GRAND CONSEIL **PL 13882-A**
de la République et canton de Genève

Date de dépôt : 10 novembre 2026

Rapport

de la commission judiciaire et de la police chargée d'étudier le projet de loi de Vincent Schaller, Patrick Lussi modifiant la loi pénale genevoise (LPG) (E 4 05) *(Pénalisation de l'encouragement de la mendicité)*

Rapport de majorité de Murat-Julian Alder (page 3)
Rapport de minorité de Marc Falquet (page 9)

ATAR ROTO PRESSE – 80 ex. – 11.26

Projet de loi
(13882-A)

modifiant la loi pénale genevoise (LPG) (E 4 05) *(Pénalisation de l'encouragement de la mendicité)*

Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève
décrète ce qui suit :

Art. 1 Modification
La loi pénale genevoise, du 17 novembre 2006, est modifiée comme suit :

Art. 11H Encouragement de la mendicité (nouveau)
Sera puni de l'amende :
a) quiconque aura remis de l'argent à une personne exerçant la mendicité ;
b) quiconque aura favorisé une occupation illégale du domaine public par la mise à disposition de matériel de campement.

Art. 2 Entrée en vigueur
La présente loi entre en vigueur le lendemain de sa promulgation dans la Feuille d'avis officielle.

RAPPORT DE LA MAJORITÉ

Rapport de Murat-Julian Alder

La Commission judiciaire et de la police (ci-après : « la Commission ») a traité le PL 13382 sous la présidence de M. le député Yves Nidegger les jeudis 24 septembre et 8 octobre 2026. Les procès-verbaux ont été rédigés respectivement par Mmes Katy Lopez et Lisa Scussel.

Mme Carole-Anne Kast, conseillère d'Etat en charge du département des institutions et du numérique (DIN), M. Sébastien Grosdemange, secrétaire général adjoint (DIN), et M. Jean-Luc Constant, secrétaire scientifique de la commission (SGGC), ont participé activement aux séances.

Que l'ensemble des personnes listées ci-dessus soient remerciées de leur précieuse contribution aux travaux.

Audition de MESEMROM (24.09.2026)

Lors de sa séance du jeudi 24 septembre 2026, la commission a reçu Me Dina Bazarbachi, avocate, et Mme Isabel Rodriguez, juriste, toutes deux membres du comité de MESEMROM, association de défense et de soutien aux Roms à Genève.

A cette occasion, elles ont été auditionnées à propos de divers projets de lois actuellement en cours de traitement auprès de la Commission judiciaire et de la police à propos de la mendicité à Genève.

En ce qui concerne spécifiquement le PL 13882, déposé 10 jours avant cette audition, Me Bazarbachi a relevé qu'il a pour effet de pénaliser l'aumône et l'aide humanitaire. En particulier, toute personne qui fournit une aide logistique, par exemple sous la forme d'une couverture ou d'une poussette, en faveur des mendiants serait punissable, ce qui est choquant.

Aucune question n'a été posée spécifiquement sur le PL 13882 par les commissaires aux représentantes de MESEMROM lors de cette audition.

Audition de M. Vincent Schaller, 1er signataire du PL (08.10.2026)

Lors de sa séance du jeudi 8 octobre 2026, la commission a reçu M. Vincent Schaller, député-suppléant (UDC), auteur du projet de loi.

A cette occasion, il a indiqué que l'ancienne loi cantonale interdisant purement et simplement la mendicité à Genève, avant d'être soumise aux juges

de la Cour européenne des droits de l'Homme (ci-après : « CourEDH ») en janvier 2021, avait été unanimement validée par le Tribunal fédéral (ci-après : « TF »), qui avait siégé dans une composition de cinq juges. Le TF avait alors tenu compte de l'autonomie cantonale en la matière, puisque la mendicité n'étant pas interdite dans tous les cantons. Compte tenu de la dimension politique de la question, le TF s'est imposé une certaine réserve et n'est intervenu qu'avec retenue, malgré son libre pouvoir d'examen. Le TF a ainsi respecté les particularités genevoises et le principe démocratique.

M. Schaller déplore le fait que la CourEDH se soit permise de rendre une décision à vocation universelle sans tenir compte des sensibilités et des spécificités locales. Cette pratique conduit les juges à prendre des décisions de nature politique en lieu et place des parlements, ce qui s'apparente à une dictature des juges étrangers. Cette décision de la CourEDH, contraire à celle du TF, a remis en cause l'interdiction générale de la mendicité, sans respecter le fédéralisme ni la marge de décision démocratique. Un éventuel vote populaire n'aurait probablement pas davantage été pris en considération.

Les tentatives visant à restreindre l'exercice de la mendicité dans l'espace ou dans le temps avaient été examinées par le TF en lieu et place d'une interdiction générale de la pratique de la mendicité dans une collectivité publique. Le TF était arrivé à la conclusion que cette solution n'était pas réaliste.

Le projet de loi propose donc d'aborder le problème sous l'angle d'une interdiction de la charité, ce qui sauf erreur n'a jamais fait l'objet d'un contrôle de constitutionnalité par une instance judiciaire supérieure. Ce PL propose donc de se dégager de la contrainte créée par l'arrêt de la CourEDH.

Un député (PLR) demande si le fait de nourrir un mendiant tomberait également sous l'interdiction de la charité et si ce projet de loi pourrait menacer le Samedi du Partage.

M. Schaller explique que si l'activité de cette association ne repose pas sur un mandat public, elle tomberait sous le coup de l'interdiction visée par le projet de loi. Il reconnait toutefois que l'interdiction de la charité serait probablement aussi difficile à appliquer qu'une interdiction de la mendicité. Son objectif consiste à fixer un principe dans la loi. Il rappelle que l'Hospice général bénéficie d'un financement important et que ses charges augmentent chaque année. Il s'agit d'être cohérent avec la fonction de cette institution : soit celle-ci est chargée d'éviter le recours à la mendicité, soit on accepte que les personnes dans la rue dépendent de la charité. Il est contradictoire de condamner la mendicité tout en invoquant un droit à la charité.

Une députée (Ve) demande ce qu'il en est si quelqu'un donne à manger ou offre un réconfort moral à une personne dans le besoin.

M. Schaller indique que ces comportements ne sont pas visés par le texte. Il répète que sa démarche consiste à inscrire un principe dans la loi et à manifester son désaccord avec l'arrêt de la CourEDH. Il reproche à celle-ci de ne pas avoir pris en considération les particularités de Genève et l'existence de l'Hospice général, contrairement au TF. Les juges européens n'ont pas respecté la marge de manœuvre démocratique locale. Il indique que son projet cherche, par un autre biais, à restreindre la pratique de la mendicité, puisque les tentatives de restriction directe risquent d'être systématiquement contestées. A la lecture de son texte, un sandwich pourrait être donné, mais pas de l'argent.

La même députée (Ve) demande ensuite dans quel délai l'auteur estime que la mendicité disparaîtrait des rues de Genève grâce au PL.

M. Schaller explique que la mendicité ne devrait en principe pas exister à Genève, compte tenu de l'action de l'Hospice général et des accords entre la Suisse et l'Union européenne, notamment des accords de Schengen qui empêcheraient le séjour de personnes ne disposant pas de moyens suffisants. Si ces dispositifs fonctionnaient parfaitement, il n'y aurait pas de mendiants dans les rues. Lorsque les dons seront découragés, les personnes concernées quitteront naturellement Genève. Les Suisses et les étrangers en situation régulière sont pris en charge par l'Hospice général.

La même députée (Ve) demande si le coût des heures de travail des forces de l'ordre nécessaires à la surveillance des dons a été évalué.

M. Schaller répète que l'application du projet de loi serait presque aussi difficile que celle d'une interdiction de la mendicité dans certaines circonstances. Il souligne une nouvelle fois que la loi doit fixer des principes, même si ceux-ci peuvent être enfreints. Les accords conclus avec l'UE et l'existence de l'Hospice général devraient empêcher ce phénomène. Il insiste sur la cohérence nécessaire entre la volonté de limiter les désagréments provoqués par la mendicité, notamment pour les commerçants, et la possibilité de pratiquer la charité.

Un député (S) évoque la séparation des pouvoirs et fait remarquer que le parti de M. Schaller propose régulièrement des réductions dans l'aide sociale.

M. Schaller répond que l'atteinte à la séparation des pouvoirs provient selon lui de la CourEDH et non du projet de loi. Il affirme être favorable à une aide sociale complète, organisée, centralisée et assumée par l'Etat, plutôt qu'à une aide reposant sur la charité individuelle. Il rappelle aussi le système historique de prise en charge par la commune d'origine, et que dans l'UE, une

personne démunie doit être prise en charge par son Etat d'origine. Il répète que les Suisses et les étrangers au bénéfice d'un statut légal doivent recevoir une aide complète de l'Hospice général.

Le même député (S) demande si l'auteur serait prêt à soutenir une augmentation de l'aide sociale dès lors que certains bénéficiaires demeurent dans le besoin.

M. Schaller répond qu'il s'agit d'une question de niveau de prestations. Les personnes qui mendient ne sont pas celles qui bénéficient de l'aide sociale et cette question n'est donc pas directement liée au projet de loi.

Une députée (PLR) évoque la charité comme une valeur protestante liée à l'histoire de Genève, en évoquant la foi manifestée par les actes, la dignité des personnes et le partage. Elle demande comment l'interdiction proposée s'articule avec ces valeurs.

M. Schaller répond ne pas vouloir donner une dimension confessionnelle à ce débat. Il considère que la particularité du protestantisme réside dans l'organisation de la charité par l'intermédiaire d'une institution telle que l'Hospice général, lequel s'inscrit dans une évolution historique liée à la Réforme. Il relève toutefois que des institutions comparables ont été créées à la même époque dans d'autres Etats, pas nécessairement protestants. Certains pays européens ne disposent toujours pas d'une institution équivalente et leurs juges siègent néanmoins à la Cour européenne, ce qui paraît problématique.

Un député (S) s'interroge sur l'utilité de la lettre b du projet de loi concernant le soutien à une occupation illégale du domaine public dans la mesure où des dispositions permettent déjà de sanctionner certains comportements. Il questionne également la restriction de sa liberté de donner de l'argent. Il évoque les difficultés pratiques d'évacuation des installations sur le domaine public et les délais auxquels les autorités sont confrontées. Il demande enfin en quoi un don à une personne dans la rue constituerait un outrage à l'Hospice général.

M. Schaller considère cette pratique comme une forme d'outrage à l'institution parce qu'elle traduit un manque de confiance envers l'Hospice général, auquel des moyens importants sont consacrés. Selon lui, la charité individuelle contourne l'idée même qui a présidé à sa création. Il reconnaît que le fait de donner relève de la liberté personnelle, mais rappelle que celle-ci peut être restreinte par la loi lorsqu'un intérêt public le justifie. Il indique qu'aucun tribunal ne s'est, à sa connaissance, prononcé sur une interdiction de la charité, et que la question de sa justification reste ouverte. Concernant la lettre b, il n'exclut pas que le comportement puisse déjà être sanctionné par un autre biais. Il explique l'avoir ajoutée dans le contexte des difficultés rencontrées par la

Ville de Genève face aux campements. Il évoque les annonces préalables nécessaires à leur évacuation ainsi que l'information à donner aux mendiants. Ces contraintes confirment le caractère impraticable d'une interdiction partielle.

Le président (UDC) demande si la proposition revient à attribuer à l'Hospice général un monopole comparable à celui existant pour les prêts sur gages. Il rappelle qu'un monopole peut être justifié par l'intérêt public lorsqu'il porte sur une activité économique, mais s'interroge sur la possibilité et l'opportunité de confier à l'Etat un monopole de la bonté.

M. Schaller explique que le projet de loi ne supprime pas la bonté, mais remplace la bonté individuelle par une bonté organisée par l'Hospice général. Il considère ce modèle comme plus moderne et plus progressiste que la charité.

Discussion et votes (08.10.2026)

Un député (PLR) relève que la Commission est saisie de nombreux objets concernant la mendicité à la suite de récents arrêts rendus par le TF concernant des amendes prononcées sur la base de la loi actuelle, qui a été jugée insuffisamment précise faute de règlement d'application.

Pour le groupe PLR, la loi actuelle n'a pas besoin d'être modifiée. Le TF ne l'a pas annulée. Un recours contre un arrêt de la Chambre constitutionnelle ayant validé la loi actuelle avait d'ailleurs été déclaré irrecevable. La CourEDH n'a ni dépénalisé la mendicité, ni consacré un droit fondamental de mendier dans toute l'Europe. Les décisions de justice qui ont été rendues concernent principalement le mécanisme de conversion des amendes impayées en peines privatives de liberté, lequel relève du droit fédéral. Le principal enjeu est celui de l'application de la loi actuelle.

Le même député (PLR) constate que le PL 13882 vise les personnes qui apportent un soutien logistique ou donnent de l'argent, tout en mélangeant la mendicité et les campements. Son groupe est critique à l'égard de la mendicité, mais voit difficilement comment le don de sommes d'argent pourrait être pénalisé. Le Code des obligations suisse permet de conclure un contrat de donation. Ce projet de loi serait donc clairement contraire au droit supérieur. La commission pourrait donc déjà voter sur l'entrée en matière de ce projet, même s'il serait intéressant de connaître la position de l'Hospice général sur une interdiction de la charité.

Une députée (S) propose de voter immédiatement sur l'entrée en matière. Elle relève que les avis peuvent varier d'un objet sur la mendicité à l'autre et qu'il n'est donc pas possible de présumer que tous les rapports pourront être consolidés en un seul rapport de majorité. Un vote immédiat permettrait au

moins de liquider définitivement ce projet, quitte à examiner ensuite la possibilité d'un rapport commun pour les autres objets.

Un autre député (PLR) propose de donner la parole au DIN avant de passer au vote.

Mme Kast remercie la commission de lui permettre de s'exprimer avant le vote. Elle partage l'analyse sur l'inconstitutionnalité de la norme proposée, tant au regard du droit suisse que de la jurisprudence de la CourEDH. Le département recommande de refuser le PL et de ne pas prolonger les travaux. Elle se déclare donc favorable au vote immédiat.

Aucun autre commissaire ne demande la parole.

Mis aux voix par le président, la proposition de procéder immédiatement au vote d'entrée en matière du PL 13882 est acceptée par :

Oui :	10 (4 PLR, 1 MCG, 2 Ve, 2 S, 1 LJS)
Non :	3 (1 S, 1 LC, 1 UDC)
Abstentions :	2 (1 UDC, 1 MCG)

Mise aux voix par le président, **l'entrée en matière sur le PL 13882 est refusée** par :

Oui :	1 (1 UDC)
Non :	11 (4 PLR, 1 LC, 1 LJS, 2 Ve, 3 S)
Abstentions :	3 (1 UDC, 2 MCG)

Catégorie de débat : II (30')

Date de dépôt : 10 novembre 2026

RAPPORT DE LA MINORITÉ

Rapport de Marc Falquet

Ce projet de loi est un appel à l'action face à l'explosion de la mendicité à Genève : tous les cinquante mètres au centre-ville, devant les commerces, les entrées d'immeuble, les grandes surfaces, dans les zones piétonnes, etc. Avec des conséquences délétères sur la salubrité, l'ordre, la sécurité et la tranquillité publique.

Comme l'a indiqué l'auteur de ce projet de loi, l'adoption d'une loi genevoise interdisant la mendicité a formalisé une règle appliquée à Genève depuis la Réforme, soit la création de l'Hospice général. Une institution qui a précisément été créée pour s'assurer que chacun et chacune puisse recevoir une aide lui permettant de vivre dans la dignité, sans devoir s'adonner à la mendicité.

Comme le souligne l'auteur de ce projet de loi, les dispositions légales sociales en vigueur prévoient expressément de soutenir les citoyens dans l'adversité. Ceux-ci n'ont pas besoin de recourir à la mendicité.

Alors, pourquoi y-a-t-il autant de mendiants dans les rues de Genève. Y aurait-il une grosse lacune dans notre système de protection sociale ?

Les divers types de mendicité à Genève

1. Des Suisses, des étrangers installés légalement à Genève s'adonnent à la mendicité, alors qu'ils ont droit à l'aide sociale. Pour la grande majorité, ils sont du reste déjà au bénéficie de prestations sociales de l'Hospice général ou bien du service des curatelles.

Généralement, ces gens souffrent de poly-addictions. Des dépendances sévères les mettent dans l'impossibilité de travailler et les poussent à centrer toute leur énergie sur l'obtention immédiate d'argent, parfois même par des moyens illégaux. Ce mode de vie mène fréquemment à la précarité extrême, à l'isolement et parfois à la rue, rendant les prises en charge encore plus complexes.

Donner de l'argent aux personnes toxicodépendantes finit très souvent par servir à acheter la substance addictive, ce qui maintient la personne dans le cycle de l'addiction. Cela contribue le plus souvent à alimenter et à prolonger la dépendance plutôt qu'à l'aider à s'en sortir.

2. **Des gens qui viennent spécialement à Genève pour se procurer de la drogue.** Ils ne sont ni résidents, ni citoyens et n'ont pas droit à l'aide sociale. Faute de ressources stables et d'emploi, ils vivent d'expédients. Ces gens sont toujours plus nombreux à Genève. Ils ont envahi nos rues et s'installent aux abords des entrées des commerces, d'immeubles, des banques pour demander de l'argent aux passants. Ils fréquentent également les lieux de distribution de repas et de nourriture.

3. Les Roms qui viennent à Genève pour faire la manche : Ils proviennent de régions très défavorisées de l'Europe de l'Est, Roumanie, Bulgarie, Moldavie, Ukraine. Ils sont souvent exclus du marché du travail dans leurs pays. Pour ces populations, la mendicité dans les villes occidentales est souvent perçue comme une stratégie de survie économique pour faire vivre leur famille restée au pays.

Ras-le-bol de la population face à l'explosion de la mendicité

L'explosion de la présence des mendiants suscite régulièrement des crispations auprès de la population, des commerçants, de la police et des autorités locales, qui déplorent parfois des comportements jugés intrusifs ou des problèmes de salubrité publique, d'ordre, d'insécurité, de vol, d'intimidation et d'abus à l'encontre des personnes âgées et fragiles, etc.

La non-application de la loi a engendré un afflux de mendiants

Rappelons que la loi pénale n'a pas été abrogée à Genève, mais qu'elle n'est plus appliquée suite aux instructions du procureur général. Cela a eu pour conséquence un afflux de nouveaux mendiants et des conséquences importantes en matière d'ordre, de sécurité, de salubrité et de tranquillité publique.

Le Tribunal fédéral n'établit pas que les lois cantonales sur la mendicité sont illégales. Il parle de proportionnalité dans les interventions.

Le Tribunal fédéral estime qu'une amende ou une peine (comme la conversion d'amendes impayées en prison) ne peut intervenir qu'en tout dernier recours. Elle doit obligatoirement être précédée de **mesures administratives** plus douces et adéquates (telles qu'un ordre d'éloignement par la police ou un avertissement administratif menaçant d'une amende en cas

de récidive). Sanctionner pénalement une personne précaire sans avertissement préalable est jugé disproportionné.

L'arrêt de la Cour Européenne des Droits de l'Homme n'établit pas que toute réglementation de la mendicité est nécessairement contraire à la Convention. Il sanctionne la combinaison particulière d'une interdiction générale, de l'extrême vulnérabilité d'une requérante, de l'absence de véritable mise en balance et de l'incarcération résultant du non-paiement. Une réglementation ciblée devrait néanmoins être conçue à la lumière de cette exigence de proportionnalité.

La nuance avec l'arrêt "Lacatus" : En 2021, la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) avait condamné la Suisse (arrêt *Lacatus c. Suisse* concernant Genève), jugeant qu'une interdiction *générale et absolue* de la mendicité violait le droit à la vie privée. Pour contourner cela, **le législateur vaudois a inscrit dans sa loi les principes de proportionnalité** et de protection des passants, en interdisant des comportements et des lieux spécifiques plutôt qu'en prononçant un bannissement total.

L'exemple vaudois

Dans le canton de Vaud, une nouvelle loi pénale restreignant fortement la mendicité est entrée en vigueur le 1er juillet 2025. Cette législation marque un durcissement par rapport au régime précédent, tout en tentant de naviguer sur une ligne juridique fine pour respecter la jurisprudence internationale.

La loi pénale vaudoise validée par la Cour constitutionnelle

En avril 2025, la Cour constitutionnelle cantonale vaudoise a rejeté le recours de neuf particuliers (dont cinq personnes pratiquant la mendicité). La Cour a estimé que cette interdiction localisée constituait une "atteinte admissible à la liberté personnelle" dictée par un intérêt public. Les opposants n'ayant pas fait recours au Tribunal fédéral dans la foulée, la loi a pu être déployée.

Dans les communes, à l'image de Lausanne, les forces de l'ordre utilisent cette base légale pour verbaliser les comportements jugés fautifs afin de préserver la tranquillité publique et l'activité des commerçants. Les opposants à la loi gardent toutefois la possibilité de contester la constitutionnalité de la démarche de manière concrète lors de l'attribution de amendes spécifiques, notamment si la mendicité purement passive (sans

interaction agressive) venait à être sanctionnée de manière disproportionnée par rapport aux arrêts récents du Tribunal fédéral.

En résumé, ce projet de loi propose une solution originale qui consiste à sanctionner ceux qui favorisent et entretiennent la mendicité. Il est motivé par l'agacement, l'exaspération et le ras-le-bol de la population face à l'explosion de la mendicité à Genève. Cette explosion a été provoquée par le laxisme du Conseil d'Etat et des autorités judiciaires, qui refusent de faire appliquer la loi en vigueur.