

Date de dépôt : 30 août 2017

Rapport

de la Commission judiciaire et de la police chargée d'étudier le projet de loi de M^{mes} et MM. Jocelyne Haller, Pierre Vanek, Olivier Baud, Jean Batou, Christian Frey, Jean-Charles Rielle, Romain de Sainte Marie, Irène Buche, Caroline Marti, Roger Deneys, Sarah Klopmann, Marko Bandler, Jean Rossiaud, Lydia Schneider Hausser, Sophie Forster Carbonnier, Cyril Mizrahi, Delphine Klopfenstein Broggin, Boris Calame, Nicole Valiquer Grecuccio, Alberto Velasco, Mathias Buschbeck, Marion Sobanek, Salima Moyard modifiant la loi pénale genevoise (LPG) (E 4 05) (*Pour ne pas criminaliser et pénaliser la pauvreté*)

Rapport de majorité de M^{me} Anne-Marie von Arx-Vernon (page 1)

Rapport de minorité de M. Alberto Velasco (page 16)

RAPPORT DE LA MAJORITÉ

Rapport de M^{me} Anne-Marie von Arx-Vernon

Mesdames et
Messieurs les députés,

La Commission judiciaire et de la police a examiné le projet de loi 12021 lors de ses séances du 9 février 2017 sous la présidence de M. Patrick Lussi, et du 4 mai 2017, sous la présidence de M. Murat Julian Alder. La commission était assistée dans ses travaux par l'excellente M^{me} Mina-Claire Prigioni, secrétaire scientifique, et les procès-verbaux étaient tenus par M^{me} Vanessa

Agramunt. M. Nicolas Bolle, secrétaire général adjoint, DSE, a également assisté aux travaux de la commission.

La rapporteure les remercie tout particulièrement.

9 février 2017 : Présentation du projet de loi par M^{me} Jocelyne Haller, auteure

M^{me} Haller explique que lorsqu'il s'agit de mendicité, les débats soulèvent des discussions lourdes. Elle indique qu'après 8 ans, EAG estimait nécessaire de revenir sur cette loi puisque le canton de Vaud s'inspirait de celle-ci pour légiférer. Elle dit que le but de ce PL est de ne pas criminaliser ni pénaliser la pauvreté. Elle précise que la mendicité n'est pas un choix de facilité, un choix de vie, et estime que le fait d'abolir cet article 11A LPG permet de ne pas criminaliser la pauvreté mais de s'intéresser aux causes qui mènent à cette pauvreté. M^{me} Haller explique qu'aujourd'hui le moment est venu de faire le bilan de cette loi afin de déterminer le gain ou le coût pour Genève. Elle précise que selon les informations portées à sa connaissance, cette loi coûterait plus d'argent qu'elle n'en rapporte.

Questions de la commission

Un commissaire UDC se demande si dans le droit à l'auto-détermination la mendicité est un libre choix du mode vie.

M^{me} Haller répond que cela ne relève pas, à son avis, d'un libre choix mais d'un mode de vie imposé. Elle dit qu'il serait contre-nature de pénaliser la personne pauvre puisque cela irait à l'encontre de sa liberté. Selon elle, il s'agit d'une liberté qui se situe au niveau du respect des personnes.

Un commissaire UDC se demande si la « riche Genève » est un des terrains les plus prisés pour exercer la mendicité.

M^{me} Haller répond que Genève est riche, mais que tout le monde n'y a pas accès de la même manière. Elle ajoute que, toutefois, la pauvreté augmente de manière alarmante. Elle répète que la mendicité n'est pas un choix de vie, mais un besoin absolu afin de survivre.

Ce même commissaire UDC explique que l'Etat de Genève n'aide pas les mendiants alors que 25% de la population reçoit des aides sociales. Il se demande pourquoi l'Etat de Genève n'aide pas les mendiants.

M^{me} Haller répond les prestations sociales servent à éviter que les personnes soient contraintes à la mendicité. Elle ajoute que pour bénéficier d'aides sociales, il faut répondre à certains critères et que certains mendiants

n'ont pas de statut légal en Suisse ou ne répondent pas aux autres critères. Dès lors, par définition, ces mendiants ne peuvent pas bénéficier d'aides sociales.

Ce même commissaire UDC se demande quelle est la « contre-prestation » d'un mendiant.

M^{me} Haller répond que les mendiants n'offrent pas de contre-prestation, ils expriment simplement un signal de leur état désespéré.

Une commissaire PDC se réjouit que le système social permette aux personnes de ne pas mendier. Cependant, elle se dit étonnée de cette demande de levée de l'interdiction de la mendicité puisque depuis près de 20 ans, qu'elle est experte en matière de lutte contre la traite des êtres humains, elle constate que ce n'est pas « culturel » de mendier et pas seulement de la survie, mais que les réseaux de mendicité existent : ce sont des très riches issus des mêmes communautés qui exploitent des pauvres. Elle ajoute qu'elle n'est pas la seule à affirmer cela, qu'il y a aussi le GRETA du Conseil de l'Europe, Interpol, Europol, Fedpol, etc. Elle ajoute que cette loi a aidé une dizaine de victimes de traite des êtres humains à déposer plainte et cela permet donc de montrer qu'une telle mendicité n'est pas acceptée sous le ciel genevois puisqu'elle permet de démanteler des réseaux avec des organisations de type mafieux. Elle ajoute que ce ne sont pas forcément des grands réseaux, mais qu'il peut s'agir de réseaux familiaux, claniques, communautaires. Elle se demande pourquoi M^{me} Haller n'a pas accès à ces informations.

M^{me} Haller répète que demander la levée de la mendicité n'est pas une manière d'en faire l'apologie ou considérer qu'il s'agit d'un système qu'il faut préserver. En ce qui concerne les informations avancées par la commissaire PDC, elle indique que la police locale n'a pas pu établir que ces réseaux de mendicité existent et que beaucoup de spécialistes réfutent ces propos. D'autre part, selon elle, la réglementation actuelle permet suffisamment bien de protéger les victimes de traite d'êtres humains sans qu'il soit nécessaire de maintenir cette réglementation qui lie la mendicité à cela.

M^{me} Haller reprend l'exemple récent paru dans la presse où la traite d'êtres humains n'a pas pu être démontrée et donc la justice a dû verser une réparation pour les dommages.

La commissaire PDC indique que le fait que les réseaux n'aient pas pu être établis ne signifie pas qu'ils n'existent pas.

Un commissaire MCG n'adhère pas à ce PL mais estime qu'il y a cependant, dans l'exposé des motifs, quelque chose d'intéressant et qu'il déplore à titre personnel : la pétition d'avril 2012 n'a pas été traitée de manière correcte. En revanche, il n'est pas d'accord avec le fait que l'on mélange les divers types de pauvreté existants. Il ajoute qu'il a l'impression qu'on

détermine peu, dans l'exposé des motifs, le problème des réseaux mafieux et des activités en relation avec la mendicité puisque souvent il s'agit d'une mendicité importée.

M^{me} Haller souhaite apporter un complément à la question de la commissaire PDC et indique qu'elle s'est posée la question de savoir s'il fallait maintenir l'alinéa 2, dont la teneur actuelle est la suivante « *si l'auteur organise la mendicité d'autrui ou s'il est accompagné d'une ou plusieurs personnes mineures ou dépendantes, l'amende sera de 2 000 F au moins* ». Finalement, l'alinéa 2 n'a pas été maintenu puisque d'autres dispositions légales permettent d'atteindre le but de protection contre la traite des êtres humains. Ensuite, en ce qui concerne l'importation de la misère, M^{me} Haller indique qu'il s'agit d'une réalité et que l'une des attentes de ce PL est de mettre en évidence qu'il faut s'attaquer aux causes de la pauvreté, puis de mettre en place des dispositifs destinés à aider ces personnes dans leurs pays et en contrôler l'efficacité (cf. page 4 de l'exposé des motifs).

Un commissaire UDC demande pourquoi les *Roms* ne sont pas aidés dans leurs pays.

M^{me} Haller répond qu'ils sont discriminés dans leur pays. Elle explique que leurs conditions de vie sont odieuses.

Ce même commissaire UDC se demande si les *Roms* sont régulés par les autorités qui les dirigent.

M^{me} Haller répond qu'une régulation existe puisqu'il n'y a pas de gros gain à mendier à Genève même si cela n'est pas dû à cette interdiction de la mendicité. Elle étaye ces propos en indiquant que depuis l'interdiction de la mendicité cette dernière n'a pas diminué.

Ce même commissaire UDC demande quelle image donnent les mendiants aux touristes qui les assimilent à des autochtones.

M^{me} Haller répond que cela montre une certaine réalité de la détresse de certaines personnes. Elle ajoute que le touriste ne voit que cette pauvreté, sans se rendre compte d'autres pauvretés qui sont cachées. Elle ajoute à titre personnel que certains touristes la dérangent plus que les *Roms* qui essayent de survivre.

Ce même commissaire UDC demande si plus il y a de mendiants, moins ils reçoivent d'argent.

M^{me} Haller répond qu'il s'agit d'une question d'offre et de demande et que c'est cela, selon elle, qui permet de réguler la mendicité.

La commissaire PDC se dit étonnée que M^{me} Haller ne pense pas que la loi interdisant la mendicité ait eu des répercussions positives notamment au vu des

plaintes déposées. Elle réitère ce qui a été dit précédemment au sujet des clans familiaux et se demande comment M^{me} Haller peut imaginer que cette interdiction ne soit pas utile.

M^{me} Haller réfute les exemples utilisés. Elle postule que les dispositions légales actuelles n'ont pas besoin de l'art. 11A al. 2 LPG pour condamner la traite des êtres humains. Dès lors, en supprimant cet article, la traite des êtres humains ne reste pas impunie et donc le message reste intègre. Selon elle, lier cela à la mendicité laisse croire qu'il s'agit d'un petit délit.

La commissaire PDC n'est pas d'accord avec les propos de M^{me} Haller puisqu'elle estime que la mendicité est un petit bout de la pelote et que l'interdiction permet, à long terme, de démanteler de plus grands réseaux.

M^{me} Haller estime que criminaliser la mendicité n'est pas le meilleur moyen d'éviter la traite des êtres humains.

La commissaire PDC dit qu'il ne s'agit pas de criminaliser les mendiants mais de les définir comme victimes qui peuvent demander de l'aide lorsqu'ils en sont victimes.

Un commissaire EAG contredit les propos de la commissaire PDC car il signale que la Commission a déjà traité de deux motions, la M 2067 et la M 2073, sur ce sujet. Il explique que le travail de fond a donc déjà été fait puisque les auditions importantes ont été effectuées. Il rappelle ce qu'il en ressort : les réseaux mafieux n'existent pas, tout au plus il y a des réseaux d'influences familiales. Dès lors, il trouve incroyable qu'il faille refaire le débat et que certains députés reviennent avec des idées fixes.

Le président rappelle qu'il a été le rapporteur de minorité des deux motions, qui datent d'octobre 2014, dont parle le commissaire EAG. Cependant, il porte du crédit aux propos de la commissaire PDC car il y a peu de temps, il a vu un reportage à la télévision française (« *Envoyé Spécial* »), traitant des réseaux de mendicité et montrant qu'ils existent. D'autre part, le président indique que l'interdiction de la mendicité a eu des effets puisque même si les mendiants sont toujours présents, ils sont moins oppressants.

M^{me} Haller n'est pas d'accord avec le président. Elle est d'avis que les mendiants se sont adaptés aux réactions des Genevois face à la manière de mendier. M^{me} Haller revient sur le problème central, soit celui des réseaux mafieux. Elle estime qu'il faut demander au département de la sécurité de faire un bilan et d'apporter les chiffres actuels pour connaître les réelles répercussions de cette loi.

La commissaire PDC explique que, depuis janvier 2016, les choses ont changé puisque la BTPI a été créée et que des policiers roumains ont aidé à identifier des réseaux familiaux du type mafieux. Elle reconnaît qu'il s'agit

cependant d'un travail de longue haleine puisque cela repose sur un rapport de confiance qui s'installe après de longues années. Elle dit ne pas vouloir mettre sur un piédestal cette loi, cependant, il faut reconnaître qu'elle contribue à la lutte contre la traite des êtres humains. Elle ne comprend pas que M^{me} Haller ne voit pas les choses de cette manière.

M^{me} Haller ne comprend pas qu'à travers une loi qui pénalise la mendicité l'on puisse espérer établir un rapport de confiance. Elle est d'avis qu'il existe d'autres moyens pour établir ce rapport de confiance.

Un commissaire S demande si les mendiants peuvent se rendre à l'Hospice général pour bénéficier des prestations d'aide sociale. Il ajoute que les mendiants qui sont stigmatisés sont les *Roms* alors qu'il existe notamment des espagnols qui mendient.

M^{me} Haller répond par la négative en signalant qu'ils doivent résider à Genève ou bénéficier d'un permis de séjour.

Un commissaire S demande, de manière ironique, si le CAREÉ et les structures du même genre devraient être interdites. Selon lui, la mendicité peut prendre deux formes : pour de l'argent ou pour de la nourriture. Dès lors, puisque mendier un sandwich est aussi une forme de mendicité, il se pose cette question.

M^{me} Haller trouve la remarque du commissaire S tout à fait pertinente et indique qu'il s'agit là de la mendicité cachée, qui ne se voit pas. Elle explique que le débit des épiceries sociales est en constante augmentation ce qui donne corps au rapport sur la pauvreté.

Ce même commissaire S est d'avis qu'il est possible qu'en Suisse l'on passe de la pauvreté à la misère et que si tel est le cas, cette loi s'avèrera problématique.

Le président souhaite connaître à quel moment l'on passe de la pauvreté à la misère. Selon lui, on quitte la pauvreté pour entrer dans la misère, le jour où les gens n'ont plus les moyens d'entretenir les pauvres, soit le jour où le filet social n'existe plus.

Le commissaire S explique que le passage de la pauvreté à la misère se fait lorsque l'on perd la dignité.

M^{me} Haller souhaite souligner que les propos du commissaire SOC ne sont pas à prendre à la lettre et qu'il parlait de manière ironique.

Un commissaire SOC explique que sa vision de la mendicité est plus globale puisque les *Roms* sont les « mendiants du moment ». Il indique que l'équilibre entre le système social qui s'essouffle et les infrastructures de solidarité qui se développent est très fragile car les structures de solidarité

dépendent elles aussi des aides étatiques et de la charité de chacun. Il se demande si les mendiants de demain ne seront pas des Genevois et Genevoises.

M^{me} Haller répond qu'il s'agit d'un scénario catastrophe car elle estime qu'il y a tout de même de la marge. Elle se dit révoltée par certains aspects du système social, notamment les diverses catégories de l'aide social, en particulier celle de « jeune adulte » car les minima vitaux sont diminués de telle sorte que peut-être ces personnes devront aller au CARÉ notamment ou aux vestiaires sociaux ou seront contraints à la mendicité.

Conclusion

M^{me} Haller encourage la commission à voter en faveur de la levée de cette interdiction de la mendicité puisque l'on voit à travers les débats que l'objectif visé est en réalité tout autre que la lutte contre la mendicité.

4 mai 2017 : Audition du Lieutenant Romain Grand, de la Brigade contre la traite et la prostitution illicite (BTPI), et de M. Nicolas Bolle, secrétaire général adjoint du Département de la sécurité et de l'économie

M. Grand explique qu'il est le chef de Brigade contre la traite des êtres humains et la prostitution illicite (BTPI). Il ajoute que la mendicité n'est pas la priorité de son service : la majorité des amendes pour mendicité sont dispensées par la police municipale. Depuis 2013, ils mènent des enquêtes approfondies dans ces milieux pour détecter les situations d'exploitation et les autres délits connexes comme les escroqueries et la prostitution. Il indique que la loi a permis de régler certains problèmes comme la présence de mineurs mendiants (enfants) dans la rue, car il n'y en a plus ou alors dans des proportions infimes, car la brigade applique une tolérance zéro : chaque enfant qui mendie est pris en charge par les services sociaux et les parents sont identifiés. La mendicité est donc un moyen pour eux pour lutter contre des choses plus importantes.

Questions de la commission

Une commissaire PDC souhaite que M. Grand développe la question des amendes et les avantages de cette loi, notamment le fait qu'elle permette de détecter d'autres problèmes plus graves. Dès lors, la loi est un outil pour détecter les victimes de traite des êtres humains.

M. Grand explique qu'il s'agit d'un outil dans le sens où les enquêteurs se trouvent tous les jours sur le terrain et connaissent donc les mendiants du territoire : ils créent des liens et cela leur permet donc de détecter les auteurs d'exploitation et de mettre à jour ce genre de situations.

Amendes excessives ?

Un commissaire EAG demande si M. Grand a le sentiment que les amendes infligées sont excessives. Personnellement, il connaît quelqu'un qui a dû payer une amende de 1'000 CHF.

M. Grand répond que le montant des amendes ne ressort pas de sa compétence et que son avis personnel n'est pas relevant. Toutefois, si le montant de l'amende en question est de 1'000 CHF c'est à cause de la récidive.

Un commissaire UDC demande qui sont les *Roms*.

M. Grand répond que les *Roms* regroupent de nombreuses nationalités : ils peuvent être originaires de Roumanie, de Hongrie, etc. Il ajoute que la plupart des amendes pour mendicité sont délivrées à des *Roms*.

Un commissaire UDC demande s'il existe des mendiants qui ne sont pas *Roms* à Genève. Dès lors, il demande si ce projet de loi ne vise qu'à décriminaliser les *Roms* et donc est-ce qu'il ne s'agirait pas d'une inégalité si, à Genève, il existe d'autres mendiants, non issus de ces organisations pour mendier.

M. Grand dit que sa brigade recherche les formes d'exploitation les plus graves et que dans les mendiants « locaux » il n'y pas le même phénomène d'exploitation de la pauvreté.

Autres crimes et délits en liens avec la mendicité ?

Un commissaire S demande si les personnes interpellées pour mendicité sur la voie publique sont toujours, souvent ou rarement associées à d'autres crimes.

M. Grand répond « couramment » et indique que c'est diversifié. Ils sont couramment interpellés pour vols, escroqueries, ou chantage affectif envers les personnes âgées. En effet, comme ils sont dans le quartier, les personnes âgées commencent à les connaître et un lien affectif se crée : ils en profitent donc pour leur soutirer de l'argent en leur montrant des photos d'enfants malades qui sont restés au pays. Il ajoute que les inspecteurs, par leurs connaissances de ces milieux, identifient les auteurs d'infractions au bénéfice d'autres brigades.

Un commissaire EAG demande si M. Grand n'a pas l'impression que, parfois, il y a deux poids et deux mesures. Il estime que personnellement, il n'est pas importuné par la présence des « *Roms* », mais il a été importuné par une personne faisant la manche à la gare car elle s'en est prise violemment à lui, en lui hurlant à la figure. Lorsqu'il en a parlé à la police, cette dernière a dit « que c'était une personne connue du quartier ». Dès lors, il se demande s'il n'y pas une inégalité de traitement.

M. Grand répond que, dans son service, les policiers sont impartiaux dans l'exercice de leurs fonctions.

Suite par l'audition de M. Nicolas Bolle, secrétaire général adjoint au DES

M. Bolle indique que le département est opposé à l'idée d'abroger cet article 11A LPG. Il rappelle que dans le cadre de deux autres motions concernant la mendicité, il y eu beaucoup d'auditions de spécialistes sur ces questions. Ces derniers avaient expliqué que des règles et une certaine forme d'interdiction sont importantes, et qu'il ne faut donc pas relâcher la garde. Selon lui, on revient sur le problème par le biais de ce projet de loi sans apporter de faits nouveaux, sans expliquer en quoi les considérations du TF ne sont plus à l'ordre du jour. Il est d'avis que l'interdiction de la mendicité est un outil parmi d'autre pour lutter contre l'exploitation et pour préserver l'ordre public. De plus, il rappelle que le TF a émis un arrêt sur la question (ATF 134 I 214) et indique à son considérant 5.6 que l'excès de mendiants entraîne des réactions négatives de la population. Dès lors, il ne faut pas sous-estimer cela. M. Bolle est d'avis qu'en abrogeant la disposition sur la mendicité, il y aura un effet d'appel d'air.

Questions de la commission

Un commissaire UDC demande si cette norme a un effet « épouvantail » ou « garde-fou » qui est nécessaire et qu'il faut donc conserver.

M. Bolle confirme l'effet épouvantail de cette norme.

Un commissaire S indique que la mendicité est une question sociale car tant que les gens donneront, la mendicité existera. D'autre part, il demande à M. Bolle si les citoyens se verront interdire de mendier lorsque la sécurité sociale ne fonctionnera plus. Selon lui, c'est un problème qui peut surgir. Il rappelle que la loi ne s'applique pas uniquement aux *Roms*, mais à l'ensemble de la population. En définitive, cette loi lui pose problème.

Arrêt du TF

M. Bolle invite à relire le considérant 5.6 de l'arrêt du TF qui prévoit que « (...) *On ne saurait nier que la mendicité peut entraîner des débordements, donnant lieu à des plaintes, notamment de particuliers importunés et de commerçants inquiets de voir fuir leur clientèle, et incitant les autorités, légitimement soucieuses de préserver l'ordre public, à réagir. Il n'est en effet pas rare que des personnes qui mendient adoptent une attitude insistante, voire harcèlent les passants. Il est par ailleurs fréquent que ceux qui se livrent à la mendicité s'installent à proximité de stations de paiement, notamment de*

bancomats et de postomats, ou d'autres lieux de passage quasi-obligé pour de très nombreuses personnes, tels que les entrées de supermarchés, les gares ou d'autres édifices publics. Ces comportements lorsqu'ils deviennent habituels, ce qui n'a rien d'exceptionnel, sont de nature à provoquer des réactions plus ou moins virulentes, allant du rejet ou de l'agacement à la réprobation ouverte, voire à l'agressivité. Maintes personnes les ressentent comme une forme de contrainte ou du moins comme une pression, qui les incitent à une attitude d'évitement, si ce n'est à des manifestations d'intolérance. Lorsque le phénomène augmente en intensité - et il n'y a à cet égard pas de raison de douter de l'importante affluence évoquée par l'autorité intimée, qui a, précisément pour ce motif, adopté la disposition litigieuse -, ses conséquences négatives s'accroissent d'autant et il existe alors le risque de réactions de plus en plus virulentes, susceptibles de dégénérer. On ne peut non plus perdre de vue les incidences socio-économiques d'une augmentation du phénomène. Sous l'angle de l'intérêt public, il faut encore relever qu'il n'est malheureusement pas rare que des personnes qui mendient soient en réalité exploitées dans le cadre de réseaux qui les utilisent à leur seul profit et qu'il existe en particulier un risque réel que des mineurs, notamment des enfants, soient exploités de la sorte, ce que l'autorité a le devoir d'empêcher et de prévenir. Dans ces conditions, il existe un intérêt public certain à une réglementation de la mendicité, en vue de contenir les risques qui peuvent en résulter pour l'ordre, la sécurité et la tranquillité publics, que l'Etat a le devoir d'assurer, ainsi que dans un but de protection, notamment des enfants, et de lutte contre l'exploitation humaine ». Dès lors, il ressort de l'arrêt que l'interdiction de la mendicité repose sur un intérêt public.

Industrie de la mendicité

M. Grand n'est pas d'accord avec l'argument précité selon lequel « si l'on arrêta de donner de l'argent, alors la mendicité disparaît » car sinon cet argument pourrait être transposé dans beaucoup de problèmes de la société, comme la drogue, sans constituer une réelle solution. Selon lui, l'argument est même trompeur. Il ajoute qu'à Genève, il y a une industrie de la mendicité : ils arrivent le matin en bus aux endroits stratégiques et les mendiants qui se font exploiter doivent payer des « redevances ». Dès lors, ces mendiants ne sont pas ceux qui portent leurs affaires et qui ont réellement besoin de l'aide d'autrui. M. Grand pense qu'il faut conserver l'interdiction pour éviter l'exploitation.

Il précise qu'il existe des organisations de la mendicité. Les personnes sont recrutées depuis leur pays d'origine : depuis là-bas, ils arrivent en France voisine et viennent à Genève en transport public.

Saisies par la police

Un commissaire EAG demande si le contenu d'une enveloppe adressé à un *Rom*, éventuellement nominativement, peut être saisi par la police en cas d'interpellation.

M. Grand dit que lorsqu'une personne fait l'objet d'arriéré de contraventions et qu'elle a du liquide sur elle, cet argent peut être saisi. Cependant, cela concerne tout le monde et non pas uniquement les mendiants ou les *Roms*.

Le même commissaire EAG demande si un don adressé est saisissable.

M. Grand répond que oui, dès le moment où la personne a de l'argent sur elle, la question de la provenance importe peu.

Discussion et votes

La commissaire PDC trouve que, dans le cadre spécifique de la population *Roms*, la mendicité n'est pas « culturelle » mais « criminelle », il s'agit clairement de la traite des êtres humains. Ces personnes sont sous l'emprise de clans, de familles et de systèmes organisés : elles sont amenées par bus, on leur promet une vie et un travail honorable alors qu'elles se retrouvent à mendier et à payer leurs recettes aux organisateurs. Elles sont parfois victimes de commission d'infractions forcées : elles se voient parfois obligées de se prostituer, de voler, etc. Selon elle, cette loi permet donc de rendre visible cette criminalité, qui est l'une des plus grave de notre époque. Elle ajoute que dans certaines communautés *Roms*, des jeunes filles de 13 ans, définies comme « bonnes voleuses ou /et bonnes mendiante » sont vendues par leurs parents pour 100'000 Euros à des fils de chefs de clans qui pourront les exploiter. Il s'agit alors de familles riches qui les exploitent. Dès lors, ce sont clairement des victimes. La commissaire PDC ne soutient donc pas l'abrogation de cette loi qui a permis de sauver des personnes : c'est grâce à la loi contraignante et aux liens que la police établit avec ces communautés que les jeunes filles ont moins peur de leurs clans. En définitive, si l'on considère que ces personnes sont des victimes, il faut maintenir la loi car elle permet, dans un deuxième temps, de passer à l'étape de la protection. La commissaire PDC rappelle qu'entre le moment où la loi a été écrite et aujourd'hui, il s'est passé des éléments qui se sont amplifiés en matière de visibilité de la traite des êtres humains et donc cette loi est un petit outil qui permet une première amorce : ces personnes ne sont pas criminalisées, mais reconnues en tant que victimes.

Elle recommande aux commissaires de visionner *Temps Présent* du 5 mai 2017, où une jeune fille rom, mineure, victime de traite des êtres humains à des fins de mendicité et de prostitution forcée, témoigne à visage découvert.

Un commissaire MCG indique que le groupe MCG s'opposera résolument à ce PL car supporter la mendicité c'est admettre l'exploitation d'êtres humains et supporter la petite criminalité. En soutenant le retour à la légalisation de la mendicité, on se rendrait donc complices de ces actes. Il signale qu'actuellement, la mendicité ne rapporte pas assez et donc certains réseaux de mendicité se replient sur la prostitution de jeunes filles, ce qui est inquiétant. Dès lors, faire ce pas en arrière serait donner un mauvais signal. Il estime, par ailleurs, qu'il y a suffisamment de lieux à Genève pour venir en aide aux plus démunis, sans favoriser l'exploitation.

Un commissaire d'EAG soutient ce PL car, selon lui, supprimer la mendicité ne sert à rien puisque les codes ont changé mais la mendicité continue. L'époque actuelle est difficile et il y a des bouleversements au niveau des migrations : on sait que ces personnes sont discriminées dans leur pays. Dès lors, elles restent des victimes. Par ailleurs, il relève que la mendicité est globale et ne concerne donc pas que des « Roms ». Le commissaire EAG est d'avis qu'il faut certes lutter contre la traite des êtres humains, mais, il estime que l'on peut aider les personnes qui vivent de grandes difficultés économiques sans faire de la mendicité un acte punissable.

Un commissaire S indique que le parti Socialiste soutiendra avec la dernière énergie ce PL pour différentes raisons déjà évoquées. Il signale que lorsque le MCG dit que la mendicité ne rapporte plus d'argent, il apporte un argument supplémentaire à ce PL car cela montre que ce qui est en jeu ici, ce n'est pas réellement l'interdiction de la mendicité, ni celle des « Roms ». En ce qui concerne les arguments de la commissaire PDC, au sujet de la traite d'êtres humains, il se dit sensible à ce problème, mais ne pense pas que l'interdiction de la mendicité soit la mesure la plus à même de faire face à ce problème. Il estime qu'il y a d'autres solutions. Le commissaire SOC explique que ce qui lui pose problème est que cette interdiction est en définitive un « cache-misère » par rapport à la situation grandissante de personnes qui se retrouvent avec des moyens de plus en plus limités, car le filet social se délite d'années en années (60% d'augmentation de dossiers à l'Hospice général). Dès lors, on assiste à une précarisation constante de la population (20% des personnes qui touchent l'aide sociale sont obligées de prendre dans ce forfait d'intégration une partie du budget pour payer leur loyer). Il est inquiet par cette précarisation de la société : il estime que criminaliser la mendicité est inquiétant car la question va au-delà des *Roms*. Il pense qu'il faut plutôt améliorer les programmes qui peuvent leur venir en aide.

Un commissaire PLR dit que le PLR est opposé à la suppression de cet article car il existe une exploitation de la pauvreté qu'il ne faut en tout cas pas favoriser. Il dit que ce n'est pas possible de prendre la pauvreté comme

justificatif de la mendicité. Selon lui, la mendicité ne peut pas devenir un substitut à l'aide sociale. Il rappelle que le canton de Vaud a réagi très fort pour légiférer sur la question de la mendicité et estime qu'en abrogeant l'art. 11 A LPG, Genève deviendrait alors un îlot favorisant la mendicité de ces réseaux. En définitive, l'exploitation, la solitude de Genève et la distinction entre mendicité et pauvreté sont trois raisons qui vont à l'encontre de ce PL.

Un autre commissaire PLR indique que le filet social existe et est l'un des mieux fournis au monde. Il trouve incohérent de lier le filet social à la mendicité. Il est vrai qu'il y a des gens de l'Hospice qui n'arrivent pas à tourner notamment à cause des loyers, mais il estime que ce n'est pas possible de faire des généralités en disant qu'il n'y a pas de corrélations alors qu'il y en a.

Un commissaire UDC indique que l'UDC refusera l'entrée en matière de ce PL. Il estime que malheureusement il y a de la pauvreté et le filet social se détériore. Toutefois, on ne peut pas dire que l'on ne fait rien car 41 millions de francs ont été ajoutés au budget pour l'aide sociale. Le commissaire UDC estime qu'il n'y a pas une seule et bonne mesure, mais qu'il y a un cortège de petites mesures. Il est d'avis que la loi a réussi dans son effet modérateur et que ce serait une erreur grave de la supprimer.

Une commissaire Verte estime que lorsque cette loi a été votée par le Grand Conseil, l'objectif n'était pas de protéger les gens et qu'il s'agit peut-être d'un simple effet secondaire bénéfique, mais il n'est pas l'instrument pivot de la lutte contre la traite d'êtres humains. D'un point de vue philosophique, elle estive gênant de criminaliser la pauvreté et la mendicité.

Un commissaire S rappelle que le PL a été élaboré dans un contexte particulier et est d'avis que les commissaires ont tendance à déposer des PL sous le coup de l'émotion. Il ajoute qu'il ne faut pas stigmatiser les *Roms* en indiquant que ce sont tous des mendiants, car cela serait une atteinte grave à la personnalité et la dignité. Les mendiants à Genève ne sont pas tous des *Roms* et pas tout le monde n'a accès aux services sociaux ; la mendicité est une réalité. Il ajoute que cette réalité est méconnue à Genève. Il estime que l'on criminalise une situation difficile. Dans les conditions actuelles, la loi est infamante.

Le Président met aux voix l'entrée en matière du PL 12021 :

Le Président met aux voix l'entrée en matière du PL 12021 :

Pour : 5 (1 EAG, 3 S, 1 VE)
Contre : 9 (1 PDC, 3 PLR, 2 UDC, 3 MCG)
Abstentions : -

L'entrée en matière du PL 12021 est refusée à la majorité.

Conclusion de la rapporteure

Mesdames les députées, Messieurs les députés, la Commission a traité très sérieusement ce PL sensible car il touche à un sujet qui suscite des réactions très émotionnelles : la mendicité. Cette mendicité-là, dans le cadre spécifique de la population *Roms*, est justifiée parfois par une notion de « culturelle ». Or, elle n'est pas « culturelle » mais « criminelle », il s'agit clairement de la traite des êtres humains. Ces personnes sont sous l'emprise de communautés, clans, familles et de systèmes organisés : elles sont amenées par bus, on leur promet une vie et un travail honorable alors qu'elles se retrouvent à mendier et à payer leurs recettes aux organisateurs, sous divers prétextes. Elles sont parfois victimes de commission d'infractions forcées : elles se voient obligées de se prostituer, de cambrioler, de voler, etc. Cette loi n'est pas là pour criminaliser les pauvres mais pour rendre visible cette criminalité, qui est l'une des plus grave de notre époque. C'est Interpol, Europol, Fedpol qui le disent. Cette loi est un outil qui permet de contrôler la mendicité, qui souvent est associée à d'autres formes de délits. Mais surtout, cette loi est un outil qui permet d'établir des liens avec les mendiantes et mendiants. Abroger cette loi c'est se priver d'un moyen de venir en aide à des victimes de traite des êtres humains, dont certaines sont mineures. Mesdames les députées, Messieurs, les députés, dans sa grande sagesse la Commission a refusé l'entrée en matière du PL 12021 et vous remercie de bien vouloir en faire autant.

Projet de loi**(12021-A-I)****modifiant la loi pénale genevoise (LPG) (E 4 05) (Pour ne pas criminaliser et pénaliser la pauvreté)**

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. 11A (abrogé)**Art. 2 Entrée en vigueur**

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

Date de dépôt : 4 septembre 2017

RAPPORT DE LA MINORITÉ

Rapport de M. Alberto Velasco

Mesdames et
Messieurs les députés,

Introduction

Afin d'avoir un historique des raisons et circonstances qui ont conduit à ce que notre canton se donne une disposition aussi inhumaine, il semble important pour le rapporteur de minorité de retranscrire l'historique figurant dans l'exposé des motifs du projet de loi.

Repères chronologiques

Voté en 2007, l'article 11A interdisant la mendicité est introduit dans la loi pénale genevoise. Cette disposition entre en vigueur le 1^{er} janvier 2008.

A la suite de quoi, un recours est déposé devant le Tribunal fédéral arguant qu'« interdire purement et simplement la mendicité sur tout le territoire est anticonstitutionnel. C'est non seulement disproportionné au vu de l'intérêt public, mais surtout cela viole la liberté personnelle ». La défense avait invoqué « une violation notamment des articles 7 (respect de la dignité humaine) et 10 (droit à la liberté personnelle) de la Constitution. Le droit à l'autodétermination, notamment au libre choix du mode de vie, découlant de l'art. 8 de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) a également été invoqué ». Ces arguments ne convaincront pas les juges du Tribunal fédéral. Le 9 mai 2008, ils déboutent les recourants en invoquant « l'intérêt public et le respect du principe de proportionnalité » et estimant « que cette interdiction est une restriction admissible de la garantie de la liberté personnelle ».

En avril 2012, deux motions aux libellés tristement évocateurs, « *Toujours plus de mendiants, cela suffit !* » (M 2067) et « *Fermons les campements de Roms : ras-le-bol des dépotoirs !* » (M 2073), sont sagement refusées par la majorité du Grand Conseil.

En avril 2012, une pétition demandant l'annulation de l'interdiction de la mendicité est déposée à Genève. Elle sera cavalièrement traitée. Après l'audition des représentants des pétitionnaires, toutes les demandes d'auditions seront refusées. Après avoir vu son renvoi à la Commission des droits de l'Homme purement et simplement négligé, elle sera déposée sur le bureau du Grand Conseil. A noter que le principal argument pour rejeter, sans autre forme de procès, cette pétition, forte de 3300 signatures, aura été le poncif de la prétendue prévalence en la matière de réseaux criminels organisant et exploitant la mendicité.

En septembre 2015, la presse titre : « **L'amende pour mendicité a pratiquement doublé.** Durant le premier semestre 2015, plus de 2200 contraventions ont été dressées. Les tarifs sont passés à 200 francs »

Actuellement, l'avocate Dina Bazarbachi a interpellé la Cour européenne des droits de l'homme à Strasbourg. Elle conteste la vision restrictive développée par le Tribunal fédéral. Elle dit fonder de grands espoirs sur un arrêt rendu par la cour constitutionnelle autrichienne, qui « *a déclaré, dans un cas semblable à celui de Genève, qu'interdire la mendicité était contraire à la liberté personnelle et à la liberté d'expression* ». Cet arrêt, récent, relève que « *l'Etat n'a pas le droit d'intervenir auprès de ceux qui souhaitent faire part de leur détresse* ».

Septembre 2016, le Grand Conseil vaudois, de justesse, interdit la mendicité sur son territoire.

Novembre 2016, un recours contre cette loi est interjeté devant la Cour constitutionnelle vaudoise. Celle-ci dispose de six mois pour rendre une réponse. Dans cette attente, l'effet suspensif s'applique.

L'auteur de projet de loi souligne que « Mendier n'est pas une solution de facilité. Cela consiste le plus souvent à être confronté, au mieux, à l'indifférence des quidams, au pire, à leur mépris, à leur hostilité. Mendier n'est pas un choix de vie. Ce n'est pour ceux qui n'ont aucune autre alternative qu'une quête désespérée de la survie. »

Auditions

Partant du principe que le rapport de majorité a relaté avec précision les propos des auditionnés, le rapporteur se limitera à en mettre en exergue certains qui, à son avis, méritent d'être relevés.

Audition par M^{me} Jocelyne Haller, auteure du projet de loi

Lors de son audition, l'auditionnée relève avec pertinence que, lorsqu'il s'agit de mendicité, les débats soulèvent des discussions lourdes et elle souligne que le but de ce projet de loi est de ne pas criminaliser et pénaliser la pauvreté, car la mendicité n'est ni un choix de facilité ni un choix de vie. Elle estime à juste titre que le fait d'abolir cet article permet, justement, de s'intéresser aux causes qui mènent à cette pauvreté. Et contrairement à ce que certains groupes pensent, elle estime qu'une telle abolition n'est pas une manière d'adopter une attitude complaisante face à la mendicité. En effet, elle estime que, selon les informations portées à sa connaissance, cette loi coûte plus d'argent qu'elle n'en rapporte !

Interpellée au sujet du fait que ce n'est pas culturel de mendier mais que les réseaux de mendicité existent et que ce sont de très riches qui exploitent de très pauvres partant de réseaux mafieux, elle indique que la police locale n'a pas pu établir que ces réseaux de mendicité existent et que beaucoup de spécialistes réfutent ces propos. Par ailleurs, elle relève que la réglementation actuelle permet suffisamment bien de protéger les victimes de traite d'êtres humains sans qu'il soit nécessaire de maintenir cette réglementation qui lie la mendicité à cela. Selon elle, lier cela à la mendicité laisse croire qu'il s'agit d'un petit délit.

Intervention et prise de position du rapporteur de minorité

Le rapporteur de minorité, lors de son intervention, interroge sur la possibilité pour les mendiants de se rendre à l'Hospice général pour bénéficier des prestations d'aide sociale, en ajoutant que les mendiants stigmatisés sont les *Roms* alors qu'il existe, notamment, des Espagnols et d'autres nationalités qui mendient. Et la réponse est qu'effectivement cette population n'a pas droit aux prestations de l'HG. Ensuite, de manière ironique, le rapporteur de minorité demande s'il ne faudrait pas s'attaquer à la fermeture du CARÉ, puisque les personnes qui s'adressent à ce lieu le font pour quémander de la nourriture. Or, la mendicité peut prendre deux formes : soit la mendicité pour de l'argent, soit la mendicité pour de la nourriture. Dès lors, puisque mendier un sandwich est aussi une forme de mendicité, il se pose cette question. Revenant sur les réseaux mafieux, le rapporteur de minorité estime, de manière ironique, qu'il faudrait ainsi fermer le CARÉ et les structures du même genre puisque les réseaux mafieux envoient aussi leur personnel mendier à manger.

Le problème de la mendicité de rue est qu'elle nous renvoie à une image d'une époque, pas trop lointaine, où ce phénomène était des plus normaux, pour ne pas dire des plus banals, et que l'on essaie d'effacer de notre

imaginaire. S'il est vrai que notre société de par ses conquêtes sociales a fait en sorte de préserver la dignité de chacun de nous en nous évitant d'aller mendier pour pouvoir subsister ou simplement avoir accès à un minimum de prestations, rien ne nous garantit qu'un jour nous ne soyons pas amenés à devoir mendier pour cause d'Etat défaillant ou simplement par détresse. Et ce jour, chers collègues, vous serez face à une loi qui vous l'interdira. Ce n'est pas par une loi répressive que l'on doit combattre la mendicité synonyme de misère, mais par une loi qui combatte justement cette misère en donnant aux personnes les moyens de se soustraire à celle-ci.

Sachez, Mesdames et Messieurs les députés, que l'équilibre entre le système social qui s'essouffle et les infrastructures de solidarité qui se développent est très fragile, car les structures de solidarité dépendent elles aussi des aides étatiques et de la charité de chacun.

J'ai vu une femme, mendiante, se faire insulter et molester par des personnes qui estimaient qu'elle dégradait l'image de notre pays. Cette femme avait les larmes aux yeux, acculée qu'elle était par la vindicte, et nous dûmes intervenir pour la protéger. Ses larmes, ce n'était pas des larmes issues de la peur, mais celles que l'on verse quand notre dignité et mise à mal, sans aucun moyen de se défendre. De telles réactions sont provoquées par ceux et celles qui ont instrumentalisé cette situation à des fins politiciennes et électoralistes.

Par ailleurs, ce projet de loi a été élaboré dans un contexte particulier et l'on sait que les commissions ont tendance à déposer des initiatives sous le coup de l'émotion. Aussi, il ne faut pas stigmatiser les « *Roms* » en indiquant que ce sont tous des mendiants, car cela serait une atteinte grave à la personnalité et à la dignité. Les mendiants à Genève ne sont pas tous des « *Roms* » et tout le monde n'a pas accès aux services sociaux ; la mendicité est une réalité qui est méconnue à Genève.

On ne peut qu'être d'accord avec l'avis d'un des commissaires lorsqu'il dit que l'on criminalise une situation difficile. Car, même si le système social est globalement bon, il est en régression et nous risquons, à plus ou moins court terme, de voir des Genevois qui n'auront pas d'autres solutions que d'aller mendier ; et donc, avec le maintien de cette loi, des Genevois devront être criminalisés.

Il en va de même avec la déclaration de cette autre commissaire qui rappelle que, lorsque cette loi a été votée par le Grand Conseil, l'objectif n'était pas de protéger les gens et qu'il s'agit peut-être d'un simple effet secondaire bénéfique, mais il n'est pas l'instrument pivot de la lutte contre la traite d'êtres humains. Elle rappelle que, d'un point de vue philosophique, il est gênant de criminaliser la pauvreté et la mendicité.

En conclusion, la mendicité, Mesdames et Messieurs les députés, est l'expression d'une discrimination sociale subie, conséquente à des inégalités sociales. Tant qu'elle sera perçue sous un angle caritatif par les uns et criminalisée par les autres en s'appuyant sur une disposition inique, elle existera, car elle conforte les uns et les autres dans leur attitude. Car cette loi ne s'applique pas uniquement aux « *Roms* », mais à l'ensemble de la population. En définitive, pour tous les citoyens et citoyennes, soucieux et soucieuses de l'image de nos institutions et des lois qui les régissent, cette loi pose problème et il est temps que de retrouver non pas un esprit répressif, mais plutôt solidaire.

Au regret de la minorité composée de 1 EAG, 3 S et 1 Ve, la majorité composée de 1 PDC, 3 PLR, 2 UDC et 3 MCG a été sourde aux éléments qui lui ont été exposés et elle a refusé ce projet de loi en refusant son entrée en matière.