

Date de dépôt : 16 novembre 2021

Rapport

de la commission judiciaire et de la police chargée d'étudier le projet de loi de M^{mes} et MM. Pierre Bayenet, Jocelyne Haller, Françoise Nyffeler, Christian Zaugg, Salika Wenger, Pierre Vanek, Olivier Baud, Jean Batou, Emmanuel Deonna, Badia Luthi, Diego Esteban, Sylvain Thévoz, Grégoire Carasso, Nicole Valiquer Grecuccio modifiant la loi pénale genevoise (LPG) (E 4 05) (Pour mettre un terme à la criminalisation de la mendicité et amnistier les victimes de cette disposition)

Rapport de majorité de M. Pierre Conne (page 1)

Rapport de première minorité de M. Alberto Velasco (page 37)

Rapport de deuxième minorité de M^{me} Dilara Bayrak (page 41)

Rapport de troisième minorité de M. Pierre Bayenet (page 43)

RAPPORT DE LA MAJORITÉ

Rapport de M. Pierre Conne

Mesdames les députées, Messieurs les députés,

La commission judiciaire et de la police a traité cet objet en cinq séances, le 15 avril, les 6 et 27 mai, le 10 juin et le 30 septembre 2021, présidées par M. Pierre Conne et M. Marc Falquet.

Les personnes suivantes ont pris part aux travaux : M. Mauro Poggia, conseiller d'Etat (DSPS), M. Sébastien Grosdemange, secrétaire général adjoint (DSPS), M. Alexandre Vautravers, chargé de projet (DSPS), ainsi que M. Jean-Luc Constant, secrétaire scientifique (SGGC).

Les procès-verbaux ont été tenus avec exactitude par M^{me} Mariama Laura Diallo et M. Emile Branca.

Présentation de la problématique

Depuis 2008, la loi pénale genevoise (LPG) interdit la mendicité sur tout le territoire cantonal.

En février 2014, une personne appartenant à la communauté rom a été déclarée coupable de mendicité par le Tribunal de police du canton de Genève et condamnée au paiement d'une amende de 500 francs assortie d'une peine privative de liberté (ci-après : PPL) de cinq jours en cas de non-paiement.

Cette personne fit appel de cette décision du Tribunal de police auprès de la Chambre pénale d'appel et de révision de la Cour de justice, qui débouta la requérante de tous ses griefs.

Elle alléguait notamment une violation de sa liberté de communication, protégée, selon elle, par l'article 16 de la Constitution suisse et par l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme (Convention). Elle faisait également valoir une violation de l'interdiction de discrimination indirecte au sens de l'article 14 de la Convention et de l'article 8, alinéa 2 de la Constitution suisse, combiné avec l'article 11A de la LPG. Par ailleurs, elle se plaignait d'une violation de sa liberté personnelle (articles 7, 10 et 36, alinéa 3 de la Constitution, et article 8 de la Convention), ainsi qu'une interprétation arbitraire de l'article 11A de la LPG en raison de l'absence de définition légale de la mendicité.

Celle-ci saisit alors le Tribunal fédéral d'un recours contre la décision de la Chambre pénale d'appel et de révision, reprenant en substance les griefs déjà formulés devant les instances cantonales.

Dans l'arrêt qu'il rendit le 10 septembre 2014, le Tribunal fédéral rejeta tous ses griefs, confirmant ainsi les décisions de la justice cantonale genevoise.

Par conséquent, entre le 24 et le 28 mars 2015, cette personne fut placée en détention à la prison de Champ-Dollon pour non-paiement de l'amende.

Cette affaire fut ensuite portée devant la Cour européenne des droits de l'Homme (CourEDH) : Affaire Lacatus c. Suisse (Requête n° 14065/15).

Le 19 janvier 2021, la CEDH rend un arrêt qui, en substance, donne en partie raison à la requérante et demande à la Suisse – donc à Genève – de revoir sa législation en matière de réglementation de la mendicité.

Cet arrêt se fonde notamment sur les faits suivants :

- L'interdiction générale de mendicité prévue par une disposition pénale est une exception au sein des Etats membres du Conseil de l'Europe ;

- La sanction est grave, automatique et quasi inévitable, ayant atteint la dignité humaine d'une personne extrêmement vulnérable, sans autres moyens que la mendicité pour survivre ;
- La mesure est disproportionnée à la lutte contre la criminalité organisée et à la protection des droits des passants, résidents et propriétaires des commerces ;
- Il existe des possibilités de mesures moins restrictive ;

La réaction des autorités de poursuite pénale genevoises fut immédiate et le procureur général du canton de Genève a suspendu l'application de la loi pénale genevoise réprimant la mendicité dans les jours qui ont suivi la publication de l'arrêt de la CourEDH.

La non application d'une loi ne pouvant être que limitée dans le temps, il était nécessaire de légiférer afin de modifier la LPG pour la rendre compatible avec l'arrêt de la CourEDH.

Présentation du PL 12862

Ce projet de loi formule quatre propositions de modification de la loi pénale genevoise :

- il prévoit l'abrogation de l'article 11A, ce qui dépénalise totalement la mendicité, non seulement l'acte de mendier, mais aussi celui d'organiser la mendicité et d'instrumentaliser à cette fin des personnes mineures ou dépendantes.
- il introduit un nouvel article 16 qui
 - amnistie toutes les sanctions ordonnées en application de l'ancien article 11A
 - rétrocède les amendes et frais d'ores et déjà perçus en vertu de l'ancien article 11A
 - dédommage les personnes ayant été mises en détention pour une sanction prononcée en application de l'ancien article en leur versant une indemnité.

Ce projet de loi va au-delà des conclusions de l'arrêt de la CourEDH, qui ne dit pas que la mendicité peut être pratiquée sans aucun cadre et, de surcroît, il abroge la base légale qui permet de protéger les personnes mineures ou fragile contre leur exploitation à des fins de mendicité.

Position du Conseil d'Etat

Le Conseil d'Etat a unanimement estimé que la mendicité devait rester interdite dans une mesure compatible avec la décision de la Haute Cour.

Le Conseil d'Etat retient en priorité la nécessité de conserver une base légale permettant de protéger les personnes mineures ou dépendantes de toute exploitation à des fins de mendicité.

D'autre part, les abords de certains lieux doivent rester interdits à la mendicité afin de protéger les personnes qui les fréquentent comme les établissements de l'enseignement obligatoire, les crèches, les hôpitaux, les cliniques et les maisons de repos.

Les organisations internationales doivent également être protégées, de même que les représentations étrangères au regard des obligations internationales de la Suisse en sa qualité d'Etat hôte.

Certaines rues à vocation commerciales qui président à l'attractivité économique et touristique de Genève doivent être préservées.

Le PL 12862, qui vide la LPG de toute substance en matière de réglementation de la mendicité, n'est donc pas acceptable. De surcroît, en prévoyant une amnistie et des indemnisations pour les personnes qui auraient été condamnées sous l'empire de l'ancien droit, ce projet de loi s'oppose au principe de non rétroactivité des lois.

Audition du major Luc Broch, chef de la police de proximité et du sergent-chef Fabien Germann, BTPI (Brigade de lutte contre la traite d'êtres humains et la prostitution illicite)

M. Germann a démantelé des réseaux roumains qui exploitaient la mendicité de leurs compatriotes. Il a participé à plusieurs commissions rogatoires en Roumanie où ces clans sont considérés comme des organisations mafieuses. Cette expérience permet de comprendre comment fonctionne ce type de mendicité organisée contre laquelle il est nécessaire de continuer de lutter, autant dans l'intérêt de personnes mendiantes que dans celles qui subissent les comportements parfois intolérables de ces mendiants.

Schématiquement, il y avait trois régions de Roumanie qui étaient représentées de manière clanique à Genève :

- La région de Bistrița-Năsăud qui gérait le quartier de Plainpalais/Jonction ;
- La région de Mureș qui gérait la place du Cirque ;
- La région d'Aiud qui gérait la gare Cornavin et la Servette.

C'est une organisation clanique qui dirigeait ces réseaux, avec un chef à sa tête qui envoie les membres du clan mendier (souvent les femmes, parfois des mineures) et récolte le fruit de leur mendicité. Des cas de quasi esclavage ont été identifiés, notamment un jeune avait été loué par son père resté en Roumanie à des gens de son village qui l'ont exploité pendant deux mois à Genève.

Ces enquêtes permettent de mettre en lumière et de réprimer tout ce qui gravite autour de la mendicité. Enormément de délits pénaux peuvent être découverts par la police (prostitution de mineures, vols et brigandages, etc.).

M. Broch précise que l'activité de la police ne visait pas « à faire cesser » la mendicité, mais visait à comprendre comment s'opérait cette dernière. L'enquête a effectivement pu démontrer que cette mendicité était organisée. Cette mendicité ne servait pas aux personnes qui étaient dans la nécessité, puisque le fruit de celle-ci était donné à un chef de clan. Il rappelle qu'il y a une dizaine d'années, Genève était confronté à une forte problématique d'insécurité liée à cette pratique. Le canton a également été confronté à des problématiques de mendicité par des mineurs et de prostitution. Il a fallu faire des enquêtes pour comprendre le fonctionnement et le phénomène. C'est pour cela que rendre licite la mendicité sur le territoire cantonal ramènerait de nouveau des problèmes de traites des êtres humains et exploitation de la force de travail. S'agissant du problème de fond, il est difficile pour la police d'agir sur la source du problème. Il n'est pas possible « d'empêcher » la communauté Rom de venir sur le territoire puisqu'elle peut venir pendant 3 mois en qualité de touriste. L'objectif de la loi sur la mendicité était de rendre le territoire genevois moins attractif en matière de mendicité. Par ailleurs, il rappelle que la loi fédérale sur les étrangers et l'intégration (LEI) dispose qu'un étranger ne peut séjourner sur le territoire suisse uniquement si ce dernier peut subvenir à ces besoins ou s'il trouve un emploi.

M. Broch aborde la question des oppositions aux contraventions. Il explique qu'une personne qui fait l'objet d'une contravention peut bien évidemment faire opposition. La difficulté qu'il y a avec la communauté Rom est que celle-ci est itinérante. Dans ce cadre, il est souvent très difficile de notifier la sanction finale du Service des contraventions (ci-après : SdC). Le but de la sanction de la mendicité n'est pas pécuniaire. Il n'y a donc pas d'appréciation du bénéfice par rapport à la sanction d'un comportement qui est illicite au regard de la loi ou d'un règlement.

M. Broch indique que dans les années 2008-2010, il y avait énormément de mineurs qui mendiaient, soit des enfants en très bas âge qui accompagnaient leurs parents soit des jeunes enfants entre 5 et 10 ans qui s'adonnaient eux-mêmes à la mendicité. Le Conseil d'Etat de l'époque avait

pris une disposition qui disait que cette situation n'était pas tolérable. Il y avait une mesure de protection des mineurs. Ces derniers, avec leurs parents, étaient dirigés vers le SPMi. Suite à cette disposition, il n'y a pratiquement plus eu de cas de mendicité liés à des mineurs. Il y a aussi à prendre en compte la Convention sur le droit de l'enfant et de l'éducation. Ces enfants étaient en âge de scolarité et donc le Conseil d'Etat souhaitait que ces derniers soient effectivement scolarisés. Le problème était que les parents refusaient catégoriquement que leurs enfants soient scolarisés. Les parents ne voulaient vraiment pas que leurs enfants sortent de l'organisation clanique. Aujourd'hui, il y a très peu de problématique en matière de mendicité des mineurs en raison des dispositions de protection des mineurs qui ont été instaurées.

M. Germann revient sur la définition "clanique" qui signifie que les personnes d'une même famille ou d'un même village restent entre elles et ne vont pas aller voir d'autres personnes. La structure du clan est pyramidale, les clans cloisonnés les uns des autres, et l'argent de la mendicité remonte toujours vers le haut, à savoir vers le chef du clan.

S'agissant des mineurs, M. Germann donne l'exemple d'une jeune fille qu'il a pu aider à sortir de la mendicité. A 13 ans, cette dernière s'était retrouvée mariée de force en Roumanie, puis a été ensuite embarquée à Genève. Cette dernière dormait sous les ponts et était obligée de pratiquer la mendicité. Lorsqu'elle ne ramenait pas d'argent, elle se faisait battre. Il a eu besoin de 4 ans de discussions pour que cette dernière accepte de déposer plainte pénale. Il termine son propos en déclarant que ces personnes sont totalement déconnectées des autres lois que celles qui sont imposées par l'organisation clanique.

M. Broch ajoute que dans notre système juridique, une organisation clanique ne peut pas être considérée comme une organisation familiale qui se déplace de manière touristique à Genève, dès l'instant où l'on sait qu'il y a des mineurs qui sont prêtés à d'autres familles et qui deviennent force de travail. Les faits qui ont été constatés par la police genevoise ont démontré des manquements graves dans les devoirs d'éducation des parents.

M. Broch relève que depuis que le Procureur général a suspendu l'application de l'article 11A LPG et que la mendicité n'est plus punissable à Genève, la police ne peut plus amender la mendicité. En revanche, les infractions connexes à la mendicité qui dépendent du CPS (escroquerie, etc.) continuent à être poursuivies. Les enquêtes en lien avec ces infractions se poursuivent toujours actuellement. La police est néanmoins préoccupée aujourd'hui par un possible retour de la situation très tendue en matière de mendicité que le canton de Genève a connue il y a une dizaine d'années. De

plus, avec le retour des beaux jours, il y a un risque qu'un appel d'air de la mendicité apparaisse.

Questions des commissaires

Un commissaire (EAG) demande quelle devrait être la distance nécessaire pour garantir la sécurité des utilisateurs de bancomats et postomats vis-à-vis d'un mendiant qui tenterait de s'immiscer dans une opération de retrait d'argent.

M. Broche rappelle que la prévention fait partie de la politique criminelle commune entre le Ministère public et le Conseil d'Etat. Depuis 2012, beaucoup d'actions de prévention ont été faites en la matière. Il se trouve que l'un des éléments qui ressort est le sentiment de vulnérabilité et d'insécurité dans des lieux où il y a un échange d'argent (bancomats et postomats), notamment chez les personnes âgées qui ont encore des habitudes différentes en termes d'utilisation des outils informatiques. Il est difficile de déterminer précisément un métrage. Il pense qu'un rayon de 50 mètres peut être une distance raisonnable.

Ce même commissaire (EAG) indique que la loi sur le commerce itinérant réglemente les commerces, le règlement sur la salubrité et la tranquillité publiques (RSTP) réglemente les musiciens ambulants et le règlement sur la surveillance des mineurs (RSM) dispose de l'interdiction de mendier pour les mineurs. Ce sont trois domaines auxquels le Conseil d'Etat a jugé utile d'introduire de nouvelles réglementations. Il demande pourquoi le Conseil d'Etat ne pense pas que la réglementation actuelle est suffisante.

Pour M. Grosdemange, le RSM est obsolète car il fait référence à une loi pénale genevoise qui n'existe plus. Il y a eu des discussions autour de l'ancien article 125 Cst-GE qui permettait les règlements de police. Dans ce cadre, on ne savait pas si cet article était suffisant pour fonder une contrainte pénale. Aujourd'hui, la doctrine est acquise sur le fait qu'il faut une loi formelle dans laquelle l'interdiction est mentionnée.

M. Germann ajoute qu'en matière de traite d'êtres humains, il n'existe pas vraiment de jurisprudence en Suisse. Cette infraction est complexe à prouver. Selon lui, la contravention en premier échelon est toujours intéressante pour la police afin de pouvoir sanctionner et surtout avoir une prise de contact avec la personne qui mendie.

Un commissaire (PDC) demande si les services de police auditionnés ont constaté une augmentation de la mendicité ordinaire non organisée en lien avec la crise du Covid-19.

M. Broch indique que depuis la fin de la punissabilité de la mendicité, une augmentation de cette pratique a été constatée. Il y a également plus d'appels

qui arrivent à la centrale téléphonique de la police. Il dirait que 90% des interventions policière en la matière sont membres de la communauté ROM. Les personnes mendiantes issues de la communauté locale le font d'une manière probablement moins insistante et en restant moins longtemps à un endroit en particulier. Il y a en effet des gens qui se trouvent aux abords des centres commerciaux et qui demandent simplement de la nourriture. Mais la police a récemment découvert la situation dans laquelle des gens mendient avec des enfants dans des poussettes. Des personnes donnaient des Pampers à ces mendiants pour les jeunes enfants. Ensuite, les personnes qui bénéficiaient de ces Pampers retournaient dans le magasin pour aller se les faire rembourser. Il s'agit par conséquent d'une mendicité dite par astuce. S'agissant de la musique, il y a le règlement sur la salubrité et la tranquillité publiques (RSTP)¹ qui régit la situation des musiciens ambulants².

Ce même commissaire (PDC) rappelle que l'année dernière, un grand nombre de locaux qui étaient en « zone grise » et qui travaillaient dans l'économie domestique ont perdu leur travail subitement. Il demande si ces personnes-là ont été contraintes à se livrer également à la mendicité.

M. Broch précise que la police n'a pas constaté une population nouvelle qui a commencé à mendier depuis l'arrivée de cette pandémie. Il n'y a pas d'augmentation de la mendicité liée à une précarité qui est due à la crise du coronavirus. Il faudra voir l'évolution de la situation. L'un des indicateurs qui est déjà là c'est l'augmentation du nombre de personnes demandant l'aide sociale.

¹ https://silgeneve.ch/legis/data/rsg_e4_05p03.htm

² **Art. 38 RSTP- Musiciens ambulants**

¹ Les musiciens ambulants peuvent exercer leur activité sur la voie publique pour autant qu'elle ne constitue aucune gêne pour la circulation des véhicules ou des piétons et qu'elle ne trouble pas la tranquillité publique.

² Ils peuvent en particulier jouer : a) à l'intérieur des zones piétonnes, sauf dans les passages couverts et pour autant que l'accès aux magasins et établissements publics ne soit pas perturbé; b) sur l'ensemble des quais; c) sur les terrasses des établissements publics, dans la mesure où ils se trouvent sur leur périmètre et ont reçu l'autorisation de l'exploitant.

³ Ils ont l'interdiction de jouer : a) avant 10 h et après 22 h; b) aux abords ou à l'intérieur des lieux visés aux articles 18 à 24; c) aux abords ou à l'intérieur d'hôtels, de pensions ou d'établissements analogues; d) dans les transports publics.

⁴ Dans tous les cas, les musiciens ambulants ne peuvent stationner plus de 20 minutes au même endroit.

⁵ Les ensembles de plus de 5 musiciens sont interdits.

⁶ L'utilisation d'amplificateurs de son est interdite

Le commissaire (PDC) demande si ce sont les mêmes clans qui s'adonnent à la mendicité, respectivement à la prostitution.

M. Germann explique que la prostitution est légale dès le moment où l'obligation d'annonce de l'article 4 LProst³, ainsi que d'autres obligations, sont respectées. En revanche, au sein des milieux roumains et hongrois, il y a des femmes et des hommes qui vont se prostituer pour des clans, surtout aux alentours de la gare Cornavin. Il évoque également la méthode d'exploitation dite du « loverboy » où l'homme fait croire à la femme qu'il est amoureux afin de lui prendre tout son argent. Cette méthode est utilisée dans la prostitution au boulevard Helvétique ou dans les salons de massage.

Un commissaire (UDC) souhaite avoir des précisions sur les profils des mendiants locaux.

Le président a une question concernant les modes de vie de ces communautés sur le territoire genevois. Il demande si ces personnes ont accès à des abris chauffés, à des structures d'hygiène et aux soins. Il demande également si les enfants de ces communautés auraient potentiellement accès à l'instruction.

M. Broch explique que d'une manière générale, la mendicité ne sert pas à enrichir leur quotidien. La plupart de ces gens vivent de l'assistance sociale genevoise, c'est-à-dire qu'ils mangent au sein d'infrastructures d'accueil notamment celle de la Ville de Genève. Ils dorment sur l'espace public sous les ponts. L'argent qui provient de la mendicité ne sert pas celui qui mendie. S'agissant de la scolarité, Genève est signataire de la Convention sur les droits de l'enfant. Les enfants qui sont en situation irrégulière auraient le droit à l'éducation. Les enfants mineurs de la communauté Rom pourraient entrer dans le système éducatif mais comme dit précédemment les parents de ces derniers ne le souhaitent pas.

M. Germann ajoute que tout l'argent de la mendicité revient aux pays d'origine. En sachant que le salaire moyen de leurs zones est de 100 euros par mois environ. L'allocation familiale est de 5 à 10 euros par enfant. Il indique également avoir pu constater de ses propres yeux que certaines maisons de mendiants genevois étaient luxueuses ou de grandes maisons en cours de construction dans les villages de Roumanie d'où proviennent les mendiants qui officient à Genève.

³ https://silgeneve.ch/legis/data/rsg_i2_49.htm

Audition simultanée de la professeure Maya Hertig Randall, département de droit public, vice-doyenne de la Faculté de droit public, Université de Genève, et du professeur Bernhard Sträuli, directeur du département de droit pénal, Université de Genève

Introduction générale sur la Cour européenne des droits de l'homme

La professeure Hertig Randall commence son propos en précisant que la Cour européenne des droits de l'homme (ci-après : CourEDH) tranche toujours des cas individuels et concrets. Cette dernière ne procède pas dans l'abstrait au contrôle de conformité d'une loi avec la Convention européenne des droits de l'homme (ci-après : CEDH). Toutefois, dans le cadre de l'analyse d'un cas concret, les faiblesses d'une législation nationale peuvent être mises en exergue. Elle explique que vu que la CourEDH statue sur un cas d'application, celle-ci dit souvent uniquement ce qui est nécessaire pour résoudre ledit cas. La CourEDH ne dira pas comment le législateur devrait réviser sa loi. Il faut toujours essayer de lire entre les lignes afin de comprendre la réelle portée de l'arrêt. Elle ajoute que la jurisprudence de la CourEDH est évolutive. C'est la première fois qu'elle s'est prononcée au sujet d'un cas portant sur la mendicité.

Analyse de l'arrêt de la CourEDH Lacatus c. Suisse

La professeure Hertig Randall en vient précisément à l'arrêt de la CourEDH en question. L'arrêt Lacatus c. Suisse rappelle que la mendicité est protégée par l'art. 8 CEDH. La CourEDH fait également un lien avec la dignité humaine. Elle souligne que la CourEDH ne fait pas systématiquement référence à la dignité humaine dans ses arrêts. En effet, le fait de s'adresser à autrui en demandant de l'argent a pour objectif de surmonter une situation inhumaine et précaire. La CourEDH souligne également que les droits de la CEDH ne doivent pas être théoriques ou illusoire, mais doivent être concrets et effectifs. Cela implique de prendre toujours en considération les spécificités du cas concret par une analyse des réalités économique et sociale de la personne concernée.

La CourEDH ne dit pas qu'il est impossible de réglementer la mendicité. En revanche, la réglementation ne doit pas vider la mendicité de sa substance. La professeure Hertig Randall évoque un arrêt de la Cour constitutionnelle autrichienne qui s'était prononcée sur l'interdiction de la mendicité. Cette dernière avait rappelé que lorsque le législateur interdit la mendicité dans certaines zones, il faut encore que les personnes puissent avoir suffisamment de possibilités de pouvoir s'adonner à la mendicité dans des endroits bien fréquentés. En effet, il est nécessaire que les mendiants puissent avoir une chance effective d'obtenir de l'argent. Le deuxième

principe important est que la législation réglementant la mendicité doit permettre une véritable mise en balance des intérêts en jeu.

La CourEDH adresse une critique à la législation genevoise en déclarant que cette dernière sanctionne de manière générale les personnes qui se livrent à la mendicité. Une mesure aussi radicale nécessite une justification solide et un contrôle particulièrement sérieux. L'art. 8 CEDH aurait exigé des tribunaux internes qu'ils se livrent à un examen approfondi de la situation concrète du cas d'espèce.

La CourEDH donne 4 critères pour opérer cette mise en balance des intérêts en jeu :

- Le premier critère est la vulnérabilité de la personne concernée.
- Le deuxième critère est la nature de la mendicité, à savoir est-elle agressive ou inoffensive.
- Le troisième critère est le lieu où est pratiqué la mendicité.
- Le dernier critère concerne l'appartenance ou non de la personne à un réseau criminel.

S'agissant du premier critère, la CourEDH dit que des personnes extrêmement pauvres sont dans une situation de vulnérabilité manifeste. Dans ce contexte, elle relève également qu'il y a eu une sanction grave car d'une façon quasiment automatique, cette personne très pauvre, ne pouvant régler l'amende, se retrouve en détention. La CourEDH déclare que pour justifier une telle atteinte, de solides motifs d'intérêt public doivent être présents. Une PPL ne va pas être facile à justifier lorsque celle-ci est ordonnée à l'encontre d'une personne dans une situation d'extrême vulnérabilité. Différents intérêts publics sont signalés par la CourEDH, comme par exemple la lutte contre la traite des êtres humains et la lutte contre l'exploitation des enfants. Toutefois, la CourEDH se montre critique lorsqu'une législation nationale pénalise les victimes. Il faudrait que la législation concernée sanctionne les personnes qui organisent ces trafics. Les autres intérêts publics mentionnés sont l'ordre, la sécurité et la tranquillité publique. Dans ce cadre, la CourEDH considère que ces derniers sont en jeu lorsque l'on a affaire à de la mendicité dite agressive. Elle donne lecture d'un passage de l'arrêt : « [...] la Cour n'exclut pas que certaines formes de mendicité, en particulier ses formes agressives, puissent déranger les passants, les résidents et les propriétaires des commerces ». La mendicité agressive est donc à distinguer de la mendicité passive. La CourEDH a également analysé l'argument du gouvernement qui déclarait que l'attractivité de la ville devait être sauvegardée. Dans ce cadre, la CourEDH laisse entendre qu'elle doute qu'il s'agisse d'un intérêt public suffisamment solide.

Analyse juridique du PL 12862

Le professeur Straüli aborde le PL 12862. Celui-ci vise à abroger purement et simplement l'article 11A LPG. Il fait observer que la CourEDH n'impose pas l'abrogation de cette disposition. La CourEDH admet dans des limites, certes étroites, la possibilité de réprimer certaines formes de la mendicité. En complément de cette abrogation, l'article 16 du PL 12862 prévoit le prononcé d'une amnistie en faveur de toutes les personnes ayant fait l'objet d'une condamnation. Il explique qu'il est possible pour le législateur de prononcer une telle amnistie. En revanche, l'arrêt de la CourEDH n'impose pas cette dernière. La CourEDH impose uniquement à la Suisse respectivement le canton de Genève d'adapter sa législation aux exigences de sa jurisprudence. L'article 16, alinéa 2 du PL 12862 propose que les amendes et les frais déjà perçus soient rétrocédés. Cette faculté n'est également pas imposée par la CourEDH. Dans ce cadre, il souhaite soulever quelques difficultés pratiques. Il indique qu'il y a passablement de complications administratives qui pourraient en découler. En effet, il comprend que cette disposition s'appliquerait d'office. L'Etat devrait, en quelque sorte, « courir après les différents condamnés » afin de leur proposer le remboursement des amendes et des frais. La solution alternative pourrait résider dans une démarche sur demande. Il est persuadé que dans ces milieux-là, le bruit courra très rapidement que le canton de Genève offre le remboursement des amendes et des frais. L'article 16, alinéa 3 dispose d'une indemnité dédommageant les personnes ayant été mises en détention pour une sanction prononcée en application de l'ancien article 11A LPG. Là aussi, le législateur pourrait envisager d'instaurer une démarche sur requête.

Question des commissaires

Un commissaire (MCG) demande aux auditionnés leurs avis sur la légitimité de la CourEDH. Cette dernière est contestée par un certain nombre de personnes. On entend beaucoup de chose sur cette Cour, notamment qu'elle serait noyauté par certaines ONG.

La professeure Hertig Randall rappelle que la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) est un traité que la Suisse a ratifié. Les arrêts de la CourEDH sont obligatoires et doivent être mis en œuvre. Elle estime que tout le système des droits humains a clairement une utilité. L'idée est d'avoir un regard critique de l'extérieur. La Suisse a revu un grand nombre de domaines du droit grâce à la jurisprudence de la CourEDH.

Le professeur Straüli partage entièrement l'analyse de sa préopinante. Il ajoute que c'est quand même sous l'impulsion de la CourEDH que les droits

des parties ont largement évolué jusqu'à ce qu'ils soient versés dans ce nouveau réceptacle qu'est le code de procédure pénale suisse depuis 2011.

Un commissaire (MCG) évoque un cas personnel qu'il a vécu. Un mendiant est venu toquer à sa porte de voiture pour demander l'aumône. Il demande si ce genre de situation, qui distrait l'attention d'un conducteur au volant, ne tombe pas sous le coup de la LCR. Il cite d'autres exemples, comme des mendiants mal intentionnés qui profitent de la détresse de certaines personnes pour faire de la mendicité un business. Tout cela créé de l'insécurité. Il demande de quelle manière on peut limiter ce fléau via une loi.

La professeure Hertig Randall explique, concernant la sécurité routière, qu'il y a clairement un intérêt public légitimant l'intervention. Toutefois, il y a une distinction à opérer entre l'interdiction totale de la mendicité et l'interdiction par contexte. En outre, il y a toujours la question de l'efficacité légale. Le fait d'interdire complètement la mendicité ne va pas forcément éradiquer totalement le phénomène. Elle souligne le fait que le Tribunal fédéral (ci-après : TF) avait dit, avant l'arrêt de la CourEDH, que mendier était un droit fondamental (liberté personnelle de s'adresser à autrui). Dès qu'un droit est reconnu comme fondamental, on peut le limiter mais pas le vider de sa substance.

Le président se tourne vers le DSPS en indiquant avoir entendu que la police aurait reçu une directive pour ne plus amender les mendiants sur la voie publique et ce même sur la route.

M. Grosdemange précise que le Ministère public a pris position à la suite de cet arrêt de la CourEDH. Celui-ci a suspendu la punissabilité de la mendicité le temps que le parlement légifère en conformité avec ledit arrêt. En revanche, les règles de la LCR s'appliquent toujours. La LPG ne s'applique pas sur le terrain de la circulation routière.

M. Poggia ajoute que le DSPS s'assurera que la LCR soit effectivement appliquée.

Un commissaire (EAG) demande d'où vient le terme de mendicité agressive et que signifie concrètement ce terme.

Le professeur Straüli indique qu'il s'agit d'un terme qui définit un comportement qui serait de nature à importuner les personnes ainsi démarchées.

La professeure Hertig Randall cite une définition anglo-saxonne qu'elle a trouvée intéressante : « *would cause a reasonable person to fear imminent physical injury or the imminent commission of a criminal act* ». C'est la personne raisonnable qui est le point de référence et non les sensibilités individuelles.

M. Poggia attire l'attention de la commission sur le considérant 97 de l'arrêt : « *Compte tenu de ce qui précède, la Cour n'exclut pas que certaines formes de mendicité, en particulier ses formes agressives, puissent déranger les passants, les résidents et les propriétaires des commerces* ». Il déclare que l'on voit bien que l'agressivité, dans ce contexte, n'est pas une agressivité verbale ou physique. On parle des conséquences au niveau du dérangement. Le fait de tirer la manche ou toucher physiquement un passant est davantage qu'un simple dérangement. Ce type de comportement pourrait même avoir une connotation pénale.

La professeure Hertig Randall pense qu'il serait utile d'auditionner une personne qui connaît bien le domaine de la protection de mineurs. En lisant l'article 11A, alinéa 1, lettre b du PL 12881 qui dispose de la chose suivante : « *Sera puni de l'amende : celui qui aura mendié en étant accompagné d'une ou plusieurs personnes mineures ou dépendantes* », elle relève que ce ne sont pas nécessairement les propres enfants du mendiant.

Le président demande s'il serait légalement possible de punir les personnes majeures qui auraient obligé des mineurs à mendier.

Le professeur Straüli note que c'est précisément le but de la disposition. L'idée est d'appréhender les personnes majeures qui exploitent la présence d'un mineur ou d'une personne dépendante afin d'augmenter leurs chiffres d'affaires. Cela étant, on peut tout à fait imaginer la situation d'une famille qui se trouve dans la détresse et qui n'a pas la possibilité de confier ses enfants à autrui pendant la mendicité. Selon lui, ce genre de cas de figure ne permet pas de fonder la punissabilité.

Un commissaire (PDC) indique que lors d'une précédente audition, la personne auditionnée a déclaré à la commission qu'à partir du moment où une amende devait être prononcée en vertu de cette loi, cette dernière violait la CEDH car on ne pouvait pas imaginer la conversion d'une amende infligée à un mendiant en PPL. La personne auditionnée a dit que dans ce contexte-là, la loi, si elle prévoit une interdiction assortie d'une amende, sera contraire à la CEDH.

La professeure Hertig Randall souligne la difficulté de répondre à cette question. En effet, la CourEDH n'a pas tranché cette dernière. Il faut toujours se rappeler que la restriction à un droit fondamental doit être proportionnée. La gravité de la sanction est un élément dans la mise en balance des intérêts. La CourEDH déplore quand même cette conversion automatique. Elle pense que le fait de maintenir la conversion de l'amende en PPL pourrait entraîner un risque que la CourEDH, dans un cas concret, juge cette situation comme étant contraire à la CEDH. Elle ne peut en revanche pas répondre dans

l'absolu. Elle ne serait pas aussi catégorique que la personne auditionnée en question qui disait que la conversion est, dans tous les cas, contraire à la CEDH.

Le professeur Straüli a l'impression que ce qui a dérangé la CourEDH est l'amende de 500 francs qui est convertie ensuite en 5 jours de PPL. Elle n'aurait peut-être pas tenu le même raisonnement s'il s'agissait d'une amende de 100 francs convertie en 1 jour de PPL. Il rappelle que l'article 36 CP⁴, repris dans le droit genevois, prévoit un certain automatisme. Si une sanction financière n'est pas payée et ne peut pas être recouvrée par la voie de la poursuite, notamment parce que l'on a affaire à une personne impécunieuse, à ce moment-là c'est automatiquement la PPL qui s'applique. En 2007, au moment de la révision de la partie générale du CP, il existait des dispositions qui disaient qu'il n'y avait pas de conversion en PPL lorsque l'auteur ne peut pas, sans sa faute, payer l'amende. Ces dispositions, dans la dernière révision, ont purement et simplement disparu.

La professeure Hertig Randall ajoute que la Rapporteuse spéciale des Nations unies sur l'extrême pauvreté et les droits de l'homme va plus loin. Elle a déclaré que lorsque l'on sanctionne des personnes essentiellement parce qu'elles sont pauvres, il y a une discrimination fondée sur la pauvreté. La CourEDH n'a pas suivi ce raisonnement, mais on ne peut pas exclure qu'elle le fasse à l'avenir.

La professeure Hertig Randall rappelle ne pas être présente ce soir pour donner une appréciation politique, mais pour montrer les limites qui découlent du droit conventionnel. Elle n'est pas totalement certaine qu'à chaque fois qu'un mendiant serait amendé, cette situation serait contraire à la CEDH. Elle pense que cela dépend vraiment du cas d'espèce. En outre, elle estime important de ne pas penser que chaque fois que des personnes viennent ensemble, ces dernières représentent nécessairement une exploitation. Il y a des structures familiales qui peuvent être différentes de celles que nous connaissons. Le critère d'organisation dans un but d'enrichissement est par conséquent intéressant.

4 Art. 36 CP – Peine privative de liberté de substitution

¹ Dans la mesure où le condamné ne paie pas la peine pécuniaire et que celle-ci est inexécutable par la voie de la poursuite pour dettes (art. 35, al. 3), la peine pécuniaire fait place à une PPL. Un jour-amende correspond à un jour de peine privative de liberté. Le paiement ultérieur de la peine pécuniaire entraîne une réduction proportionnelle de la peine privative de liberté de substitution.

² Si la peine pécuniaire est prononcée par une autorité administrative, un juge doit statuer sur la peine privative de liberté de substitution.

Une commissaire (Ve) déclare qu'il est très compliqué de débattre sur ce sujet sans tomber dans des considérations presque xénophobes. Le constat est qu'il existe des organisations claniques sur le territoire genevois. Il y un « problème » qui a été constaté par la population et par le DSPP. Elle demande s'il y a des bases légales qui existent pour passer par un autre chemin que l'interdiction de la mendicité.

Le professeur Straüli indique qu'il y a effectivement un arsenal dans le CP qui vise à combattre la traite d'êtres humains. Toutefois, cette dimension est totalement différente. Il n'est pas sûr que le chef de clan qui ordonne à des personnes d'aller mendier puisse être qualifié d'auteur d'une infraction de traite. L'idée est d'appréhender au niveau local, par le biais de l'amende, des phénomènes qui d'une manière générale remettent en cause l'ordre public dans son sens le plus large (tranquillité et sécurité publiques). Il rappelle que l'arrêt de la CourEDH a critiqué l'interdiction générale de mendier hors toutes circonstances particulières du cas d'espèce en termes de lieux, de comportements et de situations personnelles des auteurs. Il y a quand même une certaine marge de manœuvre pour légiférer.

Un commissaire (PLR) croit savoir que les cantons de Genève et Vaud sont les seuls cantons de Suisse qui connaissent une interdiction pénale de la mendicité. Il demande si cela est exact.

La professeure Hertig Ranall n'en est pas certaine. Il semble qu'il y ait à Bâle un projet de loi en cours de discussion avec une règle qui dirait que l'on ne peut pas mendier dans une zone de 5m autour des bâtiments.

Un commissaire (PLR) demande si les auditionnés peuvent confirmer que la libre circulation des personnes, dont la communauté Rom peut bénéficier si elle a la nationalité d'un Etat membre de l'UE, n'offre pas un droit inconditionnel d'entrer librement en Suisse pour y exercer la mendicité.

La professeure Hertig Randall explique qu'il faudrait analyser en détail l'ALCP. Elle pense que cela dépend de la durée du séjour. On peut entrer en Suisse sans visa en tant que touriste. Elle ne pense pas que l'ALCP dise qu'il n'est pas possible d'entrer en Suisse pour mendier.

Le professeur Straüli ajoute qu'il y a effectivement des limites à cette libre circulation. Les expulsions pénales selon l'article 66a CP ne sont pas incompatibles avec la libre circulation. Les Etats de l'UE et les Etats associés gardent une certaine marge de manœuvre pour notamment expulser judiciairement les personnes criminelles moyennant un certain nombre de conditions. S'agissant de la mendicité, il faudrait faire des recherches pour savoir si la libre circulation donne le droit de mendier.

Audition de M. Dominique Froidevaux, directeur, Caritas Genève

Introduction générale sur l'action de Caritas envers les roms

M. Froidevaux commence son propos en informant avoir transmis un document à la commission qui résume l'action du Pôle Médiation Intercommunautaire de Caritas Genève (ci-après : Caritas). Il déclare que Caritas est heureux d'être consulté pour un projet de loi de cette importance, surtout après l'arrêt de la CourEDH. Pour Caritas ce sujet est crucial car cela fait depuis plusieurs années que l'institution a développé une approche qui vise à trouver d'autres solutions pour les Roms. Les principes de base de l'approche consistent à considérer les individus et familles roms non pas seulement comme source de problèmes, mais également comme partie de la solution. Avant d'avoir mis sur pied un programme structuré avec la Ville de Genève et le Bureau d'intégration des étrangers, Caritas devait faire face à des vols dans ses épicerie. Ce sont avec les Roms que Caritas a réfléchi à la manière de stopper cette problématique. Des Roms formés à la médiation sont venus avec des collaborateurs de l'institution pour informer toutes les familles roms sur les lieux où il est possible de trouver à manger gratuitement. Caritas a également expliqué que ses épicerie ont été constituées pour des membres de la population genevoise qui n'arrivent pas à nouer les deux bouts. Cette simple explication a permis aux Roms d'obtenir des cartes d'épicerie et de comprendre que si l'on ne payait pas ce que l'on consommait dans ces lieux, tout le projet risquait de capoter. Suite à cela, l'association n'a plus jamais eu de vols dans ses épicerie. Depuis lors, le programme s'est structuré. Avec la Haute école de travail social de Genève (ci-après : HETS), il y a eu une première recherche qui visait à donner la parole aux Roms. La deuxième recherche s'est présentée sous la forme d'une action collaborative qui avait pour objectif de mettre en place le programme que les commissaires ont sous les yeux. Ce programme sert aussi bien l'intérêt de la population genevoise, les différentes catégories d'intervenants qui travaillent avec les Roms que les Roms eux-mêmes. Le premier objectif était de faire comprendre aux roms les droits communs en vigueur sur le territoire genevois. Le deuxième axe du socle de base visait à donner accès à toutes les activités qui permettent la survie mais de manière à respecter les usages communs dans l'espace public genevois. Tout un travail de formation des Roms a été fait en collaboration avec les forces de l'ordre. Souvent la police de proximité fait appel à Caritas afin de résoudre des situations problématiques. Le témoignage des forces de l'ordre est très positif envers l'action de Caritas. Petit à petit, l'accès au travail a également été développé. Une méthodologie de valorisation des expériences (profil expérimentiel) permet aux Roms de sortir de la rue avec leurs familles car ils arrivent à

accéder à un travail rémunéré. Ce sont des gens qui ont des compétences dans l'agriculture, dans la construction, dans le transport d'objets, etc.

Arrêt de la CourEDH, opinion sur les projets de loi et propositions

M. Froidevaux continue son propos en indiquant que la CourEDH a déclaré que l'on ne peut pas sanctionner une personne qui lutte pour sa survie. Si la mendicité est la seule opportunité pour quelqu'un de survivre, on ne saurait la réprimer. Par ailleurs, la CourEDH a ajouté que cela fait partie de la liberté d'expression que d'exprimer sa souffrance. Cette souffrance doit être prise au sérieux, non pas pour valoriser la mendicité mais pour essayer de trouver des solutions alternatives. Ce que Caritas prend au sérieux dans les projets de loi proposés, c'est le malaise que peut ressentir la population genevoise lorsqu'elle se sent importunée. Les lieux et la manière de mendier font l'objet de vraies réflexions à Caritas. L'institution est prête à travailler avec les Roms sur ces questions-là. Caritas souhaite proposer à la commission de ne pas élaborer une loi qui ciblerait spécifiquement les mendiants mais plutôt d'insister sur les formes de quérulence ou d'insistance qui pourraient s'exercer dans des lieux où s'opèrent de la distribution d'argent. Il informe que les Roms ont aussi un très profond sentiment d'iniquité lorsqu'une loi est spécifiquement appliquée à leur rencontre. En revanche, les lois qui s'adressent à quiconque sont beaucoup plus facilement acceptées. Il pense que dans les lieux où il y a distribution et retrait d'argent, les gens sont beaucoup plus en danger lorsqu'une personne vient demander l'heure avec un comparse qui subtilise l'argent retiré plutôt que par des mendiants qui seraient à une dizaine de mètres. En outre, à travers une information ciblée, il est possible d'avertir les personnes qu'elles risquent de se faire ordonner une mesure d'éloignement si les usages ne sont pas respectés. L'autre sujet de préoccupation est l'emprise sur les plus faibles. Caritas est toujours prêt à dénoncer les cas d'emprise. L'association a constaté que plus les personnes sont sanctionnées par des amendes qui réduisent les revenus de la mendicité voire entraînent un surendettement, plus les personnes vulnérables deviennent dépendantes de prêteurs indéliçats. Dans ce cadre, il y a aussi des jeux d'argent (jeux de dés) qui se développent afin d'essayer de récupérer de l'argent. Les jeux de dés dans les communautés roms font l'objet d'une certaine magie. Il déclare qu'il s'agit d'une forme d'emprise. Il pense que lorsque le législateur souhaite élaborer une loi, il faut qu'il réfléchisse à la cohérence avec les principes fondamentaux du droit et aussi aux conséquences que cette dernière peut entraîner. Le système des amendes, des recours et des emprisonnements éventuels à un coût important pour la collectivité.

M. Froidevaux termine son propos en encourageant les commissaires à réfléchir à un cadre en matière de politique publique qui reposerait sur plusieurs piliers, à l'image de la prévention des drogues. Le premier pilier serait un cadre légal non discriminatoire. La loi s'appliquerait à toute personne qui a des comportements intimidants et/ou quérulents. Le deuxième pilier pourrait être constitué d'une politique de prévention des risques, à travers de l'information, de la médiation et de la formation. Les Roms sont demandeurs de connaissances en matière d'usages locaux. Le troisième pilier viserait à encourager des alternatives à la mendicité. Il déclare qu'il serait totalement indécent de punir un enfant qui doit mendier pour survivre. En revanche, la collectivité doit faire en sorte que celui-ci ne soit plus dans la rue. Il y a aussi toutes les actions qui pourraient se faire en coopération internationale. Genève et la Suisse, par ses élus, peuvent défendre le bon usage des subventions qui sont distribuées dans les pays d'origine. Le dernier pilier serait constitué de la répression. Cette dernière viserait à combattre la traite d'êtres humains et toute forme d'emprise.

Question des commissaires

Un commissaire (MCG) est assez surpris d'entendre que les mendiants peuvent dormir et manger gratuitement à Genève. Dans ce cadre, il se demande si on peut dire que ces derniers sont dans un état de survie nécessitant le fait de mendier. Il a plutôt l'impression que ces mendiants cherchent à se faire un petit pécule. De plus, il voit que Caritas trouve des places d'aide cuisine à Genève. Il connaît personnellement une personne qui n'est pas de nationalité suisse, qui habite à Genève depuis des dizaines d'années et qui est à l'Hospice général. Cette dernière trouve comme seul travail des missions temporaires d'aide cuisine hors du canton de Genève. A croire que Genève n'est pas capable de fournir du travail pour ses locaux. Il se demande si l'action de Caritas n'entretient pas en quelque sorte le tourisme de la mendicité.

M. Froidevaux indique que l'action de Caritas se veut simplement être une lutte contre toute forme de discrimination. Il rappelle que l'article 12 de la Constitution fédérale⁵ dispose que « *quiconque est dans une situation de détresse et n'est pas en mesure de subvenir à son entretien a le droit d'être aidé et assisté et de recevoir les moyens indispensables pour mener une existence conforme à la dignité humaine* ». En revanche, il est vrai que le but

5 Art. 12 Cst. féd. - Droit d'obtenir de l'aide dans des situations de détresse

Quiconque est dans une situation de détresse et n'est pas en mesure de subvenir à son entretien a le droit d'être aidé et assisté et de recevoir les moyens indispensables pour mener une existence conforme à la dignité humaine.

n'est pas de s'installer là-dedans ni de prendre le travail des résidents. Caritas a également lancé l'association « Canton zéro chômeur de très longue durée »⁶. Ce projet s'adresse aux ayants droits suisses. Ce sont des méthodes qui ont été expérimentées avec les Roms. Il continue son propos en indiquant que les Roms essayent effectivement d'obtenir un petit pécule pour leurs familles restées à la maison. De plus, la plupart des Roms qui viennent à Genève n'ont pas de travail dans leurs pays d'origine. Leur projet serait de vivre en Roumanie en développant une activité sur place. Ce qui faut absolument éviter, c'est que l'argent soit détourné par des profiteurs. Caritas est très attentif à ces situations et porte une grande attention à ce que ces personnes ne s'endettent pas. Il déclare que les Roms fuient une misère crasse, dans un contexte où la sécurité sociale n'existe pas. Pour cette raison, les Roms vivent souvent en groupe afin de se sentir en sécurité. Le fait de se grouper permet également de faire des économies.

Un commissaire (PLR) déclare qu'il y a sans doute une catégorie d'étrangers en situation irrégulière sur notre territoire qui peuvent avoir pour vocation de rester. Toutefois, il y a de très nombreux Roms qui viennent à Genève sur de très courtes périodes. Les enfants de ces gens-là n'ont pas vocation à être scolarisé aux frais du contribuable genevois.

M. Froidevaux indique que l'accès à l'école n'est pas aussi simple que cela. Il y a plein de conditions mises en place par le DIP. En revanche, la scolarisation coute beaucoup moins cher que les amendes. D'autre part, la Suisse a ratifié une convention en matière de droits de l'enfant qui suppose un accès à la scolarité. La scolarisation est la réponse la plus efficace pour que les enfants ne soient pas à la rue. Même si c'est pour quelques mois, cela permet à ces derniers d'apprendre très rapidement le français. Cela est beaucoup plus efficace que la coopération au développement qui est souvent détournée de son but. Il continue son propos en déclarant qu'il y a une loi du marché de la mendicité. Peut-être qu'à un moment donné, l'arrêt de la CourEDH a tourné dans les milieux Roms et ces derniers ont pensé que Genève était de nouveau le paradis sur terre. Dans la pratique, les trottoirs qui rapportent de l'argent ne sont pas nombreux. De plus, comme tout marché, il s'autorégule. Il souligne également le fait qu'il ne faudrait pas confondre l'entraide familiale avec les réseaux.

Un commissaire (EAG) indique que la commission a entendu des policiers inquiets de l'aspect clanique de l'organisation de la mendicité. Il comprend que la crainte principale de M. Froidevaux, en termes de contrainte et d'emprise, concerne les prêteurs à taux usuriers. Il demande si cela signifie

⁶ <http://www.caritas-ge.ch/actualites/nos-positions/projet-cantons-zero-ch-meur>

qu'il ne faut pas avoir peur de cette organisation clanique. Il demande également à M. Froidevaux sa projection sur les mois à venir de la situation en matière de mendicité.

M. Froidevaux répond en indiquant qu'il pense qu'il y aura un rééquilibrage de « l'appel d'air ». Ce dernier sera de courte durée car les gens qui viennent ici se rendent compte que la situation n'est pas aussi simple qu'imaginée. Il pense que « l'appel d'air » se régulera par de l'information et non par la répression qui risque d'engluier les gens sur le territoire. Les gens partent dès qu'ils ont assez d'argent. S'agissant de l'emprise clanique, il estime que le plus gros danger consiste en des violences intrafamiliales. Il y a des situations où le mari pourrait forcer sa femme à s'adonner à la prostitution. Le seul cas avéré de traite d'êtres humains intrafamilial concernait un oncle et une tante qui avaient payé les parents d'un jeune homme handicapé pour le faire venir à Genève, afin de le faire mendier. Cet acte a été dénoncé par l'épouse. En effet, son mari battait le jeune homme handicapé. Ce cas a été traité entièrement sous l'angle du droit suisse. Le mari a été mis en détention. Dans un second temps, la femme n'a pas été bien réintégrée dans la communauté Roms car cette dernière avait dénoncé son mari. Le fait de dénoncer quelqu'un est une violation forte de la règle coutumière. S'agissant du jeune homme, celui-ci a été placé en institution et est par conséquent complètement coupé de son milieu d'origine. Il termine son propos en déclarant que ce sont les usuriers qui l'inquiète le plus. C'est souvent par l'usure que s'organise un système de traite.

M. Froidevaux croit aux mécanismes d'autorégulation du marché. Toutes les libertés comportent des risques. Il y a toujours un équilibre entre la liberté et les contraintes du marché ainsi que de l'ordre public. L'une des manières de réguler est de prendre ces personnes Roms au sérieux et de faire ce travail d'information sur ce qu'ils ne pourront pas obtenir. Caritas le fait déjà d'une manière responsable.

Une commissaire (Ve) demande quel est le pourcentage de personnes Roms qui arrivent à s'intégrer à Genève. Elle souhaiterait également avoir des chiffres sur les cas de maltraitance.

M. Froidevaux indique que les statistiques de la CAMSCO doivent être pertinentes concernant les victimes de violence. A sa connaissance, il n'y a eu qu'un cas de traite d'êtres humains avéré. Il plaide pour que l'on ne confonde pas l'entraide familiale et villageoise avec de la traite d'êtres humains. Les cas de déviances et de violences ne sont pas plus nombreux au sein de cette communauté.

Une commissaire (Ve) précise que lors d'une précédente audition, les personnes auditionnées ont passablement évoqué l'organisation clanique. Elle demande si cette organisation clanique de la famille, dans un contexte de précarité extrême et de mendicité, ne risque pas de mener à des résultats que l'on pourrait qualifier de traite, mais que l'on ne le fait pas car les conditions légales ne sont pas entièrement remplies.

Le président signale que la commission des droits de l'homme du Grand Conseil a travaillé pendant deux ans sur un problème assez similaire qui concerne les mineurs non accompagnés. Un rapport de commission va être rendu le 1^{er} juillet. Dans ce rapport, il y a des solutions qui pourraient être utilisées dans le contexte de la mendicité. L'idée est d'aider les gens qui veulent vraiment s'en sortir. *A contrario*, le « couperet tombera » pour ceux qui ne veulent pas s'intégrer ni se former. Il termine son propos en déclarant que M. Froidevaux a raison sur le fond. L'objectif est que chacun trouve un travail.

M. Froidevaux pense qu'il est important de ne pas faire d'amalgame. Dans chaque circonstance, il faut bien analyser ce que l'on entend par solidarité clanique ou emprise clanique. Ce sont deux éléments différents. Il ne faut pas oublier que la solidarité familiale est toujours un pilier de la sécurité sociale, malgré le fait qu'elle a perdu du poids dans les pays développés. L'un des autres piliers de la sécurité sociale est l'accès à l'emploi.

Audition du Trade Club de Genève (M^{me} Anne-Marie de Picciotto, membre du bureau, et M^{me} Flore Teysseire, secrétaire patronale) et la Fédération du commerce genevois (M^{me} Louise Barradi, présidente, et M^{me} Flore Teysseire, secrétaire patronale)

M^{me} Teysseire explique que le Trade Club comprend les plus grosses enseignes de commerce. Il y a la grande distribution et les grands magasins. Pour la Fédération du commerce genevois, ce sont les plus petites enseignes, les enseignes historiques de Genève, quelques centres commerciaux et les toutes petites échoppes.

M^{me} Barradi précise qu'elles représentent une centaine de commerces genevois, sachant que la Coop et la Migros ont plusieurs magasins.

M^{me} Teysseire explique que les associations du commerce de détail ont souhaité être auditionnées sur le sujet à la suite d'interpellations régulières de la part de leurs membres depuis février 2021, qui font état de difficultés à exercer leur activité commerciale dans des conditions sereines depuis la suspension de l'article 11A de la LPG par le Procureur général. M^{me} Barradi

et de Piccioto l'accompagnent pour faire un retour du terrain aux commissaires. Elle se concentre sur la situation actuelle pour les commerçants et les raisons pour lesquelles la Fédération du commerce genevois et le Trade Club s'opposent au PL 12862. Le commerce de détail est commercial de par sa nature et il place l'accueil des clients comme préoccupation principale. Il se doit d'être attractif pour fonctionner. L'accessibilité, la sécurité et le confort des clients sont des éléments sine qua non pour leur fréquentation. La présence de mendiants statiques ou couchés devant les magasins influence de manière négative l'expérience des clients et porte atteinte à leur sentiment de sécurité. Le constat est encore plus pénible pour les consommateurs lorsqu'ils sont alpagués à l'entrée et à la sortie de manière insistante et agressive. Toute intrusion non sollicitée dans la sphère privée d'un individu est mal vécue.

Les clients sont là pour consommer et n'apprécient que peu des sollicitations. Cela est susceptible d'impacter leur mode de consommation avec des conséquences peu heureuses pour les commerces, qui ont pu constater une fuite des clients. Il est question pour les commerces de l'exercice de leur activité économique dans des conditions acceptables. Outre des impacts sur l'ordre public, la mendicité constitue un obstacle à cette activité et doit donc être régulée. Elle souligne l'impact de la pandémie sur les commerces qui ont besoin d'être dans des conditions favorables pour espérer une reprise. Il faut favoriser cette relance par tous les moyens possibles.

L'article 11A LPG a été adopté en raison du développement dans des proportions préoccupantes de la mendicité. Le Tribunal fédéral avait été saisi d'un recours en matière de droit public et il avait tranché qu'une réglementation de cette activité se justifie par l'intérêt public à contenir les risques qui peuvent en résulter pour l'ordre, la sécurité et la tranquillité publics, ainsi que dans un but de protection, notamment des enfants, et de lutte contre l'exploitation humaine.

Dans l'arrêt de la CourEDH Lacatus contre Suisse, qui a entraîné la suspension de l'article litigieux, on constate que si le jugement condamne le principe d'une interdiction générale dans le cadre d'une infraction pénale, car elle implique une sanction grave, automatique et quasi inévitable sans tenir compte de la situation concrète de la personne et sans solide motif d'intérêt public, il n'interdit toutefois pas de réguler la mendicité. Tout en contenant les risques qui peuvent résulter de la mendicité pour l'ordre, la sécurité et la tranquillité publics.

Une dépénalisation totale telle que proposée le PL 12862 aurait, en sus du fait de mettre à mal l'ordre public et d'entraver des commerçants dans

l'exercice de leur activité économique, pour effet d'encourager cette traite des êtres humains. Les indemnisations dont bénéficieraient les personnes mises en détention sous le régime de l'article 11A (ancienne teneur) serviraient directement à financer ces réseaux d'exploitation pour leur permettre d'asseoir leur emprise et non à dédommager leurs victimes. En conclusion, la Fédération du commerce genevois et le Trade Club s'opposent au PL 12862.

M^{me} de Picciotto explique que le Trade Club assiste à une recrudescence énorme des mendiants qui se trouvent en Ville de Genève. On sait très bien que ce sont des organisations qui déposent ces personnes soit à Gaillard, soit à la rue de Lausanne et à la rue du Marché, à peu près chaque 5 mètres, il y a des mendiants qui sont là avec des panneaux uniformisés sur lesquels il est marqué « j'ai faim » et ils sont là toute la journée comme des malheureux assis par terre. Par rapport à la clientèle du Trade Club, on assiste à une sorte de crainte de la clientèle de descendre en ville. Il y a une agressivité énorme qui commence à sortir. Les mendiants viennent maintenant avec des enfants et pourtant ils ne reçoivent pas plus d'argent. Ça devient très problématique, il y a beaucoup de personnes qui ne veulent plus descendre en ville. Ils sont partout et commencent à devenir agressifs parce qu'ils se rendent compte que la Suisse n'est pas l'eldorado qu'on leur avait promis. En termes d'image, ce n'est pas ce qu'il y a de mieux pour la Ville de Genève et en termes d'insécurité, les gens ont peur.

M^{me} Barradi ajoute que les commerçants ont peur de se plaindre. Il y a un réel problème qui a été signalé par les commerçants entre la rue Rousseau et la rue des Alpes à la Ville de Genève et à la police mais ils restent sans aide. Ils voient les mêmes gens mois après mois devant leur commerce. Ils ont peur de rentrer en conflit avec ces personnes, de vengeance et de réprimande mais quand quelqu'un est adossé devant un commerce toute la journée, ce n'est pas accueillant ; le client le remarque en rentrant. Les clients entrent souvent en dispute car ceux qui donnent de l'argent se font insulter par ceux qui n'en donnent pas. Ça crée une agression verbale, un malaise et ça donne une mauvaise image. Elle précise qu'elle ne parle pas de la précarité mais de mendiants organisés. Un commerçant a déclaré qu'il y a une inégalité de traitement : il a donné l'exemple du panneau qu'il met devant son magasin et pour lequel il paie une redevance pour utiliser le trottoir alors que la personne assise à côté est là toute la journée et elle ne paie rien. Il y a un désespoir et une incompréhension des commerçants face à cette situation.

M^{me} Teyssseire ajoute qu'elles ont constaté que de nombreux Roms étaient revenus dès la suspension de l'article 11A LPG et ça a été confirmé par

Caritas et par la police. Elles ont commencé à recevoir des plaintes à partir de ce moment-là.

Questions des commissaires

Une commissaire (Ve) relève que les commerçants ont mentionné l'agressivité de ces personnes mendiantes et le fait que les commerçants n'osent pas dire quelque chose de peur que l'interaction ne dégénère. Elle demande si c'est déjà arrivé.

M^{me} Teysseire indique qu'on leur a remonté des cas comme cela. Par exemple, quand quelqu'un est adossé à un commerce et qu'on lui a juste demandé d'aller plus loin, il y a tout de suite de l'agressivité en retour envers le commerçant. Ça amène à des débordements parce que c'est un sujet sensible. Entre les clients, cela peut amener à des altercations.

M^{me} de Picciotto ajoute que les clients se font agresser parce qu'ils ne donnent pas d'argent et à force de ne pas donner, il y a une nervosité qu'elle ressent fortement.

M^{me} de Picciotto précise qu'il s'agit d'une agression verbale. Ce sont souvent des insultes dans leur langue et on le comprend au ton employé.

M^{me} Teysseire explique que les gens ressentent la pression s'ils ne donnent pas d'argent ou si le commerçant fait une remarque. Plus qu'une agression verbale, il y a une pression. Ça fait peur aux gens et ils ne savent plus trop comment faire et c'est pour cela qu'ils les appellent.

M^{me} Barradi indique qu'il y a deux genres de mendiants selon ce qui leur a été rapporté : il y a les gens qui sont tranquillement sur un banc avec un chien, leur sac à dos et qui ne gênent personne et ceux qui sont devant les magasins avec leur pancarte et qui ont une autre forme de présence et c'est là qu'il y a de l'agressivité. Il n'y a pas d'agressivité venant des jeunes paumés avec un chien sur un banc et juste un chapeau devant eux et les commerçants dans le quartier de la gare ont bien expliqué la différence entre les deux.

M^{me} Teysseire indique qu'elles ont remarqué une recrudescence dès la suspension de l'article 11A LPG ; tout le monde est revenu à ce moment-là. Cette recrudescence est constatée de fait et dans les chiffres.

Une commissaire (Ve) indique que la commission a pu auditionner Mesemrom et Caritas qui leur ont parlé d'une régulation du marché. Quand les mendiants viennent et qu'ils voient que ça ne rapporte pas assez, ils repartent. Il leur a aussi été expliqué qu'il y a eu un appel d'air avec la décision de la CEDH et ces gens-là ne vont pas rester dans cette quantité-là en voyant que ça ne va pas rapporter autant. Il y a une recrudescence qui

n'est pas durable en raison des règles du marché. Elle demande ce qu'elles en pensent.

M^{me} de Picciotto explique qu'il y a des mendiants qui sont là depuis longtemps et qui reviennent régulièrement. La durabilité existe et elle voit toujours les mêmes depuis longtemps. Elle pense que la mendicité n'est probablement pas ce qui permettra aux jeunes démunis de vivre mieux ; il y a peut-être d'autres moyens.

M^{me} Teysseire pense qu'à terme, quand on va voir que les gens vont en prison, ce sera peut-être une régulation de marché qui s'opèrera et les gens finiront par ne plus venir et ne plus organiser de mendicité à Genève. Elle est favorable à la régulation de la mendicité, ce qui veut dire à terme éradiquer la traite des êtres humains.

Une commissaire (Ve) demande si certains commerçants ont pu appeler la police et, le cas échéant, ce qu'il se passe.

M^{me} Teysseire précise que la police leur dit qu'ils ont le droit d'être là et qu'elle ne peut rien faire.

M^{me} Teysseire rappelle qu'elles ont constaté une recrudescence de mendiants. Le canton de Vaud n'a pas suspendu la loi et les commerçants vaudois constatent qu'il y en a moins.

Le président demande si elles constatent d'autres types de mendicité à part les Roms qui posent problème à leurs membres.

M^{me} Teysseire indique qu'il y en a moins devant les commerces.

M^{me} Barradi précise que ce n'est pas le même type de mendicité qui leur a été rapporté. Ils sont plus rarement devant les magasins et ils sont tout à fait d'accord de se déplacer si on leur demande. Ce ne sont pas les mêmes. Ils n'ont pas de panneaux « j'ai faim » et ce n'est pas un hasard de trouver 10 panneaux identiques sur la même rue.

M^{me} Teysseire explique qu'il y a aussi des membres qui ont des terrasses et là c'est tout le temps le même type de personnes qui viennent, qui passent entre les tables et au milieu des terrasses quand les gens mangent. Ce sont les mêmes gens qui sont devant les magasins. Elle n'a pas eu de plaintes qui sont remontées d'autres types de mendicité.

Audition de M. Carlos Sequeira, directeur du Service de protection des mineurs

M. Sequeira souhaite décrire ce qu'il voit au niveau du Service de protection des mineurs (ci-après : SPMi). Il a pris ses fonctions le 1^{er} janvier 2019 et s'agissant de la problématique de la mendicité, le SPMi reçoit

régulièrement des familles adressées dans le cadre de demandes d'hébergement d'urgence par l'unité mobile d'urgences sociales (ci-après : UMUS). L'UMUS les contacte car il y a des parents en difficulté avec des enfants et pour lesquels il y a une difficulté de prise en charge immédiate et de mise à l'abri. Il s'est posé la question de la logique que les gens viennent au SPMi et on lui a répondu que les enfants sont à la rue et qu'ils sont potentiellement en danger, ce à quoi il a répondu que ce n'est pas parce qu'on est pauvre qu'on est forcément des parents défaillants. Depuis l'an dernier, il a travaillé avec le département de la cohésion sociale pour recadrer les interventions de chacun. Il estime que c'est ce département qui doit intervenir en première instance pour mettre à l'abri les personnes en difficulté et il a été acté récemment que c'était bien l'OAIS qui avait le lead sur la question de l'hébergement d'urgence des familles y compris en situation irrégulière.

L'an dernier, il voyait régulièrement arriver au SPMi des familles venant des pays du Maghreb, d'Amérique du Sud et quelques familles Roms et il a potentiellement identifié un lien de cause à effet avec la crise sanitaire. Depuis l'année 2021, il assiste à des arrivées de familles Roms avec un pic il y a quelques semaines. Dans le service, 14 familles se sont présentées spontanément ou ont été orientées pour demander un hébergement et de l'argent. Il y a un véritable travail en cours pour intervenir en première instance et héberger ces familles avec enfants et faire en sorte que le SPMi n'intervienne qu'après et si les personnes qui interviennent en premier estiment qu'il y a un danger pour les enfants du fait du comportement des parents. Il précise que le SPMi n'intervient que si les parents n'ont pas les capacités, le souhait ou les compétences pour protéger leur enfant. Il travaille avec le département de la cohésion sociale pour répartir les rôles et les responsabilités. A l'heure actuelle, les seules sollicitations du SPMi sont pour les demandes d'hébergement, pour les demandes financières ou d'aide immédiate. Ils ne reçoivent pas de signalements d'enfants en danger du fait qu'ils soient soumis à de la mendicité alors que par ailleurs, beaucoup de familles roms se présentent au service pour demander des mises à l'abri. Il se demande s'il y a un lien de cause à effet avec l'arrêt de la CEDH et fait l'hypothèse qu'il y aurait pour ces personnes une ouverture et une possibilité de venir à Genève demander des prestations et être à Genève.

Ce qui l'inquiète passablement, c'est que pendant des années, le SPMi a été à pied d'œuvre pour trouver des solutions pour les enfants. Il est retombé sur des protocoles de collaboration assez fins de 2015 que le service avait mis en place avec la police et le secteur associatif pour trouver des solutions afin de répondre à la mendicité des familles et trouver des solutions humanitaires pour éviter que les gens soient dans la rue et aient besoin de mendier pour

subvenir à leurs besoins. Le résultat de cette situation, c'est que le SPMi s'est trouvé être un entonnoir auquel les gens s'adressent quand ils n'ont pas d'autres solutions. Il a aussi constaté que leurs modes d'action sont limités car leur travail est éducatif. Il consiste à accompagner des parents sur leur responsabilité parentale, vers des services qui peuvent les aider à dépasser leurs difficultés. Ils ont constaté que les familles ne sont pas du tout preneuses de conseils.

Il est arrivé que ses collaborateurs aient été amenés à l'époque à prendre des mesures de protection immédiate, c'est-à-dire à retirer la garde pour des enfants qui passaient la nuit dehors pour les placer parce que la police estimait qu'ils étaient immédiatement en danger mais ça n'a pas fonctionné parce que les jeunes sont en fugue et ne restent pas dans les établissements. Il précise que les établissements avec lesquels ils travaillent sont ouverts donc si les jeunes veulent partir, personne n'a le droit de les retenir. Il n'y a donc pas d'acceptation de la mesure éducative. L'hypothèse qu'il formule, c'est que l'appartenance à la famille et au groupe est la plus importante. Il y a une véritable difficulté à se séparer. L'UMUS a été amené à proposer une prise en charge de la mère avec l'enfant dans des hôtels sociaux le temps d'évaluer la situation mais les gens refusent et ne veulent pas être séparés. En général, la pris en charge est très courte, soit une ou deux nuits.

En ce qui concerne les inquiétudes actuelles, le SPMi n'est pas sollicité pour les questions de mendicité d'enfants mais comme tout le monde, ils ont vu des enfants mendier et ceux-ci sont probablement envoyés par leurs parents. La position du SPMi est simple : les parents qui utilisent leur enfant pour subvenir à leurs besoins font de la traite d'êtres humains. On peut considérer que pour les parents qui font ça, l'exercice de l'autorité parentale n'est pas conforme à l'intérêt de l'enfant. Potentiellement le SPMi serait amené à intervenir mais il rappelle que le SPMi n'a pas les moyens de coercition pour faire adhérer les personnes y compris sur les mesures de placement. Il mentionne quelques cas plus graves, notamment une adolescente qui se prostitue à 14 ans, qui est placée dans un foyer duquel elle fugue en permanence. Ils ont demandé son hospitalisation car elle se mettait gravement en danger et elle a fugué de l'hôpital.

L'hypothèse est celle d'une contrainte à revenir exercée par le milieu extérieur et la personne n'accepte rien de ce qui lui est proposé. Il y a des partenaires qui ne comprennent pas que le SPMi n'a pas les moyens d'être plus contraignant. Certains collaborateurs ont déjà été pris à parti par la police qui ne comprenait pas comment il se faisait que cette adolescente, alors qu'elle était placée, se prostituait ; ce à quoi il a répondu qu'ils n'ont pas de moyens de contrainte. Il évoque un deuxième cas de figure qui est

récent et qui le préoccupe passablement : le SPMi est amené à accompagner une femme qui a fui Bulgarie avec ses deux enfants parce que l'une des enfants a été vendue par le père. Elle a fui en Suisse pour éviter que sa fille soit victime. Si on s'en tient à la règle, on peut considérer que cette mère est protectrice de ses enfants. Elle a en effet mis en place ce qu'il fallait pour protéger ses enfants puisqu'elle s'est enfuie et elle demande de l'aide. A part l'orienter vers un service social qui pourrait lui trouver un logement, de quoi subvenir à ses besoins et l'aider à régulariser sa situation, il ne voit pas ce qu'il peut faire. Il serait inadéquat de placer ses enfants et elle n'a pas besoin de conseils puisqu'elle les protège.

Il prend ces exemples pour montrer à quel point il est démuni par rapport à ces situations. Ses collaborateurs se sont énormément investis. Une partie d'entre eux se sont formés à la question et ils ont constitué des réseaux professionnels pour essayer de trouver des réponses adéquates à la fois sur le plan répressif vis-à-vis des parents et sur le plan éducatif vis-à-vis des enfants et des jeunes et c'est un constat d'échec car ils ne sont pas en mesure de les protéger. Il est préoccupé par la situation. A son niveau, il est démuni par rapport au sujet qui préoccupe la commission à l'heure actuelle. C'est un sujet travaillé de concert avec le département concerné pour essayer de trouver la bonne mesure. En termes de chiffres, le SPMi suit une cinquantaine de familles en situation irrégulière qui ont besoin d'un appui et ils ont été sollicité récemment par une septantaine de familles pour des questions d'hébergement et de mise à l'abri.

Un commissaire (PLR) demande s'il leur arrive de scolariser des enfants. Il demande si les cinquante familles suivies s'adonnent toutes à la mendicité et si les demandes d'hébergement sont ponctuelles ou si les personnes essayent de s'installer à Genève en bénéficiant de l'aide sociale pour avoir une base plus confortable pour se livrer à la mendicité dans le cadre des réseaux. Enfin, dans le fond, il se demande si on rend vraiment service à ces familles roms qui viennent dans un pays riche pour alimenter les revenus d'un chef de clan resté au pays, en rendant la mendicité possible car elle est autorisée. Il estime que ça ne leur rend pas service car ces familles restent dans une grande précarité, soumises à un système clanique et c'est une fausse solution que de faciliter l'accès à la mendicité pour ces personnes.

M. Sequeira précise que son métier, c'est de se préoccuper de ce que font les parents avec leurs enfants. Si les personnes mendient, c'est malheureux, mais il n'a pas à se prononcer sur la question. Par contre, il doit intervenir à partir du moment où les parents utilisent leurs enfants pour mendier. Le cas échéant et d'un point de vue théorique, les parents mettent en danger leurs enfants. Il y a plusieurs cas de figure, le plus simple étant la mendicité et le

plus complexe et inquiétant étant la prostitution. Il ne peut pas le tolérer, mais il y a un aveu d'impuissance. Le SPMi va intervenir, mais avec un résultat qui l'inquiète car il court après les gens et ce n'est pas très efficace. La jeune fille qu'il a mentionnée tout à l'heure est évidemment suivie en permanence par un collaborateur. Il essaie de faire en sorte de l'amener à se protéger et à quitter le milieu dans lequel elle se trouve. A la question de savoir si on a affaire à des phénomènes de migration saisonnière, ça dépend. Pour certaines familles, il a le sentiment que les personnes souhaitent rester à Genève et d'autres font des allers-retours. Avant son arrivée, il a constaté que parfois le service était amené à payer des billets de retour en Roumanie. Il y a des gens qui annoncent leur arrivée à Genève et qui indiquent que pour qu'elles partent, il faudra les aider à partir. Or ce n'est pas du tout le rôle du SPMi. Il s'oppose à ce qu'ils interviennent dans cette problématique-là.

Il y a des gens qui ont une démarche d'opportunité et d'autres qui souhaitent avoir une vie meilleure en restant en Suisse pour se protéger, travailler et s'insérer. En ce qui concerne l'hébergement, il a l'impression que des gens ont une conscience que leur chemin vers la régularisation est complexe et il y a souhait de ne pas trop apparaître auprès des autorités concernées. Il assume le fait de ne pas dénoncer les personnes à l'OCPM. Sa préoccupation est la protection de l'enfance et il ne veut pas que les gens échappent à cet accompagnement. Il les encourage évidemment à régulariser leur situation de manière à faire en sorte que leur vie s'améliore mais sa préoccupation première est le modèle éducatif et le fait de subvenir aux besoins de l'enfant. Si c'est possible, les collaborateurs de son service accompagnent les familles vers la scolarisation des enfants. Leur métier est de faire en sorte que les gens s'installent dans une démarche qui ressemble à ce qu'on connaît avec des enfants qui vont à l'école plutôt que d'être dans la rue, des parents qui subviennent à leur besoin et un comportement parental qui vise à assurer le développement de l'enfant.

Un commissaire (PLR) comprend la stratégie qui vise à garder un lien pour pouvoir avoir accès à l'enfant. Quand le SPMi constate qu'il y a manifestement l'utilisation d'un enfant pour mendier ou un encouragement à la prostitution, il demande si la situation est dénoncée au Ministère public. Il se demande où s'arrête le maintien du lien de confiance.

M. Sequeira explique que dès qu'ils constatent un délit sur la personne de l'enfant, il y a une dénonciation au MP et parallèlement au TPAE. Ils ne transigent pas avec la loi. Ils ne sont pas pragmatiques au point de ne pas agir parce que les gens sont en situation de migration. Si les parents mettent les enfants en danger, ils sont signalés au TPAE et dénoncés au MP.

Le président demande si, lorsque les gens demandent un hébergement, c'est pour éviter de dormir sous les ponts.

M. Sequeira répond par l'affirmative. Le SPMi est souvent sollicité lors de ses permanences et c'est souvent soit la police, soit l'UMUS qui les appelle pour demander un hébergement pour une famille ; ça peut aussi être un citoyen qui appelle le SPMi. A partir d'une certaine heure, l'appel est renvoyé à l'UMUS qui dispose d'un binôme pour se déplacer, aller à la rencontre des personnes et selon leur demande, l'UMUS va solliciter du SPMi l'autorisation d'héberger les personnes. La pratique jusqu'à présent, c'est qu'un des parents demande à rester avec son enfant, souvent la mère, et le père est hébergé dans un autre dispositif le temps qu'on évalue ce qu'il se passe dans la famille.

Le président demande ce que ces gens font durant la journée et s'ils continuent à mendier.

M. Sequeira indique que c'est probablement le cas. La mise à l'abri dure généralement une à trois nuits au maximum, puis ils repartent.

Un commissaire (PLR) demande s'il a des retours par rapport aux dénonciations.

M. Sequeira précise qu'il n'a pas forcément de retour et ce n'est pas forcément ce qu'il recherche. Il cherche surtout à protéger les enfants et à faire cesser les situations problématiques.

Ce même commissaire (PLR) souligne que s'il n'a pas de retour, il ne peut pas garantir le fait d'avoir protégé les enfants.

M. Sequeira rappelle que quoi qu'il arrive, les gens sont mobiles et on ne peut pas les retenir. Il est arrivé que la police les appelle pour une mise à l'abri des enfants, ce qui permet une protection immédiate.

Le même commissaire (PLR) demande s'il y a des statistiques concrètes par rapport à la problématique de la mendicité.

M. Sequeira n'en a pas, car il n'y a pas de signalement pour cette cause-là. On leur signale les cas les plus graves et les signalements proviennent en général de la police. Il n'y a pas de cas qui lui sont remontés sur la thématique de la mendicité des enfants.

Un commissaire (EAG) relève que l'auditionné a indiqué que les gens restent peu en hébergement. Il demande si c'est une limite fixée par les conditions de l'hébergement ou si c'est parce que les gens partent.

M. Sequeira mentionne les deux raisons. Le rôle du SPMi est de les mettre à l'abri le temps d'évaluer la situation. La démarche est de voir si les parents mettent leur enfant en danger autrement que par leur situation de

précarité. Il cherche à savoir s'il y a une mise en danger du fait par exemple de violences ou de carences lourdes infligées à l'enfant. Il leur est arrivé d'adresser une famille aux HUG en urgence. La mise à l'abri du SPMi vise à permettre d'évaluer la situation.

M. Sequeira craint que le fait de ne pas réprimer la mendicité puisse être interprété comme une autorisation et donc par voie de conséquence, qu'il soit amené à recevoir de nouveau des préoccupations parce qu'il y aurait des enfants en situation de mendicité de par leurs parents. Il ne peut pas l'affirmer mais c'est une inquiétude. Il a le sentiment que suite à la décision de la CEDH, il a vu apparaître de nouveau des familles qui venaient se manifester auprès du SPMi ce qui n'était plus le cas depuis quelques temps.

Une commissaire (Ve) a entendu par le passé qu'un travail de retrait de la garde se faisait et que ça avait assez bien fonctionné. Or, elle constate que ce n'est pas ce que dit M. SEQUEIRA.

M. Sequeira acquiesce. Il n'est pas persuadé que ça fonctionne et il a même le sentiment que c'est contre-productif. On peut considérer que retirer la garde à des parents qui utilisent leurs enfants pour mendier serait une réponse punitive, ce qui n'est pas le cas d'une mesure de retrait de garde qui a pour but de protéger l'enfant et d'aider la famille à reprendre son rôle. Sur 6 000 situations suivies par an, il n'y a que 500 à 600 enfants qui leur sont confiés. Ils n'interviennent que lorsqu'ils ne peuvent pas faire autrement pour sortir un enfant d'une situation intolérable et aider les parents à reprendre leurs responsabilités. Si on retirait la garde à des parents parce qu'ils sont pauvres, ça serait vécu comme répressif et ça lui pose un problème éthique. Il préfère parler d'efficacité.

Il faut se demander si retirer la garde à des parents est une mesure proportionnée, adéquate et efficace et il ne le croit pas. Si un enfant est à la rue la nuit, il est évidemment en danger. Pour autant, il ne lui viendrait pas à l'esprit d'aller placer cet enfant. Il va tacher de faire en sorte qu'il soit hébergé avec sa mère ou avec son père puis il va voir si le comportement de la famille est de nature à mettre l'enfant en danger. Il faut distinguer les sujets. Il est arrivé à trois reprises que son service prenne des clauses péril parce qu'il ne pouvait pas faire autrement. Il n'est pas persuadé que ce soit efficace pour faire disparaître les questions de la mendicité des enfants. C'est même contre-productif parce qu'il y a un problème de collaboration et de confiance et si on entre en matière comme ça avec certaines populations, la confiance est rompue d'entrée de cause. C'est une des raisons pour laquelle les enfants, à son avis, vont quitter le foyer et disparaître dans la nature.

Cette même commissaire (Ve) relève qu'un parent peut solliciter son enfant à faire de la mendicité sans forcément être violent.

M. Sequeira indique que ce n'est pas proportionnel à la situation et un retrait de garde est quelque chose de grave. C'est attentatoire à la liberté et il n'est recouru à cette solution que si ce n'est pas possible de faire autrement. Il s'agit de réunir la famille si cela s'avère possible. Le placement n'est pas une mesure adéquate dans cette situation. Il insiste sur le fait qu'utiliser son enfant pour gagner de l'argent est contraire à l'intérêt de l'enfant et c'est un détournement de l'autorité parentale, parce tous les parents pauvres ne font pas mendier leur enfant. Quand les parents le font, c'est qu'il y a un dysfonctionnement. Il est difficile de répondre à cette situation s'il y a un manque de collaboration et que les personnes concernées sont volatiles. L'enjeu est de créer de la confiance pour aider la famille à ne pas faire en sorte que l'enfant soit exposé à une situation dégradante pour lui.

La commissaire (Ve) demande si les personnes que rencontre le SPMi en lien avec la mendicité appartiennent forcément à la catégorie des Roms ou s'il a connaissance de personnes qui font mendier leur enfant parce qu'il y a une addiction.

M. Sequeira rappelle qu'il ne traite pas de cas de mendicité. Les gens ne viennent pas pour ça et ne sont pas convoqués pour ce motif-là. Les familles en situation irrégulière qui sont sans toit viennent pour trouver un toit et de quoi manger immédiatement. Il y a des familles en situation irrégulière qui sont logées à Genève d'une manière ou d'une autre et qui ont demandé de l'aide au SPMi qui les aide sur le plan éducatif.

Le président indique que la commission a entendu le directeur de Caritas et il constate qu'il est difficile de faire de la prévention. Il demande s'il y a une prévention possible et si on pourrait envisager que ces gens sortent de la mendicité.

M. Sequeira explique qu'il travaille avec Caritas et il connaît le projet de Caritas pour les Roms. Il y a une équipe de médiation pour voir comment entrer en relation avec ces personnes. Ce qui a été suggéré à l'époque, c'était d'offrir des revenus de substitution, soit de remplacer la mendicité par de l'argent. La proposition était de rappeler le cadre, c'est-à-dire qu'en Suisse, le fait que des parents fassent mendier leur enfant n'est pas tolérable ; c'est la solution qui a été formulée à l'époque mais il ne peut pas dire si ça été efficace. Ce sont des populations volatiles qui ne se dévoilent pas. Ça reste un service de l'Etat et les personnes vont plus vers de l'humanitaire. En 2015, un réseau dense s'était constitué pour essayer de trouver des solutions afin de faire à la fois de l'humanitaire et de la répression pour ne pas tolérer certains

comportements mais il ne peut pas certifier que quelque chose a été mis en place.

M. Grosdemange note que lors des auditions, il a entendu de certains qu'il n'y avait pas de traite d'êtres humains. Il demande ce qu'en pense l'auditionné.

M. Sequeira explique que pour lui, utiliser une personne pour gagner de l'argent, c'est de l'exploitation d'être humain à des fins lucratives. Ce qui est compliqué, c'est la preuve. Il est en effet compliqué de mettre en corrélation un enfant qui est en train de mendier avec une demande qui lui a été faite.

M. Grosdemange indique qu'en début d'année, à la suite de l'arrêt de la CourEDH, l'article 11A LPG a été suspendu. Un effet a été induit, mais il comprend que M. Sequeira ne peut pas l'affirmer. En revanche, il demande s'il peut affirmer que la population a changé en termes de volume.

M. Sequeira répond par l'affirmative. Il y a quasiment tous les jours une famille Rom qui vient demander un hébergement ou des moyens pour se nourrir alors que ce n'était pas le cas l'an dernier ou il y a deux ans.

Discussion entre commissaires

Un commissaire (PLR) demande de procéder au vote d'entrée en matière sur le PL 12862.

Une commissaire (Ve) annonce que les Verts entrèrent en matière sur le PL 12862.

Un commissaire (PLR) déclare que le PLR ne votera pas l'entrée en matière du PL 12862. La mendicité criminalisée est un problème qui les dépasse et qu'ils doivent régler. Il pense qu'ils doivent légiférer et être responsables par rapport à ça. La population attend une action responsable en termes de régulation de la mendicité.

Un commissaire (PDC) indique que le groupe PDC refusera l'entrée en matière sur PL 12862. C'est un projet qui avait été combattu à l'époque par la députée Anne Marie von Arx-Vernon, qui connaissait très bien le terrain et le système de traite des êtres humains, ainsi que les ravages que ce système crée dans les populations les plus faibles, en particulier les femmes et les mineurs.

Un commissaire (MCG) déclare que le groupe MCG n'entrera pas en matière sur le PL 12862. Il est surpris de constater à Genève autant de mendiants au mètre carré. Dans des pays de l'Est de l'Europe et en Italie, il ne voit pas de mendiants. Il n'y a qu'à Genève où on a ça. Il demande quelle image on veut donner de notre canton. Il trouve que c'est une image de Genève qui n'est pas capable de régler ses problèmes. La presse a récemment

rapporté le cas d'un réseau mafieux qui veut faire de la traite d'êtres humains. On y apprend que vingt personnes à Genève sont soumises à une personne qui leur ordonne de faire de la mendicité. On ne doit pas être complice de ce genre d'attitude.

Vote

Le président met aux voix l'entrée en matière du PL 12862 :

| | |
|--------------|--------------------------------|
| Oui : | 5 (1 EAG, 2 S, 2 Ve) |
| Non : | 8 (3 PLR, 2 MCG, 1 UDC, 2 PDC) |
| Abstention : | - |

L'entrée en matière du PL 12862 est refusée.

Conclusions

Mesdames les députées, Messieurs les députés,

La majorité de la commission judiciaire et de la police vous invite à refuser ce projet de loi qui vise non seulement à abroger la base légale permettant de cadrer la mendicité, mais aussi à amnistier toutes les sanctions ordonnées en application de l'article 11A de la loi pénale genevoise, à rétrocéder les amendes et frais d'ores et déjà perçus en vertu de cet article 11A et à dédommager les personnes ayant été mises en détention pour une sanction prononcée en application de l'ancien article en leur versant une indemnité.

Si la loi pénale genevoise est jugée trop stricte par la CourEDH dans la mesure où elle dispose une interdiction généralisée de la mendicité sur tout le territoire cantonal, il n'en demeure pas moins que cadrer la mendicité est non seulement possible mais surtout nécessaire, à la fois dans l'intérêt des genevoises et des genevoises, des commerçants, des restaurateurs et des personnes mendiantes elles-mêmes. Cadrer la mendicité aura pour effet, d'une part d'éviter que des tensions voire de la violence n'apparaissent entre les promeneurs ou les clients des commerçants et les mendiants et, d'autre part de mieux protéger les mendiants contre l'exploitation de leur vulnérabilité.

Un projet de loi visant ces objectifs (PL 12861) a été adopté en commission et sera soumis au vote final de la plénière de notre Grand Conseil simultanément avec le présent projet de loi.

Projet de loi (12862-A)

modifiant la loi pénale genevoise (LPG) (E 4 05) *(Pour mettre un terme à la criminalisation de la mendicité et amnistier les victimes de cette disposition)*

Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève
vu l'arrêt adopté par la Cour européenne des droits de l'homme le 19 janvier
2021, dans l'affaire Lacatus c. Suisse (requête n° 14065/15) ;
vu l'article 100 de la constitution du canton de Genève,
décrète ce qui suit :

Art. 1 Modifications

La loi pénale genevoise, du 17 novembre 2006, est modifiée comme suit :

Art. 11A (abrogé)

Art. 16 Amnistie des victimes de la disposition anti-mendicité (nouveau)

¹ L'amnistie de toutes les sanctions ordonnées en application de l'ancien article 11A est prononcée.

² Les amendes et frais d'ores et déjà perçus en vertu de l'ancien article 11A sont rétrocedés.

³ Une indemnité dédommageant les personnes ayant été mises en détention pour une sanction prononcée en application de l'ancien article 11A est versée par l'Etat. Le Conseil d'Etat fixe le montant de l'indemnité.

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 : 23 novembre 2021

RAPPORT DE LA PREMIÈRE MINORITÉ

Rapport de M. Alberto Velasco

Mesdames et
Messieurs les députés,

Introduction

Inspirée de l'exposé des motifs

Dans sa version actuelle, issu d'un projet de loi proposé à son époque par le PLR et voté par l'ensemble des partis de droite, inclus le MCG, l'article 11A de la loi pénale genevoise punit de l'amende le fait de mendier. L'alinéa 2 prévoit une version aggravée de l'infraction. Cette disposition a été votée par le Grand Conseil en 2007, et est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2008.

La question de la compatibilité de l'art. 11A LPG avec l'article 8 CEDH a été tranchée aujourd'hui par la CourEDH dans l'affaire Lacatus c. Suisse (requête n° 14065/15). Or, la CourEDH a retenu que (§ 102) la loi applicable ne permet pas une véritable mise en balance des intérêts en jeu et sanctionne la mendicité de manière générale, indépendamment de l'auteur de l'activité poursuivie et de sa vulnérabilité éventuelle, de la nature de la mendicité ou de sa forme agressive ou inoffensive, du lieu où elle est pratiquée ou de l'appartenance ou non de l'accusé à un réseau criminel.

S'agissant des personnes extrêmement pauvres, la CourEDH a retenu qu'il fallait leur reconnaître un droit de remédier à leurs besoins par la mendicité : (§ 107) Dès lors, la Cour [...] estime que, se trouvant dans une situation de vulnérabilité manifeste, la requérante avait le droit, inhérent à la dignité humaine, de pouvoir exprimer sa détresse et d'essayer de remédier à ses besoins par la mendicité.

La CourEDH a encore relevé que les amendes non payées sont converties en jours de détention, ce qui a pour effet d'alourdir encore la détresse et la vulnérabilité d'un individu (§ 109).

La CourEDH s'est enfin penchée sur l'argument de la protection des victimes de réseau de mendicité forcée. Elle est parvenue à la conclusion que

la lutte contre ces réseaux ne justifiait pas une incrimination de leurs victimes, incrimination qui est d'ailleurs contraire à l'article 26 de la Convention sur la lutte contre la traite des êtres humains.

Aujourd'hui, il n'y a donc plus de doute sur l'incompatibilité entre cette disposition et la Convention européenne des droits de l'homme. Le Grand Conseil se doit dès lors d'abroger cette disposition.

Rappelons que la compétence de prononcer des amnisties générales ou particulières ressort au Grand Conseil en application de l'article 2, lettre d de la LRG, ainsi que de l'article 100 de la constitution. En toute logique, la CourEDH ayant constaté le caractère illicite de l'article 11A LPG, il convient de prononcer l'amnistie pour toutes les sanctions prononcées depuis 2008 à ce titre. Enfin, le projet de loi prévoit une restitution des amendes et frais perçus dans la cadre de son application, ainsi qu'une indemnisation des personnes qui, incapables de payer les amendes, ont été placées en détention.

Par conséquent, le projet qui vous est soumis abroge l'article 11A et propose un nouvel article 16 qui amnistie les victimes de la disposition anti-mendicité et procède à la rétrocession des amendes et frais d'ores déjà perçus en vertu de l'ancien article 11A.

Une indemnité dédommageant les personnes ayant été mises en détention pour une sanction prononcée en application de l'ancien article 11A est versée par l'Etat. Le Conseil d'Etat fixe le montant de l'indemnité.

Travaux de la commission

Il est important de rappeler que la loi actuelle avait servi de campagne électorale au PLR en utilisant d'une part la misère des personnes obligées de mendier et d'autre part le sentiment d'insécurité et de vulnérabilité ressenti par la population.

Personne ne s'adonne à la mendicité s'il n'est pas acculé à un contexte de misère. Mais dans une ville aussi riche, cette misère nous projette une image d'une réalité que nous voulons éviter et surtout ignorer. Car, ce que les tenants de la répression oublient, c'est que l'on a à faire à des êtres humains.

Dans une société aussi inégalitaire que la nôtre, où la misère est apparue au grand jour lors de la crise sanitaire, parler de mendicité en se référant aux Roms est pour le moins arrogant. En effet, si les autorités n'avaient pas été présentes pour distribuer des sacs de denrées aux Vernets, les personnes en difficultés auraient dû aller mendier. A Genève, il y a 10 000 personnes qui ne sont pas suisses, qui n'ont pas de papiers et qui travaillent dans des conditions telles qu'elles n'arrivent pas à s'en sortir. Certaines perdent

également leurs emplois et elles sont contraintes d'aller quémander l'aide, qui est une sorte de mendicité encadrée et régulée. Les Roms eux n'ont pas cette possibilité et doivent pratiquer une mendicité que nous appellerons hors la loi.

Quant à la raison évoquée par les tenants de l'ordre esthétique, comme ces mendiants-là seraient exploités par des réseaux mafieux, pour les protéger, on réprime toute possibilité de pratiquer la mendicité. C'est comme si l'on réprimait les locataires sans droit à un logement et abusés par des réseaux de pratique mafieuse en la matière avec l'excuse de mettre fin à ces réseaux. Mais c'est l'inverse qui se produit, ces réseaux prospèrent et pénalisent toujours les mêmes, celles et ceux qui n'ont rien ! C'est une solution à la misère que produit cette société que l'on doit mettre en place et non pas réprimer ceux qui la subissent parce que leur simple vue nous interroge sur notre devenir.

Par ailleurs, il a été démontré qu'il n'y a pas de relation intrinsèque évidente entre les réseaux mafieux et la mendicité, même s'il peut y avoir des cas qui sont corrélés.

Avec l'instauration de la libre circulation des capitaux, n'importe quel fortuné peut circuler librement avec ses capitaux sans aucun problème, ce qui a permis l'installation de réseaux mafieux afin d'échapper aux obligations fiscales, avec des conséquences plus graves pour les états subissant cette criminalité financière. Mais dans ce cas, les avocats qui ont été l'origine du projet de loi criminalisant la pratique de la mendicité n'ont pas été inspirés pour dénoncer ces évasions fiscales ! Bien au contraire, ils les justifient en indiquant que c'était à cause de politiques confiscatoires en matière de fiscalité, qui motivent les évasions. On pourrait aussi rétorquer que la mendicité des Roms est une conséquence de pratiques répressives et antisociales qui les amène chez nous à rechercher une solution et qui justifierait leur protection.

Parlons de la politique de libre circulation des personnes, qui permet à toute personne faisant partie de la communauté européenne de se déplacer et de s'installer dans cette espace. Dans ce cadre, les Roms, citoyens en général roumains, se sont dit qu'ils avaient le droit de se déplacer et pratiquer une activité afin d'avoir quelques gains. En effet, les Roms étant des Européens ils se sont dit qu'ils avaient le droit d'aller partout en Europe, mais ils n'avaient pas tenu compte du fait que, bien que l'on puisse exporter les bénéfices financiers, cela ne s'applique pas à la misère.

La CourEDH a déclaré que l'on ne peut pas sanctionner une personne qui lutte pour sa survie. Car si la mendicité est la seule opportunité pour

quelqu'un de survivre, on ne saurait la réprimer. Par ailleurs, la CourEDH a ajouté que cela fait partie de la liberté d'expression que d'exprimer sa souffrance. Cette souffrance doit être prise au sérieux, non pas pour valoriser la mendicité mais pour essayer de trouver des solutions alternatives.

Lors de l'audition du directeur de Caritas, M. Froidevaux a indiqué que lorsque le législateur souhaite élaborer une loi, il faut qu'il réfléchisse à la cohérence avec les principes fondamentaux du droit et aussi aux conséquences que cette dernière peut entraîner. Et que le système des amendes, des recours et des emprisonnements éventuels à un coût important pour la collectivité.

Conclusion

Mesdames et Messieurs les députés, il faut distinguer la pratique de la traite des êtres humains de celle de la mendicité et ne pas amalgamer ces pratiques afin de criminaliser la mendicité. La traite des êtres humains est un acte criminel, alors que les mendiants croisés dans la rue ne dérangent pas et ils n'insultent personne. Et il est difficile de comprendre l'acharnement sur cette population. Un Rom, un Roumain ou un Bulgare a le droit de venir en Suisse et ils considèrent que c'est un travail de mendier, car ils ne volent pas. Mais sachez qu'il m'est arrivé de croiser, dans le tram, des Suisses qui mendiaient. La solution n'est pas d'interdire la mendicité, mais de pallier la misère.

C'est la raison pour laquelle le groupe Socialiste vous invite à voter l'entrée en matière du projet de loi 12862 qui abroge l'interdiction qui est faite aux mendiants, amnistie de toutes les sanctions ordonnées et rétrocède les amendes et frais d'ores et déjà perçus en vertu de l'ancien article 11A.

Date de dépôt : 23 novembre 2021

RAPPORT DE LA DEUXIÈME MINORITÉ

Rapport de M^{me} Dilara Bayrak

Mesdames et
Messieurs les députés,

Lors de ses travaux, la commission judiciaire et de la police s'est penchée sur le projet de loi du député Pierre Bayenet et a très rapidement décidé de le lier au projet de loi 12881, qui traite du même sujet et dont le premier signataire est le député Murat Julian Alder. Ces deux projets de lois ont été déposés suite à la décision rendue par la Cour Européenne des Droits de l'Homme (Lacatus c. Suisse – Requête 14065/15).

Dès le départ, les commissaires des Verts ont exprimé des réticences sur la pénalisation d'un phénomène malheureux, mais tout à fait naturel dans une société qui ne parviendrait pas à répondre aux besoins de sa population. Lorsqu'une personne est condamnée à vivre dans la pauvreté, il ne fait aucun sens de vouloir l'empêcher de se sortir de cette situation en demandant l'aumône, sans parler de l'absurdité de punir cette personne d'une amende. Le système pénal suisse est frappé de plusieurs défauts. L'un de ceux-ci est la peine privative de liberté de substitution prévue lorsqu'une amende n'est pas payée. Concrètement, cela signifie que les individus, qui n'ont pas les moyens de régler le montant prévu dans les peines pécuniaires ou les amendes se retrouvent à devoir effectuer un séjour en prison pour « s'acquitter » de leur peine. Cette situation est d'autant plus déplorable lorsque les amendes en question ont été délivrées pour cause de mendicité. En bref, nous amendons des personnes qui sont pauvres et les forçons à payer certains montants, alors même qu'elles se sont adonnées à cette activité de mendicité parce qu'elles souhaitaient remédier à leur pauvreté.

Le présent projet de loi permet au système pénal genevois d'enfin être cohérent et de nous débarrasser d'une règle déplorable et contraire aux droits de l'homme.

Force est de constater que les rapports de force au sein de la commission judiciaire et de la police ont très rapidement donné le ton : il y aura bel et bien une nouvelle loi contre la mendicité (acceptée finalement par la majorité

de la commission sous la forme du PL 12881). Ce sujet est émotionnel, et pour certains, la limite entre les positionnements politiques et les positionnements racistes ont été largement flouées. Les Vertes et les Verts regrettent cet état de fait. Au final, la difficulté à aborder sereinement et objectivement un sujet d'une telle complexité s'est répercutée sur le fruit des travaux de la commission.

En effet, la solution trouvée par une majorité de la commission est telle qu'elle contourne indirectement les injonctions de la Cour Européenne des Droits de l'Homme. Les interdictions de mendier sont si nombreuses (tant dans la forme que dans les lieux), qu'il s'agit en réalité de la part de notre commission à un affront clair à l'arrêt de la Cour Européenne des Droits de l'Homme.

Il convient pour les nombreuses raisons citées dans ce rapport de minorité, mais également dans le rapport de minorité du PL 12881, d'accepter le PL 12862 et de continuer le travail pour enfin arriver à une solution qui convienne aux demandes de la population genevoise et qui respecte tout individu, peu importe son origine et sa classe sociale.

Date de dépôt : 22 novembre 2021

RAPPORT DE LA TROISIÈME MINORITÉ

Rapport de M. Pierre Bayenet

Mesdames et
Messieurs les députés,

Les projets de lois PL 12862 et PL 12881 sont deux tentatives d'adapter la législation genevoise à la sanction qu'a représenté, pour Genève et pour la Suisse, l'arrêt de la Cour européenne des Droits de l'Homme (ci-après, CourEDH) *Lacatus contre Suisse*, req. n° 14065/15, le 19 janvier 2021.

Mme Lacatus avait été déclarée coupable de mendicité au sens de l'article 11A de la loi pénale genevoise (ci-après LPG) et condamnée à une amende de 500 francs assortie d'une peine privative de liberté de cinq jours en cas de non-paiement. Incapable de payer ce montant, elle avait été incarcérée cinq jours à la prison de Champ-Dollon.

Après un recours au Tribunal fédéral, elle a saisi la CourEDH. Elle invoquait notamment la violation de l'article 8 CEDH, qui prévoit :

Art. 8 Droit au respect de la vie privée et familiale

¹ Toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de sa correspondance.

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

Il est dès lors indispensable de se pencher sur cet arrêt et sur sa portée, afin de comprendre comment adapter la législation genevoise aux contraintes qu'impose le respect des droits fondamentaux.

L'arrêt de la CourEDH

Les principes généraux applicables

La CourEDH a examiné les dispositions internationales, nationales et locales applicables dans différents pays du Conseil de l'Europe. Elle a rappelé l'existence de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains, du 16 mai 2005. La Cour a notamment relevé que l'article 26 de cette convention prévoyait :

Chaque partie [c'est-à-dire chaque pays] prévoit, conformément aux principes fondamentaux de son système juridique, la possibilité de ne pas imposer de sanctions aux victimes pour avoir pris part à des activités illicites lorsqu'elles y ont été contraintes.

Au §38 de l'arrêt, la CourEDH indiqua que le Groupe d'experts sur la lutte contre la traite des êtres humains (GRETA) avait pointé certaines lacunes du système juridique suisse à cet égard :

Le GRETA exhorte les autorités suisses à se conformer à l'article 26 de la Convention en adoptant une disposition qui prévoit la possibilité de ne pas sanctionner les victimes de la traite pour avoir pris part à des activités illicites lorsqu'elles y ont été contraintes, et/ou en élaborant des consignes en ce sens.

La CourEDH cita, au §46 de son arrêt, un extrait du rapport soumis à l'Assemblée générale des Nations Unies (A/66/265 du 4 août 2011) par la Rapporteuse spéciale sur l'extrême pauvreté et les droits de l'homme :

« 30. Les mesures pénales ou réglementaires (ordonnances notamment) qui rendent le vagabondage et la mendicité illégaux deviennent de plus en plus courantes dans les pays développés et en développement. Ces mesures prennent plusieurs formes : des lois qui interdisent la sollicitation d'argent dans tout espace public, à celles qui interdisent de mendier la nuit ou de façon agressive. Certaines de ces lois ont une vaste portée, s'étendant à l'exécution de toute activité susceptible de produire de l'argent, comme le spectacle ou la danse, ou l'exposition d'une blessure ou d'une malformation. Dans certains Etats, il est même illégal qu'une personne se trouve tout simplement sur une place publique en donnant l'impression de manquer de ressources et de devoir recourir à la mendicité pour survivre.

31. Il est évident que ces lois et réglementations ont un impact disproportionné sur les personnes vivant dans la pauvreté. Lorsqu'elles ne peuvent pas obtenir suffisamment d'appui ou d'aide de la part de l'Etat, ces personnes n'ont plus d'autre choix que la mendicité pour rester en vie. Le fait de les punir pour leurs actes dans des situations où elles n'ont pas

d'autres moyens de subsistance constitue une mesure punitive clairement disproportionnée.

32. *L'interdiction de la mendicité et du vagabondage représente une violation grave des principes d'égalité et de non-discrimination. Une telle mesure dote les agents de police d'un vaste pouvoir discrétionnaire dans l'application des lois et rend les personnes vivant dans la pauvreté plus vulnérables au harcèlement et à la violence. Elle ne fait que contribuer à perpétuer les attitudes sociales discriminatoires envers les plus pauvres et les plus vulnérables.*

(...)

35. *Souvent, la motivation profonde de ces mesures est de rendre la pauvreté moins visible dans la ville et d'attirer les investissements, les projets de développement et les citoyens (non pauvres) vers les centres urbains. Ces objectifs ne sont pas légitimes au regard du droit relatif aux droits de l'homme et ne justifient pas les sanctions sévères qui sont souvent imposées en application des réglementations*

Mendier est un droit fondamental

Dans son analyse du cas d'espèce, la CourEDH commença par relever que le Tribunal fédéral suisse lui-même, dans l'arrêt attaqué ATF 134 I 214 consid. 5.3, avait jugé que le fait de mendier, comme forme du droit de s'adresser à autrui pour en obtenir de l'aide devait *manifestement être considéré comme une liberté élémentaire, faisant partie de la liberté personnelle garantie par l'article 10, alinéa 2 Cst.*

La CourEDH procéda à sa propre analyse, pour arriver à la même conclusion au §59 de son arrêt : La Cour partage ce point de vue, considérant que le droit de s'adresser à autrui pour en obtenir de l'aide, relève de l'essence même des droits protégés par l'article 8 de la Convention.

Les restrictions imposées à Genève ne sont pas admissibles

Certains droits fondamentaux, dont ceux protégés par l'article 8 CEDH, peuvent être restreint s'il existe une base légale et que cette restriction est nécessaire dans une société démocratique.

Le gouvernement Suisse, qui a participé à la procédure strasbourgeoise, a soutenu que l'interdiction de la mendicité visait à assurer la défense de l'ordre et de la sûreté publics, le bien-être économique du pays, ainsi que la protection des droits et libertés d'autrui. Les arguments principaux de la Suisse, exposés aux §§ 77 à 79 de l'arrêt, sont repris ici :

77. Le Gouvernement argue également 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. Il observe que les passants sont régulièrement interpellés, que les mendiants s'adressent aux clients des restaurants sur les terrasses, les dissuadant ainsi de se rendre dans certains restaurants, et qu'ils volent de la nourriture dans les magasins. Il ajoute qu'il est par ailleurs fréquent que les personnes qui s'adonnent à la mendicité s'installent à proximité d'automates pour le retrait d'argent, ou d'autres lieux de passage quasi-obligé de nombreuses personnes, tels que les entrées de supermarchés, les gares ou d'autres édifices publics. Il indique qu'à Genève, des personnes ont été harcelées jusque dans les immeubles d'habitation et les bureaux.

78. Le Gouvernement soutient que lorsque ces comportements deviennent habituels, ils 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. Il argue que maintes personnes les ressentent comme une forme de contrainte ou du moins comme une pression, qui les incite à une attitude d'évitement, si ce n'est à des manifestations d'intolérance.

79. Le Gouvernement fait également valoir qu'une augmentation importante du phénomène de la mendicité est susceptible de diminuer l'attrait touristique de la ville, Genève étant notamment prisée pour son calme et sa sûreté, et d'avoir ainsi des retombées économiques sensibles. Enfin, il argue qu'il n'est pas rare que des personnes qui mentent soient en réalité exploitées dans le cadre de réseaux qui les utilisent à leur profit et qu'il existe en particulier un risque que des mineurs, notamment des enfants, soient exploités de la sorte. L'interdiction de la mendicité constitue, selon lui, un instrument parmi d'autres pour éviter de telles situations.

Aux §§95 et ss de son arrêt, la CourEDH examina ces arguments, et retint que certaines formes de mendicité, en particulier ses formes agressives, pouvaient déranger les passants, les résidents et les commerçants. Elle estima aussi qu'il était légitime que l'Etat lutte contre l'exploitation des personnes, en particulier des enfants.

Dans une première conclusion, au §102, la CourEDH estima toutefois que l'article 11A LPG était problématique en lui-même, car *la loi applicable ne permet pas une véritable mise en balance des intérêts en jeu et sanctionne la mendicité de manière générale, indépendamment de l'auteur de l'activité poursuivie et de sa vulnérabilité éventuelle, de la nature de la mendicité ou de sa forme agressive ou inoffensive, du lieu où elle est pratiquée ou de l'appartenance ou non de l'accusé à un réseau criminel.*

Puis, dans la suite de son analyse, la CourEDH releva que (...) *se trouvant dans une situation de vulnérabilité manifeste, la requérante avait le droit, inhérent à la dignité humaine, de pouvoir exprimer sa détresse et à essayer de remédier à ses besoins par la mendicité.* (§107 de l'arrêt).

La CourEDH retint qu'en l'espèce, pour Mme Lacatus, l'imposition d'une peine privative de liberté était presque automatique et quasiment inévitable (§ 109), et que ce type de sanction n'était pas propre à lutter contre la traite des êtres humains. Au contraire ces sanctions plaçaient les victimes de mendicité forcée dans une situation de grande vulnérabilité (§ 112 de l'arrêt).

Quant à l'argument de la protection des passants, résidents ou commerçants, il a été jugé inacceptable pour la CourEDH, premièrement parce que dans le cas concret Mme Lacatus n'avait été ni agressive ni même intrusive, et deuxièmement parce que la motivation de rendre la pauvreté moins visible n'est pas légitime au regard des droits de l'homme (§ 113 de l'arrêt).

Enfin, la CourEDH conclut (§ 115 de l'arrêt) :

Compte tenu de ce qui précède, la Cour estime que la sanction infligée à la requérante ne constituait une mesure proportionnée ni au but de la lutte contre la criminalité organisée, ni à celui visant la protection des droits des passants, résidents et propriétaires des commerces. Dans le cas d'espèce, la Cour estime que la mesure par laquelle la requérante, qui est une personne extrêmement vulnérable, a été punie pour ses actes dans une situation où elle n'avait très vraisemblablement pas d'autres moyens de subsistance et, dès lors, pas d'autres choix que la mendicité pour survivre, a atteint sa dignité humaine et l'essence même des droits protégés par l'article 8. Dès lors, l'Etat défendeur a outrepassé la marge d'appréciation dont il jouissait en l'espèce.

Il est important de retenir que la CourEDH n'a pas, à proprement parlé, jugé l'article 11A LPG contraire au droit international. La Cour s'est prononcée sur une sanction infligée en application de cet article. La Cour n'exclut pas toute interdiction de la mendicité, mais accorda une importance particulière à la sanction très lourde, soit cinq jours de détention, et souligna que la législation ne devait pas avoir pour but d'invisibiliser la mendicité. Enfin, l'interdiction de la mendicité, et en particulier le fait d'imposer des sanctions qui sont presque automatiquement transformées en détention, n'était pas une mesure adéquate pour lutter contre la traite des êtres humains.

Les PL 12862 et PL 12881

Suite à l'adoption de cet arrêt par la CourEDH, deux projets de lois ont été déposés, qui visaient à rendre le système légal genevois compatible avec les exigences de la protection des droits fondamentaux.

Le PL 12862, prévoyait l'abrogation pure et simple de l'article 11A LPG. Les auteurs relevaient que le droit fédéral et cantonal applicable réprimait les comportements réellement indésirables que sont la contrainte et la traite d'êtres humains, et que d'autres lois, notamment la loi sur la circulation routière, la loi sur les routes, la loi sur le domaine public, la loi sur la police ou les règlements communaux sur les marchés, permettaient de réprimer les formes les plus problématiques de mendicité.

Le PL 12262, prévoyait de punir certains types de mendicité (mendiants mineurs, mendicité accompagnée de mineurs, mendicité importune) et la mendicité dans certains lieux (zones commerciales, touristiques, aux abords des bâtiments publics, dans les gares, à moins de 50 mètres des arrêts de transports publics, à moins de 50 mètres des bancomats, banques, postes). Dans un amendement PDC-PLR ultérieur, la liste des lieux interdits s'est étoffée, avec notamment les parcs, les ports, les (sic) aéroports, les places d'amarrages de bateaux, les caisses de parcages, les entrées des magasins, musées, cinémas, immeubles d'habitations, immeubles commerciaux, hôtels, cafés, restaurants, bars, cimetières, terrains de jeux, cours d'école.

De fait, et les auteurs du PL 12262 ne s'en cachent pas, l'objectif du second projet de loi est de bouter les mendiants hors de la ville, en particulier pour apaiser les commerçants qui s'estiment lésés par la présence de mendiants.

Il est évidemment difficile d'apprécier quelle serait l'étendue des zones dites commerciales, ou touristiques. Mais on relèvera, à titre de comparaison, que la zone dans laquelle les commerces sont soumis à la taxe touristique englobe les quartiers de Sécheron, Prieuré, Pâquis, Saint-Gervais, Plainpalais, la Vieille-Ville, les Eaux-Vives jusqu'à la Gare des Eaux-Vives.

Si l'on y ajoute les interdictions de mendier à proximité des bancomats, banques, bâtiments publics, arrêts de bus, tram ou train, aéroport, parcs, ports, places d'amarrages, caisses de parcages, entrées des magasins, des musées, des cinémas, des cafés, bars, restaurants, cimetières, terrains de jeux et cours d'école, et enfin et de tous les immeubles d'habitation ou de bureaux, force est de constater qu'il ne sera plus guère possible de mendier légalement en zone urbaine.

S'ajoute d'ailleurs le problème de l'imprécision du droit, puisque nul ne sait ce que signifie « à proximité de ». Or, la précision du droit pénal est une exigence fondamentale de la légalité.

L'incompatibilité du PL 12881 avec la CEDH

Il est assez évident que le PL 12881 n'est pas conforme avec l'article 8 CEDH.

En effet, ce projet de loi a pour conséquence d'infliger de manière presque automatique et quasiment inévitable des sanctions lourdes, soit des peines pécuniaires qui se transforment en peines de de prison, à des mendiant, pour le seul fait d'avoir mendié au centre-ville, sans égard à leur vulnérabilité, à la nature de leur mendicité, au fait qu'ils ne soient ni agressifs ni intrusifs, ou encore sans égard au fait qu'ils soient peut-être dans cette situation en raison d'une forme de contrainte.

Les auteurs du PL 12881 estiment qu'ils n'interdisent pas la mendicité, mais qu'ils la règlementent. Cet argument est spécieux, car en réalité le PL 12881 interdit la mendicité dans le centre urbain et les lieux de passage, alors que, par essence, elle s'exerce dans ces lieux.

Le PL 12881 ne laisse donc pas la possibilité concrète aux mendiants d'exercer leur activité de manière conforme à la loi.

Ce PL 12881 va donc pousser les mendiants dans les bras de la police, qui va leur infliger des amendes qui ne seront jamais payées, amendes qui seront transformées en peines privatives de liberté de substitution. Finalement, les mendiants se trouveront emprisonnés pour la seule raison qu'ils auront mendié.

C'est là précisément ce que la CourEDH a reproché à Genève et à la Suisse.

C'est là précisément ce que le PL 12881 prévoit de maintenir.

Une lutte efficace contre les problèmes causés par la mendicité doit s'accompagner d'une tolérance de principe

Il faut souligner qu'il existe des moyens de limiter les conséquences les plus problématiques de la mendicité, dans le cadre des lois actuelles, sans qu'il ne soit nécessaire de maintenir une *lex mendicorum et vagabundorum*.

Nul n'est autorisé à s'installer à demeure sur le domaine public, d'une manière qui empêcherait tout un chacun d'en fait l'usage auquel il est destiné. La loi sur le domaine public, du 24 juin 1961, et la loi sur les routes

du 28 avril 1967, règlementent cet usage et prévoient (art. 66 LRoutes) que toute occupation des voies publiques qui excède l'usage commun doit faire l'objet d'une autorisation). La violation de la LRoutes peut faire l'objet d'amendes allant jusqu'à 60 000 francs (art. 85 LRoutes).

En application de la loi sur les routes, les communes peuvent adopter des règlements. La Ville de Genève a ainsi adopté un règlement des marchés le 18 décembre 2019, règlement LC 21 811 qui proscrit, à son article 13, le colportage et la mendicité sur les marchés.

Plusieurs comportements attribués aux mendiants ont été évoqués en commission comme justifiant l'interdiction de la mendicité. Il s'agit notamment de la traite d'êtres humains, de la contrainte, de l'utilisation des enfants, de souillures de la voie publique, ou encore de comportement dangereux sur la route. Tous ces comportements sont punissables pour eux-mêmes, sans qu'une loi spéciale ne soit nécessaire ! Le Code pénal fédéral réprime la traite d'êtres humains et la contrainte, ainsi que la violation du devoir d'assistance et d'éducation. La loi sur la circulation routière et ses ordonnances d'application interdisent aux piétons de marcher sur la chaussée pour aller mendier entre les voitures. La loi pénale genevoise punit quiconque aura jeté ou abandonné des immondices sur la voie publique ou dans les parcs.

La loi sur la police, du 1^{er} mai 2016, permet à la police d'éloigner un mendiant d'un lieu ou d'un périmètre déterminé, pour une durée allant jusqu'à trois mois (art. 53 LPol).

En commission, le soussigné a tenté une proposition de compromis : il s'agissait d'interdire la mendicité à moins de cinq mètres des bancomats, ainsi que d'interdire l'organisation et le contrôle de la mendicité d'autrui. Cette proposition, qui visait à faciliter la lutte contre la traite et la contrainte en élargissant le spectre des comportements qui ne doivent pas être tolérés, allait d'ailleurs plus loin que la proposition du PL 12881, lequel réprime l'organisation (mais en donnant des exemples assez caricaturaux de la forme qu'elle peut prendre), mais ne réprime pas le contrôle de la mendicité. Cette proposition a été rejetée.

La problématique est pourtant connue : il est d'autant plus difficile de lutter contre les conséquences les plus graves d'un phénomène néfaste, que le phénomène est caché. On peut ici faire l'analogie avec la prostitution ou la consommation de stupéfiants, deux phénomènes qui peuvent avoir des conséquences catastrophiques s'ils se répandent sans contrôle, mais qui peuvent aussi être relativement anodins s'ils bénéficient d'un cadre adéquat, qui ne soit ni une prohibition stricte ni une liberté totale.

La mendicité a besoin d'être encadrée, notamment pour protéger les mendiants eux-mêmes et leurs enfants contre les abus dont ils peuvent être victimes, et pour les aider à sortir de la situation dramatique dans laquelle ils se trouvent. Pour cela, et pour lutter réellement contre la mendicité, il faut accepter de la voir et non pas la rendre invisible. Pour cette raison, il faut mettre fin à l'interdiction de la mendicité à Genève.