

*Date de dépôt : 23 novembre 2021*

## **Rapport**

**de la commission judiciaire et de la police chargée d'étudier le projet de loi de M<sup>mes</sup> et MM. Murat-Julian Alder, Jean Romain, Yvan Zweifel, Fabienne Monbaron, Jacques Béné, Raymond Wicky, Véronique Kämpfen, Alexis Barbey, Beatriz de Candolle, Philippe Morel, Charles Selleger, Jean-Pierre Pasquier, Patrick Malek-Asghar, Stéphane Florey, Eliane Michaud Ansermet, Virna Conti modifiant la loi pénale genevoise (LPG) (E 4 05) (*Adaptation de l'interdit pénal de la mendicité en suite de l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme du 19 janvier 2021*)**

*Rapport de majorité de M. Murat Julian Alder (page 1)*

*Rapport de première minorité de M. Pierre Bayenet (page 34)*

*Rapport de deuxième minorité de M<sup>me</sup> Dilara Bayrak (page 42)*

*Rapport de troisième minorité de M<sup>me</sup> Xhevrie Osmani (page 46)*

### **RAPPORT DE LA MAJORITÉ**

#### **Rapport de M. Murat Julian Alder**

Mesdames et  
Messieurs les députés,

La commission judiciaire et de la police (ci-après : « la commission ») a consacré 7 séances au traitement du projet de loi PL 12881 (ci-après : « le PL »), d'abord sous la présidence de M. le député Pierre Conne (séances des 15 avril et 6 mai 2021), puis de M. le député Marc Falquet (séances des 27 mai, 10 juin, 30 septembre, 14 et 21 octobre 2021).

La commission a été assistée dans ses travaux par M. Jean-Luc Constant, secrétaire scientifique de commissions, M. le Conseiller d'Etat Mauro Poggia, en charge du DSPS et M. Sébastien Grosdemange, secrétaire général adjoint au DSPS.

Les procès-verbaux ont été tenus par M. Emile Branca, M<sup>me</sup> Mariama Laura Diallo et M. Aurélien Krause. Que toutes ces personnes soient remerciées de leur précieuse contribution aux travaux.

Il est précisé que le projet de loi 12881 a été traité en grande partie conjointement avec le PL 12862, dont le rapport de majorité (PL 12862-A) a été déposé par M. le député Pierre Conne le 16 novembre 2021.

### **Présentation du PL 12881 (15.04.2021)**

M. le député Murat Julian Alder, premier signataire du PL 12881, a présenté ce dernier le 15 avril 2021. Afin d'éviter d'inutiles redites, le rapporteur de majorité prie respectueusement le lecteur de bien vouloir se référer à l'exposé des motifs de ce projet de loi.

### **Audition du Conseil d'Etat et de la police (06.05.2021)**

Le 6 mai 2021, la commission a reçu et auditionné M. Sébastien Grosdemange, secrétaire général adjoint (DSPS), ainsi que M. le major Luc Broch, chef de la police de proximité, et M. le sergent-chef Fabien Germann, membre de la Brigade de lutte contre la traite des êtres humaines et la prostitution illicite (BTPI).

M. Grosdemange a présenté la position commune du Conseil d'Etat sur le PL 12862 et le PL 12881. Celle-ci figure dans le rapport PL 12862-A, p. 4.

Le résumé de l'audition de la police figure quant à lui dans le rapport PL 12862-A, pp. 4-9.

### **Audition de M<sup>e</sup> Dina Bazarbachi, avocate (27.05.2021)**

Lors de son audition, M<sup>e</sup> Bazarbachi a en substance indiqué être favorable à l'abrogation de l'interdit pénal de la mendicité consacrée par l'art. 11A LPG. Elle considère que cette disposition viole la CEDH et qu'elle s'avère inefficace.

En effet, non seulement les mendiants s'autorégulent dès lors qu'ils ne parviennent pas à obtenir un pécule en mendiant dans la même rue, mais de surcroît, le fait de légiférer implique un dispositif policier extrêmement important. Or, la police a d'autres priorités d'intervention.

En outre, M<sup>e</sup> Bazarbachi conteste l'existence de réseaux mafieux sur le territoire genevois dans la mesure où, selon elle, un mendiant gagne entre 5 et 10 francs par jour. Or, ces montants n'intéressent pas les réseaux mafieux.

Enfin, M<sup>e</sup> Bazarbachi souligne les coûts à la charge de la collectivité de la lutte contre la mendicité. Entre 2012 et 2020, 35 561 infractions ont fait l'objet d'une contravention pour un montant total de 4 100 035 francs. L'encaissement de ces contraventions n'a toutefois été que de l'ordre de quelques milliers de francs. De plus, la détention d'une personne à la prison de Champ-Dollon coûte 800 francs par jour, sans compter les frais judiciaires et les honoraires d'avocat engendrés à la charge de la collectivité.

S'agissant du PL 12862, M<sup>e</sup> Bazarbachi considère qu'il sera compliqué, pour ne pas dire impossible, de mettre en œuvre les mécanismes de remboursement qu'il comporte. Elle précise par ailleurs que l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'Homme (ci-après : « CourEDH ») du 19 janvier 2021 n'a pas d'effet rétroactif.

En ce qui concerne le PL 12881, elle estime qu'il est inutile. En effet, dès lors que la CourEDH a constaté que la conversion d'une amende sanctionnant la mendicité en peine privative de liberté, même pour une courte durée, violait le principe de la proportionnalité, le Tribunal fédéral (ci-après : « le TF ») n'aura guère d'autre choix que d'annuler l'art. 11A LPG libellé différemment.

Sur **question d'une députée (Ve)**, M<sup>e</sup> Bazarbachi persiste à considérer qu'il n'existe pas de traite des êtres humains en lien avec la mendicité à Genève. Une interdiction de la mendicité ne ferait qu'attaquer les victimes de ces potentiels réseaux. Elle travaille avec l'association Mesemrom depuis 2007. Cette dernière n'a jamais constaté l'existence de réseaux de traite des êtres humains. Dans le cas contraire, elle les aurait dénoncés.

Sur **question d'un député (EAG)**, M<sup>e</sup> Bazarbachi précise que le fait que des familles Rom viennent mendier ensemble en raison de la précarité et des discriminations dont elles font l'objet à l'étranger n'en font pas des réseaux de traite des êtres humains.

Sur **question de ce même député (EAG)**, M<sup>e</sup> Bazarbachi ajoute qu'une interdiction de la mendicité « insistante » serait elle aussi contraire à la CEDH, puisqu'il faudrait alors demander systématiquement à chaque policier de décrire la manière dont la mendicité a été pratiquée. En ce qui concerne l'organisation de la mendicité d'autrui, il existe d'ores et déjà des dispositions dans le code pénal suisse contre l'usure et la traite des êtres humains. Il serait dès lors contraire au droit fédéral qu'un canton adopte des règles en la matière.

Sur **question d'un député (PLR)**, M<sup>e</sup> Bazarbachi insiste sur le fait que la mendicité n'est pas une activité professionnelle, mais un moyen de survie.

Sur **question d'un député (MCG)**, M<sup>e</sup> Bazarbachi estime que le meilleur moyen d'aider les mendiants sans statut légal en Suisse est de soutenir ces personnes autant que possible dans leur pays afin de les dissuader de migrer. Il faut privilégier des pratiques humanitaires à la répression.

Sur **question d'un député (PLR)**, M<sup>e</sup> Bazarbachi rappelle que la majorité des mendiants en Suisse sont des citoyens européens. Or, ces derniers auraient le droit de venir en Suisse pour une durée de 6 mois sur une année sans avoir à justifier d'un titre de séjour. Ce même député lui rappelle qu'ils doivent toutefois disposer des moyens nécessaires à subvenir à leurs besoins, ce qui n'est manifestement pas le cas s'agissant de mendiants.

Sur **question d'un député (S)**, M<sup>e</sup> Bazarbachi, qui a pris connaissance d'une proposition d'amendement du Conseil d'Etat, estime que le seul moyen pour Genève de se mettre en conformité avec la CEDH est d'abroger l'art. 11A LPG qui interdit la mendicité. Elle ne voit pas en quoi la sécurité publique serait mise à mal avec une personne qui ne fait que tendre la main. Elle insiste sur le fait que l'arrêt de la CourEDH proscrit la conversion d'une amende en peine privative de liberté en matière de mendicité. Or, quelle est l'utilité d'une amende si elle ne peut pas être convertie ?

### **Audition de la Faculté de droit de l'Université de Genève (10.06.2021)**

*Le 10 juin 2021, la commission a reçu et auditionné M<sup>me</sup> la professeure Maya Hertig Randall, vice-doyenne, membre du département de droit public, et de M. le professeur Bernhard Sträuli, directeur du département de droit pénal.*

A cette occasion, la professeure Hertig Randall et le professeur Sträuli ont présenté une introduction générale à la CourEDH, de même que leur analyse juridique du PL 12862. Afin d'éviter d'inutiles redites, à ce propos en particulier, le rapporteur de majorité prie respectueusement le lecteur de bien vouloir se référer au rapport PL 12862-A, pp. 10-16.

En ce qui concerne l'analyse juridique du PL 12881, le Prof. Sträuli s'est exprimé comme suit.

L'art. 11A, al. 1, let. a du projet de loi 12881 pose problème dans la mesure où un mineur qui mendie pourrait se trouver dans une situation de précarité ou de vulnérabilité. Or, dans ce cadre, la CourEDH a déclaré qu'il n'y avait pas de place pour le prononcé d'une amende, ni plus généralement d'une sanction pénale.

L'art. 11A, al. 1, let. b du PL 12881 implique de préciser les termes de « *personnes dépendantes* ». Cela pourrait être par exemple les personnes en

situation de handicap. En effet, ces dernières suscitent davantage la générosité des passants. Cela dit, cette disposition pose moins problème que la lettre a.

L'art. 11A, al. 1, let. c du PL 12881 ne pose aucun problème particulier. On retrouve ici dans d'autres termes ce que la CourEDH a déclaré à propos des formes dites agressives de la mendicité. La technique législative utilisée par la formulation « *en adoptant un comportement de nature à* » représente, en jargon technique, les infractions de mise en danger d'autrui. La loi présume que le fait de démarcher agressivement les passants est de nature à les importuner, sans qu'il soit nécessaire d'établir concrètement ce dérangement.

L'art. 11A, al. 1, let. d du PL 12881 comporte une énumération d'un certain nombre de lieux dans lesquels la mendicité ne peut pas être pratiquée. Il s'agit d'une démarche conforme à l'arrêt de la CourEDH. Cela étant, en additionnant tous les lieux énumérés où il serait impossible de s'adonner à la mendicité, il ne reste plus beaucoup de possibilités. Telle que rédigée, cette lettre d pourrait s'exposer au reproche selon lequel la loi interdit *de facto* la mendicité de manière générale.

L'art. 11A, al. 1, let. D, ch. 1 du PL 12881 prévoit l'interdiction de mendier « *dans une rue, un quartier ou une zone ayant une vocation commerciale ou touristique prioritaire* ». L'aspect prioritaire risque d'être difficile à établir, par exemple si la zone géographique est déterminée de manière trop large.

L'art. 11A, al. 1, let. D, ch. 2 du PL 12881 prévoit l'interdiction de mendier « *à l'intérieur ou aux abords d'un bâtiment administratif du canton, d'une commune ou d'une institution de droit public* ». Il s'agit ici de préserver, au sens le plus large, la tranquillité de l'administration et des administrés, ce qui est acceptable.

L'art. 11A, al. 1, let. D, ch. 3 du PL 12881 prévoit l'interdiction de mendier « *dans les transports publics* ». Il en va sans doute de la sécurité de l'exploitation des transports publics, ce qui est acceptable.

L'art. 11A, al. 1, let. D, ch. 4 du PL 12881 prévoit l'interdiction de mendier « *à un arrêt de transports publics ou dans un rayon géographique de 50 mètres autour de celui-ci* ». Ceci est défendable, dans la mesure où il en va aussi ici du fonctionnement correct des transports publics. En revanche, il est toujours délicat de mettre des limites chiffrées et il serait préférable de formuler cette disposition de la manière suivante : « *à un arrêt de transports publics ou aux abords immédiats de celui-ci* ».

L'art. 11A, al. 1, let. D, ch. 5 & 6 du PL 12881 prévoit l'interdiction de mendier « *dans une gare ou sur un quai ferroviaire* » et « *à l'Aéroport international de Genève* ». Ces dispositions peuvent se justifier sous l'angle de la sécurité publique, elles sont donc acceptables.

L'art. 11A, al. 1, let. D, ch. 4 du PL 12881 prévoit l'interdiction de mendier « dans un rayon géographique de 50 mètres autour d'un bâtiment bancaire ou postal, ou d'un distributeur d'argent en espèces ». Là également, la démarche voulant préserver la sécurité des personnes qui viennent retirer de l'argent et qui fréquentent les instituts bancaires est légitime, mais il faudrait aussi renoncer à une délimitation chiffrée de la distance.

L'art. 11A al. 2 du PL 12881 qui permet au Conseil d'Etat, par voie de règlement, d'étendre la punissabilité au-delà de ce que prévoit l'alinéa 1 est de nature à susciter des réserves. Il s'agit sans doute d'un mécanisme inspiré des art. 11C, al. 3 et 11D, al. 2 LPG. La donne est toutefois relativement différente dans la mesure où, en matière de souillures et de troubles à la tranquillité publique, le législateur a posé des interdictions de principe.

Dans ce cadre, le Conseil d'Etat a restreint la punissabilité par voie réglementaire. Cette manière de faire ne pose aucun problème d'un point de vue constitutionnel. La démarche proposée par le PL est en réalité l'inverse, à savoir déléguer au gouvernement la possibilité d'étendre la punissabilité en matière de mendicité. Cela pose un problème sous l'angle du principe de la légalité qui implique que les normes intrusives se basent sur une base légale formelle émanant du législateur et non pas d'une base réglementaire émanant du gouvernement. En principe, les normes pénales font partie des normes dites intrusives.

Il n'est pas totalement exclu qu'une autorité exécutive puisse édicter des dispositions pénales. Toutefois, cette possibilité doit être offerte par le biais d'une délégation législative qui elle-même doit contenir l'essentiel de la punissabilité. La disposition en question apparaît donc dangereusement s'approcher d'un blanc-seing en faveur du Conseil d'Etat.

Le professeur Sträuli propose donc une solution de rechange qui consisterait à fixer au niveau de la loi, un certain nombre de comportements qui relèvent de la mendicité prohibée, notamment en termes de lieux et en termes de démarchage agressif. Il verrait même une adjonction possible qui interdirait la mendicité qui serait l'œuvre de personnes appartenant à un groupe organisé pour cette pratique. La commission pourrait également compléter les trois piliers (lieux, formes et organisation) par une clause générale.

Cette clause pourrait se formuler comme suit : « Celui qui de toute autre manière aura adopté un comportement propre à troubler l'ordre public, notamment la sécurité et la tranquillité des passants (...) ». Cette clause permettrait d'englober un certain nombre de situations qui sont difficilement définissables de manière plus précise.

Le professeur Sträuli souligne toutefois le fait que, même avec cette formule, le législateur n'échappe pas au risque de criminaliser des personnes qui se trouvent dans des situations de vulnérabilité ou de détresse particulières. La commission pourrait donc imaginer ajouter une clause d'exemption de la punissabilité. Cette dernière pourrait prévoir que celui qui a mendié en raison d'une situation de détresse particulière ne serait pas punissable.

Enfin, l'art. 11A, al. 3 du PL 12881 ne pose pas de problème, sous réserve d'une réserve concernant le complément de phrase « *si son comportement n'est pas réprimé par le droit fédéral* ». En effet, en appliquant cette phrase au pied de la lettre, cela signifierait que le chef d'un réseau de mendiants qui met sous pression ses petites mains ne pourrait qu'être appréhendé sous l'angle de la contrainte. Le législateur se priverait alors de la possibilité d'appréhender le chef du réseau pour sa participation au réseau, respectivement sa direction.

La professeure Hertig Randall ajoute quant à elle ce qui suit.

Lorsque la CourEDH qualifie quelqu'un de vulnérable, cela signifie que sa protection est renforcée. Les enfants sont en soi qualifiés de vulnérables, indépendamment du contexte de la mendicité. Par conséquent, il peut y avoir des situations de double vulnérabilité, à savoir un mineur qui est dans une situation précaire. Le fait d'amender et le cas échéant, de convertir une amende en peine privative de liberté, dans le cas d'un mineur, serait contraire à la jurisprudence de la CourEDH.

Il serait préférable de privilégier les termes de « mendicité agressive » ou « intrusive » plutôt que de mendicité « insistante » ou « de nature à importuner ». En effet, la CourEDH semble reconnaître ces premiers termes.

En ce qui concerne les zones, la professeure Hertig Randall se réfère à un arrêt du Tribunal administratif fédéral du 22 novembre 2017, selon lequel une gare doit pouvoir, le cas échéant, être évacuée. Elle en déduit que l'interdiction de la mendicité dans une gare ne poserait pas de problème particulier, *a fortiori* s'il reste assez d'autres endroits pour s'adonner à cette pratique. En revanche, elle trouve le rayon de 50 mètres trop restrictif. S'agissant des lieux ayant une vocation commerciale ou touristique prioritaire, la commission doit se demander quel est l'intérêt public qui nécessite une protection. La CourEDH a déclaré que l'attractivité d'une ville n'était pas en soi un intérêt digne de protection.

S'agissant de l'art. 11A al. 3 du PL, il pourrait être utile d'intégrer dans cette disposition une référence au critère de l'enrichissement illégitime.

Sur **question d'un député (MCG)**, la professeure Hertig Randall indique que, s'agissant de la mendicité aux abords des voitures à l'arrêt, la sécurité

routière constitue un motif valable d'interdiction, ce qui relève toutefois de la loi fédérale sur la circulation routière (LCR).

M. Poggia et M. Grosdemange précisent que la LCR continuera d'être appliquée à ce propos.

Sur **question d'un député (EAG)**, le professeur Sträuli explique que le fait de mendier en attrapant quelqu'un par le bras dans la rue est une intervention physique sur une personne qui dépasse ce qui est admis socialement selon le TF. On entre donc dans le registre des voies de fait. Si à cela s'ajoute une menace d'un dommage sérieux pour l'intégrité corporelle d'autrui, par exemple en mendiant accompagné d'un chien dangereux, on tombera alors dans la contrainte.

Sur **question d'un député (UDC)**, le professeur Sträuli reconnaît l'idée 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 qu'elle mendie. Ce genre de cas de figure ne permettrait pas de fonder la punissabilité.

Sur **question d'un député (PDC)**, la professeure Hertig Randall indique que la CourEDH ne proscrie pas, d'une manière générale, la possibilité de convertir une amende en peine privative de liberté. Sous l'angle de la proportionnalité, la gravité de la sanction doit toutefois également être prise en compte. Le professeur Sträuli ajoute qu'il existait autrefois une règle selon laquelle il n'y avait pas de conversion en peine privative de liberté lorsque l'auteur n'avait pas les moyens financiers, sans sa faute, de payer l'amende. La professeure Hertig Randall ajoute que la Rapporteuse spéciale des Nations unies sur l'extrême pauvreté et les droits de l'Homme va même plus loin, en déclarant 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 repris ce raisonnement, mais pourrait s'en inspirer.

Sur **question d'une députée (Ve)**, le professeur Sträuli confirme que la Suisse s'est dotée de règles pour combattre la traite des êtres humains. Toutefois, 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). La CourEDH a critiqué l'interdiction générale de mendier hors circonstances particulières en termes



de lieu, de comportement et de situation personnelle des auteurs. Il y a quand même une certaine marge de manœuvre pour légiférer en la matière.

### **Audition de Caritas Genève (10.06.2021)**

Le 10 juin 2021, la commission a reçu et auditionné M. Dominique Froidevaux, directeur de Caritas Genève.

Le résumé de cette audition figure dans le rapport PL 12862-A, pp. 17-22.

### **Audition du Trade Club et de la Fédération du commerce genevois (30.09.2021)**

Le 30 septembre 2021, la commission a reçu et auditionné M<sup>me</sup> Anne-Marie De Picciotto, membre du bureau du Trade Club de Genève, M<sup>me</sup> Louise Barradi, présidente de la Fédération du commerce genevois, et M<sup>me</sup> Flore Teyssere, secrétaire patronale.

Le résumé de cette audition figure dans le rapport PL 12862-A, pp. 22-26.

### **Audition du Service de protection des mineurs (30.09.2021)**

Le 30 septembre 2021, la commission a reçu et auditionné M. Carlos Sequeira, directeur du Service de protection des mineurs. Le résumé de cette audition figure dans le rapport PL 12862-A, pp. 26-34.

### **Vote d'entrée en matière sur les PL 12862 et 12881 (30.09.2021)**

Un premier débat a eu lieu au sein de la commission le 30 septembre 2021, à l'issue des auditions qui ont eu lieu le même jour.

Après une brève prise de position des commissaires des différents groupes, le président met aux voix l'entrée en matière du PL 12881, qui est acceptée par :

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

La commission décide alors de dissocier les rapports de la commission portant sur chacun de ces deux projets de lois, tout en suggérant qu'ils soient par la suite traités conjointement en plénière. Elle décide par ailleurs de poursuivre les travaux sur le PL 12881.

## **Audition conjointe de l'association des marchés de Genève, de l'association des marchés contemporains genevois et de l'association professionnelle des brocanteurs genevois (14.10.2021)**

Le 14 octobre 2021, la commission a reçu et auditionné M. Willy Creteigny, président de l'Association des marchés de Genève, M<sup>me</sup> Patricia Richard, présidente de l'Association des marchés contemporains genevois, et M. François Rosset, président de l'association professionnelle des brocanteurs genevois

Lors de leur audition conjointe, les représentants des associations de marchands ont tous déclaré constater une dégradation importante et violente de la situation en suite de l'arrêt de la CourEDH du 19 janvier 2021. En effet, les mendiants viennent en nombre sur les marchés et se montrent plus agressifs et plus présents que par le passé.

Les clients se plaignent de plus en plus, en particulier à Plainpalais. Des cars viennent d'Annemasse le matin et des chefs de groupe donnent des instructions géographiques à des mendiants. Les clients n'osent plus retirer de l'argent aux bancomats en raison de la présence de mendiants et la police se déclare dans l'impossibilité d'intervenir, sauf en cas de contact physique. En effet, la police attend que les autorités politiques prennent des décisions pour régler le problème. Les représentants des associations de marchands ont pris connaissance du PL et déclarent que ce dernier répond de manière très claire à leurs besoins. Le fait que la nouvelle loi propose d'interdire la mendicité dans des lieux comme les marchés est une excellente chose. En effet, les marchands et commerçants doivent pouvoir exercer leur métier et en vivre dans des conditions acceptables.

M<sup>me</sup> Richard explique que les personnes commencent par tendre la main, puis, quand cela marche moins bien, elles amènent un bébé. Des femmes se promènent enceintes avec un autre bébé et demandent de l'argent pour leur bébé tous les dimanches. C'est de l'exploitation humaine. Elle a des clients qui vont à Carouge et ne viennent plus à Plainpalais, car ils sont harcelés le dimanche. Les mendiants arrivent parfois avec de la monnaie pour qu'on la change en billets. En une heure, elle a réussi à changer plusieurs centaines de francs. Il faut vraiment agir pour que Genève redevienne attractive. Il y va de son image.

M. Rosset explique que des mendiants bousculent les gens pour que leur porte-monnaie tombe au sol, puis proposent d'aider à ramasser la monnaie. Il trouve que c'est problématique pour les personnes âgées, qui n'osent plus aller à la banque car il y a des mendiants placés à l'entrée. C'est un problème de

sécurité, et derrière, il y a des rabatteurs qui encaissent des sommes. Ces mendiants veulent de l'argent, ils ne veulent pas à manger.

M. Cretegny précise que ce qui est important, ce n'est pas d'interdire la mendicité d'une manière générale, mais seulement dans certains lieux, afin que les conditions de commerce, qui se sont considérablement dégradées, redeviennent acceptables.

Sur **question d'un député (PDC)**, M. Cretegny ajoute que le canton de Bâle-Ville s'est récemment doté d'une base légale qui interdit de pratiquer la mendicité organisée, d'envoyer d'autres personnes mendier et d'utiliser des méthodes trompeuses pour mendier. Cette nouvelle loi, de même que le PL 12881 conviennent tous les deux dans l'espoir d'une amélioration de la situation sur les marchés.

M<sup>me</sup> Richard ajoute que la situation ne cesse de s'aggraver et qu'elle a elle-même été menacée à plusieurs reprises. De telles conditions de travail ne sont pas acceptables.

Sur **question d'un député (PLR)**, M. Rosset confirme que des mendiants vont régulièrement se servir dans les « boîtes à fringues » et que la voirie a engagé des agents pour surveiller celles-ci. La taille des entrées de ces boîtes a été réduite, mais des mendiants envoient désormais leurs enfants pour qu'ils y prennent des habits. Sur la route des Acacias, la boîte à fringues est régulièrement fracturée.

Sur **question de ce même député (PLR)**, M<sup>me</sup> Richard confirme que la convivialité des marchés en a pris un coup. Les commerçants ne sont plus tranquilles comme avant et ils sont toujours aux aguets, à regarder ce qu'il se passe derrière leur stand et s'il n'y a pas quelqu'un qui prend quelque chose.

Une **députée (EAG)** tient à ce que l'on distingue bien les questions de gêne ou de personnes qui importunent, d'une part, des agressions ou des actes illégaux, d'autre part. Elle ajoute que, si les mendiants obtiennent autant d'argent, c'est que des gens leur en donnent. Il y a une ouverture d'une partie de la population aux sollicitations de ces personnes. Si cela ne marchait pas, elles ne reviendraient pas.

M<sup>me</sup> Richard lui répond que ce qui lui pose surtout problème, ce sont les tactiques mises au point par certains mendiants, en ayant recours à l'assistance de bébés ou d'enfants.

Sur **question d'un député (PDC)**, M<sup>me</sup> Richard confirme que le chiffre d'affaires des marchands à Plainpalais est en baisse en comparaison de celui des marchands de Carouge, où la police municipale est plus active et où les clients sont moins importunés.

Sur **question d'une députée (Ve)**, M<sup>me</sup> Richard, M. Creteigny et M. Rosset précisent tous les trois qu'il convient de distinguer le cas d'une personne qui mendie de manière à importuner les clients sur les marchés de celui d'une personne qui propose d'aider à monter ou démonter un stand contre un petit pécule ou qui vient demander en fin de marché s'il reste quelque chose à manger.

### **Audition de l'association Première Ligne (14.10.2021)**

*Le 14 octobre 2021, la commission a reçu et auditionné M. Serge Longère, directeur de l'association Première Ligne.*

En substance, ce dernier explique que le Quai 9, l'un des dispositifs principaux de l'association Première Ligne, est la salle de consommation située à côté de la gare Cornavin et qui accueille des consommateurs de substances psychoactives illicites et licites. Il précise que ce sont des gens en grande vulnérabilité et détresse sociale qui viennent pour consommer en toute sécurité sur un plan sanitaire. Le plus souvent, ces personnes sont sans profession et une partie d'entre elles sont contraintes de recourir à la mendicité pour répondre à leurs besoins de première nécessité, mais aussi à leur consommation des produits dont elles sont dépendantes.

Sur **question d'un député (UDC)**, M. Longère précise que tous les bénéficiaires de Première Ligne ne sont pas éligibles à l'assurance-invalidité ou à l'aide sociale. Le Quai 9 est d'abord un lieu d'accueil pour consommer en sécurité. Il y a toutefois aussi une prise en charge pour orienter les usagers vers des structures *ad hoc* susceptibles de les aider.

Sur **question d'une députée (Ve)**, M. Longère ajoute que les usagers de drogue qui fréquentent le Quai 9 sont en grande vulnérabilité et fragilité. Faire la manche est quelque chose de compliqué. Cela renvoie à une perte de dignité que de devoir y recourir pour répondre à ses besoins premiers. Les usagers de drogues, parce qu'ils détiennent des stupéfiants et parce qu'ils ne sont pas toujours en règle sur le plan administratif, subissent déjà beaucoup de contrôles de police et sont souvent amendés. Or, comme ils ne peuvent pas payer leurs amendes, ils voient celles-ci converties en peines privatives de liberté. Cela n'améliore pas leurs conditions par rapport à l'orientation vers un traitement. Une loi qui viendrait pénaliser la mendicité ajouterait des soucis et une stigmatisation à un public qui en subit déjà beaucoup. M. Longère ajoute que la mendicité telle que pratiquée par les toxicomanes ne relève en aucun cas de la mendicité organisée. Il s'agit d'une simple question de survie.

Sur **question d'une députée (EAG)**, M. Longère confirme que le PL compliquerait l'existence des populations avec lesquels il est en contact et que

leur pénalisation systématique rendrait leur situation plus difficile. Un transfert vers des activités délicieuses ou de la prostitution serait à craindre. Première Ligne est là pour soutenir les personnes qui ont envie d'arrêter de consommer. L'accès rapide aux traitements de substitution peut être une solution pour éviter d'en être réduit à devoir mendier.

### **Discussion concernant la suite des travaux (14.10.2021)**

A l'issue de cette audition, une députée (Ve) propose d'entendre la nouvelle directrice de Caritas Genève. En effet, l'ancien directeur a été entendu en lien avec la problématique de la mendicité Rom uniquement, à l'exclusion des autres populations vulnérables, telles que, notamment, celles évoquées par M. Longère.

Un député (PLR) estime quant à lui que l'audition des marchands a révélé un important besoin de coordination entre le canton et les communes, en particulier la Ville de Genève, et propose l'audition de M<sup>me</sup> la Conseillère administrative Marie Barbey-Chappuis, en charge de la sécurité et des sports.

Un député (PDC) répond qu'il y a urgence à légiférer en raison de l'exaspération de la population et des commerçants, et que s'il y a une honte aujourd'hui, c'est qu'on permette l'exploitation des enfants, des femmes et des plus faibles pour que certains s'enrichissent. Il n'a aucune bienveillance à l'égard de ces organisations et cette exploitation doit cesser urgemment. Il n'y a donc pas de raison de procéder à des auditions complémentaires.

Un autre député (PLR) ajoute qu'il n'y a aucune raison, ni d'auditionner une nouvelle fois Caritas Genève, ni de traiter différemment la Ville de Genève par rapport aux autres communes. Il s'opposera lui aussi à toute nouvelle audition et demande à ce que la commission termine ses travaux par les 2<sup>e</sup> et 3<sup>e</sup> débats avant la fin de l'automne.

Mise aux voix par le président, la proposition d'audition de M<sup>me</sup> la Conseillère administrative Marie Barbey-Chappuis est acceptée par :

Oui :	8 (2 Ve, 3 S, 1 EAG, 1 PLR, 1 UDC)
Non :	6 (3 PLR, 2 MCG, 1 PDC)
Abstention :	-

Mise aux voix par le président, la proposition d'audition de la nouvelle directrice de Caritas Genève est refusée par :

Oui :	6 (2 Ve, 3 S, 1 EAG)
Non :	8 (4 PLR, 2 MCG, 1 PDC, 1 UDC)
Abstention :	-

### **Audition du DSS de la Ville de Genève (21.10.2021)**

*Le 21 octobre 2021, la commission a reçu et auditionné M<sup>me</sup> Marie Barbey-Chappuis, conseillère administrative en charge du département de la sécurité et des sports (DSS), M. Nicolas Kerguen, collaborateur personnel, et M<sup>me</sup> Christine Camp, commandante de la police municipale.*

Le président rappelle le contexte de l'audition des associations de marchands, lesquelles ont fait part de leur exaspération face à l'afflux de mendiants sur les marchés. En effet, ces associations affirment que sur la plaine de Plainpalais, entre 100 et 150 mendiants agissent en toute impunité en bandes organisées, en utilisant des moyens trompeurs, insistants, envahissants et même de l'intimidation, notamment auprès des personnes âgées et vulnérables.

Lors de son audition, M<sup>me</sup> Barbey-Chappuis a en substance indiqué ce qui suit.

La police a constaté une recrudescence de la mendicité sur le territoire genevois depuis la suspension de l'application de l'art. 11A LPG. A cet égard, il s'agit, entre autres, d'une mendicité déguisée, pratiquée par des personnes jouant d'un instrument de musique sans en demander l'autorisation auprès du Service de l'espace public.

M<sup>me</sup> Barbey-Chappuis a toutefois demandé à la police municipale de rester attentive à la problématique de la mendicité agressive, ainsi qu'à la mendicité effectuée par des personnes mineures. En tant que présidente de la commission consultative sur les marchés, M<sup>me</sup> Barbey-Chappuis a informé les marchands que la police municipale patrouillerait sur chaque marché durant une heure, à un horaire variable. A ce jour, la police municipale n'a été appelée ni par des commerçants, ni par les contrôleurs des marchés, pour des affaires en lien avec des vols à l'étalage ou des pickpockets par des personnes mendiantes.

Dans ces cas, les agents doivent justifier l'éloignement de la personne visée au travers d'un constat dressé par une personne assermentée ou sur réquisition d'un citoyen. En outre, la Ville de Genève est vraisemblablement davantage confrontée que d'autres communes au phénomène de mendicité en raison de sa qualité de ville-centre. En effet, le nombre de passants plus élevé augmente les opportunités d'obtenir de l'argent par la mendicité.

M<sup>me</sup> Barbey-Chappuis précise toutefois qu'elle s'exprime en son propre nom sur le PL dans la mesure où elle n'a pas eu l'opportunité de consulter ses collègues du Conseil administratif en raison de l'organisation rapide de son audition. A titre personnel, il lui semble souhaitable que ce PL puisse être adopté par le Grand Conseil afin d'agir contre cette problématique. Elle ajoute que cette question sensible ne fait pas l'unanimité au sein de l'exécutif communal, raison pour laquelle ses propos n'engagent pas le Conseil administratif pris dans son ensemble.

Outre les patrouilles de la police municipale sur les marchés, la voirie participe également aux opérations nommées « Vénus », qui ont lieu une fois par mois. Ces opérations pilotées par la police cantonale ont pour objectif de débarrasser le domaine public de tout campement sauvage durable, étant précisé que la police laisse aux personnes concernées l'opportunité de récupérer leurs affaires si elles le souhaitent.

M<sup>me</sup> Camp explique que la police municipale reçoit un grand nombre de doléances relatives à la recrudescence de la mendicité depuis qu'il a été décidé de suspendre l'application de l'art. 11A LPG. Toutefois, pour confirmer une atteinte à une personne en cas de mendicité agressive, si des agents de la police ne le constatent pas eux-mêmes, il est nécessaire que la personne victime dépose plainte.

Actuellement, la suspension de l'interdiction de la mendicité a généré un flou juridique. C'est pourquoi il lui semble pertinent qu'un projet de loi sur cette problématique aboutisse. A cet égard, le texte fait mention de l'interdiction de la mendicité à une distance de 50 mètres de certains lieux. Or, il s'agit d'une distance difficile à évaluer dans la pratique pour les agents de police. Néanmoins, ce projet de loi lui semble intéressant et devrait permettre de répondre aux doléances des citoyens et des commerçants importunés par la mendicité.

Concernant la prise en charge des personnes mineures qui pratiquent la mendicité, la police municipale continue de solliciter le SPMI. Lorsque les agents constatent la présence de mendiants mineurs, une procédure de protection de l'enfant est directement lancée.

La recrudescence de la mendicité constatée depuis la parution de l'arrêt de la CouEDH ne concerne pas uniquement des personnes qui demandent de l'argent dans la rue, mais également des personnes qui jouent de la musique sans en demander l'autorisation au Service de l'espace public. De plus, la police municipale a constaté un retour de laveurs de vitres aux feux rouges, qui constituent une forme de mendicité déguisée, la mendicité contre prestation. Bien que la police municipale soit consciente de la problématique, il est difficile pour elle d'agir en l'absence de base légale.

Sur **question d'un député (PLR)**, qui fait remarquer que les associations de marchands se sont plaints des comportements illicites de certains mendiants, notamment des vols, des menaces et des agressions, M<sup>me</sup> Barbey-Chappuis et M<sup>me</sup> Camp rappellent que ces infractions ne sont pas du ressort des agents de la police municipale, mais de la police cantonale. Seuls les cas de flagrant délit peuvent justifier une intervention dans l'attente d'une prise en charge par la police cantonale.

Sur **question d'une députée (S)**, M<sup>me</sup> Barbey Chappuis explique que la problématique n'a pas été abordée dans le cadre de l'Association des communes genevoises. En effet, elle semble concerner un nombre limité de communes. En revanche, elle a été abordée dans le cadre du commandement des polices municipales. M<sup>me</sup> Camp ajoute avoir également eu des échanges à ce propos avec ses homologues de Carouge, Meyrin et Lancy.

Sur **question d'une députée (S)**, M<sup>me</sup> Barbey-Chappuis confirme que la problématique de la mendicité est régulièrement abordée dans le cadre de la collaboration entre les autorités municipales et les travailleurs sociaux hors murs.

Sur **question d'un député (PLR)**, qui constate que, dans sa commune, des réseaux de mendiants sont organisés sous la forme de véritables PME aux abords des entrées de centres commerciaux, M<sup>me</sup> Barbey-Chappuis confirme que l'on peut observer ce type d'organisation, et qu'il lui arrive même de voir des camionnettes déposer des personnes mendiante par dizaine sur un même lieu. Ces réseaux semblent effectivement très bien organisés.

M<sup>me</sup> Camp ajoute que le travail de fond, qui consiste à remonter les filières de mendicité organisée, est effectué par la police cantonale. La fonction de la police municipale est de limiter le plus possible les nuisances causées par la mendicité pour les citoyens.

Sur **question d'une députée (Ve)**, M<sup>me</sup> Barbey-Chappuis précise que, s'agissant des infractions commises sur les marchés, les victimes déposent leurs plaintes pénales à la police cantonale. Il est donc difficile pour la Ville de disposer d'une vision complète de la situation. Bien que la police municipale n'ait pas été sollicitée directement pour des problématiques liées à la mendicité, elle reçoit chaque semaine des courriels d'habitants qui se plaignent de la présence de mendiants et du sentiment d'insécurité que cela engendre. Dans certains secteurs, les habitants ne se sentent plus en sécurité en raison notamment de la présence d'attroupements de personnes et de campements sauvages. La mendicité pose également des problèmes de salubrité : les employés de la voirie doivent user de moyens supplémentaires pour nettoyer notamment la plaine de Plainpalais. Néanmoins, il est vrai que la Ville n'a pas constaté d'augmentation des agressions.



M<sup>me</sup> Camp ajoute que les effectifs de la police municipale ainsi que sa présence ont été augmentés dans certains secteurs, notamment aux marchés du boulevard Helvétique et de la plaine de Plainpalais. Cette présence sur les marchés était encore plus forte afin de s'assurer du respect des mesures sanitaires en lien avec le COVID-19. Toutefois, lorsque celles-ci ont été levées, et que la présence des agents a été réduite en conséquence, cela a engendré de l'inquiétude chez les marchands.

M<sup>me</sup> Barbey-Chappuis conclut en rappelant qu'il a été récemment convenu dans le cadre de la commission consultative sur les marchés que la présence de la police municipale serait renforcée sur les ces derniers.

### **Discussion et vote (21.10.2021)**

Le président constate que les auditions sont terminées et ouvre le 2<sup>e</sup> débat. Il rappelle que la commission est saisie de deux amendements, l'un préparé conjointement par le PLR et le PDC, l'autre par EAG.

### **Présentation de l'amendement PLR-PDC**

Un député (PLR) présente un amendement qu'il a rédigé avec un collègue (PDC). Il s'agit de fusionner le PL 12881 avec une loi adoptée récemment par le canton de Bâle-Ville, en tenant compte des remarques formulées par la professeure Hertig Randall et le professeur Sträuli à propos des distances métriques. A cet égard, il est proposé de renoncer à mentionner des distances au profit de la notion d'"abords", qui permet d'évoluer selon le type d'installation visé.

Ce même député (PLR) rappelle que l'arrêt de la CourEDH n'a aucunement eu pour effet de dépenaliser la mendicité. La Cour a été saisie d'un cas particulier dans lequel la Suisse a été condamnée pour violation de l'art. 8 CEDH en raison de la conversion d'une amende en peine privative de liberté. Ce que la Cour a également reproché à la Suisse, c'est que l'interdit pénal de la mendicité s'avère trop général, et qu'il ne prenait ni en considération les lieux, ni la manière de mendier. Ces aspects sont précisément pris en compte dans l'amendement PLR-PDC proposé.

### **Présentation de l'amendement (EAG)**

Un député (EAG) estime qu'il est nécessaire de trouver une solution qui ne stigmatise pas la pauvreté et qui permette de réprimer certains comportements problématiques sans viser particulièrement les mendiants. Il est à noter que, dans le cadre de la mendicité organisée, les mendiants sont à la fois auteurs et

victimes. En outre, il convient avant tout d'opérer un état des lieux du droit existant qui permet déjà de réprimer certains comportements. A titre d'exemple, la loi pénale genevoise interdit le fait de souiller l'espace public.

De plus, la loi sur le domaine public (LDPu) prévoit que tout usage accru du domaine public est soumis à autorisation. A cet égard, il ne s'agit pas uniquement de l'usage commercial. Pour rappel, un article avait dû être ajouté au règlement d'exécution de la loi sur les manifestations sur le domaine public pour permettre la récolte de signatures politiques dans l'espace public. Dans ce cadre, le fait de rester assis toute la journée dans un lieu précis et, par sa présence, d'empêcher les passants de circuler, est déjà réprimé par la loi existante. Il n'existe donc pas de nécessité d'adopter une loi spécifique.

Par ailleurs, ce même député (EAG) fait remarquer que l'art. 53, al. 1 LPol prévoit que « *la police peut éloigner une personne d'un lieu ou d'un périmètre déterminé et lui en interdire l'accès, si elle se livre à la mendicité* ». Dès lors, si une personne refuse d'obtempérer, elle peut déjà être punie, sans qu'un agent de police ne doive invoquer d'autres motifs.

En outre, le droit fédéral punit la traite des êtres humains, la contrainte, ainsi que la violation du devoir d'assistance ou d'éducation des parents. Un parent qui enverrait son enfant ou une personne qui enverrait son conjoint mendier est déjà punissable. Un chef de clan qui obligerait ses membres à mendier peut également être puni. A ce titre, le fait de faire venir des personnes en bus depuis un pays de l'Est dans le but de mendier à Genève est punissable selon la loi en vigueur.

Enfin, la loi fédérale sur les étrangers et l'intégration limite le séjour des personnes étrangères sans permis à trois mois au maximum et impose aux personnes concernées d'avoir des moyens de subsistance.

En résumé, il existe déjà un arsenal législatif conséquent pour traiter la problématique de la mendicité sans qu'il ne soit nécessaire d'adopter des interdictions supplémentaires.

Ce même député (EAG) se dit toutefois ouvert à prévoir des règles spécifiques dans le but de punir les personnes qui organisent ou contrôlent la mendicité d'autrui.

Il ajoute ne pas être insensible aux préoccupations exprimées par les marchands, qu'il peut partager en tant que consommateur. En effet, chacun peut comprendre qu'un commerçant puisse considérer comme désagréable le fait qu'un mendiant se trouve devant son magasin.

Par conséquent, l'interdiction de la mendicité dans un rayon autour de certains lieux peut se justifier. A titre d'exemple, certaines personnes, notamment âgées, peuvent être sujettes à des pressions lors de retraits d'argent

au bancomat. Il arrive notamment que des personnes malintentionnées proposent de l'aide aux personnes âgées lors de leur retrait avant de les dérober.

Cet exemple ne concerne toutefois pas la mendicité en tant que telle. Néanmoins, le fait de prévoir un espace de cinq mètres autour d'un distributeur automatique de billets correspond à une règle sociale que tout le monde devrait respecter. L'amendement PLR-PDC supprime la distance métrique et introduit la notion « *aux abords de* ». Or, cette notion semble trop floue : elle introduit un élément subjectif qui rendrait difficile l'application de la loi. Dans ce cadre, il devrait être possible pour un commerçant de signaler l'interdiction par un pictogramme ou de tracer une ligne sur le sol à cinq mètres de son établissement afin de signaler la zone dans laquelle la mendicité est interdite.

En d'autres termes, l'amendement du groupe EAG permet de combler les deux lacunes soulevées par les auditions : d'une part, en punissant la mendicité contrainte par autrui, d'autre part, en permettant aux propriétaires d'un magasin ou d'un bancomat d'éloigner les mendiants s'ils le souhaitent. Cette solution aurait alors pour avantage de signifier aux mendiants les lieux interdits de manière claire.

## Discussion

Un député (PLR) reconnaît que les emplacements où il serait interdit de mendier sont nombreux et que cela pourrait être perçu *de facto* comme une interdiction générale de mendier. Il estime toutefois que le rôle des autorités de poursuite pénale n'est pas de créer les conditions favorables à la mendicité, laquelle, par sa pratique, importune la population. Il félicite en outre le groupe EAG d'avoir évolué sur cette question. Dans le passé, ce groupe a déposé plusieurs projets de lois visant à dépénaliser purement et simplement la mendicité dans l'ensemble du canton. Il semblerait donc qu'EAG a enfin saisi les fortes attentes de la population genevoise concernant ce phénomène. La mise en place de pictogrammes est toutefois maladroite. En effet, elle pourrait faire l'objet d'amalgames douteux.

Sur question d'un autre député (PLR), M. Grosdemange considère que l'art. 53, al. 1, let. c LPol ne peut pas être appliqué tant que la loi pénale genevoise n'est pas adaptée à propos de la mendicité.

Sur question de ce même député (PLR), son collègue (EAG) confirme que l'absence de mention des marchés dans son amendement est une omission de sa part, mais cette question pourrait être réglée selon lui dans le règlement applicable aux marchés. En Ville de Genève, l'art. 13 du règlement prévoit que « *le colportage de quelque marchandise que ce soit et la mendicité sont interdits sur les marchés* ». Une amende administrative pouvant aller jusqu'à

60 000 francs est prévue. Il est regrettable que la police municipale n'applique pas ce règlement, qui constitue pourtant une base réglementaire suffisante.

Une députée (Ve) se livre ensuite à une analyse critique, alinéa par alinéa, de l'amendement PLR-PDC proposé. En substance, elle estime que cet amendement ne règle pas la question soulevée par la CourEDH concernant la conversion d'une amende en peine privative de liberté. De plus, elle estime que cet amendement est certes formulé d'une manière plus détaillée que l'actuel art. 11A LPG et le PL d'origine, mais qu'il demeure trop large et trop exhaustif. En d'autres termes, le parlement détournerait le sens de l'arrêt de la CourEDH, car même si la mendicité serait en théorie dépénalisée, elle serait si difficile à exercer que cet amendement aurait un effet indirect identique à la loi qui a été cassée. C'est pourquoi elle soutient l'amendement EAG qui se limite à pénaliser la mendicité organisée et qui permet donc de répondre aux demandes des personnes auditionnées.

En outre, elle peut envisager de ne pas supprimer l'art. 11A, al. 3 du projet de loi 12881 afin de maintenir une amende contre les personnes qui organisent la mendicité d'autrui et celle des personnes mineures ou dépendantes. Toutefois, il est nécessaire de garder à l'esprit que ces travaux ne règlent pas la problématique soulevée par la CourEDH, soit la peine privative de liberté de substitution.

Enfin, elle s'interroge sur le sort qui pourrait être réservé un jour par la CourEDH à la nouvelle base légale du canton de Bâle-Ville. Il n'y a donc pas de raison pour s'en inspirer.

Un député (S) estime que la mendicité peut être comparée à une demande de dons. Bien qu'elle soit une réalité, la pauvreté projetée par les personnes mendiantes dérange. La plupart des mendiants ne sont pas agressifs. Et quand bien même ils le seraient, cela dépasse le cadre de la seule mendicité. Par conséquent, il n'est pas nécessaire de développer un arsenal législatif supplémentaire. En outre, nous avons déjà les moyens législatifs pour combattre les organisations mafieuses en lien avec la mendicité.

Une députée (S) rappelle qu'il est nécessaire de garder à l'esprit que la problématique de la mendicité concerne des hommes et des femmes. La question de la mendicité ramène tout un chacun à sa propre condition, à son vécu et à ses privilèges. Elle expose de manière parfois brutale une misère qui gêne. Les réseaux mafieux doivent être réprimés, au même titre que l'ensemble des comportements illicites, à tous les niveaux de la société. Il convient de penser cette problématique en termes éthiques.

Un député (PLR) tient à préciser que nous ne sommes ni en présence d'un projet de loi anti-pauvres (qui sont protégés par notre système d'aide sociale),

ni d'un projet de loi anti-Roms. Certes, ces derniers, en tant que citoyens européens, sont au bénéfice de l'accord de libre circulation des personnes Suisse-UE (ci-après : « ALCP »). Or, ce dernier prévoit qu'ils doivent être en mesure de subvenir financièrement à leurs besoins, ce qui n'est de toute évidence pas le cas, puisque l'activité qui consiste à mendier (de manière organisée ou non) ne constitue manifestement pas une activité économique licite admise par l'ALCP, ne serait-ce qu'au motif qu'elle échappe à l'impôt.

Il est d'ailleurs étonnant qu'EAG vante soudainement les mérites de la loi fédérale sur les étrangers et l'intégration, alors que cette formation et ses alliés de gauche ne cessent de réclamer une plus grande ouverture des frontières et une politique des migrations plus accueillante.

En définitive, il n'y a pas de raison que Genève soit reconnue comme une capitale mondiale de la mendicité en attirant des personnes qui y viendraient uniquement dans ce but. Les associations de marchands ont décrit de manière très précise les phénomènes de bus qui déposent des mendiants, par secteurs, à des heures précises. Ce témoignage implacable vient contredire les propos de M<sup>e</sup> Bazarbachi selon laquelle il n'y aurait prétendument pas de mendicité organisée comparable à de la traite d'êtres humains à Genève. Il est dès lors indispensable d'agir afin de dissuader ceux qui veulent venir à Genève dans le but de mendier.

Un autre député (PLR) rappelle également la recrudescence de la mendicité organisée, essentiellement Rom, constatée par la police dans le canton de Genève depuis que la loi genevoise n'y est plus appliquée. Par conséquent, il est important de ne pas aborder cette problématique avec angélisme. Il rappelle aussi que les marchands ont eu la présence d'esprit de distinguer les mendiants qui aident les maraîchers à ranger leurs stands, ou les clients à porter leurs courses, des mendiants qui se montraient insistants ou agressifs. Seuls ces derniers seraient visés par l'amendement PLR-PDC.

Sur question de ce député (PLR), un député (EAG) estime que le recours aux pictogrammes aurait pour avantage de n'empiéter que de manière limitée sur le domaine public tout en se montrant limpide. Ce serait ainsi une manière de signaler clairement l'interdiction et d'éviter de donner immédiatement des amendes aux mendiants (et ainsi, de leur infliger une conversion en peine privative de liberté). En ce sens, le pictogramme revêt un aspect préventif.

Un député (MCG) estime que la commission a fait son travail en procédant à de nombreuses auditions et qu'il ressort clairement des travaux que personne ne souhaite maintenir le *statu quo*. Son groupe soutiendra l'amendement PLR-PDC. Si la gauche n'est pas satisfaite, elle peut demander le référendum ou attaquer la nouvelle loi en justice.

Une députée (Ve) estime au contraire qu'il ressort des différentes auditions que ce qui pose problème, ce n'est pas la mendicité en tant que telle, mais l'organisation de la mendicité d'autrui et la mendicité agressive.

M. Grosdemange indique ne pas avoir eu le temps d'analyser l'amendement. Il pourrait être souhaitable d'obtenir un avis juridique afin que le texte corresponde aux exigences juridiques applicables. Dans ce cadre, il pourrait être imaginé que, postérieurement au vote, ou après un vote de principe, un avis juridique puisse être émis sur l'amendement.

A titre d'exemple, il s'agit de s'assurer qu'il n'existe pas d'incompatibilité avec le droit fédéral concernant l'interdiction de la mendicité dans les transports publics. Le professeur. Sträuli avait par ailleurs émis des doutes quant à la délégation législative en faveur du Conseil d'Etat que comporte le projet de loi 12881.

Un député (PLR) ajoute, s'agissant des transports publics, indique que le texte ne précise pas s'il s'agit de transports publics communaux, cantonaux ou fédéraux. La pratique et la jurisprudence pourront donc définir cet aspect. En outre, on peut douter que les CFF ou les TPG déposeront un recours contre une au motif qu'elle interdit la mendicité à bord de leurs véhicules. Pour répondre à la question de la délégation législative, le Grand Conseil a dû, lors de la dernière législature, réviser la loi pénale genevoise car un certain nombre d'infractions étaient fixées par voie réglementaire par le Conseil d'Etat. Or, ces infractions pénales devaient avoir une base légale. Dans le cas du PL et de l'amendement, il ne s'agit pas de déléguer au Conseil d'Etat la compétence d'édicter de nouvelles infractions, mais de définir de nouveaux secteurs d'interdiction d'adopter un comportement déjà sanctionné par la loi, dans le cas où la loi s'avérerait géographiquement lacunaire. En outre, la pratique bâloise nous renseignera également sur la manière de mettre en œuvre la loi.

Ce même député (PLR) ne voit pas d'objection à ce que l'amendement PLR-PDC soit soumis au professeur Sträuli et invite le Conseil d'Etat à proposer ensuite un amendement technique en plénière afin de renforcer la solidité juridique du texte, à la condition de ne pas en dénaturer le sens.

### **Vote en 2<sup>e</sup> débat**

Le titre, préambule et l'article 1 (souligné) sont adoptés sans opposition.

Le président met aux voix l'amendement PLR-PDC à l'alinéa 1<sup>er</sup>, libellé comme suit :

« Sera puni de l'amende :

- a) le mineur qui aura mendié ;
- b) celui qui aura mendié en étant accompagné d'une ou plusieurs personnes mineures ou dépendantes ;
- c) celui qui aura mendié de manière organisée ;
- d) celui qui aura mendié en adoptant un comportement de nature à importuner le public, notamment en utilisant des méthodes envahissantes, trompeuses ou agressives ;
- e) celui qui aura mendié dans un lieu public ou dans des lieux généralement accessibles au public et, ce faisant, aura troublé la sécurité et l'ordre public, notamment en mendiant :

1° dans une rue, un quartier ou une zone ayant une vocation commerciale ou touristique prioritaire ;

2° à l'intérieur et aux abords des entrées et sorties des gares, ports et aéroports ;

3° aux abords des arrêts de transport public et des amarrages de bateaux ;

4° dans les transports publics et sur les quais ferroviaires ;

5° aux abords des distributeurs automatiques d'argent et des caisses de parcage ;

6° à l'intérieur et aux abords des entrées et sorties des magasins, banques, bureaux de poste, musées, théâtres, cinémas, immeubles d'habitation et immeubles commerciaux ;

7° à l'intérieur et aux abords des entrées et sorties des hôtels, cafés, restaurants et bars ;

8° à l'intérieur et aux abords des entrées et sorties des marchés, parcs et jardins publics, cimetières, terrains de jeux, cours d'école ;

9° dans les bureaux, bâtiments et installations appartenant au canton, aux communes ou aux institutions de droit public. »

Cet amendement est accepté par :

Oui :	8 (1 PDC, 4 PLR, 1 UDC, 2 MCG)
Non :	6 (1 EAG, 3 S, 2 Ve)
Abstention :	-

Le président met aux voix le sous-amendement EAG à l'alinéa 1<sup>er</sup>, libellé comme suit :

*« Sera puni de l'amende quiconque aura organisé ou contrôlé la mendicité d'autrui. »*

Ce sous-amendement est refusé par :

Oui :	6 (1 EAG, 3 S, 2 Ve)
Non :	8 (1 PDC, 4 PLR, 1 UDC, 2 MCG)
Abstention :	-

Le président met aux voix l'amendement PLR-PDC à l'alinéa 2, libellé comme suit :

*« Par voie de règlement, le Conseil d'Etat peut étendre l'interdiction de la mendicité à d'autres emplacements et soumettre son exercice à d'autres conditions, notamment en ce qui concerne la durée et les modalités de l'usage accru du domaine public. La violation des dispositions ainsi édictées est punie en application du présent article. »*

Cet amendement est accepté par :

Oui :	8 (1 PDC, 4 PLR, 1 UDC, 2 MCG)
Non :	6 (1 EAG, 3 S, 2 Ve)
Abstention :	-

Le président met aux voix le sous-amendement EAG à l'alinéa 2, libellé comme suit :

*« La mendicité dans un rayon de cinq mètres autour d'un distributeur automatique d'argent, d'une caisse automatique, de l'entrée d'un magasin ou d'un restaurant, est punie de l'amende, si l'interdiction et la sanction sont signalées par un pictogramme installé par l'exploitant. »*

Ce sous-amendement est refusé par :

Oui :	6 (1 EAG, 3 S, 2 Ve)
Non :	8 (1 PDC, 4 PLR, 1 UDC, 2 MCG)
Abstention :	-

Le président met aux voix un sous-amendement (Ve) à l'alinéa 2, libellé comme suit :

*« La mendicité dans un rayon de cinq mètres autour d'un distributeur automatique d'argent, d'une caisse automatique, de l'entrée d'un magasin ou d'un restaurant, est punie de l'amende. »*



Ce sous-amendement est refusé par :

Oui :	6 (1 EAG, 3 S, 2 Ve)
Non :	8 (1 PDC, 4 PLR, 1 UDC, 2 MCG)
Abstention :	-

Le président met aux voix l'amendement PLR-PDC à l'alinéa 3, libellé comme suit :

*« Celui qui aura mendié en étant accompagné d'une ou plusieurs personnes mineures ou dépendantes ou qui aura organisé la mendicité d'autrui, notamment en lui assignant un emplacement, en lui imposant un horaire ou en mettant à sa disposition un moyen de transport, sera, si son comportement n'est pas réprimé par le droit fédéral, puni d'une amende de 2 000 francs au moins. »*

Cet amendement est accepté par :

Oui :	8 (1 PDC, 4 PLR, 1 UDC, 2 MCG)
Non :	6 (1 EAG, 3 S, 2 Ve)
Abstention :	-

Le président met aux voix, l'art. 11A LPG ainsi amendé.

Cette disposition est adoptée par :

Oui :	8 (1 PDC, 4 PLR, 1 UDC, 2 MCG)
Non :	6 (1 EAG, 3 S, 2 Ve)
Abstention :	-

Le président met aux voix l'art. 2 (souligné) du PL.

Cette disposition est adoptée par :

Oui :	8 (1 PDC, 4 PLR, 1 UDC, 2 MCG)
Non :	6 (1 EAG, 3 S, 2 Ve)
Abstention :	-

**Vote 3<sup>e</sup> débat**

Le président met aux voix le PL 12881 dans son ensemble.

Ce projet de loi est adopté par :

Oui :	8 (1 PDC, 4 PLR, 1 UDC, 2 MCG)
Non :	6 (1 EAG, 3 S, 2 Ve)
Abstention :	-

En dérogation à l'art. 188, al. 1, let. a LRGC, la commission décide, sans opposition, de confier à M. le député Murat Julian Alder le soin de rédiger le rapport de majorité.

Des rapports de minorité ont été annoncés par :

1. M. le député-suppléant Pierre Bayenet ;
2. M<sup>me</sup> la députée Dilara Bayrak ;
3. M<sup>me</sup> la députée Xhevrie Osmani.

*Préavis pour la catégorie de débat : II, 40 minutes*

## **Projet de loi (12881-A)**

**modifiant la loi pénale genevoise (LPG) (E 4 05)** (*Adaptation de l'interdit pénal de la mendicité en suite de l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme du 19 janvier 2021*)

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

### **Art. 1      Modification**

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

### **Art. 11A, al. 1 et 2 (nouvelle teneur), al. 3 (nouveau)**

<sup>1</sup> Sera puni de l'amende :

- a) le mineur qui aura mendié;
- b) celui qui aura mendié en étant accompagné d'une ou plusieurs personnes mineures ou dépendantes;
- c) celui qui aura mendié de manière organisée;
- d) celui qui aura mendié en adoptant un comportement de nature à importuner le public, notamment en utilisant des méthodes envahissantes, trompeuses ou agressives;
- e) celui qui aura mendié dans un lieu public ou dans des lieux généralement accessibles au public et, ce faisant, aura troublé la sécurité et l'ordre public, notamment en mendiant :
  - 1° dans une rue, un quartier ou une zone ayant une vocation commerciale ou touristique prioritaire;
  - 2° à l'intérieur et aux abords des entrées et sorties des gares, ports et aéroports;
  - 3° aux abords des arrêts de transport public et des amarrages de bateaux;
  - 4° dans les transports publics et sur les quais ferroviaires;
  - 5° aux abords des distributeurs automatiques d'argent et des caisses de parage;
  - 6° à l'intérieur et aux abords des entrées et sorties des magasins, banques, bureaux de poste, musées, théâtres, cinémas, immeubles d'habitation et immeubles commerciaux;
  - 7° à l'intérieur et aux abords des entrées et sorties des hôtels, cafés, restaurants et bars;
  - 8° à l'intérieur et aux abords des entrées et sorties des marchés, parcs et jardins publics, cimetières, terrains de jeux, cours d'école;

9° dans les bureaux, bâtiments et installations appartenant au canton, aux communes ou aux institutions de droit public.

<sup>2</sup> Par voie de règlement, le Conseil d'Etat peut étendre l'interdiction de la mendicité à d'autres emplacements et soumettre son exercice à d'autres conditions, notamment en ce qui concerne la durée et les modalités de l'usage accru du domaine public. La violation des dispositions ainsi édictées est punie en application du présent article.

<sup>3</sup> Celui qui aura mendié en étant accompagné d'une ou plusieurs personnes mineures ou dépendantes ou qui aura organisé la mendicité d'autrui, notamment en lui assignant un emplacement, en lui imposant un horaire ou en mettant à sa disposition un moyen de transport, sera, si son comportement n'est pas réprimé par le droit fédéral, puni d'une amende de 2 000 francs au moins.

## **Art. 2      Entrée en vigueur**

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

CONFIDENTIEL

PL 12881 (Mendicité)

Commission judiciaire et de la police

Loi pénale genevoise (E 4 05)	PL 12881 Projet de loi modifiant la loi pénale genevoise (LPG) (E 4 05) (Adaptation de l'interdit pénal de la mendicité en suite de l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme du 19 janvier 2021)	Propositions du département de la sécurité, de la population et de la santé	Basel-Stadt Überbetretungsstrafgesetz (USKG, 253.100)  [Traduction libre du DSPS]	Amendement général (PLR-PDC)  Projet du 20 octobre 2021	Amendements (EAG)  Projet du 21 octobre 2021
du 17 novembre 2006	Projet déposé le 1 <sup>er</sup> mars 2021  <b>Art. 1 Modifications</b> La loi pénale genevoise, du 17 novembre 2006, est modifiée comme suit :	Correspondance du 6 mai 2021	du 13 février 2019 (état 1 <sup>er</sup> septembre 2021)	Projet du 20 octobre 2021	Projet du 21 octobre 2021
<p>Signification des couleurs</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Manière de mendier</li> <li>Organisation de la mendicité</li> <li>Mineurs et personnes dépendantes</li> <li>Emplacements</li> </ul>					

## Commission judiciaire et de la police

## PL 12881 (Mendicité)

## CONFIDENTIEL

<p><b>Art. 11A Mendicité</b></p> <p><sup>1</sup> Celui qui aura mendié sera puni de l'amende.</p>	<p><b>Art.11A (nouvelle teneur, sans modification de la note)</b></p> <p><sup>1</sup> Sera puni de l'amende :</p> <p>a) le mineur qui aura mendié;</p> <p>b) celui qui aura mendié en étant accompagné d'une ou plusieurs personnes mineures ou dépendantes;</p> <p>c) celui qui aura mendié en adoptant un comportement de nature à importuner le public;</p> <p>d) celui qui aura mendié :</p> <p>1° dans une rue, un quartier ou une zone commerciale ou touristique prioritaire;</p> <p>2° à l'intérieur ou aux abords d'un bâtiment administratif du canton, d'une commune ou d'une institution de droit public;</p> <p>3° dans les transports publics;</p> <p>4° à un arrêt de transports publics ou dans un rayon géographique de 50 mètres autour de celui-ci;</p> <p>5° dans une gare ou sur un quai ferroviaire;</p>	<p><b>Art. 11A Mendicité (nouvelle teneur)</b></p> <p><sup>1</sup> La personne qui aura mendié de manière insistante sera punie de l'amende.</p>	<p><b>§ 9 Mendier</b></p> <p><sup>1</sup> Est puni d'une amende quiconque :</p> <p>a) mendie de manière organisée ;</p> <p>b) envoie d'autres personnes mendier ;</p> <p>c) utilise des méthodes trompeuses ou déloyales pour mendier.</p> <p><sup>2</sup> Est puni d'une amende quiconque mendie dans un lieu public ou dans des lieux généralement accessibles et, ce faisant, trouble la sécurité, la paix et l'ordre publics, notamment quiconque :</p> <p>a) mendie de manière envahissante ou agressive ;</p> <p>b) mendie à moins de cinq mètres des entrées et sorties des gares et à moins de cinq mètres des arrêts de transport public et des amarages de bateaux ;</p> <p>c) mendie à moins de cinq mètres des distributeurs automatiques de billets, de paiements et d'argent ou des parcmètres;</p> <p>d) mendie à moins de cinq mètres des entrées et sorties des magasins, banques, bureaux de poste, musées,</p>	<p><sup>1</sup> Sera puni de l'amende :</p> <p>a) le mineur qui aura mendié ;</p> <p>b) celui qui aura mendié en étant accompagné d'une ou plusieurs personnes mineures ou dépendantes ;</p> <p>c) celui qui aura mendié de manière organisée ;</p> <p>d) celui qui aura mendié en adoptant un comportement de nature à importuner le public, notamment en utilisant des méthodes envahissantes, trompeuses ou agressives</p> <p>e) celui qui aura mendié dans un lieu public ou dans des lieux généralement accessibles au public et ce faisant, aura troublé la sécurité et l'ordre public, notamment en mendiant :</p> <p>1° dans une rue, un quartier ou une zone commerciale ou touristique prioritaire;</p>	<p><sup>1</sup> Sera puni de l'amende quiconque aura organisé ou contrôlé la mendicité d'autrui.</p>
---	--	--	---	---	--

	<p>6° à l'Aéroport international de Genève;</p> <p>7. dans un rayon géographique de 50 mètres autour d'un bâtiment bancaire ou postal, ou d'un distributeur d'argent en espèces.</p>		<p>théâtres, cinémas, immeubles d'habitation et de bureaux ou bâtiments et installations publics ;</p> <p>e) mendie à moins de cinq mètres des entrées et sorties des hôtels, des restaurants et sur ou à moins de cinq mètres de leurs boulevards ;</p> <p>f) mendie dans les marchés, et à moins de cinq mètres des étals ou des buvettes ;</p> <p>g) mendie dans les parcs publics, les jardins, les cimetières, les terrains de jeux, les cours d'école, les métros et à moins de cinq mètres de leurs entrées et sorties.</p>	<p>2° à l'intérieur et aux abords des entrées et sorties des gares, ports et aéroports ;</p> <p>3° aux abords des arrêts de transport public et des amarages de bateaux ;</p> <p>4° dans les transports publics et sur les quais ferroviaires ;</p> <p>5° aux abords des distributeurs automatiques d'argent et des caisses de parking ;</p> <p>6° à l'intérieur et aux abords des entrées et sorties des magasins, banques, bureaux de poste, musées, théâtres, cinémas, immeubles d'habitation et immeubles commerciaux ;</p> <p>7° à l'intérieur et aux abords des entrées et sorties des hôtels, cafés, restaurants et bars ;</p> <p>8° à l'intérieur et aux abords des entrées et sorties des marchés, parcs et jardins publics, cimetières, terrains de jeux, cours d'école ;</p> <p>9° dans les bureaux, bâtiments et installations appartenant au canton, aux communes ou aux</p>
--	--	--	--	---

	<p>2 Par voie de règlement, le Conseil d'Etat peut étendre l'interdiction de la mendicité à d'autres emplacements et soumettre son exercice à d'autres conditions, notamment en ce qui concerne la durée et les modalités de l'usage accru du domaine public. La violation des dispositions ainsi édictées est punie en application du présent article.</p>		<p>2 La personne qui aura dissimulé la demande d'aumône sous le prétexte d'offrir, de manière insistante, un service tel que la remise d'objets, ou qui, sans autorisation de l'autorité compétente, aura effectué une prestation musicale ou un spectacle de rue, sera punie de l'amende.</p>	<p>institutions de droit public.</p> <p>2 Par voie de règlement, le Conseil d'Etat peut étendre l'interdiction de la mendicité à d'autres emplacements et soumettre son exercice à d'autres conditions, notamment en ce qui concerne la durée et les modalités de l'usage accru du domaine public. La violation des dispositions ainsi édictées est punie en application du présent article.</p>	<p>2 La mendicité dans un rayon de cinq mètres autour d'un distributeur automatique d'argent, d'une caisse automatique, de l'entrée d'un magasin ou d'un restaurant, est punie de l'amende, si l'interdiction et la sanction sont signalées par un pictogramme installé par l'exploitant.</p>
			<p>3 La personne qui aura mendié aux abords de banques, bureaux de poste, postomats ou caisses de parking, sera punie de l'amende.</p>		
<p>2 Si l'auteur organise la mendicité d'autrui, est accompagné d'autrui ou s'il est accompagné d'une ou plusieurs personnes mineures ou dépendantes, l'amende sera de</p>	<p>3 Celui qui aura organisé la mendicité d'autrui, notamment en lui assignant un emplacement, en imposant un horaire ou en mettant à sa disposition un moyen de transport, si son comportement n'est pas réprimé par le droit fédéral, puni d'une amende de 2 000 francs au moins.</p>	<p>4 Si l'auteur organise la mendicité d'autrui ou s'il est accompagné d'une ou plusieurs personnes mineures ou dépendantes, l'amende sera de 2 000 francs au moins.</p>	<p>3 L'auteur qui aura mendié en étant accompagné d'une ou plusieurs personnes mineures ou dépendantes ou qui aura organisé la mendicité d'autrui, notamment en lui assignant un emplacement, en lui imposant un horaire ou en mettant à sa disposition un moyen de transport, sera, si son comportement n'est pas</p>	<p>3 Celui qui aura mendié en étant accompagné d'une ou plusieurs personnes mineures ou dépendantes ou qui aura organisé la mendicité d'autrui, notamment en lui assignant un emplacement, en lui imposant un horaire ou en mettant à sa disposition un moyen de transport, sera, si son comportement n'est pas</p>	<p>3 (suppression de l'alinéa 3)</p>



2 000 francs au moins.				réprimé par le droit fédéral, puni d'une amende de 2 000 francs au moins.	
	<sup>5</sup> La <b>personne mineure</b> qui aura menti sera punie d'une amende au plus.				
			<sup>3</sup> Les biens obtenus par mendicité criminelle en vertu de l'alinéa 1 peuvent être saisis et confisqués.		
	<b>Art. 2 Entrée en vigueur</b> La présente loi entre en vigueur le lendemain de sa promulgation dans la Feuille d'avis officielle.				

JLC/21-10-2021

*Date de dépôt : 22 novembre 2021*

## RAPPORT DE LA PREMIÈRE 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'art. 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'art. 8 CEDH, qui prévoit :

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

*<sup>1</sup> Toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de sa correspondance.*

*<sup>2</sup> 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'imposent 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'art. 10, al. 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'art. 8 CEDH, peuvent être restreints 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 mendient 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'art. 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 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'art. 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 12881, 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 ultérieur PDC-PLR, 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 12881 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 bureau, 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 mendiants, 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 proscriit, 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<sup>er</sup> 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. Or, cette invisibilisation est l'objectif poursuivi par le PL 12881, qu'il faut donc rejeter.

Date de dépôt : 23 novembre 2021

## RAPPORT DE LA DEUXIÈME MINORITÉ

### Rapport de M<sup>me</sup> 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 (PL 12862) et a très rapidement décidé de le lier au projet de loi, qui traite du même sujet et dont le premier signataire est le député Murat Julian Alder. Ces deux projets 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.

Il convient de noter plusieurs éléments hautement insatisfaisants dans le traitement de ce projet de loi et dans le résultat auquel la commission a abouti :

***Les différents intervenants que nous avons auditionnés ne souhaitent pas une interdiction générale de la mendicité pour tout le monde.***

En effet, ils ont clairement exprimé des difficultés par rapport à la mendicité organisées et aux structures qui les défendent sur le territoire du

canton. Ainsi, en maintenant une interdiction de la mendicité de manière globale, en mettant des conditions précises et extrêmement générales, la commission judiciaire et de la police a outrepassé ce qui était demandé par la population genevoise. Dans un sujet si complexe, la proportionnalité n'a pas été respectée et cela risque concrètement de nuire à toutes les personnes qui se retrouvent dans la mendicité, sans être sous la tutelle d'un groupe qui organise la mendicité d'autres individus. La plupart des auditionnés ont d'ailleurs admis qu'une autre solution que ce projet de loi ne serait pas exclue.

***La dernière version de ce projet de loi votée en commission n'a pas pu être étudiée ni par les députés, ni par le département.***

Le dernier amendement général proposé par le PDC et le PLR n'a pas pu être étudié par les députés. En effet, la version finale a été votée en coup de vent alors même qu'elle divergeait grandement des versions précédentes. Cet amendement général a été déposée quelques minutes avant le vote final et rajoute de nombreux points au projet étudié jusqu'alors et l'objet de discussion lorsque nous avions des personnes auditionnées. C'est tout simplement inacceptable : le législateur se doit d'adopter des lois qui répondent aux préoccupations de la population dans un temps raisonnable, mais il se doit surtout de trouver des solutions durables dans le temps. Pour ce faire, le pouvoir législatif a l'obligation, ne serait-ce que morale, de prendre le temps de travailler dans des conditions acceptables et en étudiant les projets de loi de manière approfondie.

***Interdire la mendicité ne signifie pas que la pauvreté n'existe plus.***

En commission, nous avons pu entendre certains députés défendre la conditions humaine en militant grandement pour une interdiction de la mendicité. Ce n'est pas parce que la mendicité est interdite, que la pauvreté et la misère ne sont plus visibles, qu'elles n'existent pas. En empêchant les personnes qui se retrouvent dans l'extrême précarité de s'en sortir en demandant l'aumône, la majorité de la commission les a définitivement condamnés à vivre dans des conditions humainement inacceptables. En effet, si la volonté d'interdire la mendicité s'accompagnait d'actes concrets et de gestes en faveur de nouvelles prestations pour cette catégorie de la population, nous aurions peut-être plus compris les positions de ces personnes. Cela n'a bien évidemment pas été le cas, étant donné qu'aucune proposition dans ce sens n'a émergé lors des discussions en commission.

*Cette loi est inapplicable et contraire à l'arrêt de la Cour Européenne des Droits de l'Homme.*

Ce sujet est émotionnel, et pour certains, la limite entre les positionnements politiques et les positionnements racistes ont été largement floutées. 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 d'un affront clair à l'arrêt de la Cour Européenne des Droits de l'Homme.

Il convient également de noter que les formulations sont si imprécises qu'il devient concrètement impossible à appliquer. Que signifie « un comportement de nature à importuner le public » ? La présence même d'une personne pourrait importuner une personne lambda. Il y a tant de questions auxquelles il sera impossible de répondre par une interprétation historique car il n'y a précisément pas eu de débat sur ces formulations.

*Il y a différents profils de personnes pratiquant la mendicité.*

En lien avec le premier point, cet argument est primordial dans le traitement de ce projet de loi. Les auditionnés nous ont exprimé les difficultés rencontrées avec les personnes pratiquant la mendicité organisée. Or, des personnes souffrant d'addictions, des personnes tombées dans la précarité, des personnes qui, momentanément, ne peuvent pas bénéficier du filet social mis en place par l'état, et bien d'autres profils encore peuvent se retrouver à demander l'aumône. Moralement, il est incompréhensible de pousser des personnes déjà extrêmement fragiles à des séjours en prison précisément parce qu'elles n'arrivent pas à s'acquitter de l'amende qu'elles auront reçue parce qu'elles ont mendié.

La Constitution fédérale, dans son préambule, dispose : « Le peuple et les cantons suisses, (...) déterminés à vivre ensemble leurs diversités dans le respect de l'autre et l'équité, (...) **sachant que seul est libre qui use de sa liberté et que la force de la communauté se mesure au bien-être du plus faible de ses membres**, arrêtent la Constitution que voici (...) ». La loi présente pousse les plus faibles et fragiles de notre communauté à se précariser encore plus et les condamne à une vie difficile. Cette loi est fondamentalement contraire à nos valeurs les plus profondes.

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 : une nouvelle loi sur la mendicité allait être adoptée. Nous regrettons sincèrement que ce travail n'ait pas été mené correctement, comme nous le faisons avec grand nombre de sujets au sein de cette commission.

Il convient pour les nombreuses raisons citées dans ce rapport de minorité, mais également dans le rapport de minorité du PL 12862, de refuser ce PL 12881 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 : 23 novembre 2021*

## RAPPORT DE LA TROISIÈME MINORITÉ

### **Rapport de M<sup>me</sup> Xhevrie Osmani**

Mesdames et  
Messieurs les députés,

Au début des travaux sur ce projet de loi, les commissaires avaient pu s'entendre – c'était alors une illusion – sur le fait que le véritable problème inhérent à la mendicité, et présent dans de nombreux pays, est la mendicité organisée et liée à la traite d'êtres humains. Il ressort des travaux de commission que le fait de tendre la main ne pouvait ni ne devrait par une quelconque loi être réprimé, car cet acte, aussi pénible et désolant soit-il, est l'expression et la démonstration d'une pénibilité de vie, d'une détresse humaine qui ne saurait être occultée. Le premier signataire du projet de loi lui-même a pu affirmer que l'« enjeu sera de trouver un compromis entre la variante purement abrogatoire (PL 12862) et la variante proposée par le PLR puisqu'il n'a pas la prétention de dire que ce présent projet de loi est parfait ni qu'il est conforme en tout point au droit supérieur ».

Nous pensons l'interdiction de la mendicité sortie par la porte lorsque l'arrêt de la CEDH (du 19 janvier; *Lacatus c. Suisse*) est apparu, mais voilà que le problème revient par la fenêtre. Si cette première crainte qu'est celle de la présence des réseaux mafieux, de la mendicité organisée et de la traite d'êtres humains avait été centrale, nous aurions pu tout simplement adopter une approche visant à appliquer, voire renforcer les dispositifs légaux existants. En effet, c'est d'ailleurs ce qui est pratiqué par les autres cantons. Nous disposons d'une loi sur les étrangers et l'intégration (LEI) ainsi qu'un code pénal qui visent respectivement à régulariser, voire limiter le séjour des personnes sur le territoire suisse, et punit les infractions pénales telles que la contrainte et la traite d'êtres humains. Il est un outil suffisamment efficace pour punir les comportements violents, menaçants et contraignants sans compter la présence et la coopération dans ces problématiques des instances supranationales.

Ce projet de loi n'est qu'une forme purement « élégante » d'interdire indirectement la mendicité en listant de manière exhaustive tous les endroits où les mendiants ne pourraient plus demander de l'argent, ce qui va à

l'encontre d'une considération importante amenée par l'arrêt de la CEDH ; « 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 ». La minorité exprime ici une réelle crainte qu'au vu de tous les lieux qui sont listés dans ce projet de loi qui regroupe l'essentiel des lieux de vie sociale et économique, une personne ne puisse plus mendier de telle sorte à pouvoir subvenir à ses besoins. En effet, il est rare de voir quelqu'un mendier dans un lieu où il n'y aurait ni passage, ni activité, par exemple à la campagne, en bas du Salève ou encore à l'Allondon.

Ce projet de loi limite les libertés de telle sorte que bien que les signataires portent tout leur intérêt sur la communauté Rom, elle concernera tout un chacun, dès lors qu'il se trouve dans une situation de pauvreté. Si nous devons nous concentrer sur les Roms, nous pourrions appuyer que les différentes auditions nous ont aussi permis de mieux connaître la communauté Rom et d'apprendre quel était le travail déployé par Caritas, pour ne citer qu'elle. Aujourd'hui, la communauté Rom n'est perçue qu'à travers une stigmatisation et considérée comme une population dérangeante. Il y a un vrai travail mené par les partenaires sociaux, mais également par les Roms eux-mêmes visant à faire comprendre à cette communauté les droits communs en vigueur sur le territoire genevois, à lui donner accès à toutes les activités qui permettent la survie, mais de manière à respecter les usages communs dans l'espace public genevois et mettre en valeur le parcours et les compétences de chacun afin de leur permettre de sortir de la rue avec leurs familles pour qu'ils puissent accéder à un travail rémunéré. C'est tout un travail sur leur intégration et leur autonomie qui est ici déployé.

Forte de ces considérations, la minorité vous invite à rejeter ce projet de loi qui, une fois voté et entré en vigueur, risquera certainement d'être de nouveau attaqué, sans compter les dégâts d'image et éthiques de voir le canton de Genève causer une marginalisation des plus précaires et vulnérables.