



EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS  
COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

Communiquée le 11 février 2016

**TROISIÈME SECTION**

Requête n° 14065/15  
Violeta-Sibianca LACATUS  
contre la Suisse  
introduite le 17 mars 2015

**EXPOSÉ DES FAITS**

La requérante, M<sup>me</sup> Violeta-Sibianca Lacatus, est une ressortissante roumaine née en 1992 et résidant à Bistrita-Nassaud (Roumanie). Elle est représentée devant la Cour par M<sup>e</sup> D. Bazarbachî, avocate à Genève.

**A. Les circonstances de l'espèce**

Les faits de la cause, tels qu'ils ont été exposés par la requérante, peuvent se résumer comme suit.

La requérante effectua depuis 2011 des séjours à Genève ; faute de trouver un emploi, elle y sollicita l'aumône.

La requérante reçut sa première contravention le 22 juillet 2011 en application de l'article 11A de la loi pénale genevoise (LPG, voir ci-dessous) qui interdit de mendier sur la voie publique. En cette occasion, elle se fit saisir la somme de 16.75 CHF (francs suisses) trouvée sur elle suite à une fouille effectuée par la police. Aucune ordonnance de séquestre ne fut délivrée pour cette confiscation. La requérante reçut huit autres contraventions par ordonnances pénales pour avoir sollicité l'aumône avec un gobelet sur la voie publique, les 17, 18, 21, 29 février 2012, à deux reprises le 4 mars 2012, le 21 août 2012, et le 18 janvier 2013. Le 21 février et le 4 mars 2012, la requérante fut également arrêtée provisoirement pour une durée de trois heures à chaque occasion. Une peine privative de liberté de substitution d'un jour fut prononcée lors de chaque ordonnance pénale.

La requérante, représentée par son avocat, s'opposa aux ordonnances pénales mentionnées ci-dessus.

Par jugement du 14 janvier 2014, le Tribunal de police du canton de Genève déclara la requérante coupable de mendicité et la condamna au paiement d'une amende de 500 CHF, assortie d'une peine privative de

liberté de 5 jours en cas de non-paiement de l'amende. Par le même jugement, il confirma la confiscation des 16.75 CHF.

Le requérante fit appel contre la décision du tribunal de police du canton de Genève auprès de la Chambre pénale d'appel et de révision de la Cour de justice du canton de Genève. Elle invoqua notamment une violation de la liberté de communication, protégée par l'article 16 de la Constitution suisse (voir ci-dessous) et par l'article 10 de la Convention, une violation de l'interdiction de discrimination indirecte au sens de l'article 14 de la Convention et de l'article 8 al. 2 de la Constitution suisse, combinée avec l'article 11A LPG, une violation arbitraire de la liberté personnelle (articles 7, 10, 36 al. 3 de la Constitution, voir ci-dessous, et article 8 de la Convention), ainsi qu'une interprétation arbitraire de l'article 11A LPG en raison de l'absence de définition légale de la mendicité. Enfin, elle demanda la restitution des 16.75 CHF confisqués majorés de 5% d'intérêts dès la date de saisie.

Dans son arrêt du 4 avril 2014, la Chambre pénale débouta la requérante sur tous ces griefs, estimant que l'interdiction de mendier ne violait pas sa liberté d'expression, car cette interdiction ne l'empêche aucunement d'exprimer ou de faire connaître sa situation sociale au public de toute autre manière, qu'il n'y avait pas de discrimination indirecte puisque rien dans la loi ne montrait que l'interdiction de mendier ne visait que la population rom, ou que le dénuement de l'appelante soit apte à constituer un critère de discrimination. Il renvoya à différents arrêts du Tribunal fédéral concernant l'absence de violation de la vie privée par l'interdiction de mendier et considéra que l'article 11A LPG réprimait un comportement suffisamment précis. Enfin, il confirma la confiscation de l'argent trouvé sur la requérante.

La requérante fit recours contre la décision de la chambre d'appel auprès du Tribunal fédéral, en mentionnant en substance les griefs déjà invoqués auprès des instances cantonales.

Dans l'arrêt du 10 septembre 2014, le Tribunal fédéral considéra que l'interdiction de mendier ne violait ni l'article 8, ni l'article 14 de la Convention, renvoyant à d'autres arrêts rendus précédemment sur la question dans lesquels le Tribunal fédéral avait rejeté ces griefs (voir ci-dessous, « Le droit et la pratique internes pertinents »). Les extraits pertinents de l'arrêt concernant l'article 10 sont les suivants :

« 2.5. Très étendu, le domaine d'application de la liberté d'expression doit néanmoins trouver ses limites. C'est pourquoi, sans exiger que l'information ou l'opinion présente un caractère politique, il ne se justifie pas de la soumettre à la garantie de l'art. 10 al. 1 CEDH si sa communication ne présente pas le moindre caractère public, mais est restreinte au domaine strictement privé (Dieter Kugelman, *Der Schutz Individualkommunikation nach der EMRK*, EuGRZ 2003 p. 20). Un acte ne peut pas être protégé par la liberté d'expression si aucune valeur communicative ne peut lui être reconnue (Christian Walter, in : *Europäischer Grundrechtsschutz*, Enklopädie Europarecht, 2014, n° 8 p.480 s.) ou même s'il ne tend pas principalement à l'expression non verbale d'une idée ou d'un fait (Jörg Paul Müller et Markus Schefer, *Grundrechte in der Schweiz*, 4e éd. 2008, p.360) ; le contenu symbolique du comportement est déterminant (Grabenwarter/Pabel, *Europäische Menschenrechtskonvention*, 5e éd. 2012, § 23, n° 5 p. 309).

2.6. (...)

2.7. En l'espèce, l'arrêt entrepris constate, de manière à lier la cour de céans (art. 105 al. 1 LTF), que la recourante quémandait de l'argent aux passants en leur tendant un gobelet sur la voie publique. La recourante n'a jamais fait état d'un

quelconque discours ou d'un dialogue. On se trouve ainsi dans l'hypothèse d'un comportement non verbal. La recourante ne soutient pas non plus, même à titre accessoire, avoir voulu conférer, par exemple, une dimension politique ou même de simple information générale sur la situation des roms dans son pays ou des personnes démunies en Suisse à son activité de mendicité. Il faut donc exclure, pour l'essentiel, tout contenu symbolique à son comportement et partir de ce que le message qu'elle adresse aux passants est restreint à la seule expression de son dénuement personnel, familial tout au plus, et à son besoin d'aide. Cette communication demeure ainsi dans les limites d'une problématique exclusivement privée. Il faut aussi admettre que l'acte de communication ne s'adresse pas essentiellement à la population genevoise considérée dans sa globalité (comme la recourante paraît l'alléguer) mais relève plutôt d'une succession de contacts interindividuels dans lesquels la communication de l'information relative à son dénuement tend exclusivement à déclencher chez chaque destinataire successif un sentiment de pitié et une réponse empreinte de générosité. La communication de son dénuement par la recourante apparaît ainsi d'emblée comme un simple élément secondaire - quoique nécessaire - de son activité de mendicité.

Il résulte de ce qui précède que dans les circonstances d'espèce, la facette de communication de l'activité de la recourante est singulièrement réduite. Nonobstant l'extension très importante du domaine de la liberté d'expression garantie par l'art. 10 CEDH, on ne peut discerner dans le comportement de la recourante aucune des caractéristiques qui font de la libre expression l'un des fondements des sociétés démocratiques ou l'une des conditions de l'épanouissement individuel. Enfin, la recourante ne tente pas de démontrer que l'art. 16 Cst. lui offrirait une protection plus étendue que la norme conventionnelle. Il n'y a pas lieu d'examiner la cause sous cet angle (art. 106 al. 2 LTF). Dans ces conditions, il n'y a pas de raison de protéger le comportement de la recourante au-delà des limites offertes par la liberté personnelle (...). Le grief doit être rejeté. »

Pour le reste, le Tribunal fédéral estima que les 16.75 CHF ayant été confisqués à la requérante alors que celle-ci mendiait et n'ayant évoqué devant les autorités cantonale aucune provenance plausible de cette somme, il n'était pas arbitraire de retenir que ce montant était le fruit de la mendicité.

## **B. Le droit et la pratique internes pertinents**

### *1. Le droit interne pertinent*

Les dispositions pertinentes de la Constitution fédérale sont libellées comme suit :

#### **Art. 7 Dignité humaine**

« La dignité humaine doit être respectée et protégée. »

#### **Art. 8 Égalité**

« <sup>1</sup> Tous les êtres humains sont égaux devant la loi.

<sup>2</sup> Nul ne doit subir de discrimination du fait notamment de son origine, de sa race, de son sexe, de son âge, de sa langue, de sa situation sociale, de son mode de vie, de ses convictions religieuses, philosophiques ou politiques ni du fait d'une déficience corporelle, mentale ou psychique. »

#### **Art. 9 Protection contre l'arbitraire et protection de la bonne foi**

« Toute personne a le droit d'être traitée par les organes de l'État sans arbitraire et conformément aux règles de la bonne foi. »

**Art. 10 Droit à la vie et liberté personnelle**

« (...) »

<sup>2</sup> Tout être humain a droit à la liberté personnelle, notamment à l'intégrité physique et psychique et à la liberté de mouvement. »

**Art. 12 Droit d'obtenir de l'aide dans des situations de détresse**

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

**Art. 13 Protection de la sphère privée**

« <sup>1</sup> Toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile, de sa correspondance et des relations qu'elle établit par la poste et les télécommunications.

<sup>2</sup> Toute personne a le droit d'être protégée contre l'emploi abusif des données qui la concernent. »

**Art. 16 Libertés d'opinion et d'information**

« <sup>1</sup> La liberté d'opinion et la liberté d'information sont garanties.

<sup>2</sup> Toute personne a le droit de former, d'exprimer et de répandre librement son opinion. »

**Art. 36 Restriction des droits fondamentaux**

« <sup>1</sup> Toute restriction d'un droit fondamental doit être fondée sur une base légale. Les restrictions graves doivent être prévues par une loi. Les cas de danger sérieux, direct et imminent sont réservés.

<sup>2</sup> Toute restriction d'un droit fondamental doit être justifiée par un intérêt public ou par la protection d'un droit fondamental d'autrui.

<sup>3</sup> Toute restriction d'un droit fondamental doit être proportionnée au but visé. »

Les dispositions pertinentes du Code de procédure pénale suisse sont libellées comme suit :

**Chapitre 7 - Séquestre****Art. 263 Principe**

« <sup>1</sup> Des objets et des valeurs patrimoniales appartenant au prévenu ou à des tiers peuvent être mis sous séquestre, lorsqu'il est probable :

- a. qu'ils seront utilisés comme moyens de preuves ;
- b. qu'ils seront utilisés pour garantir le paiement des frais de procédure, des peines pécuniaires, des amendes et des indemnités ;
- c. qu'ils devront être restitués au lésé ;
- d. qu'ils devront être confisqués.

<sup>2</sup> Le séquestre est ordonné par voie d'ordonnance écrite, brièvement motivée. En cas d'urgence, il peut être ordonné oralement ; toutefois, par la suite, l'ordre doit être confirmé par écrit.

<sup>3</sup> Lorsqu'il y a péril en la demeure, la police ou des particuliers peuvent provisoirement mettre en sûreté des objets et des valeurs patrimoniales à l'intention du ministère public ou du tribunal. »

Les dispositions pertinentes du Code pénal suisse sont libellées comme suit :

### 5. Confiscation

« (...) »

#### Art. 70

b. Confiscation de valeurs patrimoniales.

Principes

<sup>1</sup> Le juge prononce la confiscation des valeurs patrimoniales qui sont le résultat d'une infraction ou qui étaient destinées à décider ou à récompenser l'auteur d'une infraction, si elles ne doivent pas être restituées au lésé en rétablissement de ses droits.

(...)

<sup>4</sup> La décision de confiscation fait l'objet d'un avis officiel. Les prétentions de lésés ou de tiers s'éteignent cinq ans après cet avis. »

La disposition pertinente de la loi pénale du canton de Genève (LPG) est libellée comme suit :

#### Art. 11A Mendicité

« <sup>1</sup> Celui qui aura mendié sera puni de l'amende.

<sup>2</sup> 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 CHF au moins. »

### 2. La jurisprudence pertinente du Tribunal fédéral

Le Tribunal fédéral se prononça à plusieurs reprises sur l'article 11A LPG. Parmi les arrêts pertinents figurent ceux qui suivent :

#### Arrêt du Tribunal fédéral du 9 mai 2008 [6C\_1/2008 (ATF 134 I 214)] :

« (...) »

5.3 Le fait de mendier consiste à demander l'aumône, à faire appel à la générosité d'autrui pour en obtenir une aide, très généralement sous la forme d'une somme d'argent. Ses causes et ses buts peuvent être divers. Le plus souvent, il a toutefois son origine dans l'indigence de la personne qui mendie, parfois aussi de ses proches, et vise à remédier à une situation de dénuement. Ainsi défini, le fait de mendier, comme forme du droit de s'adresser à autrui pour en obtenir de l'aide, doit manifestement être considéré comme une liberté élémentaire, faisant partie de la liberté personnelle garantie par l'art. 10 al. 2 Cst.

5.4 A l'instar de tout autre droit fondamental, la liberté personnelle n'a pas une valeur absolue. Une restriction de cette garantie est admissible, si elle repose sur une base légale, qui, en cas d'atteinte grave, doit être prévue dans une loi au sens formel (ATF 132 I 229 consid. 10.1 p. 242), si elle est justifiée par un intérêt public ou par la protection d'un droit fondamental d'autrui et si elle respecte le principe de la proportionnalité (art. 36 al. 1-3 Cst. ; ATF 133 I 27 consid. 3.1 p. 28/29 ; 130 I 65 consid. 3.1 p. 67 et les arrêts cités).

5.5 Il est à juste titre incontesté que l'interdiction de mendier découlant de la disposition litigieuse, qui figure dans une loi, repose sur une base légale suffisante.

5.6 L'autorité intimée expose que l'interdiction de la mendicité a été voulue en vue de sauvegarder l'ordre public ainsi que d'assurer la sécurité et la tranquillité publiques, mais aussi dans un but préventif. En substance, elle explique que la libéralisation récente de la mendicité dans le canton de Genève a eu pour effet que

celle-ci, qui est interdite dans de nombreux autres cantons, s’y est développée dans des proportions préoccupantes et que la disposition litigieuse vise à éviter les conséquences négatives de cette situation, notamment la sollicitation et le harcèlement systématiques de la population.

On ne saurait nier que la mendicité peut entraîner des débordements, donnant lieu à des plaintes, notamment de particuliers importunés et de commerçants inquiets de voir fuir leur clientèle, et incitant les autorités, légitimement soucieuses de préserver l’ordre public, à réagir. Il n’est en effet pas rare que des personnes qui mendient adoptent une attitude insistante, voire harcèlent les passants. Il est par ailleurs fréquent que ceux qui se livrent à la mendicité s’installent à proximité de stations de paiement, notamment de bancomats et de postomats, ou d’autres lieux de passage quasi-obligé pour de très nombreuses personnes, telles que les entrées de supermarchés, les gares ou d’autres édifices publics. Ces comportements, lorsqu’ils deviennent habituels, ce qui n’a rien d’exceptionnel, sont de nature à provoquer des réactions plus ou moins virulentes, allant du rejet ou de l’agacement à la réprobation ouverte, voire à l’agressivité. Maintes personnes les ressentent comme une forme de contrainte ou du moins comme une pression, qui les incitent à une attitude d’évitement, si ce n’est à des manifestations d’intolérance. Lorsque le phénomène augmente en intensité - et il n’y a à cet égard pas de raison de douter de l’importante affluence évoquée par l’autorité intimée, qui a, précisément pour ce motif, adopté la disposition litigieuse -, ses conséquences négatives s’accroissent d’autant et il existe alors le risque de réactions de plus en plus virulentes, susceptibles de dégénérer. On ne peut non plus perdre de vue les incidences socio-économiques d’une augmentation du phénomène.

Sous l’angle de l’intérêt public, il faut encore relever qu’il n’est malheureusement pas rare que des personnes qui mendient sont en réalité exploitées dans le cadre de réseaux qui les utilisent à leur seul profit et qu’il existe en particulier un risque réel que des mineurs, notamment des enfants, soient exploités de la sorte, ce que l’autorité a le devoir d’empêcher et de prévenir.

Dans ces conditions, il existe un intérêt public certain à une réglementation de la mendicité, en vue de contenir les risques qui peuvent en résulter pour l’ordre, la sécurité et la tranquillité publics, que l’État a le devoir d’assurer, ainsi que dans un but de protection, notamment des enfants, et de lutte contre l’exploitation humaine.

5.7 Pour qu’une restriction d’un droit fondamental soit conforme au principe de la proportionnalité, il faut qu’elle soit apte à atteindre le but visé, que ce dernier ne puisse être atteint par une mesure moins incisive et qu’il existe un rapport raisonnable entre les effets de la mesure sur la situation de la personne visée et le résultat escompté du point de vue de l’intérêt public (ATF 132 I 229 consid. 11.3 p. 246 ; 129 I 12 consid. 9.1 p. 24 ; 128 I 92 consid. 2b p. 95 et les arrêts cités).

5.7.1 Une restriction du droit de mendier est incontestablement apte à atteindre le but d’intérêt public visé.

5.7.2 Se pose encore la question de savoir si, pour parvenir à ce but, une interdiction totale de la mendicité est nécessaire ou si une mesure moins incisive ne serait pas suffisante.

Le recours évoque d’abord la possibilité d’une limitation géographique ou/et temporelle de la mendicité, qui pourrait être interdite dans certains lieux, voire, en sus, à certaines occasions, ainsi durant les fêtes de Genève. Il est toutefois plus que probable qu’une telle solution ne ferait que déplacer le problème. Dans la mesure où la mendicité elle-même ne serait pas interdite, le nombre de personnes qui s’y adonnent ne diminuerait pas ou que faiblement. Il en résulterait une concentration de la mendicité dans les zones où elle serait tolérée, ce qui aurait pour effet d’en accroître les conséquences négatives dans ces zones et pour la population qui y réside. Il n’en irait pas différemment si la pratique de la mendicité devait simplement être exclue en des endroits précis, par exemple devant les banques ou les bancomats, les bureaux de poste ou les postomats, les autres édifices publics ou les supermarchés. Dans ce cas, on assisterait à une concentration de la mendicité à proximité de tels lieux, aux limites du périmètre où elle serait interdite. Le problème se trouverait ainsi reporté de quelques dizaines de mètres ou sur une autre frange de la population. Il existerait par

ailleurs le risque que des personnes qui mendient s'installent à l'entrée d'immeubles locatifs, où leur présence régulière, voire constante, pourrait rapidement ne plus être tolérée par les habitants de ces immeubles. Quant à une limitation simplement temporelle de la mendicité, telle que son interdiction durant la période des fêtes de Genève, elle serait manifestement insuffisante pour atteindre le but d'intérêt public visé.

Le recours mentionne par ailleurs la possibilité de soumettre la mendicité à une autorisation. Il est cependant évident que la plupart, voire la grande majorité, des personnes qui s'adonnent à la mendicité, ainsi les étrangers de passage ou en situation illégale, ne pourraient bénéficier d'une autorisation, que bien d'autres ne seraient pas en mesure d'assumer les frais d'une patente et que d'autres encore préféreraient ne pas la solliciter. La mendicité se trouverait ainsi, de fait, interdite dans une mesure qui, en définitive, ne serait pas très éloignée d'une interdiction pure et simple. La solution évoquée serait en outre susceptible d'engendrer des inégalités entre les personnes voulant pratiquer la mendicité.

On pourrait éventuellement songer à une solution consistant à interdire, non pas la mendicité elle-même, mais certaines manières de la pratiquer, tel que le harcèlement ou les comportements insistants. Une telle solution apparaît cependant largement illusoire. On voit mal que ceux qui seraient chargés de faire respecter une telle interdiction puissent assumer cette tâche sans surveiller en quasi-permanence les personnes qui s'adonnent à la mendicité, afin de s'assurer qu'elles s'abstiennent de tels comportements. Le peu d'efficacité d'un tel contrôle risquerait de vider largement semblable interdiction de sa substance. Le recours ne propose du reste pas de limiter la mendicité de la sorte.

À titre subsidiaire, il faut relever que les autorités locales, en l'occurrence les autorités genevoises, sont mieux à même d'apprécier la situation concrète, en particulier l'ampleur de la mendicité sur leur territoire, ses incidences et l'efficacité des mesures à prendre pour atteindre le but d'intérêt public visé. Dans une certaine mesure, la question revêt en outre une dimension politique, comme le montrent notamment le ton nourri des débats lors de l'adoption de l'acte attaqué par le Grand Conseil genevois et la polémique qui l'a précédée. Même s'il dispose d'un libre pouvoir d'examen, le Tribunal fédéral, en pareil cas, s'impose une certaine réserve et n'intervient qu'avec retenue. Or, après qu'il ait été renoncé à réprimer la mendicité, le Grand Conseil genevois a majoritairement estimé que la situation engendrée par cette renonciation et les impératifs de l'ordre public justifiaient de la sanctionner à nouveau, donc de l'interdire.

Sur le vu de ce qui précède, on ne voit pas qu'une mesure moins incisive que celle qui a été adoptée permette de parvenir efficacement au but d'intérêt public visé, les solutions envisageables apparaissant insuffisantes.

5.7.3 L'art. 12 Cst., dont peuvent se prévaloir aussi bien les étrangers que les ressortissants suisses, confère à quiconque est dans une situation de détresse et n'est pas en mesure de subvenir à son entretien le droit d'être aidé et assisté et de recevoir les moyens indispensables pour mener une existence conforme à la dignité humaine. Dans le canton de Genève, ce principe a trouvé une concrétisation dans la loi sur l'aide sociale individuelle du 22 mars 2007 (LASI ; RSG J 4 04), entrée en vigueur le 19 juin 2007, qui garantit à toute personne majeure qui en fait la demande de pouvoir bénéficier d'un accompagnement social (art. 5 al. 1 LASI) et à toute personne qui n'est pas en mesure de subvenir à son entretien ou à celui des membres de la famille dont elle a la charge de bénéficier de prestations d'aide financière (art. 8 LASI), dont peuvent aussi bénéficier, bien qu'à des conditions plus restrictives, les personnes étrangères sans autorisation de séjour (art. 11 al. 3 LASI). Dans la pratique, ces dispositions, qui ont notamment pour but d'éviter que des personnes doivent recourir à la mendicité, ont conduit à la mise en place d'un filet social. On est fondé à en déduire que, pour la très grande majorité des personnes qui s'y livrent, l'interdiction de la mendicité ne les priverait pas du minimum nécessaire, mais d'un revenu d'appoint, même si des exceptions restent toujours possibles. Dans ces conditions, on ne saurait dire que les effets d'une interdiction de la mendicité sur la situation des

personnes visées seraient tels qu'ils ne seraient plus dans un rapport raisonnable avec le résultat escompté du point de vue de l'intérêt public.

5.8 Il découle de ce qui précède, que l'interdiction de la mendicité résultant de la disposition litigieuse repose sur une base légale suffisante, qu'elle est justifiée par un intérêt public et qu'elle respecte le principe de la proportionnalité. Elle constitue donc une restriction admissible de la garantie de la liberté personnelle. Le grief doit dès lors être rejeté.

6. Le recours doit ainsi être rejeté dans la mesure où il est recevable. (...) »

#### **Arrêt du 17 août 2012 [6B\_88/2012] :**

« (...) »

3.3 En matière de discrimination, même lorsque le fardeau de la preuve est allégé, il incombe à celui qui allègue une discrimination de la rendre tout au moins vraisemblable (cf. art. 6 Loi fédérale sur l'égalité entre femmes et hommes ; LEg ; RS 151.1). La Cour européenne des droits de l'homme considère, en particulier, que si un requérant a établi l'existence d'une différence de traitement, c'est au Gouvernement qu'il incombe de démontrer qu'elle était justifiée (Arrêt CEDH du 13 novembre 2007, D.H. et autres c. République Tchèque, Requête n° 57325/00, § 177, et les références citées).

3.4 En l'espèce, la norme cantonale sur laquelle est fondée la condamnation de la recourante ne comporte aucune référence expresse à un caractère discriminatoire. Seule entre en considération une discrimination indirecte. La recourante se borne à affirmer qu'il serait notoire et facilement vérifiable que la norme de droit cantonal litigieuse n'est appliquée qu'à l'encontre de Roms, qui auraient fait l'objet de dizaines de milliers de rapports de contravention pour mendicité, alors que les mendiants d'autres origines auraient été épargnés de toute sanction. Étant précisé que la condamnation à des amendes de nombreux membres de la communauté rom à Genève, alléguée par la recourante, suppose que les intéressés y ont exercé cette activité, la seule importance du nombre des condamnations en cause ne rendrait pas encore vraisemblable une discrimination indirecte. Faute de tout élément concret, la seule affirmation par la recourante d'une impunité d'autres mendiants, non Roms, ne rend, par ailleurs, pas encore vraisemblable l'existence d'une telle immunité, moins encore qu'elle procéderait d'une discrimination à son endroit. On ne saurait, dès lors, reprocher à la cour cantonale de n'avoir pas instruit plus avant cette question. Le grief est infondé.

4. Se référant aux art. 7, 10 et 36 al. 3 Cst. ainsi qu'à l'art. 8 CEDH, la recourante invoque ensuite une restriction injustifiée à sa liberté personnelle et une atteinte à sa dignité humaine. Elle reproche, en particulier, à la cour cantonale de n'avoir pas procédé à un contrôle concret de la constitutionnalité de l'art. 11A LPG.

(...)

4.2 Dans l'ATF 134 I 214, le Tribunal fédéral a examiné de manière détaillée la conformité abstraite de la réglementation genevoise aux garanties précitées. Dans la mesure où la recourante invoque son extrême pauvreté, qui la contraindrait à demander l'aumône, sa situation n'est pas différente de celle qui justifie, le plus souvent, le recours à la mendicité. Dans l'arrêt précité, le Tribunal fédéral s'est, par ailleurs, référé, sous l'angle de la proportionnalité de l'interdiction de la mendicité statuée par la norme cantonale genevoise, aux art. 12 Cst. et aux dispositions de la Loi genevoise du 22 mars 2007 sur l'aide sociale individuelle (LASI ; depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2012 : Loi sur l'insertion et l'aide sociale individuelle ; LIASI ; RS/GE J 4 04). Il a relevé que ces règles ont notamment pour but d'éviter que des personnes doivent recourir à la mendicité, qu'elles ont conduit à la mise en place d'un filet social et que l'on était fondé à en déduire que, pour la très grande majorité des personnes qui s'y livrent, l'interdiction de la mendicité ne les priverait pas du minimum nécessaire, mais d'un revenu d'appoint, même si des exceptions restaient toujours possibles (consid. 5.7.3). La recourante se borne, sur ce point, à alléguer qu'elle ne pourrait bénéficier de ces aides faute de résider dans le canton de Genève. Cette affirmation



n'est pas démontrée. La recourante n'établit pas, en particulier, avoir introduit une demande d'aide sociale individuelle, moins encore qu'une telle aide lui a été refusée. Elle ne démontre pas concrètement en quoi sa situation justifierait de s'écarter des considérations développées par le Tribunal fédéral dans le cadre de son examen abstrait de la constitutionnalité de la norme cantonale. On peut dès lors se borner à renvoyer aux considérants de l'arrêt précité. Tel qu'il est articulé, le grief ne démontre pas l'existence d'une atteinte à sa liberté personnelle et à sa dignité humaine. »

### C. La pratique comparative

Dans un arrêt du 30 juin 2012 (G 155/10-9), la Cour constitutionnelle de l'Autriche dut se prononcer sur une loi de sécurité territoriale de Salzbourg interdisant la mendicité sur la voie publique. La Cour observa ce qui suit (résumé non-officiel par la Cour des paragraphes 33-35).

« 33. L'article 29 alinéa 1 de la loi de sécurité territoriale de Salzbourg interdit, entre autre, également de demander des donations financières aux personnes inconnues sur la voie publique. Cette disposition interdit ainsi à chacun, sans exception, de rendre d'autres personnes sur la voie publique attentives à sa détresse individuelle (par exemple par le fait que le mendiant se positionne debout ou assis dans la rue et appelle à la générosité des passants à l'aide d'une pancarte) ou de demander oralement de l'aide, d'une manière non agressive et discrète. Un tel appel à la solidarité et à la générosité financière des autres est (...) lui aussi protégé par l'article 10 alinéa 1 de la CEDH. Une disposition légale qui l'interdit porte atteinte à la liberté de communication protégée par l'article 10 paragraphe 1 CEDH de celui qui, sur un lieu public, veut soumettre sa demande, de la manière précitée, aux autres personnes (...).

34. Des ingérences à la liberté d'expression doivent selon la jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle et de la Cour européenne des droits de l'Homme être prévue par la loi, poursuivre un ou plusieurs buts légitimes mentionnés à l'article 8 paragraphe 2 CEDH et être nécessaire « dans une société démocratique » pour atteindre ce but ou ces buts (...).

35. Le gouvernement de Salzbourg justifie la légitimité de l'article 29 alinéa 1 S-LSG par le maintien de l'ordre et la protection des droits d'autrui. (...) ces raisons ne suffisent pas pour justifier l'interdiction des formes passives de mendicité, soit de la simple sollicitation d'aide comme décrite. Interdire ce comportement, sans exception, sur la voie publique n'est pas nécessaire dans une société démocratique (ce qui est en revanche le cas en ce qui concerne les formes qualifiées de la mendicité, même si elles sont connexes à un comportement communicatif (...)). L'article 29 alinéa 1 S-LSG viole ainsi l'article 10 CEDH. »

### GRIEFS

La requérante, ressortissante roumaine appartenant à la communauté rom, s'est vue imposer une amende de 500 CHF pour avoir mendié sur la voie publique à Genève, en application de la Loi pénale du canton de Genève (LPG) qui interdit la mendicité de manière absolue. La requérante se plaint des violations des articles 8, 10 et 14 de la Convention, ainsi que d'une violation de l'article 6, la police lui ayant confisqué lors d'une fouille 16,75 CHF sans délivrer une ordonnance de séquestre, pourtant exigée par le droit interne.

### **QUESTIONS AUX PARTIES**

1. La requérante a-t-elle été victime d'une ingérence dans son droit au respect de sa vie privée au sens de l'article 8 § 1 de la Convention pour avoir été condamnée au pénal pour infraction à l'article 11A de la loi pénale du canton de Genève (LPG) ? Dans l'affirmative, est-elle fondée sur une base légale et a-t-elle poursuivi un but légitime, nécessaire dans une société démocratique au sens de l'article 8 § 2 de la Convention ?

2. Pour les mêmes raisons, la requérante a-t-elle été victime d'une ingérence dans sa liberté d'expression ? Dans l'affirmative, respecte-t-elle les conditions de l'article 10 § 2 de la Convention ?

3. La requérante, à cause de son appartenance à la communauté rom, a-t-elle été victime d'une discrimination au sens de l'article 14 de la Convention, combiné avec l'article 8 ? Dans ce contexte, les parties sont invitées à fournir à la Cour des statistiques donnant plus d'informations sur l'application de l'article 11A de la LPA en pratique, en particulier la proportion des personnes d'origine rom affectées par l'article 11A de la loi pénale du canton de Genève.