



Projet de loi sur la mendicité

1. Déroulement des travaux

La Commission de la sécurité publique (SP) s'est réunie le jeudi 30 janvier 2020 de 09h00 à 10h45 à la salle 4 (anc. bibliothèque), bâtiment du Grand Conseil à Sion.

Commission SP

Membres	Remplacé par	30.01.2020
ARLETTAZ-MONET Géraldine, PLR, Présidente		X
DEFAGO Sylvain, PDCB, Vice-président		X
GILLIOZ Charles-Albert, PLR, rapporteur		X
AYMON CONSTANTIN Charlotte, suppl. PDC		X
BONNARD Joël, PDCC		X
CENTELLEGHE Moreno, PLR		X
FELLAY SERGE, AdG/LA		X
FOLLONIER Kevin, suppl. UDC		X
FURRER Urban, CSPO		X
GARBELY Daniel, suppl. CVPO		X
HEINIGER Madeline, AdG/LA		X
SALZMANN Pascal, SVPO	FUX Sandro	X
SAVIOZ Jérémy, Les Verts		X

Service parlementaire

REYNARD Sarah, collaboratrice scientifique

Administration cantonale

FAVRE Frédéric, Conseiller d'Etat, Chef du DSIS

HUGUET Sophie, Cheffe du service de la sécurité et de la justice, SJSJ

BALTHASAR Boris, Adjoint du SJSJ

2. Présentation

Le présent projet de loi découle de l'acceptation par le Grand Conseil de la [motion](#) 3.0034 du 14 juin 2013 (voir également la [réponse du Conseil d'Etat](#)).

Le Chef de Département réitère la position du Conseil d'Etat exprimée dans son message, pour lequel le projet de loi sur la mendicité n'a pas de raison d'être en Valais :

- La mendicité est un phénomène très local et marginal.
- Les communes peuvent interdire la mendicité au travers de leur règlement de police. On dénombre 52 communes (14 communes dans le Haut Valais et 32 communes dans le Valais Romand) qui ont fait usage de cette compétence. En vertu de l'autonomie

communale, chaque commune adapte son règlement au regard de sa situation individuelle. La police communale est responsable de son application. Le phénomène de la mendicité se limitant essentiellement aux villes de plaine, un traitement uniforme sur l'ensemble du canton n'est pas approprié.

- En cas d'acceptation du présent projet de loi, les communes, dont le règlement de police prévoit déjà une disposition relative à la mendicité, devraient adapter leur règlement à la législation cantonale. Cela implique de faire valider cette adaptation par l'assemblée primaire ou le Conseil général puis par le Conseil d'Etat (homologation).
- En termes de rentrées financières, l'expérience des cantons de Vaud et de Genève montre que ces dernières sont négligeables. Dans le canton de Vaud, les mendiants ont reçu pour 14'000 francs d'amende par ordonnances pénales préfectorales, mais seul un montant de 1'300 francs a effectivement été encaissé. Dans le canton de Genève, le Conseil d'Etat estimait en 2011 à plus de 3 millions de francs les frais occasionnés par les 13'634 amendes infligées, sans prendre en compte les coûts supportés par le pouvoir judiciaire.
- Du point de vue social, les bases légales existent pour aider les gens en situation précaire.
- En ce qui concerne la mendicité par métier (par ex. réseaux ou bandes organisées qui contraignent des personnes dont des enfants à mendier), les dispositions du Code pénal et de la loi d'application du code pénal s'appliquent.

Il ressort par ailleurs de la procédure de consultation les arguments défavorables suivants :

- La mobilisation de ressources policières et administratives pour une tâche jugée non prioritaire, étant donné le caractère non endémique de la mendicité en Valais.
- L'inefficacité de la loi à combattre le phénomène de la mendicité et les effets pervers éventuels qui en découleraient (augmentation de la prostitution, des vols, de l'accostage des personnes, fausse collectes de dons, vente d'objets fabriqués, etc.). Dans le canton de Vaud, pour contourner l'interdiction de la mendicité, les mendiants vendent des objets fabriqués, par exemple des petites fleurs en papier.

3. Entrée en matière

Des membres de la commission soutiennent la nécessité d'une loi sur la mendicité pour les raisons suivantes :

- Le Conseil d'Etat est d'avis que la mendicité n'est pas un phénomène problématique en Valais, or le message relatif au projet de loi ne contient aucun chiffre, aucune statistique qui puissent étayer cette affirmation. En parlant avec la population, on constate que les gens sont souvent sollicités dans la rue. Sur le trajet le menant à la séance du jour depuis la gare de Sion, un membre de la commission a été abordé deux fois (pour information, la Ville de Sion ne prévoit pas disposition relative à l'interdiction de la mendicité dans son règlement). On ne peut donc pas nier l'existence de cette problématique et affirmer qu'une loi n'est pas nécessaire.
- L'argument selon lequel les communes peuvent prévoir une disposition dans leur règlement de police n'est pas satisfaisant. Les mendiants sont mobiles et se déplacent d'une commune à l'autre. Le fait d'interdire la mendicité dans une commune ne fait que repousser le problème vers une autre commune. Dès lors, l'interdiction de la mendicité doit être réglée à l'échelle cantonale.
- Il s'agit d'apporter une réponse forte, même si de prime abord le phénomène ne semble concerner le Valais que dans une faible mesure, afin d'éviter que le problème ne prenne de

l'ampleur et que la situation ne se détériore, à l'image de ce qui se passe dans les pays voisins de la Suisse.

- Le Grand Conseil s'est exprimé par deux fois en faveur de la motion 3.0034 (au stade du [développement](#) et au stade du [traitement](#)). A ce titre, la commission SP doit entrer en matière.

Une majorité de la commission partage l'avis du Conseil d'Etat et relève les éléments suivants :

- Il existe un problème de proportionnalité : on ne peut pas édicter une loi concernant un épiphénomène. Si la situation devait se péjorer, le Grand Conseil a la possibilité de revenir sur cette problématique.
- Seule la mendicité par métier pose problème. Cette dernière est traitée comme toute criminalité et réprimée par les dispositions du Code pénal.
- En 2014, lors du traitement de la motion, un des arguments principaux reposait sur le fait que, suite à l'annonce des cantons de Vaud et de Genève de promulguer une loi interdisant la mendicité, les mendiants allaient se déplacer en Valais, ce qui n'a pas été le cas.

VOTE

Par 3 voix pour et 10 voix contre, la commission SP **refuse d'entrer en matière** sur le projet de loi sur la mendicité. Néanmoins, pour le cas où le Grand Conseil ne devrait pas suivre le préavis de la commission et entrer en matière, la commission SP a procédé à la lecture de détail du projet.

4. Lecture de détail

Seuls les articles ayant l'objet de commentaires ou de propositions sont mentionnés.

Art. 0

Les objectifs de la présente loi n'étant pas formellement définis, il est proposé d'insérer un nouvel article avant l'article 1.

Proposition :

Art. 0 But

1 Le but de la présente loi est de lutter contre l'exploitation des êtres humains par le biais de la mendicité.

Le Département répond que cette forme de mendicité est réprimée par les dispositions du Code pénal, ce qui réduit le présent projet de loi à un doublon. En outre, la motion demandait de réprimer toute forme de mendicité, point de départ sur lequel été construit le projet de loi sur la mendicité.

VOTE : proposition **refusée** par 1 pour, 9 voix contre et 3 abstentions.

Art. 1

Un membre de la commission souhaite étendre l'interdiction aux musiciens de rue qui de par leurs activités sur la voie publique offrent une contre-prestation.

Proposition :

¹ *La mendicité consiste à demander l'aumône, à faire appel à la générosité d'autrui pour en obtenir une aide, généralement sous la forme d'une somme d'argent, **sans contre-prestation**.*

L'article 1 se calque sur la définition de la mendicité du Tribunal fédéral (voir point 1.2.1 p. 2 du message). L'absence de contre-prestation en est un élément clé. Dès qu'il y a contre-prestation, c'est-à-dire qu'il y a rémunération en échange d'un service, il n'y a pas de mendicité. La présence de musiciens sur la voie publique est une problématique qui relève de la police du commerce.

VOTE : proposition **refusée** par 2 voix pour et 11 voix contre.

Art. 2

Partant du constat qu'il n'existe pas de mendicité sociale en Suisse en raison de notre système social qui pourvoit aux besoins des plus démunis, il est proposé de remplacer l'alinéa 1 par la proposition suivante :

Proposition :

¹ **La mendicité sociale est exercée par des gens dans le besoin aux fins de remédier à une situation urgente de dénuement. La mendicité est pratiquée par des individus qui prétendent être dans le dénuement afin de faire des bénéfices.**

Cette proposition implique de différencier sur le terrain les personnes qui recourent à la mendicité sociale de celles qui exercent la mendicité par métier, puisque seule cette dernière serait punissable, or cette distinction s'avère concrètement impossible à mettre en pratique par la police.

VOTE : proposition **refusée** par 1 voix pour et 12 voix contre.

A noter que la notion « par métier » à propos de la mendicité à l'alinéa 2 est une notion forte en droit pénal (voir par exemple *escroquerie par métier, usure par métier, recel par métier*, etc.). Les dispositions concernées prévoient une aggravation de la peine menacée. La mendicité par métier comprend les réseaux ou les bandes organisées qui exploitent des personnes.

Art. 3

Proposition :

Art. 3 Interdiction ~~générale~~ de la mendicité **par exploitation**

¹ *L'exercice de la mendicité **par exploitation, sous toutes ses formes**, est interdit sur tout l'espace public.*

³ **La mendicité sociale n'est pas punissable.**

Le Département renvoie à la difficulté de distinguer les formes de mendicité (voir explications sous art 2).

VOTE : proposition **refusée** par 3 voix pour, 9 voix contre et 1 abstention.

Art. 4

Le travail d'intérêt général (TIG) serait-il une forme de peine envisageable puisqu'il s'avère que les amendes ne peuvent être que difficilement encaissées ?

Le droit cantonal institue la contravention pour réprimer la mendicité. L'amende est la sanction prononcée en cas de contravention. Son montant est compris entre 10 francs et 10'000 francs selon l'art. 74 LACP. Le montant minimal et le montant maximal de l'amende du présent projet (i.e. 50 et 1'000 francs) ont été arrêtés de manière à être suffisamment dissuasifs et à prendre en compte la situation de celui qui exerce la mendicité. En cas de non-paiement de l'amende, la peine privative de liberté se substitue à celle-ci (art. 36 et 106 al. 3 CPS).

Depuis l'entrée en vigueur de la révision du droit des sanctions en 2018, le TIG n'est plus une peine principale mais une peine de substitution à une peine privative de liberté de 6 mois au plus, une peine pécuniaire ou une amende. A la demande du condamné, un TIG peut être exécuté à la place d'une amende (art. 79a CPS).

La mendicité par métier est réprimée par les dispositions fédérales, notamment par l'art. 182 CPS (traite d'êtres humains). La peine menace va au-delà de l'amende puisque que l'art. 182 al. 1 CPS prévoit une peine pécuniaire ou une peine privative de liberté. Si l'auteur fait métier de la traite d'êtres humains, la peine est une peine privative de liberté d'un an au moins.

Art. 7

Lorsque la police communale amende un mendiant, elle est tenue de signaler le cas au Service de la population et des migrations (SPM). Si le SPM constate une récidive, le cas sera communiqué au Secrétariat aux migrations (SEM), conformément aux directives fédérales en la matière, et le SPM pourra déposer une demande d'interdiction d'entrée en Suisse.

Art. 8**Proposition :**

*¹ Lorsqu'elle constate une infraction à la présente loi, la police **a l'obligation de signaler signale** le contrevenant au service social de sa commune de domicile ou de séjour dans le canton ou, à défaut, auprès du service social de la commune du lieu de commission de l'infraction.*

Du point de vue du Département, cette modification n'est pas nécessaire. Dans une lecture juridique, il s'agit d'une obligation de signaler le contrevenant et non d'une possibilité.

VOTE : proposition **acceptée** par 8 pour, 2 contre et 2 abstentions.

Art. 9

L'aide est différente selon qu'il s'agisse d'un mendiant de passage sans domicile en Suisse (aide d'urgence) ou d'un mendiant en séjour ou domicilié en Suisse (aide sociale). L'aide d'urgence est financièrement plus restreinte que l'aide sociale.

Les obligations des communes en lien avec l'aide d'urgence sont réglées par la Loi sur l'intégration et l'aide sociale (LIAS).

T1-1

Les communes disposent d'un délai de 5 ans à compter de l'entrée en vigueur de la loi pour se conformer à la législation cantonale, conformément à la demande du SAIC. En effet, bien qu'il ne s'agisse que d'une disposition dans le règlement communal, le droit communal ne peut pas être modifié dans un délai rapide en raison de la procédure à laquelle elle est soumise (validation par l'assemblée primaire ou le Conseil général puis homologation par le Conseil d'Etat).

5. Vote final

A la suite de son refus d'entrer en matière, la commission SP, par 3 voix pour et 10 voix contre, **refuse** le projet de loi sur la mendicité.

La présidente

Géraldine Arlettaz-Monnet

Le rapporteur

Charles-Albert Gillioz