

BGE 20210119_14065_15 vom 9. Mai 2008

Bundesgericht (BGE), 2008-05-09, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bge_20210119_14065_15

FR: BGE 20210119_14065_15 du 9 mai 2008

IT: BGE 20210119_14065_15 del 9 maggio 2008

Regeste

Regeste Diese Zusammenfassung existiert nur auf Französisch. SUISSE: Art. 8 CEDH. Amende infligée à une personne rom démunie et vulnérable pour mendicité puis emprisonnement durant cinq jours pour non-paiement de l'amende. La requérante, analphabète et extrêmement pauvre soutient que l'interdiction de mendier sur la voie publique a porté une atteinte inadmissible à sa vie privée en ce qu'elle l'a empêchée de subvenir à son minimum vital. Selon la Cour, le droit de s'adresser à autrui pour obtenir de l'aide relève de l'essence même des droits protégés par l'art. 8 CEDH. Cette disposition est dès lors applicable au grief allégué (ch. 52-60). La sanction infligée à l'intéressée 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 de commerces. La Cour estime que la mesure a atteint la dignité humaine de la requérante et l'essence même des droits protégés par l'art. 8 CEDH. L'Etat a outrepassé la marge d'appréciation dont il jouissait en l'espèce. L'ingérence dans l'exercice des droits protégés par la Convention n'était pas nécessaire dans une société démocratique au sens de l'art. 8 par. 2 CEDH (ch. 91-117). Conclusion: violation de l'art. 8 CEDH. N.B. Affaire phare. Inhaltsangabe des BJ (1. Quartalsbericht 2021) Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens (Art. 8 EMRK); Bestrafung der Beschwerdeführerin wegen Bettelns im öffentlichen Raum. Der Fall betrifft die Verurteilung der in Rumänien wohnhaften und der Roma-Gemeinschaft angehörigen Beschwerdeführerin zu einer Geldstrafe von 500 Schweizer Franken (CHF) wegen mehrfachen Bettelns im öffentlichen Raum in Genf sowie die fünftägige Ersatzfreiheitsstrafe wegen Nichtbezahlung der Geldstrafe. Die Beschwerdeführerin berief sich unter anderem auf Artikel 8 EMRK und machte geltend, dass das Bettelverbot im öffentlichen Raum einen unzulässigen Eingriff in ihr Privatleben darstelle, weil sie dadurch die Einkommensquelle verliere, mit der sie ihre Grundbedürfnisse bestreite. Der Gerichtshof stellte fest, dass die Beschwerdeführerin, eine Analphabetin aus extrem armen Verhältnissen, weder Arbeit hatte noch Sozialhilfe bezog. Das Betteln war für sie ein Mittel zum Überleben. In dieser Situation grosser Verletzlichkeit hatte die Beschwerdeführerin das der Menschenwürde innewohnende Recht, ihre Notlage zum Ausdruck zu bringen und sich durch Betteln zu helfen zu versuchen. Der Gerichtshof befand, dass die der Beschwerdeführerin auferlegte Strafe im Hinblick auf die damit verfolgten Ziele – die Bekämpfung der organisierten Kriminalität und der Schutz der Rechte der Vorbeigehenden, der Anwohnerschaft sowie der Inhaberinnen und Inhaber der Geschäfte – eine unverhältnismässige Massnahme darstellte. Der Gerichtshof verwarf das Argument des Bundesgerichts, wonach mit weniger restriktiven Massnahmen keine vergleichbare Wirkung hätte erzielt werden können. Verletzung von Artikel 8 EMRK (einstimmig).

Regeste SUISSE: Art. 8 CEDH. Amende infligée à une personne rom démunie et vulnérable pour mendicité puis emprisonnement durant cinq jours pour non-paiement de

l'amende. La requérante, analphabète et extrêmement pauvre soutient que l'interdiction de mendier sur la voie publique a porté une atteinte inadmissible à sa vie privée en ce qu'elle l'a empêchée de subvenir à son minimum vital. Selon la Cour, le droit de s'adresser à autrui pour obtenir de l'aide relève de l'essence même des droits protégés par l'art. 8 CEDH. Cette disposition est dès lors applicable au grief allégué (ch. 52-60). La sanction infligée à l'intéressée 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 de commerces. La Cour estime que la mesure a atteint la dignité humaine de la requérante et l'essence même des droits protégés par l'art. 8 CEDH. L'Etat a outrepassé la marge d'appréciation dont il jouissait en l'espèce. L'ingérence dans l'exercice des droits protégés par la Convention n'était pas nécessaire dans une société démocratique au sens de l'art. 8 par. 2 CEDH (ch. 91-117). Conclusion: violation de l'art. 8 CEDH. N.B. Affaire phare. Synthèse de l'OFJ (1er rapport trimestriel 2021) Droit au respect de la vie privée et familiale (art. 8 CEDH) ; sanction infligée à la requérante pour mendicité sur la voie publique. L'affaire concerne la condamnation de la requérante, qui réside en Roumanie et appartient à la communauté rom, à une amende de 500 francs suisses (CHF), pour avoir mendié sur la voie publique à Genève à plusieurs reprises et sa détention de cinq jours pour défaut de paiement de l'amende. Invoquant, entre autres, l'article 8 CEDH, la requérante soutient que l'interdiction de mendier sur la voie publique a porté une atteinte inadmissible à sa vie privée en ce qu'elle l'a privée de la source de revenu qui lui permettait de subvenir à ses besoins vitaux. La Cour a observé que la requérante, analphabète et issue d'une famille extrêmement pauvre, n'avait pas de travail et ne touchait pas d'aide sociale. La mendicité constituait pour elle un moyen de survivre. Placée dans une situation de vulnérabilité manifeste, la requérante avait le droit, inhérent à la dignité humaine, de pouvoir exprimer sa détresse et essayer de remédier à ses besoins par la mendicité. La Cour a estimé 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. La Cour n'a pas souscrit à l'argument du Tribunal fédéral selon lequel des mesures moins restrictives n'auraient pas permis d'atteindre le même résultat ou un résultat comparable. Violation de l'article 8 CEDH (unanimité).

Regesto Questo riassunto esiste solo in francese. SUISSE: Art. 8 CEDH. Amende infligée à une personne rom démunie et vulnérable pour mendicité puis emprisonnement durant cinq jours pour non-paiement de l'amende. La requérante, analphabète et extrêmement pauvre soutient que l'interdiction de mendier sur la voie publique a porté une atteinte inadmissible à sa vie privée en ce qu'elle l'a empêchée de subvenir à son minimum vital. Selon la Cour, le droit de s'adresser à autrui pour obtenir de l'aide relève de l'essence même des droits protégés par l'art. 8 CEDH. Cette disposition est dès lors applicable au grief allégué (ch. 52-60). La sanction infligée à l'intéressée 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 de commerces. La Cour estime que la mesure a atteint la dignité humaine de la requérante et l'essence même des droits protégés par l'art. 8 CEDH. L'Etat a outrepassé la marge d'appréciation dont il jouissait en l'espèce. L'ingérence dans l'exercice des droits protégés par la Convention n'était pas nécessaire dans une société démocratique au sens de l'art. 8 par. 2 CEDH (ch. 91-117). Conclusion: violation de l'art. 8 CEDH. N.B. Affaire phare. Sintesi dell'UFG (1° rapporto trimestriale 2021) Diritto al rispetto della vita privata e familiare (art. 8 CEDU); sanzione inflitta alla ricorrente per accattonaggio sulla pubblica via. La causa concerne la condanna di una ricorrente, residente

in Romania e appartenente alla comunità rom, a una multa di 500 franchi svizzeri (CHF), per aver chiesto più volte l'elemosina sulla pubblica via di Ginevra nonché a cinque giorni di carcere per non aver pagato la multa. Invocando anche l'articolo 8 CEDU, la ricorrente sostiene che il divieto di mendicare sulla pubblica via ha pregiudicato in modo inammissibile la sua vita privata, in quanto le ha tolto la fonte di reddito che le permetteva di provvedere ai suoi bisogni vitali. La Corte ha osservato che la ricorrente, analfabeta e di famiglia estremamente povera, non aveva lavoro e non percepiva l'aiuto sociale. L'accattonaggio rappresentava per lei un modo per sopravvivere. In una situazione di manifesta vulnerabilità, la ricorrente aveva il diritto, fondato sulla dignità umana, di poter mostrare il suo disagio e cercare di rimediare ai suoi bisogni chiedendo l'elemosina. La Corte ha affermato che la sanzione inflitta alla ricorrente non costituisce una misura proporzionata né in relazione alla lotta alla criminalità organizzata né per la tutela dei diritti dei passanti, dei residenti e dei proprietari di esercizi commerciali. La Corte ha rigettato l'argomento del Tribunale federale secondo cui misure meno restrittive non avrebbero ottenuto lo stesso risultato o un effetto comparabile. Violazione dell'articolo 8 CEDU (unanimità).

Erwägungen

E. 29

Dans sa décision no 1087/B/1994 AB, rendue le 11 mai 2004, la Cour constitutionnelle de Hongrie a examiné la loi concernant la mendicité « agressive » et jugé que la disposition interdisant la mendicité en tant qu'infraction réglementaire n'était pas inconstitutionnelle. À cet égard, elle a considéré qu'un tel acte ne portait pas atteinte à la dignité humaine ou au droit à la vie. Dans sa décision no 19/2019 (VI. 18.) AB, rendue le 6 novembre 2011, la même Cour constitutionnelle a estimé que la pénalisation de la mendicité ne violait aucun droit fondamental.

E. 30

En 2007, la Haute Cour d'Irlande a examiné un recours constitutionnel portant sur une disposition irlandaise qui prévoyait, depuis 1847, l'incrimination de la mendicité (« wandering abroad and begging ») dans un lieu public (*Dillon v. Director of Public Prosecutions* [2008] 1IR 383). Elle a jugé qu'une telle disposition violait le droit constitutionnel du demandeur à la liberté d'expression, tel que protégé par l'article 40.6.1 de la Constitution irlandaise. Elle a, en outre, considéré que la formulation utilisée pour définir l'infraction, en particulier le terme « errer » (« wandering abroad »), était si arbitraire, ambiguë et vague qu'elle violait les articles pertinents de la Constitution qui exigent que les infractions soient définies par la loi de manière claire et précise. En conséquence, l'article pertinent de la loi sur le vagabondage (Irlande) de 1847 a été abrogé.

E. 31

En Italie, la Cour constitutionnelle s'est penchée à plusieurs reprises sur l'interdiction de la mendicité. En particulier, dans une affaire de 1975 (no 102), elle a examiné l'interdiction de la mendicité par l'ancien article 54 du Code pénal, qui prévoyait une peine pouvant aller jusqu'à trois mois d'emprisonnement, au regard des articles 2 et 38 de la Constitution. Tout en confirmant la constitutionnalité de la mesure, elle a considéré qu'il convenait de distinguer les mendiants qui étaient capables de travailler de ceux qui ne l'étaient pas en raison de leur âge et de leur mauvaise santé. Elle a jugé que les personnes appartenant à la

deuxième catégorie ne pouvaient pas être punies en vertu de l'article 54 du code pénal. Dans un arrêt ultérieur de 1995 (no 519), la Cour constitutionnelle italienne a établi une distinction entre les dispositions pénales visant la mendicité passive et les dispositions pénales visant la mendicité revêtant des formes invasives. Ces dernières dispositions ont été jugées constitutionnelles, tandis que les premières ont été déclarées inconstitutionnelles sur la base des articles 2 et 3 de la Constitution. À cet égard, la Cour constitutionnelle a estimé que les dispositions de droit pénal n'étaient pas nécessaires pour protéger l'ordre et la tranquillité publics, qui ne sont pas mis en danger par des manifestations non invasives de mendicité consistant en une simple demande d'aide. III. le droit et la pratique internationaux

A. Le Conseil de l'Europe 1. La Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains et la pratique récente du GRETA concernant la Suisse

E. 32

La Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains a été adoptée le 16 mai 2005 et est entrée en vigueur le 1er février 2008. La Suisse l'a ratifiée le 17 décembre 2012.

E. 33

Son article premier définit son objet : Article 1 - Objet de la Convention « 1. La présente Convention a pour objet : a) de prévenir et combattre la traite des êtres humains, en garantissant l'égalité entre les femmes et les hommes ; b) de protéger les droits de la personne humaine des victimes de la traite, de concevoir un cadre complet de protection et d'assistance aux victimes et aux témoins, en garantissant l'égalité entre les femmes et les hommes, ainsi que d'assurer des enquêtes et des poursuites efficaces ; c) de promouvoir la coopération internationale dans le domaine de la lutte contre la traite des êtres humains. 2. Afin d'assurer une mise en œuvre efficace de ses dispositions par les Parties, la présente Convention met en place un mécanisme de suivi spécifique. »

E. 34

Son article 26 est libellé comme suit : Article 26 - Disposition de non-sanction « Chaque Partie 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. »

E. 35

Le Groupe d'experts sur la lutte contre la traite des êtres humains (GRETA) a été institué en vertu de l'article 36 de la Convention sur la lutte contre la traite des êtres humains. Il est chargé de veiller à la mise en œuvre de la Convention par les Parties et d'élaborer des rapports évaluant les mesures prises par chaque Partie.

E. 36

Le GRETA se compose de 15 experts indépendants et impartiaux, avec des profils variés, qui ont été choisis pour leur expérience professionnelle dans les domaines couverts par la Convention. Le mandat des membres du GRETA est de quatre ans, renouvelable une fois.

E. 37

Le Rapport concernant la mise en œuvre de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains par la Suisse dans le cadre du 2e cycle d'évaluation a été adopté le 11 juillet 2019 (publié le 9 octobre 2019). Le GRETA y a constaté que, depuis

l'adoption de son premier rapport sur la Suisse, en juillet 2015, des progrès ont été réalisés dans plusieurs domaines (§ 285 dudit rapport).

E. 38

Mais il a également observé dans la mise en œuvre de cette convention par les autorités suisses certaines lacunes, qu'il décrit notamment comme suit : Questions nécessitant une action immédiate « (...) - Le GRETA exhorte les autorités suisses à prendre des mesures de sorte que toutes les victimes de la traite soient correctement identifiées et puissent bénéficier de l'assistance et des mesures de protection prévues par la Convention (...) - Le GRETA exhorte les autorités suisses à améliorer l'identification des enfants victimes de la traite et l'assistance à ces enfants (...) - 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 [souligné par la Cour]. Les procureurs devraient recevoir une formation adéquate sur la traite ; ils devraient être encouragés à prendre l'initiative de déterminer si une personne inculpée est une victime potentielle de la traite en considérant que la traite est une violation grave des droits humains. Tant que la procédure d'identification est en cours, les victimes potentielles de la traite ne devraient pas être punies pour des infractions à la législation sur l'immigration (...). »

E. 39

Quant à la pénalisation de certains comportements, le GRETA a considéré ce qui suit : « 235. Selon des rapports d'ONG, il y a des cas dans lesquels des victimes de la traite se voient infliger des amendes ou sont poursuivies pour des infractions à la législation sur les étrangers, la législation sur le travail ou la réglementation sur la prostitution. Cette situation a des effets dissuasifs sur les victimes de la traite, qui sont moins disposées à signaler leur cas aux autorités par crainte d'être poursuivies ou éloignées du territoire suisse. Une organisation a fait état de cinq cas dans lesquels des victimes n'avaient pas été traitées comme telles ; après avoir pris contact avec les autorités, ces personnes avaient été considérées comme ayant enfreint les lois sur le travail ou sur le droit de séjour et condamnées à des amendes ou éloignées du territoire. Au cours de la visite, certains interlocuteurs ont souligné le fait que ces mesures visent en particulier les membres de la communauté rom et qu'elles ont souvent pour conséquence d'entraîner le retour à la fois des victimes et des auteurs dans leur pays d'origine. Le GRETA est préoccupé par le fait que, souvent, des victimes contraintes à des activités criminelles forcées ne seraient pas reconnues comme telles et seraient placées en détention. Dans ce contexte, l'incrimination de la mendicité met les victimes de mendicité forcée dans une situation de grande vulnérabilité [souligné par la Cour]. » 2. Divers

E. 40

Dans sa Recommandation 2003(2012) [Les migrants Roms en Europe], l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a souligné que les Roms font partie des groupes les plus défavorisés, discriminés, persécutés et brimés d'Europe. Elle a estimé que les préjugés, associés à une tendance répandue d'établir un lien entre les Roms et la criminalité, avaient grandement contribué à la situation critique des Roms en Europe. Concernant la criminalisation de la mendicité, elle a recommandé au Comité des Ministres de charger les comités et organes compétents du Conseil de l'Europe de ce qui suit : « analyser la

législation et les pratiques des États membres qui visent à criminaliser la mendicité et (...) en évaluer les conséquences sur les Roms et les implications au titre de la Convention européenne des droits de l'homme, de la Charte sociale européenne révisée et d'autres normes du Conseil de l'Europe » (§ 6.1).

E. 41

Dans un article publié le 16 juillet 2015 sur le portail du Conseil de l'Europe, intitulé « Il est temps de déconstruire les mythes et les préjugés sur les migrants roms en Europe » [2], Nils Muiznieks, Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, en fonction à l'époque, a constaté que les autorités de plusieurs pays envisageaient ou prenaient de plus en plus des mesures pour pénaliser la présence des Roms dans les espaces publics, en adoptant des interdictions de la mendicité ou du vagabondage. Il avait auparavant critiqué cette approche dans ses rapports sur la France et la Norvège.

E. 42

Dans son rapport de 2011 concernant la France, Nils Muiznieks avait considéré l'interdiction de la mendicité à Marseille comme un exemple d'« antitsiganisme » (Rapport suite à la visite en France, du 22 au 26 septembre 2014 (2015), § 171). Concernant la Norvège, il avait estimé que l'interdiction générale de la mendicité non agressive avait un impact discriminatoire sur les immigrants roms et portait atteinte à leur liberté d'expression, concluant que de telles lois devaient être abrogées (Rapport suite à la visite en Norvège, du 19 au 23 janvier 2015 (2015), en particulier §§ 59-67 (en anglais seulement)). B. Les Nations unies

E. 43

Dans sa Résolution 21/11 adoptée lors de sa 21^e session en septembre 2012, le Conseil des droits de l'homme des Nations unies a établi des « Principes directeurs sur l'extrême pauvreté et les droits de l'homme ». Concernant le droit à la liberté et à la sécurité de la personne, ces principes formulent les devoirs des États de la manière suivante : « 66. Les États devraient : (...) c) Abroger ou réformer les lois qui incriminent les activités de subsistance dans les lieux publics, telles que le sommeil, la mendicité, la prise d'aliments ou les activités nécessaires à l'hygiène personnelle (...). »

E. 44

Dans un rapport thématique de 2005 destiné à l'ancienne Commission des droits de l'homme des Nations unies (E/CN.4/2005/48, 3 mars 2005), le Rapporteur spécial sur le logement convenable en tant qu'élément du droit à un niveau de vie suffisant, Miloon Kothari, a exprimé son inquiétude sur les lois qui criminalisent les sans-abri, notamment le fait de se livrer à la mendicité : « § 32. Le Rapporteur spécial note avec préoccupation l'impact de lois qui criminalisent directement ou indirectement les sans-abri et les marginalisent davantage. En Inde, par exemple, la police de Delhi utilise la loi de Bombay de 1959 sur l'interdiction de la mendicité (adoptée à Delhi en 1961) pour s'en prendre aux sans-abri car elle lui permet d'intervenir contre toute « personne qui n'a pas de moyen de subsistance visible, qui erre ou demeure dans des lieux publics, et dont l'état ou le comportement donnent à penser qu'elle survit en demandant ou en recevant l'aumône ». »

E. 45

Dans un rapport soumis à l'Assemblée générale des Nations unies (A/66/265, 4 août 2011), la Rapporteuse spéciale sur l'extrême pauvreté et les droits de l'homme, Magdalena

Sepúlveda Carmona, a analysé des lois, réglementations et pratiques qui punissent, isolent et contrôlent les personnes vivant dans la pauvreté et compromettent leur autonomie. Elle a estimé que les mesures de criminalisation ciblent certaines personnes en raison du fait que leur revenu, leur apparence, leur langage ou leurs besoins les qualifient de pauvres et constituent une discrimination évidente sur la base de la situation économique et sociale (§ 18 du rapport).

E. 46

Concernant plus spécifiquement les lois, réglementations et pratiques qui pénalisent, entre autres, la mendicité, la Rapporteuse a précisé ce qui suit (références omises) : « 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 États, 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'État, 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. »

E. 47

Elle conclut son rapport par les recommandations qui suivent en vue de l'élimination des lois discriminatoires : « 82 a) Les États doivent prendre toutes les mesures nécessaires pour éliminer toute discrimination directe ou indirecte à l'encontre des personnes vivant dans la pauvreté. Ils doivent s'abstenir d'adopter toute loi ou tout règlement ou pratique susceptible de priver les personnes vivant dans la pauvreté de l'accès à la jouissance de tous leurs droits, y compris les droits économiques, sociaux et culturels ou de limiter cet accès. Ils doivent examiner la législation nationale afin de repérer tout impact discriminatoire sur ceux qui vivent dans la pauvreté et abroger ou modifier toute loi qui a pour objectif ou conséquence de compromettre la jouissance égale des droits par ceux qui vivent dans la pauvreté (...). »
C. Commission interaméricaine des droits de l'homme et Commission africaine des droits de l'homme et des peuples

E. 48

Dans un rapport de 2017, intitulé « Poverty and Human Rights » (disponible en anglais et en espagnol), la Commission interaméricaine des droits de l'homme a souligné que les règles et pratiques qui restreignent des comportements et activités considérés comme « indésirables » ou contraires à l'ordre public, tels que mendier, dormir ou errer dans la rue, aggravent fréquemment la situation d'exclusion et de discrimination à laquelle sont confrontées les personnes vivant dans la pauvreté (OEA/Ser.L/V/II.164 Doc. 147, 7 septembre 2017, § 177). Dans ce contexte, elle a jugé important de mettre en exergue que l'interdiction de la mendicité et des activités connexes peut aboutir à la violation des principes d'égalité et de non-discrimination (*ibidem* , § 178).

E. 49

La Commission africaine des droits de l'homme et des peuples a adopté, en 2017, les « Principes relatifs à la dépenalisation des infractions mineures en Afrique » [3] . Par l'adoption de ces principes, elle a déclaré que les lois qui créent des infractions mineures, y compris la mendicité, sont contraires aux principes de l'égalité devant la loi et de la non-discrimination au motif qu'elles ciblent les pauvres et les autres personnes vulnérables ou ont un impact disproportionné sur eux (§ 6). Elle a ajouté ce qui suit : « 7. La répression des infractions mineures a pour effet de réprimer, de discriminer, de contrôler et de compromettre la dignité des personnes sur la base de leur statut. Elle viole aussi l'autonomie des personnes, en particulier celles vivant dans la pauvreté, en restreignant l'exercice de leurs activités de subsistance dans les lieux publics. L'application de ces lois perpétue la stigmatisation de la pauvreté en imposant une réponse judiciaire pénale à des problèmes socio-économiques et de développement durable. À cet égard, les infractions mineures renforcent les attitudes discriminatoires à l'égard des personnes marginalisées. »

Erwägungen EN DROIT I. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 8 DE LA CONVENTION

E. 50

La requérante soutient que l'interdiction de mendier sur la voie publique a porté une atteinte inadmissible à sa vie privée en ce qu'elle l'a empêchée de subvenir à son minimum vital compte tenu du fait qu'elle n'a pas d'autres sources de revenu et peut difficilement en avoir, qu'elle est analphabète, extrêmement pauvre et victime de discrimination dans son pays en raison de son appartenance à la communauté rom. Elle invoque l'article 8 de la Convention, qui est ainsi libellé : « 1. Toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de sa correspondance. 2. Il ne peut y avoir ingérence d'une autorité publique dans l'exercice de ce droit que pour autant que cette ingérence est prévue par la loi et qu'elle constitue une mesure qui, dans une société démocratique, est nécessaire à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au bien-être économique du pays, à la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui. » 51. Le Gouvernement s'oppose à cette thèse. A. Sur la recevabilité 1. Sur la question de savoir si le grief tombe dans le champ d'application de l'article 8 52. La Cour observe que le Gouvernement ne conteste pas que le grief de la requérante tombe dans le champ d'application de l'article 8 de la Convention. Elle rappelle, néanmoins, que toute question touchant à la compétence de la Cour est déterminée par la Convention elle-même, spécialement par son article 32, et non par les observations soumises par les parties dans une affaire donnée. Il s'ensuit que la Cour se doit d'examiner la question de sa compétence *ratione materiae* à chaque stade de la procédure (*Blečić* c.

Croatie [GC], no 59532/00 , § 67, CEDH 2006-III, et T■nase c. Moldova [GC], no 7/08, § 131, CEDH 2010). 53. La Cour n'a jamais été amenée à trancher la question de savoir si une personne qui se voit infligée une sanction pour avoir mendié peut se prévaloir de l'article 8 de la Convention. Le Tribunal fédéral, dans son arrêt phare du 9 mai 2008 cité ci-dessus (paragraphe 18 ci-dessus, cons. 5.3), a estimé que le fait de mendier faisait partie de la liberté personnelle garantie par l'article 10 alinéa 2 de la Constitution. La Cour observe que, même si le champ d'application de cette disposition n'est pas identique à celui de l'article 8 de la Convention, il est néanmoins similaire. 54. En ce qui concerne l'aspect « vie privée » de l'article 8, la Cour a déjà eu l'occasion d'observer que cette notion est une notion large, non susceptible d'une définition exhaustive. Elle peut parfois englober des aspects de l'identité physique et sociale d'un individu (Glor c. Suisse , no 13444/04, § 52, CEDH 2009, Mikuli■ c. Croatie , no 53176/99 , § 53, CEDH 2002-I, et Otgon c. République de Moldova , no 22743/07 , 25 octobre 2016). 55. La notion de vie privée recouvre également le droit au développement personnel et le droit d'établir et entretenir des rapports avec d'autres êtres humains et le monde extérieur (voir, par exemple, Evans c. Royaume-Uni [GC], no 6339/05 , § 71, CEDH 2007-I, et A.-M.V. c. Finlande , no 53251/13 , § 76, 23 mars 2017). Il existe donc une zone d'interaction entre l'individu et autrui qui, même dans un contexte public, peut relever de la « vie privée » (P.G. et J.H. c. Royaume-Uni , no 44787/98, § 56, CEDH 2001-IX, avec d'autres références). 56. La Cour estime que la notion de la dignité humaine est sous-jacente à l'esprit de la Convention. Souvent mentionnée sur le terrain de l'article 3, cette notion a également été évoquée à plusieurs reprises par la Cour sous l'angle de l'article 8 (voir notamment, Ku■era c. Slovaquie , no 48666/99 , § 122, 17 juillet 2007 ; Rachwalski et Ferenc c. Pologne , no 47709/99 , § 73, 28 juillet 2009 ; El-Masri c. l'ex-République yougoslave de Macédoine [GC], no 39630/09 , § 248, CEDH 2012 ; Khadija Ismayilova c. Azerbaïdjan , nos 65286/13 et 57270/14 , § 116, 10 janvier 2019 ; Beizaras et Levickas c. Lituanie , no 41288/15 , § 117, 14 janvier 2020 ; Vinks et Ribicka c. Lettonie , no 28926/10 , § 114, 30 janvier 2020, et Hudorovi■ et autres c. Slovénie , nos 24816/14 et 25140/14 , § 116, 10 mars 2020). La Cour estime que la dignité humaine est sérieusement compromise si la personne concernée ne dispose pas de moyens de subsistance suffisants (voir, dans ce sens, le Conseil d'État belge dans l'affaire Pietquin et autres , 6 janvier 2015, paragraphe 28 ci-dessus). En mendiant, l'intéressé adopte un mode de vie particulier afin de surmonter une situation inhumaine et précaire. 57. La Cour rappelle également que le but de la Convention consiste à protéger des droits non pas théoriques ou illusoire, mais concrets et effectifs (voir, parmi d'autres, Kimlya et autres c. Russie , nos 76836/01 et 32782/03, § 86, CEDH 2009, et Artico c. Italie , 13 mai 1980, § 33, série A no 37). En d'autres termes, il convient de prendre en compte les spécificités du cas concret, et notamment les réalités économiques et sociales de la personne concernée. 58. S'agissant du cas d'espèce, la requérante fait valoir qu'elle est extrêmement démunie, analphabète et sans emploi. Le Gouvernement ne le conteste d'ailleurs pas. Dès lors, la Cour n'a aucune raison de douter de la véracité de cette allégation. L'intéressée affirme également qu'elle ne bénéficie pas d'aide sociale et il n'apparaît pas non plus qu'elle soit soutenue par une tierce personne. La Cour est prête à accepter que la mendicité permettait à la requérante d'acquérir un revenu et d'atténuer sa situation de pauvreté. En interdisant la mendicité de manière générale et en infligeant à la requérante une amende, assortie d'une peine d'emprisonnement pour non-exécution de la peine prononcée, les autorités suisses l'ont empêchée de prendre contact avec d'autres personnes afin d'obtenir une aide qui constitue, pour elle, l'une des possibilités de subvenir à ses besoins élémentaires. 59. Par ailleurs, la

Cour rappelle que le Tribunal fédéral lui-même avait considéré, dans son arrêt du 9 mai 2008 (paragraphe 18 ci-dessus, cons. 5.3), que « 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'article 10 alinéa 2 de la Constitution ». 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. 60. Cela suffit à la Cour pour conclure que l'article 8 de la Convention est applicable au grief de la requérante. 2. Conclusion 61. Constatant que ce grief n'est pas manifestement mal fondé ni irrecevable pour un autre motif visé à l'article 35 de la Convention, la Cour le déclare recevable. B. Sur le fond 1. Les thèses des parties a) La requérante 62. Pour ce qui est de l'existence d'une base légale sur laquelle aurait reposé l'ingérence dans l'exercice par la requérante de ses droits protégés par l'article 8, l'intéressée explique qu'afin de se distinguer d'activités d'associations ou d'autres organismes faisant appel à la générosité de particuliers, la mendicité doit trouver son origine dans l'indigence de la personne qui mendie et viser à remédier à une situation de dénuement. Par ailleurs, la requérante ne conteste pas la définition de la mendicité donnée par le Tribunal fédéral, mais affirme plutôt que la loi vise, dans son essence, les pauvres et contribue ainsi à stigmatiser, sans justification objective, un groupe de personnes particulièrement vulnérables, dont elle fait partie. 63. S'agissant du but légitime de la mesure litigieuse, la requérante est d'avis que les particuliers qui se disent importunés manifestent le plus souvent un sentiment d'insécurité plutôt qu'un trouble réel à l'ordre public et, si trouble il y a, il est en réalité d'ordre moral. Quant à la prétendue protection de la clientèle des commerçants, la requérante soutient que celle-ci relève essentiellement d'un risque de préjudice commercial que l'État n'a pas pour fonction de protéger. 64. La requérante argue que la mendicité n'est pas, en soi, de nature à engendrer des troubles à l'ordre public et qu'il n'est possible de limiter une liberté fondamentale que pour prévenir des troubles graves à l'ordre public. Elle plaide que le Gouvernement ne démontre en aucune manière que le comportement des personnes qui mendient trouble gravement l'ordre public. S'agissant des campements que les personnes qui s'adonnent à la mendicité érigeraient, elle soutient qu'ils ne troublent en rien l'ordre public et que, si les autorités souhaitaient éradiquer ce phénomène, il leur appartiendrait d'ouvrir l'accès aux abris de protection civile durant toute l'année et non seulement de manière ponctuelle, en hiver, comme c'est le cas à Genève. 65. S'agissant du phénomène de la mendicité qui, selon le Gouvernement, serait susceptible de diminuer l'attrait touristique de la ville et d'avoir des retombées économiques sensibles, la requérante plaide que la Confédération perd ainsi de vue que tant que la pauvreté ne sera pas éradiquée sur terre, il y aura toujours des personnes qui se rendront dans les villes où l'opulence et la richesse ont un grand pouvoir d'attraction. Elle soutient enfin que l'argument du Gouvernement selon lequel il n'est pas rare que les personnes qui mendient soient exploitées par des réseaux mafieux est non seulement inexact mais de surcroît contradictoire. Elle observe, en effet, que s'il existait réellement de tels réseaux, on peine à comprendre pour quelle raison on devrait punir pénalement les victimes de ces réseaux plutôt que de les protéger, notamment par des mesures d'encadrement. 66. Quant à la nécessité de l'ingérence dans une société démocratique, la requérante est d'avis qu'il n'est pas étonnant que la plupart des pays de l'Est interdisent la mendicité en général puisque les discriminations à l'égard des Roms dans ces pays sont bien établies. Elle ajoute que se référer à ces pays pour justifier une interdiction de la mendicité est navrant pour un pays qui se veut un exemple en matière de droits de l'homme. Elle observe que le Gouvernement a

omis d'indiquer qu'un tribunal irlandais a considéré qu'une interdiction générale de la mendicité violait de manière patente la liberté de communication et était disproportionnée (*Dillon v. Director of Public Prosecutions* [2008] 1IR 383 ; paragraphe 30 ci-dessus). 67. La requérante allègue également qu'il est totalement inexact d'affirmer que sur une période d'à peine trois ou quatre mois, où la mendicité fut tolérée en 2007, une présence accrue de mendiants a été constatée à Genève. Elle argue que le Gouvernement ne se fonde sur aucun élément concret pour étayer ses propos. Elle ajoute que la police, notamment, a dénombré en permanence depuis 2004 - année de la suppression de l'obligation de visa pour les ressortissants roumains - environ 100 à 250 personnes qui s'adonnaient à la mendicité à Genève. 68. S'agissant de l'argument du Gouvernement tiré de l'aide financière allouée aux personnes de passage à Genève, qui s'élève au maximum à 500 CHF, la requérante plaide que cette aide nécessite de nombreuses et longues démarches administratives auxquelles des personnes analphabètes, comme elle-même, ne peuvent faire face seules. Elle indique, par exemple, que les demandeurs doivent nécessairement s'annoncer auprès de l'Office cantonal de la population et des migrations (OCPM), obtenir une autorisation de séjour le temps nécessaire à l'examen de leur demande, qui peut s'étendre sur plusieurs mois, et prouver leur indigence (comptes bancaires, attestation, etc.). Elle soutient que, dans la mesure où cette procédure peut prendre de nombreux mois, on voit mal comment les demandeurs d'une telle aide pourraient assurer leur survie durant l'examen de la demande. Elle précise qu'en s'annonçant à l'Office cantonal de la population, les demandeurs de l'aide financière prennent le risque de se voir notifier une décision d'interdiction d'entrée en Suisse sur la base de la loi sur les étrangers, en vertu de laquelle tout étranger doit disposer des moyens financiers nécessaires à son séjour. Elle allègue, en effet, que la Suisse a rendu de très nombreuses décisions d'interdiction de pénétrer sur le territoire à l'encontre de Roms de passage à Genève, uniquement en raison de leur manque de moyens financiers. 69. S'agissant du caractère approprié de l'interdiction de la mendicité et de l'absence de mesures moins restrictives susceptibles de conduire au même résultat, la requérante est d'avis qu'il convient de lutter contre la pauvreté et non contre les pauvres. Elle préconise ainsi des mesures de lutte contre la discrimination dans les pays d'origine des personnes contraintes de venir mendier à Genève, ainsi que le financement et le suivi des projets visant à améliorer leurs conditions de vie. Elle plaide que pénaliser la pauvreté ne ferait, en revanche, que renforcer un sentiment de méfiance à l'égard de personnes vulnérables qui sont contraintes de demander l'aumône faute de pouvoir travailler. 70. La requérante argue également que les interdictions générales et absolues doivent être considérées comme illégales, car elles entraînent inmanquablement des dérives. Elle ajoute qu'elles doivent être non seulement limitées dans l'espace et le temps, mais aussi justifiées par un risque concret et réel de trouble à l'ordre public et non pas issues de simples suppositions. 71. En ce qui concerne sa situation concrète, la requérante observe que le Gouvernement ne tient pas compte du fait qu'elle est analphabète et doit lutter pour sa vie. Elle affirme qu'elle a en vain sollicité, auprès de nombreuses personnes qu'elle a rencontrées à Genève, la possibilité d'effectuer des travaux ménagers et que si elle n'a pas sollicité l'aide financière exceptionnelle dérisoire prévue en application de l'article 12 de la Constitution (paragraphe 15 ci-dessus), c'est pour les raisons décrites ci-dessus. Elle considère que le raisonnement selon lequel elle devrait se rendre dans d'autres endroits en Suisse ou en Europe où la mendicité est légale est absurde et contradictoire. Elle expose, à cet égard, qu'un État ne peut pas vouloir exporter les troubles à l'ordre public : soit on considère que la mendicité constitue un trouble à l'ordre public et il n'est alors pas sérieux de le souhaiter aux États

voisins, soit elle ne l'est pas. 72. Par ailleurs, la requérante affirme disposer de ses repères à Genève et avoir noué des liens avec de nombreuses personnes dans cette ville. Elle soutient également qu'elle n'a pas d'autre choix que de demander l'aumône, car c'est pour elle une question de survie. Elle prend également acte des affirmations du gouvernement suisse selon lesquelles elle ne constitue pas à elle seule un risque pour l'ordre public. Elle plaide que la présente cause doit s'analyser de manière concrète et non de manière générale. 73. Enfin, elle rappelle qu'elle a été privée de sa liberté durant cinq jours pour avoir tendu la main alors que, de l'aveu du gouvernement suisse, elle ne constituait pas un danger pour l'ordre public. b) Le Gouvernement 74. Le Gouvernement ne conteste pas que les peines prononcées à l'encontre de la requérante pour mendicité constituent une atteinte à son droit au respect de sa vie privée. 75. Il rappelle, en outre, que ces condamnations ont été fondées sur l'article 11A de la loi pénale du canton de Genève (paragraphe 16 ci-dessus) et allègue par conséquent que les mesures incriminées étaient prévues par la loi au sens de l'article 8 § 2 de la Convention. 76. Le Gouvernement soutient que l'interdiction de la mendicité poursuit plusieurs des buts énumérés à l'article 8 § 2 de la Convention, à savoir 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. Il rappelle aussi que le respect des exigences minimales de la vie en société, le « vivre ensemble », peut se rattacher au but légitime de la « protection des droits et libertés d'autrui » (S.A.S. c. France [GC], no 43835/11, § 121, CEDH 2014 (extraits)). 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-obligés 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. 80. S'agissant de la nécessité de la mesure dans une société démocratique, le Gouvernement expose que les États membres connaissent des réglementations variées en matière de mendicité. Il précise que plusieurs États, notamment le Royaume-Uni, le Danemark, la Grèce, la Hongrie, la Roumanie, la République tchèque et la Slovénie, ont opté pour une interdiction générale de la mendicité, alors que dans d'autres États, tels que l'Espagne, la Norvège, les Pays-Bas, la France et la Lituanie, des interdictions de la mendicité existent

dans certaines communes. Il indique qu'une interdiction générale de la mendicité au niveau national a été discutée en Norvège, en Suède et en Finlande, et que certains États, tels que la France, interdisent également l'installation de campements sauvages. Au vu de ces éléments et de l'ensemble des informations disponibles, il soutient que l'interdiction de la mendicité constitue incontestablement une question de politique discutée de manière controversée dans nombre d'États membres du Conseil de l'Europe et que, dès lors, les États doivent se voir accorder une large marge d'appréciation en la matière. 81. Le Gouvernement allègue également qu'à Genève, l'interdiction de la mendicité a été adoptée à la suite d'une augmentation importante de ce phénomène dans le canton, notamment du fait que de plus en plus de personnes se rendaient régulièrement dans cette ville, en particulier depuis la Roumanie, afin d'y mendier. Il cite un recensement effectué à l'automne 2007 selon lequel la ville comptait alors environ 300 mendiants, dont 65 à 70 % étaient domiciliés en Roumanie. Il précise que, sans logement à Genève, ces personnes érigeaient des campements à divers endroits, notamment dans les parcs publics et sous les ponts. 82. Il ajoute que, ne disposant pas de logements à Genève, certaines des personnes en question ont été hébergées dans des structures mises à disposition par les communes, aux frais de ces dernières, tandis que d'autres ont érigé des campements sauvages dans un certain nombre d'endroits de la ville et du canton. Il expose que ces campements étaient dépourvus d'une infrastructure adéquate et que les conditions sanitaires y étaient, par conséquent, gravement insuffisantes. Il précise qu'à certaines occasions, notamment en hiver, les personnes y séjournant ont été relogées par les autorités dans des abris d'urgence. 83. Le Gouvernement souligne également que l'hébergement dans une structure d'accueil constitue une concrétisation de la garantie prévue à l'article 12 de la Constitution (paragraphe 15 ci-dessus), de même que le droit à une aide financière exceptionnelle, dont peuvent bénéficier les personnes étrangères sans autorisation de séjour en Suisse et les personnes de passage. Il soutient toutefois que les ressortissants étrangers qui se rendent à Genève afin d'y mendier ne s'annoncent pas aux autorités compétentes afin d'obtenir une aide financière. 84. Le Gouvernement plaide que la requérante n'a pas allégué qu'une mesure moins restrictive aurait conduit au même résultat et souligne que, dans son premier arrêt concernant l'interdiction de la mendicité à Genève, le Tribunal fédéral a examiné différentes mesures moins restrictives, à savoir une limitation géographique ou temporelle de l'interdiction, un régime d'autorisation, ou encore une interdiction de certaines formes de mendicité telles que le harcèlement ou les comportements insistants. 85. Le Gouvernement argue que l'interdiction de la mendicité en certains lieux ou à certaines occasions, notamment durant des festivités, ne ferait que déplacer le problème. Il affirme que le nombre de personnes s'adonnant à la mendicité ne diminuerait pas ou que faiblement et que, par conséquent, il en résulterait une concentration de la mendicité dans les zones où elle serait tolérée. Il plaide qu'il existe 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 temporelle, par exemple durant certaines festivités, il soutient qu'elle serait insuffisante pour atteindre le but d'intérêt public visé, et qu'il en irait de même de l'hypothèse d'un régime d'autorisation. Il allègue qu'à l'évidence, la grande majorité des personnes qui s'adonnent à la mendicité, des ressortissants étrangers de passage ou en situation illégale, ne pourraient pas bénéficier d'une autorisation ou préféreraient ne pas la solliciter, ce qui serait susceptible d'engendrer des inégalités entre les personnes voulant pratiquer la mendicité. Enfin, il se dit convaincu que l'interdiction de certaines pratiques de

mendicité, comme le harcèlement ou les comportements insistants, apparaît largement illusoire. Il affirme qu'une telle interdiction ne pourrait guère être mise en œuvre sans surveiller en quasi-permanence les personnes qui s'adonnent à la mendicité, afin de s'assurer qu'elles s'abstiennent de tels comportements. Il en conclut qu'aucune mesure moins restrictive que l'interdiction de la mendicité ne permettrait de parvenir efficacement au but d'intérêt public visé. 86. Le Gouvernement rappelle que la requérante est une ressortissante roumaine d'origine rom, domiciliée en Roumanie et issue d'une famille extrêmement pauvre, qui s'est rendue de temps en temps en Suisse, où, faute de pouvoir trouver un emploi, elle demandait l'aumône. Il observe que l'intéressée n'a pas démontré qu'elle a entrepris des démarches afin de chercher un travail en Suisse ou qu'elle a envisagé de s'installer durablement dans ce pays, ni qu'elle s'est adressée aux autorités afin d'obtenir une aide financière ou autre. Il allègue, par ailleurs, que la requérante n'a pas de liens avec la Suisse et la ville de Genève, hormis le fait de s'y être rendue à plusieurs reprises afin d'y demander l'aumône. 87. Le Gouvernement concède que la présence d'une jeune femme demandant l'aumône dans la rue en tendant un gobelet ne saurait être qualifiée, à elle seule, de risque important pour l'ordre public. Il plaide, en revanche, que l'interdiction litigieuse ne s'adressait pas à elle seule mais à l'ensemble des personnes demandant l'aumône à Genève qui, comme cela a selon lui été démontré, constituent une menace pour l'ordre et la sécurité publics. Il argue qu'il doit être possible de réglementer certains comportements de manière générale dans l'intérêt public même si une seule occurrence des comportements en question ne justifierait pas, à elle seule, pareille réglementation. 88. Le Gouvernement estime, par ailleurs, que le montant de l'amende infligée (500 CHF) paraît proportionné à la faute commise compte tenu du fait que la requérante a commis neuf infractions identiques s'étendant sur trois années. Il plaide également que l'intéressée pouvait se rendre à d'autres endroits en Suisse ou à l'étranger. S'agissant de la peine de substitution prononcée, à savoir cinq jours d'emprisonnement, il considère qu'elle n'est pas non plus excessive compte tenu du fait que le cadre légal prévoit une durée d'un jour au moins et de trois mois au plus. 89. Enfin, dans la mesure où la requérante mentionne avoir été détenue durant cinq jours à partir du 24 mars 2015, le Gouvernement soutient que cette détention ne relève pas de l'objet de la présente requête puisqu'elle a eu lieu après le dépôt de celle-ci le 17 mars 2015. 90. Pour toutes ces raisons, le Gouvernement est convaincu que l'ingérence litigieuse était nécessaire dans une société démocratique. 2. L'appréciation de la Cour a) Sur la question de savoir s'il y a eu ingérence dans l'exercice des droits protégés par l'article 8 de la Convention 91. La Cour rappelle que la requérante a été déclarée coupable de mendicité au sens de l'article 11A de la LPG et condamnée à une amende de 500 CHF, assortie d'une peine privative de liberté de cinq jours en cas de non-paiement. La requérante, incapable de payer cette somme, a en effet exécuté cette peine dans la prison provisoire de Champ-Dollon à partir du 24 mars 2015. 92. Partant, la Cour estime qu'il y a eu ingérence dans l'exercice par la requérante de ses droits protégés par l'article 8 de la Convention. b) Justification de l'ingérence 93. Une ingérence dans l'exercice du droit au respect de la vie privée ou familiale ne peut se justifier que si les exigences du paragraphe 2 de l'article 8 sont remplies. Reste donc à savoir si l'ingérence était « prévue par la loi », inspirée par un ou des buts légitimes au sens de ce paragraphe et « nécessaire dans une société démocratique » pour les atteindre. La Cour est dès lors appelée à vérifier si ces conditions étaient réunies dans le cas d'espèce. i. Base légale 94. Dans le cas présent, il n'est pas contesté que l'ingérence reposait sur une base légale, à savoir l'article 11A de la LPG. ii. But légitime 95. S'agissant des buts légitimes au sens de l'article 8 § 2 de la Convention, le

Gouvernement soutient que l'interdiction de la mendicité poursuivait plusieurs des buts énumérés à l'article 8 § 2 de la Convention, à savoir 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 (paragraphe 76-79 ci-dessus). La requérante ne partage pas cet avis, plaidant, en particulier, que la mendicité n'est pas, en soi, de nature à engendrer des troubles à l'ordre public. 96. La Cour estime que l'appréciation par les instances internes constitue le point de départ de son examen. Or, selon l'arrêt phare du Tribunal fédéral du 9 mai 2008 (paragraphe 18 ci-dessus), le but de l'ingérence paraît être double. D'une part, il s'agissait, de protéger l'ordre public et d'assurer la sécurité et la tranquillité publiques. En effet, le Tribunal fédéral a relevé que les personnes qui mendient adoptent souvent une attitude insistante, voire harcèlent les passants, et qu'elles s'installent souvent à proximité de stations de paiement, notamment de distributeurs de billets, d'entrées de supermarchés, gares ou d'autres édifices publics. Il a en outre observé que ces comportements provoquent des réactions plus ou moins virulentes susceptibles de dégénérer. D'autre part, il s'agissait, selon ce même arrêt du Tribunal fédéral, de lutter contre les réseaux de mendicité qui exploitent souvent des personnes, notamment des mineurs (§ 5.6). 97. Compte tenu de ce qui précède, la Cour n'exclut pas que certaines formes de mendicité, en particulier ses formes agressives, puissent déranger les passants, les résidents et les propriétaires des commerces. Elle considère également comme valable l'argument tiré de la lutte contre le phénomène de l'exploitation des personnes, en particulier des enfants. L'ingérence visait ainsi a priori des buts légitimes au sens du paragraphe 2 de l'article 8 de la Convention, à savoir la défense de l'ordre et la protection des droits d'autrui. 98. Partant, la Cour estime pouvoir laisser ouverte la question de savoir si la mesure poursuivait d'autres buts légitimes. Il reste à déterminer si la mesure litigieuse était, dans le cas concret de la requérante, nécessaire dans une société démocratique. iii. Nécessité dans une société démocratique a) Pouvoir de contrôle du juge interne 99. Quant à la nécessité de la mesure dans une société démocratique, la Cour a déjà dit qu'une ingérence doit reposer sur un besoin social impérieux et être proportionnée au but visé (voir, notamment, *Pretty c. Royaume-Uni*, no 2346/02, § 70, CEDH 2002-III). Elle rappelle également que les autorités nationales jouissent d'une certaine marge d'appréciation pour se prononcer sur la nécessité d'une ingérence dans l'exercice d'un droit protégé par l'article 8 et sur la proportionnalité de la mesure quant au but légitime poursuivi. Sa tâche consiste à déterminer si les mesures litigieuses ont respecté un juste équilibre entre les intérêts en présence, à savoir, d'une part, les droits de l'intéressé protégés par la Convention et, d'autre part, les intérêts de la société (*Boultif c. Suisse*, no 54273/00, § 47, CEDH 2001-IX, et *Slivenko c. Lettonie [GC]*, no 48321/99, § 113, CEDH 2003-X). La Cour rappelle néanmoins que la marge d'appréciation dont jouissent les autorités nationales s'accompagne d'un contrôle européen en vertu duquel la Cour examine, sous l'angle de la Convention, les décisions qu'elles ont rendues dans l'exercice de ce pouvoir (voir, parmi d'autres, *Hokkanen c. Finlande*, 23 septembre 1994, § 55, série A no 299-A, et *Neulinger et Shuruk c. Suisse [GC]*, no 41615/07, § 141, CEDH 2010). 100. La Cour rappelle également que dès lors que les conclusions des autorités n'apparaissent ni arbitraires ni manifestement déraisonnables, il ne lui appartient pas de se substituer à l'appréciation faite par elles, y compris par rapport à l'examen de la proportionnalité de la mesure litigieuse (voir, dans ce sens, *Von Hannover c. Allemagne (no 2) [GC]*, nos 40660/08 et 60641/08, § 105, CEDH 2012, *Hamesevic c. Danemark (déc.)*, no 25748/15, § 43, 16 mai 2017, *Alam c. Danemark (déc.)*, no 33809/15, § 35, 6 juin 2017, *Ndidi c. Royaume-Uni*, no 41215/14, § 76, 14 septembre 2017, et *Levakovic c. Danemark*, no 7841/14, § 45, 23 octobre 2018). Cela

implique, en revanche, que les juridictions internes doivent motiver leurs décisions de manière suffisamment circonstanciée (voir, mutatis mutandis, X c. Lettonie [GC], no 27853/09, § 107, CEDH 2013, et El Ghatet c. Suisse, no 56971/10, § 47, 8 novembre 2016). Un raisonnement insuffisant des juridictions internes, sans véritable mise en balance des intérêts en présence, est contraire aux exigences de l'article 8 de la Convention. C'est le cas lorsque les autorités internes ne parviennent pas à démontrer de manière convaincante que l'ingérence dans l'exercice d'un droit protégé par la Convention est proportionnée aux buts poursuivis et qu'elle correspond dès lors à un « besoin social impérieux » au sens de la jurisprudence de la Cour (El Ghatet, précité, § 47, et I.M. c. Suisse, no 23887/16, §§ 72 et 77, 9 avril 2019). 101. La Cour rappelle qu'en vertu de l'article 11A § 1 de la LPG, « [c]elui qui aura mendié sera puni de l'amende ». En d'autres termes, cette disposition sanctionne de manière générale les personnes qui se livrent à la mendicité. La Cour estime qu'une interdiction générale d'un certain comportement, comme celle de l'espèce, est une mesure radicale qui exige une justification solide et un contrôle particulièrement sérieux par les tribunaux autorisés à opérer une pesée des intérêts pertinents en jeu (voir, par exemple, Hirst c. Royaume-Uni (no 2) [GC], no 74025/01, § 82, CEDH 2005-IX, et Schlumpf c. Suisse, no 29002/06, § 115, 8 janvier 2009). 102. Dans le cas d'espèce, 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. Or, la Cour estime pouvoir laisser ouverte la question de savoir si, en dépit de la rigidité de la loi applicable, un juste équilibre aurait en l'espèce néanmoins pu être ménagé entre les intérêts publics de l'État, d'une part, et les intérêts de la requérante, d'autre part. Elle estime qu'en tout état de cause, l'État défendeur a outrepassé la marge d'appréciation dont il jouissait en l'espèce, et ce pour les raisons qui suivent. b) Marge d'appréciation de la Suisse 103. Le Gouvernement argue qu'il jouissait d'une marge d'appréciation considérable en l'espèce, en particulier parce que la mendicité fait l'objet d'interdictions ou de restrictions dans d'autres États membres du Conseil de l'Europe. La Cour partage a priori l'avis selon lequel la Suisse peut se prévaloir d'une certaine marge d'appréciation, dont il convient toutefois de définir l'étendue. Elle rappelle que cette marge n'est pas illimitée et, surtout, qu'elle va de pair avec un contrôle européen, d'autant plus qu'il s'agit en l'espèce d'une ingérence très grave qui a eu des répercussions importantes sur l'exercice par la requérante de ses droits garantis par la Convention. À cet égard, la Cour rappelle qu'elle a déjà eu l'occasion de dire que lorsqu'un aspect particulièrement important de l'existence (ou de l'identité) d'un individu se trouve en jeu, la marge laissée à l'État est d'ordinaire restreinte (Parrillo c. Italie [GC], no 46470/11, § 169, CEDH 2015, avec les références qui s'y trouvent citées). 104. Quant aux différentes solutions adoptées par les États membres du Conseil de l'Europe, la Cour observe qu'un certain nombre d'entre eux (neuf) n'ont pas jugé nécessaire d'interdire la mendicité, ni au niveau national ni au niveau local. Dans les dix-huit États membres qui ont réglementé la mendicité au niveau national, six n'en ont interdit que les formes agressives ou intrusives et sept ont d'une autre manière limité ou circonscrit le champ d'application de l'interdiction. Dans le reste des États étudiés (cinq), la législation prévoit une interdiction moins nuancée de la mendicité (paragraphe 22 ci-dessus). Par ailleurs, dans les onze États membres où la mendicité est réglementée seulement au niveau local, comme en Suisse, l'interdiction est généralement aussi limitée, notamment à la forme agressive ou intrusive de la mendicité (paragraphe 23 ci-dessus). De surcroît, plusieurs hautes juridictions des États membres ont

conclu qu'une interdiction générale de la mendicité était disproportionnée, au regard notamment de la dignité humaine et de la liberté d'expression (paragraphe 27-31 ci-dessus). Enfin, des critiques ont été exprimées par certains experts et organes onusiens ou régionaux quant aux mesures visant la mendicité, en particulier s'agissant des interdictions générales (paragraphe 40-49 ci-dessus). 105. Au vu de la grande diversité des solutions adoptées par les États membres, la Cour conclut qu'il n'existe pas de consensus au sein du Conseil de l'Europe par rapport à l'interdiction ou à la restriction de la mendicité. Elle observe néanmoins une certaine tendance à la limitation de l'interdiction et une volonté des États de se contenter de protéger efficacement l'ordre public par des mesures administratives. En revanche, une interdiction générale prévue par une disposition pénale, comme celle qui fait l'objet de la présente requête, semble être l'exception. La Cour estime que cet élément constitue un deuxième indice - outre celui tiré de la nature fondamentale de la question en jeu pour l'existence de la requérante - de la marge d'appréciation limitée dont jouissait l'État défendeur en l'espèce. 106. La Cour est dès lors amenée à examiner si celui-ci a outrepassé cette marge dans le cas d'espèce. γ) Pesée des intérêts en jeu 107. S'agissant, d'abord, de l'intérêt (privé) de la requérante à se livrer aux activités incriminées, à savoir la pratique de la mendicité, il est incontesté que l'intéressée est issue d'une famille extrêmement pauvre, qu'elle est analphabète, qu'elle n'avait pas de travail et qu'elle ne touchait pas d'aide sociale. Il ne ressort pas du dossier qu'elle aurait été prise en charge par quelqu'un d'autre. Dès lors, la Cour n'a pas de raison de douter que la mendicité constituait pour elle l'un des moyens de survivre. Elle estime que, se trouvant dans une situation de vulnérabilité manifeste, la requérante avait le droit, inhérent à la dignité humaine, de pouvoir exprimer sa détresse et à essayer de remédier à ses besoins par la mendicité. 108. Quant à la nature et à la sévérité de la sanction infligée, la Cour rappelle que la requérante a été condamnée à une amende de 500 CHF, assortie d'une peine privative de liberté de cinq jours en cas de non-paiement. Incapable de payer cette somme, l'intéressée a effectivement purgé une peine privative de liberté dans la prison provisoire de Champ-Dollon à partir du 24 mars 2015. Contrairement à ce qu'allègue le Gouvernement, la Cour estime que cette peine privative de liberté peut être prise en compte dans le cas d'espèce, même si elle est intervenue après le dépôt de la présente requête, en ce qu'elle est la conséquence directe de l'impossibilité pour la requérante de s'acquitter de l'amende qui lui avait été infligée, soit la mesure dont l'intéressée se plaint devant la Cour. Par ailleurs, le Gouvernement a amplement eu l'occasion de se prononcer sur la proportionnalité de ladite mesure au cours de la procédure contradictoire devant la Cour. 109. La Cour estime qu'il s'agit d'une sanction grave. Dans les circonstances de l'espèce, eu égard à la situation précaire et vulnérable de la requérante, l'imposition d'une peine privative de liberté, qui peut alourdir encore davantage la détresse et la vulnérabilité d'un individu, était pour elle presque automatique et quasiment inévitable. 110. La Cour considère qu'une telle mesure doit être justifiée par de solides motifs d'intérêt public, qui n'étaient en l'espèce pas réunis, comme en témoigne ce qui suit. 111. S'agissant de l'argument de l'État défendeur selon lequel l'un des buts de l'article 11A de la LGP est de lutter efficacement contre la traite des êtres humains et, notamment, contre l'exploitation des enfants, la Cour reconnaît l'importance de lutter contre de tels agissements et l'obligation des États parties à la Convention de protéger les victimes (voir, notamment, *Rantsev c. Chypre et Russie*, no 25965/04, CEDH 2010 (extraits), *M. et autres c. Italie et Bulgarie*, no 40020/03, 31 juillet 2012, L.E. c. Grèce, no 71545/12, 21 janvier 2016, *J. et autres c. Autriche*, no 58216/12, 17 janvier 2017, *Chowdury et autres c. Grèce*, no 21884/15, 30 mars 2017, *T.I. et autres c. Grèce*, no

40311/10 , 18 juillet 2019, et S.M. c. Croatie [GC], no 60561/14 , § 25 juin 2020). 112. En revanche, la Cour doute que la pénalisation des victimes de ces réseaux soit une mesure efficace contre ce phénomène. À cet égard, dans son rapport concernant la Suisse publié en 2019, le GRETA a estimé que l'incrimination de la mendicité met les victimes de mendicité forcée dans une situation de grande vulnérabilité (rapport, § 235 in fine , paragraphe 39 ci-dessus). Il a en outre « exhort[é] les autorités suisses à se conformer à l'article 26 de la Convention sur la lutte contre la traite des êtres humains 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 (...) ». Par ailleurs, le Gouvernement ne fait pas valoir que la requérante appartiendrait à un tel réseau criminel ou qu'elle serait autrement victime des activités criminelles d'autrui, et aucun élément du dossier ne le laisse penser. 113. S'agissant de l'intérêt public des autorités à imposer la mesure litigieuse pour la protection des droits des passants, résidents ou propriétaires des commerces, la Cour observe qu'il ne semble pas que les autorités aient reproché à la requérante de s'être livrée à des formes de mendicité agressives ou intrusives, ou que des plaintes aient été déposées contre l'intéressée auprès de la police par des tierces personnes. En tout état de cause, la Cour considère pertinent de relever l'avis de la Rapporteuse spéciale des Nations unies sur l'extrême pauvreté et les droits de l'homme (paragraphe 46 ci-dessus), selon lequel la motivation de rendre la pauvreté moins visible dans une ville et d'attirer des investissements n'est pas légitime au regard des droits de l'homme, contrairement à ce que semble alléguer le Gouvernement (paragraphe 79 ci-dessus). 114. La Cour doit enfin examiner la question de savoir si des mesures moins sévères auraient pu aboutir au même résultat ou à un résultat comparable. Elle relève que, dans son arrêt du 9 mai 2008, le Tribunal fédéral a constaté l'inutilité d'une législation moins restrictive en renvoyant aux considérations en droit de ses arrêts antérieurs (cons. 5.7.2, paragraphe 18 ci-dessus). L'analyse de droit comparé des législations en matière de mendicité a révélé que la majorité des États membres du Conseil de l'Europe prévoit des restrictions plus nuancées que l'interdiction générale découlant de l'article 11A de la LPG. De plus, même si l'État dispose d'une certaine marge d'appréciation en la matière, le respect de l'article 8 aurait exigé que les tribunaux internes se livrent à un examen approfondi de la situation concrète de l'espèce. Dès lors, la Cour n'est pas en mesure de souscrire à l'argument du Tribunal fédéral selon lequel des mesures moins restrictives n'auraient pas permis d'atteindre le même résultat ou un résultat comparable. δ) Conclusions 115. 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'État défendeur a outrepassé la marge d'appréciation dont il jouissait en l'espèce. 116. Partant, la Cour conclut que l'ingérence dans l'exercice par la requérante de ses droits protégés par l'article 8 n'était pas « nécessaire dans une société démocratique » au sens de l'article 8 § 2. 117. Par conséquent, il y a eu violation de l'article 8 de la Convention. II. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 10 DE LA CONVENTION 118. La requérante soutient également que l'interdiction de mendier a porté une atteinte inadmissible à sa liberté d'expression en ce qu'elle l'a empêchée de faire part de sa détresse en demandant

l'aumône. Elle invoque l'article 10 de la Convention, qui est ainsi libellé : « 1. Toute personne a droit à la liberté d'expression. Ce droit comprend la liberté d'opinion et la liberté de recevoir ou de communiquer des informations ou des idées sans qu'il puisse y avoir ingérence d'autorités publiques et sans considération de frontière. Le présent article n'empêche pas les États de soumettre les entreprises de radiodiffusion, de cinéma ou de télévision à un régime d'autorisations. 2. L'exercice de ces libertés comportant des devoirs et des responsabilités peut être soumis à certaines formalités, conditions, restrictions ou sanctions prévues par la loi, qui constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à l'intégrité territoriale ou à la sûreté publique, à la défense de l'ordre et à la prévention du crime, à la protection de la santé ou de la morale, à la protection de la réputation ou des droits d'autrui, pour empêcher la divulgation d'informations confidentielles ou pour garantir l'autorité et l'impartialité du pouvoir judiciaire. » 119. Le Gouvernement s'oppose à cette thèse. 120. La Cour, ayant conclu à une violation de l'article 8 de la Convention, estime que le grief fondé sur l'article 10 ne soulève aucune question distincte essentielle. Dès lors, il n'y a pas lieu de statuer séparément sur ce grief (voir, dans ce sens, Centre de ressources juridiques au nom de Valentin Câmpeanu c. Roumanie [GC], no 47848/08 , § 156, CEDH 2014).

III. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 14 COMBINÉ AVEC L'ARTICLE 8 DE LA CONVENTION 121. La requérante se plaint enfin d'avoir été victime d'une discrimination en raison de sa situation sociale et de sa fortune ainsi qu'en raison de ses origines. Elle invoque à cet égard l'article 14 de la Convention combiné avec l'article 8. L'article 14 est libellé comme suit : « La jouissance des droits et libertés reconnus dans la présente Convention doit être assurée, sans distinction aucune, fondée notamment sur le sexe, la race, la couleur, la langue, la religion, les opinions politiques ou toutes autres opinions, l'origine nationale ou sociale, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance ou toute autre situation. » 122. Le Gouvernement s'oppose à cette thèse. 123. La Cour, ayant conclu à une violation de l'article 8 de la Convention, estime qu'il n'y a pas lieu de statuer séparément sur le grief fondé sur l'article 14 combiné avec l'article 8 de la Convention (voir, dans ce sens, Centre de ressources juridiques au nom de Valentin Câmpeanu, précité, § 156).

IV. SUR L'APPLICATION DE L'ARTICLE 41 DE LA CONVENTION 124. Aux termes de l'article 41 de la Convention : « Si la Cour déclare qu'il y a eu violation de la Convention ou de ses Protocoles, et si le droit interne de la Haute Partie contractante ne permet d'effacer qu'imparfaitement les conséquences de cette violation, la Cour accorde à la partie lésée, s'il y a lieu, une satisfaction équitable. » A. Dommage 125. La requérante demande 1 000 CHF (environ 922 euros (EUR)) au titre du dommage moral qu'elle estime avoir subi à raison de sa détention. 126. Le Gouvernement soutient que la détention subie par la requérante ne peut être prise en compte par la Cour dans le cadre de la présente requête et que cette demande doit, par conséquent, être rejetée. 127. La Cour estime que les faits à la base de la violation constatée de l'article 8 ont pu causer certaines souffrances à la requérante. Il convient donc de lui octroyer la somme demandée (922 EUR) pour dommage moral, plus tout montant pouvant être dû sur cette somme à titre d'impôt. B. Intérêts moratoires 128. La Cour juge approprié de calquer le taux des intérêts moratoires sur le taux d'intérêt de la facilité de prêt marginal de la Banque centrale européenne majoré de trois points de pourcentage. Entscheid