



Rapport du Conseil d'État au Grand Conseil
en réponse
à la motion 21.217 « Pour une interdiction de toutes les pratiques visant à modifier l'orientation sexuelle ou l'identité de genre dans le Canton de Neuchâtel » du 3 novembre 2021
et à l'appui
d'un projet de loi modifiant le code pénal neuchâtelois (CPN)

(Du 1^{er} février 2023)

Madame la présidente, Mesdames et Messieurs,

RÉSUMÉ

En date du 26 janvier 2022, la motion 21.217 « Pour une interdiction de toutes les pratiques visant à modifier l'orientation sexuelle ou l'identité de genre dans le Canton de Neuchâtel » a été acceptée par votre Autorité par 88 voix contre 4.

Cette motion demandait au Conseil d'État de préparer un rapport ainsi qu'un projet de loi visant l'interdiction sur le territoire neuchâtelois de la promotion, de l'organisation et de la réalisation de toutes les pratiques ayant pour but de modifier l'orientation sexuelle ou l'identité de genre.

Tout en soutenant le but visé par la motion, le Conseil d'État a déposé un amendement visant préalablement à s'assurer de la nécessité et de la possibilité de légiférer au niveau cantonal. Cet amendement a été accepté par 44 voix contre 41 par votre Autorité.

Après examen du droit en vigueur, des projets législatifs en cours et des conséquences de telles pratiques sur la santé et l'intégrité des personnes, le Conseil d'État parvient à la conclusion que les pratiques en cause doivent être interdites dans le Canton de Neuchâtel dans l'attente d'une possible interdiction fédérale. En conséquence, ce rapport s'inscrit à l'appui d'une modification du code pénal neuchâtelois (CPN) visant ce but.

1. INTRODUCTION

Le 3 novembre 2021, la motion suivante a été déposée devant votre Autorité :

21.217
Motion (Groupes VertPOP et socialiste)

Pour une interdiction de toutes les pratiques visant à modifier l'orientation sexuelle ou l'identité de genre dans le Canton de Neuchâtel

Le Grand Conseil demande au Conseil d'État de lui adresser un rapport accompagné d'un projet de loi visant l'interdiction par quiconque de la promotion, de l'organisation et de la réalisation de toutes les pratiques ayant pour but de modifier l'orientation sexuelle ou l'identité de genre sur le territoire neuchâtelois.

Le Conseil d'État a soutenu la motion tout en souhaitant, dans un premier temps, vérifier la nécessité et la possibilité de légiférer. Il a dès lors déposé la proposition d'amendement suivante :

Amendement du Conseil d'État à la motion 21.217 des groupes VertPOP et socialiste, du 3 novembre 2021, Pour une interdiction de toutes les pratiques visant à modifier l'orientation sexuelle ou l'identité de genre dans le Canton de Neuchâtel.

Le Grand Conseil demande au Conseil d'État de lui adresser un rapport (suppression de : accompagné d'un projet de loi) visant l'interdiction par quiconque de la promotion, de l'organisation et de la réalisation de toutes les pratiques ayant pour but de modifier l'orientation sexuelle ou l'identité de genre sur le territoire neuchâtelois.

Le 26 janvier 2022, votre Autorité a accepté la motion 21.217 par 88 voix contre 4 et l'amendement du Conseil d'État par 44 voix contre 41.

Le présent rapport vise à répondre à cette motion.

2. EXPOSÉ DE LA PROBLÉMATIQUE

2.1. Précisions terminologiques

Un consensus se dégage au sein des entités étatiques romandes pour recourir à l'acronyme LGBTIQ. Il renvoie aux termes « lesbiennes » (femmes attirées par d'autres femmes), « gays » (hommes attirés par d'autres hommes), « bisexuel-le-s » (personnes attirées par plus d'un genre), « trans^{*1} » (personnes ayant une identité de genre différente du sexe qui leur a été attribué à la naissance), « intersexes » (personnes présentant des variations du développement sexuel, dont les caractéristiques physiques, hormonales ou génétiques ne sont ni entièrement masculines ni entièrement féminines) et « en questionnement » ou « queers » (utilisé notamment comme terme parapluie regroupant l'ensemble des orientations sexuelles ou affectives et identités de genre non hétérosexuelles ou non cisgenres²). Quant à l'orientation sexuelle, il faut préciser qu'elle va bien au-delà des seules pratiques sexuelles et recouvre l'attirance sexuelle, affective et amoureuse. Conformément à un usage de plus en plus répandu, il sera dès lors ici question d'« orientation sexuelle ou affective ».

Le qualificatif de « thérapies de conversion » est fréquemment appliqué pour décrire l'ensemble des pratiques visant à modifier l'orientation sexuelle ou affective ou l'identité de genre d'une personne au motif que ces orientations ne correspondent pas à la norme hétérosexuelle et cisgenre. Ces termes sont toutefois souvent critiqués, puisque les pratiques néfastes qu'ils recouvrent ne relèvent aucunement de la thérapie au sens médical. Ceux de « mesures de conversion », désormais privilégiés au niveau fédéral, leur seront ainsi préférés.

2.2. Effets des mesures de conversion

Rappelons en préambule que l'homosexualité a été retirée de la liste des maladies mentales de l'organisation mondiale de la santé (OMS) il y a plus de trente ans et que la transidentité en a été retirée en 2019. En ce qui concerne les mesures de conversion, elles sont considérées comme étant inefficaces par la plupart des associations professionnelles de la santé, nombre d'entre elles les qualifiant également de « violence à l'encontre de personnes en raison de leur orientation sexuelle ou affective ou de leur identité de genre ». Il est à relever qu'aucune étude n'a démontré qu'elles étaient « efficaces ». Au contraire, les pratiques visées contribuent bien souvent à renforcer le mal-être qu'elles prétendent « soigner », celui-ci n'étant aucunement provoqué par l'orientation sexuelle ou affective ou l'identité de genre en elle-même, mais par leur stigmatisation et leur pathologisation.

¹ Un astérisque est accolé au terme « trans » car celui-ci recouvre des situations diverses.

² Sont dites « cisgenres » les personnes dont le genre correspond au sexe qui leur a été attribué à la naissance.

Il est reconnu et scientifiquement établi que ces pratiques peuvent avoir des effets désastreux. Selon les associations médicales, elles sont entre autres susceptibles de causer des souffrances psychologiques sévères, de l'anxiété, du dégoût et de la haine de soi, de la culpabilité, du désespoir et des dépressions avec pensées suicidaires. Elles sont également associées à des situations d'échec scolaire, de rupture familiale, d'isolement social, des troubles de la sexualité et des symptômes de stress post-traumatique.

Les études scientifiques tendent à attester des dangers que ces pratiques représentent. Une étude, réalisée à Harvard en 2015 et portant sur près de 28'000 personnes trans*, a montré que celles qui avaient suivi une mesure de conversion avaient 1,5 fois plus de risques de vivre une détresse émotionnelle profonde, et que celles qui en avaient suivi une avant l'âge de 10 ans avaient 4 fois plus de risques de faire une tentative de suicide³.

2.3. Situation en Suisse

Selon une estimation, 14'000 personnes au minimum auraient été victimes de mesures de conversion en Suisse⁴. Celle-ci a été établie par extrapolation d'un rapport gouvernemental britannique, qui a conclu que 2% des personnes LGBTIQ (et 4% des personnes trans*) avaient été soumises à ces pratiques alors que 5% (et 8% des personnes trans*) se l'étaient vu proposer⁵. Les autres études menées à l'étranger ont conclu à des pourcentages se situant entre 2,5% (Canada) et 18% (États-Unis).

Les motivations principales des personnes recourant à de telles pratiques sont généralement la peur, le stress et l'anxiété provoquées par le fait qu'elles se sentent rejetées par leur communauté ou leur religion, la pression familiale ou communautaire et, en corollaire, le désir d'échapper à l'exclusion et à l'hostilité.

En Suisse, plusieurs organisations, dont certaines connues dans le canton, proposent ou ont proposé de telles pratiques. Plus inquiétant encore, diverses organisations du même type ont transféré leur siège en Suisse après que ces pratiques ont été interdites en Autriche et en Allemagne.

De sources parlementaires⁶, il semblerait que ces pratiques soient proposées en Suisse par des médecins, des psychothérapeutes, des coaches, des sexologues et, principalement, des personnes proposant un accompagnement spirituel. Il arrive parfois que des mesures de conversion soient présentées comme des traitements psychothérapeutiques (par exemple contre la dépression) et échappent au contrôle des assureurs-maladie bien qu'elles ne remplissent manifestement pas les conditions de prise en charge de la LAMal.

2.4. Situation dans le Canton de Neuchâtel

Force est de constater que l'ampleur du problème est difficile à quantifier et qu'actuellement aucune donnée ou statistique n'est disponible. Selon plusieurs sources, des mesures de conversion ont été proposées dans notre canton et des personnes y ont été exposées ou invitées à en suivre en dehors du canton⁷. Dès lors, sans qu'il soit possible de déterminer le nombre de personnes concernées dans

³ Turban JL, Beckwith N, Reisner SL, Keuroghlian AS, *Association Between Recalled Exposure to Gender Identity Conversion Efforts and Psychological Distress and Suicide Attempts Among Transgender Adults*, JAMA Psychiatry 2020;77(1):68–76.

⁴ Voir par exemple *Genève veut interdire les « thérapies de conversion »*, Le Temps, 5 mars 2021 <<https://www.letemps.ch/suisse/geneve-veut-interdire-therapies-conversion>>.

⁵ Grande-Bretagne, Government Equalities Office and Equality Hub, *The prevalence of conversion therapy in the UK*, 29 October 2021.

⁶ Initiatives parlementaires fédérales 21.496 et 21.497, 30 septembre 2021 ; Grand Conseil du Canton de Bâle-Ville, Antrag 21.5507.01, *Einreichung einer Standesinitiative betreffend Verbot von Konversionstherapien in der Schweiz*, septembre 2021.

⁷ Secrétariat du Grand Conseil du Canton de Genève, Rapport de la Commission des Droits de l'Homme (droits de la personne), *Interdire les thérapies de conversion dans le Canton de Genève*, 9 février 2021 (GE, Rapport Commission), p. 7 ; RTS, *Mise au point*, 15 septembre 2019 <<https://www.rts.ch/play/tv/mise-au-point/video/therapies-de-conversion?urn=urn:rts:video:10710481>> ; Virginie Nussbaum, *Thérapies de conversion : l'inaction qui fait honte*, Le Temps, 9 octobre 2019.

notre canton, les conséquences de telles mesures conduisent le Conseil d'État à proposer à votre Autorité d'en interdire formellement la pratique.

3. SITUATION JURIDIQUE ET POLITIQUE

3.1. Situation internationale

Depuis plusieurs années, la tendance à l'interdiction des mesures de conversion s'est largement renforcée, tant au niveau européen que mondial. Ainsi, tous les États qui se sont saisis de la question ont décidé d'interdire ces pratiques totalement – à savoir à l'égard de l'ensemble de la population – ou partiellement – pour les seules personnes mineures. Dans les États voisins, l'Allemagne (2020) et la France (2022) ont légiféré en ce sens récemment, tout comme plusieurs régions espagnoles (2017). Des projets similaires sont en préparation en Autriche, en Irlande et dans les pays nordiques. Plus loin de nous, on peut aller de Malte (2014) à l'Inde (2021), en passant par le Chili (2021) et le Canada (2021) pour trouver des États s'étant prononcés pour une interdiction.

À titre d'exemple, la disposition française prévoit des peines allant jusqu'à trois ans d'emprisonnement et 45'000 euros d'amende, une interdiction d'exercer la profession de médecin durant 10 ans, ainsi que la possibilité d'envisager le retrait partiel ou total de l'autorité parentale lorsque l'infraction est commise sur un-e mineur-e par une personne titulaire de l'autorité parentale. La loi allemande prévoit une peine privative de liberté d'un an au maximum ou l'amende.

En 2018, le Parlement européen a adopté à une très large majorité une motion condamnant ces pratiques et exhortant les États membres à les interdire. Plusieurs organes de l'ONU en ont fait de même⁸.

Les mesures de conversion sont également condamnées par un nombre croissant d'institutions. Ainsi, plus de 65 associations médicales professionnelles nationales ou internationales et plusieurs grandes organisations religieuses ont notamment pris position contre celles-ci⁹.

3.2. Droit en vigueur en Suisse

Dans notre pays, les pratiques visées ne font pas l'objet d'une interdiction spécifique et seule une partie d'entre elles sont susceptibles d'être sanctionnées.

i. Mesures de protection de l'enfant

Les autorités de protection de l'enfant ont la possibilité d'intervenir lorsque l'intégrité physique, psychique ou sexuelle d'un enfant est menacée.

Les personnes exerçant une fonction officielle et les professionnel-le-s des domaines de la médecine, de la psychologie, des soins, de l'accompagnement socio-éducatif et du service social, les éducateurs et éducatrices, les enseignant-e-s, les intervenant-e-s du domaine de la religion et du domaine du sport, lorsqu'ils sont en contact régulier avec les enfants dans l'exercice de leur activité professionnelle, sont tenus d'aviser l'autorité de protection de l'enfant s'ils disposent d'indices concrets que l'intégrité physique, psychique ou sexuelle de l'enfant est menacée et qu'ils ne peuvent pas remédier à la situation dans le cadre de leur activité (art. 314d al. 1 du code civil (CC)). L'autorité en question peut prendre une diversité de mesures « pour protéger l'enfant si son développement est menacé et que les père et mère

⁸ ONU, Conseil des droits de l'homme, Rapport du Haut-Commissariat aux Droits de l'homme, *Discrimination et violence à l'encontre de personnes en raison de leur orientation sexuelle ou de leur identité de genre*, A/HRC/29/23, 4 mai 2015, p. 22 ; ONU, Expert indépendant sur l'orientation sexuelle et l'identité de genre de la Commission des droits humains, *Pratique des thérapies dites « de conversion »*, A/HRC/44/53, 1^{er} mai 2020, pp. 21-22.

⁹ ILGA World: Lucas Ramon Mendos, *Curbing Deception: A world survey on legal regulation of so-called "conversion therapies"*, Genève, 2020, p. 49.

n'y remédient pas d'eux-mêmes ou soient hors d'état de le faire » (art. 307 al. 1 CC). Des mesures peuvent également être prises à l'égard de tiers. Compte tenu de leur dangerosité, les mesures de conversion apparaissent clairement couvertes par ces dispositions.

ii. Normes pénales

Les mesures de conversion peuvent être sanctionnées lorsqu'elles sont constitutives d'infractions pénales, comme par exemple les voies de fait (art. 126 du code pénal (CP)), les lésions corporelles simples (art. 123 CP), les menaces (art. 180 CP), la contrainte (art. 181 CP) ou la discrimination (art. 261bis CP). Certaines de ces infractions ne se poursuivent que sur plainte.

Les personnes soumises à un devoir d'assistance ou d'éducation, notamment les parents, peuvent faire l'objet de sanctions pénales lorsqu'elles mettent en danger le développement physique ou psychique d'un enfant en violant ce devoir ou en y manquant (art. 219 CP). L'infraction suppose que celles-ci aient agi de façon répétée ou durable¹⁰ et aient concrètement mis en danger l'enfant, de sorte que des « séquelles durables » apparaissent vraisemblables dans le cas particulier¹¹. La mesure dans laquelle les mesures de conversion sont interdites par cette disposition est incertaine (quant à l'exigence d'une mise en danger concrète et la condition de durée).

iii. Normes administratives et déontologiques

Les mesures de conversion sont punissables lorsqu'elles sont le fait de psychologues, de médecins ou de psychiatres. Leurs devoirs professionnels, tels que définis dans la loi fédérale sur les professions relevant du domaine de la psychologie (art. 27 LPsy) et la loi fédérale sur les professions médicales universitaires (art. 40 LPMéd), leur interdisent en effet de recourir à de telles pratiques. L'autorité de surveillance cantonale peut sanctionner d'éventuelles violations, en dernier ressort par un retrait de l'autorisation de pratiquer (art. 43 LPMéd et art. 30 LPsy). Dans le Canton de Neuchâtel, c'est le médecin cantonal qui exerce cette compétence (art. 10 al. 1 lit. a de la loi de santé (LS-NE)). On ajoutera que les mesures de conversion sont également interdites par les codes déontologiques des associations professionnelles médicales et psychothérapeutiques.

3.3. Objets parlementaires

Neuf objets portant sur la question ont été déposés au niveau fédéral depuis 2016. La majorité d'entre eux demande l'adoption de dispositions interdisant les mesures de conversion en Suisse, en relation avec les personnes mineures ou de façon générale. Ces objets sont répertoriés en annexe.

En réponse à deux interpellations, le Conseil fédéral a fermement condamné les pratiques de mesures de conversion visant des personnes mineures : ces « pseudo-thérapies sont non seulement inefficaces, mais elles sont également source de grande souffrance chez les enfants et les adolescents qui y sont soumis », de sorte que la « société a pour devoir essentiel de [les] protéger » contre celles-ci¹². En 2019, il a également jugé dans sa réponse à une motion que « toute "thérapie" ayant pour but de modifier une orientation homosexuelle est à rejeter d'un point de vue humain, scientifique et juridique »¹³.

Cependant, le Conseil fédéral a pour l'heure renoncé à légiférer dans la mesure où il « n'existe pas de législation fédérale spécifique à ce domaine, comme par exemple la LPsy, permettant d'introduire une interdiction » des mesures de conversion¹⁴. Le Conseil fédéral table en outre sur « une meilleure communication et sur l'application stricte des normes de protection [de l'enfance] ainsi que des

¹⁰ Arrêt du Tribunal fédéral 6B_539/2010 du 30 mai 2011 consid. 4.2.

¹¹ Arrêt du Tribunal fédéral 6B_1100/2016, consid. 3.2 ; Arrêt du Tribunal fédéral 6B_539/2010, consid. 4.2.

¹² Conseil fédéral, Réponse à l'interpellation 16.3073, 25 mai 2016 ; Conseil fédéral, Réponse à l'interpellation 20.3870, 2 septembre 2020.

¹³ Conseil fédéral, Réponse à la Motion 19.3840, 4 septembre 2019.

¹⁴ *Ibidem*.

sanctions et des instruments de contrôle à disposition » et « sur l'attention redoublée des autorités cantonales de surveillance »¹⁵.

Le 18 mars 2022, le Conseil national a adopté un postulat chargeant le Conseil fédéral d'établir un rapport sur la fréquence des mesures de conversion en Suisse et d'examiner si le cadre légal actuel suffit pour lutter le cas échéant contre de telles pratiques. Le Conseil fédéral proposait d'accepter ce postulat¹⁶.

Le 18 août 2022, la Commission des affaires juridiques du Conseil national a déposé une motion intitulée « Interdire et sanctionner sur le plan pénal les mesures de conversion visant les personnes LGBTQ »¹⁷. Cette motion vise à charger le Conseil fédéral de créer les bases légales prévoyant une interdiction, à l'échelle nationale, des mesures de conversion destinées aux mineurs et aux jeunes adultes, et d'élaborer une norme pénale à cet effet. En date du 12 décembre 2022, elle a été acceptée par le Conseil national à 143 voix contre 37 et 11 abstentions et devra encore être soumise au Conseil des États.

Dans les cantons, des objets ont également été déposés, demandant qu'un état des lieux soit réalisé ou que ces pratiques soient interdites en tout ou partie. C'est ainsi le cas dans les Cantons de Aarau, Bâle-Ville, Bâle-Campagne, Berne, Genève, Lucerne, Saint-Gall, Schwyz, Soleure, Vaud, Zoug, Zurich ainsi que des Grisons, du Jura et du Valais. Dans les cantons romands, ces objets ont été généralement admis à une très large majorité, voire la quasi-unanimité, par les parlements et les commissions saisies. Quant au Canton de Bâle-Ville, il a déposé une initiative demandant au Parlement fédéral de légiférer au niveau fédéral pour interdire les mesures de conversion. Le 7 juillet 2022, le Conseil d'État vaudois a mis en consultation un avant-projet de modification de la loi sur la santé publique interdisant « toute pratique visant à modifier ou réprimer l'orientation sexuelle ou affective ou l'identité de genre d'autrui » ainsi que « la promotion ou le fait de faciliter l'accès ou le recours à de telles pratiques » (art. 1 al. 1 et 2). Cette interdiction ne s'appliquerait pas uniquement aux personnes exerçant une profession de la santé mais à l'ensemble de la population¹⁸.

4. PROPOSITION DU CONSEIL D'ÉTAT

4.1. Opportunité d'une interdiction légale

L'utilité et la nécessité d'une interdiction légale sont reconnues internationalement. Une interdiction a à la fois un effet dissuasif envers les personnes recourant aux méthodes visées et un effet symbolique fort pour les victimes et plus généralement pour les personnes sujettes à discrimination en raison de leur orientation sexuelle ou affective ou de leur identité de genre. Elle permet aussi d'assurer l'accès des victimes à la justice, qu'une situation juridique incertaine prêterite. Une interdiction claire transmet par ailleurs un message sans ambiguïté et permet ainsi de renforcer l'efficacité d'éventuelles mesures de prévention.

Les pratiques visées sont une réalité dans le Canton de Neuchâtel. Celles-ci étant désormais interdites au moins partiellement dans la plupart des pays voisins, un risque avéré existe que les organisations concernées se déplacent ou renforcent leurs activités en Suisse et dans le canton. Il paraît difficile d'établir l'ampleur exacte du phénomène, car celui-ci se déploie souvent de façon dissimulée. Mais il est établi que ces pratiques entraînent de graves souffrances à des personnes vulnérables. La responsabilité des autorités est dès lors de prendre des dispositions destinées à protéger celles-ci.

Comme mentionné, ces pratiques ne sont actuellement interdites que dans une mesure limitée. Il faut à ce propos distinguer les règles protégeant les personnes mineures de celles qui bénéficient à l'ensemble des victimes potentielles.

¹⁵ *Ibidem*.

¹⁶ Postulat fédéral 21.4474, 16 décembre 2021.

¹⁷ Motion fédérale 22.3889, 18 août 2022.

¹⁸ [Exposé des motifs et projet de loi](#) modifiant la loi sur la santé publique du 29 mai 1985 et rapport du Conseil d'État au Grand Conseil sur la motion Julien Eggenberger et consorts - pour l'interdiction des "thérapies de conversion" (21_mot_6), 6 juillet 2022.

Les instruments de protection de la jeunesse mentionnés par le Conseil fédéral pour justifier son refus d'intervenir et l'article 219 CP, qui réprime la violation du devoir d'assistance ou d'éducation, sont insuffisants. Premièrement, les atteintes causées par ces mesures apparaissent souvent des années après qu'elles ont été réalisées. Compte tenu des dangers importants qu'elles font toujours naître, une interdiction générale et préventive apparaît justifiée. Deuxièmement, ces dispositions ne permettent pas de protéger les personnes majeures, et notamment les jeunes adultes. Or, il est largement admis que celles-ci doivent être protégées aussi bien que les enfants et les adolescent-e-s, les conséquences de ces pratiques pouvant être dramatiques à tout âge. Une initiative parlementaire fédérale récente, tous les projets cantonaux mentionnés et plusieurs législations étrangères ont ainsi opté pour une interdiction générale. Troisièmement, il existe une insécurité juridique quant à la mesure dans laquelle les mesures de conversion sont couvertes par l'art. 219 CP. Quatrièmement, ces pratiques sont souvent suivies par les enfants ou les jeunes à l'initiative de leurs parents ou des communautés auxquelles ceux-ci appartiennent. Il est donc probable qu'elles soient rarement dénoncées, d'autant qu'il existe une incertitude quant aux limites de leur licéité. Une interdiction spécifique et sans ambiguïté devrait favoriser leur dénonciation.

Quant aux dispositions visant à protéger toute personne indépendamment de son âge, elles sont elles aussi lacunaires. Comme mentionné, les mesures de conversion ne peuvent en l'état faire l'objet de sanctions (pénales ou administratives) que si i) elles impliquent une forme de violence, de contrainte ou de discrimination caractérisée au point d'être constitutive d'une infraction pénale, ou ii) elles sont proposées par des professionnel-le-s de la santé soumis-e-s à la LPMéd ou la LPsy. Or, toute pratique de ce type, même en l'absence de contrainte ou de violence au sens restrictif du code pénal, met sérieusement en danger l'intégrité psychique de la personne concernée et est susceptible de porter atteinte à son droit à vivre sa propre orientation sexuelle ou affective. Le Conseil fédéral reconnaît que ce droit constitue un droit absolu et strictement personnel¹⁹. Par ailleurs, les informations disponibles laissent à penser que des mesures de conversion sont proposées en Suisse par des coaches, des sexologues ou des accompagnant-e-s spirituel-le-s qui échappent la LPMéd et la LPsy.

Compte tenu de ce qui précède, il n'apparaît pas possible d'assurer une pleine protection des personnes exposées sans intervention législative. Une interdiction fédérale permettrait de garantir celle-ci dans toute la Suisse. Elle permettrait en outre de sanctionner ces pratiques à hauteur de leur gravité, alors qu'un canton ne peut les interdire qu'au moyen d'une contravention passible de l'amende. Cependant, les travaux en ce sens n'ayant pas débuté, une éventuelle interdiction fédérale n'interviendrait que dans un horizon de temps incertain. Le Conseil d'État juge ainsi qu'une interdiction cantonale est préférable au vide juridique actuel et qu'il convient de légiférer en vue d'interdire les pratiques visant à modifier l'orientation sexuelle ou affective ou l'identité de genre dans le Canton de Neuchâtel. Si la Confédération légifère en la matière, la disposition cantonale proposée ne sera plus applicable et pourra être formellement abrogée.

La proposition du Conseil d'État s'inscrit par ailleurs pleinement dans la volonté exprimée par une très large majorité du Grand Conseil lors de l'adoption de la motion. En légiférant en ce sens, le canton de Neuchâtel perpétuerait sa tradition d'ouverture et de protection des minorités et se positionnerait une nouvelle fois en pionnier en la matière.

Selon les spécialistes, les dommages causés par les pratiques visées ne pourront être prévenus que si des mesures de prévention et d'accompagnement des victimes sont prises en complément d'une interdiction. Dans le canton, ces mesures seront intégrées aux propositions en cours d'élaboration en réponse au [postulat 21.180](#) « Pour une protection multifactorielle des personnes LGBTIQ+ dans le Canton de Neuchâtel », qui sont en cours de préparation. C'est dans ce cadre également que sera examinée la question de savoir comment la dénonciation de ces pratiques peut être encouragée, entendu qu'elles relèvent de la compétence de plusieurs autorités distinctes et qu'aucune d'entre elles ne dispose de moyens spécifiquement alloués à leur surveillance.

¹⁹ Conseil fédéral, Réponse à la Motion 19.3840, 4 septembre 2019.

4.2. Compétence cantonale

La compétence de légiférer en matière pénale appartient à la Confédération (art. 123 al. 1 de la Constitution fédérale). Mais en vertu de l'art. 335 al. 1 CP, « les cantons conservent le pouvoir de légiférer sur les contraventions de police qui ne sont pas l'objet de la législation fédérale ». Ils disposent ainsi d'une compétence déléguée, qui leur permet d'introduire dans leur droit une contravention punissable de l'amende dans les domaines qui ne sont pas entièrement réglés par le droit pénal fédéral. De même, ils peuvent légiférer lorsque le droit pénal fédéral « laisse de côté tout un domaine du droit pénal, ou [qu]'il ne sanctionne que certains comportements, abandonnant à chaque canton la liberté de réprimer ou de laisser impuni tel ou tel acte, pour tenir compte des différences régionales »²⁰.

Entendu qu'il apparaît que cette compétence existe en l'espèce, il se justifie d'introduire une nouvelle contravention dans le code pénal neuchâtelois. Cette disposition permettrait également d'envisager la dissolution judiciaire des associations ayant pour but d'offrir ou promouvoir des mesures de conversion dans notre canton (art. 78 CC). Cette contravention ne pourrait toutefois pas être assortie d'une interdiction d'exercer une activité professionnelle, laquelle ne peut être prononcée qu'en présence d'un crime ou d'un délit (art. 67 al. 1 CP).

5. ADAPTATION LÉGALE ET COMMENTAIRE ARTICLE PAR ARTICLE

Les exemples étrangers montrent qu'une telle interdiction peut être formulée de façon brève et simple. La solution la plus évidente consiste à créer une nouvelle contravention dans le code pénal neuchâtelois. Celle-ci peut être introduite à son article 9, l'ancien article correspondant ayant été abrogé il y a 30 ans. Elle est ainsi intégrée aux dispositions protégeant des biens individuels.

Le Conseil d'État privilégie cette option à une modification de la loi de santé, qui, en matière de réglementation professionnelle, s'applique aux professions de la santé (art. 4 al. 1 let. e). Or, comme cela a été dit, les mesures de conversion sont déjà interdites pour ces professions et la nouvelle disposition vise précisément à étendre cette interdiction à l'ensemble de la population.

²⁰ ATF 104 IV 288 consid. 3.

Le code pénal neuchâtelois est modifié comme suit :

Mesures de conversion

Art. 9 (nouveau)

<u>Loi en vigueur</u>	<u>Projet du Conseil d'État</u>
	<p><i>Mesures de conversion</i></p> <p><i>Art. 9 (nouveau)</i></p> <p><u><i>1 Quiconque se sera livré à des pratiques ayant pour but de modifier l'orientation sexuelle ou affective ou l'identité de genre d'une tierce personne,</i></u></p> <p><u><i>quiconque aura organisé, promu, ou proposé de telles pratiques,</i></u></p> <p><u><i>sera puni de l'amende.</i></u></p> <p><u><i>2 Ne constituent pas des pratiques visées à l'alinéa 1:</i></u></p> <p><u><i>a) les prestations psychosociales ou psychothérapeutiques qui contribuent à la libre expression de l'orientation affective ou sexuelle ou de l'identité de genre;</i></u></p> <p><u><i>b) les traitements d'affirmation de genre (notamment hormonaux et chirurgicaux) qui sont indiqués médicalement.</i></u></p>

La nouvelle disposition reprend pour l'essentiel la formulation de la motion 21.217, qui permet de recouvrir avec suffisamment de précision l'ensemble des pratiques visées. Elle indique clairement que seules les personnes qui conduisent ou promeuvent des mesures de conversion sont punissables et non les victimes de celles-ci.

Cette interdiction ne vise aucunement à restreindre l'offre de soins somatiques, psychiatriques ou psychothérapeutiques qui sont conformes aux valeurs et principes fondant la pratique médicale tels qu'ils sont consacrés dans les codes déontologiques, c'est-à-dire tels qu'ils contribuent à la libre expression de l'orientation affective et sexuelle ou de l'identité de genre. De même, elle n'a pas du tout pour but de limiter l'offre de traitements (hormonaux ou chirurgicaux) d'affirmation de genre, ceux-ci contribuant favorablement à la libre expression de l'identité ainsi qu'à la protection de la santé et du bien-être des personnes concernées.

6. CONFORMITÉ AU DROIT SUPÉRIEUR

Ainsi que mentionné au point 3.3, le thème a fait l'objet de plusieurs interventions au niveau fédéral. Aucune mesure législative fédérale n'ayant toutefois été prise, et en l'absence d'une décision du Tribunal fédéral, la compétence cantonale pour créer une nouvelle contravention en la matière apparaît possible.

7. INCIDENCES FINANCIÈRES, SUR LE PERSONNEL ET SUR LES COMMUNES

Il incombera aux autorités pénales de faire respecter la nouvelle interdiction. Cependant, celle-ci clarifiera la situation juridique. Elle aura de ce fait un effet préventif et contribuera à faciliter leur travail

dans le nombre restreint de cas annuels qui devraient se présenter. Ainsi, ce projet de loi n'a pas d'incidence notable sur les finances, le personnel de l'État et les communes.

8. INFLUENCE DU PROJET SUR LA RÉPARTITION DES TÂCHES ENTRE L'ÉTAT ET LES COMMUNES

Le projet de loi n'a pas davantage d'influence sur la répartition des tâches entre le canton et les communes.

9. CONSÉQUENCES ÉCONOMIQUES, SOCIALES ET ENVIRONNEMENTALES DU PROJET AINSI QUE SES CONSÉQUENCES POUR LES GÉNÉRATIONS FUTURES

L'interdiction des mesures de conversion contribuera à renforcer la protection de la santé physique et psychique des potentielles victimes, et en particulier des enfants et des jeunes adultes. En ce sens, ce projet de loi s'inscrit dans les buts poursuivis par les objectifs de développement durable de l'Agenda 21 s'agissant notamment d'œuvrer pour des conditions de vie favorables à la santé physique et psychique.

10. CONSÉQUENCES SUR LA PRISE EN COMPTE DE L'INCLUSION DES PERSONNES VIVANT AVEC UN HANDICAP

Ce thème concerne également les personnes vivant avec un handicap. Celles-ci peuvent en effet aussi être concernées par des mesures de conversion et potentiellement doublement victimes de discriminations avec des risques pour leur santé, leur intégration et leur participation. L'interdiction des mesures de conversion contribue ainsi à la mise en œuvre de la Convention de l'ONU relative aux droits des personnes handicapées (CDPH), entrée en vigueur en Suisse en 2014, et à la prise en compte de l'inclusion des personnes vivant avec un handicap, conformément à la loi cantonale sur l'inclusion et l'accompagnement des personnes vivant avec un handicap (LIncA).

11. VOTE DU GRAND CONSEIL

Le projet de loi n'engendrant pas de dépense nouvelle au sens de l'article 36 LFinEC, son adoption est soumise à la majorité simple.

12. CLASSEMENT D'OBJETS PARLEMENTAIRES

Le présent rapport répondant entièrement à la motion 21.217, le Conseil d'État vous invite à classer celle-ci.

13. CONCLUSION

L'examen réalisé en vue de répondre à la motion a convaincu le Conseil d'État de la nécessité d'agir pour interdire les mesures de conversion dans notre canton. Il vous invite dès lors à accepter le projet de modification du code pénal neuchâtelois proposé et, dans la mesure où le présent rapport répond entièrement à la motion 21.217, à classer celle-ci.

Veillez agréer, Madame la présidente, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

Neuchâtel, le 1^{er} février 2023

Au nom du Conseil d'État :

Le président,
L.KURTH

La chancelière,
S. DESPLAND

Loi modifiant le code pénal neuchâtelois

*Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,
sur la proposition du Conseil d'État, du 1^{er} février 2023,
décrète :*

Article premier Le code pénal neuchâtelois (CPN), du 20 novembre 1940, est modifié
comme suit :

Mesures de
conversion

Art. 9 (nouveau)

¹Quiconque se sera livré à des pratiques ayant pour but de modifier l'orientation sexuelle ou affective ou l'identité de genre d'une tierce personne, quiconque aura organisé, promu, ou proposé de telles pratiques, sera puni de l'amende.

²Ne constituent pas des pratiques visées à l'alinéa 1 :

- a) les prestations psychosociales ou psychothérapeutiques qui contribuent à la libre expression de l'orientation affective ou sexuelle ou de l'identité de genre ;
- b) les traitements d'affirmation de genre (notamment hormonaux et chirurgicaux) qui sont indiqués médicalement.

Art. 2 La présente loi est soumise au référendum facultatif.

Art. 3 ¹Le Conseil d'État fixe l'entrée en vigueur de la présente loi.

²Il pourvoit, s'il y a lieu, à sa promulgation et à son exécution.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil :

La présidente, Le/la secrétaire général-e,

ANNEXE

INTERVENTIONS FÉDÉRALES

Intervention (titre et numéro)	Traité / en traitement	Réponse du CF
<u>Interpellation 16.3073</u> « Interdiction et punissabilité des thérapies visant à "traiter" l'homosexualité chez des mineurs » du 10 mars 2016	Liquidé	Réponse donnée le 25.05.2016
<u>Motion 19.3840</u> « Interdiction de "guérir" les mineurs homosexuels » du 21 juin 2019	Liquidé	Réponse donnée le 04.09.2019
<u>Interpellation 20.3870</u> « La Suisse, refuge des "guérisseurs d'homos" » du 19 juin 2020	Liquidé	Réponse donnée le 02.09 2020
<u>Initiative parlementaire 21.496</u> « Interdiction et pénalisation des thérapies de conversion sur des mineurs et des jeunes adultes » du 30 septembre 2021	Non encore traité	Non encore traité
<u>Initiative parlementaire 21.497</u> « Interdiction et pénalisation des thérapies de conversion » du 30 septembre 2021	Non encore traité	Non encore traité
<u>Initiative parlementaire 21.483</u> « Interdiction des thérapies de conversion sur les mineurs » du 16 septembre 2021	Non encore traité	Non encore traité
<u>Postulat 21.4474</u> « Fréquence des thérapies de conversion en Suisse et nécessité de réglementer ces pratiques dans la loi » du 16 décembre 2021	Adopté par le Conseil national le 18.03.2022, en cours de traitement par le Conseil fédéral	A proposé de l'accepter
<u>Initiative cantonale 22.311</u> « Interdiction des thérapies de conversion en Suisse » du 7 juin 2022	Non encore traité	Non encore traité
<u>Motion 22.3889</u> « Interdire et sanctionner sur le plan pénal les mesures de conversion visant les personnes LGBTQ » du 18 août 2022	Adoptée par le Conseil national le 12.12.2022	A proposé de la rejeter