



**Rapport du Conseil d'État au Grand Conseil
à l'appui
d'un projet de loi d'application de la loi fédérale sur
l'interdiction de se dissimuler le visage (LALIDV)**

(Du 5 mars 2025)

Madame la présidente, Mesdames et Messieurs,

RÉSUMÉ

Par le présent rapport, le Conseil d'État propose à votre Autorité de mettre en œuvre la nouvelle loi fédérale sur l'interdiction de se dissimuler le visage (LIDV), du 29 septembre 2023, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2025. Il s'agit en particulier de définir l'autorité compétente pour autoriser des personnes à se dissimuler le visage dans les lieux publics dans certaines circonstances ainsi que les modalités du régime de l'autorisation et, finalement, d'adapter le droit cantonal en vigueur.

1. INTRODUCTION ET OBJECTIFS DU RAPPORT

La nouvelle loi fédérale sur l'interdiction de se dissimuler le visage (LIDV), du 29 septembre 2023 concrétise l'article 10a de la Constitution fédérale (Cst. ; RS 101), du 18 avril 1999. Cette disposition interdit aux personnes de se dissimuler le visage dans l'espace public et dans les lieux accessibles au public ou dans lesquels sont fournies des prestations ordinairement accessibles par tout un chacun. La LIDV vise à mettre en œuvre cette interdiction de façon uniforme dans toute la Suisse tout en garantissant en particulier la possibilité de se dissimuler le visage en cas de besoin individuel de protection.

À cet égard, l'article 2, al. 3 LIDV prévoit que l'autorité compétente peut, à condition que la sécurité et l'ordre publics ne soient pas compromis, autoriser des personnes à se dissimuler le visage dans les lieux publics pour exercer leurs droits fondamentaux à la liberté d'opinion ou à la liberté de réunion lorsque la dissimulation du visage est nécessaire à leur propre protection (let. a), ou pour exprimer figurativement leur opinion (let. b).

Selon le Message du Conseil fédéral du 12 octobre 2022 (FF 2022 2668), ces exceptions visent la présence de personnes, quel que soit leur nombre, dans des lieux publics ; il peut s'agir d'actions individuelles, de stands à caractère politique, de rassemblements ou encore de cortèges lors de manifestations. Dans le premier cas de figure (let. a), il s'agit de permettre à des manifestant-e-s de pouvoir rester anonymes pour des raisons de protection de la personnalité afin de se protéger ou de protéger leur famille de poursuites ou de graves discriminations, par exemple lors de manifestations contre des régimes autoritaires qui commettent de graves violations des droits de l'homme ou en cas de risque de perte d'emploi si l'on apprend qu'une position politique ou idéologique est en contradiction fondamentale avec les valeurs défendues par une entreprise ou une organisation donnée. Les alcooliques anonymes ou d'anciennes personnes détenues qui souhaitent tenir un stand dans l'espace public doivent eux aussi pouvoir le cas échéant se dissimuler le visage pour exercer leurs droits fondamentaux de manière acceptable. Une autorisation doit également pouvoir être délivrée lorsque la dissimulation du visage est une forme d'expression

figurative de son opinion destinée à faire passer un message visuel (let. b). On peut ici par exemple imaginer le port du masque visant à attirer visuellement l'attention sur un sujet donné. Les exceptions mentionnées à l'article 2, al. 3 LIDV ne protègent d'emblée que les activités qui ne troublent pas l'ordre et la sécurité publics. Aucune protection n'est assurée aux personnes ou groupes de personnes dont le comportement ou les annonces préalables indiquent qu'elles ont l'intention de commettre des atteintes au droit sous couvert de l'anonymat. Une personne qui viole l'ordre juridique ou prend des dispositions dans ce but ne peut pas invoquer les exceptions. Dans ces cas, la dissimulation du visage est punissable et les autorités compétentes pourront infliger des amendes d'ordre même si la dissimulation du visage a été préalablement autorisée.

La mise en œuvre de la LIDV implique en particulier de désigner l'autorité compétente qui pourra autoriser des personnes à se dissimuler le visage dans les cas de figure mentionnés à l'article 2, al. 3 LIDV et de définir les modalités du régime de l'autorisation. Il faut également examiner si les dispositions propres de droit cantonal, en particulier l'article 25 de la loi sur la prévention de la violence à l'occasion de manifestations sportives (LViSpo), du 29 janvier 2013, sont ou non absorbées par le nouveau droit fédéral.

2. AUTORITÉ COMPÉTENTE

Le droit fédéral impose aux cantons de déterminer l'autorité compétente pour autoriser des personnes à se dissimuler le visage dans les lieux publics dans les cas prévus par l'article 2, al. 3 LIDV. L'article 2, al. 1 du présent projet attribue cette compétence à l'autorité communale, plus particulièrement au Conseil communal du lieu où se déroule la manifestation ou l'action. En effet, cette autorité est d'ores et déjà compétente pour autoriser la tenue de manifestations sur le domaine public (art. 28, al. 2, let. a et c de la loi sur la police [LPol], du 4 novembre 2014). Il convient autant que possible d'éviter, notamment pour des raisons de coordination, que des autorités différentes soient potentiellement amenées à se prononcer, l'une pour autoriser la manifestation et l'autre pour autoriser la dissimulation du visage lors de cette même manifestation. Il n'apparaît ainsi pas judicieux d'attribuer cette compétence à la police cantonale, qui devrait nécessairement se coordonner préalablement avec les autorités communales pour se prononcer.

En outre, la compétence de dénoncer les contraventions à la loi sur les amendes d'ordre (LAO ; RS 142.20), du 18 mars 2016, et donc à la LIDV (art. 1, al. 1, let. a, ch. 22 LAO), ainsi que pour les réprimer par une amende d'ordre appartiendra notamment aux agent-e-s de sécurité publique communaux (art. 30, al. 1, let. a LPol et art. 1 de l'arrêté d'introduction de la loi fédérale sur les amendes d'ordre [AI-LAO], du 18 décembre 2019). Il paraît ainsi également cohérent de ce point de vue-là que la compétence découlant de la LIDV soit attribuée à l'autorité communale.

3. COMMENTAIRE ARTICLE PAR ARTICLE

Seuls les articles nécessitant un commentaire sont mentionnés ci-après.

Article 2

Comme indiqué ci-dessus, pour des raisons de cohérence et de coordination, il est proposé d'attribuer la compétence pour autoriser des personnes à se dissimuler le visage dans les lieux publics dans les cas prévus par l'article 2, al. 3 LIDV au Conseil communal. Celui-ci peut évidemment déléguer cette tâche à un service communal.

Les autorités communales doivent pouvoir, au besoin, s'appuyer sur la collaboration de l'administration cantonale, y compris la police neuchâteloise, pour évaluer les risques encourus par la sécurité publique et l'évaluation des motifs invoqués. Ainsi, à titre d'exemple, le service des migrations pourra lui donner des éléments sur les risques encourus par une personne en raison de sa nationalité ou de son appartenance à une communauté. La police pourra lui donner des informations sur le caractère sensible d'une manifestation et sur les risques que pourraient causer une autorisation de se dissimuler le visage.

Article 3

Le droit fédéral ne règle pas les modalités du régime de l'autorisation, qui doivent ainsi être définies par les cantons. Afin d'uniformiser la pratique au niveau cantonal, il convient de préciser ces modalités dans le cadre du présent projet.

La demande d'autorisation devra être déposée au plus tard dix jours ouvrables avant la tenue de la manifestation ou de l'action afin que l'autorité compétente ait le temps de l'examiner et de statuer. La personne requérante devra notamment donner toutes les informations permettant de la contacter et de l'identifier, un exposé des motifs de sa demande ainsi qu'une description précise de la manifestation ou de l'action visée.

En principe, l'autorisation est accordée à titre individuel. Afin de ne pas surcharger l'autorité décisionnelle, une autorisation de portée générale est envisageable si la demande de se dissimuler le visage vise à exprimer figurativement une opinion au sens de l'article 2, al. 3, let. b LIDV.

Afin de faciliter le travail des agent-e-s de sécurité publique ou de la police en cas de contrôle, la personne requérante devra être porteuse de l'autorisation qui lui a été délivrée lors de l'événement concerné.

Article 4

Les règles de la loi sur la procédure administrative seront applicables pour le surplus.

Article 6

Selon le Message du Conseil fédéral, la LIDV règle de manière complète la punissabilité des personnes qui se dissimulent le visage dans des lieux publics ou privés accessibles au public pour une utilisation gratuite ou payante. Le droit fédéral a force dérogatoire et prime toute réglementation cantonale qui lui serait contraire. Ce principe s'applique notamment aux lois cantonales interdisant de se camoufler le visage. Ainsi, il convient d'abroger l'article 24 LViSpo, lequel instaurait l'interdiction de porter des vêtements ou des accessoires destinés à dissimuler le visage lors de telles manifestations. Il en va de même pour l'article 25 LViSpo, qui prévoyait le séquestre des objets portés ou destinés à être portés en violation de l'interdiction de dissimuler le visage. Les articles 53 LPol et 263 du code de procédure pénale suisse (CPP ; RS 312.0), du 5 octobre 2007, permettent au demeurant déjà de saisir, respectivement de séquestrer des objets si nécessaire.

4. CONSULTATION

Consultée préalablement, l'Association de communes neuchâteloises ne s'est pas prononcée contre la solution proposée mais a exprimé, sur la base d'un simple sondage et sans explication, une préférence pour que cette compétence soit attribuée à la police cantonale. Pour les raisons de cohérence dans la chaîne de décision et de dénonciation invoquées au chapitre 2, le Conseil d'État n'a pas souhaité modifier son projet initial. Il a toutefois entendu le besoin de coordination, d'expertise et de transmission des informations exprimé par les communes. Ainsi, le projet prévoit expressément que les autorités communales peuvent au besoin recueillir l'avis de l'administration cantonale.

5. CONSÉQUENCES FINANCIÈRES ET SUR LE PERSONNEL

Selon l'article 3, al. 1 LIDV, est puni d'une amende de 1'000 francs au plus quiconque contrevient à l'interdiction visée à l'article 2. La poursuite pénale incombe aux cantons (al. 2). Par ailleurs, deux nouvelles contraventions, de 100 francs chacune, ont été ajoutées à l'annexe 2 de l'ordonnance sur les amendes d'ordre (OAO ; RS 314.11), du 16 janvier 2019, d'une part pour réprimer l'infraction à l'interdiction (art. 2, al. 1 LIDV) sans qu'une exception au sens de l'article 2, al. 2 LIDV ne s'applique et d'autre part pour sanctionner l'infraction à l'interdiction dans les cas visés à l'article 2, al. 3 LIDV lorsque les autorités n'ont pas délivré d'autorisation.

Dans la mesure où la poursuite pénale et l'examen judiciaire de l'infraction prévue à l'article 3, al. 1 LIDV incombera au Canton, le présent projet pourrait avoir une incidence financière sur le personnel de l'État. Il est toutefois très difficile de faire une projection à ce stade. Selon le Conseil fédéral, il ne devrait toutefois pas y avoir un nombre élevé de cas à traiter. Le recours à la procédure d'amende d'ordre permettra par ailleurs de réduire ces quelques besoins supplémentaires.

6. CONSÉQUENCES SUR LA RÉPARTITION DES TÂCHES ENTRE L'ÉTAT ET LES COMMUNES

Le projet de loi n'a pas d'incidence sur la répartition des tâches entre l'État et les communes. Il prévoit par contre un complément de tâche pour les communes dans le prolongement de leurs compétences légales actuelles.

7. CONFORMITÉ AU DROIT SUPÉRIEUR

Le projet de loi est conforme au droit supérieur.

8. CONSÉQUENCES ÉCONOMIQUES, SOCIALES ET ENVIRONNEMENTALES, AINSI QUE POUR LES GÉNÉRATIONS FUTURES

Le projet de loi n'a ni de conséquences économiques, sociales ou environnementales, ni de conséquences pour les générations futures.

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

Le projet de loi n'a aucune conséquence sur la prise en compte de l'inclusion des personnes vivant avec un handicap.

10. RÉFÉRENDUM

La présente loi est soumise au référendum facultatif.

11. VOTE DU GRAND CONSEIL

Le projet présenté n'entre pas dans les catégories qui justifieraient un vote à la majorité des trois cinquièmes prévue aux articles 57 Cst. NE et 36 LFinEC.

12. CONCLUSION

Le Conseil d'État vous prie de prendre le présent rapport en considération et d'adopter le projet de loi qui vous est soumis.

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

Neuchâtel, le 5 mars 2025

Au nom du Conseil d'État :

La présidente,
F. NATER

La chancelière,
S. DESPLAND

Loi d'application de la loi fédérale sur l'interdiction de se dissimuler le visage (LALIDV)

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,

vu l'article 10a de la Constitution fédérale, du 18 avril 1999 ;

vu la loi fédérale sur l'interdiction de se dissimuler le visage (LIDV), du 29 septembre 2023 ;

sur la proposition du Conseil d'État, du 5 mars 2025,

décète :

But	Article premier La présente loi a pour but d'assurer l'application dans le canton de la loi fédérale sur l'interdiction de se dissimuler le visage (LIDV), du 29 septembre 2023.
Autorisation a) compétence	Art. 2 ¹ Le Conseil communal du lieu où se déroule la manifestation ou l'action peut autoriser des personnes à se dissimuler le visage dans les lieux publics dans les cas prévus par l'article 2, alinéa 3 LIDV. ² Il peut déléguer cette compétence à un service communal. ³ Avant de statuer, il peut prendre l'avis de l'administration cantonale qui lui transmet toutes les informations utiles au traitement de la requête d'autorisation.
b) procédure	Art. 3 ¹ La requête d'autorisation doit être déposée au plus tard dix jours ouvrables avant l'événement concerné. ² Elle contient notamment les informations suivantes : <i>a)</i> les coordonnées complètes de la personne requérante ; <i>b)</i> le motif de la demande ; <i>c)</i> une description de la manifestation ou de l'action visée par la demande ainsi que le lieu, la date et l'heure. ³ La personne requérante doit fournir tout document ou renseignement nécessaire pour prendre une décision.
c) recours	Art. 4 Les décisions prises en application de la présente loi peuvent faire l'objet d'un recours au Tribunal cantonal.
d) émoluments	Art. 5 ¹ Les communes peuvent prélever des émoluments pour les autorisations qu'elles délivrent. ² Elles fixent le tarif des émoluments.
Modification du droit en vigueur	Art. 6 La loi sur la prévention de la violence à l'occasion de manifestations sportives (LViSpo), du 29 janvier 2013, est modifiée comme suit : <i>Art. 24</i> <i>Abrogé</i> <i>Art. 25</i> <i>Abrogé</i>

Référendum
facultatif

Art. 7 La présente loi est soumise au référendum facultatif.

Publication et
entrée en vigueur

Art. 8 Le Conseil d'État pourvoit, s'il y a lieu, à la promulgation et fixe l'entrée en vigueur de la présente loi.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil :

Le/la président-e, Le/la secrétaire général-e