

Rapport du Conseil d'État au Grand Conseil

(Du 4 février 2026)

PROPOSITIONS DE LA COMMISSION PARLEMENTAIRE**Code pénal neuchâtelois (CPN)***La commission parlementaire législative,**composée de M^{mes} et MM. Cloé Dutoit, présidente, Sarah Blum, Fabio Bongiovanni, Hugo Clémence, Manon Freitag, Béatrice Haeny, Damien Humbert-Droz, Misha Müller, Damien Schär, Diane Skartsounis, Baptiste Hunkeler, Katia Della Pietra et Sophie Rohrer,**et soutenue dans ses travaux par Sandrine Wavre, assistante parlementaire,**fait les propositions suivantes au Grand Conseil :***COMMENTAIRE DE LA COMMISSION**

La commission législative s'est réunie les 17 mars, 29 avril et 26 mai 2026 pour débattre du rapport du Conseil d'État [26.002](#), Code pénal neuchâtelois, en présence de la cheffe du Département de la sécurité, de la digitalisation et de la culture (DSDC) et de la cheffe du service juridique (SJEN).

Le rapport du Conseil d'État propose une révision totale du Code pénal neuchâtelois ([CPN](#)) afin de moderniser un texte datant de 1940, devenu peu lisible à la suite de nombreuses modifications. La réforme vise à améliorer sa cohérence avec le droit fédéral, à supprimer ou adapter certaines contraventions et à intégrer les évolutions récentes de la jurisprudence fédérale. Le rapport et le projet de loi ont été soumis à consultation auprès des milieux concernés¹. Dans l'ensemble, la révision totale du CPN a été accueillie favorablement. À la suite des modifications apportées après cette consultation, notamment sur proposition du Ministère public, une nouvelle consultation a été menée auprès de l'Ordre des avocates et des avocats neuchâtelois (OAN), des autorités judiciaires et des services concernés. Celle-ci n'a suscité aucune remarque.

Le rapport du Conseil d'État est salué par l'ensemble des groupes politiques, cette révision étant jugée nécessaire. L'examen approfondi de ce rapport a néanmoins soulevé les points de discussion suivants :

Article 6 CPN – Discrimination en raison d'un handicap

La commission s'est posée la question de savoir si l'article 6 [CPN](#) proposé respecte le droit supérieur. Un député a rappelé que le canton de Bâle-Campagne avait proposé, en 2011, de modifier le Code pénal suisse en proposant une norme contre la discrimination à l'encontre des personnes handicapées. Le Parlement avait toutefois refusé de légiférer sur ce sujet au niveau fédéral. La commission considère dès lors que cette disposition respecte la compétence résiduelle laissée aux cantons au sens de l'article 335, ch. 1, CP et que la Confédération n'a pas exclu toute réglementation dans le domaine en n'entrant pas en matière sur l'initiative cantonale.

¹ Services concernés de l'administration cantonale, Association des communes neuchâteloises (ACN), autorités judiciaires et associations représentant les avocat-e-s.

Article 7 CPN – Exploitation de la crédulité

Selon une partie de la commission, la teneur actuelle de cette disposition, d'ores et déjà en vigueur dans le CPN, centrée sur la seule notion de « crédulité » et sur des promesses d'influence, apparaît aujourd'hui restrictive et potentiellement désuète. Les recherches et observations du terrain montrent que le fait de soutirer des avantages financiers par des manœuvres trompeuses repose souvent sur l'exploitation d'une vulnérabilité ou sur des rapports de dépendance affective, économique, relationnelle ou hiérarchique (relations d'emprise), plutôt que sur la seule crédulité de la victime. Une telle terminologie tend par ailleurs à faire porter implicitement une responsabilité sur la victime, alors que les mécanismes en jeu relèvent avant tout de l'exploitation d'une situation de vulnérabilité ou de dépendance.

Le Ministère public, dans le cadre de la consultation du rapport du Conseil d'État et du projet de loi auprès des milieux intéressés, a proposé d'ajouter une disposition réprimant l'exploitation de la dépendance ou de la faiblesse, inspirée de l'article 157 CP, sans exigence d'une contre-prestation. Cette proposition visait principalement des situations dans lesquelles des personnes âgées sont abusées par des individus qui, sous couvert de serviabilité ou de bienveillance, obtiennent d'elles des cadeaux ou avantages. Il ne s'agit pas de cas liés à la violence domestique. Cette proposition n'a finalement pas été retenue. Le Conseil d'État a en effet exprimé des réserves quant à la compétence du canton pour légiférer dans ce domaine, considérant notamment que [l'article 146 CP](#) relatif à l'escroquerie permet déjà de sanctionner certaines formes d'exploitation de la vulnérabilité lorsqu'elles reposent sur une tromperie.

Article 10 CPN – Mise en danger par des animaux

La commission s'est interrogée sur la situation du bétail en liberté dans des pâturages traversés par des chemins de randonnée. Le premier alinéa pourrait notamment s'appliquer à un promeneur qui excite ou effraie le bétail par ses cris ou ses gestes, ou qui ne maîtrise pas son chien, mettant ainsi en danger des personnes ou des animaux.

S'agissant du second alinéa, la commission a relevé que, lorsque le bétail pâture librement et que son propriétaire n'est pas présent, celui-ci ne dispose d'aucune possibilité concrète de le retenir.

La responsabilité civile du détenteur du bétail pourrait toutefois être engagée en application de l'article 56 CO. Cette disposition prévoit que, lorsqu'un animal cause un dommage, la personne qui le détient est responsable, à moins qu'elle ne démontre qu'elle l'a gardé et surveillé avec toute l'attention commandée par les circonstances ou que sa diligence n'aurait pas permis d'empêcher la survenance du dommage (al. 1). Le détenteur conserve en outre son recours lorsque l'animal a été excité par un tiers ou par un animal appartenant à autrui (al. 2).

Selon la commission, appliquée au cas du bétail pâture librement, cette disposition pourrait notamment conduire à retenir la responsabilité du détenteur si une personne qui se promène est attaquée par son bétail et s'il n'a pas pris les mesures de précaution commandées par les circonstances, par exemple en installant une signalisation appropriée. En revanche, dans les cas où l'incident serait imputable au comportement d'un tiers, la responsabilité du détenteur pourrait être exclue. Tel pourrait notamment être le cas si un promeneur laisse son chien sans laisse et que celui-ci excite le bétail, contribuant ainsi de manière déterminante à la survenance du dommage.

Article 16 CPN – Mendicité

Le nouvel article 16 vise notamment la mendicité intrusive ou agressive et la mendicité à proximité d'un appareil automatique (qui suppose une manipulation d'argent) comme un distributeur ou un horodateur.

La notion de « manière intrusive ou agressive », qui vient de la CourEDH et de la

jurisprudence du Tribunal fédéral, et qui a été reprise par les cantons de Vaud et de Bâle (Genève parle de méthodes envahissantes), implique un comportement actif, contrairement à la mendicité passive, qui reste licite, sauf si elle est pratiquée à proximité d'un appareil automatique ou par exploitation de mineurs ou de personnes dépendantes. Ainsi, le seul fait de demander de l'aide de manière non insistante, sans contraindre le passant dans ses mouvements, sans l'importuner, sans le suivre, sans l'encercler, sans l'invectiver, sans bloquer un accès, ne tombe pas dans le champ d'application de l'article 16 CPN. En revanche, insister auprès des client-e-s d'une terrasse de restaurant ou à l'intérieur d'un établissement public, d'un immeuble, auprès de personnes qui attendent leur bus ou leur train, et qui de ce fait sont captives et ne peuvent éviter le contact, relèvent de l'intrusion.

ENTRÉE EN MATIÈRE (ART. 171 OGC)

À l'unanimité, la commission propose au Grand Conseil d'entrer en matière sur ce projet de loi, puis de le modifier comme suit :

PROJET DE LOI ET AMENDEMENTS

Loi actuellement en vigueur Code pénal neuchâtelois (CPN)	Projet de loi du Conseil d'État	Amendements que la commission propose d'accepter (art. 172 OGC)	Amendements que la commission propose de refuser (art. 172 OGC)
	Dommages aux affiches <i>Art. 8</i> Quiconque, sans droit et intentionnellement, aura arraché, lacéré ou rendu inutilisables ou illisibles, même partiellement, des affiches officielles ou que des particuliers ont fait placarder dans des lieux et à des conditions fixées par la loi ou par l'autorité, sera puni de l'amende.		Amendement du groupe VertPOP Article 8 <i>Abrogé.</i> Refusé par 7 voix contre 6. <i>(en cas d'acceptation de cet amendement, la numérotation des articles suivants est décalée en conséquence)</i>
	Graffitis <i>Art. 9</i> Quiconque aura intentionnellement Sali, par des dessins, des inscriptions ou de toute autre manière, les édifices, leurs parties intégrantes, les monuments ou les clôtures sera puni de l'amende.	Amendement de la commission <i>(initialement déposé par le groupe VertPOP)</i> Article 9 <i>Abrogé.</i> Accepté par 7 voix contre 6. <i>(en cas d'acceptation de cet amendement, la numérotation des articles suivants est décalée en conséquence)</i>	

Loi actuellement en vigueur Code pénal neuchâtelois (CPN)	Projet de loi du Conseil d'État	Amendements que la commission propose d'accepter (art. 172 OGC)	Amendements que la commission propose de refuser (art. 172 OGC)
	Communication avec une personne détenue <i>Art. 22</i> Quiconque aura communiqué sans autorisation avec une personne détenue, notamment depuis l'extérieur de l'établissement, sera puni de l'amende.	Amendement de la commission Article 22 Quiconque, <u>à proximité immédiate d'un établissement de détention, aura interpellé une personne détenue ou aura conversé avec elle, de vive voix</u>, sera puni de l'amende. Accepté à l'unanimité.	Amendement du groupe socialiste Article 22 <u>Abrogé.</u> Refusé par 8 voix contre 4 voix et 1 abstention <i>(en cas d'acceptation de cet amendement, la numérotation des articles suivants est décalée en conséquence)</i>

COMMENTAIRES SUR LES AMENDEMENTS

Amendement du groupe VertPOP, article 8, CPN

Le groupe VertPOP propose l'abrogation de cet article, considérant que les déprédations d'affiches et les graffitis sont déjà susceptibles d'être sanctionnées sur la base de [l'article 144 CP](#). Il relève en outre que cette disposition prévoit, dans certains cas, une poursuite d'office, alors que les infractions de moindre gravité sont en principe poursuivies sur plainte. À cet égard, il lui paraît difficilement justifiable que la dégradation d'une affiche ou d'un mur fasse l'objet d'une poursuite d'office, alors que des voies de fait, voire certaines lésions corporelles simples, ne sont poursuivies que sur plainte.

Le groupe VertPOP relève également que l'article 144 CP prévoit déjà une poursuite d'office lorsque le dommage est commis à l'occasion d'un attroupement formé en public ou lorsqu'il est considéré comme considérable. Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, le seuil du dommage considérable est fixé à CHF 10'000.-. En dessous de ce montant, les dommages à la propriété sont en principe poursuivis sur plainte.

Le Conseil d'État estime néanmoins que l'article 8 doit être maintenu, notamment en raison de sa portée préventive et de son application aux affiches de campagnes électorales. Il considère que cette disposition ne fait pas double emploi avec l'article 144 CP, dès lors qu'elle ne vise pas la valeur patrimoniale de l'affiche, mais la préservation d'un cadre respectueux du débat démocratique durant les campagnes électorales.

Le groupe VertPOP ne partage pas cette appréciation. Il relève qu'un parti politique dont les affiches sont endommagées peut déposer plainte, indépendamment du montant du dommage subi. Le seuil de CHF 10'000.- ne constitue en effet pas une condition pour déposer plainte, mais détermine uniquement les cas dans lesquels l'infraction est poursuivie d'office en vertu de l'article 144 CP. L'abrogation de l'article 8 aurait ainsi pour seul effet de faire reposer sur le parti politique concerné la démarche consistant à déposer plainte afin de permettre l'ouverture d'une enquête. Pour le groupe VertPOP, cette solution apparaît proportionnée au regard de la gravité de l'infraction.

L'amendement est refusé par 7 voix contre 6.

Amendement de la commission (initialement déposé par le groupe VertPOP), article 9 CPN

Le groupe VertPOP propose également l'abrogation de cet article, pour les mêmes motifs que ceux invoqués à l'encontre de l'article 8 CPN, à savoir que la poursuite d'office ne se justifie pas pour les graffitis et que ceux-ci sont déjà susceptibles d'être réprimés sur la base de l'article 144 CP.

Le Conseil d'État s'oppose fermement à cette abrogation, faisant valoir que cette disposition vise à assurer la protection du patrimoine public et privé. Il souligne notamment les coûts importants supportés par les collectivités publiques pour le nettoyage des graffitis, et estime dès lors nécessaire de maintenir une disposition permettant de sanctionner ces comportements par une amende.

Plusieurs commissaires font état de l'exaspération de propriétaires confrontés à des façades régulièrement taguées, entraînant des frais de nettoyage et de rénovation pouvant atteindre plusieurs milliers de francs. Ils ont par ailleurs relevé le risque d'une inégalité de traitement entre propriétaires. Ainsi, selon eux, un propriétaire confronté à un graffiti qu'il juge particulièrement disgracieux pourrait souhaiter déposer plainte, tandis qu'un autre, estimant l'inscription davantage esthétique ou artistique, pourrait choisir de ne pas le faire.

Les auteurs de l'amendement ne partagent toutefois pas cet avis. Ils considèrent que l'article 9 n'apporte pas de protection supplémentaire, mais a pour seul effet de se substituer aux personnes lésées dans la démarche de poursuite pour des faits qu'ils

considèrent comme mineurs. Ils rappellent à cet égard que l'article 144 CP prévoit déjà une poursuite d'office dans les conditions exposées lors de l'examen de l'article 8 CPN.

Un commissaire relève en outre que la formulation actuelle de l'article pourrait conduire à réprimer certaines formes d'expression artistique, alors même que certaines d'entre elles sont, avec le temps, reconnues comme faisant partie du patrimoine culturel cantonal. Une commissaire estime également disproportionné de prévoir une poursuite d'office pour l'auteur d'un graffiti, alors que, pour d'autres infractions pourtant plus graves, il appartient à la personne lésée d'engager elle-même la procédure par le dépôt d'une plainte. À leurs yeux, l'article devrait ainsi être nuancé, dès lors que le mécanisme de poursuite d'office apparaît inutilement contraignant.

Enfin, les auteurs de l'amendement considèrent que la poursuite d'office ne constitue pas, en elle-même, une réponse efficace au phénomène des graffitis. Le fait de poursuivre leur auteur ne garantit en effet pas l'enlèvement de l'inscription. Il appartient en premier lieu au propriétaire de prendre les mesures nécessaires pour faire nettoyer ou restaurer le bien et, s'il entend obtenir réparation auprès de l'auteur, de déposer plainte. Selon cette approche, les propriétaires devraient conserver la liberté de dénoncer ou non les faits, plutôt que de voir ceux-ci faire systématiquement l'objet d'une poursuite d'office.

L'amendement a finalement été accepté par 7 voix contre 6.

Amendement de la commission, article 22 OU amendement du groupe socialiste, article 22

Le groupe socialiste propose de supprimer l'interdiction de communiquer avec une personne détenue, estimant qu'une telle mesure porte atteinte à ses droits fondamentaux. Il considère qu'une restriction supplémentaire de ces droits ne saurait être admise dès lors que des mécanismes existent déjà pour assurer la sécurité des personnes concernées. Le dispositif envisagé pose en effet comme principe l'interdiction de communiquer, sous réserve d'une autorisation préalable, alors que, selon le groupe socialiste, l'exercice d'une liberté fondamentale doit constituer la règle et sa restriction l'exception. Une telle restriction doit en outre reposer sur un intérêt public prépondérant et respecter le principe de proportionnalité. Le groupe relève également que l'article 15 CPN relatif au trouble de la tranquillité publique permettrait déjà de traiter les situations dans lesquelles des personnes communiquent avec les détenus en criant depuis la voie publique, ces comportements pouvant constituer du tapage.

Le Conseil d'État s'oppose à cet amendement, considérant que la disposition revêt une importance particulière pour les agent-e-s de détention. Il relève que certaines personnes se rendent aux abords des établissements pénitentiaires pour communiquer avec des détenus en criant depuis la rue, ce qui peut générer une forte pression et un sentiment d'angoisse chez les agent-e-s de détention amenés à intervenir, en plus des nuisances susceptibles d'être occasionnées pour le voisinage. Il estime par ailleurs que l'article 15 CPN ne permet pas de régler l'ensemble de la problématique, dès lors que le bien juridique protégé par la disposition proposée dépasse la seule tranquillité publique aux abords de l'établissement.

À la suite des discussions menées au sein de la commission, le SJEN a élaboré un nouvel amendement visant à trouver un compromis entre les différentes positions exprimées. Le Conseil d'État ne s'oppose pas à cette nouvelle formulation.

Le nouvel amendement est préféré à celui du groupe socialiste par 8 voix contre 4 et 1 abstention.

Vote final

À l'unanimité, la commission propose au Grand Conseil d'accepter ce projet de loi amendé selon ses propositions.

Préavis sur le traitement du projet (art. 272ss OGC)

Sans opposition, la commission propose au bureau du Grand Conseil que le projet soit traité par le Grand Conseil en débat libre.

À l'unanimité, la commission a adopté le présent rapport le 18 août 2026.

Neuchâtel, le 18 août 2026

Au nom de la commission législative :

La présidente,
C. DUTOIT

La rapporteure,
M. MÜLLER