



**Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil
à l'appui
d'un projet de décret
sur l'introduction à titre expérimental
des moyens électroniques facilitant
l'exercice des droits politiques
(eVoting et eSignature)**

(Du 22 août 2001)

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs,

CONDENSÉ

Le canton de Neuchâtel a développé un concept de vote par Internet qui a été retenu par la Confédération en tant que projet pilote dans le cadre des projets fédéraux en matière de cyberadministration.

Des essais pilotes doivent être entrepris pour tester la fiabilité du système de vote par Internet (eVoting) avant que cette nouvelle manière d'exercer les droits politiques, aussi bien en matière d'élections que de votations, soit étendue à l'ensemble du pays.

Dans une perspective à plus long terme, le concept développé par notre canton porte également sur la signature électronique des initiatives et des référendums (eSignature). Il est nécessaire là aussi que des essais pilotes soient menés pour tester la fiabilité du système et permettre ainsi aux électrices et électeurs d'exercer en toute sécurité leurs droit politiques par les nouveaux moyens électroniques.

Le Conseil d'Etat a décidé de promouvoir ces nouveaux instruments de la démocratie directe. Il a en outre décidé, dans la mesure du possible, d'être particulièrement actif dans le domaine de la cyberadministration (« portail virtuel unique »), persuadé qu'il est que les techniques de l'information et de la communication actuelles façonneront à bref délai le visage de l'administration de demain.

Il vous demande, par le présent rapport, de lui en donner les moyens.

PRÉAMBULE

L'informatique fait dorénavant partie de notre environnement quotidien et va encore, dans les années à venir, influencer de manière prépondérante la communication globale entre tous les acteurs de notre société.

Un canton comme le nôtre qui se positionne à travers son économie à la pointe des nouvelles technologies se doit de montrer la voie, et ce d'autant plus quand il en a la possibilité et qu'il est soutenu en cela par une bonne organisation informatique entre tous les partenaires publics (Etat, communes et services parapublics).

Ainsi, dans la suite logique de l'informatisation des tâches administratives internes à ses services, l'Etat de Neuchâtel veut maintenant présenter ses prestations sur Internet à l'ensemble de ses usagers comme de ses partenaires (entreprises, corporation, etc.). Cette volonté d'ouvrir notre administration et de développer des prestations en ligne (par Internet) est aujourd'hui possible par le fait que nous avons pratiquement terminé la numérisation de l'ensemble de nos systèmes d'information et par l'importance qu'ont pris l'informatique et Internet dans la vie économique et publique de ce début de siècle.

La mise en œuvre de nouveaux concepts de communication entre le gouvernement et le citoyen doit s'inscrire dans une politique à moyen ou long terme et pouvoir se réaliser, par étapes, au travers d'expériences pilotes porteuses d'enseignement, mais à des coûts et à des risques calculés.

La Confédération a bien compris cet enjeu et désire positionner la Suisse comme pays leader dans la prise en compte des nouvelles technologies de l'information et de la communication. Pour cela, elle a mis en œuvre deux groupes de travail réunissant ses services et les cantons pour développer le Guichet virtuel unique ainsi que des expériences pilotes d'eDémocratie.

Dans cette perspective, notre canton s'est positionné avec Genève et Zurich, pour réaliser d'ici à fin 2002, voire début 2003 des expériences pilotes dans le vote électronique (eVoting) et la signature électronique en matière d'initiatives et de référendums (eSignature).

Le rapport qui vous est présenté a donc pour but :

- de vous informer sur la politique de l'Etat de Neuchâtel en matière de développement des nouvelles technologies de l'information et de la communication dans le but d'offrir, à nos usagers et partenaires, la gestion en ligne de la plupart des prestations de notre administration ;
- de vous présenter les grandes lignes des projets suisses et neuchâtelois de vote électronique et de signature électronique ;
- d'obtenir l'accord de votre autorité pour réaliser jusqu'à fin 2005, dans un cadre très strict, des projets pilotes de vote électronique et, en cas d'accord avec la Confédération, de signature électronique de référendums et d'initiatives par l'adoption d'un décret de portée générale y relatif.

1. PARTIE GÉNÉRALE

1.1. Introduction

1.1.1. Système d'information

En vingt ans, et à l'aide de l'outil informatique, il a été possible de rationaliser et d'informatiser presque tous les services de l'administration cantonale neuchâteloise. L'informatique a donc permis de transformer fondamentalement les activités des employés de l'Etat en automatisant la plupart des tâches manuelles et surtout en numérisant l'ensemble des informations gérées (passage des fiches et des grands livres à des bases de données).

Avec la création de ces bases de données centrales ou sectorielles, il a été créé, dans le respect de la loi cantonale sur la protection de la personnalité, de véritables mines d'or d'informations globales et administratives, notamment sur les personnes, les entreprises, les biens-fonds, le cadastre, les contribuables, les conducteurs et les véhicules.

1.1.2. Infrastructures existantes

En parallèle à l'élaboration des bases de données centrales, un important travail d'informatisation individuelle et de mise en réseau a été réalisé de manière à ce que tous les postes de travail de l'administration cantonale puissent dialoguer entre eux à l'aide d'outils modernes (messagerie, partage de répertoires, fax service, gestion électronique de documents, Intranet et Internet) au sein d'un réseau administratif unique (Nœud cantonal).

Depuis 1998, une nouvelle infrastructure de communication a été mise en œuvre pour desservir les besoins des écoles neuchâteloises (réseau pédagogique neuchâtelois: RPN). Cette infrastructure est appelée à se développer encore, de manière importante, dans les quatre prochaines années suite au projet d'informatisation des écoles accepté par le Grand Conseil lors de sa session de février 2001.

Au niveau de la téléphonie, un réseau privé (RETINE) relie entre eux plus de 80% des collaborateurs et collaboratrices de l'Etat et des villes de Neuchâtel et de La Chaux-de-Fonds permettant ainsi de diminuer les coûts de communication par l'usage d'un réseau privé.

Pour la gestion des impressions et de la mise sous pli, l'Etat de Neuchâtel a créé un centre unique d'impression à Fleurier servant les besoins de l'ensemble des collectivités publiques neuchâteloises.

1.1.3. Organisation informatique

Le canton de Neuchâtel avec ses partenaires communaux (la ville de Neuchâtel, dont le Centre électronique de gestion (CEG) assure par mandat l'informatique administrative de 55 communes du canton, et celle de La

Chaux-de-Fonds) s'est doté, depuis 1981, d'une organisation informatique dont les principales caractéristiques sont de permettre :

- d'effectuer des choix stratégiques en commun,
- de définir des standards uniques pour tous les partenaires neuchâtelois,
- de créer des centres de compétences transversaux (Etat, communes, services paraétatiques),
- de s'appuyer sur des infrastructures communes.

De cette approche politique et stratégique, il a été défini et mis en œuvre de nombreux centres de compétences transversaux, dont les plus connus sont :

- le réseau informatique administratif (Nœud cantonal) ;
- le réseau informatique des écoles (Réseau pédagogique) ;
- le centre de réparation de l'Entité neuchâteloise (CREN) ;
- le centre d'impression et de mise sous pli (CIFL) ;
- le système d'information du territoire neuchâtelois (SITN) ;
- le logiciel de gestion administrative des écoles (CLOEE) ;
- le logiciel de gestion administrative des communes (GIADM) ;
- le système d'information de la santé coordonné par la Fondation neuchâteloise d'informatique santé (FNIS).

1.1.4. Le service aux usagers

Force est de constater par contre qu'en vingt ans, le service aux usagers des collectivités publiques n'a pas ou peu évolué ; en particulier, dans les possibilités d'offrir en ligne, c'est-à-dire par Internet, des prestations de qualité sans contrainte ni de temps ni de lieu.

Comme il y a vingt ans, les usagers obtiennent des prestations des collectivités publiques en écrivant, en téléphonant ou en passant à de multiples guichets disséminés sur l'ensemble du territoire. Chacune de ces démarches engendre, au sein des administrations concernées, des tâches répétitives lourdes et coûteuses en personnel.

On peut estimer aujourd'hui que plus de 30% des demandes des usagers pourraient être gérées, grâce à Internet, sans aucun intermédiaire. Or paradoxalement, malgré l'informatisation existante, toutes ces demandes ou questions sont encore prises en compte et gérées directement par du personnel de l'Etat. A titre d'exemple, on relèvera que chaque année, le service des contributions doit gérer près de 40.000 demandes de report de délai pour l'envoi des déclarations d'impôts, ce qui engendre pour chaque demande, un accès au système informatique, des recherches de personne et finalement une inscription du nouveau délai dans la base de données des contribuables. La plupart de ces demandes proviennent de fiduciaires,

d'avocats ou de notaires dont les bureaux sont, en général, informatisés. Il serait pourtant aisé d'éviter une grande partie de ces travaux administratifs en transportant cette activité vers le contribuable ou son mandataire, par l'ouverture de la base de données en question via Internet.

Le concept évoqué ci-dessus, soit d'ouvrir les bases de données des collectivités publiques aux usagers et partenaires afin de diminuer sensiblement les charges administratives et par la même occasion d'assurer des économies importantes de gestion, est au cœur des concepts « d'eGouvernement et d'eDémocratie ».

Le e devant les mots courants comme eGouvernement, eAdministration, eBusiness, eDémocratie, eVoting, eSignature, etc. signifie sommairement « électronique et en ligne ».

1.2. Situation au niveau fédéral

L'irruption massive de l'électronique dans le secteur public n'a pas échappé à la Confédération. Consciente qu'il faudra vraisemblablement des années d'étude et d'expérimentation avant que le vote et la signature électroniques ne deviennent réalité en matière de droits politiques et révolutionnent ainsi la vie politique, elle a cependant décidé d'agir dès maintenant pour mettre en place les structures juridiques autorisant des projets pilotes en la matière.

Le 20 juin 2001, la Chancellerie fédérale a mis en consultation auprès des milieux intéressés, dont notamment notre canton et les partis politiques, un projet de révision partielle de la loi fédérale sur les droits politiques. L'un des objets essentiels de cette modification législative porte justement sur le vote électronique.

Par l'introduction d'un nouvel article 8a dans la loi, le Conseil fédéral reçoit le pouvoir, en accord avec les cantons et les communes intéressés, d'autoriser l'expérimentation du vote électronique en le limitant à une partie du territoire, à certaines dates et à certains objets. Cette nouvelle disposition juridique fait obligation au Conseil fédéral de garantir, lors de ces expérimentations, le contrôle de la qualité d'électeur, le secret du vote et le dépouillement de la totalité du suffrage, tout risque d'abus devant au surplus être écarté.

La consultation s'est terminée le 30 septembre 2001. Ses résultats ne sont pas encore connus.

1.3. Situation au niveau des autres cantons

Actuellement, seuls Genève, Zurich et notre canton ont été choisis comme cantons pilotes pour expérimenter le vote et la signature électroniques.

Le canton de Genève réalisera un premier essai pilote impliquant des moyens relativement simples en fin de cette année déjà. Un test à blanc aura lieu auprès de 7500 écoliers appelés à voter au moyen de cartes à code

secret. Si l'essai s'avère concluant, tous les citoyens genevois pourront voter de cette manière, dans un essai pilote grandeur nature, dès 2002.

Quant au projet pilote du canton de Zurich, il consiste à créer un registre cantonal harmonisé qui puisse être géré par voie électronique. Ce système devrait être inauguré en 2003 dans le cadre d'un essai pilote.

En outre, tous les cantons ont signé une convention avec la Confédération portant sur la collaboration entre celle-ci et les cantons relative à l'ouverture du guichet virtuel unique. Ce guichet virtuel permettra aux citoyens qui le désirent d'obtenir des informations, tant au niveau fédéral, cantonal que communal et, à terme, d'effectuer des transactions. Le premier essai pilote en ligne devrait commencer dès le mois de décembre prochain.

1.4. Position de la Suisse au niveau international en matière de démocratie électronique

Lors du dernier forum mondial de la démocratie électronique qui s'est tenu à Paris au mois de mai dernier, il est apparu que la Suisse occupait une position de pointe dans ce domaine. Elle y joue même un rôle de pionnier pour ce qui est du vote électronique.

2. PARTIE SPÉCIALE

2.1. eGouvernement

2.1.1. Définition

L'eGouvernement est l'adoption par les collectivités publiques des nouvelles technologies de l'information et de la communication dans son rapport avec les citoyens et dans sa relation avec les administrés, collaborateurs et partenaires du service public.

Nous parlerons ci-après d'internautes pour désigner l'utilisateur qui accède aux prestations de l'Etat via Internet.

2.1.2. Niveau de communication du eGouvernement

Les quatre niveaux de communication du eGouvernement, du plus simple au plus complexe, sont :

2.1.2.1. Niveau 1: Informations

Il faut comprendre, sous cette appellation, le site Internet classique qui ne donne que des informations sur l'Etat aux internautes.

Exemple :

Description du système d'imposition avec le calendrier des échéances et les lieux et heures où il est possible d'obtenir des informations complémentaires.

2.1.2.2. Niveau 2: Communications

Au niveau 2, on intègre sur le site informationnel des possibilités sommaires de communication comme la messagerie électronique ou le transfert de fichiers.

Exemple :

Description du système d'imposition avec le calendrier des échéances et les lieux et heures où il est possible d'obtenir des informations complémentaires mais également avec possibilité de poser des questions via la messagerie et de simuler une taxation fiscale cantonale, communale et fédérale en fonction du revenu et de la fortune du contribuable.

2.1.2.3. Niveau 3: Transactions

Le niveau transactionnel est le premier niveau de prestations qui touche le cœur du système d'information de l'Etat. Il doit permettre une communication de données sensibles voire confidentielles entre la collectivité publique et l'internaute nécessitant la mise en œuvre de concepts de sécurité élevés. En contrepartie, c'est le niveau qui permet d'éliminer, potentiellement, toutes les activités et tâches intermédiaires réalisées généralement par les employés des collectivités publiques entre l'internaute et les informations qu'il recherche. Toutes les demandes sont alors traitées comme des transactions sécurisées intégrées à un Guichet virtuel unique.

Exemple :

Description du système d'imposition avec le calendrier des échéances et possibilité de poser des questions via la messagerie et de simuler une taxation fiscale cantonale, communale et fédérale en fonction du revenu et de la fortune du contribuable. En sus, le contribuable peut également obtenir ou fournir des informations sur sa situation fiscale (envoi des données de base de la déclaration, compte courant, gestion des échéances, report de délais, détail des intérêts dus, etc.).

2.1.2.4. Niveau 4: Collaborations

Ce dernier niveau intègre dans le processus de communication, l'ensemble des acteurs d'une transaction donnée. L'utilisateur transmet une information qui est ensuite traitée dans sa globalité, quels que soient les partenaires concernés. C'est le système informatique qui effectue les traitements et les renvoie auprès de tous les acteurs de manière à rendre cohérente la demande et son traitement pour l'internaute.

Exemple :

Description du système d'imposition avec le calendrier des échéances et possibilité de poser des questions via la messagerie et de simuler une

taxation fiscale cantonale, communale et fédérale en fonction du revenu et de la fortune du contribuable. Le contribuable peut également obtenir ou fournir des informations sur sa situation fiscale (envoi des données de base de la déclaration, compte courant, gestion des échéances, report de délais, détail des intérêts dus, etc.) avec, en plus, possibilité de gérer en continu tous les aspects de ses besoins qui sont liés indirectement à la déclaration d'impôt tels que, par exemple, droit aux subventions de l'assurance maladie, aux prestations complémentaires ou aux bourses d'étude ou de formation.

2.1.3. Concept neuchâtelois de mise en œuvre du eGouvernement

Le concept neuchâtelois repose sur les postulats suivants :

- site informationnel propre à chaque collectivité publique, mais lié au site www.ne.ch (site Internet) ;
- un seul Guichet virtuel regroupant toutes les prestations de toutes les collectivités publiques.

2.1.3.1. Site informationnel

Chaque partenaire (Etat, communes, services paraétatiques, etc.) peut créer et développer son propre site informationnel en toute indépendance en veillant, au minimum, à associer son site à l'adresse www.ne.ch.

2.1.3.2. Guichet virtuel unique ou Guichet unique

Les coûts de mise en place d'un Guichet unique sont relativement élevés et ne permettent pas à une collectivité de taille moyenne (moins de 100.000 habitants) de le développer et de le maintenir seule. Dans ce but, les partenaires neuchâtelois se sont mis d'accord pour créer un seul Guichet unique regroupant, à l'avenir, toutes les prestations des collectivités publiques neuchâteloises, que ces prestations appartiennent aux niveaux de communication 2, 3 ou 4 (voir paragraphe 2.1.2).

2.1.4. Plan d'action général

La mise en place du eGouvernement est un projet de société à échéance de dix ans. Il n'est pas possible de réaliser ce concept d'un seul coup ; c'est pourquoi, il faut pouvoir s'appuyer sur une stratégie à court, moyen et long terme dont les principales étapes sont :

Mars 2002 :

Ouverture du Guichet unique aux internautes permettant d'accéder aux premières prestations pilotes et surtout d'obtenir les droits d'accès individuels.

Septembre 2002 :

Lancement du projet eVoting soutenu par la Confédération, projet phare qui devrait lancer officiellement l'eGouvernement dans le canton de Neuchâtel.

Dès 2003:

Deux fois par année au moins, mise à disposition de nouvelles prestations, de manière à offrir, à terme, aux internautes la plupart des prestations des collectivités publiques neuchâtelaises.

2.1.5. Nouvelle infrastructure de communication

Pour la première fois dans l'histoire informatique de ce canton, nous vous proposons de construire une infrastructure de communication permettant de recevoir 24 heures sur 24 et 7 jours sur 7 un nombre très important d'internautes (plusieurs milliers) dans un environnement sécurisé, dont les principaux composants sont :

- un point d'accès unique pour l'identification des internautes,
- un portail de présentation des transactions,
- des transactions en ligne,
- une sécurité optimale.

2.1.5.1. Point d'accès unique pour l'identification des internautes

Les internautes devront demander explicitement de pouvoir bénéficier des prestations du Guichet unique au travers d'un formulaire et d'un contrat stipulant les droits et devoirs de chaque partenaire.

Les internautes recevront alors deux informations clés pour le contrôle d'accès. Tout d'abord un nom de contrat et un mot de passe individuel et confidentiel qui, d'un point de vue sécuritaire, sont des informations à conserver dans sa mémoire. Puis l'internaute recevra par la poste une carte de crédit contenant une liste à numéros, information à posséder sur soi et à considérer comme une carte de crédit.

La prise en compte et le cumul de ces deux informations confidentielles doivent permettre d'assurer l'authentification de l'internaute sur le Guichet unique.

2.1.5.2. Portail de présentation des transactions

Une fois identifié, l'internaute entrera dans le portail des collectivités publiques neuchâtelaises et se trouvera dans un environnement personnalisé lui permettant d'organiser son bureau virtuel et d'accéder ensuite, selon son profil, aux transactions déjà développées.

2.1.5.3. Transactions en ligne

Comme présenté précédemment, le cœur du système d'information du eGouvernement c'est de permettre l'accès, par les internautes, à des données essentielles et confidentielles au travers de programmes spécifiques appelés transactions.

Les transactions seront de tous types, de la consultation de données existantes (situation fiscale par présentation du compte courant), à la demande d'ouverture d'une nouvelle procédure administrative (permis de construire) en passant par la transmission d'informations confidentielles (vote électronique).

2.1.5.4. Sécurité optimale

La sécurité est et sera toujours une préoccupation centrale et majeure des projets d'eGouvernement.

Sachant que la sécurité absolue n'existe pas, nous travaillons à mettre en place un concept de sécurité à plusieurs niveaux rendant finalement toute tentative frauduleuse d'accès extrêmement coûteuse et totalement disproportionnée par rapport aux résultats escomptés.

Au niveau du réseau, plusieurs firewalls seront mis en place. Firewall, cet anglicisme signifiant mur de feu englobe toutes les techniques de sécurisation à mettre en œuvre pour combattre, par tous les moyens possibles, les tentatives d'intrusion dans les systèmes informatiques.

L'accès au Guichet unique se fera à l'aide de trois informations individuelles impossibles à obtenir, sauf complicité du bénéficiaire (nom de contrat, mot de passe et code à numéro). Le niveau de sécurité du Guichet unique sera au moins identique à celui utilisé actuellement pour le télébanking de la Banque cantonale neuchâteloise. Comme le code à numéro change à chaque connexion, il n'y a aucune possibilité de pouvoir le voler pour se substituer à un autre internaute.

La transaction sera sécurisée par l'appel à une procédure de contrôle d'accès et par un code d'identification qui permettra de s'assurer que les informations transmises concernent toujours le même internaute malgré le fait que celui-ci utilise différentes transactions.

En attendant la mise en œuvre de l'infrastructure à clé publique au niveau Suisse, nous avons choisi pour toute transaction nécessitant le niveau de signature électronique, de l'accompagner de deux traitements supplémentaires: d'une part, le contrôle d'un code transaction à usage unique, transmis préalablement à l'internaute par le service concerné (*exemple*: un code votation électronique transmis avec les documents de vote) et, d'autre part, la confirmation, à l'aide de la messagerie (boîte aux lettres connue du Guichet unique), que la transaction s'est déroulée correctement.

Finalement, toute la communication sera cryptée selon les techniques en vigueur dans le monde Internet (actuellement SSL 128 bits).

2.1.6. Mesures d'accompagnement

Le développement des nouvelles technologies de l'information et de la communication au sein même des ménages et des familles est régi par de multiples facteurs, souvent externes, mais favorisant toujours cette

expansion. Ces facteurs sont associés au développement économique (de plus en plus de prestations sont développées et offertes sur Internet), au marché de l'emploi (de plus en plus d'emplois demandent des compétences et des connaissances de l'outil informatique), au monde des loisirs (jeux électroniques), au monde de l'éducation (enseignement assisté par ordinateur, encyclopédies et dictionnaires électroniques, médiathèque, etc.) et au secteur de la communication (CHAT, messagerie électronique, fax, SMS, etc.) pour ne mentionner que les principaux.

Comme on le voit pour une grande partie de la population et en particulier des jeunes générations, l'utilisation de l'outil informatique ne pose pas ou peu de problème particulier et d'ici une dizaine d'années sera entrée dans les mœurs comme le sont déjà la télévision et le téléphone.

Néanmoins, il nous apparaît important, qu'avec ces nouveaux projets d'informatisation touchant directement et pour la première fois notre population dans son ensemble, nous tenions compte des difficultés d'une partie de celle-ci et que nous évitions de créer un nouveau fossé, non pas des générations, mais « numérique » entre ceux qui accèdent et utilisent ces nouveaux médias et ceux qui en restent à l'écart.

Dans ce but, nous veillerons à développer deux prestations de proximité: d'une part, utiliser certaines infrastructures existantes pour assurer des formations spécifiques dans les différentes régions du canton et, d'autre part, installer des postes en libre accès, avec un soutien personnel local.

2.2. eVoting

2.2.1. Généralités

Avant de légiférer sur l'eVoting et l'eSignature, la Confédération a souhaité réaliser préalablement un certain nombre de projets pilotes d'eDémocratie. Pour ce faire, elle s'est adressée à l'ensemble des cantons suisses afin que ces derniers puissent lui présenter des projets, de conception différente, et permettant d'apporter une contribution importante et innovatrice au système de vote existant.

Les projets déposés à la Chancellerie fédérale doivent être réalisés d'ici fin 2002 et répondre à des règles de gestion et de confidentialité bien précises et naturelles, dont les éléments centraux sont:

- les suffrages exprimés électroniquement ne doivent pas pouvoir être interceptés, modifiés ou détournés;
- le contenu des suffrages exprimés électroniquement ne doit pas pouvoir être connu par des tiers;
- seules les personnes ayant le droit de vote doivent pouvoir prendre part au scrutin;
- chaque personne ayant le droit de vote ne dispose que d'une voix et ne peut voter qu'une seule fois.

Trois cantons, Genève, Neuchâtel et Zurich ont déposé un projet de vote électronique et ont obtenu le soutien de la Confédération tant d'un point de vue organisationnel que financier.

Le premier projet accepté est celui du canton de Genève reposant sur une organisation centralisée de gestion des votes et sur un concept relativement simple de vote électronique lié à un système d'authentification par code confidentiel accompagné d'informations personnelles.

Le second projet retenu est celui du canton de Neuchâtel décrit ci-après.

Le troisième projet concerne le canton de Zurich et ne prend en compte pour l'instant que la phase de constitution du registre central des électeurs à partir des registres communaux.

Tous les projets seront suivis, par des groupes d'accompagnement, sous la direction de la Chancellerie fédérale. Des audits externes et indépendants permettront de s'assurer que les règles de confidentialité et de sécurité sont strictement appliquées pour assurer un vote électronique fiable et performant.

2.2.2. Le projet neuchâtelois

Le projet d'eDémocratie déposé par le canton de Neuchâtel prend en compte les votations et les élections fédérales, cantonales et communales à partir de septembre 2002. La particularité du eVoting neuchâtelois est de s'appuyer sur une organisation et une responsabilité globale du vote au niveau des 62 communes et de l'intégrer, pour la partie d'authentification, au concept de sécurité du Guichet unique (canton et communes).

2.2.3. Déroulement du vote

Nous vous présentons ci-après l'ensemble des éléments clé du projet eVoting.

2.2.3.1. Guichet virtuel unique

Comme nous l'avons déjà dit, l'eVoting n'est pas un projet en soi; il est considéré comme une des prestations du Guichet unique.

Ainsi, l'internaute qui souhaiterait réaliser un vote électronique devra préalablement obtenir les droits d'accès au Guichet unique. Pour ce faire, il devra signer un contrat en prouvant initialement son identité. En contrepartie, l'administration lui délivrera un code d'accès avec un mot de passe ainsi qu'une carte à numéro.

2.2.3.2. Registre central des électeurs

L'organisation actuelle des votations et des élections repose sur les 62 communes pour la désignation des électeurs, pour l'expédition du matériel de vote, pour le vote proprement dit et pour le dépouillement.

La mise en place d'un vote électronique nécessite une modification partielle de l'organisation existante afin d'assurer une gestion unique et centrale des droits politiques durant toute la période d'ouverture du vote électronique. C'est la seule manière de réaliser le contrôle du vote unique. Pour ce faire, il est prévu, lors de chaque scrutin, de regrouper les registres communaux afin de créer un fichier central des électeurs. Cette opération n'est possible, à moindre coût dans notre canton, que par le fait qu'il n'existe que quatre solutions informatiques communales différentes pour la gestion des droits politiques dont les deux plus importantes concernent à elles seules 55 communes et touchent 93% de la population.

2.2.3.3. Envoi du matériel de vote

De manière centralisée, un code confidentiel unique sera alors créé et associé à chaque électeur. Un système de publipostage centralisé permettra d'assurer, lors de chaque scrutin, l'envoi du matériel de vote à tous les électeurs.

Le matériel de vote comprendra toutes les informations fédérales, cantonales et communales sur les objets du scrutin ainsi que les données administratives (carte de vote) nécessaires à la validation du vote par correspondance, du eVoting (code individuel confidentiel) ou du vote traditionnel.

2.2.3.4. eVoting

Le eVoting pourra se faire depuis le jour où le citoyen recevra le matériel de vote jusqu'à 24 h 00 le samedi précédant le dimanche de vote.

Pour voter par Internet, le citoyen devra, tout d'abord, s'identifier au Guichet unique et accéder ensuite à la transaction eVoting. Il préparera alors son vote sur son ordinateur, comme il le ferait dans l'isoloir, puis il validera son vote en transmettant le code confidentiel unique. La procédure de vote électronique s'assurera ensuite que la personne n'a pas déjà voté par correspondance, puis mettra à jour le registre des électeurs (mention « a voté ») et finalement inscrira le résultat du vote dans l'urne cryptée.

Une organisation particulière devra être mise en place pour introduire au moment de l'ouverture du vote les clés de cryptage de l'urne électronique et du déverrouillage de l'urne électronique au moment du dépouillement. Le système qui sera mis en place et qui sera audité par des sociétés externes s'appuiera sur un double cryptage assurant l'invulnérabilité totale de l'urne électronique (il faudrait en moyenne plusieurs années de calcul, par les ordinateurs les plus puissants de la planète, pour découvrir les clés permettant d'ouvrir l'urne électronique).

2.2.3.5. Vote traditionnel

Dans la nuit du samedi au dimanche, le système informatique éditera la liste des électeurs par commune en mentionnant explicitement ceux qui ont déjà voté par correspondance ou de manière électronique.

Cette liste permettra d'assurer le vote traditionnel du dimanche matin.

2.2.3.6. Dépouillement

Le dépouillement se déroulera de la même manière qu'aujourd'hui pour les votes par correspondance et pour le vote traditionnel, alors que le début du dépouillement centralisé du vote électronique commencera le dimanche dès 12 h 01 par une phase d'ouverture de l'urne cryptée, suivie de la répartition des résultats, par commune et par objet, pour se terminer par l'envoi des résultats, via notre réseau informatique cantonal (Nœud cantonal), à l'ensemble des communes.

2.2.3.7. Annonce des résultats

Chaque commune établira ses résultats et les transmettra ensuite au canton pour consolidation et contrôle avant annonce et diffusion officielle des résultats globaux et des statistiques associées.

2.2.3.8. Sécurité

Le concept neuchâtelois d'eVoting repose sur des aspects de sécurité très importants. En rattachant le projet eVoting au projet du Guichet unique, le canton de Neuchâtel veut mettre en place une relation de confiance entre l'utilisateur et les administrations concernées en lui offrant un ensemble de prestations sécurisées.

Pour le vote électronique, des niveaux de sécurité supplémentaires seront mis en œuvre :

- code personnel à usage unique pour la validation du vote (à transmettre une fois avec le vote) et reçu préalablement, par courrier, avec les documents de vote ;
- dégroupage des données entre le votant et le résultat du vote (pas de trace dans le système entre le citoyen et l'urne électronique) ;
- cryptage de l'urne électronique ;
- rattachement au registre central des électeurs pour le contrôle du vote unique ;
- message à l'écran informant que la transaction eVoting s'est bien terminée ;
- envoi d'un message électronique confirmant que le vote a bien été pris en compte, ce qui assure le dialogue avec l'internaute et lui donne confiance.

Finalement, de nombreux tests seront réalisés pour contrôler l'ensemble du système de vote et de nombreux audits externes, tant des programmes utilisés que de l'organisation et de la sécurité des systèmes, des réseaux et des transactions, seront réalisés.

2.2.3.9. Planification

Comme on peut le constater, le projet eVoting repose sur une réorganisation partielle du concept de vote existant et sur une synchronisation des tâches

avec les partenaires cantonaux (communes et canton). La mise en œuvre de l'ensemble du projet est planifiée sur douze mois, de la manière suivante :

<i>Prestations</i>	<i>Délai</i>
Approbation par le Grand Conseil du décret autorisant l'expérimentation du vote électronique	octobre 2001
Réalisation des programmes permettant la création du registre central des électeurs	décembre 2001
Mise à disposition des programmes permettant de gérer le Guichet unique	décembre 2001
Ouverture aux usagers du Guichet unique	mars 2002
Fin de réalisation de l'application du eVoting	mars 2002
Premier test du eVoting (population restreinte, moins de 100 personnes)	avril 2002
Deuxième test du eVoting (plus de 100 personnes)	mai 2002
Mise en œuvre et test de la nouvelle organisation du vote sans eVoting	juin 2002
Mise en œuvre officielle du eVoting pour l'ensemble des électrices et électeurs	septembre 2002

Ce planning est provisoire et il peut être remis en cause lors de chaque étape, en particulier lors des tests et suite aux résultats des audits externes.

Au surplus, la Confédération ne donnera son feu vert au eVoting que le jour où elle aura la certitude que tous les critères de réussite et de sécurité préalablement déterminés seront atteints.

2.2.3.10. Conséquences financières

Le coût global de réalisation et de mise en œuvre du projet eVoting est de 2,3 millions de francs. Il se décompose de la manière suivante :

	Fr.
– développement et mise à jour des applications existantes	900.000.—
– serveurs et infrastructure de sécurité et de télécommunication	1.200.000.—
– consulting et audits externes	200.000.—
Total	<u>2.300.000.—</u>

La Confédération participe à hauteur de 80% (1.840.000 francs). Les 20% restants (460.000 francs) sont pris en charge par le canton et une participation des deux villes de La Chaux-de-Fonds et de Neuchâtel.

Il n'est donc pas nécessaire de solliciter un crédit complémentaire auprès de votre Conseil.

2.2.3.11. Conséquences sur le personnel

Les projets pilotes propres à l'introduction de l'eDémocratie dans notre canton devraient se faire avec le personnel actuel, tant au plan communal que cantonal. Ils devraient permettre également à moyen terme de décharger les communes lors de l'organisation des votations et élections.

2.3. eSignature

Comme la possibilité de développer, à moindre coût, le concept de signatures électroniques au niveau des référendums et des initiatives était réalisable dans notre canton, l'Etat de Neuchâtel a également fait une offre, à la Confédération, pour la réalisation d'un tel projet.

Néanmoins, la problématique globale, en particulier celle de la reconnaissance de la signature électronique et des équipements à mettre en œuvre pour la réaliser dans les faits, n'a pas encore obtenu l'aval de la Confédération. Nous pensons cependant que notre concept qui repose essentiellement sur le Guichet unique et sur un contrôle final des signatures par les communes devrait pouvoir être accepté par celle-ci.

Il faut savoir que pour réaliser la signature électronique, il existe de nombreuses possibilités techniques de mise en œuvre : de la plus lourde et la plus fiable, mais également la plus coûteuse, soit celle reposant sur une infrastructure à clé publique, à une solution plus pragmatique, tout aussi fiable selon nous et bien moins coûteuse, soit celle reposant sur notre concept de sécurité du Guichet unique.

Dans l'attente d'une décision de principe de la Confédération, nous souhaitons obtenir le soutien du Grand Conseil pour, le moment venu, réaliser et tester cette nouvelle prestation.

Le coût supplémentaire induit par ce projet a été évalué à 420.000 francs, pris en charge à raison de 80 % (336.000 francs) par la Confédération et de 20 % (84.000 francs) par le canton.

2.4. Aspects juridiques : eDémocratie

2.4.1. Généralités

L'introduction de l'eDémocratie, notamment de l'eVoting et de l'eSignature, dans les législations fédérale et cantonales pose de nombreux problèmes techniques et organisationnels, mais aussi juridiques et politiques. Pour pouvoir au mieux en cerner les contours, il est indispensable de permettre de tester, sur une période limitée, les solutions envisagées dans le cadre d'essais pilotes. Ces essais pilotes ne peuvent bien entendu se réaliser que s'ils reposent sur des bases légales claires, tant au niveau fédéral que

cantonal. De plus, comme la loi cantonale sur les droits politiques, du 17 octobre 1984, prévoit, en son article premier, alinéa 2, qu'elle s'applique à l'organisation des votations et des élections au Conseil National de même qu'au traitement des initiatives populaires et des demandes de référendum en matière fédérale, les dispositions légales nouvelles sur l'eDémocratie doivent être obligatoirement soumises à l'approbation de la Confédération.

2.4.2. Bases légales

2.4.2.1. Au niveau fédéral

Actuellement, le Conseil fédéral peut autoriser les cantons à utiliser des moyens techniques lors des scrutins, sur la base de l'article 84, alinéa 2, de la loi fédérale sur les droits politiques, du 17 décembre 1976 (RS 161.1), loi qui trouve son fondement constitutionnel aux articles 39, 136, 149 et 192 de la Constitution fédérale.

La modification de la loi sur les droits politiques fédérale actuellement en procédure de consultation prévoit explicitement une nouvelle base légale propre au vote électronique par l'introduction d'un nouvel article 8a comme déjà dit ci-devant (1.2).

2.4.2.2. Au niveau cantonal

Notre législation cantonale actuelle ne connaît pas l'eDémocratie. Et pour cause. Il n'empêche que la Constitution cantonale de 1858 ne l'exclut pas, puisqu'à son article 34 elle prévoit que la loi (ou le décret) règle la forme en laquelle le droit électoral sera exercé.

Cette assise constitutionnelle est suffisante pour que l'ensemble des dispositions sur l'eDémocratie puissent trouver leur place dans notre législation. D'ailleurs, notre nouvelle Constitution du 25 septembre 2000, qui entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2002, règle de manière générale la forme dans laquelle doit s'exercer le droit électoral, mais laisse à la loi le soin de régler dans les détails la manière dont le corps électoral exerce ses pouvoirs (notamment art. 1^{er}, al. 2, 37, al. 2, 47, 48, al. 3, et 52, al. 3).

2.4.2.3. Loi ou décret de portée générale

Légiférer traditionnellement sur un sujet aussi complexe que le eVoting et l'eSignature n'est pas envisageable, tant les problèmes posés par ce nouveau mode d'expression du corps électoral sont complexes et encore mal ou pas maîtrisés.

Aussi faut-il envisager, pour faire entrer ce mode d'expression de la volonté populaire dans la réalité concrète et le rendre accessible à tous, une base légale transitoire et limitée dans le temps permettant de résoudre les problèmes politiques qu'il soulève, de mettre en place les structures techniques nécessaires à son utilisation et de permettre de concevoir sous la forme juridique adéquate l'exercice des droits politiques qui en découle.

Cette base légale transitoire doit également rendre possibles les essais pilotes de votations ou d'élections, sur échantillons ou en grandeur nature.

Une loi, au sens formel, qui contient des dispositions de durée illimitée et de nature générale et abstraite, s'adressant à un nombre indéterminé de personnes et régissant un nombre indéterminé de situations de fait, sans référence à un cas ou à une personne déterminée, ne convient pas. Etant par nature d'une durée limitée, ces mêmes règles de droit doivent donc être édictées sous forme de décret de portée générale soumis à référendum (art. 30 de la loi d'organisation du Grand Conseil (OGC), du 22 mars 1993).

2.4.3. Délégation de compétence au Conseil d'Etat

Il est indispensable que l'eDémocratie ait une base légale qui assure l'ancrage des principes qui la régissent dans la loi. Il est tout aussi nécessaire que cette base légale assure une large délégation de compétence au Conseil d'Etat pour que celui-ci puisse expérimenter avec toute l'efficacité voulue l'ensemble des structures d'eVoting et d'eSignature et, plus généralement, le Guichet virtuel. Qu'ils soient effectués lors d'une consultation séparée prévue uniquement à cet effet ou lors d'une votation ou d'une élection habituelle, les essais pilotes devront garantir la libre formation de l'opinion des citoyens et l'expression fidèle et sûre de leur volonté. Tout essai pilote, quel qu'il soit, devra donc être préparé avec soin, car il en ira de la confiance des électeurs dans la démocratie semi-directe. Cependant, comme il est impossible de régler les détails techniques de l'utilisation des moyens électroniques en matière de droits politiques sans connaître au préalable les solutions techniques et les conditions de leur réalisation, le Conseil d'Etat a besoin de pouvoir régler lui-même les modalités des essais pilotes. Le décret proposé permet bien entendu de circonscrire objectivement cette délégation de compétence en délimitant strictement le cadre dans lequel le Conseil d'Etat pourra expérimenter les procédés d'eDémocratie. Ce n'est qu'après cette période d'expérimentation que le Grand Conseil sera saisi d'un projet de loi faisant la synthèse des expériences réalisées et proposant définitivement l'introduction de l'eDémocratie dans notre législation.

Nous ne manquerons pas de vous informer en cours de législature sur l'évolution du projet et les résultats des essais pilotes qui seront effectués.

2.5. Classement d'une motion

Nous pensons que le présent rapport répond à la motion suivante :

97.150

19 novembre 1997

Motion Damien Cottier

Offrir un second souffle à la démocratie

L'implication des citoyennes et des citoyens est, nous le savons, indispensable pour le bon fonctionnement d'une véritable démocratie.

En ce sens, une large participation populaire aux scrutins demeure un pilier fondamental de notre système. Une société dans laquelle la minorité (celle qui se déplace pour voter) décide pour une majorité muette ressemble plus à une forme perverse d'oligarchie qu'à une démocratie saine et vivante.

Partis, élus et médias peuvent donc à juste titre affirmer et réaffirmer leur profonde inquiétude face à la faiblesse du taux de participation électorale devenue chronique en Suisse et tout particulièrement dans notre canton qui, dans ce domaine, ne se montre pas bon élève. A la clôture des bureaux de vote, quel commentateur, quel politique ne commence-t-il en effet pas son analyse par quelques mots sur « la participation qui atteint son niveau le plus bas depuis plusieurs années » ?

Face à ce phénomène, les autorités politiques doivent entamer une réflexion en profondeur et proposer des solutions novatrices. L'expérience menée par l'Etat de Genève est à ce titre encourageante. Ce canton, dans lequel les citoyens reçoivent de manière systématique leur matériel de vote à domicile depuis janvier 1995, a en effet vu ses taux de participation progresser de manière déterminante. Située auparavant régulièrement 5% au-dessous de la moyenne fédérale, l'assiduité des électeurs genevois dépasse désormais systématiquement celle-ci de 5% ! Voilà qui est encourageant et qui nous donne matière à réflexion.

Les électeurs neuchâtelois peuvent certes également voter par correspondance depuis 1995, mais force est de constater que cela n'est pas suffisant, puisque les taux de participation n'ont pas évolué de manière significative. Peu nombreux sont en effet les Neuchâtelois qui usent de ce droit. A titre d'exemple, les chiffres publiés par la commune de Neuchâtel nous permettent de calculer que sur les trois scrutins organisés en 1997, la part de citoyens ayant choisi le vote par correspondance varie entre 4,7 et 7,5%. A Genève, cette part atteint régulièrement 85%. Les chiffres sont limpides: un travail considérable reste à faire.

Par ailleurs, le développement considérable et constant de nouveaux moyens de communications et plus particulièrement celui du World Wide Web ouvrent de nouvelles voies pour la dynamisation de notre démocratie. Si l'organisation des scrutins par de tels moyens paraît encore hors de propos aujourd'hui, la généralisation de l'accès au réseau des réseaux la rendra très vraisemblablement possible sous peu... et inévitable à long terme. Voici une opportunité dont nous devons profiter au plus tôt ! Nous souhaitons donc que l'Etat étudie d'ores et déjà les possibilités qui lui sont ouvertes.

En conséquence, nous demandons au Conseil d'Etat :

- 1. De prendre rapidement des mesures afin d'informer largement la population sur son droit à voter par correspondance.*

2. *D'étudier la question de l'expédition systématique du matériel de vote aux électeurs, en procédant notamment à une analyse des expériences effectuées dans d'autres cantons.*
3. *D'étudier le développement à moyen terme de « scrutins électroniques » auxquels les citoyens pourraient participer par l'intermédiaire du World Wide Web ou d'autres réseaux d'information similaires. Il se préoccupera particulièrement des systèmes de sécurité à développer pour en assurer la fiabilité.*

Ces quelques éléments contribueront, nous en sommes certains, à la véritable croisade que nous devons mener contre l'abstentionnisme.

Cosignataires: P. Hainard, P. Guenot, F. Rutti, J.-B. Wälti, W. Willener, R. Debély, A. Gerber, P. Meystre, P. Sandoz, E. Berthet, F. Droz, W. Haag, M. Schafroth, Ph. Wälti, W. Geiser, D. Burkhalter, M. Berger-Wildhaber et F. Löffel.

Nous vous proposons donc de classer cette motion.

2.6. Conclusion

Le projet eVoting neuchâtelois est un projet d'envergure car il intègre, au niveau des activités comme des responsabilités, une collaboration étroite entre l'Etat et l'ensemble des communes neuchâteloises. De plus, il s'appuie sur un projet encore plus général d'eGouvernement, soit le Guichet unique. Ces deux caractéristiques, bien que contraignantes, permettent d'assurer que les investissements consentis, pour ce projet pilote, apporteront des fruits également sur le moyen et long terme (expérience, mise en œuvre du Guichet unique, fiabilité et pérennité de l'infrastructure mise en œuvre, validation des concepts de sécurité, etc.).

Il repose sur un concept de sécurité à plusieurs niveaux rendant toute tentative de fraude par le eVoting bien moins probable que celle existant actuellement par le vote par correspondance ou, dans une moindre mesure, par le vote traditionnel.

Par son modèle décentralisé, par son intégration au Guichet unique et par ses collaborations entre partenaires (canton et communes), le projet eVoting neuchâtelois est un projet pour la société de l'information du XXI^e siècle qui s'inscrit naturellement dans l'évolution des mentalités de notre société et qui sera très certainement une vitrine intéressante pour les autres cantons.

Le projet eSignature s'il peut être réalisé, bien que moins spectaculaire, apportera une pierre nouvelle au développement de la démocratie directe et permettra de valider, pour d'autres prestations (déclaration d'impôt, demande officielle, etc.), le concept de signature électronique.

Finalement, d'un point de vue stratégique, l'appui apporté par la Confédération met en lumière les bénéfices des efforts de coordination politique de l'informatique neuchâteloise et apporte ainsi un retour important

sur les investissements consentis. De plus l'eVoting comme l'eSignature doivent être des projets phares et nous aider à lancer officiellement, au niveau de la population neuchâteloise, le Guichet unique, base des futurs développements des prestations des collectivités publiques neuchâteloises.

Nous rappelons que le projet de décret que nous vous présentons ci-après a pour seul but d'autoriser à court terme, soit de janvier 2002 à fin 2005 et dans un cadre de suivi et de contrôle très strict, la mise en œuvre de prestations électroniques d'eDémocratie. Les projets pilotes permettront ensuite, tant au niveau de la Confédération qu'au niveau du canton et des communes, de lancer un débat plus large et plus politique sur la question, en particulier au moment de l'élaboration de la législation ordinaire fédérale et cantonale en la matière.

Dans cette perspective, le Conseil d'Etat vous prie de prendre en compte le présent rapport, puis d'adopter le projet de décret qu'il vous soumet ci-après et de classer la motion Damien Cottier 97.150, du 19 novembre 1997, intitulée « Offrir un second souffle à la démocratie ».

Veillez agréer, Monsieur le président, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

Neuchâtel, le 22 août 2001

Au nom du Conseil d'Etat:

La présidente,

M. DUSONG

Le chancelier,

J.-M. REBER

Décret sur l'introduction à titre expérimental des moyens électroniques facilitant l'exercice des droits politiques (eVoting et eSignature)

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,
vu l'article 34 de la Constitution cantonale, du 21 novembre 1858;
vu la loi sur les droits politiques, du 17 octobre 1984;
sur la proposition du Conseil d'Etat, du 22 août 2001,
décète :

Moyens
électroniques

Article premier ¹ L'introduction sur le plan fédéral, cantonal et communal, à titre expérimental, des moyens électroniques facilitant l'exercice des droits politiques (eVoting et eSignature) est autorisée.

² En matière fédérale, l'accord de la Confédération est réservé.

Autorité

Art. 2 Le Conseil d'Etat est l'autorité compétente pour procéder à l'expérimentation des moyens électroniques en matière de droits politiques.

Compétence

Art. 3 Le Conseil d'Etat peut déroger aux dispositions de la loi sur les droits politiques, du 17 octobre 1984, dans la mesure nécessaire à la réalisation des essais pilotes portant sur l'utilisation des moyens électroniques en matière de droits politiques.

Conditions des
expérimentations
en matière
d'eVoting

Art. 4 Le Conseil d'Etat doit s'assurer, dans le cadre des expérimentations en matière d'eVoting auxquelles il procède, que :

- a) les suffrages exprimés électroniquement ne doivent pas pouvoir être interceptés, modifiés ou détournés par des tiers (garantie de l'expression fidèle et sûre de la volonté des électrices et électeurs);
- b) le contenu des suffrages exprimés électroniquement ne doit pas être connu de tiers (garantie du secret du vote);
- c) seules les personnes ayant le droit de vote doivent pouvoir prendre part au scrutin (garantie du contrôle de la qualité d'électeur);
- d) chaque personne ayant le droit de vote ne dispose que d'une voix et ne peut voter qu'une seule fois (garantie de l'unicité du vote);

	<p>e) la totalité des suffrages est prise en compte lors du dépouillement (garantie de la fiabilité du dépouillement);</p> <p>f) tout risque d'abus est écarté (garantie de la régularité du scrutin).</p>
Conditions des expérimentations en matière d'eSignature	<p>Art. 5 Le Conseil d'Etat doit s'assurer, dans le cadre des expérimentations en matière d'eSignature auxquelles il procède, que :</p> <p>a) les signatures électroniques ne peuvent être interceptées, modifiées ou détournées par des tiers;</p> <p>b) les signatures électroniques ne peuvent être usurpées par des tiers;</p> <p>c) le concept de l'architecture de sécurité du système exclut tout risque d'abus.</p>
Modalités	<p>Art. 6 Le Conseil d'Etat règle les modalités techniques, financières et organisationnelles des expérimentations.</p>
Information	<p>Art. 7 Le Conseil d'Etat informe régulièrement le Grand Conseil sur l'évolution des concepts qu'il développe et sur les résultats des expériences qu'il réalise.</p>
Durée	<p>Art. 8 ¹ Le présent décret déploie ses effets du 1^{er} janvier 2002 au 31 décembre 2005.</p> <p>² Au besoin et à son échéance, il peut être renouvelé pour une durée limitée.</p>
Référendum	<p>Art. 9 Le présent décret, qui est de portée générale, est soumis au référendum facultatif.</p>
Promulgation et entrée en vigueur	<p>Art. 10 Le Conseil d'Etat pourvoit, s'il y a lieu, à la promulgation du présent décret. Il fixe la date de son entrée en vigueur.</p>

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil:

Le président, Les secrétaires,