



**Rapport de la commission législative au Grand Conseil
à l'appui
d'un projet de décret modifiant la Constitution
de la République et Canton de Neuchâtel (Cst.NE)
(Pour un droit à l'intégrité numérique et la protection
d'un droit à une vie hors ligne)**

(Du 26 février 2024)

Madame la présidente, Mesdames et Messieurs,

1. INTRODUCTION ET PROJET DE DÉCRET

En date du 12 janvier 2023, le projet de décret suivant a été déposé :

23.108

12 janvier 2023

Projet de décret du groupe socialiste modifiant la Constitution de la République et Canton de Neuchâtel (Cst.NE) (Pour un droit à l'intégrité numérique et la protection d'un droit à une vie hors ligne)

*Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,
sur la proposition de la commission...,
décrète :*

Article premier La Constitution de la République et Canton de Neuchâtel (Cst.NE), du 24 septembre 2000, est modifiée comme suit :

Article 10, alinéas 2 et 3 (nouveau)

²Sont en particulier garantis le droit à la vie, le droit à l'intégrité physique, mentale, psychique et numérique, ainsi que la liberté de mouvement.

³L'intégrité numérique inclut notamment le droit à la sécurité dans l'espace numérique, le droit de ne pas être surveillé, mesuré, analysé, le droit à une vie hors ligne ainsi que le droit à l'oubli.

Article 11, alinéa 2

²Elle a le droit d'être protégée contre l'emploi non consenti de ses données personnelles. Elle peut consulter ces données et exiger la rectification de celles qui sont inexactes et la destruction de celles qui sont inutiles.

Art. 2 Le présent décret est soumis au vote du peuple.

Art. 3 ¹Le présent décret entre en vigueur au début de la législature suivant le vote du peuple.

²Le Conseil d'État pourvoit, s'il y a lieu, à sa promulgation et à son exécution.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil:

La présidente, Le secrétaire général,

Motivation

Quelle place pour l'humain et sa capacité de choix voulons-nous face aux évolutions numériques ? Nous avons tous aujourd'hui une prolongation de ce que nous sommes dans les réseaux, sur des plateformes... Tant et si bien que nos données éparses circulent sans que nous en ayons conscience et/ou connaissance.

Les modifications récentes de la Convention intercantonale relative à la protection des données et à la transparence dans les cantons du Jura et de Neuchâtel (DPDT-JUNE) témoignent d'une préoccupation de cadrage du traitement des données et font référence aux droits fondamentaux.

Il nous semble nécessaire et complémentaire d'affirmer la naissance d'un droit fondamental tel que l'intégrité numérique de manière à permettre l'évolution du droit dans son champ spécifique, témoignant du respect de l'individu dans sa dimension numérique.

Première signataire : Anne Bramaud du Boucheron

Autres signataires : Romain Dubois, Fabienne Robert-Nicoud, Hugo Clémence, Anita Cuenat, Annie Clerc-Birambeau, Antoine de Montmollin, Jonathan Gretilat, Julie Courcier Delafontaine, Garance La Fata, Sarah Fuchs-Rota, Karin Capelli, Katia Della Pietra, Joëlle Eymann, Laurent Duding, Margaux Studer et Anne-Françoise Loup.

Ce projet a été transmis, comme objet de sa compétence, à la commission législative.

2. COMPOSITION DE LA COMMISSION

La commission a examiné le projet de décret dans la composition suivante :

Président-e : M. Fabio Bongiovanni (*jusqu'au 3 mai 2023*)
M^{me} Sarah Pearson Perret (*jusqu'au 18 décembre 2023*)
et M^{me} Manon Freitag (*dès le 9 janvier 2024*)
Vice-présidente M^{me} Cloé Dutoit
Rapporteuse : M^{me} Sarah Blum
Membres : M^{me} Corine Bolay Mercier
M^{me} Céline Dupraz
M. Damien Humbert-Droz
M. Romain Dubois
M^{me} Sophie Rohrer
M^{me} Céline Barrelet
M^{me} Béatrice Haeny
M. Antoine de Montmollin
M. Daniel Berger

3. TRAVAUX DE LA COMMISSION

La commission a examiné le projet de décret les 3 mai, 6 juin, 30 août, 24 octobre, 18 décembre 2023, 30 janvier et 23 février 2024. Elle a adopté le présent rapport, par voie électronique, le 26 février 2024.

La cheffe du Département de la formation, de la digitalisation et des sports (DFDS), le conseiller stratégique du DFDS et la cheffe du service juridique ont participé aux travaux de la commission.

M^{me} Anne Bramaud du Boucheron a défendu le projet de décret.

4. EXAMEN DU PROJET DE DÉCRET

4.1. Position de l'auteure du projet

L'auteure invite les membres de la commission à faire en sorte que la donnée soit la propriété de l'individu non pas comme un objet, mais comme un attribut.

Les usages numériques concernent l'ensemble des dimensions de la vie (culture, amour, sport, loisirs, travail, etc.) laissant des traces indélébiles qui nous caractérisent.

Dans notre relation à l'État, nous vivons toutes et tous au quotidien la numérisation des processus : déclaration d'impôt, dossier électronique du patient et déploiement du Guichet unique sont autant d'exemples de la tendance actuelle.

Le projet proposé vient questionner la relation avec l'État dans le champ du numérique et propose de renforcer une autodétermination informationnelle : en effet, l'usage non consenti des données individuelles doit être punissable, afin de garantir la confiance des utilisatrices et utilisateurs, dans les systèmes en ligne, dans un État de droit.

Le projet de décret permet d'ouvrir le débat sur la démocratie numérique dans le but de développer une base juridique et d'orienter les moyens en termes de détermination de la donnée utile, de formation et de sécurisation des transferts de données (blockchains).

L'article 10, alinéa 3, du projet de décret précise le droit à l'intégrité, l'appareil législatif ayant pour but de fixer des règles pour diminuer le risque pour le ou la citoyen-ne.

4.2. Position du Conseil d'État

Le Conseil d'État partage la préoccupation soulevée par ce projet de décret et ne s'oppose pas à l'idée exprimée à l'article 10, alinéa 2. Il émet toutefois des réserves quant à l'alinéa 3, estimant qu'une loi d'application serait plus adéquate. Cette modification s'inscrit dans le programme de législature et le Conseil d'État a la volonté de pouvoir maîtriser les données sans pour autant garantir une mise en œuvre d'un nouveau droit, dans la mesure où le comportement de chacun-e est primordial.

4.3. Débat général

La notion d'intégrité numérique est une thématique nouvelle en Suisse romande, mais sa définition diffère selon les cantons. Cette divergence de conception pourrait à l'avenir éventuellement poser problème dans la mise en œuvre de ce nouveau volet du droit¹.

On trouve dans la doctrine juridique la définition suivante : « *L'intégrité numérique en tant que droit fondamental est une extension fonctionnelle de l'intégrité physique et psychique qui porte sur la capacité d'une personne d'utiliser des technologies numériques ou sur la capacité à prévenir d'en être l'objet* »².

¹ Michael Montandon et Livio di Tria, Droit à l'intégrité numérique : une réponse dans l'air du temps ?, 12 mai 2023, in [swissprivacy.ch/2023/05/12/droit-a-lintegrite-numerique](https://www.swissprivacy.ch/2023/05/12/droit-a-lintegrite-numerique).

² Johan Rochel, L'intégrité numérique dans la Constitution, in *Le droit à l'intégrité numérique, Réelle innovation ou simple évolution du droit ?*, 2021, Unine, Helbing Lichtenhahn.

a) Droit en vigueur

À l'heure actuelle, le droit constitutionnel contient déjà des dispositions qui englobent la protection de l'intégrité numérique (droit à la liberté personnelle, art. 10 Cst. féd., et à la protection de la sphère privée, art. 13 Cst. féd.). Toujours au niveau de la législation fédérale, il existe également le droit civil de la protection de la personnalité (art. 28 ss CC), ainsi que diverses dispositions pénales. La Confédération a mis en œuvre l'obligation constitutionnelle instaurée par l'article 13 au travers de la Loi fédérale sur la protection des données (LPD), du 25 septembre 2020, qui protège les particuliers sous l'angle du traitement de leurs données tant par les organes de l'Administration fédérale que par les personnes privées. Dans la Constitution neuchâteloise, l'article 10 garantit la liberté personnelle et l'article 11 le droit au respect de la vie privée et familiale. La convention intercantonale relative à la protection des données et à la transparence dans les cantons du Jura et de Neuchâtel (CPDT-JUNE), des 8 et 9 mai 2012, vise à protéger la personnalité et les droits fondamentaux des personnes qui font l'objet d'un traitement de données personnelles.

b) Contexte

Le Conseil national a refusé de donner suite à l'initiative parlementaire [22.479](#), qui visait à introduire le droit à l'intégrité numérique dans la Constitution fédérale. La majorité de la Commission des institutions politiques a considéré que consacrer des droits fondamentaux dont la portée n'est que symbolique ne constitue pas une bonne pratique législative, alors que la minorité a relevé qu'un nouveau droit fondamental permettrait de combler les lacunes en matière de protection des individus et enverrait un message clair aux tribunaux quant à la volonté du législateur³.

Le canton de Genève a, quant à lui, accepté une nouvelle disposition constitutionnelle le 18 juin 2023, dont la teneur est la suivante :

Art. 21a Droit à l'intégrité numérique

¹Toute personne a le droit à la sauvegarde de son intégrité numérique.

²L'intégrité numérique inclut notamment le droit d'être protégé contre le traitement abusif des données liées à sa vie numérique, le droit à la sécurité dans l'espace numérique, le droit à une vie hors ligne ainsi que le droit à l'oubli.

³ Le traitement des données personnelles dont la responsabilité incombe à l'État ne peut s'effectuer à l'étranger que dans la mesure où un niveau de protection adéquat est assuré.

⁴L'État favorise l'inclusion numérique et sensibilise la population aux enjeux du numérique. Il s'engage en faveur du développement de la souveraineté numérique de la Suisse.

En Valais, la constituante a prévu dans son projet de nouvelle constitution une nouvelle disposition (intégrité et identité numériques). Des projets ont également été déposés dans les cantons de Vaud et du Jura.

c) Portée d'un nouveau droit fondamental

Il est utile de rappeler que l'introduction d'un nouveau droit fondamental dans la Constitution neuchâteloise déploie uniquement des effets verticaux entre l'État et ses citoyen-ne-s et dans un périmètre cantonal. En effet, l'État de Neuchâtel ne peut pas légiférer en matière de traitement des données par les entreprises et les personnes privées, ceci relevant d'une compétence de la Confédération via l'application de la Loi fédérale sur la protection des données (LPD), du 25 septembre 2020. Cette modification relève essentiellement du principe et n'engendrera pas de modifications législatives à court terme. Ces conséquences directes et pratiques concernent uniquement la relation entre l'État et le ou la citoyen-ne.

³ Rapport de la commission du 9 novembre 2023.

Certains commissaires estiment que cette protection doit être ancrée dans la Constitution, ce qui a conduit au dépôt de ce projet de décret.

La commission législative a décidé de s'inspirer de l'article 21a de la Constitution genevoise, qui décrit de manière plus précise ce que l'on entend par intégrité numérique, et d'introduire un nouvel article 10a consacré spécifiquement à ce nouveau droit fondamental.

La disposition genevoise est ainsi reprise, sous réserve de son alinéa 3, jugé contraire à l'article 54 CPDT-JUNE, après consultation du préposé à la protection des données et à la transparence (PPDT).

Certain-e-s député-e-s émettent quelques réserves et s'interrogent quant aux moyens et à la manière de garantir ce droit et sa mise en œuvre. Ils estiment qu'accepter ce texte donnerait une fausse impression de sécurité aux citoyen-ne-s. De plus, selon eux, inscrire le droit à l'intégrité numérique dans la Constitution neuchâteloise ne signifie pas obtenir une protection supplémentaire.

Si l'article est accepté par le Grand Conseil, le peuple sera amené à se prononcer sur ce projet, étant donné qu'il touche la Constitution. Étant donné la portée relative du projet et dans un souci d'économicité, la commission préconise que cet objet soit mis au vote en même temps que d'autres.

4.4. Vote d'entrée en matière

L'entrée en matière a été acceptée par 12 voix et 1 abstention le 6 juin 2023.

5. EXAMEN DU PROJET DE DÉCRET ARTICLE PAR ARTICLE

Art. 10a (nouveau)

Constitution de la République et Canton de Neuchâtel (Cst.NE) (actuellement en vigueur)	Projet de décret de la commission
	Art. 10a (nouveau) <i>Intégrité numérique</i> ¹ L'intégrité numérique est garantie. ² Elle inclut notamment le droit d'être protégé contre le traitement abusif des données liées à sa vie numérique, le droit à la sécurité dans l'espace numérique, le droit à une vie hors ligne ainsi que le droit à l'oubli. ³ L'État favorise l'inclusion numérique et sensibilise la population aux enjeux du numérique. Il s'engage en faveur du développement de la souveraineté numérique de la Suisse et collabore à sa mise en œuvre.

Ce nouvel article a été accepté par 7 voix contre 4 et 1 abstention par les membres de la commission.

L'alinéa 2 décrit les différentes dimensions de l'intégrité numérique, la protection des données personnelles numériques, la sécurité, le droit à la vie hors ligne qui comprend le droit de la fonction publique à ne pas être sollicitée en dehors des heures de travail de manière abusive, ainsi que celui de la population à pouvoir interagir de manière analogique avec l'administration. Ainsi, ce droit à une vie hors ligne s'applique avant tout dans la fonction publique par le droit à la déconnexion et comprend aussi le caractère facultatif de l'administration en ligne, c'est-à-dire le droit d'accès à un contact humain au sein de l'administration.

Concernant le droit à l'oubli, en matière de traitement des données par les collectivités publiques, il s'agit des règles en matière d'archivage. Les données qui ne sont plus nécessaires à l'activité étatique et qui ne sont pas d'intérêt public ne doivent pas être conservées. Ce droit est consacré à l'article 17, alinéa 2, CPDT-JUNE. L'inclusion numérique peut être définie comme « *un processus qui vise à rendre le numérique accessible à chaque individu, principalement la téléphonie et internet, et à leur transmettre les compétences numériques qui leur permettront de faire de ces outils un levier de leur insertion sociale et économique* »⁴. Les enjeux liés à l'inclusion numérique passent beaucoup par la formation et l'information. Ils sont inclus dans la stratégie digitale de l'État⁵.

Pour la sensibilisation, l'article 8 de la CPDT-JUNE attribue clairement au préposé à la protection des données et à la transparence (PPDT) des tâches de sensibilisation du public et des entités.

Pour la souveraineté, l'article 54 CPDT-JUNE impose des règles assez strictes.

5.1 Consultation du préposé à la protection des données et à la transparence (PPDT)

La commission législative a consulté le préposé à la protection des données et à la transparence le 28 juillet 2023 et le 5 février 2024 au sujet de la modification envisagée. Ce dernier rappelle que le droit cantonal doit respecter les accords intercantonaux et relève que le projet de décret répète des dispositions existantes de la CPDT. Il considère que « *ce projet de décret aura l'énorme avantage de mettre la problématique sur le devant de la scène, mais les préoccupations légitimes qu'il exprime ne seront, a priori et malheureusement pas résolues beaucoup plus efficacement qu'aujourd'hui s'il devait être adopté* ». Finalement, le PPDT déplore le peu de moyens accordés au contrôle de l'ensemble des traitements de données des entités cantonales et communales (1,8 EPT), en ajoutant qu'« *établir des nouvelles règles, c'est bien, mais appliquer plus efficacement celles existantes pourrait aussi assurer une meilleure protection de la personnalité des administrés* ».

6. CONSÉQUENCES FINANCIÈRES ET CONSÉQUENCES SUR LE PERSONNEL

(art. 160, al. 1, let. d, OGC)

Ce projet de décret n'a aucune incidence sur le personnel de l'État.

7. MAJORITÉ REQUISE POUR L'ADOPTION DU PROJET DE DÉCRET

(art. 160, al. 1, let. e, OGC)

Le projet de décret n'engendre pas de dépenses nouvelles. Son adoption est ainsi soumise à la majorité simple des votants.

Conformément à l'article 103 de la Constitution de la République et Canton de Neuchâtel (Cst. NE), du 24 septembre 2000, ce projet doit faire l'objet de deux délibérations devant le Grand Conseil, chacune suivie d'un vote.

⁴ <https://www.inclusion-numerique.fr/definition-inclusion-numerique/>.

⁵ <https://www.ne.ch/autorites/CE/grands-projets/digitalisation/Pages/accueil.aspx>.

8. INFLUENCE DU PROJET SUR LA RÉPARTITION DES TÂCHES ENTRE L'ÉTAT ET LES COMMUNES- (art. 160, al. 1, let. *f*, OGC)

Le projet de décret soumis n'a aucune influence sur la répartition des tâches entre l'État et les communes.

9. CONFORMITÉ AU DROIT SUPÉRIEUR (art. 160, al. 1, let. *g*, OGC)

Le projet de décret soumis est conforme au droit supérieur.

10. CONSÉQUENCES ÉCONOMIQUES, SOCIALES ET ENVIRONNEMENTALES DU PROJET AINSI QUE SES CONSÉQUENCES POUR LES GÉNÉRATIONS FUTURES (art. 160, al. 1, let. *j*, OGC)

Le projet propose une vision de la société qui protège l'humain et son entité numérique. Il annonce la préoccupation de l'État quant au pouvoir de choix des citoyens et une vigilance accrue, dans la digitalisation à venir, sur la pertinence de la collecte de données et de son usage raisonné pour guider les politiques publiques. La notion d'intelligence artificielle, comme algorithme avec capacité d'apprentissage, n'est pas directement visée dans ce projet de décret, mais pourrait faire l'objet d'un traitement séparé.

Le projet vise également à préserver l'équité de traitement entre les individus qui constituent notre société, ainsi que l'accessibilité durable aux prestations de l'État. Les conséquences économiques concerneront le maintien de prestations, de processus analogiques et de dispositifs de formation.

Le droit à une interface humaine au sein de l'administration garantit l'accès aux services publics à l'ensemble de la population, en particulier aux personnes peu à l'aise avec les outils numériques.

11. CONSÉQUENCES SUR LA PRISE EN COMPTE DE L'INCLUSION DES PERSONNES VIVANT AVEC UN HANDICAP (art. 160, al. 1, let. *b^{bis}*, OGC)

Un des buts du projet de décret est de favoriser l'inclusion numérique, dont les principaux enjeux ont été rappelés ci-dessus. Les personnes vivant avec un handicap seront donc également susceptibles d'être concernées par cette volonté de rendre le numérique accessible au plus grand nombre.

12. CONCLUSION

Par 7 voix contre 3 et 2 abstentions, la commission recommande au Grand Conseil d'adopter le projet de décret ci-après.

La commission a adopté le présent rapport sans opposition et par voie électronique le 26 février 2024.

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

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

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

Neuchâtel, le 26 février 2024.

Au nom de la commission législative :

La présidente,
M. FREITAG

La rapporteure,
S. BLUM

Décret
modifiant la Constitution de la République et Canton
de Neuchâtel (Cst.NE) (Pour un droit à l'intégrité numérique
et la protection d'un droit à une vie hors ligne)

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,
sur la proposition de la commission législative, du 26 février 2024,
décède :

Article premier La Constitution de la République et Canton de Neuchâtel (Cst.NE), du 24 septembre 2000, est modifiée comme suit :

Article 10a (nouveau)

Intégrité numérique

¹L'intégrité numérique est garantie.

²Elle inclut notamment le droit d'être protégé contre le traitement abusif des données liées à sa vie numérique, le droit à la sécurité dans l'espace numérique, le droit à une vie hors ligne ainsi que le droit à l'oubli.

³L'État favorise l'inclusion numérique et sensibilise la population aux enjeux du numérique. Il s'engage en faveur du développement de la souveraineté numérique de la Suisse et collabore à sa mise en œuvre.

Art. 2 Le présent décret est soumis au vote du peuple.

Art. 3 ¹Le présent décret entre en vigueur le jour de son acceptation par le peuple.

²Le Conseil d'État pourvoit, s'il y a lieu, à sa promulgation et à son exécution.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil:

La présidente, Le secrétaire général,