



**Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil
à l'appui
d'un projet de loi portant modification de la loi sur la police
neuchâteloise (LPol)**

(Du 8 décembre 2008)

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs,

RESUME

La nouvelle loi sur la police unique (LPol) entrée en vigueur en septembre 2007 est un succès! A ce jour, vingt-deux contrats de prestations et une convention ont été signés avec des communes du canton et sont déjà en vigueur. Depuis le 1er janvier 2007, quelque 63 agents ont été transférés à la police neuchâteloise. Seules les communes de St Aubin, Peseux et Neuchâtel ont manifesté leur intention de différer le transfert de tout ou partie de leurs agents à l'échéance du 3 décembre 2013, conformément à l'art. 66 LPol.

L'introduction d'une police neuchâteloise unique concrétise la volonté du Conseil d'Etat d'adapter les structures cantonales aux contraintes financières qui sont celles des collectivités publiques neuchâteloises tout en assurant dans le domaine de la sécurité un service public de qualité pour chaque habitante et habitant du canton. Grâce notamment à la planification stricte des effectifs policiers en place depuis 2007, l'objectif d'économie des coûts de la sécurité publique de 10% au minimum est en voie de réalisation. Au terme du processus d'intégration, il ne restera que 411 policiers au lieu de 470 en fonction au 31 décembre 2005. L'analyse des coûts de la sécurité publique canton et communes confondus pour 2007 montre déjà une diminution de près de 6% par rapport à l'année de référence 2005.

Toutefois, l'organisation actuelle a montré ses limites. Premièrement, la structure "un district, un chef" éclate les responsabilités et paralyse la concentration des moyens. Deuxièmement, le dispositif 24h/24 appliqué à tous les gendarmes entraîne des conflits de priorités peu efficaces dans l'exécution des différentes tâches de police. Troisièmement, le manque de ressources professionnelles dans la gestion des ressources humaines et financières péjore la performance de l'institution et empêche le développement du contrôle qualité des prestations fournies.

Pour être durable, ce succès de la LPol nécessite donc des adaptations organisationnelles. La réponse proposée consiste à passer d'une organisation territoriale fondée sur les districts à une organisation cantonale par groupes de prestations. Cinq centres de responsabilité cantonaux ont été identifiés pour les prestations judiciaires, d'interventions d'urgence, de sécurité de proximité, de sécurité routière et de sécurité publique. Sont ainsi créés 5 unités de police: la police judiciaire (PJ - existe déjà), police-secours (PS), la police de proximité (PX), la police de la circulation (PC - existe déjà) et la police mobile (PM).

La police mobile constitue une nouveauté importante. Cette unité comprend un pool de policiers appelés à intervenir en renfort aux patrouilles en service. Elle vise également à avoir des policiers de réserve permettant de marquer des efforts principaux en fonction des besoins: contrôles dans les transports publics suite à des agressions, surveillances de quartiers lors des vagues de cambriolages, etc. La police mobile fournit l'effectif de base des dispositifs de maintien de l'ordre pour tout le canton et renforce le dispositif de police-secours les soirs de fin de semaine. Au besoin, elle renforce les services d'ordre de police de proximité ainsi que la police judiciaire lors d'interpellations massives et/ou risquées. Finalement elle soutient en permanence la police de circulation dans sa mission de contrôle et surveillance du trafic.

Dès lors que les quatre unités de gendarmerie PS, PX, PC et PM sont responsables de leurs prestations pour tout le canton, il ne se justifie plus de maintenir un commandement de gendarmerie séparé. Ces unités seront donc directement subordonnées au commandant de la police neuchâteloise pour réaliser avec la PJ une organisation cohérente: un canton, une police, un commandant. Conséquemment, tous les moyens de conduite stratégiques et opérationnels actuellement dispersés à la gendarmerie, à la PJ et dans les services généraux seront regroupés autour du commandant.

En conséquence, une dizaine d'articles de la LPol doivent être légèrement modifiés afin principalement d'entériner la suppression du poste de commandant de la gendarmerie.

1. BILAN INTERMEDIAIRE DE LA POLICE UNIQUE

1.1. Objectifs de la LPol

La nouvelle loi sur la police entrée en vigueur le 1er septembre 2007 entérine le principe d'une police unique, compétente sur l'ensemble du territoire cantonal. Cette modification de l'organisation sécuritaire n'a pas affecté la substance de l'autonomie communale sur le plan politique. Chaque commune négocie son mandat de prestations avec la police neuchâteloise, le volume d'activité et la manière dont elle souhaite exercer ses prérogatives de police. Ainsi, libres dans leurs choix, les communes ne se voient pas imposer un quelconque report de charges.

D'autre part, la mise en place des conseils locaux de sécurité et du conseil cantonal de sécurité rassemble l'ensemble des partenaires acteurs de la sécurité au sens large afin de définir de véritable stratégie face à des problèmes nécessitant une réponse concertée. Ces instances sont aujourd'hui en place et sont devenues un lieu d'échange entre partenaires de la sécurité afin de promouvoir la recherche de solutions globales. La police neuchâteloise apporte à ces organes un appui technique et son savoir-faire.

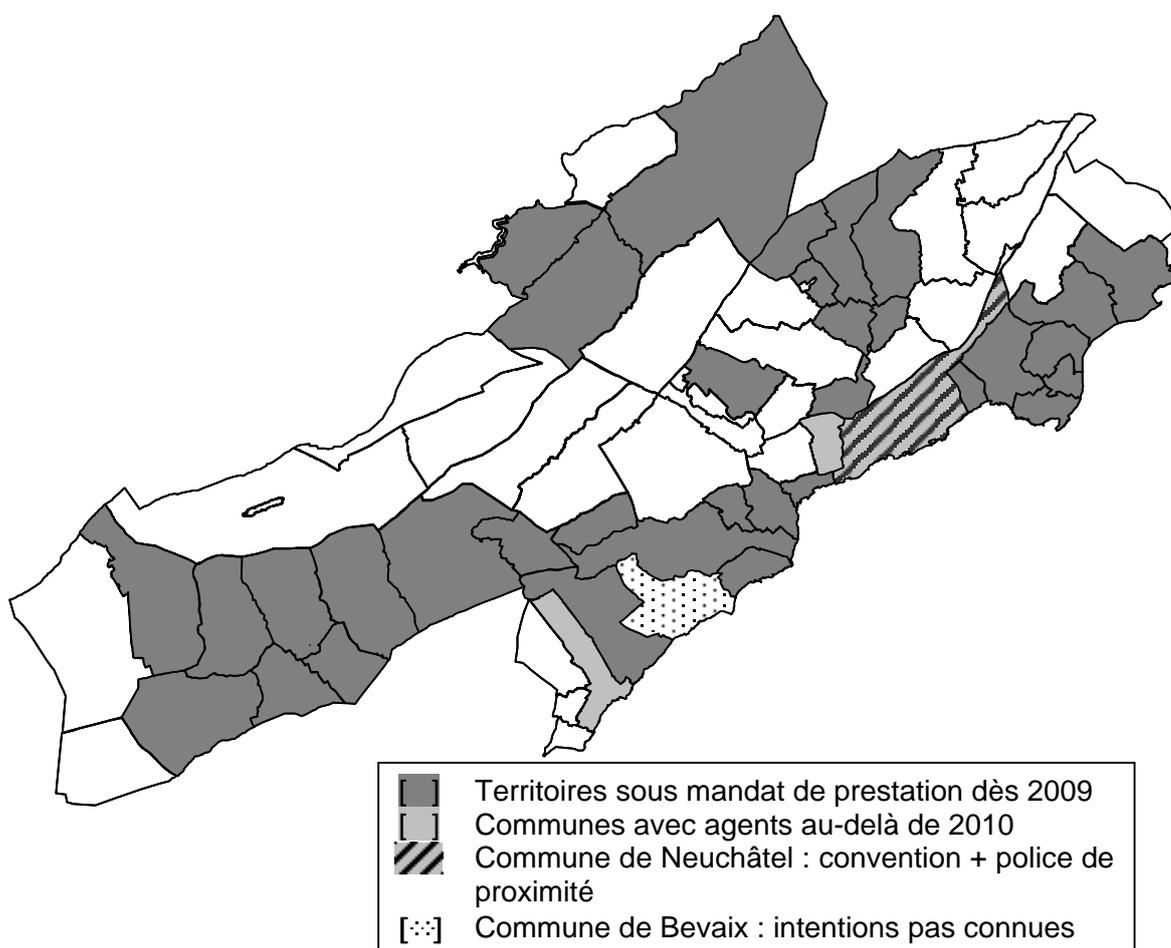
Le décloisonnement du système et la plus grande souplesse d'engagement des policières ayant tous le même degré de compétence permet une efficacité accrue des prestations de sécurité pour chaque habitant du canton. L'introduction d'une police neuchâteloise unique poursuit également un objectif d'économie voulu par le Conseil d'Etat dans son programme de législature. En effet, à l'horizon 2012 c'est l'ensemble des coûts de la sécurité publique tant au niveau des communes que du canton qui doivent être réduits de 10% au minimum par rapport aux 70 millions de francs qu'il représentait en 2005.

Les charges de personnel représentant plus de 80% des coûts de la sécurité publique, c'est donc au niveau des effectifs policiers que l'effort principal d'économie doit se situer. Le 1er octobre 2007, le Conseil d'Etat a approuvé un rapport de planification des effectifs

policiers en tant que dérogation générale au sens de l'art. 2 de l'arrêté du Conseil d'Etat du 8 mars 2006 fixant les conditions et les modalités de remplacement de personnel et de création de nouveaux postes au sein de l'Etat. Cette planification vise une diminution nette de 10% du nombre de policier-ères, canton et communes confondus. Sous réserve des assistants de sécurité engagés par les communes selon leur bon vouloir, la police neuchâteloise comptera à terme 411 agents sur les 468 en fonction en 2006.

1.2. La majorité du canton a rejoint la police neuchâteloise

En 2006, la mission de sécurité publique impartie au canton et aux communes était exécutée selon trois modèles différents selon que l'on se trouvait dans une ville disposant d'un corps de police ou dans une commune avec ou sans agents communaux. Dès 2009, la police neuchâteloise assumera seule l'intervention d'urgence sur tout le canton. Elle assumera en outre les mandats de police de proximité de 24 communes hébergeant au total près des deux tiers des habitants du canton (63%) :



Concrètement, 20 communes sur les 38 qui ne disposaient pas de moyens propres affectés au service de police en 2006 sont aujourd'hui associées ou ont manifesté leur intention de s'associer prochainement à la police neuchâteloise. En principe, les mandats se basent sur un catalogue de prestations standard qui a prouvé sa pertinence pour des communes allant de moins de 100 habitants à plus de 10.000. Ainsi, depuis le 1er janvier 2007, quelques 63 agents communaux ont déjà rejoint la police neuchâteloise. En 2009, 16 agents supplémentaires - dont l'effectif du corps de police de la ville du Locle -

intégreront les rangs de la police neuchâteloise et 5 nouveaux contrats de prestations seront signés pour un total de 27 contrats de prestation et une convention:

Communes	Mandats en cours [ETP]
Auvernier	0.38
Bôle	0.12
Boudry (2009)	0.95
Brenets	0.24
Brot-Dessous	0.01
Buttes	0.02
Cernier	0.27
Chaux-de-Fonds	35.00
Chézard	0.05
Colombier	0.77
Corcelles (2009)	<i>à définir</i>
Cornaux-Cressier	0.66
Cortailod (2009)	0.77
Couvet	0.36
Engollon	0.02
Fleurier	0.36
Fontainemelon	0.20
Fontaines	0.07
Geneveys sur Coffrane	0.12
Gorgier	0.13
Hauterive	0.01
Le Landeron	0.02
Le Locle (2009)	6.00
Marin	0.78
Môtiers	0.02
Neuchâtel	5.00
St Blaise	0.25
Villiers (2009)	0.003

52.58 ETP

A l'échéance du premier délai fixé au 1er septembre 2007, seules trois communes (St-Aubin, Peseux et Neuchâtel) sur les 24 qui employaient des policier-ères en 2006, ont manifesté leur intention de différer le transfert de tout ou partie de leurs agents conformément à l'art. 66 LPol. Quant à la commune de Bevaix, ses intentions ne sont pas encore connues à ce jour.

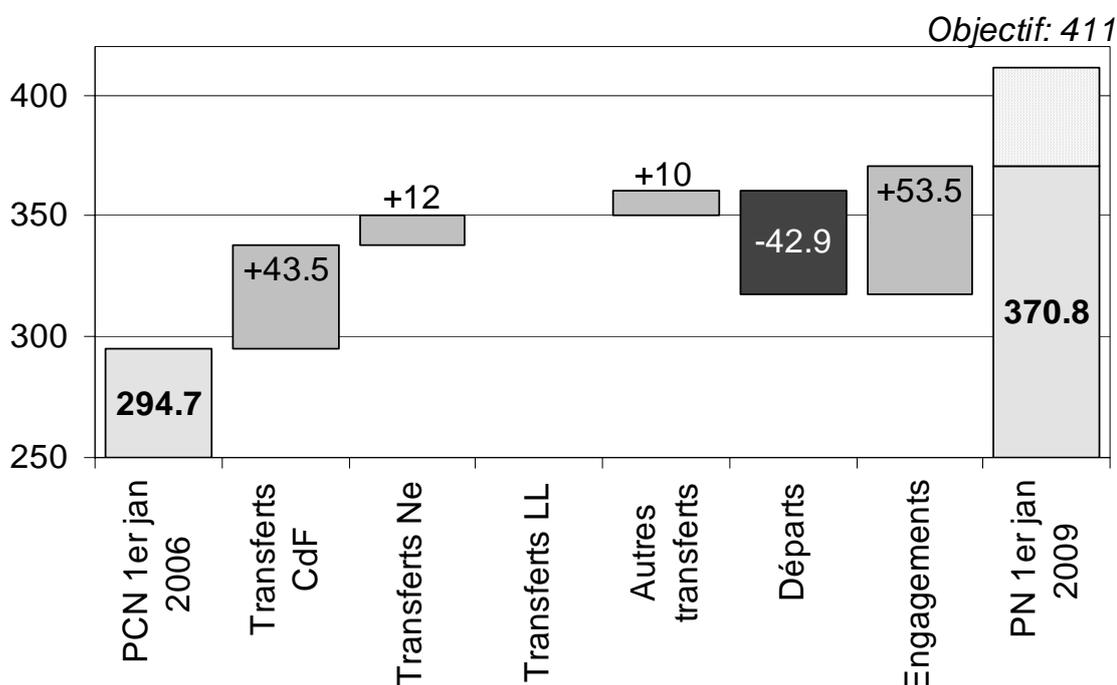
En ville de Neuchâtel, une convention règle la collaboration policière jusqu'au 31 décembre 2013. Selon les termes de cette convention, la police de la Ville de Neuchâtel a transféré (au sens de l'art. 67 LPol) 13 collaborateurs à la police neuchâteloise jusqu'alors affectés à police-secours. La ville de Neuchâtel assume quant à elle les prestations de police de proximité et donne mandat à la police neuchâteloise d'effectuer avec ses moyens de police-secours des missions intercalaires de proximité pour un total de 5 ETP.

La commune de Peseux (3 agents) envisage son intégration à Police neuchâteloise après le départ à la retraite son chef de la police en 2012. La commune de St Aubin (1 agent) a pris un arrêté au terme duquel son adhésion n'est pas prévue avant l'échéance finale au 31 décembre 2013.

1.3. Maîtrise des effectifs policiers

Afin de respecter les objectifs d'économie, le nombre total de policier-ères canton et communes confondus doit passer de 468 au 1er janvier 2006 à 411 au terme du processus et sous réserve des assistants de sécurité publique supplémentaires engagés par les communes selon leur bon vouloir. Pour la police cantonale, la création de la police neuchâteloise représente donc une augmentation nette de son effectif policier qui doit ainsi passer de 295 en 2006 à 411 au terme des transferts. Notons qu'aucun personnel administratif communal n'a été transféré dans le cadre du projet.

La planification stricte mise en place en 2007 permet d'être aujourd'hui parfaitement dans la cible. Outre les policier-ères communaux transférés, chaque année la police neuchâteloise propose au chef du département un plan d'engagement de policier-ère formés ainsi qu'un plan de recrutement d'aspirants. Au 1er janvier 2009, la police neuchâteloise comptera ainsi 372 policiers et policières alors qu'on estime à 47 environ le nombre de policier-ères municipaux formés encore en fonction dans les villes et communes. Après avoir progressé en 2007, 2008 et 2009, le nombre de policier-ères au budget cantonal se maintiendra à environ 377 pour les années 2009 et suivantes - sous réserve d'une évolution des effectifs ou des intentions d'adhésion des communes de St-Aubin, Peseux et Neuchâtel.

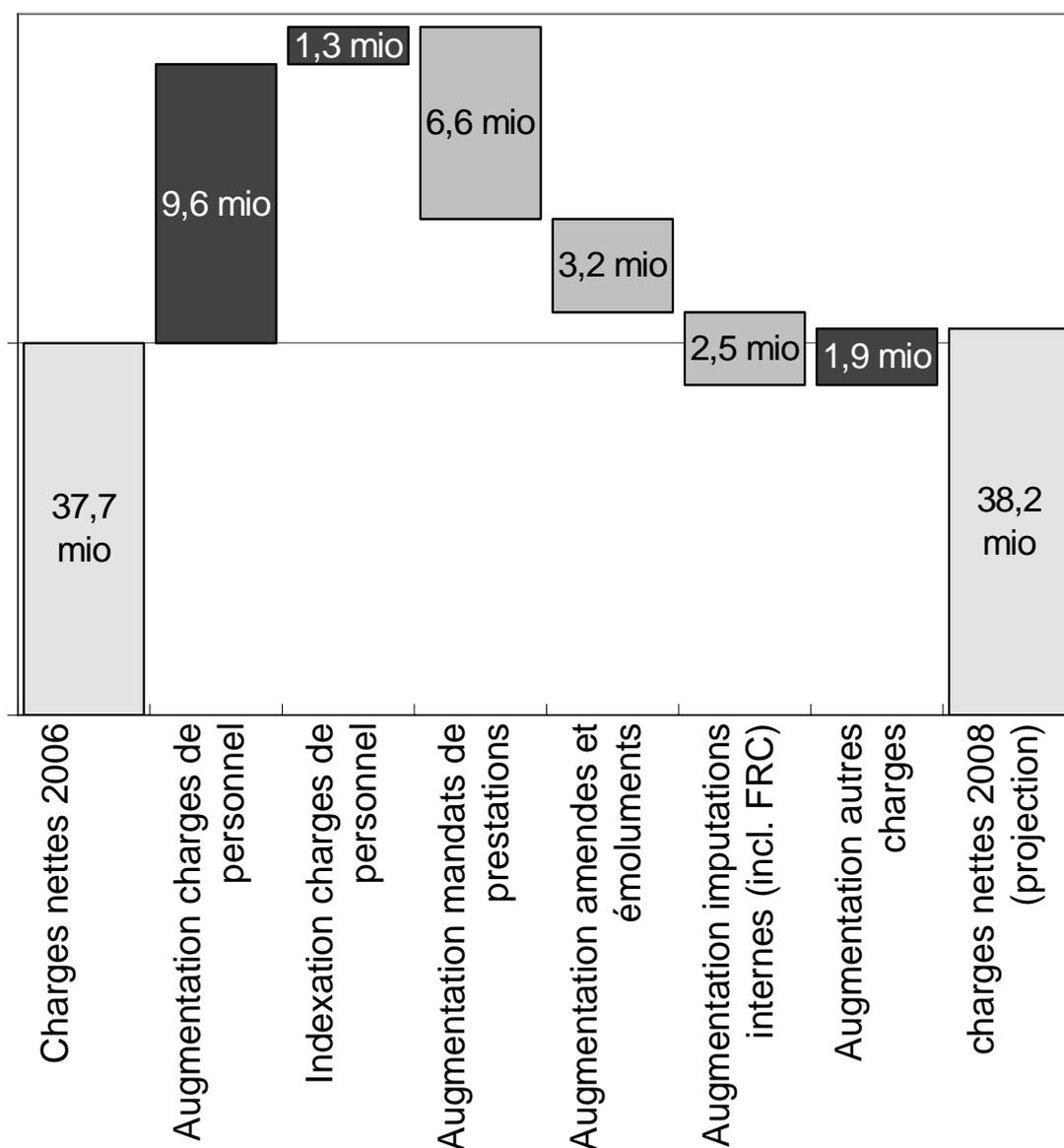


1.4. Equilibre comptable suite à l'introduction de la police neuchâteloise

Comme nous le verrons au point suivant, le déploiement - bien que toujours partiel - de la police neuchâteloise a déjà permis une économie substantielle des coûts nets de la sécurité publique. L'analyse des comptes de la police 2006 et 2008 permet quant à elle de constater, sinon l'économie, du moins l'équilibre de l'exercice. Le bilan est passé de 37,7 en 2006 à 38,2 millions de francs en 2008 (projection) - soit une augmentation de

1,3% en 2 ans. Une augmentation toute relative si l'on songe qu'elle reste inférieure aux effets des adaptations salariales légales et réglementaires cumulées pour 2007 (1,13%) et 2008 (1,93%).

Sur les deux premières années de police neuchâteloise, les augmentations des charges de personnels (10,9 millions) et des autres postes (1,9 millions) depuis la réalisation de la police unique sont substantiellement compensées par l'effet combiné des recettes en provenances des prestations facturées (6,6 millions), des recettes supplémentaires issues du produit des amendes (3,2 millions) ainsi que par l'augmentation des imputations internes (2,5 millions), notamment en provenance du fond de restructuration des communes



1.5. Diminution des coûts de la sécurité publique

Lorsqu'on analyse les coûts nets de la sécurité publique en 2007 pour le canton et l'ensemble des communes on constate que l'objectif d'économie globale de 10% est en voie de réalisation. Outre la réduction globale des charges de personnel, l'intégration des polices communales a permis de réduire sensiblement le parc des véhicules avec notamment un nombre de moto qui est passé de 22 à 13.

Au final, les coûts 2007 comprenant l'ensemble des charges transverses sont en diminution nette de plus de 6% par rapport aux coûts de référence 2005. C'est d'autant plus appréciable qu'à fin 2007, le projet n'avait déployé ses effets que sur un nombre limité de communes. On constate également que les économies sont très inégalement réparties entre le canton (2% d'augmentation) et l'ensemble des communes (15% d'économie):

2. REORGANISATION INTERNE DE LA POLICE NEUCHÂTELOISE

Charges nettes sécurité publique			
	2005 [millions CHF]	2007 [millions CHF]	
Communes sans mandat en 2007	2.3	2.5	9%
Communes avec mandat en 2007	1.3	0.5	-64%
Total communes	3.6	3	-17%
Le Locle	2	2	1%
La Chaux-de-Fonds	10	7.4	-25%
Neuchâtel	11.3	10.3	-8%
Total hors police neuchâteloise	26.9	22.7	-15%
Police cantonale neuchâteloise	43.6	44.4	2%
Coût total de la sécurité publique	70.5	67.1	-5%
<i>correction inflation (2006=1.1%; 2007=0.7%)</i>		65.9	-6%

2.1. Les limites de l'organisation territoriale actuelle

D'une part, l'arrivée des nouvelles tâches de police de proximité et des quelques 60 collaborateurs en provenances des polices communales et, d'autre part, l'accroissement des besoins en matière de sécurité publique par exemple dans le cadre de manifestations sportives d'envergure, ont engendré progressivement toute une série d'adaptations organisationnelles au sein de la police neuchâteloise- principalement à la gendarmerie.

Ainsi, le nombre de postes de police est passé de 19 à 13 depuis 2006 afin de concentrer les effectifs dans des structures plus grandes. Les postes de campagne dotés d'un effectif réduit ont été ou seront fermés et leurs personnels transférés dans des postes à vocation régionale répondant mieux aux exigences de sécurité du personnel et de qualité de service attendu par la population. Cette mesure a permis une plus grande souplesse dans l'engagement des policier-ères sur des missions de proximité ou pour marquer des efforts principaux en matière de sécurité publique tant au niveau régional que cantonal.

Toutefois, l'organisation actuelle a montré ses limites:

- La structure actuelle fondée sur la géographie "un district, un chef" éclate les responsabilités et cloisonne les moyens. La criminalité ne connaît pas de frontière. Par conséquent une approche cantonale ou régionale des différents problèmes peine à se développer et l'organisation de bascules de forces en cas d'effort principaux est plus lourde à mettre en place.

- Le dispositif 24h/24 appliqué à tous les gendarmes entraîne des conflits de priorités peu efficaces dans l'exécution des différentes tâches de police. L'équilibre entre les tâches de proximité et les interventions d'urgence est difficile à maintenir dans une organisation où chaque gendarme est polyvalent au quotidien.
- La dualité police judiciaire/gendarmerie maintient un morcellement des responsabilités peu propice tant sur le plan stratégique, qu'opérationnel ou administratif. L'absence d'état-major intégré ne facilite ni la conduite opérationnelle et stratégique du service, ni le développement de nouvelles synergies tant régionales que nationales.
- Le secteur administratif actuel, prévu pour une organisation bien plus modeste, ne suffit plus. Les nouvelles exigences en matière de gestion des ressources humaines, financières et administratives imposent un développement et une professionnalisation de ces secteurs afin de garantir la qualité des prestations policières et l'emploi rationnel des ressources.

Ces éléments ont décidé l'Etat-major de lancer en mars 2007 une vaste réflexion en vue de réformer en profondeur des structures de la police neuchâteloise. Différents groupes de travail largement participatifs, accompagné par l'entreprise Team Consult et guidé par la démarche GESPA ont abouti en juin 2008 à la proposition de nouvelles structures de conduite et une ré-articulation des responsabilités au sein de la gendarmerie en fonction des groupes de prestations. L'ancrage dans la LPol de cette nouvelle organisation est donc l'objet de ce rapport.

2.2. Une réorganisation par groupes de prestations

Le premier élément de réponse consiste à passer d'une organisation territoriale articulée autour des deux arrondissements du "haut" et du "bas" et fondée sur une large autonomie des brigades, à une organisation par groupes de prestations sur l'ensemble du canton. Au niveau police, cinq centres de responsabilité cantonaux ont été identifiés pour les prestations judiciaires, d'interventions d'urgence, de sécurité de proximité, de sécurité routière et de sécurité publique. On en déduit les cinq unités de police suivantes: la police judiciaire (PJ - existe déjà en tant que telle), police-secours (PS), la police de proximité (PX), la police de la circulation (PC - existe déjà en tant que telle) et la police mobile (PM).

La création d'une entité cantonale de police de proximité (PX) distincte du socle de base dédié à l'intervention d'urgence permet de se concentrer sur les attentes des communes en matière de présence préventive et d'autres objectifs sécuritaires de proximité. Une telle distinction s'était déjà partiellement imposée à La Chaux-de-Fonds où une structure ad hoc a été créée à l'intérieur de la 6ème brigade. La multiplication de telles structures ad hoc à mesure qu'affluent les contrats de prestations n'est évidemment pas viable. La séparation organisationnelle des deux processus au niveau cantonal s'impose donc comme la bonne solution. A terme, PS et PX seront chacune dotée d'un effectif d'environ 125 policier-ères.

La police mobile constitue une nouveauté importante. Cette unité dotée d'une quarantaine de policier-ères, intervient en renfort aux patrouilles en service. Elle vise également à avoir des policiers et des policières permettant de marquer des efforts principaux en fonction des besoins: contrôles dans les transports publics suite à des agressions, surveillances de quartiers lors de vagues de cambriolages, etc. La police mobile fournit l'effectif de base des dispositifs de maintien de l'ordre pour tout le canton et renforce le dispositif de police-secours les soirs de fin de semaine. Au besoin, elle renforce les services d'ordre de proximité ainsi que la police judiciaire lors

d'interpellations massives et/ou risquées. Finalement elle soutient en permanence la police de circulation dans sa mission de contrôle et surveillance du trafic.

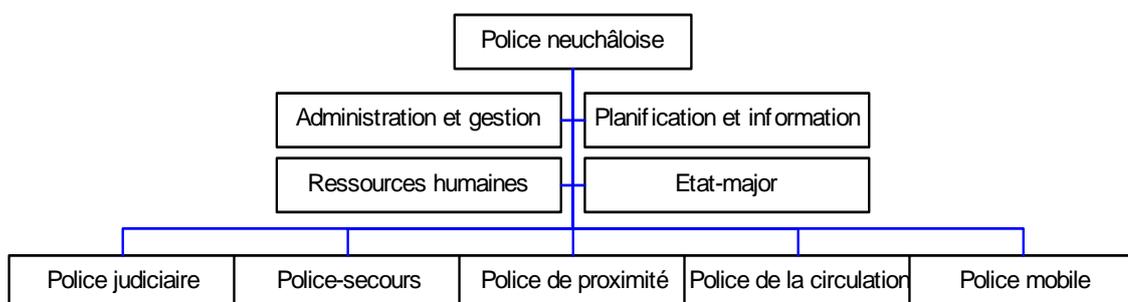
La police judiciaire (environ 70 policiers et policières) et la police de la circulation (environ 30 policiers et policières) sont maintenus en tant que centres cantonaux de responsabilité. Leur organisation interne a été revue afin d'optimiser les ressources, mais leurs attributions fondamentales (groupe de prestations) demeurent inchangées par rapport à l'organisation actuelle.

2.3. Une police unique - un commandement unique

Une fois reconnue la nécessité de conduire la police via les cinq unités responsables de groupes de prestation, la question s'est posée à propos du maintien des quatre unités de gendarmerie sous un commandement séparé. A l'instar de la plupart des pays européens, l'existence d'un commandant propre à la gendarmerie est un héritage de l'organisation policière napoléonienne - soit l'exercice de la force publique par des corps à statut militaire. En Suisse romande, l'arrivée des polices judiciaires au tournant du XX^{ème} siècle n'a pas remis en question l'identité propre et distincte des gendarmeries. Cependant, la Suisse allemande s'est rapidement éloignée de ce modèle pour développer des corps de police véritablement intégrés sans distinction marquée entre inspecteurs et gendarmes.

Le maintien d'un commandant de gendarmerie séparé dans une police unique intégrant tous les corps communaux au sein d'une seule force en charge de la sécurité pose un certain nombre de problèmes. D'une part la répartition des ressources et du pouvoir entre les subordonnés directs du commandant de la police serait fortement déséquilibrée avec plus de 70% des forces dans les mains du commandant de la gendarmerie. D'autre part, les moyens de conduite opérationnelle et stratégique sont dispersés dans les états-majors de la police judiciaire et de la gendarmerie au détriment du commandant. Finalement, l'identité de gendarme uniformé est maintenue dans le respect de la tradition de corps hiérarchisé, la dualité de commandement n'est plus adaptée à une conduite moderne de la police.

Par conséquent il est préférable de subordonner les quatre unités de gendarmerie (PX, PS, PC et PM) directement au commandement de la police neuchâteloise pour réaliser - avec la PJ - un canton, une police, un commandant. La conduite du service proprement dite est organisée en quatre unités: ressources humaines, administration et gestion, état-major ainsi que planification et information. Le nouvel organigramme proposé pour la police neuchâteloise est donc le suivant:



2.4. Conséquences sur les effectifs et le personnel

Alors que le nombre de policier-ères à charge du canton a progressé de 23% à mesure de l'intégration des corps de police communale, les effectifs des services généraux ont stagné à 51 ETP. Aujourd'hui, cet effectif n'absorbe plus les besoins croissants de la police neuchâteloise. Indépendamment des nouvelles structures proposées, une réorganisation et un renforcement du secteur administratif sont donc nécessaires, notamment dans les domaines, RH et logistiques. A terme, la police neuchâteloise devra pouvoir compter sur un effectif administratif d'une soixantaine d'ETP. Cette augmentation nette d'une dizaine d'ETP seulement (pour 116 policiers et policières supplémentaires) traduit un gain net de performance: le taux d'administratifs par policier-ère passant de 17% à 15%. Par ailleurs l'économie d'échelle réalisée est évidente si l'on songe que la police locale de La Chaux-de-Fonds comptait en 2006 à elle seule plus de 10 ETP administratif qui n'ont pas été transférés.

Pour le personnel policier, la réforme s'inscrit rigoureusement dans le cadre de la planification des effectifs approuvée par le Conseil d'Etat. Les compétences des policiers et des policières demeurent essentiellement inchangées et les nouvelles fonctions sont en principe repourvues par le jeu des mutations et des promotions internes dans le cadre budgétaire approuvé. Par rapport à l'organisation policière canton-communes qui prévalait en 2006, le nouvel organigramme de la police neuchâteloise comprend le même nombre total d'officier et de cadres supérieurs - à savoir 21 officiers et 36 cadres supérieurs contre 22 officiers et 37 cadres supérieurs *ante* 2007.

Le processus de mutations et de promotions nécessaires à la réorganisation doit respecter les quatre principes suivants:

- L'emploi, le salaire et le grade acquis sont garantis;
- Dans la mesure du possible, il sera tenu compte des choix individuels pour la fonction et l'affectation;
- On procédera par échelon successif du haut en bas afin que le supérieur direct soit connu du candidat au moment de son choix;
- A chaque échelon, la priorité sera donnée aux collaborateurs disposant déjà du grade requis.

2.5. Conséquences sur les infrastructures immobilières

Indépendamment de la nouvelle organisation proposée, les efforts de rationalisation entrepris depuis l'introduction de la nouvelle loi sur la police, se sont traduits par un regroupement progressif des forces qui a permis de passer le nombre de postes de police de 19 au début 2006 à 13 aujourd'hui.

- 8 postes ont été fermés: La Brévine, Les Brenets, Cortaillod, Couvet, Dombresson, les Verrières, Les Geneveys-sur-Coffrane et St Blaise;
- 2 postes ont été ouverts: La Chaux-de-Fonds (Hôtel de ville) et Marin;

A terme la police neuchâteloise envisage de réduire encore son implantation d'une unité, pour passer de 13 à 12 postes:

- 4 postes supplémentaires fermeront en 2009: Fleurier, Môtiers, St Aubin et Peseux;

- 3 nouveaux postes sont encore prévus: Fleurier (2009), Colombier (2009) et Neuchâtel Ville (2014).

Le projet du nouveau poste de Fleurier, dont la transformation a déjà commencé, s'inscrit dans le cadre de la mise à niveau de l'ensemble des postes police retenu pour le canton qui s'inscrira dans les limites des crédits cadres d'investissement alloués à la CLA. Le nouveau poste de la police mobile prévu à Colombier (Longueville) est la seule infrastructure supplémentaire qui résulte de la réorganisation interne de la Police neuchâteloise. Elle engendre des frais d'investissements de l'ordre de 200.000 francs ainsi qu'un loyer annuel supplémentaire de 122.184 francs. Les projets de Fleurier et Colombier, ainsi que la mise à niveau du poste du Landeron sont prévus pour 2009 et feront l'objet du rapport du Conseil d'Etat au Grand conseil (1er trimestre 2009) pour une demande de crédit cadre de 1.700.000 francs pour le réaménagement de locaux liés à des restructurations et/ou des fusions et/ou des prestations nouvelles.

2.6. Coûts spécifiques de la réorganisation

Il convient ici de distinguer les charges liées à l'introduction de la police unique des coûts de la réorganisation de la police neuchâteloise. Comme nous l'avons évoqué plus haut, l'introduction de la police unique se traduit d'une part par des comptes équilibrés à la police cantonale et d'autre part par une baisse significative des coûts nets représentant 6% des coûts de la sécurité publique canton et communes confondus. Les conséquences financières de la réorganisation proprement dite de la police neuchâteloise par groupes de prestations, s'inscrivent dans le cadre du budget et se limitent aux points suivants:

Dépenses uniques:

- Participation de l'Etat aux transformations nécessaires à l'aménagement de la Police mobile à Colombier (Longueville): 175.000 francs;
- Honoraires de l'entreprise de conseil Team Consult SA pour 2009: 50.000 francs
- Mobiliers et matériels divers pour les postes liés à la réorganisation: 100.000 francs
- Divers autres frais (déménagements, etc.) 50.000 francs

Nouveaux frais de fonctionnement:

- Loyer annuel du poste de Police mobile à Colombier (Longueville): 122.184 francs
- Loyer annuel des bureaux du nouveau responsable cantonal de la Police de proximité et de son staff à Chaux-de-Fonds 30.000 francs
- Augmentations des charges de personnel sous réserve de l'approbation par le Conseil d'Etat des nouveaux cahiers de charge: 250.000 francs

Les coûts de cette réorganisation nécessaire au fonctionnement optimal de la police neuchâteloise ont ainsi été limités au maximum et sont largement compensés par les économies déjà réalisées et à venir.

2.7. Calendrier de la réforme

La police neuchâteloise s'est fixé le calendrier suivant pour réorganiser ses structures:

- Approbation par le Grand Conseil des modifications de la LPol: Janvier 2009;
- Approbation par le Conseil d'Etat des nouvelles évaluations de fonctions: Mai 2009;

- Approbation par le Grand Conseil du crédit cadre pour le réaménagement de locaux liés à des restructurations: 1er trimestre 2009;
- Approbation par le Conseil d'Etat du nouveau règlement d'exécution de la LPol: juin 2009;
- Mise en place de la nouvelle structure de conduite: Juillet 2009;
- Mise en place de la nouvelle organisation PX, PS, PM, PC: Septembre 2009;
- Mise en place de la nouvelle organisation PJ: Janvier 2010.

3. COMMENTAIRES DES MODIFICATIONS DE LA LOI

La réorganisation de la police neuchâteloise nécessite une légère modification de la loi sur la police neuchâteloise (ci-après LPol) qui n'est, sommes toutes, que formelle dans la mesure où l'essence même de la loi n'est pas touchée. Les changements proposés n'ont pour but que d'adapter la loi aux nouvelles lignes de la police.

Quant au règlement d'exécution de la loi, qui est en attente d'être modifié depuis l'introduction de la LPol, il sera revu dans le courant du premier semestre 2009 par le Conseil d'Etat.

Article 20 (modifié)

Cet article traite de l'organisation de la police neuchâteloise au vu des résultats apportés par l'étude approfondie menée au sein de l'institution. Dès lors, il ne s'agit plus d'un corps de police structuré en trois sections principales uniquement (gendarmerie, police judiciaire et services généraux) mais en six services, correspondant ainsi aux besoins identifiés.

Bien évidemment, la structure purement policière déjà existante (gendarmerie et police judiciaire) fera encore partie de la nouvelle organisation, si ce n'est que leur structure sera quelque peu modifiée. En revanche, les services généraux, responsables du personnel administratif et du soutien aux activités policières, ont été éclatés et restructurés afin d'offrir une meilleure réponse au besoin de l'institution et de la population.

Cette restructuration aura pour conséquence une meilleure distribution des compétences entre les différents services.

L'alinéa 2 de l'article 20 prévoit que tous les six services seront directement placés sous la direction du commandant de la police neuchâteloise, offrant ainsi une meilleure gestion du service.

Article 21 (modifié)

Cette disposition prévoit que le commandant de la police neuchâteloise dispose d'un comité de direction pour le pilotage stratégique du service, notamment dans le cadre de ses relations avec le chef de département ainsi qu'avec le pouvoir judiciaire.

Article 23 (modifié)

La répartition géographique de la gendarmerie sur le territoire cantonal est supprimée. Elle sera en revanche organisée en fonction des domaines de prestations identifiés, soit police secours, police de proximité, police de circulation et police mobile. Les trois premiers concepts sont déjà connus et décrits aux articles 6 à 8 de la loi. Reste donc à expliquer les fonctions de la police mobile qui sont prévues à l'alinéa 2 de la disposition.

Comme libellé, la police mobile aura pour mission principale la sécurité publique, soit le maintien de l'ordre lors de manifestations publiques. Cette cellule agira également en tant que force de soutien aux autres processus policiers en cas de nécessité. Elle regroupera en son sein les forces spéciales de la police, comme le groupe d'intervention ou la brigade canine.

Article 24 (supprimé)

Dans la mesure où la gendarmerie est structurée en processus et non plus en arrondissements, les brigades n'ont plus de raison d'être.

Article 28 (modifié)

Cet article n'est modifié que dans la dénomination du service forensique. En effet, la notion de "Service d'identification judiciaire" semble aujourd'hui un peu désuète. Dès lors, ce service a souhaité s'appeler "service forensique", correspondant ainsi davantage aux appellations de leurs homologues francophones.

Article 29a (nouveau)

Il s'agit ici de préciser les fonctions du nouvel état-major opérationnel. Cet organe mène les opérations transversales de la police et rassemble l'ensemble des ressources nécessaires à leur accomplissement, aujourd'hui dispersées entre les trois sections existantes. La création de cette nouvelle unité revient donc à dégager des fonctions déjà existantes et de les colloquer en une seule unité, l'état-major opérationnel.

Cette section regroupe le renseignement, la gestion des documents, le soutien technique, l'aide au commandement, la planification opérationnelle, etc. A titre d'exemple, nous pouvons citer l'expérience faite durant l'Euro '08 qui a permis d'expérimenter un état-major opérationnel constitué pour cette occasion. Ainsi, jour après jour, il a su gérer l'information, étudier les risques, trouver les solutions et adapter les forces de police en conséquence. Au vu des différentes missions spécifiques que la police se doit de gérer, un tel organe est devenu indispensable.

Article 29b (nouveau)

Le service de la planification et de l'information, dirigé par l'adjoint du commandant, rassemble la planification stratégique des projets de la police, la communication interne et externe, les relations avec la presse, le service juridique et le bureau des armes. Il s'agit ainsi de concentrer plusieurs fonctions déjà existantes en un seul service, permettant une meilleure coordination dans les actions stratégiques.

Article 30 (modifié)

Les actuels services généraux, utilisés jusqu'à présent comme "fourre-tout" des activités non-policières, deviennent un organe spécialisé en gestion administrative, financière et logistique. Aussi, rebaptisé "service de l'administration et de la gestion", il traite de la comptabilité et des finances ainsi que du suivi administratif du commandant. En outre, cette unité réunit également les tâches relatives à l'économat, les locaux, le matériel, l'armement et les véhicules.

Article 30a (nouveau)

La police neuchâteloise est le plus grand service au sein du DJSF, avec plus de 400 collaborateurs qui ne correspondent pas à la description standard de fonctionnaires. Il est dès lors indispensable de lui constituer un service des ressources humaines compétent, qui puisse traiter tant de la sélection des candidats à l'école d'aspirants de police, que des plans de carrière de ses collaborateurs. Ainsi, outre au chef des ressources humaines, il réunit également le centre de formation et les psychologues de la police neuchâteloise.

Article 39 (modifié)

Reprenant le principe fondamental de l'assermentation des agents des polices locales prévu à l'article 11 de la loi sur la police locale du 23 janvier 1989¹, l'article 39 précise que les assistants de sécurité publique employés par une commune doivent également prêter serment avant leur entrée en fonction. Cette règle primordiale figure déjà à l'art. 32 de la LPol mais ne s'adresse uniquement qu'aux membres de la police neuchâteloise.

Par conséquent, et en considérant que la loi sur la police locale sera bientôt abrogée, il convient de prévoir des règles qui permettent à ce principe fondamental de perdurer.

4. CONSEQUENCES POUR LES COMMUNES

L'entrée en vigueur de la loi sur la police neuchâteloise (LPol), du 20 février 2007 a engendré progressivement toute une série d'adaptations organisationnelles au sein de la police neuchâteloise, principalement à la gendarmerie, ce qui a amené la police à se réformer en profondeur. Cette réorganisation n'a pas d'incidence financière sur les communes et ne modifie en rien leur autonomie dans le choix des prestations délivrées. En revanche, la création d'un responsable cantonal pour la police de proximité leur permettra d'avoir un interlocuteur privilégié pour toutes les questions touchant à leur sécurité publique.

5. VOTE DU GRAND CONSEIL

Comme exposé ci-dessus, le projet de loi qui vous est soumis porte uniquement sur la réorganisation interne de la police neuchâteloise. Il entraîne des dépenses nouvelles renouvelables inférieures à 500.000 francs de même que des dépenses uniques pour un

¹ RSN 563.1

montant total inférieur à 5 millions de francs. Dès lors, le projet de loi est soumis à la majorité simple des votants conformément aux articles 110, al. 3 de la loi d'organisation du Grand Conseil (OGC), du 22 mars 1993 et 4 de la loi sur les finances, du 21 octobre 1980.

6. CONCLUSION

Le projet de modification de la loi sur la police marque une évolution avec les principes de conduite historiques de la police. En effet, il supprime une organisation essentiellement territoriale des forces de police au profit d'une organisation par centres cantonaux de responsabilité basés sur les prestations. Il renforce la conduite stratégique et opérationnelle de la police en renonçant au poste de commandant de la gendarmerie et en subordonnant les quatre unités de gendarmes nouvellement créées directement au commandant de la police neuchâteloise.

Nous sommes convaincu que cette réforme est nécessaire pour asseoir le succès de l'introduction de la police unique. Elle donne les moyens à la police de fournir aux communes les prestations attendues en matière de police de proximité tout en assurant pour chaque habitante et habitant du canton un service public de sécurité de qualité. Elle s'inscrit dans le cadre des exigences budgétaires et adapte les structures cantonales sans toucher ni à l'autonomie communale, ni à la répartition canton-communes des responsabilités et des charges en matière de sécurité.

En conclusion, nous vous prions de bien vouloir prendre en considération le présent rapport, puis d'adopter le projet de loi ci-après.

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

Neuchâtel, le 8 décembre 2008

Au nom du Conseil d'Etat:

Le président,
R. DEBELY

Le chancelier,
J.-M. REBER

Loi portant modification de la loi sur la police neuchâteloise (LPol)

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,
sur la proposition du Conseil d'Etat, du 8 décembre 2008,
décète:

Article premier La loi sur la police neuchâteloise du 20 février 2007, est modifiée comme suit:

Art. 20, al.1 et 2

¹La police neuchâteloise regroupe les services suivants:

- a) la gendarmerie;
- b) la police judiciaire;
- c) l'état-major opérationnel;
- d) le service de la planification et de l'information;
- e) le service de l'administration et de la gestion;
- f) le service des ressources humaines.

²Ces services sont placés sous la direction du ou de la commandant-e de la police neuchâteloise qui assure leur coordination.

Art. 21, note marginale, al. 1 et 2

Comité de
direction

¹Le-la commandant-e de la police neuchâteloise dispose d'un Comité de direction constitué des chefs de services désignés.

²Le Conseil d'Etat détermine la composition du Comité de direction.

Art. 23, note marginale, al. 1, al. 2 et 3 (nouveau)

2. Unités
opérationnelles

¹La gendarmerie est répartie sur l'ensemble du territoire cantonal et est subdivisée en quatre unités opérationnelles:

- a) police secours;
- b) police de proximité;
- c) police de circulation;
- d) police mobile.

²La police mobile est l'unité d'appui des forces policières pour les missions relevant de l'ordre et de la sécurité publics.

³Le Conseil d'Etat arrête l'organisation des unités opérationnelles et leur lieu de stationnement.

Art. 24 Abrogé

Art. 28, al. 2

²Elle dispose d'un service forensique.

Art. 29, al. 3

³Elle assume le service de police scientifique et technique ainsi que des tâches de police administrative.

Art. 29a (nouveau)

L'Etat-major
opérationnel

¹L'état-major opérationnel, placé sous la direction du ou de la chef-fe d'état-major, a pour missions principales la planification et la conduite des événements d'envergure, ainsi que le suivi des dossiers opérationnels du ou de la commandant-e de la police neuchâteloise.

²Le Conseil d'Etat arrête la composition et l'organisation du service de l'état-major opérationnel.

Art. 29b (nouveau)

Le service de
planification et de
l'information

¹Le service de planification et d'information, placé sous la direction de l'adjoint-e du ou de la commandant-e de la police neuchâteloise, assiste ce dernier dans le pilotage stratégique du service.

²Il est notamment responsable de la planification, de l'information, du service juridique et du bureau des armes de la police neuchâteloise.

Art. 30, note marginale, al.1 let. c, al 2

Le service de
l'administration et
de la gestion

¹Le service de l'administration et de la gestion, placé sous la direction de son ou sa chef-fe, s'occupe de tâches intéressant l'ensemble de la police neuchâteloise s'agissant:

c) des locaux, du mobilier, du matériel, de l'armement et des véhicules;

²Il collabore étroitement avec les différents services de la police neuchâteloise et les différents services centraux de l'administration cantonale.

Art. 30a (nouveau)

Le service des
ressources
humaines

¹Les ressources humaines, placées sous la direction de son ou sa chef-fe, regroupent l'ensemble des fonctions relevant de la gestion administrative et stratégique du personnel ainsi que du recrutement et de la formation.

²Il est notamment composé du service psychologique et du centre de formation de la police neuchâteloise.

Art. 39, al. 2 et al. 3 (nouveau), al. 4

²Les assistant-e-s de sécurité publique prêtent serment de remplir fidèlement les devoirs de leur charge.

³Le conseil communal procède à leur assermentation, en principe avant leur entrée en fonction.

⁴Au surplus, les communes peuvent faire appel à des entreprises de sécurité privées aux conditions définies par l'article 12 de la présente loi.

Art. 2 ¹Le Conseil d'Etat pourvoit, s'il y a lieu à la promulgation et à l'exécution de la présente loi.

²Il fixe la date de son entrée en vigueur.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil:

Le président,

Les secrétaires,