

MESSAGE N° 63

31 mars 2008

**du Conseil d'Etat au Grand Conseil
accompagnant le projet de loi modifiant
la loi sur la Police cantonale (police de proximité)****1. INTRODUCTION**

Conformément à l'intention qu'il a exprimée dans le programme gouvernemental 2007–2011, et suite à l'adoption par le Grand Conseil de la motion N° 154.06 des députés Christian Ducotterd et Charles de Reyff, le Conseil d'Etat veut faire évoluer l'organisation de la Police cantonale pour lui permettre de rester proche du citoyen et de ses préoccupations. A cet effet, il prévoit l'extension progressive à tout le canton de la police de proximité mise en œuvre depuis 2004 dans l'agglomération du Grand-Fribourg et comportant une action dans trois directions: présence accrue dans les lieux à risques; augmentation des contacts avec la population et les milieux concernés; démarche partenariale de résolution des problèmes de sécurité.

Le présent projet de loi définit le déploiement de la police de proximité sur tout le territoire cantonal. Il comprend également la modification de certaines dispositions de la loi sur la Police cantonale portant sur des questions d'organisation, pour les adapter aux exigences actuelles. Il modifie également le décret fixant l'effectif des agents de la Police cantonale.

2. HISTORIQUE**2.1 Situation actuelle**

Le canton de Fribourg connaît le principe de l'unité de la force publique. L'article 5 LPol prescrit en effet que «la Police cantonale exerce l'ensemble de ses tâches sur tout le territoire cantonal. Ses agents sont seuls habilités à opérer des actes de police et à recourir à la force, sous réserve des pouvoirs expressément attribués par la loi à d'autres agents.» La délégation aux communes qui en font la demande d'infliger des amendes d'ordre est toutefois réservée.

2.2 Cadre politique

- Lors de la législature 2002–2006, un projet de police de proximité a été développé, à titre d'essai, dans l'agglomération du Grand-Fribourg. Pour ce faire, une section de police de proximité a été créée au sein de la région Centre de la gendarmerie; vingt agents y ont été progressivement affectés. Au début 2007, le projet a été évalué par l'entreprise TC Team Consult SA, à Genève. L'audit a conclu au succès du projet et a proposé de le déployer au niveau cantonal.
- Dans sa session du 27 juin 2006, le Grand Conseil a refusé l'entrée en matière sur un projet de loi sur les polices communales. Celui-ci prévoyait que les communes qui le souhaitaient pouvaient, à certaines conditions, constituer leur propre police et fixait le cadre de l'activité de ces polices.
- Lors de la séance du 12 juin 2007, le Grand Conseil a adopté la motion des députés Christian Ducotterd et Charles de Reyff demandant la création d'une police de proximité cantonale. En conséquence, une augmen-

tation de l'effectif de 38 postes d'agents et un crédit pour l'acquisition de véhicules supplémentaires ont été inscrits par le Conseil d'Etat au plan financier 2007–2011.

3. PRÉSENTATION DU PROJET**3.1 Organisation actuelle de la gendarmerie**

La gendarmerie est actuellement organisée en 3 régions et en une police de la circulation et de la navigation (**Annexe 1**). Chacune des 3 régions dispose de la même organisation et applique la même marche du service, pour garantir les meilleures synergies et la rationalisation optimale. Chaque région compte:

- 1 section de police mobile, assurant les interventions et les enquêtes 24 heures sur 24 et 7 jours sur 7;
- 1 section de police territoriale chargée de la police administrative, des réquisitions et des interventions/enquêtes dans chacun des rayons définis.

La région Centre comprend une section supplémentaire, celle de police de proximité créée dans le cadre du projet dans l'agglomération du Grand-Fribourg.

3.2 Processus de déploiement

Le déploiement de la police de proximité sur tout le territoire cantonal est prévu selon le processus suivant:

- la police territoriale est transformée en police de proximité;
- les agents de la police de proximité ne sont pas intégrés au tournus de la police mobile, contrairement à ce qui est actuellement le cas pour ceux de la police territoriale; pour les remplacer, 13 agents sont attribués à la police mobile;
- 17 agents supplémentaires sont affectés à la police de proximité;
- des secteurs/quartiers de police de proximité sont créés dans tout le canton;
- chacune des 3 sections de police de proximité est dotée d'un groupe d'investigations de proximité (8 agents).

3.3 Affectation des agents des secteurs et des quartiers

22 secteurs/quartiers de police de proximité sont créés sur tout le territoire cantonal, sur le modèle de ce qui a été réalisé dans l'agglomération du Grand-Fribourg.

L'analyse des besoins en personnel et la répartition des agents de police de proximité dans le canton (**Annexe 2**) ont été réalisés à partir de plusieurs indicateurs:

- la population
- le caractère urbain ou rural des localités (3000 habitants/agent en zone urbaine et 6000 habitants/agent en zone rurale)
- le nombre des réquisitions attribuées aux agents (700 réquisitions/agents)
- l'implantation actuelle des postes de police
- la répartition actuelle des agents de la police territoriale.

3.4 Groupes d'investigations de proximité (GIP)

Dans chaque région, un groupe d'investigations de proximité (GIP) est créé, chargé de procéder aux enquêtes dans les affaires qui ont un impact négatif sur le sentiment de sécurité. Ces enquêtes portent en particulier sur le trafic de stupéfiants dans la rue, les déprédations et les actes d'incivilité.

L'effectif des GIP est le suivant:

- région Nord: 3
- région Centre: 2 (en plus des trois actuels)
- région Sud: 3

3.5 Création d'un Conseil cantonal de prévention et de sécurité (CCPS)

Les problématiques comme l'autorisation et la gestion de manifestations publiques, la coordination de la prévention auprès des jeunes, la prise en charge de personnes en difficulté ou en situation de détresse, nécessitent une concertation non seulement sur le plan local, mais aussi sur le plan cantonal. La création d'un Conseil cantonal de prévention et de sécurité répond à ce besoin; celui-ci sera présidé par le Directeur de la police et réunira des représentants des communes, des préfets, des services concernés de l'administration cantonale (DSJ, DSAS, DICS) ainsi que des institutions de prévention actives dans le canton. Le Conseil d'Etat précisera dans une ordonnance le mandat et la composition de ce conseil.

3.6 Mise en œuvre

3.6.1 Personnel

Le décret du Grand Conseil du 9 février 2006 fixe l'effectif de la Police cantonale à 472 agents, dont 355 à la gendarmerie.

Au 1^{er} janvier 2008, l'effectif de la Police cantonale s'élève à 472 agents, dont 346 gendarmes.

Le futur effectif de 510 agents, – comprenant les 38 agents supplémentaires qu'il est prévu d'affecter à la police de proximité – pourra être atteint avec les écoles de police, fortes de 30 aspirants, des années 2008, 2009, 2010 et 2011.

Le décret du Grand Conseil fixant l'effectif des agents de la police cantonale est à adapter en conséquence.

3.6.2 Adaptation des structures de conduite

La structure de conduite des 3 régions de gendarmerie est adaptée de manière à tenir compte de la nouvelle tâche et des nouveaux effectifs (**Annexe 3**).

Dans la région Nord, au vu du faible effectif (14 pol prox + 3 GIP), un seul chef de section de police de proximité est désigné. Il est secondé par un sous-chef dont la fonction est cumulée avec celle de chef de poste dans un chef-lieu.

Dans la région Centre, au vu de l'effectif de la section (43 pol prox + 5 GIP), un chef et un sous-chef de section de police de proximité sont désignés à plein temps. De plus, un poste de sous-officier supérieur est maintenu pour gérer les nombreuses manifestations qui se déroulent dans la région.

Dans la région Sud, un chef et un sous-chef de section sont désignés à plein temps pour la conduite de la section (26 pol prox + 3 GIP) et la gestion des manifestations.

L'augmentation des effectifs de police de proximité et le redécoupage territorial en secteurs/quartiers nécessitent en outre le renforcement de l'effectif des cadres de l'échelon I (niveau chef de poste à plusieurs agents). Ces fonctions sont cumulées avec des postes d'agent de proximité/GIP.

Compte tenu des fonctions déjà existantes dans les sections actuelles de police territoriale, les besoins en cadres supplémentaires dans les nouvelles sections de police de proximité sont les suivants:

- section police de proximité région Nord:
2 (1 secteur + 1 GIP)
- section police de proximité région Centre:
4 (3 secteurs + 1 GIP)
- section police de proximité région Sud:
2 (1 secteur + 1 GIP)

3.6.3 Sélection et formation

Avant leur entrée en fonction en police de proximité, tous les agents recevront une formation spécifique correspondant à leur cahier des charges et les préparant à leur nouvelle tâche. Auparavant, ils auront pu se déterminer, suite à une mise au concours des postes, sur leur affectation.

3.6.4 Planning de la mise en œuvre

La mise en œuvre suit le planning suivant:

- **2008**
 - adoption de la loi et du décret par le Grand Conseil
 - réorganisation de la région Centre
 - création des GIP dans les trois régions (3 N + 2 C + 3 S) (8)
 - élaboration des modules de formation des agents de la police de proximité et des GIP
 - formation des agents de la police de proximité de la région Centre ainsi que des GIP des trois régions
- **2009**
 - formation et affectation des agents de la police de proximité des régions Nord (1) et Sud (6)
 - réorganisation des sections de police territoriale des régions Nord et Sud
 - affectation complémentaire en police mobile dans les trois régions (5)
- **2010**
 - formation et affectation des agents de la police de proximité supplémentaires de la région Centre (10)
 - affectation complémentaire en police mobile dans les trois régions (4)
- **2011**
 - affectation complémentaire en police mobile dans les trois régions (4)

3.6.5 Répartition générale des agents et planning d'attribution

	Pol Prox Nord	Pol Prox Centre	Pol Prox Sud	Pol mob Gendarmerie	Total
2008 (GIP)	3	2	3	0	8
2009	1	0	6	5	12
2010	0	10	0	4	14
2011	0	0	0	4	4
Total	4	12	9	13	38

3.6.6 Polices communales

Conformément au principe de l'unité de la force publique, fixé à l'article 5 LPol, les polices communales, là où elles existent, n'accomplissent que des tâches ne comportant pas l'exercice de pouvoirs de police. Il s'agit principalement de tâches de police administrative, du contrôle de l'application des règlements communaux, de la surveillance du domaine public, de tâches dans le domaine de la circulation (formation des patrouilleurs scolaires; amendes d'ordre), ainsi que, de manière générale, de l'exécution des missions confiées par l'autorité communale.

Les communes pourront continuer à confier ces tâches à des agents de sécurité communaux, en évitant toutefois de leur attribuer le titre de policier.

Par ailleurs, la possibilité sera offerte aux agents actuels des polices communales qui le désirent de rejoindre les rangs de la Police cantonale, pour autant que les conditions d'engagement, en particulier celles liées à la formation, soient remplies.

4. COMMENTAIRE DES ARTICLES

Article 5 al. 3 LPol

En application du principe de l'unité de la force publique fixé à l'article 5 LPol et pour éviter les risques de confusion au sein de la population, le terme «police», en particulier son inscription sur les uniformes et les véhicules, est réservé à la Police cantonale.

L'appellation «police communale» pourra être remplacée, par exemple, par celle de «service de sécurité communal»; quant aux agents, ils pourront, par exemple, porter le titre d'agents de sécurité communaux.

Article 6 LPol

L'organisation de la Police cantonale évolue régulièrement. Ainsi, depuis l'entrée en vigueur de la LPol au 1^{er} janvier 1992, de nombreuses adaptations et modifications ont été apportées à l'organisation adoptée à l'époque. A titre d'exemple, on peut citer la suppression des services du commandement et la création du service des ressources humaines.

La Police cantonale est aujourd'hui formée de la gendarmerie et de la police de sûreté, qui constituent les entités d'intervention et d'enquêtes; elle comprend également des services de support, à savoir les services généraux (administration, technique et logistique) et le service des ressources humaines (administration du personnel, cellule «Relations humaines», centre de formation). D'autres services de support pourront être constitués à l'avenir, en fonction des besoins du service.

Quant à la référence à l'organisation selon des principes militaires de l'alinéa 1 actuel, elle peut être abandonnée, étant donné que la conduite, l'organisation et la gestion d'un corps de police se rapproche aujourd'hui beaucoup plus de l'entreprise privée que du système militaire.

Article 7 al. 2 LPol

La composition de l'état-major de la Police cantonale peut évoluer en fonction de l'organisation ou des exigences de la conduite. Ainsi, l'état-major fixé par l'article 7 al. 2 LPol ne correspond plus à la situation actuelle, puisque le chef des ressources humaines, qui en fait partie, n'y figure pas. Il s'agit dès lors de permettre, sur le plan légal, une certaine souplesse dans l'organisation, en attribuant au Conseil d'Etat la compétence de définir la composition de l'état-major de la Police cantonale.

Article 10 al. 2 let. a et b LPol

Cette disposition définit l'organisation d'une région de gendarmerie avec la section de police mobile et la section de police de proximité.

Article 12 al. 3 LPol

La gestion des dossiers de police n'est plus assurée par la police de sûreté mais par l'Info-Centre, lui-même subordonné aux services généraux.

Article 15 a

L'activité de police de proximité se veut d'abord proactive, dans le sens qu'elle a pour objectif premier de prévenir les infractions par l'adoption de mesures et de comportements adéquats, et de dissuader les délinquants potentiels de passer à l'acte. Ceci pour créer un cadre de vie où le citoyen se sent en sécurité.

Quant à la conception de l'action de police de proximité, elle découle des expériences faites dans l'agglomération du Grand-Fribourg et se développe en trois directions:

- présence accrue dans les lieux à risques
- contacts réguliers avec la population et les milieux concernés
- recherche de partenariats pour des actions communes.

Article 15 b

La gendarmerie, organisée sur le plan territorial en trois régions, est chargée de la police de proximité. Elle exerce en fait déjà partiellement cette tâche avec chacune de ses trois sections de police territoriale. Elle le fera dans le futur avec des moyens renforcés et des agents spécialement formés pour cette tâche.

Chacune des trois régions de la gendarmerie (Nord, Centre, Sud) comprend une section de police de proximité constituée par une transformation de la police territoriale actuelle et par l'attribution d'agents supplémentaires.

Des secteurs en zone rurale et des quartiers en zone urbaine sont créés dans le but de réaliser des synergies et des rationalisations dans l'activité des agents comme aussi de garantir une meilleure présence sur tout le territoire cantonal.

Au total, 22 secteurs/quartiers sont créés, à savoir:

- 4 dans la région Nord
- 12 dans la région Centre
- 6 dans la région Sud

Les secteurs/quartiers sont basés sur les postes et bureaux de police actuellement décentralisés dans le canton. La mise en œuvre de la police de proximité et les expériences faites montreront si la répartition et la localisation actuelles des postes sont judicieuses ou s'il s'avère plus rationnel et plus efficace d'en réduire le nombre.

Enfin, chaque région comporte un groupe d'investigations de proximité chargé des enquêtes portant notamment sur le trafic de stupéfiants dans la rue, les déprédations et les actes d'incivilités.

Article 15 c *Conseil cantonal de prévention et de sécurité*

L'action de police de proximité s'exerce par une présence accrue dans les lieux à risques, mais aussi au travers de partenariats avec les milieux concernés. Il importe dès lors d'assurer, au niveau cantonal, une coordination stratégique pour la définition des objectifs et pour l'affectation des moyens. Ce rôle incombe au Conseil cantonal de prévention et de sécurité, composé de responsables des services concernés de l'administration ainsi que de représentants des communes et des institutions de prévention actives dans le canton. La composition et le mandat de la Commission seront fixés dans une ordonnance du Conseil d'Etat.

Article 15 d *Financement*

Le financement de la police de proximité est pris en charge à raison de 70% par l'Etat et de 30% par les communes, au prorata de la population.

Sur les 94 agents affectés à terme à la police de proximité, seuls 58 seront pris en considération dans la répartition des coûts, à savoir les 20 agents de la police de proximité dans l'agglomération du Grand-Fribourg et les 38 agents supplémentaires nécessaires pour le déploiement sur tout le territoire cantonal.

Par rapport à ces 58 postes, il est proposé de prendre en compte les charges salariales, y compris les indemnités, ainsi que les frais de l'équipement personnel, soit un montant annuel de l'ordre de 110 000 francs par agent. Les frais d'équipement collectif et d'infrastructure, en revanche, ne sont pas pris en considération. Selon cette proposition, la dépense déterminante s'élève à 6 380 000 francs par an, dont 70% soit 4 466 000 francs à charge de l'Etat et 30% soit 1 914 000 francs à charge des communes. Rapporté à la population légale du canton au 31 décembre 2006, soit 258 229 habitants, le coût de la police de proximité s'élève pour les communes à 7 fr. 50 par habitant.

En raison du déploiement progressif de la police de proximité, les coûts à répartir entre l'Etat et les communes évolueront comme suit:

Evolution des coûts à répartir entre l'Etat et les communes				
Années	Nombre d'agents	Coûts (en milliers de francs)	A charge (en milliers de francs)	
			Canton (70%)	Communes (30%)
2009	20 + 20	4400	3080	1320
2010	20 + 34	5940	4158	1782
dès 2011	20 + 38	6380	4466	1914

Avec la police de proximité, les communes bénéficient d'une prestation nouvelle de la part de la Police cantonale. En effet, tout le concept de la police de proximité est orienté vers les besoins directs de la population en matière de sécurité (contacts directs avec les habitants, présence dans les quartiers, écoute de la population, partenariat avec les autorités communales et les organisateurs de manifestations, présence près des écoles et relations avec les autorités scolaires). Cette forte prise en compte des préoccupations locales justifie une participation financière des communes. A relever encore que les communes auront l'occasion de faire valoir leurs besoins, leurs objectifs et de se prononcer sur l'allocation des moyens dans le cadre de leur participation au conseil cantonal de prévention et de sécurité (cf. art. 15c). Elles pourront dès lors aussi mesurer les retombées et les effets de leur engagement financier.

5. CONSÉQUENCES FINANCIÈRES ET EN PERSONNEL

Seules sont prises en considération ci-après les dépenses nouvelles, c'est-à-dire celles qu'entraînera l'extension de la police de proximité à l'ensemble du canton. Ne sont donc pas prises en compte les dépenses déjà consenties pour la police de proximité de l'agglomération du Grand-Fribourg, qui a été mise en place de 2004 à 2006 et dont les charges figurent déjà dans les comptes de l'Etat.

5.1 Personnel

Le projet comporte l'engagement de 38 agents supplémentaires, ce qui entraînera, une fois que l'effectif complet sera déployé, une dépense annuelle de l'ordre de 4,2 millions de francs (2009: 2,2 mio.; 2010: 3,7 mio.; 2011: 4,2 mio.).

De ce montant, le 30% sera pris en charge par les communes, de sorte que la dépense annuelle nette à la charge de l'Etat sera de l'ordre de 2,95 millions de francs.

5.2 Locaux

Les locaux actuellement disponibles dans les 3 centres d'intervention de la gendarmerie et dans les postes de police suffiront à absorber l'effectif supplémentaire. Cependant, à Fribourg, les agents de la police de proximité occuperont une partie des locaux du futur poste de la ville, dans l'immeuble «Galeries du Rex» qui est actuellement en construction. Il en résultera une dépense nouvelle, pour la location et les charges, de l'ordre de 290 000 francs par année (location: 215 000 francs; charges 75 000 francs).

5.3 Véhicules de service

Les agents actuels des postes de police territoriale effectuent leur activité avec leurs voitures privées.

Dans l'action de police de proximité, la présence policière et donc sa visibilité jouent un rôle très important. C'est la raison pour laquelle il est prévu, comme dans le projet de police de proximité de l'agglomération du Grand-Fribourg, de doter tous les agents des secteurs/quartiers de l'ensemble du canton de véhicules spécifiques identifiant clairement la police de proximité. Pour ce faire, l'achat de 23 véhicules supplémentaires sera nécessaire, pour un montant estimé à 690 000 francs.

5.4 Montant déterminant pour le référendum financier

Selon l'article 25 alinéa 2 de la loi sur les finances de l'Etat, le montant déterminant d'une dépense périodique correspond au total des dépenses estimées pour les cinq premières années d'application de la loi.

Ce montant s'élèvera, pour les années 2009 à 2013, à 12 936 000 francs pour les salaires (déduction faite de la part des communes) et à 1 450 000 francs pour la location susmentionnée, soit à une somme de 14 86 000 francs. A cette somme s'ajoutera le montant de 690 000 francs pour l'acquisition des véhicules. Total : 15 076 000 francs.

6. AUTRES CONSÉQUENCES

Au vu de ce qui précède, le projet de loi est soumis au référendum financier facultatif. Il est également soumis au référendum législatif.

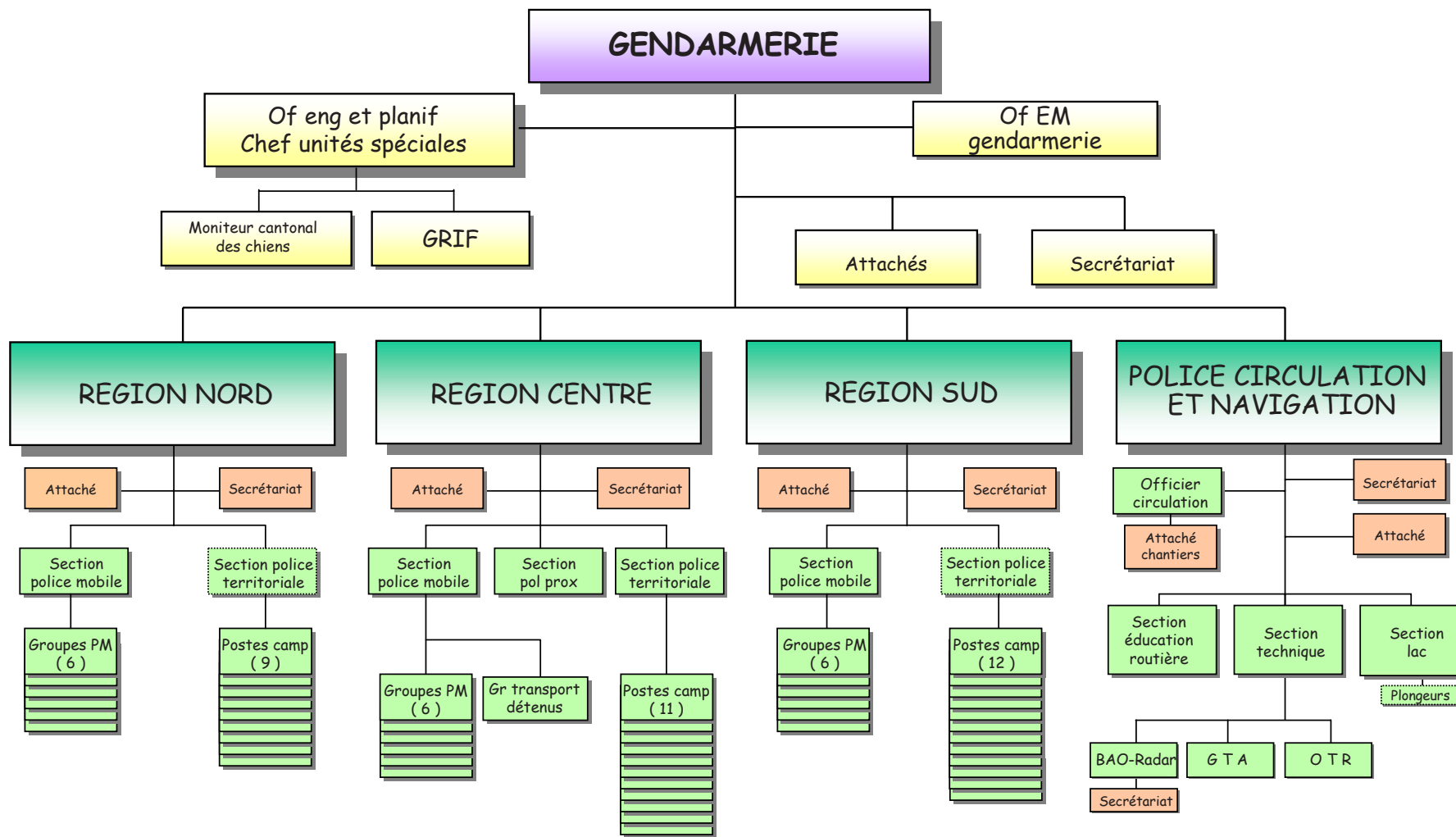
En ce qui concerne la répartition des tâches Etat–communes, le projet confirme le régime actuel, selon lequel seule la Police cantonale est habilitée à accomplir des tâches comportant l'exercice de pouvoirs de polices (art. 5 LPol).

Par ailleurs, le projet est conforme à la Constitution cantonale (art. 76 Cst.), au droit fédéral et au droit européen.

En conclusion, le Conseil d'Etat propose au Grand Conseil d'adopter le projet de loi modifiant la loi sur la Police cantonale (police de proximité).

-
- Annexes:
1. Organisation actuelle de la gendarmerie
 2. Analyse des besoins en personnel et répartition des agents de police de proximité dans le canton
 3. Organisation future de la gendarmerie
-

Organisation actuelle de la gendarmerie



Annexe 2

POL PROX Nord	Réquisitions total	Population total	Effectif total actuel	Augmentation souhaitée	Effectif total du secteur
Murten – Kerzers - Sugiez	1'581	19'271	5	1	6
Courtepin - Liebistorf	667	10'685	2	0	2
Estavayer - Cheyres - Cugy	1'510 (estimation)	17'534	5	0	5
Domdidier	395 (estimation)	5'585	1	0	1
TOTAL	4'030	53'525	13	+1	14

POL PROX Sud	Réquisitions total	Population total	Effectif total actuel	Augmentation souhaitée	Effectif total du poste
Broc (Rive droite, Charmey et Intyamon)	1'240	13'588	4	0	4
Bulle + agglo (Rive gauche)	1'996	20'000	7	+ 4	11
Vaulruz (La Sionge)	722	6'000	0	+ 1	1
Châtel-St-Denis - Attalens	1'146	10'207	3	+ 1	4
Romont - Haute Glâne	1'184	14'625	4	0	4
Porsel - Ursy	440	6'998	1	0	1
TOTAL	6'728	71'418	19	+ 6	25

POL PROX Centre	Réquisitions total	Population total	Effectif total actuel	Augmentation souhaitée	Effectif total du poste
Prez-v- Noréaz	500	7'094	1	0	1
Farvagny	597	6'436	1	0	1
Le Mouret	388	6'320	1	0	1
Düdingen	701	10'380	1	1	2
Tafers	657	13'179	2	1	3
Flamatt- Schmitten	761	10'764	2	1	3
Plaffeien	225	5'141	1	0	1
Jura (Q I)	1'898	17'682	5	2	7
Villars-s- Glâne (Q II)	2'300	20'512	4	4	8
Marly (Q III)	1'050	12'649	4	1	5
Ville (Q IV)	1'742	9'432	6	0	6
Schönberg (Q V)	2'196	8'591	5	0	5
TOTAL	13'015	128'180	33	+ 10	43

ORGANISATION FUTURE DE LA GENDARMERIE

