

# **NE\_JURISPRUDENCE\_ADM REC.2009.133 vom 23. August 2010**

Ne Jurisprudence Adm, 2010-08-23, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ne\\_jurisprudence\\_adm\\_REC.2009.133](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ne_jurisprudence_adm_REC.2009.133)

FR: NE\_JURISPRUDENCE\_ADM REC.2009.133 du 23 août 2010

IT: NE\_JURISPRUDENCE\_ADM REC.2009.133 del 23 agosto 2010

## **Regeste**

Les décisions de la police neuchâteloise fixant la participation de la recourante aux frais de sécurité de diverses rencontres de football sont conformes à l'arrêté relatif à la facturation des frais de sécurité publique des manifestations sportives exposées à la violence, du 27 juin 2008, au droit d'être entendu, de même qu'aux principes de couverture et d'équivalence, de prohibition de l'arbitraire, de la bonne foi et de l'égalité de traitement. Jonction et rejet des recours. \_\_\_\_\_ Par arrêt du 29 février 2012 (Réf.: [CDP.2010.344-DIV]), le Tribunal cantonal a suspendu le recours déposé contre la présente décision; arrêt non publié. Par arrêt du 30 janvier 2014 (Réf.: [CDP.2010.344-DIV]), le Tribunal cantonal a classé le recours déposé contre la présente décision; arrêt non publié.

## **Volltext**

A.

Le 23 juin 2008, le Conseil d'Etat a adopté un arrêté relatif à la facturation des frais de sécurité publique des manifestations sportives exposées à la violence (ci-après: l'arrêté), publié dans la Feuille officielle neuchâteloise du 27 juin 2008.

B.

Par acte du 25 août 2008, A. (de même que B.) a interjeté un recours en matière de droit public au Tribunal fédéral en demandant l'annulation dudit arrêté, invoquant une atteinte à la liberté économique (art. 27 Cst.féd. et 26 Cst.NE) et aux principes de l'encouragement du sport (art. 68 Cst.féd. et 5 Cst.NE), de l'égalité de traitement (art. 8 Cst.féd.) ainsi que de la légalité (art. 5 Cst.féd.).

C.

Dans le courant de la saison 2008-2009, une séance "sécurité match" s'est déroulée, le 27 novembre 2008, entre les responsables des opérations de la Police neuchâteloise et les responsables de la sécurité de A. Lors de cette séance, les degrés de risque, les dispositifs de sécurité nécessaires ainsi que les méthodes d'intervention et les moyens mis en place par la Police neuchâteloise ont été définis, pour chaque équipe adverse. Ont été retenus les niveaux de risques élevés (E., C., I., D., F.), moyens (H.), faibles (J.) et très faibles (K. et L.). Dans le compte rendu y relatif, il est précisé que cette classification peut changer à tout moment, selon le calendrier et les risques à venir. Avant chaque match, une séance "sécurité match" s'est tenue, lors de laquelle les questions spécifiques au match concerné ont été abordées, notamment s'agissant du nombre de spectateurs, des risques et du dispositif sécuritaire à prévoir.

D.

Le 27 novembre 2008, le Département de la justice, de la sécurité et des finances et A. ont conclu une convention de collaboration en matière de sécurité. D'une durée déterminée échéant le 30 juin 2009, celle-ci prévoyait une collaboration étroite et une coordination des interventions entre la Police neuchâteloise et A., tant dans l'évaluation des degrés de risque de chaque match que dans la mise en œuvre des dispositifs et moyens sur le domaine public avant, pendant et après les matchs (art. 1). Selon l'article 4, le département comptabiliserait les frais de sécurité engagés par la Police neuchâteloise et aucune facture ne serait envoyée jusqu'à droit connu sur le recours pendant au Tribunal fédéral, les éventuelles factures déjà envoyées étant "suspendues". L'article 5 prévoyait que les parties à la convention feraient un bilan des résultats obtenus au terme de la période décrite à l'article précédent (al. 1) et que, sous réserve de l'admission du recours par le Tribunal fédéral, les frais de sécurité comptabilisés seraient alors facturés à A. en tenant compte de ses efforts et du résultat de la collaboration, le cas échéant en soumettant au Conseil d'Etat une modification de l'arrêté du 23 juin 2008 (al. 2), ces modalités s'appliquant également aux factures envoyées avant l'entrée en vigueur de la convention (al. 3).

E.

Par arrêt du Tribunal fédéral daté du 24 février 2009 [2C\_605/2008], le recours abstrait de la recourante a été rejeté.

F.

Le 2 octobre 2009, la Police neuchâteloise a adressé à A. une lettre d'accompagnement avec quatre factures (REC.2009.133, 157, 158 et 159-POL). Quatre autres factures datées des 28 octobre, 10, 23 novembre et 2 décembre 2009 lui ont également été adressées (REC.2009.178 et 184-POL; REC 2010.3 et 4-POL). Ces factures comprennent la TVA (7,6%) et correspondent au 60% (respectivement 70% pour le match contre I. du 28 novembre 2009) des coûts de sécurité figurant dans les notes de frais y relatives. Ces dernières mentionnent, d'une part, le nombre de personnes engagées, la durée de l'engagement et le tarif horaire, de Fr. 80.-/heure, plus Fr. 5.- /heure pour travail les dimanches et jours fériés ou pour travail de nuit; elles indiquent, d'autre part, le nombre de véhicules engagés (à 4 roues: taxe de base de Fr. 50.- et forfait kilométrique de Fr. 40.-; à 2 roues: taxe de base de Fr. 20.- et forfait kilométrique Fr. 30.-) et, enfin, le montant des frais de subsistance. Il ressort notamment ce qui suit des factures, des notes de frais et des procès-verbaux des séances de la "commission de sécurité matchs" préalables à chaque rencontre (v. chaque PL. 2 et 3 de la recourante):

- Pour la rencontre contre C. du 18 juillet 2009, à laquelle 7000 à 8000 spectateurs (500 à 700 visiteurs) étaient attendus, l'engagement par la police de 43 agents, 8 pour la circulation et 9 en surplus a été prévu. La facture et la note de frais détaillée ont arrêté le montant dû à Fr. 16'304.- (48 collaborateurs durant 6 heures avec 13 véhicules à 4 roues et frais de subsistance de Fr. 660.-);

- S'agissant du match contre D. du 1er août 2009, 7000 spectateurs (350 visiteurs) étaient attendus pour un engagement prévu de 65 agents de la police cantonale. La facture et la note de frais détaillée ont arrêté le montant dû à Fr. 36'716.20 (66 collaborateurs durant 9 heures avec 17 véhicules à 4 roues et frais de subsistance de Fr. 3'069.40);

- Selon le procès-verbal de sécurité de la rencontre contre E. du 23 août 2009, 8000 à 9000 spectateurs (850 visiteurs dont 400 à risque) étaient attendus pour un engagement

prévu de 60 personnes par la police. La facture et la note de frais détaillée ont arrêté le montant dû à Fr. Fr.20'383.10 (54 collaborateurs durant 6 heures avec 15 véhicules à 4 roues et frais de subsistance de Fr. 1'710.30);

- Pour le match contre F. du 13 septembre 2009, 10'000 spectateurs (3500 visiteurs dont 1500 à 1800 fans organisés, 50 à risque majeur et 150 à risque) et l'engagement par la police de 60 personnes ont été prévus. La facture et la note de frais détaillée ont arrêté le montant dû à Fr. 19'308.80 (51 collaborateurs durant 6 heures avec 16 véhicules à 4 roues et frais de subsistance de Fr. 1'540.30);

- S'agissant de la partie opposant A. à G. du 3 octobre 2009, pour laquelle 6000 spectateurs (300 à 500 visiteurs dont 50 à risque) étaient attendus, l'engagement de 40 agents par la police a été prévu. La facture et la note de frais détaillée ont arrêté le montant dû à Fr. 9'928.70 (32 collaborateurs durant 5 heures 15 avec 8 véhicules à 4 roues et frais de subsistance de Fr. 963.-);

- Selon le procès-verbal de la commission de sécurité de la rencontre contre H. du 29 octobre 2009, à laquelle 6000 spectateurs (300 à 500 visiteurs dont 50 à risque) étaient attendus, l'engagement par la police de 40 personnes a été prévu. La facture et la note de frais détaillée ont arrêté le montant dû à Fr. 13'657.80 (37 collaborateurs durant 6 heures 15 avec 10 véhicules à 4 roues et frais de subsistance de Fr. 941.20);

-Pour le match contre F. du 22 novembre 2009, plus de 10'000 spectateurs, 3000 visiteurs (dont 150 à risque) et l'engagement de 60 policiers ont été prévus. La facture et la note de frais détaillée ont arrêté le montant dû à Fr. 21'285.45 (50 collaborateurs durant 7 heures avec 13 véhicules à 4 roues et frais de subsistance de Fr. 1'000.-);

- Enfin, pour le match contre I. du 28 novembre 2009, 5000 spectateurs (545 visiteurs dont 125 à risque) étaient attendus et l'engagement par la police de 50 agents plus 8 pour la circulation a été prévu. La facture et la note de frais détaillée ont arrêté le montant dû à Fr. 21'947.80 (49 collaborateurs durant 6 heures avec 13 véhicules à 4 roues et frais de subsistance de Fr. 1'313.40).

G.

Déposant huit mémoires de recours datés des 3 novembre, 9 et 10 décembre 2009 et 11 janvier 2010, A. s'est pourvue contre les factures précitées concluant, sous suite de frais et dépens, à leur annulation. Se référant à quinze précédents recours (REC.2008.3 à 7-POL et REC.2009.62-POL (dix recours)), la recourante demande la jonction des dossiers et que les avances de frais requises soient réduites en conséquence. Sur le fond, compte tenu de la motivation de ses précédents recours, auxquels elle se réfère en demandant leur édition à défaut de jonction, ses griefs se rapportent aux principes de la couverture et de l'équivalence, à la prohibition de l'arbitraire, à la méconnaissance des instructions données par le Tribunal fédéral au considérant 7 de son arrêt du 24 février 2009, au droit d'être entendu ainsi qu'aux principes de l'égalité de traitement et de la bonne foi.

H.

Dans ses observations du 23 décembre 2009, 16 février et 16 mars 2010, la Police neuchâteloise requiert la jonction des recours et renvoie à ses observations du 30 octobre 2009 (REC.2009.62-POL). Sur le fond, elle conclut au rejet des recours sous suite de frais, estimant, de manière générale, que les dispositifs sécuritaires mis en place relèvent d'une appréciation mesurée de l'ensemble des circonstances entourant chaque rencontre. Elle

précise avoir pris les mesures adéquates pour assurer la sécurité des différentes manifestations en adaptant ses effectifs sur le terrain en fonction non seulement du nombre de spectateurs attendus ou du nombre de supporters violents, mais aussi de l'évaluation du risque de débordements liés aux contentieux entre les équipes et/ou à l'enjeu du match.

I.

Lors d'un second échange d'écritures, la recourante a déposé ses observations le 22 avril 2010, tandis que l'intimée a indiqué, dans ses dernières écritures du 27 mai 2010, n'avoir plus aucune remarque à faire.

Considérant en droit:

1.

a)

Les recours sont interjetés contre huit décisions portant sur le même objet et sont fondés sur la même motivation juridique, de telle sorte qu'il y a lieu de les joindre, par souci d'économie de procédure.

b)

Déposés dans les formes et délai légaux, les recours sont déclarés recevables.

2.

Selon l'article 62, alinéa 1, de la loi sur la police neuchâteloise (LPol), du 20 février 2007, les organisateurs et organisatrices de manifestations nécessitant un important service d'ordre ou de protection peuvent être tenus(es) de verser un émolument dont le montant correspond à tout ou partie des frais engagés. Conformément à l'alinéa 3 de cette disposition, le Conseil d'État en a arrêté les modalités d'exécution dans l'arrêté. Son préambule se réfère à la loi fédérale instituant des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure (LMSI), du 21 mars 1997 ainsi qu'à son ordonnance d'application (OMSI), du 27 juin 2001, à la LPol et à la loi concernant les émoluments, du 10 novembre 1920. L'arrêté contient les dispositions suivantes:

"Champ d'application Article premier.- Le présent arrêté s'applique aux manifestations sportives au cours desquelles des comportements violents ou actes de violence justifiant un important service de maintien de l'ordre, sont à craindre.

Principe Art. 2.- 1 Les organisateurs de telles manifestations versent à l'Etat un émolument pour couvrir les frais engagés pour garantir la sécurité publique.

2 Cet émolument correspond à tout ou partie des frais engagés par la police neuchâteloise pour le renforcement de la sécurité.

Définitions Art. 3.- Dans le présent arrêté, on entend par:

a) comportements violents ou actes de violence: tout comportement ou actes de violence tels que ceux qui sont notamment définis à l'article 21a de l'ordonnance sur les mesures visant au maintien de la sûreté intérieure (OMSI), du 27 juin 2001, et qui se déroulent à l'occasion de manifestations sportives.

b) important service de maintien de l'ordre: l'engagement des effectifs supplémentaires de la police conduisant notamment à la révocation des congés, à la suppression des vacances voire à l'appel de renforts provenant d'autres cantons, ceci en vue d'assurer la sécurité

publique.

Participation des organisateurs Art. 4.-1 La participation des organisateurs est fixée à 80% du coût effectif des frais engagés pour garantir la sécurité publique.

2 Le montant des frais peut être réduit en fonction des mesures prises par les organisateurs pour éviter les comportements violents ou les actes de violence.

3 La police neuchâteloise définit les critères de réduction.

4 La participation minimale des organisateurs est fixée à 60% du coût effectif des frais engagés.

Procédure a) évaluation et information Art. 5.-1 La police neuchâteloise procède à l'évaluation des risques et des frais de sécurité pour chacune des rencontres.

2 Elle informe les organisateurs du montant relatif à chaque manifestation.

b) établissement et transmission de la facture Art. 6.- Une facture est établie pour chaque manifestation et adressée directement aux organisateurs par la police neuchâteloise.

c) titre exécutoire Art. 7.- Les factures établies par la police neuchâteloise valent titre exécutoire en faveur de l'Etat, au sens de l'article 80 de la loi fédérale sur la poursuite pour dettes et la faillite (LP), du 11 avril 1889.

d) voies de recours Art. 8.-1 Les factures établies en vertu du présent arrêté peuvent faire l'objet d'un recours auprès du Département de la justice, de la sécurité et des finances (ci-après: le département).

2 Les décisions du département peuvent faire l'objet d'un recours au Tribunal administratif.

3 Au surplus, la loi sur la procédure et la juridiction administratives (LPJA), du 27 juin 1979, est applicable."

3.

La recourante a soulevé, non seulement devant le Tribunal fédéral, mais également devant l'autorité de céans, divers griefs abstraits à l'encontre de l'arrêté, tels que la violation de la liberté économique, des principes de l'encouragement du sport, de l'égalité, de la légalité, ainsi que des principes de l'équivalence et de la couverture des frais. Tous ses griefs ont été examinés de manière circonstanciée par le Tribunal fédéral, qui a rejeté le recours (ATF du 24 février 2009 [2C\_605/2008], résumé in ATF 135 I 130; voir aussi, pour un cas zurichois, ATF du 06.12.2007 [5A\_45/2007]). Il y a dès lors lieu de faire ici un simple renvoi aux considérants de cet arrêt, dans lequel notre Haute Cour a considéré que l'arrêté attaqué donne lieu au prélèvement d'une taxe d'administration, qu'il ne heurte aucun des principes constitutionnels invoqués et reste dans le cadre de la base légale de l'article 62 LPol. Partant, ces griefs abstraits, déjà invoqués dans le cadre des quinze précédents recours (REC.2008.3 à 7-POL et REC.2009.62-POL (dix recours)) - auxquels la recourante se réfère en demandant leur édition à défaut de jonction de l'ensemble des procédures - ne peuvent qu'être mal fondés et rejetés si et pour autant que la mise en œuvre de l'arrêté par l'intimée échappe à toute critique dans les présentes espèces. Il sied ainsi d'examiner l'ensemble des griefs concrets développés par la recourante se rapportant aux principes de la couverture et de l'équivalence, à la prohibition de l'arbitraire, à la méconnaissance des instructions données par le Tribunal fédéral au considérant 7 de son arrêt du 24 février 2009, au droit d'être entendu (notamment à l'insuffisance de motivation des décisions), ainsi

qu'aux principes de l'égalité de traitement et de la bonne foi.

4.

a)

S'agissant tout d'abord de la violation du droit d'être entendu et plus spécialement du défaut de motivation des décisions attaquées, la recourante reproche à la police, pour chaque match, d'avoir mis en place son dispositif pendant plusieurs heures, sans autre justification que ses propres convenances, sans fournir aucune indication sur le taux d'occupation des policiers, ni sur la question de savoir s'il s'agit de renfort ou de dispositif ordinaire.

L'autorité intimée conteste cette argumentation, se référant aux décisions, comprenant les factures et notes de frais détaillées, relevant que les factures ne comptabilisent jamais le dispositif de base qui assure la sécurité pour l'ensemble du canton, mais uniquement le dispositif supplémentaire intervenu en renfort.

b)

La jurisprudence a déduit du droit d'être entendu consacré par l'article 29 alinéa 2 Cst et, en procédure administrative cantonale, par l'article 21 alinéa 1 LPJA, dont la portée est identique, en particulier le droit pour le justiciable de s'expliquer avant qu'une décision ne soit prise à son détriment, celui de fournir des preuves quant aux faits de nature à influencer sur le sort de la décision, celui d'avoir accès au dossier, celui de participer à l'administration des preuves, d'en prendre connaissance et de se déterminer à leur propos (ATF du 21.04.2010 [2C\_591/2009] consid. 2.2.1; ATF 135 I 187 consid. 2.2, 134 I 140 consid. 5.3, 133 I 270 consid. 3.1; ATF du 03.02.2000 [1P.762/1999]; RJN 2008, p.360, 1999, p.257 et les références).

Le droit d'être entendu inclut par ailleurs le droit d'obtenir une décision motivée, également protégé par l'article 4 lettre d LPJA selon lequel la décision qui ne fait pas entièrement droit aux conclusions des parties doit être motivée. Les motifs doivent être énoncés pour faciliter aux parties l'utilisation des voies de droit et à l'autorité de recours l'exercice de son contrôle (P. Mahon, Petit commentaire de la Constitution fédérale, ad art. 29 al. 2, p. 268 et les références citées). Le but à atteindre est donc d'assurer une certaine transparence de la décision administrative, non seulement du point de vue de l'administré qui est en droit d'être informé de manière suffisamment claire sur les motifs retenus, mais aussi du point de vue de l'autorité de recours qui, tenue dans une certaine mesure de vérifier d'office la légalité de l'acte attaqué ■ y compris sous l'angle de l'excès ou de l'abus du pouvoir d'appréciation ■ doit disposer d'un exposé des considérations sur lesquelles se fonde la décision soumise à son examen (R. Schaer, Commentaire de la loi sur la procédure et la juridiction administratives (LPJA) du 27 juin 1979, p.42s.).

La violation du droit d'être entendu n'est en principe pas réparable dans le cadre d'un recours subséquent, sauf lorsque l'intéressé a la faculté de s'exprimer devant une autorité de recours jouissant du même pouvoir d'examen que l'autorité inférieure (ATA du 12.02.2010 [TA.2009.338] consid.2c; ATF 134 I 331 consid.3.1, 133 I 201 consid.2, 130 II 530 consid. 7.3 et les références). Une telle réparation dépend de la gravité et de l'étendue de l'atteinte portée au droit d'être entendu et doit rester l'exception (RJN 2006, p. 269; ATF 126 I 68 consid.2 et les références). S'agissant plus spécialement du défaut de motivation, la décision affectée d'un tel vice est irrégulière, c'est-à-dire annulable, lorsque la partie qui l'invoque a été entravée dans la défense de ses droits ou lorsque l'autorité de recours constate qu'elle

n'est pas en mesure, en raison de l'insuffisance de la motivation, de vérifier l'usage fait par l'instance inférieure de son pouvoir d'appréciation. Ce vice est toutefois réparable, dans un recours ultérieur, si l'autorité intimée présente dans ses observations sur le recours un complément de motivation de sa décision lacunaire et si le recourant a eu la faculté de se déterminer à ce sujet (R. Schaer, op.cit., p.45-46; ATF 116 V 28; ATA du 22.10.2003 [TA.2002.431] consid. 3b; RJN 1987, p. 259, 1983, p. 267, 1980-1981, p. 206).

c)

En l'espèce, on ne saurait suivre l'avis de la recourante lorsqu'elle reproche à l'intimée d'avoir procédé à l'évaluation des risques de manière unilatérale et sans concertation. Il faut en effet retenir, avec l'intimée, qu'elle seule peut prendre les mesures de sécurité adéquates, issues d'une appréciation concrète et minutieuse des critères de dangerosité, sur la base des informations fournies par l'Observatoire suisse du hooliganisme (SZH) avec le concours de l'Office fédéral de la police (NFIP), de même que du nombre de supporters violents (v. pour le détail, les commentaires fournis par l'intimée, dans ses observations sur les recours, sur les matchs contre C., G., F. ou encore I.). La recourante a néanmoins pu intervenir et influencer l'évaluation des mesures de sécurité à engager, non seulement en prenant elle-même des mesures de sécurité, mais également en prenant part aux discussions, lors des séances d'évaluation précédant chaque rencontre et lors de la séance du 27 novembre 2008 (v. chaque PL. 2 de la recourante). Il résulte de ce qui précède que la recourante a été invitée à faire valoir son point de vue avant que soient rendues les décisions attaquées. L'exigence de collaboration et de transparence posées par le Tribunal fédéral à propos de l'article 5 de l'arrêté (ATF du 24 février 2009, consid. 7.3), ont clairement été respectées. On ne saurait d'ailleurs non plus suivre l'avis de la recourante qui soutient toujours que les factures ne permettent pas de savoir si les premiers 15 policiers sont ou non compris dans les factures. Il ressort en effet tant des notes de frais détaillées, des observations du Conseil d'Etat au Tribunal fédéral, auxquelles la recourante se réfère, que des observations de l'intimée sur les présents recours, que seul l'engagement des agents affectés spécialement à la sécurité des rencontres a été pris en compte, à concurrence de 60 % (70 % dans le dossier REC.2010.4-POL) des coûts y relatifs. Les factures et les notes de frais sont d'ailleurs suffisamment motivées pour permettre à la recourante d'en saisir le sens et la portée. Les décisions attaquées échappent dès lors à toute critique, dans la mesure où elles ont été précédées d'une séance, en présence de représentants des parties, lors de laquelle est intervenue l'évaluation du public attendu, des risques et des moyens à déployer par l'intimée. A cela s'ajoute que les notes de frais et les factures subséquentes respectent l'ordre de grandeur des évaluations puisqu'elles sont même inférieures aux prévisions, à l'exception du cas du match du 1er août 2009 contre D., où 66 policiers ont été engagés alors que seuls 65 agents de la police avaient été prévus. Les notes de frais énoncent de plus les tarifs horaires ou forfaitaires applicables, compte tenu des indemnités pour travail de nuit ou durant les dimanches et/ou les jours fériés. Partant, les décisions s'avèrent dûment motivées et le droit d'être entendu de la recourante, considéré tant d'une manière générale que sous l'angle particulier du droit d'obtenir une décision motivée, qui en découle, n'a pas été violé.

5.

a)

La recourante se prévaut également d'une violation des principes de couverture et d'équivalence, en soutenant que le dispositif de sécurité retenu est totalement

disproportionné en nombre, effectif et matériel, tant au regard du public local, réputé absolument non violent, du public visiteur attendu que de l'enjeu des matchs faible, voire inexistant. Elle soutient que la relation entre le nombre de spectateurs visiteurs attendu et l'effectif de police déployé, qui oscille entre 2.9 % et 115 % selon les matchs, représente des pourcentages des plus irrationnels. Les factures sont également critiquables dans la mesure où elles appliquent le taux de 60% (voire même 70% sans aucune explication ni motivation) comme précédemment, alors que les efforts notables qu'elle a produits ont été relevés. L'intimée conteste ces griefs, relevant qu'il s'agit de la participation aux frais effectifs de sécurité, correspondant à l'intervention "extraordinaire" de l'Etat et à l'évaluation du risque effectuée par le service d'analyse et de prévention de l'Office fédéral de la police. Dans le cadre de la procédure de recours devant le Tribunal fédéral, l'intimée a précisé que pour un match à "risque zéro", le dispositif de base, à savoir douze patrouilles de deux hommes, est considéré comme suffisant. Ces patrouilles assurent la sécurité sur les lieux de la rencontre, en plus d'assumer les tâches habituelles de maintien de l'ordre sur l'ensemble du territoire cantonal. Un effectif supplémentaire de 15 hommes est déployé pour un match à faible risque; cet effectif est porté à 30 hommes pour une rencontre à risque moyen et à 45 policiers pour un match à haut risque. Ces forces de police supplémentaires sont spécialement affectées au maintien de l'ordre durant le match. Les frais liés à leur engagement sont facturés aux organisateurs dans la proportion déterminée par l'arrêté, alors que ceux-ci n'ont pas à supporter de frais pour le dispositif de base (v. ATF du 24 février 2009, consid. 3.2; v. également, pour le détail, les observations de l'intimée du 30 octobre 2009, p. 4s.).

b)

Les contributions publiques comprennent les impôts (pas de contre-prestation directe de l'Etat), les contributions causales (contre-prestation de l'Etat: émoluments, charges de préférence et taxes de remplacement) et les taxes d'orientation, voire encore les taxes régaliennes. Les contributions causales, parmi lesquelles figurent les taxes d'administration comme les factures contestées, doivent obéir au principe de l'équivalence (principe de la proportionnalité en matière de contributions publiques selon lequel le montant de la contribution exigée d'une personne déterminée doit être en rapport avec la valeur objective de la prestation fournie à celle-ci (rapport d'équivalence individuelle) et le principe de la couverture des frais (le produit global des contributions ne doit pas dépasser, ou seulement de très peu, l'ensemble des coûts engendrés par la subdivision concernée de l'administration: ATF du 24 février 2009, consid. 2 et les références citées).

c)

Tout d'abord, contrairement à ce que suggère la recourante, il s'agit bel et bien du surcoût de frais engendré par la manifestation et découlant notamment de l'engagement d'agents de police supplémentaires spécialement affectés à la sécurité du match. La participation aux frais correspond ainsi à une part de la dépense effective de l'Etat qui comprend notamment le salaire du personnel spécialement affecté au match (heures supplémentaires), les frais de véhicules et de nourriture. Dans la mesure où cette participation ne s'élève en l'espèce qu'à 60% (70 % dans le dossier REC.2010.4-POL) des frais effectifs, le principe de la proportionnalité, traduit en la matière par les principes de la couverture et de l'équivalence, est parfaitement respecté. Il pourrait du reste en aller de même si le taux maximal de 80% avait été appliqué (v. sur ces questions, l'ATF du 24 février 2009, consid. 6.3 et 7.3).

Par ailleurs, comme le relève l'intimée, vu l'augmentation progressive et massive des actes de violence lors des manifestations publiques, on ne saurait considérer que les effectifs engagés seraient disproportionnés. Il faut au contraire relever que les factures, toutes réduites au taux de 60% (ou 70%), ont été établies sur la base d'une évaluation du risque, l'effectif déployé pour une manifestation dépendant non seulement de l'équipe adverse et du potentiel de supporters violents (locaux et/ou visiteurs), mais également des risques de débordements et/ou de l'enjeu du match. On doit ici admettre qu'une telle évaluation entre avant tout dans le pouvoir d'appréciation de la police, qui dispose des compétences, des connaissances et des sources d'informations particulières indispensables à une bonne gestion de la sécurité lors des matchs. Partant, ce grief doit également être écarté.

6.

a)

Selon la recourante, les décisions entreprises sont également entachées d'arbitraire. Critiquant le dispositif totalement disproportionné en nombre, effectif et matériel par rapport au nombre de spectateurs et de visiteurs attendus, elle se plaint du manque de transparence et de collaboration de la police dans l'évaluation des risques liés aux matchs et la mise en œuvre du dispositif de sécurité sans aucune concertation et de façon tout à fait unilatérale. Les frais de sécurité sont par ailleurs arbitrairement élevés par rapport aux frais de sécurité intérieure assumés par ses soins, au vu du salaire de Fr. 80.-/heure facturé par la police par rapport au salaire qu'elle-même alloue à son personnel, de Fr. 45.-, Fr. 50.- (chef) ou Fr. 65.- (dresseur de chiens). Les décisions attaquées devraient selon elle être annulées pour ce motif également. L'intimée conteste le bien-fondé de ces reproches.

b)

Selon la jurisprudence, l'arbitraire prohibé par l'article 9 Cst. ne résulte pas du seul fait qu'une autre solution que celle retenue par l'autorité intimée pourrait entrer en considération ou même qu'elle serait préférable. Une décision est arbitraire lorsqu'elle contredit clairement la situation de fait, qu'elle viole gravement une norme ou un principe juridique clair et indiscuté ou qu'elle heurte de manière choquante le sentiment de la justice et de l'égalité (ATF 132 I 13 consid. 5.1). Lorsque c'est l'appréciation des preuves et l'établissement des faits qui sont mis en cause, la décision n'est arbitraire que si l'autorité n'a manifestement pas compris le sens et la portée d'un moyen de preuve, si elle a omis sans raison sérieuse de tenir compte d'un moyen important propre à modifier la décision attaquée ou si, sur la base des éléments recueillis, elle a fait des déductions insoutenables (ATA du 21.08.2008 précité, consid. 3a; ATF du 04.10.2004 [2P.69/2004] consid. 3.5; ATF 129 I 8 consid. 2.1 et les références citées). Pour qu'une décision soit arbitraire, il ne suffit pas que la motivation formulée soit insoutenable, il faut encore que la décision apparaisse arbitraire dans son résultat (ATF du 28.01.2009 [1C\_309/2008] consid. 2.1; ATF 134 I 263 consid. 3.1, 131 I 57 consid. 2).

c)

Les décisions entreprises reposent sur l'article 5 de l'arrêté, selon lequel la police doit, préalablement à chaque manifestation, procéder à une évaluation des risques et des frais de sécurité et en informer les organisateurs. Comme cela a déjà été relevé ci-dessus, on peut partir de l'idée que cette évaluation s'est faite en collaboration avec la recourante, conformément à l'exigence posée par le Tribunal fédéral, ne serait-ce que lors des séances

qui se sont déroulées à ce propos (v. les PL. 2 de la recourante) et après que la police ait consulté l'évaluation des risques du service d'analyse et de prévention de l'Office fédéral de la police. Partant, on ne peut douter que les décisions attaquées revêtent toutes la plus grande transparence possible quant au mode de calcul retenu. En outre, rien ne permet de déduire de la disposition précitée, claire et univoque, qu'elle aurait été mal appliquée par l'intimée. La recourante ne remet d'ailleurs pas en question la qualité et l'efficacité des moyens mis en place lors des rencontres. Il s'avère ainsi que l'autorité intimée s'est appuyée sur l'ensemble des faits pertinents et après avoir permis à la recourante de faire valoir son point de vue tant sur le degré de danger à retenir que sur les dispositifs de sécurité à engager pour chacune des rencontres. Elle était en droit de fixer les montants dus en fonction des facteurs de risque et du personnel supplémentaire engagé pour assurer la sécurité. La police a fait une application correcte de l'arrêté et n'a pas abusé de son pouvoir d'appréciation ni excédé celui-ci en établissant les factures litigieuses. Il faut enfin relever que les calculs du pourcentage des frais sont corrects, compte tenu de l'addition de la TVA (7,6%) sur les montants facturés. Sous cet angle de vue, ce grief relatif à la protection contre l'arbitraire, mal fondé, doit également être rejeté.

d)

Quant au taux de rémunération appliqué par l'intimée, il repose, à bon droit, sur l'arrêté d'exécution de la loi du 10 novembre 1920 concernant les émoluments du 7 janvier 1921, dont la prise en compte a été - à tout le moins implicitement - avalisée par le Tribunal fédéral (voir l'ATF du 24 février 2009, consid. 6.3). Sous la rubrique "Mise à disposition de personnel pour des activités spécifiques facturées à l'heure", l'article 2b de cet arrêté prévoit en effet un tarif de 80 francs par heure/homme notamment pour des "services spéciaux effectués pour circulation, manifestations à caractère intercantonal (sportives, festives, etc.)" et pour des "services spéciaux exécutés sur demande, pour des manifestations cantonales, notamment circulation, surveillances, compétitions sportives, autres manifestations". Ce grief tiré de l'arbitraire doit dès lors être écarté.

e)

Cette conclusion s'impose également si l'on se réfère à l'argumentation de la recourante selon laquelle les décisions manquent de transparence au sujet des surcoûts réels engendrés par la mise à disposition du service d'ordre cantonal, en ce sens que l'on ne sait pas si les 15 premiers agents doivent ou non être déduits. A l'appui de cette critique, elle a requis le dépôt de toute pièce permettant de comparer l'engagement de la police durant un samedi ordinaire et un samedi avec match de Super League. On ne peut qu'écarter ce reproche, le nombre et le tarif horaire du personnel supplémentaire engagé par la police étant précisés, pour chaque match considéré, dans la note détaillée ayant donné lieu à la facture et faisant suite au procès-verbal de la séance de sécurité y relatif. Il en ressort clairement que seules les personnes engagées par la police spécialement pour assurer la sécurité lors de la rencontre sont facturées - donc en plus de l'effectif policier de base - conformément à l'article 3b de l'arrêté du 23 juin 2008 (voir, sur ce point précis, les observations de l'intimée renvoyant à celles du 30 octobre 2009 (REC.2009.62-POL) et les divers plans de service et/ou ordres d'engagement déposés par l'intimée). Les exigences de transparence posées par le Tribunal fédéral à cet égard ont donc été respectées (ATF du 24 février 2009, consid. 7.3 in fine).

f)

Cette constatation doit enfin aussi s'imposer s'agissant de la dernière facture attaquée, du 2 décembre 2009 (REC.2010.4-POL), qui correspond au 70 % des frais effectifs de sécurité du match du 28 novembre 2009 contre I.. Si l'on peut déplorer que ce nouveau taux ait été retenu sans aucune explication ni motivation, comme le relève à juste titre la recourante dans ses écritures, force est néanmoins de constater que cela reste dans le cadre du pouvoir d'appréciation de l'intimée, au sens de l'article 4 de l'arrêté du 23 juin 2008. A cela s'ajoute que ce taux est admissible, au vu des explications fournies par l'intimée dans ses observations du 16 mars 2010. Dans la mesure où la recourante a pu se déterminer à ce propos, dans ses écritures du 22 avril 2010, un éventuel défaut de motivation de la décision ici en cause aurait d'ailleurs, cas échéant, été réparé par ce biais (v. consid. 4b ci-dessus). L'intimée expose que c'est par inadvertance que le document justifiant la modification de la règle de facturation a été remplacé par le rabais de la facture à 60 %, mais que la recourante n'a pas requis d'explication à réception de cette facture. Se référant à l'article 4, alinéa 3, de l'arrêté du 23 juin 2008 selon lequel la police neuchâteloise fixe les critères de réduction, la police indique qu'à partir de 10 manquements, le taux de participation de l'organisateur aux frais de sécurité augmente. Le pourcentage a été modifié en raison de 17 manquements de la recourante durant le match en question. Il s'agit notamment du fait que les alentours immédiats n'ont pas été correctement sécurisés, que le secteur visiteur n'a pas été surveillé avant le début de la manifestation ou encore que les spectateurs du club recevant n'ont pas été fouillés par les services de sécurité, de sorte que la police neuchâteloise a dû y procéder (v. pour le détail la PL.5 de l'intimée). Partant, ce grief, mal fondé, ne peut qu'être rejeté.

7.

a)

S'agissant du grief tiré de l'inégalité de traitement dont seraient entachées les décisions attaquées, la recourante a relevé, dans les recours précédents auxquels elle se réfère dans les cas d'espèce, que les manifestations sportives sont traitées différemment que les autres manifestations, pour lesquelles les organisateurs peuvent, selon l'article 62 LPol, mais ne doivent pas - comme c'est le cas dans l'arrêté - être appelés à prendre part aux frais de sécurité. De plus, le football et le hockey, de niveau cantonal et local, seraient traités différemment que d'autres sports, ce qui heurterait aussi le principe énoncé. L'autorité intimée a relevé dans le cadre de ces procédures que le champ d'application de l'arrêté s'étend à toutes les manifestations sportives sujettes à des débordements ou des comportements violents. Certaines de ces manifestations se voient déjà facturer la totalité des charges sécuritaires (Tour de Suisse, Tour de Romandie, Brocante du Landeron), ou à tout le moins une partie (Tour du Canton, Trans VTT, Méga Bike, courses cyclistes régionales sur route). Ainsi, seuls les clubs de football et de hockey sur glace bénéficiaient jusqu'alors d'une gratuité complète et systématique des frais de sécurité inhérents au déroulement de leurs manifestations. C'est cette pratique qui était incohérente et injuste puisqu'elle exemptait de toute participation aux frais de sécurité ceux-là même qui engendraient les frais les plus conséquents et que le Conseil d'Etat a voulu corriger en adoptant l'arrêté litigieux.

b)

Le principe de l'égalité de traitement commande que les autorités traitent de manière égale les situations semblables pour lesquelles les faits pertinents sont les mêmes, à moins qu'un motif objectif ne justifie un traitement différent (RJN 2008 p. 262; ATF 131 I 107 consid.

3.1 et les références, JT 2006 I 597-598; ATF 129 I 165 consid. 3.2 et les références, ATF du 02.04.2008 [1C\_358/2007] consid. 5). Les situations comparées ne doivent pas nécessairement être identiques en tous points, mais leur similitude doit être établie en ce qui concerne les éléments de fait pertinents pour la décision à prendre (ATF du 01.03.2010 [1C\_549/2009] consid. 4.1; ATF 134 I 23 consid. 9.1, 131 I 1 consid. 4.2, 130 I 65 consid. 3.6). Le droit constitutionnel cantonal n'offre pas une protection plus étendue (art. 8 al.1 Cst.NE; Bauer, Constitution annotée de la République et canton de Neuchâtel, no 1 ad art. 8, p. 45 et la référence).

c)

En l'espèce, il faut relever que le Tribunal fédéral, examinant ce grief sous l'angle abstrait, a admis le bien fondé de la réglementation particulière pour les manifestations sportives "à risques" (hooliganisme), posant des problèmes particuliers notamment dans le domaine du football, en raison de la dynamique de groupe qui s'instaure au sein des supporters des deux équipes, ce phénomène étant accentué par la consommation d'alcool ou d'autres substances psychotropes et par l'utilisation d'objets produisant du bruit ou d'engins pyrotechniques (ATF du 24 février 2009, consid. 6.3). Concrètement, il faut également retenir que le principe de l'égalité de traitement ne commande pas que l'on traite de la même manière des manifestations ne présentant pas les mêmes risques, le même nombre de spectateurs locaux ou visiteurs. Pour retenir cet argument en l'espèce, il faudrait que l'intimée ait traité différemment des cas semblables ou de manière semblable des situations différentes. La recourante ne fournit aucun exemple concret ni aucun indice démontrant que sa situation serait comparable à d'autres au point d'imposer un traitement identique ou, à l'inverse, que sa situation serait différente de celle d'autres ce qui justifierait un traitement différent. Ce grief doit dès lors être écarté.

8.

a)

Enfin, la recourante se plaint d'une violation du principe de la bonne foi, en ce sens qu'il n'est pas admissible que l'Etat de Neuchâtel s'engage par une convention à entrer en discussion sur la modification d'un arrêté, à l'arrière-automne 2008, pour ensuite la féliciter des efforts entrepris dans les dix décisions du 15 juillet 2009 (REC.2009.62-POL), mais maintenir exactement le statut antérieur, en présentant ses décisions exactement comme auparavant, au mépris du rappel juridique fourni par le Tribunal fédéral dans le contexte de la procédure de contrôle abstrait des normes. L'intimée s'est abstenue de tout commentaire relatif à cet argument, adressé à l'autorité politique partie à ladite convention.

b)

Ancré aux articles 5 alinéas 3 et 9 Cst.féd., le principe de la bonne foi commande aux autorités comme aux particuliers de s'abstenir, dans les relations de droit public, de tout comportement contradictoire ou abusif (ATA du 12.02.2010 [TA.2009.338] consid.5; ATF du 03.12.2009 [2D\_57/2009] consid. 4.3; Grisel, Traité de droit administratif, p. 390; Moor, Droit administratif, vol.I, p. 432 ss; Knapp, Précis de droit administratif no 526, p. 111 ss). Une autorité se contredit lorsqu'elle exprime des opinions divergentes dans la même affaire ou dans des affaires semblables (Grisel, op.cit., p.395; Moor, op.cit., p.433).

c)

En l'espèce, il faut rappeler que la convention de collaboration en matière de sécurité du 27 novembre 2008 disposait qu'aucune facture ne serait envoyée jusqu'à droit connu sur le recours pendant au Tribunal fédéral, les éventuelles factures déjà envoyées étant "suspendues" (art. 4). Il prévoyait qu'après cette période, un bilan serait établi et, sous réserve de l'admission du recours par le Tribunal fédéral, les frais de sécurité comptabilisés seraient alors facturés à la recourante en tenant compte de ses efforts et du résultat de la collaboration, le cas échéant en soumettant au Conseil d'Etat une modification de l'arrêté du 23 juin 2008 (art. 5). Ainsi, quand bien même des discussions auraient eu lieu entre les parties à la convention pour modifier l'arrêté du 23 juin 2008, l'intimée, seule partie à la présente procédure, a respecté la lettre et l'esprit de l'arrêté, d'où les factures contestées. La mise en œuvre de l'arrêté par l'intimée ne faisait du reste pas obstacle en soi à d'éventuels pourparlers entre les parties à la convention, d'ailleurs échue depuis le 30 juin 2009. Quoiqu'il en soit, l'intimée ne saurait se voir reprocher une quelconque attitude contradictoire à l'égard de la recourante, ce d'autant moins que la participation de cette dernière aux coûts effectifs de sécurité a été maintenue, à l'exception d'un cas isolé déjà évoqué ci-avant (dossier REC.2010.4-POL), à son taux minimal de 60 % (v. art. 4 al. 4 de l'arrêté du 23 juin 2008), comme précédemment, pour tenir compte des efforts fournis par cette dernière, laquelle relève, dans le cadre des présentes procédures, avoir notamment notifié des interdictions d'accès au stade aux auteurs de troubles (v. chaque PL. 6 et 7 de la recourante). Ce dernier grief, dénué de pertinence, doit donc être écarté.

9.

Au vu de ce qui précède, l'autorité de céans constate que les décisions litigieuses échappent à toute critique et qu'elles doivent être confirmées et les recours rejetés. Les frais de la procédure sont à la charge de la recourante, qui succombe et qui n'a dès lors pas droit à l'allocation de dépens (art. 47, al. 1 et 48 al. 1 a contrario LPJA).

Par ces motifs, le conseiller d'Etat chef du Département de la justice, de la sécurité et des finances,

décide:

1. Les recours de A. contre les décisions de la Police neuchâteloise des 2, 28 octobre et 10, 23 novembre et 2 décembre 2009 sont joints.
2. Les recours de A. contre les décisions de la Police neuchâteloise des 2, 28 octobre et 10, 23 novembre et 2 décembre 2009 sont rejetés.
3. Les frais de procédure, comprenant un émolument de Fr. 1'600.- auquel s'ajoutent les frais par Fr. 160.-, soit au total Fr. 1'760.-, sont mis à la charge de la recourante, ce montant étant imputé sur l'avance de frais opérée de Fr. 4'400.-, dont le solde, par Fr. 2'640.-, lui est restitué.
4. Il n'y a pas lieu à allocation de dépens.

Neuchâtel, le 23 août 2010

Jean Studer

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.