

**du Conseil d'Etat au Grand Conseil
accompagnant le projet de décret fixant l'effectif des agents
et agentes de la Police cantonale**

Nous avons l'honneur de vous soumettre le message accompagnant le projet de décret fixant l'effectif des agents et des agentes de la Police cantonale.

1. Introduction

Au début de l'année 2015, le Procureur général du canton de Fribourg et le Conseil d'Etat fribourgeois ont confirmé et développé les axes de la politique de lutte contre la criminalité du canton.

Cette politique de lutte contre la criminalité a mis en exergue la nécessité d'effectuer un certain nombre de réformes et d'améliorations au sein de la Police cantonale. Ces dernières appellent un développement inévitable du personnel et des structures de la Police cantonale, raison pour laquelle la limite maximale de l'effectif des agent-e-s doit être ajustée.

De plus, de nombreux facteurs exposés ci-après au chapitre 3 mettent à rude épreuve l'effectif policier, qui souffre depuis quelques années d'un manque de ressources chronique. Ce manque porte atteinte à la situation sécuritaire du canton et ne permet plus d'anticiper l'évolution de la criminalité et du travail policier.

L'effectif de la Police cantonale est déterminé par le décret du 16 mai 1991 fixant l'effectif des agents de la Police cantonale (RSF 551.21 ; ci-après : le décret fixant l'effectif), en conformité avec l'article 8 al. 4 de la loi du 15 novembre 1990 sur la Police cantonale (LPol ; RSF 551.1). La dernière adaptation du décret a été opérée en 2008, lors de la révision de la LPol et l'introduction de la police de proximité.

Actuellement, l'effectif de la Police cantonale atteint chaque année la limite maximale du décret, ce qui empêchera à terme la mise en œuvre des axes fixés par la politique de lutte contre la criminalité. Aux axes spécifiques de cette politique s'ajoutent des besoins en personnel de la Police cantonale en constante augmentation, eu égard aux développements de la situation sécuritaire et démographique du canton et aux défis que devra relever la Police cantonale dans les décennies à venir.

Le présent Message exposera en premier lieu les axes de la politique de lutte contre la criminalité et les insuffisances constatées dans ce contexte. Il se penchera ensuite sur les défis actuels et futurs de la Police cantonale.

2. Politique de lutte contre la criminalité

2.1. Contexte

Le contenu des missions de sécurité publique et de maintien de l'ordre endossées par la Police cantonale (art. 1 et 2 LPol) est dicté par l'évolution de la société. Durant les dernières décennies, des transformations fondamentales en matière de sécurité et de criminalité se sont dessinées. Ainsi, l'extension de la vie nocturne (« *société des 24 heures* »), l'augmentation de la criminalité transfrontalière (bandes organisées, cambriolages en série), la progression et la systématisation de la cybercriminalité et l'utilisation généralisée des supports informatiques, la banalisation des

incivilités ainsi que des passages plus immédiats à l'acte violent sont autant d'aspects qui ont modifié la gestion de la sécurité publique.

Cette évolution se reflète par les statistiques suisses qui mettent en exergue, au cours des dernières années, une augmentation constante de la criminalité (hausse des infractions et des condamnations). Dans le canton de Fribourg, après une hausse record enregistrée en 2012, la criminalité est demeurée à un niveau élevé en 2013 et 2014. Même si on constate une baisse de 4 à 5% des affaires. Ainsi, certains types de délits ont connu de nouveaux records en 2014. Par exemple, les délits avec violence – dont notamment les brigandages – ont augmenté de 29 %, les infractions contre l'intégrité physique de 13 %.

Selon l'article 67 al. 3 let. c) de la loi sur la justice (LJ ; RSF 130.1), le Procureur général détermine, en collaboration avec le Conseil d'Etat, la politique de lutte contre la criminalité. Cette dernière est conçue comme un instrument de coordination entre le pouvoir judiciaire et exécutif afin d'atteindre certains objectifs de répression et de prévention.

Des axes de cette politique ont été fixés pour la première fois en 2012, pour une période de deux ans. Cette ligne d'action commune entre le Ministère public et le Conseil d'Etat démontre déjà son efficacité et son utilité. Par exemple, les axes spécifiques relatifs à la lutte contre le hooliganisme et la violence faite aux agent-e-s de la fonction publique ont pu être abandonnés, puisque les buts souhaités, à savoir une limitation voire une diminution des infractions visées, ont été atteints par des mesures spécifiques.

2.2. Nouveaux axes 2015–2016 et manques actuels constatés

Certains axes de la politique de lutte contre la criminalité 2012–2014, à savoir la lutte contre les incivilités et la lutte contre le travail au noir ont été reconduits afin d'assurer la continuité du travail déjà accompli.

Deux axes sont renforcés : la lutte contre la criminalité organisée (infractions commises en bande ou par métier) et la lutte contre le trafic de stupéfiants ; ces axes sont renforcés par une meilleure traque des délits financiers (du blanchiment d'argent). Un nouvel axe a quant à lui été créé : la lutte contre la cybercriminalité.

Dans le contexte du renforcement et de la création des axes 2015–2016, le Procureur général, le Conseil d'Etat et le Commandant de la Police cantonale ont pu constater que les ressources existantes au sein de la Police cantonale sont insuffisantes et que la marge de manœuvre laissée par le chiffre absolu du décret est trop faible pour un développement des structures nécessaires à la mise en œuvre de ces axes.

Ainsi, une restructuration de la police de sûreté et de ses brigades doit s'opérer.

Premièrement, le groupe « criminalité organisée » doit être renforcé et affecté à la brigade des missions spéciales (BMS). Ces spécialistes des structures criminelles effectueront des enquêtes préliminaires et des enquêtes dites de « task force ». Cette réorganisation et ce renforcement permettront de répondre au phénomène grandissant des vols en bande, lesquels sont commis par des réseaux supracantonaux et internationaux et de réagir à une évolution de la criminalité de type mafieux, qui utilise des structures légales pour accomplir leurs actes délictueux. Ces phénomènes criminels nécessitent des enquêtes particulièrement exigeantes et complexes et doivent être endossées par une brigade spécialisée et experte dans ce domaine.

Deuxièmement, une restructuration des brigades de la police de sûreté doit être opérée dans le cadre de la lutte contre la cybercriminalité.

D'une part, la brigade financière (BFI) doit se transformer en une brigade financière et criminalité informatique (BFCI) et être renforcée d'inspecteurs et inspectrices spécialisé-e-s dans la criminalité informatique ainsi que dans les délits financiers. Des spécialistes hautement qualifiés et des inspecteurs et inspectrices supplémentaires doivent pouvoir mener des enquêtes financières d'envergure qui vont vraisemblablement se présenter dans les prochaines années. Les infractions liées à la criminalité organisée sont de plus en plus complexes et sont présentes dans un nombre croissant d'infractions. Dès lors, l'appui de cette brigade dans les enquêtes concernant le trafic de stupéfiants, les bandes organisées, les enquêtes en matière de travail au noir seront un outil indispensable à l'accomplissement des objectifs de la lutte contre la criminalité.

D'autre part, le groupe « analyse de traces numériques » doit intégrer la brigade d'analyse et d'aide au commandement (BAAC), afin de supporter tous les inspecteurs et inspectrices de la Police cantonale. D'un côté, les autorités de poursuite pénale font face, depuis quelques années à l'utilisation quasi systématique des nouveaux moyens technologiques dans la commission des infractions. Par ailleurs, les moyens technologiques deviennent des moyens de preuves dans la majorité des enquêtes. Ce changement de paradigme sollicite fortement les analystes IT, qui sont les seules personnes capables d'explorer les outils informatiques et technologiques pour en extraire les preuves nécessaires aux enquêtes pénales.

Les réorganisations précitées ainsi que la poursuite des axes de la politique de lutte contre la criminalité exigent, à terme 27 policiers et policières supplémentaires, recruté-e-s progressivement dans le cadre de l'école d'aspirant-e-s de police (EAP) et par des réaffectations internes. De plus, il s'agirait d'engager 18 civils, soit des analystes IT, des analystes financiers et du personnel administratif, non comptabilisés dans le présent décret.

3. Défis actuels et futurs de la Police cantonale

3.1. Evolution du travail policier

Le travail policier a fondamentalement évolué au cours des dernières décennies. Avec les mêmes ressources dévolues au socle sécuritaire de base et à la lutte contre la criminalité, la Police cantonale doit aussi répondre à toutes sortes d'autres tâches et missions.

Premièrement, de nouvelles sollicitations et des situations extraordinaires comme les manifestations d'envergures (ex. meeting aérien Air 14, WEF, OSCE), les manifestations sportives et culturelles qui nécessitent dans un premier temps un travail en partenariat souvent long et fastidieux, ou encore certains gros engagements imprévus mobilisent régulièrement un nombre important d'agent-e-s.

Deuxièmement, de multiples modifications législatives de ces dernières années ont eu pour conséquence de créer un catalogue des infractions toujours plus dense dans de nombreux domaines, ce qui alourdit le travail quotidien des agent-e-s. L'on peut citer, par exemple, la nouvelle législation « *Via Sicura* » (LCR ; RS 741.01), les nouvelles infractions à la loi sur les étrangers (LEtr ; RS 142.20), la loi sur les services financiers (LSFin, actuellement en consultation), la loi sur les établissements financiers (LEFin, actuellement en consultation) ou encore la loi sur le service de l'emploi et la location de services (LSE, RS 823.11). Le travail des agent-e-s a aussi été profondément modifié par l'entrée en vigueur du Code de procédure pénale suisse (CPP ; RS 312.0), lequel a entraîné une formalisation et une lourde bureaucratisation du travail policier. Désormais, les agent-e-s consacrent 10 à 15% de leur temps de travail à des tâches de bureau. Finalement, l'harmonisation des procédures scientifiques qui est actuellement en cours astreint les agent-e-s au respect de standards de qualité toujours plus élevés sur le plan formel.

3.2. Evolution de la démographie et de la dotation en effectif

Le travail de la Police cantonale est particulièrement tributaire de l'évolution démographique. Ainsi, l'accroissement de la population entraîne inmanquablement une augmentation du volume d'activité dans le domaine de la sécurité publique.

Le canton de Fribourg vit une croissance démographique hors norme. En 2012, sa population a augmenté de 2,4% par rapport à l'année précédente ; ce mouvement s'est poursuivi en 2013 avec une nouvelle hausse de 2,1% et de 1,3% en 2014. Entre 2008, date de la dernière adaptation du décret fixant l'effectif, et 2014, la population cantonale a passé de 263 200 à 301 600 habitant-e-s, soit une progression exceptionnelle de 14%.

Au cours de ces dernières années, l'effectif du corps de police et des auxiliaires, en moyenne annuelle, a suivi l'évolution suivante :

	Effectif annuel moyen
2008 ¹	456,03
2009 ²	465,71
2010	486,00
2011	491,62
2012	505,94
2013 ³	523,26
2014	528,87

L'effectif moyen annuel réel des agents et agentes a constamment progressé. L'augmentation en 6 ans a été de 16,0 %. Il s'agit toutefois d'une augmentation brute, qui ne tient pas compte de l'adaptation technique intervenue en 2013 pour corriger les effets de l'introduction de la 5^e semaine de vacances et des nouvelles règles sur le travail de nuit (le décret a alors été adapté de 510 à 527,38 EPT). L'augmentation nette s'établit pour cette période à environ 12%.

En comparaison intercantonale, le nombre de policiers par habitant-e varie notablement selon les cantons, en fonction notamment de leur caractère urbain ou rural, frontalier ou non. Cependant, il faut constater que la densité policière du canton de Fribourg s'écarte nettement de la moyenne nationale de 1 policier pour 463 habitants⁴. Pour s'en rapprocher, le canton devrait compter une centaine de policiers supplémentaires :

Moyenne nationale = 1 / 463 (1 policier pour 463 habitants)

Genève = 1 / 332

Tessin = 1 / 376

Vaud = 1 / 395

¹ Effectif légal inscrit dans le décret au 01.01.2008 : 472 EPT

² Effectif légal inscrit dans le décret entré en vigueur au 01.01.2009 : 510 EPT

³ Adaptation technique de l'effectif de 510 EPT à 527,38 EPT en raison de l'introduction de la 5^e semaine de vacances et de la nouvelle réglementation sur le travail de nuit.

⁴ Conférence des commandants des polices cantonales (CCPCS), *Etat du personnel au 01.01.2015*, in : <http://www.kpkps.ch/fr/organisation/facts-figures> (consulté le 2 mars 2015).

Neuchâtel	=	1 / 431
Jura	=	1 / 483
Valais	=	1 / 519
Berne	=	1 / 531
Fribourg	=	1 / 581

La sous-dotation susmentionnée de la Police cantonale fribourgeoise en comparaison intercantonale se reflète notamment dans l'accumulation des heures supplémentaires effectuées par ses agent-e-s : ainsi, 65 672 heures supplémentaires qui n'ont pas pu être payées ni compensées ont dû être reportées au 1^{er} janvier 2015, soit 3% de plus qu'en 2014. Depuis 2010, ce seuil incompressible d'heures supplémentaires reportées a augmenté de 50%.

Dans ces conditions, les absences pour cause de maladie se multiplient. En 2014, la Police cantonale a compté 9242 jours d'absences maladie et accident, 1479 jours de congé maternité, 1691 jours d'absences pour congés et formations obligatoire. Le total de ces absences a représenté l'équivalent de 50 EPT.

Ces absences et invalidités doivent être évaluées à la lumière des particularités d'un effectif policier. En effet, la gestion du personnel de la Police cantonale obéit à des règles propres. Au quotidien, il faut comprendre que les personnes absentes ne peuvent pas être remplacées, en raison de l'impossibilité de recruter des personnes remplaçantes sur le marché du travail et de la particularité de la profession de policier/policrière. A moyen et long terme, la gestion de l'effectif ne peut être prévue qu'au moyen du nombre d'aspirant-e-s à recruter chaque année, sachant que les policiers et policières formé-e-s et disponibles sur le marché du travail sont rares. Pour toutes ces raisons, ce sont donc les agent-e-s valides qui doivent assumer la charge de travail de remplacement. Cette charge de travail de remplacement implique un risque sérieux de pousser certains agent-e-s valides à leurs limites physiques et psychiques et d'engendrer de nouveaux cas d'absences ou d'invalidités. Si ce cercle vicieux devait se produire, la Police cantonale n'aurait pas de levier à court ou moyen terme pour y mettre fin.

4. Adaptation de l'effectif

La problématique du manque d'effectif et son incidence sur l'augmentation de l'insécurité avaient déjà été abordées dans la réponse du Conseil d'Etat à la question 3043.12 du 18 mai 2012, R. Schäfli/N. Kolly, « *Augmentation de l'insécurité dans le canton* ». Le Conseil d'Etat faisait alors le constat suivant :

« [...] Si la Police cantonale continue de maîtriser la situation de manière générale et sait mettre en œuvre avec succès des dispositifs particuliers pour contrer des phénomènes ponctuels, elle ne le fait donc qu'au prix d'une grande inventivité en termes d'organisation et d'une grande disponibilité de ses agents. **La Police cantonale travaille en effet en flux tendu permanent et devra à terme bénéficier d'effectifs supplémentaires pour continuer à assurer durablement la sécurité d'une population en forte croissance démographique et prévenir une potentielle péjoration de la situation en matière de sécurité publique.** Des investissements seront indispensables dans les domaines du personnel (policiers au front et personnels policiers, civils et techniques affectés dans les services supports), de l'instruction, des infrastructures, du matériel et de l'informatique. Sans ces investissements, la Police cantonale courrait le risque de ne satisfaire qu'au plus urgent au détriment des solutions durables et raterait une étape incontournable de son développement. [...] ».

Tout récemment, la motion 2015-GC-2 du 8 janvier 2015 N. Kolly / P-A. Page, « Décret fixant l'effectif des agents de la Police cantonale : augmentation de l'effectif de police » demandait

précisément que le Conseil d'Etat procède à l'évaluation d'une augmentation de l'effectif de la Police cantonale.

A l'occasion de la révision de la loi sur la Police cantonale en 2008 et l'introduction de la police de proximité, le décret fixant l'effectif a été modifié et l'effectif est passé de 472 à 510 EPT. Suite principalement à l'introduction de la 5^e semaine de vacances et aux nouvelles règles sur le travail de nuit, une adaptation technique est intervenue et l'effectif a été corrigé à 527,38 EPT, ce qui correspond en réalité aux 510 EPT inscrits dans le décret. En pratique, la Police cantonale doit constamment procéder à un exercice d'équilibrisme, afin de ne pas dépasser le seuil légal. Cette limite ne lui laisse dès lors plus aucune marge pour faire face aux imprévus et ne lui permet pas d'envisager un développement de ses forces et des structures souhaitées dans le cadre de la politique de lutte contre la criminalité.

Un effectif adapté à 570 agent-e-s comprenant les gendarmes, les inspecteurs et inspectrices ainsi que les agent-e-s auxiliaires est le fruit d'une réflexion minutieuse du Conseil d'Etat, du Procureur général et de la Police cantonale, au regard des carences et des développements actuels et futurs exposés ci-dessus.

L'évolution de l'effectif s'effectuera progressivement et essentiellement au moyen du recrutement de nouveaux et nouvelles aspirant-e-s. Ainsi, une école de police à 20 aspirant-e-s réduirait l'effectif à terme, alors qu'une école à 25 aboutirait, au mieux, à un *statu quo*. Avec une école de police comptant annuellement 30 aspirant-e-s à partir de 2016, l'effectif de 570 agent-e-s serait atteint en 2018 ou 2019. Cela permettra donc, à moyen terme d'augmenter de manière judicieuse et raisonnable l'effectif de la Police cantonale, de remédier ainsi aux difficultés quotidiennes dans la gestion du personnel et d'amener une bouffée d'oxygène et un regain de force bienvenus aux collaborateurs et collaboratrices de la Police cantonale.

5. Incidences

5.1. Répartition des tâches Etat–communes

Le projet de loi n'affecte pas la répartition des tâches entre l'Etat et les communes.

5.2. Constitutionnalité et conformité au droit fédéral et européen

Le projet de décret est conforme à la Constitution. Il contribue à la réalisation des buts de l'Etat, en particulier la promotion du bien commun et la protection de la population.

Le projet de décret ne pose pas de problème particulier en relation avec le droit fédéral et le droit européen.

5.3. Conséquences financières et en personnel

L'augmentation du décret de 527 à 570 EPT occasionnera une dépense d'environ 4 300 000 francs (environ 100 000 fr. par aspirant-e de police). Cette somme requiert une décision du Grand Conseil prise à la majorité qualifiée (art. 141 al. 2 let. a de la loi sur le Grand Conseil ; RSF 121.1). Cette somme n'atteint pas le seuil déterminant de 8 554 357 francs pour le référendum financier facultatif (art. 46 de la Constitution du canton de Fribourg, RSF 10.1 et art. 25 al.1 de la loi sur les finances de l'Etat, RSF 610.1).

6. Conclusions

La politique de lutte contre la criminalité initiée il y a trois ans par le Conseil d'Etat fribourgeois et le Procureur général et poursuivie au début de l'année 2015 est une démarche coordonnée et opportune qui a permis et permet de donner une réponse adéquate et flexible à l'évolution de la situation sécuritaire du canton et d'en assurer la stabilité.

Au regard de cette politique, le canton de Fribourg doit dès lors se donner les moyens nécessaires pour que les objectifs souhaités soient atteints. La stabilité sécuritaire ne saurait se poursuivre sans une attention particulière aux développements des phénomènes criminels, sans un engagement continu des ressources et sans une vision à moyen et long terme.

Le Conseil d'Etat invite dès lors le Grand Conseil à adopter le décret fixant l'effectif des agents et des agentes de la Police cantonale.
