Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire
—
Question Nicolas Kolly 2016-CE-184
Cybercriminalité et lutte contre le terrorisme : quel effectif de police pour une lutte efficace ?

I. Question

Aujourd'hui la cybercriminalité ainsi que les composantes informatiques du terrorisme ont pris une ampleur importante. La lutte contre ce type de criminalité est primordiale, en particulier en ce qui concerne le terrorisme islamique, dont les attaques sont aux portes de la Suisse. Les récents attentats à Nice, Rouen ou encore en Allemagne nous l'ont douloureusement rappelé ! Ces attentats sont souvent préparés via internet, comme par ailleurs le recrutement des djihadistes par l'Etat islamique. La lutte contre la cybercriminalité est par ailleurs devenue une priorité pour la police fédérale[1].

La lutte contre ce type nouveau de criminalité est aussi, voire surtout, du ressort des cantons. Conscient de cette situation, le Grand Conseil a augmenté, lors de sa session de mai 2015, l'effectif de la Police cantonale, le portant de 527 à 570 EPT. Selon le commissaire du Conseil d'Etat lors des débats, cet effectif devait être atteint pour « *2018 – 2019* ».

Lors de l'acception de ce décret, le Grand Conseil avait également accepté un amendement qui demandait ce qui suit : *«Pour des besoins spécifiques de lutte contre la criminalité, le Conseil d'Etat peut transformer des postes de l'effectif policier en postes civils, dans le but d'engager du personnel civil opérant à l'appui des enquêtes de police judiciaire.»*

La *ratio legis* de cet amendement, selon les débats en plénum, visait clairement à fournir davantage d'effectif pour la lutte contre la cybercriminalité, comme le rappelait le commissaire du Gouvernement : « *Je crois que l'amendement de M. Page et de M. Kolly va dans le bon sens. Effectivement, ça permet d'engager ces civilistes, ce personnel civil qui va faire ces analyses des ordinateurs, des portables, etc., sans augmenter le nombre de postes à l'Etat*[2] ».

Cependant et malgré cette volonté ferme du Grand Conseil, il semble que le Conseil d'Etat a renoncé à engager cet effectif de « *cybergendarmes* », pourtant indispensable. En effet, le rapport du Conseil de la magistrature 2015 indique ce qui suit, en page 97 (rapport du procureur général) : « *le procureur général regrette que le Conseil d'Etat, qui a approuvé ces objectifs et reconnu les besoins en analystes, n'ait pas accordé de personnel supplémentaire, alors que des compensations financières avaient été proposées par la Direction de la sécurité et de la justice et alors que le Grand Conseil avait autorisé par décret l'augmentation du personnel de police, y compris d'éventuels analystes* ». Pire, et en conséquence de ce qui précède, le procureur général indiquait

[1] https://www.fedpol.admin.ch/fedpol/fr/home/kriminalitaet/cybercrime.html
[2] Bulletin du Grand Conseil du 22 mai 2015, page 777.

que cette décision « *allait enlever tout impact à la mise en œuvre* » de la lutte contre la cybercriminalité !

Partant et au vu de ce qui précède, je remercie le Conseil d'Etat de bien vouloir répondre aux questions qui suivent :

1. A combien s'élève aujourd'hui l'effectif de la Police cantonale ? Quand est-ce que l'effectif de 570 agents de police, décrété par le Grand Conseil, sera effectivement atteint ?
2. Est-il exact que le Conseil d'Etat n'a pas fait usage de l'art. 2 du décret du 22 mai 2015 fixant l'effectif des agents et agentes de la Police cantonale et permettant l'engagement de spécialistes? Si oui, pourquoi le Conseil d'Etat y a renoncé? Si non, combien de « *cybergendarmes*» ont été engagés ?
3. Quel est l'effectif de personnel affecté aujourd'hui à la lutte contre la cybercriminalité et à la lutte contre le terrorisme par des analyses informatiques ?
4. Est-ce que le Conseil d'Etat est conscient de l'importance de la lutte contre la cybercriminalité en particulier dans le cadre de la lutte contre le terrorisme islamique ?

18 août 2016

II. Réponse du Conseil d'Etat

A titre liminaire, le Conseil d'Etat souhaite clarifier certaines notions, dont une assimilation peut nuire à la compréhension des enjeux en présence.

En premier lieu, la notion de cybercriminalité ne doit pas être automatiquement assimilée à la question du terrorisme.

La cybercriminalité peut se définir comme « *toute activité criminelle réalisée au travers du cyberespace, via le réseau Internet* »[3]. La cybercriminalité comprend ainsi une large palette de délits spécifiques et se comprend également comme un moyen pour commettre des délits de droit commun ou comme une composante lors de la commission d'infractions. Le vol de données informatiques par le piratage est un exemple typique de cybercriminalité. De même que le cas d'un-e escroc qui ferait usage de malveillances informatiques pour parvenir à ses fins.

Ensuite, en ce qui concerne la lutte contre le terrorisme, l'activité préventive de renseignement dans ce domaine joue un rôle prépondérant. Dans ce domaine, la Confédération dispose en la matière de certaines compétences corrélées aux questions de politique extérieure (art. 54 al. 1 Cst.) et fondées sur la loi fédérale instituant des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure (LMSI ; RS 120). Les cantons interviennent en soutien, soutien dont l'importance est certes fondamentale. Cette activité de renseignement prend évidemment la forme de surveillance des moyens de communication, tels qu'Internet, mais ne s'y limite pas.

Enfin, la lutte contre la cybercriminalité, telle que conçue par la Politique de lutte contre la criminalité 2015-2017 définie par le Conseil d'Etat et par le Procureur général n'est pas limitée à la lutte contre le recrutement de djihadistes via Internet mais vise aussi à « *instaurer une poursuite*

---

[3] GHERNAOUTI-HÉLIE Solange, *La cybercriminalité, Le visible et l'invisible*, Presses polytechniques et universitaires romandes, Lausanne, 2009.

systématique de la cybercriminalité, telle qu'usurpation d'identité, utilisation de rançongiciels, soustraction de données, piratage et comportements haineux, virulents et injurieux via des réseaux sociaux ».

1. *A combien s'élève aujourd'hui l'effectif de la Police cantonale ? Quand est-ce que l'effectif de 570 agents de police, décrété par le Grand Conseil, sera effectivement atteint ?*

Au 1er janvier 2016, l'effectif des agents et agentes de la Police cantonale s'élevait à 548 EPT ; au 1er janvier 2017, l'effectif comptera 565.6 EPT. Ces chiffres tiennent compte uniquement des gendarmes, des inspecteurs et inspectrices et des agents et agentes auxiliaires.

L'effectif maximal de 570 agent-e-s décrété par le Grand Conseil devrait être atteint, selon toute vraisemblance, le 31 décembre 2019. Cette projection tient compte du nombre de démissions enregistrées chaque année, pour autant que ce chiffre reste au même niveau qu'actuellement.

Il convient de préciser que la Police cantonale, en plus de son effectif policier, compte 85.9 EPT civils (dont 2 EPT d'analystes informatiques et d'analystes financiers, cf. réponse à la question 2) et 30 aspirant-e-s. Ces effectifs civils et celui des aspirant-e-s ne sont pas comptabilisés dans le contingent prévu par le décret.

2. *Est-il exact que le Conseil d'Etat n'a pas fait usage de l'art. 2 du décret du 22 mai 2015 fixant l'effectif des agents et agentes de la Police cantonale et permettant l'engagement de spécialistes? Si oui, pourquoi le Conseil d'Etat y a renoncé? Si non, combien de « cybergendarmes» ont été engagés ?*

Dans un premier temps, le Conseil d'Etat a effectivement renoncé à cette possibilité et a demandé à la Police cantonale d'engager des analystes informatiques (ci-après : analystes IT) et des analystes financiers sur son quota de postes civils. Grâce aux efforts consentis par les corps et les services de la Police cantonale lors de départs ou de réductions individuelles de taux d'activité, 2 EPT ont pu être dégagés en faveur de l'engagement de deux analystes IT et financier. Il s'agit des 2 EPT mentionnés à la réponse à la question 1.

Depuis lors, en juin 2016, le Conseil d'Etat a accepté de faire usage de la possibilité offerte par l'article 2 du décret fixant l'effectif des agents et agentes de la Police cantonale pour créer 1.5 EPT supplémentaire d'analyste. Bénéficiant en outre de 0.5 EPT civil rendu disponible à la faveur de départs, deux nouveaux analystes IT pourront être ainsi engagé-e-s à partir du 1er janvier 2017. La mise au concours de ces deux postes devrait s'opérer encore cette année.

3. *Quel est l'effectif de personnel affecté aujourd'hui à la lutte contre la cybercriminalité et à la lutte contre le terrorisme par des analyses informatiques ?*

Actuellement, la Police cantonale compte quatre spécialistes dans le domaine de l'analyse informatique. On peut considérer que la moitié de ces forces est consacrée spécifiquement aux domaines de la lutte contre la cybercriminalité et de la lutte contre le terrorisme (recrutement de djihadistes, etc…).

Le solde est affecté à l'exploitation de la trace numérique, soit l'exploitation de toutes les informations numériques laissées par les auteur-e-s d'infractions ou intervenant dans le cadre d'infractions courantes, au profit de la Police cantonale.

4. *Est-ce que le Conseil d'Etat est conscient de l'importance de la lutte contre la cybercriminalité en particulier dans le cadre de la lutte contre le terrorisme islamique ?*

Le Conseil d'Etat est tout à fait conscient des enjeux liés à la cybercriminalité, au danger terroriste en général et au phénomène djihadiste en particulier. Comme mentionné plus haut dans l'introduction, la lutte contre la cybercriminalité est du reste un nouvel axe de la politique de lutte contre la criminalité, fixée pour les années 2015 à 2017 par le Procureur général et le Conseil d'Etat. Quant au danger terroriste, s'il relève prioritairement de la compétence de la Confédération, il fait l'objet d'un engagement renforcé au sein de la Police cantonale, dans le cadre de sa collaboration avec les autorités fédérales compétentes.

Le Conseil d'Etat tient à rappeler que l'analyse informatique par du personnel spécialisé ne constitue qu'une partie de la lutte contre le terrorisme et le recrutement de djihadistes via Internet. S'il est évident que les analystes IT jouent un rôle de soutien important dans cette lutte, il convient également de rappeler que le travail premier d'investigation et d'analyse se situe au niveau de l'activité de renseignement, et notamment du renseignement humain. Le Conseil d'Etat se félicite à ce titre qu'en 2015, puis en 2016, des montants supplémentaires ont été octroyés par la Confédération au canton de Fribourg, afin que ce dernier renforce ses capacités dans le domaine de la lutte contre le terrorisme. L'octroi de ces montants supplémentaires est une marque de reconnaissance de la qualité du travail de la Police cantonale fribourgeoise dans ce domaine. Le Conseil d'Etat précise toutefois qu'il a considéré que ces montants ne pouvaient pas être affectés à l'engagement d'analystes IT, notamment en raison du caractère non-pérenne de ces soutiens financiers, mais également en raison du fait que les analystes IT sont voués à des tâches de soutien transversales non limitables à la seule problématique du terrorisme.

Enfin, le Conseil d'Etat rappelle que, ces trois dernières années, une politique restrictive en matière d'engagement de personnel a dû être appliquée dans le cadre de la procédure budgétaire à l'ensemble de l'administration cantonale sans exception, hormis l'enseignement obligatoire, ce qui a de fait empêché de créer aussi rapidement que souhaité les postes d'analystes IT et financiers prévus par la politique de lutte contre la criminalité 2015-2017. Les récents développements explicités plus haut démontrent cependant que le renforcement des effectifs est en cours.

22 novembre 2016