

Contrôle des dépenses : justice et police

Renforcer la collaboration et éliminer des structures redondantes

15 mai 2006

Numéro 18-1

dossierpolitique

Carton rouge pour la période 1999-2003

L'essentiel en bref

Les dépenses des pouvoirs publics pour le groupe de tâches justice et police ont fortement augmenté, de 4,7 % par an en moyenne entre 1999 et 2003. Ce groupe de tâches est confronté à des défis, tels que l'émergence de nouvelles formes de criminalité, la multiplication des tâches de surveillance et de protection, ainsi qu'une augmentation des procès. Ces défis combinés à des inefficiences du système judiciaire et policier ont pour conséquence d'alourdir considérablement les dépenses nécessaires pour garantir l'Etat de droit. Les efforts en vue d'accroître la collaboration, d'une part, entre la Confédération et les cantons et, d'autre part, entre les cantons et au sein des cantons n'ont pas encore eu d'impact important sur l'évolution des coûts.

Position d'economiesuisse

Garantir l'Etat de droit est l'une des principales tâches de l'Etat. Il faut y consacrer les moyens nécessaires. C'est la raison pour laquelle le Concept des dépenses d'economiesuisse tablait sur une augmentation des dépenses dans le domaine justice et police, une augmentation toutefois nettement inférieure à la tendance constatée. Pour maîtriser les coûts, il importe de renforcer la coordination dans les secteurs de la police, de la justice, de l'exécution des peines et du contrôle de la légalité.

Le présent dossier politique fait partie d'un ensemble complet consacré au contrôle des dépenses de l'Etat. Il fait suite au Concept des dépenses publié par l'économie suisse en 2002. Nous nous proposons d'actualiser pour chaque domaine l'évolution effective des dépenses. Le but est de montrer si, et dans quels domaines, les dépenses présentent une évolution acceptable sur la durée.

Entre 1999 et 2003, les dépenses totales consolidées des pouvoirs publics et des assurances sociales se sont accrues de 3,5 % par an en moyenne pour atteindre 172,5 mrd fr. Les dépenses de justice et police ont, quant à elles, enregistré une hausse supérieure à la moyenne, de 4,7 % par an. En 2003, ce groupe de tâches a coûté 7,9 mrd fr. au total à la Confédération, aux cantons et aux communes. Sa part à l'ensemble des dépenses représente 4,6 %, comme au début des années 1990. D'après le Concept des dépenses, l'objectif pour les dépenses de justice et police se situe à 2,5 % par an. Ce taux est supérieur à l'objectif défini pour l'ensemble des dépenses (1,8 % par an). Le Concept des dépenses estimait que les dépenses de justice et police augmenteraient de 4,0 % par an si rien n'était fait pour rectifier le tir.

Le gros de la charge supporté par les cantons

En 2003, près des deux tiers des dépenses de justice et police ont été financés par les cantons et près d'un quart par les communes. La Confédération a assumé 9,7 % des dépenses. La part du lion revient à la police avec 3,4 mrd fr. de dépenses (y compris la police pour la circulation et les services des automobiles). Le rôle de la police est de maintenir l'ordre et la sécurité et plus particulièrement de combattre la criminalité. En 2003, 332'000 délits ont été enregistrés. Environ 90 % étaient des vols (y compris les vols de véhicule). Les autres infractions présentant une certaine importance numérique sont la fraude et l'abus de confiance (4,2 %) ainsi que les lésions corporelles et les menaces (2 %). La police doit en outre traiter près de 50'000 plaintes pour des infractions à la loi sur les stupéfiants.

En 2003, la justice a absorbé 1,3 mrd fr. (tous les tribunaux et ministères publics), l'exécution des peines 0,8 mrd fr. (principalement prisons, maisons de réclusion, détentions provisoires et casiers judiciaires). La police du feu a coûté 0,6 mrd fr., la protection juridique 1,8 mrd fr. (registre foncier, registre des poursui-

tes, registre du commerce, registre de la propriété intellectuelle, contrôle de l'habitant, droits civiques et registres d'état civil, etc.). Contrairement aux autres postes, la protection juridique est largement financée par les taxes perçues (pour le registre du commerce, le droit de dépôt des brevets, par exemple), suffisantes pour couvrir les frais, voire dégager un bénéfice.

Enfin, dans le domaine de la sécurité publique, les dépenses du corps des gardes-frontière (Cgfr) jouent un rôle important. Ce dernier est chargé essentiellement de maintenir la sécurité et de percevoir les taxes douanières. Conformément à la classification fonctionnelle officielle, le corps des gardes-frontière est imputé au groupe de tâches administration générale. Le corps des gardes-fortifications (CGF), dont les dépenses sont imputées à la défense nationale selon la classification officielle, effectue un certain nombre de tâches dans le domaine de la sécurité publique (surveillance de frontières, d'ambassades et protection de personnes).

Evolution des dépenses : l'appareil judiciaire, la police et la lutte contre les nouvelles formes de criminalité coûtent cher

Evolution à ce jour

Dans les années 1990, le nombre de délits a reculé de 10 % environ en Suisse. Ce sont surtout les vols (et plus particulièrement ceux de véhicule) qui ont enregistré un recul. Par contre, le nombre des plaintes en rapport avec la loi sur les stupéfiants a doublé dans le même temps. Les cas de criminalité comportant une dimension violente ou internationale se sont multipliés. La croissance des délits violents est notamment liée à une sensibilité accrue dans ce domaine, qui a donné lieu à davantage de plaintes.

La croissance annuelle des dépenses de justice et police, de 3,2 % en moyenne dans les années 1990, se répartit de manière variable entre les différents domaines du groupe de tâches. Tandis que les moyens consacrés à la police et aux gardes-frontière n'ont enregistré une hausse que légèrement supérieure au renchérissement, les dépenses pour la protection juridique, l'exécution des peines et surtout la justice ont augmenté massivement dans certains cas. La progression a été similaire à tous les niveaux de l'Etat.

Tendance

L'évolution des coûts dans le groupe de tâches justice et police devrait rester fortement influencée par la gestion de la masse de délits « ordinaires ». Dans l'ensemble, le nombre de délits a connu une augmentation de 7 % entre 1999 et 2003 alors que les cas de lésions corporelles ont enregistré une hausse supérieure à la moyenne, de 28 %. On a également dénombré 1'125 cas de violence et de menaces à l'encontre des autorités et de fonctionnaires ; leur nombre a quadruplé. Les statistiques relatives à la criminalité sont influencées par l'évolution du droit pénal : la violence domestique fait aujourd'hui l'objet de poursuites plus strictes et les lésions corporelles simples ainsi que le viol entre époux sont dorénavant des délits poursuivis d'office. Un autre élément qui explique cette augmentation est la cybercriminalité.

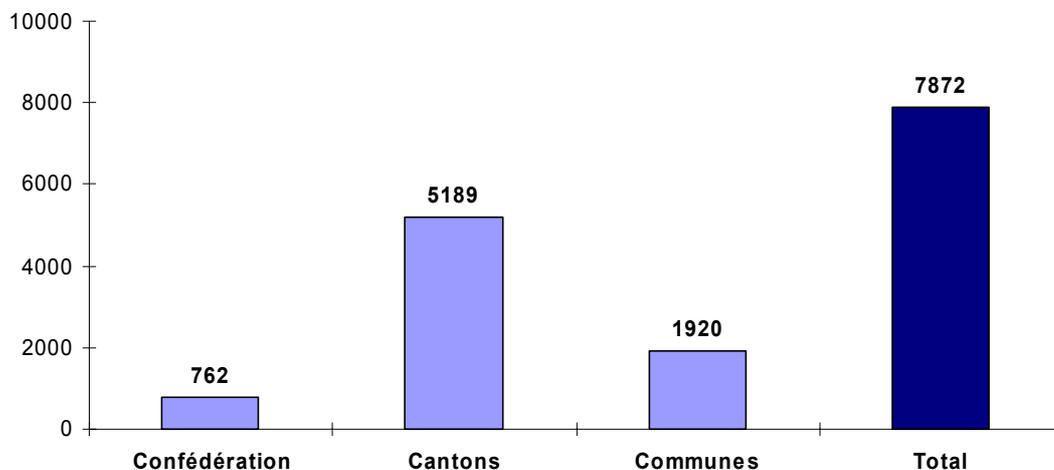
Le vandalisme et l'accroissement de la propension à la violence gonflent les coûts de la sécurité intérieure. Il faut ajouter à cela un nombre croissant de tâches, comme la surveillance des ambassades ou des conférences internationales. L'organisation du Championnat

d'Europe de football 2008 coûtera à elle seule quelque 180 mio.fr. aux pouvoirs publics dans le domaine du maintien de l'ordre et de la sécurité.

Dans le domaine de la police, la structure fédérale de l'Etat et les capacités disponibles touchent à leurs limites. Plusieurs rapports ont brossé un tableau d'ensemble du système de sécurité suisse, en vue de son réexamen (USIS) a fait l'objet de plusieurs rapports. En automne 2002, l'équipe USIS a constaté qu'il manquait 600 policiers pour les tâches de la Confédération et 1'000 policiers dans les cantons. Elle a proposé de créer une

troupe de police fédérale de 600 hommes, projet que le Conseil fédéral a toutefois jugé trop onéreux. Ce dernier a décidé, en novembre 2002, de faire appel à l'armée à titre subsidiaire et sur la durée pour soutenir les moyens civils en ce qui concerne la protection de la frontière, des bâtiments ou lors de conférences. Les cantons auraient préféré recevoir de la part de la Confédération les moyens de renforcer leurs effectifs de police et mettre à la disposition de celle-ci des policiers contre rémunération. Les responsables politiques chargés de la sécurité dans le camp bourgeois exigent,

L'évolution des coûts dans le groupe de tâches justice et police devrait rester fortement imprégnée par la gestion de la masse de délits « ordinaires ». Dans l'ensemble, le nombre de délits a connu une augmentation de 7 % entre 1999 et 2003.

Dépenses de justice et police ventilées par niveau de l'Etat (2003, en mio.fr)

Source : DFF, Finances publiques en Suisse 2003

dans une interpellation, la diminution progressive du recours à l'armée pour la protection des ambassades. Ils souhaitent renforcer les effectifs de police chargés de cette mission afin que l'armée puisse de nouveau accomplir ses tâches. Ils pensent, en outre, qu'il faut réfléchir à la possibilité de reprendre le projet USIS. L'exigence relative à un renforcement substantiel des effectifs de police est donc maintenue.

Avec l'augmentation de la criminalité transfrontalière (terrorisme, crime organisé, tourisme transnational à but criminel), l'appel à une intensification de la collaboration internationale se fait plus insistant. L'accord bilatéral de Schengen que le peuple a adopté le 5 juin 2005 supprime le contrôle systématique des passeports à la frontière entre les Etats de Schengen. L'adoption simultanée d'une série de mesures doit permettre d'accroître la sécurité. Ces mesures comprennent, dans le cadre de la collaboration transfrontière, des contrôles aux frontières extérieures de Schengen et la banque de données de recherche SIS. En outre, il existe des contrôles mobiles ciblés à l'intérieur du pays. Selon le ministre de la Justice, Christoph Blocher, une des

tâches importantes des cantons est de résoudre la question de savoir comment effectuer les contrôles de personnes à l'intérieur du pays avec l'aide du corps de gardes-frontière. Une motion, dont le Conseil fédéral

recommande le rejet, exige le renforcement des effectifs du Cgfr.

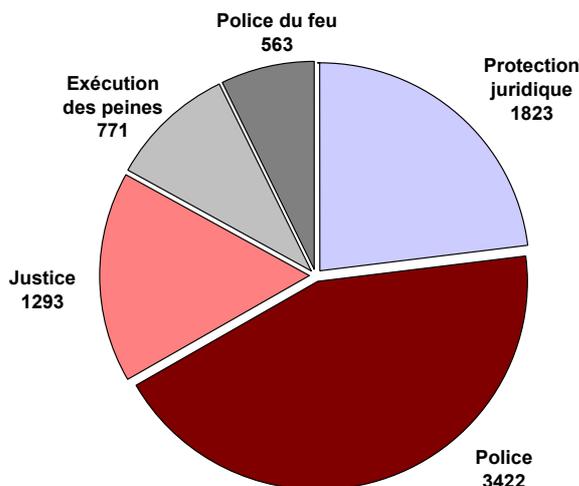
Le 21 décembre 2005, en adoptant un code de procédure pénale uniforme pour toute la Suisse, le Conseil fédéral a fait un pas important en

Lorsqu'il a adopté un code de procédure pénale uniforme pour toute la Suisse, le Conseil fédéral a fait un pas important en direction d'une lutte efficace contre des délits transfrontières plus complexes.

direction d'une lutte efficace contre des délits transfrontières plus complexes. Le ministre de la Justice part du principe que le débat parlementaire sur le code de procédure pénale suisse prendra du temps et table sur une entrée en vigueur en 2010 seulement.

La Confédération a accru ses capacités en matière de poursuites pénales. Les autorités fédérales correspondantes ont augmenté leurs effectifs de 300 personnes dans le cadre du projet d'efficacité (transfert des poursuites pénales des cantons à la Confédération pour les procédures d'instruction inter-cantoniales et internationales dans les domaines du crime organisé, du blanchiment d'argent, du terrorisme, de la corruption et de la criminalité économi-

Dépenses de la Confédération, des cantons et des communes pour la justice et la police, ventilées par fonction (2003, en mio.fr.)



Source : DFF, Finances publiques en Suisse 2003

que). Le plan initial prévoyait plus de 500 personnes. Cet étoffement des effectifs de la Confédération n'a guère diminué les coûts assumés par les cantons. Au contraire, le soutien donné par les autorités cantonales au Ministère public de la Confédération et les clarifications fastidieuses quant à la question de savoir si ce sont les instances fédérales ou cantonales qui sont compétentes occasionnent des frais supplémentaires. A cela s'ajoute le fait que l'instruction de nouveaux délits parfois difficiles à appréhender, comme la participation à une organisation criminelle, prennent plus de temps que prévu.

Selon le plan financier de la Confédération pour 2007-2009, le développement des tribunaux fédéraux avec le Tribunal pénal fédéral de Bellinzone et le Tribunal administratif fédéral de Saint-Gall nécessite des ressources supplémentaires. Celles-ci devraient toutefois être compensées en grande partie par des économies internes. Le nouveau Tribunal administratif fédéral qui remplacera les 35 commissions fédérales de recours actuelles entrera en fonction en 2007, avec

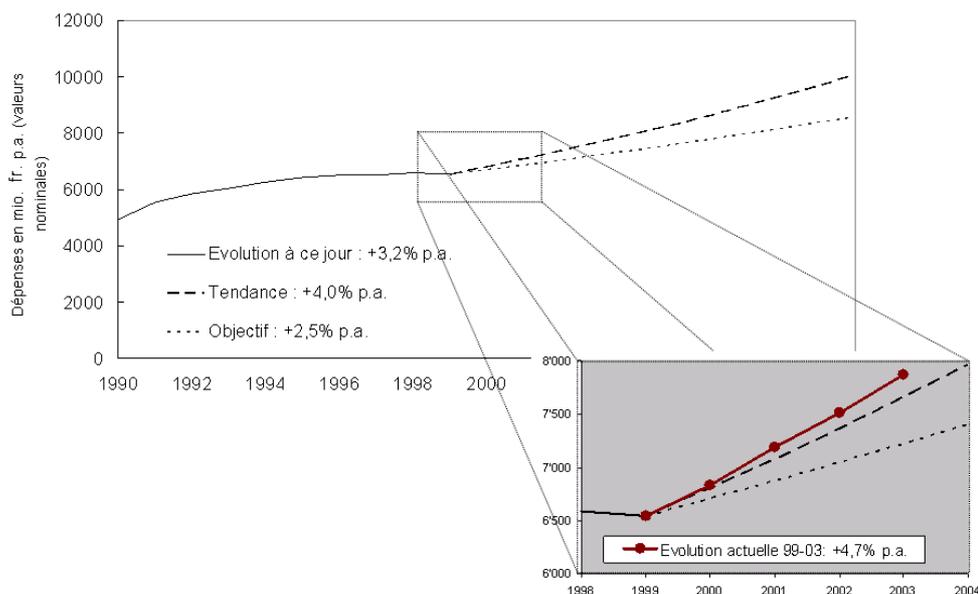
l'entrée en vigueur de la nouvelle loi sur le Tribunal fédéral (LTF). Le Tribunal pénal fédéral, qui occasionne des coûts considérables, n'a traité que peu de cas à ce jour. Pour le moment, la construction d'un bâtiment de 45 mio.fr. destiné à ce tribunal est gelée. Le Tribunal fédéral devait soulager les cantons. Les deux nouveaux tribunaux fédéraux ne devraient guère alléger la tâche du Tribunal fédéral de

Lausanne. Ce dernier s'étant vu confier la surveillance des nouveaux tribunaux fédéraux, il sera confronté à de nouvelles charges. En outre, la plus grande part des arrêts du nouveau Tribunal pénal fédéral sont susceptibles d'être transmis au Tribunal fédéral de Lausanne. De plus, à l'heure qu'il est, personne ne sait quelles seront les répercussions, en termes de personnel et de budget, du regroupement prévu dans la nouvelle loi sur le Tribunal fédéral (LTF) de l'ancien Tribunal fédéral de Lausanne et de sa division des assurances sociales (TFA) sise à Lucerne.

La Suisse connaît une propension aux recours et une judiciarisation croissante, qui occasionnent des

La Suisse connaît une propension aux recours et une judiciarisation croissante qui occasionnent des coûts considérables.

Evolution des dépenses de justice et police : carton rouge pour la période 1999-2003



Source : DFF, Finances publiques en Suisse 2003 et economiesuisse, concept des dépenses 2002

coûts considérables pour les autorités chargées de la justice. Le nouveau droit, qui introduit les recours unifiés dans les affaires de droit public, va représenter de grosses charges, surtout au début, pour mettre au point la nouvelle pratique. En outre, la révision du droit de recours des associations revêt une grande importance.

Au vu de cette situation, on peut s'attendre à ce que les demandes de dépenses concernant justice et police continuent d'augmenter sensiblement ces prochaines années. La mise en œuvre des lignes directrices présentées dans le Concept des dépenses devrait toutefois permettre de freiner la croissance annuelle moyenne des dépenses pour la contenir à 2,5 %.

Carton rouge pour l'évolution effective des dépenses

Entre 1999 et 2003, les dépenses consacrées à la justice et à la police (y compris la police du feu) ont augmenté de 4,7 % par an. Les taux d'accroissement se sont situés entre 4,4 % (2000) et 5,2 % (2001). En 2003, ce secteur de tâches a absorbé 7,9 mrd fr., ce qui représente par rapport à l'année précédente une solide croissance des dépenses de 4,8 %. Cette progression enregistrée entre 1999 et 2003 dépasse aussi bien l'objectif fixé à 2,5 % par an lors de la présentation du Concept des dépenses en 2002 que la tendance attendue de 4 %. Une telle évolution mérite un carton rouge.

Les nouvelles formes de criminalité et de délits, ainsi que les tâches de surveillance et de protection supplémentaires ont notamment engendré des surcroûts de dépenses. En outre, cette évolution tient aussi à la multiplication des procès ainsi qu'au manque d'efficacité de la justice et de la police. De plus, en 2001, une nouvelle allocation fonctionnelle des dépenses de la Confédération a attribué au Département de justice et police celles de la Commission des maisons de jeu et celles de l'informatique.

L'évolution actuelle des dépenses s'écarte sensiblement de l'objectif fixé. Les lignes directrices présentées dans le Concept des dépenses dans le sens d'une politique financière durable montrent toujours l'orientation des mesures correctrices à adopter.

Les grands axes des réformes : réaliser plus efficacement les tâches de l'Etat de droit

L'un des rôles incontestés de l'Etat est de garantir le droit et l'ordre. Il a le monopole de la force publique. La justice et la police doivent donc rester aux mains de l'Etat et faire l'objet d'une réforme axée essentiellement sur l'amélioration de l'efficacité. Une délimitation plus stricte du rôle de la police, accompagnée d'une mise en œuvre rigoureuse, apporterait une contribution majeure au contrôle des coûts, de même qu'une répercussion plus systématique des frais occasionnés sur les contrevenants. De plus, la « sécurité de confort » (pour des événements privés ou à but lucratif) ainsi que d'autres services pourraient et même devraient avoir un prix - raisonnable - pour les bénéficiaires directs. L'externalisation à des tiers de tâches en lien avec la sécurité ne peut revêtir qu'un caractère complémentaire.

Organisé de manière très décentralisée, l'appareil de police fonctionne bien dans son ensemble. La proximité avec les citoyens a fait ses preuves en ce qui concerne la maîtrise du flot des délits courants et des prestations de services. Il n'y a que certains domaines très spécifiques dans lesquels la police touche à ses limites face aux nouvelles formes de criminalité. Les structures complexes et dépassées devraient être adaptées d'une manière qui permette à l'Etat de garantir le fonctionnement efficace de notre système juridique. C'est finalement notre bien-être qui en dépend.

Les divers organes chargés de garantir la sécurité intérieure devraient être mieux coordonnés. Leurs tâches devraient être définies de manière plus précise. Cela dit, il faut dans la mesure du possible préserver le principe de subsidiarité. Il importe de supprimer nombre de structures redondantes entre les différents corps de police, les corps des gardes-frontière et des gardes-fortifications, l'armée (interventions subsidiaires) et la protection civile. Il serait également possible d'améliorer la collaboration intercantonale. La nouvelle compétence de la Confédération en matière de criminalité transfrontalière doit permettre de décharger les cantons. Il importe d'évaluer dans leur globalité les différents instruments visant à préserver la sécurité intérieure. De plus, il faut englober les restrictions de politique financière dès le début dans les discussions sur les options stratégiques. C'est pourquoi des économies et des gains d'efficacité considérables doivent

être réalisés grâce à une collaboration plus étroite entre la Suisse et l'UE en matière de sécurité intérieure.

La garantie de l'accès à la justice doit perdurer pour tous et il faut maintenir l'assistance judiciaire gratuite pour les personnes disposant de faibles moyens. Parallèlement, il y a lieu d'endiguer la multiplication incessante des procès. Les initiatives visant à freiner les droits de recours des associations sont notamment bienvenues. Pour ce faire, le recours aux procédures de conciliation doit être mis à profit. Il conviendrait également d'augmenter les valeurs litigieuses et d'introduire aussi le recours unifié, l'accès à la justice devant cependant être garanti pour les questions juridiques d'importance déterminante, quelle que soit la somme en litige. Il faut également écourter et harmoniser les procédures. Il importe aussi de vérifier l'organisation et la répartition des tâches des tribunaux, de décharger le Tribunal fédéral sans entraver la protection juridique. Il y a lieu encore d'examiner la constellation des tribunaux de première instance et des tribunaux cantonaux, afin de déterminer si une éventuelle réorganisation, même intercantonale, s'impose. Il convient enfin de vérifier l'efficacité des activités de protection juridique financées par des taxes (centralisation des registres, informatisation).

Que propose le Concept des dépenses pour ramener l'évolution des dépenses de justice et police à un rythme durable ?

Les cinq mesures principales :

- Renforcer et améliorer la collaboration régionale entre les corps de police cantonaux dans les domaines de la formation, du traitement de l'information, des réserves de police, des réseaux de communication, ainsi que de l'acquisition de matériel afin d'éliminer les doublons.
- Améliorer la collaboration et la coordination entre les divers corps de police à l'intérieur des cantons et éliminer les doublons. Regrouper les corps de police dans la mesure où cette mesure est judicieuse. Continuer de maintenir une police de proximité. Procéder à un examen approfondi des interfaces et chevauchements dans la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons en matière de sécurité intérieure. Prendre en considération les aspects de politique financière dans la discussion de principe sur les diverses options stratégiques. Cette question pèse d'un poids particulier au vu de l'importance que revêt la lutte contre le terrorisme qui incombe prioritairement à la police et non à l'armée.
- Harmoniser les codes de procédure. La co-existence de différents codes de procédure pénale cantonaux et d'un code fédéral complique les poursuites pénales. Harmoniser les codes de procédure cantonaux pour remédier au manque de transparence dans le domaine du droit civil ; regrouper les possibilités de recours et d'opposition portant sur le même objet dans le droit administratif (par exemple grands projets).
- Procéder à une gestion électronique rigoureuse (cyberadministration) des registres publics aujourd'hui décentralisés (familles, registre foncier, poursuites, registre du commerce, etc.), y compris les entrées et renseignements qu'ils contiennent. Le regroupement en associations intercantionales par exemple permettrait de réduire le nombre de registres tout en garantissant un accès aisé (utilisation des équipements informatiques disponibles dans les administrations communales).

Commentaire

Les dépenses consenties par la Confédération, les cantons et les communes pour la justice ont fortement augmenté. Cela tient d'une part aux nouvelles formes de criminalité qui nécessitent des ressources pour être combattues, ainsi qu'à l'attribution de nouvelles tâches de surveillance et de protection. D'autre part, la multiplication des procès résultant de la forte propension aux recours dans le pays entraîne des dépenses supplémentaires. Si l'on entend maîtriser les coûts de la sécurité

intérieure à long terme, il faut attacher une grande importance à la prévention. Elle concerne surtout l'intégration de jeunes

émigrants sans grandes qualifications, peu formés, parmi lesquels la proportion de délinquants est supérieure à la moyenne.

L'un des principaux rôles de l'Etat est de garantir le droit et l'ordre. Toutefois, il ne doit pas perdre de vue l'impératif d'efficacité dans l'accomplissement de sa mission. Le manque d'efficacité dans la justice et la police entraîne des dépenses supplémentaires. L'institution du nouveau Tribunal pénal fédéral et du nouveau Tribunal administratif fédéral n'a pas permis de constater une amélioration sensible des procédures. La Tribunal pénal fédéral n'a traité que peu de cas. Les autorités fédérales de procédure pénale mises en place dans le cadre du projet dit d'efficacité n'ont guère déchargé les instances policières à ce jour. La difficulté de distinguer parmi les cas ceux qui doivent être déférés à la Confédération et ceux qui relèvent de la compétence des cantons a même donné lieu à des charges supplémentaires. Celles-ci découlent de ce que les autorités policières cantonales sont appelées à

fournir des informations supplémentaires aux instances fédérales.

Suite à l'arrêt des travaux sur le système de sécurité USIS, c'est l'armée qui reprend les tâches de protection des ambassades et qui assure la sécurité des grandes manifestations. Certains au Parlement voudraient confier ces nouvelles tâches aux corps de police cantonaux contre rémunération, ce qui se traduirait par des charges supplémentaires. Bon nombre de parlementaires souhaiteraient que l'armée

se consacre à nouveau aux tâches qui lui sont propres. L'aide en cas de catastrophe en fait partie. Selon le Concept des dépenses, une définition

« L'un des principaux rôles de l'Etat est de garantir le droit et l'ordre. Il ne doit pas perdre de vue l'impératif d'efficacité dans l'accomplissement de sa mission. »

restrictive du mandat de la police contribuerait largement à endiguer les coûts. De plus, la « sécurité de confort » (pour des événements privés ou à but lucratif) ainsi que d'autres services pourraient avoir un prix raisonnable pour les bénéficiaires directs. Cet aspect des choses n'a pas été pris suffisamment en compte dans l'organisation de l'Euro 2008. L'externalisation à des tiers de tâches de sécurité ne peut revêtir qu'un caractère complémentaire.

Pour endiguer la croissance des dépenses, le Concept propose notamment comme mesure importante de renforcer la collaboration régionale entre les corps de police cantonaux dans les domaines de la formation, de l'informatique, des réserves de police, des réseaux de communication et de l'achat de matériel. On ne sait pas encore si la mise en oeuvre des accords de Schengen occasionnera davantage de coûts ou au contraire moins. Cela dépendra notamment de la coopération entre les corps de police cantonaux et le Corps des gardes-frontière.

Selon le Concept des dépenses, les tâches de protection juridique doivent être concentrées. Il y a là un grand potentiel d'économies. Il serait possible d'en améliorer l'efficacité en regroupant systématiquement le nombre des registres publics qu'il faudrait alors gérer électroniquement (cyberadministration). En matière de juridiction, l'harmonisation des codes de procédure permettrait de réaliser des économies. Il serait aussi possible d'atteindre des résultats de cet ordre en regroupant les possibilités de recours visant le même objet et en mettant un frein au droit de recours des associations.

Le projet d'harmonisation du code de procédure pénale adopté par le Conseil fédéral le 21 décembre 2005 est à saluer. Il devrait mettre fin à la dispersion du droit entre 26 codes cantonaux et un code fédéral de procédure pénale. Dans les cas complexes concernant des délits transfrontaliers, cette situation rendait difficile une lutte efficace contre la criminalité.

Pour toutes questions :

pascal.gentinetta@economiesuisse.ch

thomas.pletscher@economiesuisse.ch