

LA JUSTICE EN FINLANDE

I - L'ORGANISATION DU SECTEUR PUBLIC DE LA JUSTICE

Le système judiciaire est géré par le *Department of Judicial Administration* ; le système pénitentiaire dépend du *Department of Prison Administration*. Ces deux secteurs dépendent directement du Ministère de la justice et ne sont pas sous la tutelle d'agences spécifiques, à la différence de la Suède. Le service public de la justice emploie 9 000 personnes.

A - L'administration centrale

Le Ministère de la Justice est dirigé par un ministre, assisté dans ses fonctions par un secrétaire général. L'administration centrale emploie environ 400 agents.

Le ministère est divisé en quatre départements (*Department of Central Administration, Department of Judicial administration, Law Drafting Department, Department of Prison Administration*).

Plusieurs institutions sont rattachées à l'administration centrale du ministère de la Justice : le bureau de l'ombudsman pour les affaires de banqueroute, l'ombudsman pour la protection des données, le conseil de prévention de la criminalité, l'institut national de recherche de politique légale,...

B - Le système judiciaire

Le système judiciaire finlandais emploie 6 000 personnes. Les cours de justice se divisent en trois catégories :

- les cours générales pour les affaires civiles et criminelles ;
- les cours administratives ;
- les cours spéciales (*Labour court, Insurance court*).

Au sein de l'ordre judiciaire, il existe 68 cours de districts, ainsi que six cours d'appel. La cour suprême est l'instance de cassation.

Les recours contre les décisions des autorités administratives sont effectués devant 8 cours administratives ; la décision de ces cours peut faire l'objet d'un appel devant la Cour administrative suprême.

La constitution finlandaise pose le principe de l'indépendance des magistrats qui sont nommés par le Président de la république ¹.

C - Le système pénitentiaire

¹ L'article 103 de la constitution finlandaise précise qu'« un juge ne peut être révoqué autrement que par décision judiciaire. De plus un juge ne peut être transféré à un autre poste sans son consentement, sauf si le transfert résulte d'une réorganisation judiciaire ».

Le ministère de la justice finlandais assure l'exécution des jugements et des peines, au travers de son système pénitentiaire ou, pour les peines alternatives à l'emprisonnement (services d'utilité commune, centre de rétention juvénile), par le biais d'une association - la *Probation and Aftercare Association*.

Il y avait en Finlande à la fin de l'année 1999 2 809 prisonniers, dont 30 % effectuent leur peine dans des «*open institutions*».

Le système pénitentiaire finlandais comprend les organismes suivants :

- 36 centres pénitentiaires ;
- l'hôpital pénitentiaire pour les personnes atteintes de troubles mentaux ;
- le centre de formation du personnel pénitentiaire.

Les 36 centres pénitentiaires comprennent 23 prisons, dont 7 centrales, une centre de délinquance juvénile, 9 prisons provinciales, ainsi que 13 «*open institutions*». Au total, cela représente une capacité d'accueil de 3 438 lits, dont 29 % en «*open institutions*».

Dans les «*open institutions*», les prisonniers peuvent conserver et utiliser leur argent et les mesures de sécurité sont faibles.

Quelque soit le centre pénitentiaire, les prisonniers touchent un salaire ; en contrepartie, ils payent pour leur logement et sont soumis aux prélèvements obligatoires.

Le centre de formation assure une formation professionnelle, ainsi qu'une formation supplémentaire pour le personnel pénitentiaire.

Le système pénitentiaire finlandais emploie à la fin de l'année 1999 2 544 personnes. Chaque centre compte en moyenne 90 agents, dont 59 % assurent des fonctions de surveillance et de contrôle.

Il y a eu 48 évasions en 1998 (plus que l'année précédente), ainsi que 56 cas de départs non autorisés d'une «*open institutions*» (ce départ n'étant pas juridiquement assimilé à une évasion).

Le système pénitentiaire finlandais n'assure pas la charge des individus arrêtés par la police dans le cadre d'une mise en examen et qui n'ont pas encore été condamnés à l'issue d'un procès.

Pendant les heures de travail, les prisonniers sont contraint à travailler, étudier, ou prendre part aux activités organisées par le centre pénitentiaire. En 1999, 506 prisonniers (moyenne annuelle) étaient employés dans des activités industrielles (*prison industries*) et 82 dans des activités agricoles (*prison farms*). Les travaux des prisonniers incluent également des services d'intérêt général : construction de routes, de ponts, de bâtiments officiels, restauration de monuments historiques.

En moyenne annuelle, 360 détenus (13 %) ont étudié.

II - LA GESTION DU SERVICE PUBLIC DE LA JUSTICE

A - le périmètre budgétaire

Le secteur public de la justice représente 1,7 % du budget de l'état finlandais, soit environ 500 millions d'euro (2 800 millions de FIM). Les crédits budgétaires affectés au secteur public de la Justice pour les années 1998 - 2000 se répartissent de la manière suivante :

Chapitre budgétaire	Nature de la dépense	Dotations 1998 (en millions FIM)	Dotations 1999 (en millions FIM)	Dotations 2000 (en millions FIM)	Variation 1998-2000 (en %)
01	Administration centrale	222,1	232,9	244,7	+5%
10	Cours de justice	1 046,4	1 056,3	1 048,1	-1%
30	Aide judiciaire	241,2	311,5	311,5	
40	Procureurs et huissiers	552,7	568,3	563	-1%
50	Système pénitentiaire	827,6	820,4	873,4	+6%
70	Dépenses électorales	3,9	139,6	96,5	-31%
	TOTAL	2 894,1	3 129	3 137,2	

Les crédits ci-dessus (extraits du secteur justice du PLF 2000) sont présentés selon le principe du *net budgeting*, soit après contraction des dépenses et des recettes.

Les crédits budgétaires attribués aux juridictions (les cours administratives et les cours judiciaires) sont globalisés aux échelon suivants :

Niveau de globalisation	Crédits affectés (1999 ; en millions FIM)
Cour suprême	34,5
Cour administrative suprême	38,3
Autres juridictions	954,3

En 1998, le système pénitentiaire a coûté 688,2 millions de marks. Les revenus bruts des centres pénitentiaires se sont élevés à 74,3 millions de marks. 48,8 millions de marks ont été utilisés pour réaliser des investissements dans les prisons et 37,7 millions pour financer divers projets réalisés par les prisonniers des « open institutions ».

B - Un management by results qui demeure incomplet

1 - Les principes de la MBR dans le domaine de la Justice

Les buts poursuivis par le ministère de la Justice sont les suivants :

- établir les bases du fonctionnement démocratique ;
- s'assurer de la qualité du système judiciaire et de la transparence des relations juridiques ;
- s'assurer que les individus et les associations bénéficient des moyens juridiques pour faire valoir leurs droits ;
- poser les conditions pour un procès juste et équitable ;
- mener une politique de prévention de la criminalité en collaboration avec les autres autorités ;
- un système pénal et un système pénitentiaire efficace et équitable ;
- renforcer la coopération internationale dans son domaine.

2 - Les avancées du système actuel

a - La détermination des activités et des principaux coûts moyens

→ Le système judiciaire

Le document budgétaire qui récapitule l'affectation des crédits précise, en parallèle aux objectifs assignés aux institutions bénéficiaires, les prévisions de charge en terme de volume annuel de litiges par catégories de juridictions.

De la même manière, le document présente une analyse succincte des coûts génériques de l'activité des juridictions. A titre d'exemple, le budget 1999 reprend les chiffres suivants :

Type de juridiction	Coût moyen de jugement en 1998 (en FIM)	Coût moyen de jugement en 1999 (en FIM)	Coût moyen de jugement en 2000 (en FIM)
Cours d'appel	12 292	13 160	13 200
Cours administratives	5 457	5 648	5 700
Tribunaux d'instance	2 984	3 090	3 200
Cours pour les litiges relatifs aux assurances	1 800	2 095	2 100
Litiges du travail	47 135	40 000	40 000
Litiges commerciaux	44 857	41 429	42 000

→ Le système pénitentiaire

S'agissant du système pénitentiaire, le document budgétaire évalue le nombre de détenus, ainsi que le nombre de places dans chaque type d'institutions (prisons produisant des biens industriels, institutions ouvertes,...).

Le document comporte également le coût moyen par prisonnier, qui s'établit comme suit :

	1998 (en FIM)	1999 (en FIM)	2000 (en FIM)
Coût annuel moyen d'un détenu	245 000	229 400	246 900

Le système de suivi des activités et de comptabilité analytique permet là encore d'avoir une idée des coûts standards. A titre d'exemple, la dépense nette par prisonnier s'est élevée en 1998 à 599 marks par jour.

Le document budgétaire analyse enfin les investissements immobiliers réalisés dans le cadre des bâtiments pénitentiaires. Un tableau récapitule les crédits consommés et ceux qui restent à engager (sur le modèle AP / CP) et précise le prix du m² construit ou réhabilité :

	nombre de m ² construits	coût de l'opération (FIM)	prix au m ²	crédits consommés (FIM)	crédits alloués pour 2000 (FIM)
Achats					8 969 000
Centrale d'arrêt d'Helsinki	11 260	84 500 000	7 504	12 500 000	8 000 000
Centrale d'arrêt de Vaasan	3 452	39 535 000	11 453	32 000 000	7 535 000
Prison de Sukevan	1 622	21 496 000	13 253	21 000 000	496 000
Prison de Vantaan	8 409	136 700 000	16 256	10 550 000	54 000 000
Prison de Riihimaen	8 418	88 348 000	10 495		
Institutions ouvertes					32 400 000
TOTAL					113 400 000

b - La fixation d'objectifs quantitatifs et qualitatifs

Le document budgétaire concernant le secteur de la Justice comprend des éléments (autant d'objectifs que de prévisions) concernant le traitement des dossiers.

A titre d'exemple, en matière juridictionnel, le document prévoit notamment des objectifs relatifs aux durées moyennes de traitement juridictionnel des litiges, par type d'institution (le tableau suivant reproduit celui contenu dans le PLF 2000) :

Type de juridiction	Temps moyen de jugement en 1998 (en mois)	Temps moyen de jugement en 1999 (en mois)	Temps moyen de jugement en 2000 (en mois)	% d'évolution 1998-2000
Cours d'appel	6	7	7	17%
Cours admi (fiscalité)	8	7	7	-13%
Cours admi (autres)	5	5	5	0%
Instance pénale	2	2	2	0%
Instance civile	7	6	6	-14%
Endettement	7	6	6	-14%
Cours pour les litiges relatifs aux assurances	9	8	8	-11%
Litiges du travail	5	5	5	0%
Litiges commerciaux	8	7	7	-13%

3 - Le système demeure inachevé

a - L'absence d'un système de mesure précis d'efficacité et d'efficience

Les ratios d'activité repris dans le document budgétaire ne mentionnent pas réellement des objectifs d'efficacité et d'efficience. Il semblerait plus s'agir d'estimations qui prennent en compte, à traitement constant, l'augmentation du nombre de litiges juridictionnels.

A cet égard les observations suivantes peuvent être formulées :

1. Le document ne souligne pas la disparité des situations des cours juridictionnelles, alors que celle-ci est flagrante ; à titre d'exemple, les litiges du travail et les litiges commerciaux coûtent en moyenne 15,7 fois que les litiges en tribunal d'instance. Or le document budgétaire ne commente ni les raisons de cette situation (complexité des affaires, problèmes d'organisation des juridictions ou d'efficience,...), ni d'éventuels objectifs d'alignement des coûts ou des durées de jugement entre les cours.

2. Les tableaux contenus dans le document budgétaire (et repris ci-dessus) ne mentionnent pas l'évolution des performances sur la période considérée ; le seul tableau faisant part d'une évolution est celui retraçant les crédits alloués sur la période 1998-2000.

3. La prise en compte de ces performances sur trois ans fait apparaître pour certains cas des dégradations, comme le souligne les tableaux suivants :

Type de juridiction	% d'évolution du coût moyen de jugement 1998-2000
Cours d'appel	7%
Cours administratives	4%
Tribunaux d'instance	7%
Cours pour les litiges relatifs aux assurances	14%
Litiges du travail	-18%
Litiges commerciaux	-7%

Type de juridiction	% d'évolution du temps moyen de jugement 1998-2000
Cours d'appel	17%
Cours admi (fiscalité)	-13%
Cours admi (autres)	0%
Instance pénale	0%
Instance civile	-14%
Endettement	-14%
Cours pour les litiges relatifs aux assurances	-11%
Litiges du travail	0%
Litiges commerciaux	-13%

Le temps moyen de jugement a parfois augmenté sur la période considérée : c'est le cas des cours d'appel, pour lesquelles le délai moyen par cas est passé de 6 à 7 mois. De la même manière, le coût moyen d'un jugement a dans certains cas augmenté : à titre d'exemple le coût moyen d'un jugement en tribunal d'instance ou en cours d'appel a augmenté de 7%.

Les mêmes observations peuvent être formulées à l'égard du système pénitentiaire. Le document budgétaire n'analyse pas l'évolution du coût moyen d'un détenu. Or la prise en compte de ces évolutions fait apparaître une augmentation du coût moyen, comme le met en évidence le tableau suivant :

	% d'évolution 1998-1999	% d'évolution 1999-2000	% d'évolution 1998-2000
Coût annuel moyen d'un détenu	-6%	+8%	+1%

b - Un lien lâche avec la procédure budgétaire

Ces évolutions contrastées ne sont pas analysées dans le document budgétaire. Il est impossible de dire si elles sont commentées dans d'autres documents de travail. Cette absence de référence dans le document budgétaire souligne la faible articulation entre la gestion de la performance et la gestion budgétaire. Aucun crédit n'est attaché à une recherche d'efficacité ou d'efficience.

Les crédits sont seulement liés à l'évolution prévisionnelle de l'activité, pondéré à coût constant : estimation du nombre de litiges en N+1 pour le système judiciaire, augmentation du nombre de détenus dans le système pénitentiaire.

Le responsable du secteur de la Justice à la Direction du budget a déclaré très peu intervenir dans l'utilisation, par le ministère de la justice, de son enveloppe de crédits.

Au total, la gestion par la performance est encore très peu développée, notamment par rapport à d'autres secteurs (éducation supérieure entre autres).

Cette situation s'explique par l'absence de recours à des agences (les systèmes judiciaires et pénitentiaires sont directement suivis par le ministère de la justice).

Quant aux juridictions, les possibilités d'encadrer leur activité est limitée par le principe d'indépendance de la magistrature qui est garantie par la Constitution finlandaise.