

LA JUSTICE EN SUEDE

I - L'ORGANISATION DE LA JUSTICE

A - L'organisation de l'administration centrale

Le ministre de la Justice est assisté dans ses fonctions par un ministre délégué, en charge des affaires démocratiques et de l'administration publique.

Le ministère se compose de 4 directions générales, elles-mêmes subdivisées en 14 divisions :

- Direction générale des affaires administratives
 - Direction de la police et du parquet
 - Direction des procédures juridictionnelles
 - Direction du management public
 - Direction du personnel
- Direction générale des affaires légales (I)
 - Direction du droit de l'immobilier et du droit des sociétés
 - Direction du droit des affaires et du droit de la famille
 - Direction du droit des transports et de la propriété intellectuelle
- Direction générale des affaires légales (II)
 - Direction du droit pénal
 - Direction des affaires criminelles
 - Direction de la politique criminelle
- Direction générale des affaires légales (III)
 - Direction du droit constitutionnel
 - Direction des collectivités locales
 - Direction pour la révision législative
 - Direction des affaires communautaires

La **Direction du management public** s'intéresse aux questions de gouvernance dans la sphère publique, à l'organisation des activités publiques et à la rationalisation de l'administration centrale de l'Etat. Elle a en charge le développement des technologies de l'information au sein des ministères. La DMP assure la tutelle de six agences : le *Data Inspection Board*, le *Legal, Financial and Administrative Services Agency*, le *National Claims Adjustment Board*, le *National Council for Quality and Competence*, le *Swedish Population Address Register Board* et *Statistics Sweden*.

La **Direction de la politique criminelle** assure la tutelle du système pénitentiaire et des autorités s'y rattachant : le *National Council for Crime Prevention* et la *Criminal Victim Compensation and Support Authority*. Elle est responsable de la politique de prévention de la criminalité et de la politique correctionnelle.

B - Le système juridictionnel

Le système juridictionnel est un système dualiste fondé sur une distinction entre les cours civiles et pénales et les cours administratives.

La **juridiction judiciaire** suédoise est organisée en 94 cours de première instance, 6 cours d'appel et une Cour suprême.

La **juridiction administrative** se décompose en 21 cours de première instance (une par comté) 6 cours d'appel et une cour suprême (le Conseil d'Etat).

C - Le système pénitentiaire

Le système pénitentiaire emploie 8 000 agents. L'organisation administrative est dirigée par une agence nationale sous tutelle du ministère de la justice, le *National Board for Criminal*, dont l'autorité est relayée par 5 autorités régionales.

Suite à une réduction du nombre d'établissements, la Suède ne compte plus que 37 établissements pénitentiaires, contre 130 auparavant.

L'autonomie du *National Board of Criminals* est large : à l'instar de la plupart des agences suédoises, l'agence dispose d'une enveloppe globalisée qui résulte d'une contractualisation avec le ministère de la Justice.

II - LA GESTION DU SERVICE PUBLIC DE LA JUSTICE

A - La gestion des crédits budgétaires

1 - Le périmètre budgétaire

Les budgets des systèmes juridictionnels et pénitentiaires représentaient en 1999 plus de 7,4 milliards de SEK, répartis comme suit :

Secteur de dépense	Crédits 1999 (SEK)
Système juridictionnel	3 838 132 000
Système pénitentiaire	3 673 955 000

2 - Un système de subdélégation d'enveloppes

Dans le système juridictionnel, les crédits budgétaires sont répartis par la *Court Authority* entre les différentes juridictions, en fonction des coûts moyens déterminés au niveau national par type de jugement, du flux d'activité prévisionnel et des personnels des différentes juridictions. Chaque cour dispose ensuite d'une grande autonomie de gestion de son enveloppe, à l'instar d'une agence.

Dans le système pénitentiaire, l'argent est donné au *National Board of Criminal*, qui assure par la suite une distribution entre les différents établissements pénitentiaires en fonction des niveaux de charge, en prenant là aussi comme variable de détermination le coût moyen d'un détenu par niveau de sécurité.

B - Une gestion par la performance difficile à implanter dans le système juridictionnel

1 - L'activité est guidée par les objectifs

Le Riksdag a invité le ministère de la justice à « garantir à chaque individu la sécurité juridique ainsi qu'un traitement correct de son affaire contentieuse ».

Cet objectif est repris dans la lettre de mission du ministère de la Justice. Sa traduction concrète implique une gestion efficiente et de qualité des affaires pendantes devant les juridictions.

Il en découle des standards de traitement des litiges explicités ci-après.

2 - La détermination des standards de service

La lettre de mission du ministère de la Justice définit des critères de qualité des prestations rendues, auxquels sont parfois attachés des indicateurs de mesure de la performance :

- rapidité de traitement des cas (% de traitement des dossiers en 6 mois et 12 mois) ;
- fréquence des appels ;
- fréquence des changements de décision ;
- coût par affaire et productivité des magistrats (agrégation au niveau national) ;
- publicité du système (en particulier, publication de certaines sentences sur Internet).

La lettre de mission détermine en outre des objectifs en termes de délais de traitement des litiges en fonction du type de juridiction :

Organe juridictionnel	Durée moyenne de traitement des litiges
Cour d'appel	5 mois
Cour civile	3 mois
Litiges commerciaux	4 mois
Litiges relatifs à la sécurité sociale	4 mois
Litige fiscaux	6 mois
Affaires matrimoniales	2 mois

3 - Le système demeure inachevé

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

Le non respect des standards définis par la lettre de mission n'a que peu de conséquences opérationnelles, dans la mesure où le magistrat qui préside la cour est inamovible. La recherche d'une activité juridictionnelle efficiente devrait d'ailleurs conduire à une réforme de la carte judiciaire, qui constitue en Suède depuis de nombreux mois un point de blocage politique et relève de toute manière de la compétence du Riksdag.

Le ministère de l'économie et des finances collabore étroitement avec l'administration centrale du ministère de la Justice dans l'implantation d'un vrai système de gestion par la performance, mais les deux se heurtent à une relative pesanteur du système juridictionnel : compétences du Riksdag, inamovibilité des magistrats.

A l'instar des autres secteurs étudiés, l'articulation entre la gestion par la performance et la gestion financière demeure très lâche. Ainsi, la lettre de mission distingue-t-elle clairement d'une part la description des objectifs assignés aux administrations et les ratios attachés à ces missions, et d'autre part la détermination des crédits budgétaires tels qu'ils ont été alloués suite au vote du Parlement.

C - La gestion par la performance est plus aboutie dans le cadre du système pénitentiaire

1 - L'activité des établissements pénitentiaires est encadré par ses objectifs

L'activité du système pénitentiaire est encadrée par la gestion par la performance. Le but de l'activité est décliné en 8 objectifs.

Les huit objectifs généraux du système pénitentiaire sont les suivants :

1. La réduction des infractions et l'accroissement de la sécurité au sein de la société.
2. Le maintien d'un niveau de vie décent au sein du système pénitentiaire (par la combinaison du respect des individus et l'existence de systèmes de sécurité fiables).
3. La prévention de la récidive à la sortie de prison.
4. Le fonctionnement correcte du système probatoire.
5. Le haut degré de sécurité dans les prisons.
6. Une attention particulière pour les prisonniers en situation de faiblesse psychologique, les condamnés à de longue peine, les jeunes détenus et les délinquants sexuels.
7. L'amélioration générale des conditions d'internement.
8. Le développement des compétences des gardiens de prisons.

Ces huit objectifs généraux sont ensuite divisés en sous objectifs ¹. A titre d'exemple, les cibles opérationnelles de l'objectif n°2 sont au nombre de deux :

- la sentence doit être exécutée de manière à permettre au détenu de se réinsérer après avoir effectué sa peine ;
- les prisonniers ne doivent pas se droguer en prison (ce qui signifie des mesures de sécurité mais aussi des dispositifs de désintoxication pour les toxicomanes).

La réalisation de ces objectifs est au centre du reporting effectué par l'agence nationale.

¹ De l'avis du MEF il y a d'ailleurs trop d'objectifs.

2 - L'utilisation d'indicateurs de mesure de l'activité et des performances

Les sous-objectifs sont assortis d'indicateurs de mesure de l'activité et plus rarement de mesure des performances réalisées. Les « indicateurs d'activité » attachés à l'objectif n°2 sont les suivants :

- nombre de prévenus emprisonnés ;
- nombre de condamnés emprisonnés ;
- nombre de gens en résidence surveillée ;
- nombre d'étrangers condamnés et extradés ².

L'agence nationale mesure le taux d'occupation des lits en prisons. A titre d'exemple, ce taux était de 93% en 1998, contre 80% en 1997.

L'agence mesure également le coût moyen national quotidien (sur 24 heures) d'un prisonnier. Cet indicateur d'efficacité permet à l'agence de répartir les dotations entre les établissements au regard de leur population. Il s'établissait aux niveaux suivants :

Année	Coût moyen quotidien d'un prisonnier (en SEK)
1996	1645 SEK
1997	1873 SEK
1998	1870 SEK

Ce coût moyen par prisonnier est individualisé en fonction du niveau de sécurité de l'internement (niveau qui s'étage de 1 à 4). A titre d'exemple, en 1998 le coût quotidien moyen d'un prisonnier dans un quartier de niveau 4 (niveau de sécurité le plus bas) était de 1288 SEK, contre 2954 SEK pour un prisonnier dans un quartier de haute sécurité (niveau 1).

L'agence mesure enfin, à un niveau aggloméré à l'échelon national, l'activité des détenus (% du temps consacré à la production de services marchands ou industriels, éducation,...).

3 - La gestion par la performance demeure perfectible et reste peu articulée à la gestion financière

Le système de gestion par la performance demeure perfectible.

Les indicateurs mesurent plus souvent l'activité que les performances. Comme dans le cas du système juridictionnel, les ratios d'efficacité s'apparentent plus à des estimations qui prendraient en compte, à traitement constant, l'augmentation ou la diminution du nombre de détenus. Le caractère vague des rapports sur les coûts réels du système pénitentiaire a d'ailleurs motivé en 1999 une demande d'audit, auprès du RRV, du système pénitentiaire. Ce rapport dénonçait un insuffisant contrôle des coûts par l'agence centrale.

Il n'existe pas de système de comparaison des coûts entre les différents établissements pénitentiaires.

L'articulation entre les performances et les crédits alloués demeure inexistante.

Le MEF envisage, en accord avec le ministère de la justice, un renforcement de la gestion par la performance et une articulation directe avec l'octroi de crédits budgétaires.

² Ces indicateurs permettent de mesurer d'éventuels phénomènes de surpopulation, susceptibles de porter atteinte à la dignité des individus.

A titre d'exemple, le MEF considère que si le nombre d'évasions est très faible ³ et les coûts de gestion importants, c'est parce qu'il y a trop de détenus placés en quartiers de haute sécurité. Une des pistes pouvant être retenues est de fixer au ministère de la justice un objectif en terme d'évasions, assorti à un objectif de détenus placés en quartiers de haute sécurité, afin de diminuer le coût moyen de la détention.

³ Le nombre d'évasions s'est établi à 217 en 1996, 217 en 1997, 191 en 1998, dont aucune évasion en niveau 1 de sécurité depuis 1994.