

Finlande

1 – Constitution et système institutionnel



La Finlande est une république parlementaire.

Au lendemain de son indépendance en 1917, le pays s'est doté de 4 lois fondamentales dont la plus importante, la loi constitutionnelle du 17 juillet 1919 (suomen hallitusmuoto), a fixé les principes d'organisation de la République de Finlande ainsi que les libertés et droits fondamentaux de la personne garantis en son sein. Le 1er mars 2000, une nouvelle Constitution entrainée en vigueur. Impulsée par l'adhésion de la Finlande à l'Union européenne, cette réforme a consisté à unifier, codifier, consolider et actualiser les 4 lois historiques. Fait exceptionnel, il n'existe pas de Cour constitutionnelle en Finlande : le contrôle de constitutionnalité est intégré au processus d'élaboration des lois.

Le pouvoir exécutif est exercé par le Président de la République (tasavallan presidentti), élu au suffrage universel direct pour un mandat de 6 ans renouvelable une fois, et par le gouvernement (valtioneuvosto), composé d'un Premier ministre (pääministeri) et de ministres en nombre suffisant et responsables devant le Parlement. Si le Président commande les forces armées et plus généralement dirige, en collaboration avec le gouvernement, la politique étrangère de la Finlande, ses pouvoirs législatifs – droit de veto et pouvoir de dissolution – sont principalement négatifs, contrairement à ceux du gouvernement.

Le pouvoir législatif relève d'un Parlement monocaméral (Eduskunta) composé de 200 députés élus au suffrage universel

direct pour un mandat de 4 ans. Pilier du régime finlandais, le Parlement peut provoquer la démission du gouvernement, dont il élit d'ailleurs le chef. Législateur, il dépose des propositions de loi et, surtout, discute puis vote les projets de loi du gouvernement. Organe de contrôle, il adopte le projet de loi de finances, vérifie la constitutionnalité des lois avec l'aide de la commission constitutionnelle (perustuslakivaliokunta) et la légalité des actes de l'exécutif par l'intermédiaire du médiateur du Parlement ou Ombudsman (Eduskunnan oikeusasiamies). Elus pour 4 ans par le Parlement auquel ils soumettent leurs rapports, le médiateur et les deux médiateurs adjoints veillent en outre au respect des droits fondamentaux, en particulier dans des lieux tels que prisons, casernes et hôpitaux. L'Ombudsman agit tantôt sur saisine – tout individu peut le saisir pour son propre compte, le compte d'un tiers ou conjointement avec d'autres personnes –, tantôt de sa propre initiative – lorsqu'il y a lieu de soupçonner qu'une autorité ou un fonctionnaire a enfreint la loi ou ses obligations. La loi protège dans une certaine mesure l'identité du plaignant tant que dure l'enquête.

Indépendant, le pouvoir judiciaire est exercé par des cours locales, régionales et suprêmes.

2 – Système juridique

Héritier du droit suédois, le droit finlandais est un droit romano-germanique codifié.

3 – Organisation judiciaire

Il existe deux ordres juridictionnels en Finlande.

L'ordre judiciaire

L'ordre judiciaire comprend trois degrés de juridiction :

- Les 27 tribunaux de district finlandais (käräjäoikeus) sont compétents en matière civile et pénale. Chaque tribunal de district compte un président de tribunal (laamanni) et plusieurs juges de district (käräjätuomari). Les règles procédurales dépendent à la fois de la nature et de la complexité de l'affaire. Le jugement des affaires civiles se divise en deux phases : menée par un juge unique, la première et parfois seule phase consiste en un examen du dossier et une audience des parties ; la seconde consiste en une audience principale, qui réunit les parties devant un collège de 3 juges. Les affaires pénales les moins graves sont entendues par un juge unique, les autres par un juge professionnel et 3 jurés. Ces derniers sont choisis par les municipalités parmi les citoyens finlandais de 25 à 63 ans et selon des critères de représentativité. Ils sont amenés à siéger une fois par mois pendant 4 ans. En cas d'égalité de vote, c'est l'opinion la plus avantageuse pour l'accusé qui prévaut.

- Les 6 cours d'appel (hovioikeus), divisées en chambres, constituent le deuxième degré de juridiction. Implantées à Turku, Vaasa, Kuopio, Kuovola, Rovaniemi et Helsinki, elles sont compétentes pour recevoir tous les appels formés contre les décisions des tribunaux de district, aussi bien en matière civile que pénale. Les cours d'appel sont en outre compétentes en premier ressort en matière de trahison et de haute trahison, ainsi que pour certaines infractions dans la fonction publique. 3 juges statuent en fait et en droit au terme d'une procédure exclusivement écrite ou combinant écrit et oralité.

- La Cour suprême (korkeinoikeus), située à Helsinki, représente le troisième et dernier degré de juridiction en matière civile ou pénale. Sous réserve de son admissibilité, un recours est traditionnellement examiné par 5 juges de la Cour suprême, amenés à statuer au terme d'une procédure généralement écrite. Si l'affaire est susceptible d'avoir un impact significatif sur le droit finlandais, elle est discutée

en assemblée plénière ou du moins examinée par une formation de 11 juges. La Cour suprême est garante de l'unité jurisprudentielle : les différentes juridictions finlandaises sont en effet tenues de respecter ses décisions, qui ont valeur de normes juridiques. En 2012, la Cour suprême était saisie de 2137 appels formés contre les décisions de cours d'appel, chiffre relativement stable depuis 2003.

Nommé par le Président de la République, le procureur général (valtakunnansyyttäjä) est à la tête du ministère public (syyttäjälaitos). Celui-ci présente une structure à 2 niveaux : le procureur général et les procureurs d'Etat (valtiosyyttäjä) officient au niveau central et interviennent dans les affaires d'importance nationale, les procureurs de circonscription (kihlakunnansyyttäjä) exercent au niveau local et se chargent de la plupart des poursuites. Certaines institutions peuvent en outre endosser le rôle de procureur spécial. Le médiateur du Parlement et le chancelier de la justice sont par exemple compétents pour mettre en accusation un juge pour conduite illégale dans l'exercice de ses fonctions.

L'ordre administratif

L'ordre administratif comprend deux degrés de juridiction

- Les cours administratives régionales (hallinto-oikeus), composées de 3 juges, se prononcent, en premier ressort sur les recours individuels formés contre des décisions ou actes administratifs. Ce droit de recours existe systématiquement, y compris pour l'Etat et les autorités municipales, sauf si cela est contredit par une disposition législative spécifique. La procédure est essentiellement écrite même s'il peut y avoir des débats oraux. La Finlande comprend 8 cours administratives régionales dans les villes d'Helsinki, Hämeenlinna, Kouvola, Kuopio, Oulu, Rovaniemi, Turku and Vaasa, plus la cour administrative d'Åland (pour l'Etat libre associé d'Åland).
- La Cour Administrative Suprême (korkein hallinto-oikeus)

reçoit les appels formés contre les décisions des cours administratives régionales. Elle statue sur la légalité des actes administratifs. La règle du *leave of appeals* ne s'applique pas en principe, sauf exceptions (affaires fiscales). Elle est composée d'un président nommé par le Président de la République et de 20 membres titulaires, qui peuvent rester en fonction jusqu'à 67 ans, auxquels s'ajoute un maximum de 4 juges supplémentaires, nommés pour une durée déterminée.

Attributions juridictionnelles

La Cour est toujours une instance d'appel. Mais dans de nombreux cas elle juge en première instance, car elle statue sur les appels formés contre les décisions des autorités administratives nationales, qui pour leur part peuvent être saisies en appel d'un recours contre une décision d'une autorité administrative inférieure. Dans certains cas, notamment pour des litiges fiscaux mineurs, la Cour opère un filtrage des affaires. En appel, elle examine les questions de droit et de faits. La formation de jugement est composée par principe de 5 juges. Dans certains contentieux techniques, deux experts assistent les juges. Une affaire ayant un intérêt particulier sur le plan des principes peut être examinée en séance plénière de la chambre ou en séance plénière de la Cour administrative suprême.

Attributions consultatives

En vertu de la Constitution, le Conseil des Ministres peut demander l'avis de la Cour administrative suprême (ou de la Cour Suprême, ou des deux) sur un projet de loi. Selon les mêmes modalités, le Président de la République peut demander un avis sur une loi votée par le Parlement, avant de la promulguer. La Cour peut proposer des modifications législatives au Président de la République. De façon plus informelle, divers ministères demandent l'avis de la Cour sur des projets législatifs.

Les avis de la Cour n'ont pas de valeur formelle, mais sont souvent d'une grande portée. Les avis consultatifs et les propositions de modifications législatives sont, après leur remise, rendus publics en vertu de la loi sur la publicité des documents officiels. Tout le monde peut dès lors en demander communication. De plus, les avis sont publiés dans le recueil annuel de la Cour.

Les Juridictions spécialisées

- La Haute Cour de justice (valtakunnanoikeus) examine toute accusation portée contre un membre du gouvernement, le chancelier de la justice, le médiateur du Parlement, un membre de la Cour suprême ou un membre de la Cour administrative suprême. Elle est également compétente pour examiner les charges pesant sur le Président de la République en matière de haute trahison ou de crime contre l'humanité. La Haute Cour de justice compte 10 membres : le président de la Cour suprême, qui en assure la présidence, le président de la Cour administrative suprême, les 3 présidents de cours d'appel ayant le plus d'ancienneté dans leur fonction et 5 députés élus par leurs pairs pour la durée de la législature.

- Le tribunal de commerce (markkinaoikeus) est compétent en droit des affaires. Ses décisions peuvent être contestées devant la Cour suprême ou la Cour administrative suprême selon la nature de l'affaire.

- Le tribunal du travail (työtuomioistuin) est une juridiction hybride composée de 16 membres. Elle réunit 4 juristes – 2 d'entre eux assurent la présidence et la vice-présidence du tribunal – et 12 représentants du monde du travail – 6 représentants des salariés et 6 représentants des employeurs, du privé et du public. Elle ne se prononce que sur une partie du contentieux en droit du travail : le contentieux relatif aux conventions collectives. Les différends portant sur les contrats de travail individuels relèvent en effet de la compétence des juridictions judiciaires et administratives de

droit commun. Aucun recours n'est possible.

- Le tribunal des assurances (vakuutusoiikeus) est compétent en droit des assurances sociales. Certaines de ses décisions sont susceptibles d'appel devant la Cour suprême.

4 – Formation des magistrats et des personnels de justice

L'indépendance des juges est garantie par la Constitution. Conformément à celle-ci, les juges titulaires ne peuvent être révoqués autrement que par décision de justice. En vertu de la procédure définie par la loi, les juges titulaires sont nommés par le Président de la République sur proposition du ministre de la justice, agissant lui-même sur recommandation d'une commission indépendante de sélection des juges (tuomarivalintalautakunta). Cette dernière n'est pas compétente pour la nomination des juges des deux juridictions suprêmes : la Cour suprême et la Cour administrative suprême suggèrent elles-mêmes leurs membres au Président de la République.

La formation des magistrats combine connaissances théoriques et expérience professionnelle. Les candidats à la fonction de juge doivent ainsi être titulaires d'un master en droit et pouvoir justifier d'une expérience en juridiction. La formation continue des juges et du personnel des services administratifs échoie à un service particulier du ministère de la justice : le service de formation de la direction générale de l'administration judiciaire. La formation des procureurs incombe quant à elle à l'un des services du ministère public : l'unité de développement du bureau du procureur général. Assurée par une équipe de procureurs, juges et policiers, elle combine stage d'un an en tant que procureur-adjoint, formation généraliste de 5 semaines et formation spécialisée dans différents domaines tels que la criminalité économique ou informatique.

Les candidats au titre d'avocat (asianajaja) doivent remplir plusieurs conditions pour être inscrits au barreau, qui compte environ 2000 membres. Agés de plus de 25 ans, ils doivent entre autres être titulaires d'un master en droit obtenu en Finlande ou d'un diplôme étranger reconnu comme équivalent, pouvoir justifier d'une expérience professionnelle d'au moins 4 ans dans le secteur juridique et être reçu à l'examen d'avocat. Les avocats n'ont pas de monopole : d'autres personnes peuvent dispenser des conseils juridiques à titre professionnel. Fonctionnaires d'Etat nommés par le ministre de la justice, les conseillers juridiques publics des services d'aide juridictionnelle ne sont ainsi pas tous membres de l'Ordre des avocats. Ils sont toutefois soumis au code de déontologie de la profession et donc contrôlés par cet Ordre.

5 – Justice des mineurs

La responsabilité de la politique familiale relève principalement du ministère des affaires sociales et de la santé.

Les communes ont l'obligation d'apporter leur soutien aux familles en situation difficile et de veiller au bien-être des enfants et des jeunes. Le conseil éducatif et familial de la commune assiste les familles en cas de problèmes familiaux. Il propose notamment des services de conciliation. Le conseil effectue aussi des enquêtes sociales et des examens médicaux afin de promouvoir le bon développement de l'enfant. Les services de protection de l'enfance peuvent quant à eux intervenir dans les situations particulièrement difficiles. La prise en charge de l'enfant par la protection infantile et le placement en dehors de la famille constituent toutefois des solutions de dernier recours, utilisées lorsque les autres mesures se sont avérées insuffisantes ou impossibles.

Les mesures pour lutter contre la maltraitance des enfants, dont celle imputable aux abus sexuels, comptent parmi les priorités de la politique finlandaise. Une loi, entrée en

vigueur le 1er janvier 2003, oblige les employeurs à demander un extrait du casier judiciaire aux personnes sollicitant des fonctions qui impliquent un contact avec des enfants (écoles, garde d'enfants, activités périscolaires). L'objectif de cette législation est de vérifier que la personne n'a pas été condamnée pour agressions sexuelles, actes de violence ou crimes liés à la drogue. La loi s'applique également aux différentes activités d'insertion au marché du travail comme les stages et les formations professionnelles, ainsi qu'à la garde d'enfants à domicile.

Il existe un droit spécifique aux mineurs en Finlande. L'âge de la responsabilité pénale est fixé à 15 ans ; les mineurs de moins de 15 ans peuvent être condamnés à une réparation par les tribunaux civils et sont suivis par les services sociaux ; les mineurs âgés de 15 à 18 ans font l'objet d'une réduction de peine. Les sanctions applicables aux mineurs sont les mesures d'éloignement, la médiation, les amendes, les activités au service de la communauté, les peines de prison conditionnelles et l'emprisonnement. Une nouvelle « punition juvénile » a été introduite dans le système finlandais, d'abord à titre expérimental en 1997 puis à titre définitif en 2005. Cette peine pour mineur peut être imposée pour une infraction commise avant l'âge de 18 ans, si compte tenu de la gravité de l'infraction, de la culpabilité de l'auteur et de ses antécédents, une amende est insuffisante et une peine de prison ferme non justifiée par des raisons graves. Le contrôle de l'exécution des peines des mineurs est assuré par l'Agence des sanctions pénales (rikosseuraamus).

Il n'existe pas de tribunaux spécialisés pour les mineurs, ni de juges pour enfants. Il existe cependant des prisons ou quartiers réservés aux mineurs de plus de 15 ans. Des centres d'éducation surveillée ont été créés par la loi de la protection de l'enfance. Leur objectif est d'offrir une garde, une éducation, et un enseignement spécialisé aux mineurs. Les raisons principales pour lesquelles des enfants ou des jeunes

sont placés en centre d'éducation surveillée sont liées à des problèmes de santé mentale, d'alcoolisme, d'usage de stupéfiants ou de graves difficultés familiales. Il y avait 85 mineurs de moins de 21 ans en prison fin 2012.

6 – Application des peines et système pénitentiaire

Le système pénitentiaire finlandais comprend 26 établissements pénitentiaires auxquels il faut ajouter 2 hôpitaux pénitentiaires, l'un pour troubles somatiques à Hämeenlinna, l'autre pour troubles psychiatriques à Turku. Le centre de formation du personnel pénitentiaire (Rikosseuraamusalan koulutuskeskus) est situé à Vantaa. Les établissements pénitentiaires se répartissent en prisons traditionnelles, prisons ouvertes et prison centrale pour mineurs délinquants. Au 1er janvier 2013, la Finlande enregistrait un taux d'incarcération de 58 pour 100000. Environ 30% des 3134 personnes détenues purgeaient en outre leur peine dans une prison ouverte. Soulignons toutefois que les personnes arrêtées par la police dans le cadre d'une mise en examen ne sont pas prises en charge par le système pénitentiaire.

Toutes les personnes incarcérées sont soumises à une obligation d'activité, qui vise à favoriser leur réinsertion dans la société. La poursuite des études est ainsi encouragée, en particulier auprès des mineurs. Si l'aménagement de locaux dédiés à l'enseignement pose fréquemment problème en raison du manque d'espace, la plupart des étudiants incarcérés se déclarent satisfaits de leurs conditions d'apprentissage. Les personnes détenues perçoivent un salaire ou une allocation soumis à des prélèvements obligatoires ou à l'impôt selon les cas. Les personnes purgeant leur peine dans une prison fermée doivent déposer leur argent sur un compte bancaire personnel et utilisable en détention ; les personnes incarcérées dans une prison ouverte conservent leur argent par-devers elles.

Placée sous l'autorité du ministre de la justice, l'Agence des sanctions pénales est responsable de l'application des peines. Divisée en trois grandes zones géographiques – Sud, Ouest, Nord et Est – elle est assistée de bureaux régionaux. Les bureaux des sanctions communautaires (Yhdyskuntaseuraamustoimistot), au nombre de 15, supervisent l'exécution de ce type de sanctions. Axe fort du programme de lutte contre la récidive, les sanctions communautaires représentent une part très importante de la pénalité finlandaise.

En vertu d'un volontarisme politique en matière pénale, la population carcérale a été réduite de moitié au cours des 20 dernières années et, malgré un taux de criminalité semblable à celui des autres Etats européens, la Finlande enregistre aujourd'hui l'un des taux d'incarcération les plus bas du vieux continent. Les condamnations avec sursis et les sanctions communautaires ont été privilégiées pour les infractions passibles d'un maximum de 8 mois d'emprisonnement. En 2011, une nouvelle peine de surveillance (Valvontarangaistus) a été introduite entre la sanction communautaire et la peine privative de liberté : le délinquant est placé sous un régime de liberté surveillée à son domicile et pourvu d'un mécanisme de surveillance électronique. La peine de prison minimale pouvant être infligée en Finlande est de 14 jours et peut aller jusqu'à une durée maximale de 12 ans – 15 en cas de cumul avec une autre peine prononcée. La durée minimale d'incarcération effectuée avant l'admissibilité à la liberté conditionnelle a été réduite et la libération conditionnelle intervient aujourd'hui d'office après la moitié ou les deux tiers de la peine. Elle est devenue possible en cas de condamnation à la perpétuité dès lors que la personne a purgé 12 ans de sa peine – ou 10 ans si l'infraction a été commise avant l'âge de 21 ans. Les mineurs peuvent quant à eux bénéficier de « renonciation aux sanctions » et selon une loi de 1989, une peine sans sursis ne peut être prononcée à leur encontre que pour des motifs « extraordinaires ».