



Strasbourg, le 9 mars 2026

CDL-AD(2026)003

Or. angl.

COMMISSION EUROPÉENNE POUR LA DÉMOCRATIE PAR LE DROIT
DU CONSEIL DE L'EUROPE
(COMMISSION DE VENISE)

FINLANDE

AVIS

SUR

**LES AMENDEMENTS PROPOSES A LA CONSTITUTION
FINLANDAISE RELATIFS A L'INDEPENDANCE DU POUVOIR
JUDICIAIRE**

**Adopté par la Commission de Venise
à sa 146^e session plénière
(Venise, 6-7 mars 2026)**

Sur la base des observations de

**M. Eirik HOLMØYVIK (membre, Norvège)
Mme Regina KIENER (membre, Suisse)
Mme Angelika NUSSBERGER (membre, Allemagne)**

Table des matières

I.	Introduction	3
II.	Contexte	3
III.	Analyse	5
A.	Portée de l'avis	5
B.	Remarques préliminaires	5
C.	Administration du système judiciaire	7
D.	Définition du nombre de juges dans les plus hautes juridictions	9
E.	La procédure de nomination des juges	11
1.	La nomination des juges des plus hautes juridictions	13
2.	La nomination des autres juges permanents	15
F.	Le droit des juges de rester en fonction	18
1.	Sécurité de l'emploi	18
2.	Transfert des juges	19
3.	Âge de la retraite des juges	19
G.	Les dispositions relatives au ministère public	20
1.	L'indépendance du ministère public	21
2.	La nomination du procureur général et du procureur général adjoint	22
3.	La destitution du procureur général et son âge de départ à la retraite	23
IV.	Conclusion	24

I. Introduction

1. Par lettre du 20 octobre 2025, Mme Leena Meri, ministre de la Justice de Finlande, a demandé à la Commission de Venise du Conseil de l'Europe de rendre un avis sur les amendements proposés à la Constitution finlandaise relatifs à l'indépendance du pouvoir judiciaire.

2. M. Eirik Holmøyvik, Mme Regina Kiener et Mme Angelika Nussberger ont agi en tant que rapporteurs pour cet avis.

3. Les 5 et 6 février 2026, une délégation de la Commission composée de M. Eirik Holmøyvik et Mme Angelika Nussberger, accompagnés de Mme Simona Granata-Menghini, secrétaire de la Commission, et de M. Khagani Guliyev et Mme Tone Sorfonn Moe du Secrétariat, s'est rendue à Helsinki et a rencontré des représentants du ministère de la Justice, la Cour suprême, la Cour administrative suprême, le Conseil des nominations judiciaires, la commission constitutionnelle du Parlement, le médiateur parlementaire et le Centre des droits de l'homme, le chancelier de la justice et le bureau du procureur général, ainsi qu'avec des organisations professionnelles et de la société civile. La Commission remercie les autorités finlandaises pour l'excellente organisation de cette visite.

4. Le présent avis a été élaboré sur la base de la traduction en anglais des propositions d'amendements pertinentes à la Constitution finlandaise concernant l'indépendance du pouvoir judiciaire, préparées par le groupe de travail sur les garanties constitutionnelles de l'indépendance du pouvoir judiciaire ([CDL-REF\(2026\)005](#)). La traduction peut ne pas refléter fidèlement la version originale sur tous les points.

5. Le présent avis a été rédigé sur la base des commentaires des rapporteurs et des résultats des réunions des 5 et 6 février 2026. Le projet d'avis a été examiné lors de la réunion conjointe des sous-commissions sur le pouvoir judiciaire, l'État de droit et l'Amérique latine, le 5 mars 2026. À la suite d'un échange de vues avec Mme Johanna Suurpää, Directrice générale du département pour la démocratie et le droit public, ministère de la Justice de la Finlande, il a été adopté par la Commission de Venise lors de sa 146^e session plénière (Venise, 6-7 mars 2026).

II. Contexte

6. Le 1^{er} février 2023, le ministère finlandais de la Justice a nommé un groupe de travail sur la protection de l'État de droit et le développement du système judiciaire, chargé, entre autres, d'évaluer la nécessité de modifier la Constitution finlandaise et d'autres textes législatifs du point de vue de l'indépendance du pouvoir judiciaire et de proposer les projets de modification législative pertinents.

7. Le 12 février 2024, le groupe de travail a nommé un sous-groupe de travail distinct chargé des garanties constitutionnelles de l'indépendance du pouvoir judiciaire afin de procéder à l'évaluation susmentionnée et de préparer les propositions¹. Le mandat de ce sous-groupe court jusqu'au 31 décembre 2026.

8. L'évaluation du sous-groupe accorde une attention particulière aux dispositions de la Constitution en vigueur concernant le nombre de juges dans les plus hautes juridictions, le droit de rester en fonction, la procédure de nomination des juges et la sauvegarde de l'indépendance du ministère public. Les garanties d'indépendance du pouvoir judiciaire sont

¹ Ministère de la Justice de Finlande, Groupe de travail sur les garanties constitutionnelles pour l'indépendance du pouvoir judiciaire, [Groupe de travail sur les garanties constitutionnelles pour l'indépendance du pouvoir judiciaire - Ministère de la Justice](#)

évaluées au regard des normes prévues par le droit international et le droit de l'Union européenne. Les instruments de la Commission de Venise, tels que la liste des critères de l'État de droit et de nombreux rapports et avis de la Commission, sont également utilisés dans le cadre de cette évaluation.

9. Les travaux du sous-groupe doivent aboutir à un mémorandum contenant des propositions de modifications législatives. À cet égard, le sous-groupe a élaboré un projet de mémorandum complet et détaillé qui se concentre principalement sur les dispositions de la Constitution relatives à l'administration des tribunaux, au nombre de juges dans les plus hautes juridictions, au droit de rester en fonction, à la procédure de nomination des juges et à la sauvegarde de l'indépendance du ministère public. Le projet de mémorandum propose des modifications à la Constitution, en les examinant à la lumière de différentes alternatives législatives au regard de l'objectif de la réforme, qui est de renforcer l'indépendance judiciaire, le respect des normes internationales et la compatibilité avec le système constitutionnel et juridique finlandais existant.

10. La Commission de Venise est consciente que le projet de mémorandum ne constitue pas un projet de loi du gouvernement et que la Constitution finlandaise prévoit que, dans le cadre des procédures normales, une modification constitutionnelle nécessite l'approbation de deux législatures consécutives (article 73). Ce projet de mémorandum a donc été préparé à un stade initial du processus législatif et sera précisé et complété sur la base des conclusions du sous-groupe et des commentaires reçus concernant les projets de propositions. La Commission de Venise estime que cette méthode de travail pour la préparation de la législation et des modifications constitutionnelles, qui fait suite à un travail approfondi d'un groupe de travail impliquant diverses parties prenantes à un stade initial du processus législatif, est louable et bienvenue.

11. La Commission de Venise a été informée que le groupe de travail n'avait pas l'intention de limiter ses travaux aux aspects de l'indépendance judiciaire examinés dans le projet de mémorandum. Le groupe de travail a l'intention de poursuivre ses travaux sur la question de l'indépendance de la profession juridique et des avocats. La Commission de Venise se félicite de cette approche holistique et souligne l'importance de la profession juridique dans le respect de l'État de droit et la protection des droits de l'homme².

12. Au cours de sa mission à Helsinki, la délégation de la Commission de Venise a été informée que la question du contrôle constitutionnel et de son champ d'application tel que défini à l'article 106³ de la Constitution avait été retirée du mandat du groupe de travail. Dans son avis de 2008 sur la Constitution finlandaise, la Commission de Venise recommandait «°d'étendre le contrôle judiciaire de la constitutionnalité au-delà des cas de conflit manifeste avec la Constitution°»⁴ : la décision d'exclure l'article 106 du champ d'application du mandat du groupe de travail représente une occasion manquée d'aborder cette question. Dans le même temps, la Commission de Venise reconnaît qu'une modification de l'article 106 impliquerait un changement substantiel du rôle de la Cour suprême et la Cour administrative suprême, et pourrait donc affecter des éléments décisifs de la réforme judiciaire, tels que la nomination des juges.

² Cette approche est également conforme à l'objectif de la Convention du Conseil de l'Europe sur la protection de la profession d'avocat du 15 mai 2025 (signée par la Finlande le 9 décembre 2025) qui défend les droits des avocats.

³ L'article 106 (Primauté de la Constitution) de la Constitution finlandaise dispose ce qui suit : « Si, dans une affaire jugée par un tribunal, l'application d'une loi est manifestement contraire à la Constitution, le tribunal doit donner la primauté à la disposition constitutionnelle ».

⁴ Commission de Venise, [CDL-AD\(2008\)010](#), Avis sur la Constitution de la Finlande, paragraphe 134.

III. Analyse

A. Portée de l'avis

13. La ministre de la Justice a demandé à la Commission de Venise de rendre un avis sur les amendements proposés à la Constitution finlandaise relatifs à l'indépendance du pouvoir judiciaire, tels qu'ils figurent dans le projet de mémorandum préparé par le sous-groupe.

14. La ministre de la Justice a notamment demandé à la Commission de Venise «*°de donner son avis sur la question de savoir si les modifications proposées dans le projet sont jugées appropriées et suffisantes pour garantir l'indépendance du pouvoir judiciaire°*». La ministre a également demandé à la Commission de Venise d'évaluer le projet d'amendements proposé concernant le ministère public à la lumière des questions suivantes : «*°Comment les garanties du droit de rester en fonction et de la protection contre le licenciement arbitraire des procureurs - en particulier du procureur général et du procureur général adjoint - doivent-elles être évaluées à la lumière des normes internationales relatives à l'indépendance du ministère public ? Quelles garanties constitutionnelles ou législatives sont recommandées pour assurer que le droit de rester en fonction de ces procureurs de haut rang soit compatible avec les principes d'indépendance du ministère public, de responsabilité et d'État de droit ?°*»

15. La Commission de Venise ne procédera pas à un examen général de tous les aspects du système judiciaire finlandais, mais limitera son évaluation aux aspects suivants de l'indépendance du pouvoir judiciaire qui ont été examinés dans le projet de mémorandum :

- l'administration des tribunaux (voir paragraphes 23-32 ci-dessous) ;
- la composition des plus hautes juridictions (voir paragraphes 33-41 ci-dessous) ;
- la procédure de nomination des juges (voir paragraphes 42-67 ci-dessous) ;
- le droit des juges de rester en fonction (voir paragraphes 68-79 ci-dessous) ;
- les dispositions relatives au ministère public (voir paragraphes 80-99 ci-dessous).

16. La Commission de Venise souligne que le présent avis ne traite que des sujets énumérés ci-dessus, dans la limite des amendements proposés à la Constitution. Les remarques suivantes ne doivent pas être considérées comme une approbation de ce qui n'a pas été commenté.

B. Remarques préliminaires

17. La Commission de Venise rappelle d'emblée que, lors de l'analyse d'une constitution, il convient de tenir compte non seulement du libellé des dispositions constitutionnelles, mais aussi des traditions constitutionnelles et de la « culture » constitutionnelle de l'État, en particulier si celles-ci présentent une longue et constante évolution. Souvent, les États ont des traditions différentes en ce qui concerne le poids qu'ils accordent à la jurisprudence, à la pratique constitutionnelle et aux *travaux préparatoires*, tant dans l'interprétation que dans la « concrétisation » du libellé de la Constitution. La tradition finlandaise, comme celle de tous les pays nordiques, accorde une grande importance aux *travaux préparatoires* dans l'interprétation de la Constitution. Ceux-ci sont généralement considérés comme des données interprétatives primaires et sont presque toujours suivis par les tribunaux. La tradition constitutionnelle finlandaise met également fortement l'accent sur la continuité du développement et le rôle de la pratique de la commission constitutionnelle du Parlement. Enfin, le principe de l'interprétation conforme aux traités, selon lequel le Parlement est présumé ne pas légiférer en contradiction avec les obligations internationales de la Finlande, est constamment appliqué tant par les tribunaux que par la commission constitutionnelle. Ces points doivent être pris en compte, entre autres, lors de l'évaluation du texte de la Constitution finlandaise⁵.

⁵ Commission de Venise, [CDL-AD\(2008\)010](#), Avis sur la Constitution de la Finlande, paragraphe 8.

18. La Commission de Venise rappelle en outre que l'indépendance judiciaire est une condition essentielle du droit à un procès équitable et que l'indépendance judiciaire est une condition préalable à l'État de droit. Compte tenu de son importance, le principe fondamental de l'indépendance judiciaire doit être inscrit dans toute constitution et reflété dans la législation primaire⁶. La Commission de Venise observe que le niveau d'indépendance judiciaire perçu en Finlande reste très élevé⁷ et que la Finlande est considérée comme l'un des pays les plus performants dans diverses enquêtes sur le respect de l'État de droit⁸. La Commission de Venise note que ce système repose sur une combinaison de garanties formelles et informelles ancrées dans la culture et la pratique politiques et juridiques en Finlande.

19. La Commission de Venise a précédemment reconnu que les normes informelles sont essentielles au maintien de l'État de droit et que les États devraient s'efforcer d'établir de telles normes et pratiques informelles qui soutiennent l'État de droit dans leurs cultures démocratiques et juridiques⁹. La Commission de Venise estime que l'existence de telles normes acceptées non seulement par toutes les institutions, mais aussi par la population, témoigne d'une forte culture de l'État de droit en Finlande.

20. Toutefois, la Commission de Venise tient à souligner que le soutien culturel et sociétal à l'État de droit ne supprime pas la nécessité de garanties formelles. Les récents développements en matière d'État de droit dans d'autres pays ont démontré que la culture juridique et politique n'est pas stable et peut changer rapidement¹⁰. Les normes informelles devraient compléter et soutenir les garanties formelles, et non les remplacer complètement. L'expérience d'autres pays a montré que dans un contexte politique polarisé, les normes informelles qui soutiennent l'État de droit offrent peu de résistance contre les forces puissantes déterminées à utiliser toutes les dispositions juridiques et constitutionnelles disponibles¹¹.

21. Lors de la visite à Helsinki, les interlocuteurs de la délégation de la Commission de Venise, sans exprimer de préoccupation quant à une menace grave et immédiate pour l'indépendance du pouvoir judiciaire en Finlande, ont soutenu une réforme constitutionnelle visant à renforcer davantage l'indépendance du pouvoir judiciaire, notamment afin d'éviter tout éventuel recul futur de l'État de droit. La Commission de Venise observe que des réformes constitutionnelles similaires ont récemment été menées ou engagées dans d'autres pays nordiques (Norvège et Suède), inspirant la préparation du présent projet d'amendements à la Constitution finlandaise.

22. La Commission de Venise se félicite donc de la préparation de projets d'amendements constitutionnels visant à renforcer l'indépendance du pouvoir judiciaire de manière préventive, en introduisant des garanties contre d'éventuelles menaces futures à l'indépendance du

⁶ Commission de Venise, [CDL-AD\(2025\)002](#), La mise à jour de la liste des critères de l'État de droit, paragraphe 101.

⁷ Rapport 2025 de la Commission européenne sur l'état de droit, chapitre consacré à la situation de l'État de droit en Finlande, [SWD\(2025\)926](#), p. 4.

⁸ Par exemple, selon le classement général du World Justice Project en matière d'État de droit, la Finlande occupe la troisième place sur 143 pays, derrière le Danemark et la Norvège (2025) (voir: www.worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/country/2025/Finland).

⁹ Commission de Venise, [CDL-AD\(2023\)029](#), Pays-Bas – Avis conjoint de la Commission de Venise et de la Direction générale des droits humains et de l'État de droit (DGI) du Conseil de l'Europe sur les garanties juridiques de l'indépendance du pouvoir judiciaire par rapport au pouvoir exécutif, paragraphe 9, et Commission de Venise, [CDL-AD\(2025\)021](#), Chili – Avis sur le projet d'amendements constitutionnels relatifs au pouvoir judiciaire, paragraphe 33.

¹⁰ Commission de Venise, [CDL-AD\(2025\)002](#), La mise à jour de la liste des critères de l'État de droit, paragraphe 19.

¹¹ Commission de Venise, [CDL-AD\(2023\)029](#), Pays-Bas – Avis conjoint de la Commission de Venise et de la Direction générale des droits humains et de l'État de droit (DGI) du Conseil de l'Europe sur les garanties juridiques de l'indépendance du pouvoir judiciaire par rapport au pouvoir exécutif, paragraphe 10.

pouvoir judiciaire ou en inscrivant dans la Constitution les dispositions législatives existantes concernant l'indépendance judiciaire.

C. Administration du système judiciaire

23. Les amendements proposés (indiqués en gras) à l'article 98 (Tribunaux) de la Constitution sont libellés comme suit :

« La Cour suprême, les cours d'appel et les tribunaux de district sont les tribunaux de droit commun.

La Cour administrative suprême et les tribunaux administratifs régionaux sont les tribunaux généraux de droit administratif.

D'autres dispositions relatives aux tribunaux de droit commun et aux tribunaux administratifs sont fixées par une loi.

Les tribunaux spéciaux qui exercent des pouvoirs judiciaires dans des domaines de compétence spécifiques sont prévus par la loi.

Il ne peut être créé de tribunaux provisoires.

L'administration du système judiciaire est organisée de manière à garantir l'indépendance des tribunaux et des juges, comme le précise une loi.

24. Le projet d'amendement à l'article 98 (Tribunaux) de la Constitution introduit deux nouvelles dispositions. La première disposition indique que « *d'autres dispositions relatives aux tribunaux de droit commun et aux tribunaux administratifs sont fixées par une loi* » et la deuxième disposition prévoit que « *l'administration du système judiciaire est organisée de manière à garantir l'indépendance des tribunaux et des juges, comme le précise une loi* ».

25. L'adoption de la première disposition garantira que les dispositions complémentaires relatives aux tribunaux de droit commun et aux tribunaux administratifs seront réglementées par le pouvoir législatif sous la forme d'une loi du Parlement et non par un décret ou d'autres règlements. La Commission de Venise se félicite de cet amendement qui renforce l'indépendance du pouvoir judiciaire¹².

26. En ce qui concerne la deuxième disposition, si les articles 3¹³ et 21¹⁴ de la Constitution finlandaise garantissent l'indépendance judiciaire en tant que principe constitutionnel général, le texte actuel de la Constitution ne contient aucune disposition concernant l'administration du système judiciaire. L'amendement proposé introduit une obligation positive spécifique d'organiser l'administration du système judiciaire « *de manière à garantir l'indépendance des tribunaux et des juges* ».

27. La Commission de Venise observe qu'une disposition constitutionnelle similaire a été adoptée en Norvège en 2024¹⁵ et a été proposée par le gouvernement suédois en 2025¹⁶. La

¹² Voir également : Commission de Venise, [CDL-AD\(2013\)010](#), Avis sur le projet de nouvelle Constitution de l'Islande, paragraphe 143, et Commission de Venise, [CDL-AD\(2023\)029](#), Pays-Bas – Avis conjoint de la Commission de Venise et de la Direction générale des droits humains et de l'État de droit (DGI) du Conseil de l'Europe sur les garanties juridiques de l'indépendance du pouvoir judiciaire par rapport au pouvoir exécutif, paragraphe 13.

¹³ La partie pertinente de l'article 3 (Parlementarisme et séparation des pouvoirs) de la Constitution finlandaise est libellée comme suit : « *Les pouvoirs judiciaires sont exercés par des tribunaux indépendants, dont les plus hautes instances sont la Cour suprême et la Cour administrative suprême.* »

¹⁴ La partie pertinente de l'article 21 (Protection en vertu de la loi) de la Constitution finlandaise est libellée comme suit : « *Toute personne a le droit de voir son affaire traitée de manière appropriée et sans retard injustifié par un tribunal légalement compétent ou une autre autorité, ainsi que de voir une décision relative à ses droits ou obligations réexaminée par un tribunal ou un autre organe indépendant chargé de l'administration de la justice.* »

¹⁵ L'article 91 de la [Constitution du Royaume de Norvège](#) est libellé comme suit : « *Les autorités de l'État garantissent l'indépendance de l'administration des tribunaux.* »

¹⁶ Le texte de la proposition d'amendement en suédois est disponible sur le site web du gouvernement suédois : www.regeringen.se/rattsliga-dokument/proposition/2025/04/prop.-202425165

modification proposée servira principalement de garantie constitutionnelle contre toute législation future susceptible d'affaiblir l'indépendance de l'administration judiciaire et consolidera l'indépendance du pouvoir judiciaire consacrée aux articles 3 et 21 de la Constitution. La Commission de Venise accueille donc favorablement la modification proposée.

28. Dans le même temps, la Commission de Venise observe que la Constitution ne fait pas référence à l'Administration nationale des tribunaux (ci-après « l'ANT »), qui est chargée de l'organisation et de l'administration du système judiciaire¹⁷. L'absence de statut constitutionnel de cet organe a été justifiée par le projet de mémorandum au motif que « compte tenu du caractère permanent de la Constitution, il n'est pas justifié d'accorder un statut constitutionnel à une autorité donnée »¹⁸. Le projet de mémorandum indiquait également que « la disposition proposée contient une référence à la loi « telle que précisée par une loi », par laquelle l'organisation de l'administration indépendante du système judiciaire est liée à la spécification de la réglementation à mettre en œuvre au moyen d'une loi ordinaire »¹⁹. Cette approche reflète le style constitutionnel concis de la Finlande et s'aligne sur la pratique nordique.

29. La Commission de Venise souligne que, à l'instar d'autres pays nordiques (Danemark, Islande, Norvège et Suède), ainsi que des Pays-Bas, la Finlande confie l'administration générale des tribunaux à une agence exécutive plutôt qu'à un conseil judiciaire, et que l'ANT n'a pas de compétences en matière de carrière des juges (nomination, formation, responsabilité disciplinaire ou révocation). La Finlande et les autres pays nordiques suivent un modèle distinct de gouvernance judiciaire, dans lequel les pouvoirs en matière d'administration des tribunaux, de nominations judiciaires et de discipline judiciaire sont répartis entre différents organes indépendants²⁰. La Commission de Venise a déjà indiqué qu'elle n'avait aucune objection au principe de la création d'un organisme autonome chargé de gérer les ressources du pouvoir judiciaire²¹. L'ANT est une agence indépendante créée en 2020 et son organe suprême doté de pouvoirs décisionnels est le conseil d'administration, composé de huit membres (sur les 8 membres, 6 sont des juges et 2 sont des laïcs) nommés par le gouvernement pour une période de cinq ans. Cependant, le processus de nomination laisse peu de place à la discrétion politique, puisque le gouvernement ne peut choisir qu'entre deux candidats proposés par et issus du pouvoir judiciaire lui-même. En conséquence, la procédure de nomination des membres du conseil d'administration est conforme aux normes européennes applicables, qui exigent qu'au moins la moitié des membres d'un tel organe soient des juges élus par leurs pairs²². Dans le même temps, sa composition ne semble pas être bien équilibrée en termes de nombre de membres non professionnels, ce qui peut susciter des inquiétudes quant au risque de corporatisme (voir paragraphes 62-63 ci-dessous).

¹⁷ La section 1 du chapitre 19a de la loi de 2016 sur les tribunaux dispose ce qui suit : « *L'Administration nationale des tribunaux, qui relève de la branche administrative du ministère de la Justice, a pour mission de garantir un environnement de fonctionnement favorable aux tribunaux et de développer, planifier et soutenir les activités de ces derniers. L'Administration nationale des tribunaux est un organisme indépendant.* »

¹⁸ [CDL-REF \(2026\)005](#), p. 73.

¹⁹ Idem.

²⁰ Pour un aperçu comparatif des systèmes d'administration judiciaire et des pays nordiques, voir Ragna Aarli et Anne Sanders, « Judicial Councils Everywhere? Judicial Administration in Europe, with a Focus on the Nordic Countries » (2023) 14(2) *International Journal for Court Administration* 3. DOI : <https://doi.org/10.36745/ijca.487>.

²¹ Commission de Venise, [CDL-AD\(2025\)021](#), Chili – Avis sur le projet d'amendements constitutionnels relatifs au pouvoir judiciaire, paragraphe 66.

²² Commission de Venise, [CDL-AD\(2025\)021](#), Chili – Avis sur le projet d'amendements constitutionnels relatifs au pouvoir judiciaire, paragraphe 36. Voir également : Comité des ministres du Conseil de l'Europe, Recommandation [CM/Rec\(2010\)12](#) sur les juges : indépendance, efficacité et responsabilités, paragraphe 46, et *Denisov c. Ukraine* [GC], n° 76639/11, §§ 68-72, 25 septembre 2018.

30. En outre, le travail de l'ANT a reçu une évaluation positive de la Commission européenne dans ses rapports sur l'état de droit de 2022²³ et 2023²⁴. En 2023, la Commission européenne a constaté que la Finlande avait pleinement mis en œuvre la recommandation de 2022 visant à poursuivre le développement des initiatives de l'ANT pour soutenir le travail des tribunaux, et a souligné la coordination régulière de l'ANT avec les dirigeants des tribunaux, les réseaux dirigés par des juges et la promotion de la numérisation des tribunaux et des outils de gestion de la charge de travail, ces initiatives étant bien accueillies par les parties prenantes.

31. Dans le même temps, la Commission de Venise partage pleinement les préoccupations exprimées dans le projet de memorandum concernant l'absence de réglementation de la question de la suspension ou de la révocation des membres du conseil d'administration de l'ANT par la législation pertinente et la nécessité d'adopter une telle réglementation dans la loi de 2016 sur les tribunaux de manière à préserver leur indépendance²⁵. La Commission de Venise soutient cette approche, car elle estime que même si l'ANT a des compétences plus limitées que celles d'un conseil judiciaire classique, son rôle important pour le fonctionnement et l'efficacité des tribunaux suggère que des garanties d'indépendance devraient être adoptées. La Commission souligne que la loi de 2016 sur les tribunaux devrait en tout état de cause être interprétée à la lumière de l'exigence explicite d'indépendance figurant dans le projet d'amendement proposé.

32. La Commission de Venise recommande que les motifs de révocation des membres du conseil d'administration de l'ANT soient spécifiques, détaillés et limités à l'incapacité d'exercer leurs fonctions ou à une faute grave²⁶. La Commission de Venise souligne en outre que les membres judiciaires et non judiciaires du conseil d'administration devraient bénéficier d'une protection équivalente pour leur mandat²⁷.

D. Définition du nombre de juges dans les plus hautes juridictions

33. Les amendements proposés (indiqués en gras) à l'article 100 (Composition de la Cour suprême et de la Cour administrative suprême) de la Constitution sont libellés comme suit :

*« La Cour suprême et la Cour administrative suprême sont composées du président de la Cour et du nombre requis de juges, soit **15 à 25 autres membres permanents**. La Cour suprême et la Cour administrative suprême ont un quorum compétent lorsque cinq membres sont présents, à moins qu'un quorum différent n'ait été fixé par une loi. »*

34. Actuellement, l'article 100 de la Constitution ne détermine que le nombre minimum de juges dans les deux plus hautes juridictions en ce qui concerne le quorum (cinq juges). Le nombre total de juges à la Cour suprême et à la Cour administrative suprême est déterminé dans les lois relatives à chacune de ces cours. Les deux cours sont composées d'un président et d'« au moins » 15 autres juges²⁸. Sous réserve que le budget le permette, la législation actuelle autorise donc la création de postes vacants et la nomination d'un nombre indéfini de

²³ Rapport 2022 de la Commission européenne sur l'état de droit, chapitre consacré à la situation de l'état de droit en Finlande, [SWD\(2022\)526](#).

²⁴ Rapport 2023 de la Commission européenne sur l'état de droit, chapitre consacré à la situation en Finlande, [SWD\(2023\)826](#).

²⁵ [CDL-REF\(2026\)005](#), p. 19.

²⁶ Commission de Venise, [CDL-AD\(2023\)029](#), Pays-Bas – Avis conjoint de la Commission de Venise et de la Direction générale des droits humains et de l'État de droit (DGI) du Conseil de l'Europe sur les garanties juridiques de l'indépendance du pouvoir judiciaire par rapport au pouvoir exécutif, paragraphes 52 à 56, et CCJE, Avis n° 24 (2021), Évolution des conseils de la magistrature et leur rôle dans des systèmes judiciaires indépendants et impartiaux, paragraphes 37 et 38. 52-56, et CCJE, Avis n° 24 (2021), Évolution des conseils de la magistrature et leur rôle dans des systèmes judiciaires indépendants et impartiaux, paragraphes 37 et 38.

²⁷ Idem.

²⁸ Loi de 2005 sur la Cour suprême, chapitre 3, article 10, et loi de 2006 sur la Cour administrative suprême, chapitre 3, article 10.

juges aux plus hautes juridictions. Le Parlement peut également modifier la loi afin de réduire ou d'augmenter le nombre de juges.

35. La modification proposée à l'article 100 fixe le nombre de juges pour les plus hautes juridictions, en remplaçant la formulation actuelle « le nombre requis de juges » par la formulation « 15 à 25 autres membres permanents ».

36. L'objectif de la modification proposée à l'article 100 est de renforcer l'indépendance des plus hautes juridictions, en les protégeant de toute ingérence induite par le biais d'une augmentation ou d'une diminution du nombre de leurs membres par la majorité au pouvoir au Parlement²⁹. La question du « bourrage » des tribunaux et de la réduction du nombre de juges est bien connue comme moyen de modifier et d'influencer les tribunaux et donc de porter atteinte à leur indépendance³⁰. La Commission de Venise a précédemment recommandé de fixer le nombre de juges d'une cour suprême dans une loi afin d'éviter le « bourrage » de cette cour par de nouveaux juges³¹. Elle se félicite donc d'une initiative constitutionnelle similaire en Finlande, car elle offre une garantie supplémentaire pour l'indépendance des deux plus hautes juridictions.

37. Il n'existe aucune norme internationale relative au nombre de juges dans les plus hautes juridictions et, en principe, le législateur constitutionnel finlandais est mieux placé que la Commission de Venise pour évaluer les besoins appropriés des plus hautes juridictions concernées. La Commission observe que le nombre minimum et maximum de juges à inscrire dans la Constitution devrait refléter les tâches et les rôles spécifiques des plus hautes juridictions dans le système judiciaire finlandais afin d'assurer la flexibilité nécessaire. D'une part, ce nombre ne doit pas être trop faible au point de compromettre l'efficacité de ces cours. D'autre part, il ne doit pas être trop élevé au point de compromettre l'objectif de protection de leur indépendance ou leur rôle consistant à garantir l'application uniforme de la loi dans le système judiciaire. Une autre considération est la flexibilité dont dispose le législateur pour développer le rôle des cours suprêmes en fonction des besoins futurs, qui pourraient nécessiter un plus grand nombre de juges. La Commission note également que le fonctionnement d'une cour suprême composée de 15 juges est très différent de celui d'une cour suprême composée de 25 juges. Par conséquent, le nombre proposé laisse encore une marge d'appréciation.

38. Le projet d'amendement à l'article 100 doit être lu conjointement avec le projet d'amendement à l'article 102 contenant la procédure de nomination des juges des cours suprêmes. Ce dernier confère un rôle crucial aux cours suprêmes dans la procédure de nomination de leurs membres, car toute proposition de nomination de nouveaux juges doit émaner de la cour suprême concernée (voir paragraphes 47-50 ci-dessous). Un tel système réduit le risque d'un éventuel « bourrage » des tribunaux en fixant le nombre de juges entre 15 et 25, tout en offrant aux cours suprêmes la flexibilité nécessaire pour définir leurs besoins³². En outre, lors des discussions que la Commission de Venise a tenues à Helsinki,

²⁹ Des modifications constitutionnelles similaires ayant le même objectif ont récemment été adoptées en Norvège et en Suède. L'article 88 de la Constitution norvégienne, modifié en 2024, dispose que « la Cour suprême est composée d'un président et d'au moins quatre et au plus vingt et un autres membres ». La modification de la Constitution suédoise, qui prévoit au moins 12 et au plus 20 juges à la Cour suprême et à la Cour administrative suprême, a également été adoptée en première lecture en 2025 par le Parlement, qui doit procéder à un second vote en 2026, et devrait entrer en vigueur le 1er janvier 2027.

³⁰ À cet égard, voir en particulier : Rapport du Rapporteur spécial des Nations unies sur l'indépendance des juges et des avocats (préserver l'indépendance des systèmes judiciaires face aux défis contemporains de la démocratie), 21 juin 2024, p. 7, paragraphe 25 ([A/HRC/56/62](#)).

³¹ Commission de Venise, [CDL-AD\(2017\)019](#), Arménie - Avis sur le projet de code judiciaire, paragraphe 42.

³² La partie pertinente du projet de memorandum est libellée comme suit : « Cette évaluation a conclu que, pour atteindre les objectifs de la réglementation proposée concernant le nombre de membres et renforcer l'indépendance, il ne serait possible de nommer des membres à durée déterminée aux plus hautes juridictions que lorsqu'un poste de fonctionnaire est vacant. En outre, la nomination de membres à durée déterminée ne devrait

les cours suprêmes se sont montrées satisfaites de la fourchette proposée de 15 à 25 juges et n'ont pas exprimé de préoccupations à cet égard³³.

39. La Commission de Venise observe que, si le libellé actuel de l'article 100 ne fait pas de distinction entre les membres permanents et les membres nommés pour une durée déterminée (« juges »), le libellé proposé pour les modifications fait explicitement référence aux « membres permanents ». Au cours des discussions avec les parties prenantes concernées, il a été précisé que cette disposition ne se limite pas aux « membres permanents », mais vise à couvrir tous les membres des deux plus hautes juridictions, y compris les « membres à durée déterminée » qui ne seront nommés que lorsqu'un membre permanent de la plus haute juridiction ne sera pas en mesure d'exercer ses fonctions. Cette interprétation découlerait également du libellé lu conjointement avec les *travaux préparatoires* des amendements³⁴.

40. En effet, la Commission de Venise note que, bien que le libellé proposé fasse référence aux « membres permanents », l'intention, exprimée dans les *travaux préparatoires*, est de couvrir tous les membres (permanents et à durée déterminée) dans la fourchette de 15 à 25. Nonobstant l'importance des *travaux préparatoires* dans la culture constitutionnelle finlandaise, le libellé constitutionnel proposé peut donc donner lieu à des interprétations divergentes. Afin de lever toute ambiguïté et d'exclure toute interprétation permettant d'ajouter des juges à mandat fixe au-delà du plafond, la Commission de Venise recommande aux autorités de supprimer le mot « permanents ». Cette modification alignera également le texte du projet d'amendement à l'article 100 sur le projet d'amendement à l'article 102 concernant la nomination des juges des plus hautes juridictions, qui utilise uniquement le terme « membre ».

41. Enfin, la Commission de Venise est consciente que les juridictions suprêmes ont pour pratique bien établie de ne recourir à des juges à durée déterminée que dans des cas exceptionnels, tels que l'absence prolongée d'un membre permanent. En outre, la limitation du nombre total de juges à 25, la procédure de nomination des juges des plus hautes juridictions, y compris les juges à durée déterminée, sur proposition de la plus haute juridiction concernée, et la pratique bien établie consistant à limiter le recours à des juges à durée déterminée semblent réduire de manière adéquate le risque lié à la présence de juges à durée déterminée dans les plus hautes juridictions (voir paragraphes 64-67 ci-dessous).

E. La procédure de nomination des juges

42. Les amendements proposés (indiqués en gras) à l'article 102 (Nomination des juges) de la Constitution sont libellés comme suit :

être possible qu'à l'initiative de la cour. Cela permettrait de préserver la capacité des cours à s'acquitter de leurs fonctions de manière appropriée dans des situations où, par exemple, un membre permanent est en congé ou où un poste de fonctionnaire est vacant pour une autre raison, tout en maintenant le nombre total de membres permanents et à durée déterminée dans la fourchette prévue par la Constitution. En outre, la disposition proposée pour l'article 102 de la Constitution, qui confère aux plus hautes juridictions le droit d'initiative dans la nomination des membres, garantirait l'indépendance externe et, comme pour les juges titulaires, empêcherait la nomination de membres à durée déterminée à l'initiative d'un acteur extérieur à la juridiction. L'idée dans la proposition de règlement est que les juges ne pourraient être nommés pour une durée déterminée qu'en tant que juges suppléants et uniquement à l'initiative de la juridiction elle-même. » (CDL-REF(2026)005, p. 24).

³³ Sur la base des échanges avec les parties prenantes et des informations reçues, un nombre compris entre 15 et 25 juges semble correspondre à la composition actuelle et aux besoins des deux plus hautes juridictions. La Cour administrative suprême compte 24 juges (Cour administrative suprême, www.kho.fi/en/index/organization/justices.html) et la Cour suprême 20 juges (Cour suprême, www.korkeinoikeus.fi/en/index/supremecourt/members.html). Lors des réunions, les parties prenantes ont souligné que l'intervalle devrait être le même pour les deux cours et que 25 était un nombre suffisant, le minimum servant à éviter une diminution du nombre de juges.

³⁴ [CDL-REF \(2026\)005](http://www.cdl-ref(2026)005), p. 24.

~~« Les juges titulaires sont nommés par le président de la République conformément à la procédure prévue par la loi. Les dispositions relatives à la nomination des autres juges sont fixées par la loi.~~

Le président et les autres membres de la Cour suprême et de la Cour administrative suprême sont nommés par le président de la République conformément à la proposition de la cour concernée.

Les autres juges permanents sont nommés par le président de la République conformément à la proposition d'un organisme indépendant composé majoritairement de juges.

Nonobstant les dispositions de l'article 58, lorsque le président de la République ne statue pas conformément à la proposition, l'affaire est renvoyée à la cour ou à l'organe qui a soumis la proposition pour complément d'information. La décision est alors prise conformément à la nouvelle proposition.

D'autres dispositions relatives à la procédure de nomination sont fixées par une loi. Les dispositions relatives à la nomination des autres juges sont fixées par une loi.

Les dispositions relatives à la procédure de nomination des juges et des membres des tribunaux supranationaux sont fixées par une loi. »

43. Dans son avis sur la Constitution finlandaise, la Commission de Venise a recommandé que, étant donné que la nomination des juges revêt une importance capitale pour garantir leur indépendance et leur impartialité, la procédure de nomination soit réglementée de manière plus détaillée dans la Constitution³⁵. En conséquence, le projet d'amendement à l'article 102 de la Constitution réglementant la procédure de nomination des juges est le bienvenu.

44. Comme la Commission l'a déjà observé, les méthodes de nomination des juges varient considérablement d'un ordre juridique national à l'autre au sein des systèmes juridiques européens. Il n'existe pas de modèle unique de nomination des juges qui puisse respecter de manière idéale le principe de la séparation des pouvoirs et garantir la pleine indépendance du pouvoir judiciaire³⁶. Tous les systèmes devraient s'efforcer de dépolitiser les nominations judiciaires et promouvoir les nominations en fonction des mérites objectifs des candidats. Il convient d'éviter toute influence induue et/ou tout pouvoir discrétionnaire illimité des autres pouvoirs de l'État dans les nominations judiciaires. À l'inverse, le fait de n'impliquer que des juges comporte le risque de donner l'impression d'une autoprotection, d'un intérêt personnel et d'un copinage³⁷. En outre, l'article 6 de la CEDH protège non seulement l'indépendance des juges individuels, mais exige également un système de nomination des juges qui exclut les nominations arbitraires³⁸.

45. La Commission de Venise note que, pour évaluer l'implication de l'exécutif/du chef de l'État, ce qui importe le plus est la mesure dans laquelle ils sont libres de décider de la nomination. Il convient de veiller à ce que le rôle principal dans le processus soit confié à un organisme indépendant, par exemple le conseil judiciaire, lorsqu'il existe. Les propositions de

³⁵ Commission de Venise, [CDL-AD\(2008\)010](#), Avis sur la Constitution de la Finlande, paragraphe 112.

³⁶ Commission de Venise, [CDL-AD\(2018\)028](#), Malte – Avis sur les dispositions constitutionnelles, la séparation des pouvoirs et l'indépendance du pouvoir judiciaire et des forces de l'ordre, paragraphe 30.

³⁷ Commission de Venise, [CDL-AD\(2023\)029](#), Pays-Bas – Avis conjoint de la Commission de Venise et de la Direction générale des droits humains et de l'État de droit (DGI) du Conseil de l'Europe sur les garanties juridiques de l'indépendance du pouvoir judiciaire par rapport au pouvoir exécutif, paragraphe 23.

³⁸ En particulier, la Cour a estimé « qu'elle est tout à fait consciente que les systèmes de nomination des juges en Europe varient, et que le seul fait que le pouvoir exécutif, en particulier, exerce une influence décisive dans le processus de nomination – ce qui est le cas dans de nombreux États parties où les freins aux pouvoirs de l'exécutif qui résultent de la culture juridique et d'autres mécanismes de contrôle, associés à une pratique ancienne consistant à sélectionner des candidats hautement qualifiés jouissant d'une indépendance d'esprit, permettent de préserver l'indépendance et la légitimité du pouvoir judiciaire – ne peut en lui-même passer pour faire obstacle à ce qu'une juridiction soit réputée établie par la « loi ». La seule préoccupation ici consiste à veiller à ce que le droit interne pertinent en matière de nomination des juges soit, dans la mesure du possible, libellé en des termes non équivoques, de manière à empêcher toute ingérence arbitraire dans le processus de nomination, notamment de la part du pouvoir exécutif. » (*Guðmundur Andri Ástráðsson c. Islande* [GC], n° 26374/18, § 230, 1 décembre 2020).

l'organe indépendant ne peuvent être rejetées qu'à titre exceptionnel, et l'exécutif/le chef de l'État ne serait pas autorisé à nommer un candidat ne figurant pas sur la liste soumise par l'organe indépendant. Tant que l'exécutif/le chef de l'État est lié par une proposition faite par un organe indépendant, la nomination ne semble pas poser de problème³⁹.

46. Le projet d'amendement à l'article 102 propose deux procédures différentes : l'une pour la nomination des juges des plus hautes juridictions (la Cour suprême et la Cour administrative suprême), et l'autre pour la nomination des autres juges permanents. L'avis examinera donc ces procédures séparément.

1. La nomination des juges des plus hautes juridictions

47. Le projet d'amendement à l'article 102 prévoit que le président de la République nomme les nouveaux membres des plus hautes juridictions conformément à la proposition de la juridiction concernée (voir paragraphe 42 ci-dessus). Cet amendement confère en effet aux juridictions respectives un rôle décisif dans la sélection de leurs propres membres. Il semble s'agir d'une codification dans la Constitution de la législation actuelle, selon laquelle la Cour suprême et la Cour administrative suprême soumettent au gouvernement une proposition motivée concernant les candidats à un poste vacant, qui est ensuite transmise au président de la République, lequel exerce ensuite le pouvoir de nomination⁴⁰. Les autorités ont souligné que l'absence de mention du rôle du gouvernement dans la procédure de nomination dans le projet d'amendement résulte de l'approche minimaliste adoptée pour la rédaction de l'amendement proposé.

48. De plus, le pouvoir de nomination du président de la République est effectivement limité par les propositions faites par les plus hautes juridictions. En outre, l'amendement proposé prévoit un mécanisme anti-blocage en cas de refus du président de nommer le candidat proposé par la plus haute juridiction concernée. Dans ce cas, l'affaire est renvoyée à la cour qui a soumis la proposition pour complément d'information, puis tranchée conformément à la nouvelle proposition. En d'autres termes, la deuxième présentation de la même proposition de nomination est censée être contraignante pour le président de la République, ce qui limite effectivement au minimum le pouvoir discrétionnaire politique.

49. La Commission de Venise observe que le modèle de nomination en Finlande, qui implique un degré élevé d'autonomie judiciaire dans la nomination des juges des plus hautes juridictions, est courant dans les pays nordiques. Les Cours suprêmes de Norvège et du Danemark exercent également une influence décisive sur la nomination de leurs membres en exprimant leur avis sur les candidats à l'organe de nomination⁴¹. La Cour suprême néerlandaise a également une influence considérable, car tout nouveau membre est sélectionné à partir d'une liste de six candidats proposés par la Cour suprême elle-même⁴².

50. La Commission de Venise note que le modèle finlandais de nomination des juges des plus hautes juridictions garantit un degré élevé de dépolitisation et d'autonomie judiciaire. Il est également clair que ce modèle est bien établi dans le système judiciaire et juridique finlandais. Au cours des discussions menées avec divers interlocuteurs à Helsinki, la délégation de la Commission de Venise a constaté que le modèle finlandais jouissait d'un haut niveau de légitimité auprès de la majorité des parties prenantes. En principe, il n'y a pas de problème à

³⁹ Commission de Venise, [CDL-AD\(2025\)021](#), Chili – Avis sur le projet d'amendements constitutionnels relatifs au pouvoir judiciaire, paragraphe 48.

⁴⁰ Section 7 du chapitre 11 de la loi de 2016 sur les tribunaux.

⁴¹ En Norvège, la déclaration est faite par le président de la Cour suprême. Au Danemark, la déclaration est faite par la Cour suprême à l'issue d'une réunion plénière de la cour.

⁴² Commission de Venise, [CDL-AD\(2023\)029](#), Pays-Bas – Avis conjoint de la Commission de Venise et de la Direction générale des droits humains et de l'État de droit (DGI) du Conseil de l'Europe sur les garanties juridiques de l'indépendance du pouvoir judiciaire par rapport au pouvoir exécutif, paragraphe 20.

codifier et à inscrire dans la Constitution un système de nomination qui garantit déjà un niveau élevé d'indépendance judiciaire et qui repose sur la législation existante ainsi que sur des normes informelles.

51. La Commission de Venise estime toutefois nécessaire de noter que si cette influence décisive des plus hautes juridictions sur les candidats à nommer par le président de la République garantit l'indépendance des plus hautes juridictions et réduit le risque de politisation de la sélection des candidats, elle peut également susciter des inquiétudes quant au risque de corporatisme. Les normes européennes exigent en effet la participation de membres non judiciaires au processus de nomination, dans le but de garantir la responsabilité, et donc la légitimité démocratique et la confiance du public dans le pouvoir judiciaire.

52. La transparence est également une condition préalable fondamentale à la confiance du public. Étant donné que la procédure actuelle de sélection des candidats par les cours suprêmes ne semble pas offrir un degré élevé de transparence, la Commission de Venise recommande de garantir une plus grande transparence tout au long de la procédure de sélection des candidats par les plus hautes juridictions.

53. En outre, la Commission de Venise observe que, si le projet d'amendement à l'article 102 renvoie à l'article 58 de la Constitution en ce qui concerne le pouvoir de nomination du président⁴³, il ne régit pas clairement l'exercice et la portée de ce pouvoir. En particulier, il ne semble pas exiger une décision motivée par écrit en cas de refus de nommer le juge proposé. La Commission de Venise estime que l'obligation pour l'organe de nomination de fournir une décision écrite explicite et suffisamment motivée en cas de refus renforcerait la transparence et la responsabilité du processus de nomination⁴⁴.

54. En outre, il n'existe aucune possibilité pour un candidat d'obtenir un contrôle juridictionnel d'un refus de nomination. Au cours des discussions avec ses interlocuteurs à Helsinki, la délégation de la Commission de Venise a été informée que cette absence de contrôle juridictionnel était conforme à la culture constitutionnelle finlandaise. La délégation de la Commission de Venise a également appris que, dans la pratique, le président de la République n'a presque jamais refusé de nommer un candidat proposé à une fonction

⁴³ L'article 58 (Décisions du président) de la Constitution finlandaise est libellé comme suit :

« Le président de la République prend les décisions au sein du gouvernement sur la base des propositions présentées par celui-ci.

Si le président ne prend pas de décision conformément à la motion proposée par le gouvernement, la question est renvoyée au gouvernement pour préparation. Dans ce cas, pour les questions autres que celles concernant la confirmation d'une loi ou la nomination à une fonction ou à un poste, le gouvernement peut présenter au Parlement un rapport sur la question. La question sera ensuite tranchée conformément à la position adoptée par le Parlement sur la base du rapport, si cela est proposé par le gouvernement. (1112/2011, entrée en vigueur le 1.3.2012)

Nonobstant la disposition du paragraphe (1), le président prend des décisions sur les questions suivantes sans proposition du gouvernement :

(1) La nomination du gouvernement ou d'un ministre, ainsi que l'acceptation de la démission du gouvernement ou d'un ministre ;

(2) la publication d'un décret concernant des élections parlementaires extraordinaires ;

(3) Les grâces présidentielles et autres questions, telles que spécifiquement prévues par les lois, concernant des particuliers ou les questions ne nécessitant pas d'examen en séance plénière du gouvernement ; et

(4) Les questions visées dans la loi sur l'autonomie des îles Åland, autres que celles relatives aux finances des îles Åland.

Le ministre compétent présente les questions au président. Toutefois, le rapporteur gouvernemental compétent présente une proposition concernant la modification de la composition du gouvernement, lorsque cela concerne l'ensemble du gouvernement.

Le président prend les décisions relatives aux ordres militaires en collaboration avec un ministre, comme prévu plus en détail par une loi. Le président prend les décisions relatives aux nominations militaires et aux questions relevant de la présidence de la République, comme prévu par une loi.

Les décisions relatives à la participation de la Finlande à la gestion militaire des crises sont prises conformément aux dispositions spécifiques d'une loi (1112/2011, entrée en vigueur le 1er mars 2012).

⁴⁴ Rapport du Rapporteur spécial des Nations Unies sur l'indépendance des juges et des avocats, 24 mars 2009, p. 11, paragraphe 33 ([A/HRC/11/41](#)).

judiciaire. En outre, le chancelier de la justice et le médiateur parlementaire contribuent à garantir le respect de la procédure appropriée dans la nomination des juges par le biais d'un contrôle.

55. La Commission de Venise note que, même si les postes vacants à la Cour suprême et à la Cour administrative suprême sont annoncés publiquement, il n'y a pas de concours ouvert dont les résultats pourraient être examinés par les tribunaux. Cela est considéré comme une caractéristique essentielle du système finlandais, qui repose sur une procédure décisionnelle éclairée au sein des deux plus hautes juridictions et sur une culture juridique spécifique. Bien que la Commission de Venise ait appris que les cours suprêmes finlandaises jouissent d'un niveau élevé de confiance publique, elle tient néanmoins à souligner que la transparence dans la sélection et la nomination des juges pourrait renforcer la résilience du pouvoir judiciaire en matière de confiance publique si, à l'avenir, le contexte politique et les opinions sur le pouvoir judiciaire venaient à se polariser.

56. La Commission de Venise considère que ces observations sont également pertinentes pour la procédure de nomination des autres juges permanents.

2. La nomination des autres juges permanents

57. La modification proposée à l'article 102 de la Constitution (voir paragraphe 42 ci-dessus) introduit une exigence constitutionnelle selon laquelle la nomination des juges permanents des tribunaux autres que la Cour suprême et la Cour administrative suprême est effectuée par le président de la République « conformément à la proposition d'un organisme indépendant composé majoritairement de juges »⁴⁵. Selon cet amendement, le rôle principal dans le processus est confié à un organe indépendant en raison du mécanisme anti-blocage susmentionné (voir paragraphe 48 ci-dessus). Par conséquent, le chef de l'État étant lié par la proposition d'un organisme indépendant, cette procédure de nomination ne semble pas poser de problème⁴⁶. Cet amendement établit également que l'organisme indépendant en question doit être composé d'une majorité de juges. Cette disposition est également conforme aux normes européennes pertinentes, qui exigent qu'au moins la moitié des membres d'un tel organisme soient des juges élus par leurs pairs⁴⁷.

58. En outre, à l'instar de la procédure de nomination des juges des plus hautes juridictions, le projet d'amendement concernant la procédure de nomination des autres juges permanents codifie et inscrit dans la Constitution un système de nomination des juges existant et qui fonctionne bien (voir paragraphe 47 ci-dessus).

59. En outre, cet amendement constitutionnel empêchera que l'influence décisive des juges dans les nominations judiciaires soit supprimée par une majorité ordinaire au moyen d'un amendement législatif. Cet effort visant à consolider le cadre juridique formel et informel existant afin d'éviter tout recul futur est à saluer.

60. Cependant, la Constitution ne régit pas la création et le fonctionnement du Conseil de nomination des magistrats (ci-après « le CNM ») qui exerce les fonctions de l'organe indépendant visé dans l'amendement. La Commission de Venise a toujours préconisé que les caractéristiques fondamentales des conseils judiciaires ou des organes équivalents soient

⁴⁵ Un amendement constitutionnel similaire, adopté en Norvège en 2024 (article 90 de la Constitution norvégienne), est libellé comme suit : « *Les juges sont nommés par le roi sur recommandation d'un conseil indépendant.* »

⁴⁶ Commission de Venise, [CDL-AD\(2025\)021](#), Chili – Avis sur le projet d'amendements constitutionnels relatifs au pouvoir judiciaire, paragraphe 48.

⁴⁷ Commission de Venise, [CDL-AD\(2025\)021](#), Chili – Avis sur le projet de modifications constitutionnelles relatifs au pouvoir judiciaire, paragraphe 36. Voir également : Comité des ministres du Conseil de l'Europe, Recommandation [CM/Rec\(2010\)12](#) sur les juges : indépendance, efficacité et responsabilités, paragraphe 46, et *Denisov c. Ukraine* [GC], n° 76639/11, §§ 68-72, 25 septembre 2018.

établies au niveau constitutionnel⁴⁸. Elle a estimé que les garanties constitutionnelles devraient s'étendre à la composition, aux pouvoirs et à l'autonomie des conseils. Il est important que ces éléments soient inscrits dans la Constitution afin de ne pas exposer le système de gouvernance judiciaire aux impératifs de la politique dominante, car sinon, toute nouvelle majorité politique pourrait être tentée de modifier le système, ce qui pourrait nuire à l'indépendance et à l'efficacité du pouvoir judiciaire⁴⁹. Si la Commission de Venise reconnaît la tradition finlandaise et nordique de dispositions constitutionnelles formulées de manière concise, le libellé de cette disposition particulière devrait également tenir compte du seuil élevé fixé aux tribunaux finlandais pour exercer le contrôle constitutionnel de la législation en vertu de l'article 106 de la Constitution. Étant donné que les tribunaux finlandais ne peuvent exercer un contrôle constitutionnel que si la loi est en « conflit manifeste » avec la Constitution, l'inclusion dans la Constitution d'exigences plus élaborées pour le CNM pourrait constituer une garantie supplémentaire contre une législation susceptible de compromettre son indépendance et son efficacité. La Commission souligne que la loi de 2016 sur les tribunaux devrait en tout état de cause être interprétée à la lumière de l'exigence explicite d'indépendance figurant dans le projet d'amendement proposé.

61. La Commission de Venise observe que le CNM est actuellement composé de 12 membres (9 juges et 3 membres non judiciaires (un avocat, un procureur et un professeur de droit))⁵⁰ et qu'il est conforme à la proposition d'amendement constitutionnel exigeant une majorité de juges parmi ses membres.

62. Toutefois, la Commission de Venise observe que si la composition du CNM semble bien équilibrée en ce qui concerne la représentation des différents types de juges et des différents niveaux de la magistrature⁵¹, seuls 3 des 12 membres du CNM sont des membres non judiciaires. Elle rappelle que la composante non judiciaire remplit une importante fonction d'équilibre. Une large majorité de juges peut susciter des inquiétudes quant au risque de gestion corporatiste ou d'autogestion. L'inclusion de membres non judiciaires est donc largement justifiée par le principe selon lequel le contrôle de la qualité et de l'impartialité du système judiciaire dépasse les intérêts de la magistrature elle-même⁵². Afin d'éviter le corporatisme et la politisation, il est nécessaire de contrôler la magistrature par l'intermédiaire de membres non judiciaires du conseil judiciaire. Le corporatisme devrait être contrebalancé par la participation d'autres professions juridiques, les « utilisateurs » du système judiciaire, par exemple les avocats, les procureurs, les notaires, les universitaires et la société civile⁵³.

63. La Commission de Venise considère que le rôle des membres non judiciaires au sein du CNM est encore plus important dans le cas de la Finlande, où le pouvoir judiciaire jouit déjà d'un niveau élevé d'autonomie. La Commission de Venise note que, s'il n'existe certes aucune norme juridiquement contraignante imposant la création d'un conseil judiciaire ou d'un organe indépendant similaire chargé des nominations judiciaires⁵⁴, les États qui ont choisi de créer ce type d'organe indépendant devraient se conformer aux normes pertinentes dans ce

⁴⁸ Voir [CDL-PI\(2025\)002](#), Compilation des avis et rapports de la Commission de Venise concernant les tribunaux, partie IV, [CDL-AD\(2010\)004](#), Rapport sur l'indépendance du système judiciaire, partie I : L'indépendance des juges, paragraphe 32.

⁴⁹ Commission de Venise, [CDL-AD\(2025\)038](#), Espagne – Avis sur le mode d'élection des membres judiciaires du Conseil général du pouvoir judiciaire, paragraphe 27.

⁵⁰ www.tuomioistuimet.fi/en/index/tuomioistuinalaitos/autakunnat/tuomarintuomarinvallintalautakunnanjaset.html

⁵¹ Commission de Venise, [CDL-AD\(2023\)039](#), Bulgarie - Avis sur le projet d'amendements à la Constitution, paragraphes 47-48.

⁵² Commission de Venise, [CDL-AD\(2025\)038](#), Espagne – Avis sur le mode d'élection des membres judiciaires du Conseil général du pouvoir judiciaire, paragraphe 31.

⁵³ Commission de Venise, [CDL-AD\(2018\)003](#), République de Moldova - Avis sur la loi modifiant et complétant la Constitution (système judiciaire), paragraphe 56.

⁵⁴ Commission de Venise, [CDL-AD\(2025\)038](#), Espagne – Avis sur le mode d'élection des membres judiciaires du Conseil général du pouvoir judiciaire, paragraphe 49.

domaine. En conséquence, la Commission de Venise invite les autorités à envisager d'augmenter la représentation des membres non judiciaires au sein du CNM.

64. Enfin, la Commission de Venise note que la modification en question régit uniquement la nomination des autres juges permanents. La question de la nomination des « juges à durée déterminée » est donc réglementée au niveau législatif. À cet égard, la Commission de Venise note que la loi de 2016 sur les tribunaux prévoit que les juges peuvent être nommés pour une durée déterminée en cas de vacance temporaire au tribunal, ou si nécessaire, en raison du nombre ou de la nature des affaires dont le tribunal est saisi, ou pour d'autres raisons particulières⁵⁵. La Commission de Venise comprend que le recours à des juges nommés pour une durée déterminée est une pratique courante dans les tribunaux inférieurs en Finlande, comme dans d'autres pays nordiques, et que les juges nommés pour une durée déterminée permettent aux tribunaux de faire face à des changements imprévus dans leur composition permanente ou à une augmentation de leur charge de travail.

65. La Commission de Venise réaffirme que la sécurité de l'emploi jusqu'à l'âge de la retraite est considérée comme un élément clé pour garantir l'indépendance des juges⁵⁶. La Commission de Venise s'est montrée sceptique à l'égard du recours généralisé à des juges temporaires et a toujours recommandé, à l'exception notable des juges constitutionnels, que les juges soient nommés à titre permanent jusqu'à leur retraite⁵⁷.

66. La Commission de Venise estime que, dans les cas où des juges à durée déterminée sont utilisés, des mesures de sécurité devraient être mises en place pour prévenir toute influence indue. Plus précisément, le nombre de membres à durée déterminée ne devrait pas dépasser celui des membres permanents, et des règles claires devraient être établies concernant les situations dans lesquelles les membres à durée déterminée peuvent être appelés. Le recours à des juges nommés pour une durée déterminée soulève également une question quant à leur indépendance interne vis-à-vis de leurs supérieurs hiérarchiques⁵⁸, principalement les présidents des tribunaux respectifs qui participent à leur recrutement dans le système judiciaire finlandais.

67. La Commission de Venise invite les autorités à examiner et à réviser les règles relatives à la nomination des juges à durée déterminée, en veillant à ce que les garanties nécessaires soient en place pour protéger l'indépendance du pouvoir judiciaire. Ces garanties devraient inclure des règles sur le nombre maximum de juges à durée déterminée, qui ne devrait pas dépasser le nombre de juges permanents, des critères clairs pour déterminer quand le recours à des juges à durée déterminée est autorisé, et le respect de l'indépendance interne des juges à durée déterminée.

⁵⁵ Loi de 2016 sur les tribunaux, chapitre 12, article 1.

⁵⁶ Comité des ministres du Conseil de l'Europe, Recommandation [CM/Rec\(2010\)12](#) sur les juges : indépendance, efficacité et responsabilités, paragraphe 49.

⁵⁷ Commission de Venise, [CDL-AD\(2010\)004](#), Rapport sur l'indépendance du système judiciaire Partie I : l'indépendance des juges, paragraphe 38. Le Rapporteur spécial des Nations unies sur l'indépendance des juges et des avocats a également observé à cet égard qu'« *un mandat de courte durée pour les juges affaiblit le pouvoir judiciaire, affecte leur indépendance et leur développement professionnel* » (Rapport du Rapporteur spécial des Nations unies sur l'indépendance des juges et des avocats, 24 mars 2009, p. 16, paragraphe 54 ([A/HRC/11/41](#))).

⁵⁸ Commission de Venise, [CDL-AD\(2014\)007](#), Avis conjoint de la Commission de Venise et de la Direction des droits de l'homme (DHR) de la Direction générale des droits de l'homme et de l'État de droit (DGI) du Conseil de l'Europe sur le projet de loi modifiant et complétant le code judiciaire (système d'évaluation des juges) de l'Arménie, paragraphe 15. Voir également Commission de Venise, [CDL-AD\(2025\)047](#), Mémoire amicus curiae pour la Cour européenne des droits de l'homme en l'affaire Kuijt c. Pays-Bas concernant la participation de juges supplémentaires aux délibérations de la Cour suprême.

F. Le droit des juges de rester en fonction

68. Les amendements proposés (indiqués en gras) à l'article 103 (Droit des juges de rester en fonction) de la Constitution sont libellés comme suit :

« Un juge ne peut être suspendu de ses fonctions, sauf par décision d'un tribunal ~~de droit commun~~, et uniquement s'il a été reconnu coupable d'une infraction démontrant son inaptitude manifeste à exercer ses fonctions judiciaires. En outre, un juge ne peut être muté à un autre poste sans son consentement, sauf si cette mutation à un autre poste judiciaire résulte d'une réorganisation du système judiciaire.

~~*Les dispositions relatives à l'obligation pour un juge de démissionner lorsqu'il atteint un certain âge ou lorsqu'il perd sa capacité de travailler sont fixées par une loi.*~~

Les dispositions relatives à la cessation de la relation de travail dans la fonction publique des juges en raison de l'atteinte de l'âge de la retraite ou de la perte de la capacité de travailler sont fixées par une loi. Une disposition visant à abaisser l'âge de la retraite des juges ne peut s'appliquer aux relations de travail dans la fonction publique existantes.

Des dispositions ~~plus détaillées~~ concernant les autres conditions d'emploi des juges sont fixées ~~separément~~ par une loi.

1. Sécurité de l'emploi

69. Le projet d'amendement à l'article 103 de la Constitution vise à renforcer le principe de l'indépendance des juges, en prévoyant qu'un juge ne peut être démis de ses fonctions, sauf par décision d'un tribunal, et uniquement s'il a été condamné pour une infraction démontrant son inaptitude manifeste à exercer des fonctions judiciaires (voir paragraphe 68 ci-dessus).

70. Il convient de noter que la sécurité de l'emploi est une garantie fondamentale de l'indépendance judiciaire⁵⁹ et que la Commission de Venise a toujours soutenu le principe de l'indépendance dans les constitutions⁶⁰. Compte tenu de l'importance de la sécurité de l'emploi pour l'indépendance des juges, il s'ensuit que ceux-ci ne peuvent être révoqués que dans des circonstances exceptionnelles. En particulier, une nomination à titre permanent ne devrait être révoquée qu'en cas de violation grave des dispositions disciplinaires ou pénales prévues par la loi, ou lorsque le juge n'est plus en mesure d'exercer ses fonctions judiciaires⁶¹.

71. Le projet d'amendement en question prévoit qu'un juge ne peut être démis de ses fonctions que par une décision de justice et uniquement s'il a été condamné pour une infraction démontrant son inaptitude manifeste à exercer des fonctions judiciaires (sanction prévue par le chapitre 2, section 10, du code pénal). L'exigence selon laquelle la décision de démettre un juge de ses fonctions ne peut être prise que par un tribunal constitue une garantie contre les abus et assure l'autonomie du pouvoir judiciaire. Au cours des discussions avec ses interlocuteurs, la Commission de Venise a appris que l'initiative d'engager des poursuites pénales contre des juges appartient au chancelier de la justice ou au médiateur parlementaire. Cet élément constitue une garantie supplémentaire contre l'influence du pouvoir exécutif. En

⁵⁹ La Cour a considéré l'indépendance des juges pendant leur mandat «*comme un corollaire de leur indépendance*» (*Maktouf et Damjanović c. Bosnie-Herzégovine* [GC], nos 2312/08 et 34179/08, § 49, CEDH 2013 (extraits)) et a estimé que «*cette situation ne se concilie guère avec la considération particulière qui doit être accordée à la nature de la fonction judiciaire, branche indépendante du pouvoir de l'État, et au principe de l'indépendance des juges, principe qui constitue – en vertu tant de la jurisprudence de la Cour que des instruments internationaux et des instruments du Conseil de l'Europe – un élément crucial pour la préservation de l'indépendance de la justice*» (voir *Baka c. Hongrie* [GC], n° 20261/12, § 172, 23 juin 2016).

⁶⁰ Commission de Venise, [CDL-AD\(2010\)004](#), Rapport sur l'indépendance du système judiciaire Partie I : l'indépendance des juges, paragraphe 43.

⁶¹ Comité des ministres du Conseil de l'Europe, Recommandation [CM/Rec\(2010\)12](#) sur les juges : indépendance, efficacité et responsabilités, paragraphe 50.

outre, le critère « d'inaptitude manifeste » résultant d'une condamnation par un tribunal établit un seuil élevé, liant « l'inaptitude manifeste » à une condamnation pour une infraction.

72. La Commission de Venise observe également que la loi de 2016 sur les tribunaux contient les dispositions pertinentes concernant les tribunaux compétents pour statuer sur la destitution et la possibilité d'obtenir un contrôle juridictionnel d'une telle décision⁶². En conséquence, la Commission de Venise considère que le projet d'amendement concernant la destitution des juges est conforme aux normes européennes et est bienvenu.

2. Transfert des juges

73. La proposition d'amendement à l'article 103 de la Constitution prévoit « qu'un juge ne peut être muté à un autre poste sans son consentement, sauf si la mutation à un « autre poste judiciaire » résulte d'une réorganisation du système judiciaire » (voir paragraphe 68 ci-dessus). Le nouvel amendement précise qu'un juge ne peut être muté qu'à un « autre poste judiciaire ». La Commission de Venise se félicite de cette clarification. La Commission de Venise a précédemment souligné que le transfert d'un juge vers un autre poste judiciaire, sans son consentement, ne peut être autorisé que dans des cas exceptionnels⁶³, tels que des sanctions disciplinaires ou une réforme de l'organisation du système judiciaire⁶⁴. La possibilité d'un transfert à la suite d'une réorganisation du système judiciaire est donc conforme aux normes européennes.

74. La Commission de Venise observe également qu'il n'existe pas d'organe spécialisé dans les procédures disciplinaires à l'encontre des juges en Finlande. Toutefois, la loi de 2016 sur les tribunaux ne prévoit pas la possibilité de muter des juges à titre de mesure disciplinaire⁶⁵. La Commission de Venise ne perd pas de vue non plus qu'il n'existe pas de code de déontologie judiciaire applicable à tous les juges en Finlande. À cet égard, elle recommande d'élaborer un code de déontologie judiciaire en tant qu'instrument d'autorégulation distinct des règles disciplinaires⁶⁶.

75. La Commission de Venise estime nécessaire d'attirer l'attention sur la nécessité de fournir au juge concerné un recours juridique lui permettant d'obtenir un contrôle juridictionnel de la décision de mutation. La Commission de Venise note que la jurisprudence de la Cour exige que la portée d'un tel contrôle juridictionnel couvre non seulement la mutation d'un juge entre deux tribunaux distincts⁶⁷, mais également entre deux divisions du même tribunal traitant d'un domaine juridique différent⁶⁸.

3. Âge de la retraite des juges

76. La modification proposée à l'article 103 de la Constitution prévoit « qu'une disposition visant à abaisser l'âge de la retraite des juges ne peut s'appliquer aux relations de travail

⁶² [CDL-REF\(2026\)005](#), section 2.1.7, pp. 31-33.

⁶³ Commission de Venise, [CDL-AD\(2010\)004](#), Rapport sur l'indépendance du système judiciaire Partie I : l'indépendance des juges, paragraphe 43.

⁶⁴ Commission de Venise, [CDL-AD\(2025\)021](#), Chili – Avis n sur le projet d'amendements constitutionnels relatifs au pouvoir judiciaire, paragraphe 54. Voir également : Comité des ministres du Conseil de l'Europe, Recommandation [CM/Rec\(2010\)12](#) sur les juges : indépendance, efficacité et responsabilités, paragraphe 52.

⁶⁵ Chapitre 15 de la loi de 2016 sur les tribunaux.

⁶⁶ Comité des ministres du Conseil de l'Europe, Recommandation [CM/Rec\(2010\)12](#) sur les juges : indépendance, efficacité et responsabilités, paragraphes 72-73; Commission de Venise, [CDL-AD\(2024\)004](#), Bulgarie – Avis conjoint sur le code de conduite éthique des juges, paragraphe 17; et Commission de Venise, [CDL-AD\(2016\)013](#), Kazakhstan – Avis sur le projet de code de déontologie judiciaire, paragraphe 6.

⁶⁷ *Bilgen c. Turquie*, n° 1571/07, § 63, 9 mars 2021.

⁶⁸ *Biliński c. Pologne*, n° 13278/20, § 69, 15 janvier 2026. À cet égard, voir également la jurisprudence pertinente de la CJUE : *W.Ż. (Chambre de contrôle extraordinaire et des affaires publiques de la Cour suprême – Nomination)* (C-487/19, 6.10.2021), §§ 114-119, et *Daka et autres* (affaires jointes C-422/23, C-455/23, C-486/23 et C-493/23, 1.08.2025), §§ 88-89.

existantes dans la fonction publique ». Cette modification vise à protéger le pouvoir judiciaire contre toute ingérence induite par le biais d'une modification de l'âge de la retraite des juges⁶⁹.

77. La Commission de Venise a critiqué à plusieurs reprises les modifications apportées à l'âge de la retraite ou à la durée du mandat des juges, même dans le cadre d'une réforme générale du pouvoir judiciaire, en particulier si ces modifications étaient effectuées à la hâte et sans justification convaincante. Les modifications rétroactives de l'âge de la retraite ou de la durée du mandat des juges affectent l'indépendance des juges et peuvent, en fonction du nombre de juges concernés, avoir également des effets négatifs sur l'efficacité d'un tribunal⁷⁰.

78. La Commission de Venise a également déclaré à plusieurs reprises qu'il était important que l'âge de la retraite des juges soit clairement défini dans la législation. Cela est également nécessaire du point de vue de la sécurité juridique. Tout doute ou ambiguïté doit être évité et l'organe chargé de prendre les décisions en matière de retraite ne doit pas pouvoir exercer son pouvoir discrétionnaire. L'absence de dispositions claires pourrait être utilisée pour exercer une pression sur le juge⁷¹.

79. L'amendement interdisant l'application rétroactive d'une disposition visant à abaisser l'âge de la retraite des juges formalise l'état de droit et le principe de bonne foi, en garantissant qu'aucune législation de ce type ne sera adoptée. Cet amendement est conforme aux normes internationales en la matière et doit donc être salué.

G. Les dispositions relatives au ministère public

80. Les amendements proposés (indiqués en gras) à l'article 104 (Les procureurs) de la Constitution sont libellés comme suit :

~~« Le ministère public est dirigé par le plus haut magistrat, le procureur général, qui est nommé par le président de la République. Des dispositions plus détaillées concernant le ministère public sont fixées par une loi.~~

Le ministère public indépendant est dirigé par le procureur général en tant que procureur suprême. Le procureur général et le procureur général adjoint sont nommés par le président de la République. Les dispositions relatives au procureur général s'appliquent, mutatis mutandis, au procureur général adjoint. Des dispositions plus détaillées concernant le ministère public sont fixées par une loi.

Le procureur général ne peut être démis de ses fonctions que par un jugement rendu par un tribunal conformément à l'article 103, paragraphe 1, ou par la cessation de ses fonctions sur la base d'un comportement illégal démontrant une inaptitude manifeste à exercer ses fonctions. Les dispositions relatives à la cessation des fonctions du procureur général sont fixées par une loi.

Les dispositions relatives à la cessation de la relation de travail dans la fonction publique du procureur général en raison de l'atteinte de l'âge de la retraite ou de la perte de la capacité de travailler sont fixées par une loi. Une disposition relative à l'abaissement de l'âge de la retraite du procureur général ne peut s'appliquer à une relation de travail dans la fonction publique existante.[°]»

⁶⁹ Un amendement constitutionnel similaire, adopté en Norvège en 2024 (article 90, paragraphe 2, de la Constitution norvégienne), est libellé comme suit : «[°] Avant d'atteindre l'âge de 70 ans, les juges ne peuvent être démis de leurs fonctions que par décision judiciaire, ni être mutés contre leur gré[°] ».

⁷⁰ Commission de Venise, [CDL-AD\(2020\)016](#), Arménie – Avis sur trois questions juridiques liées à la révision de la Constitution et relatives au mandat des juges de la Cour constitutionnelle, paragraphe 28.

⁷¹ [CDL-AD\(2025\)029](#), Monténégro – Avis sur certaines questions relatives à la procédure de cessation anticipée du mandat des juges de la Cour constitutionnelle pour cause de la limite d'âge, paragraphe 41.

1. L'indépendance du ministère public

81. La Commission de Venise note que les fonctions des juges et des procureurs sont clairement différentes et que l'indépendance des procureurs n'est pas de même nature que celle des juges⁷². Si les États membres du Conseil de l'Europe s'accordent généralement sur l'indépendance du pouvoir judiciaire, il existe différents modèles concernant les procureurs.

82. La Commission de Venise a souligné que la différence de niveau d'indépendance entre les juges et les procureurs ne devrait pas être utilisée pour porter atteinte au rôle et au statut du ministère public⁷³. Elle a également observé que qu'il existe une tendance généralisée dans les États membres du Conseil de l'Europe à rendre le ministère public plus indépendant du pouvoir exécutif plutôt que de le subordonner à celui-ci⁷⁴.

83. Bien qu'il n'existe pas de norme commune régissant l'organisation du ministère public, notamment en ce qui concerne l'autorité habilitée à nommer les procureurs ou l'organisation interne du ministère public, il convient de garantir une autonomie suffisante afin de protéger les autorités chargées des poursuites contre toute influence politique indue⁷⁵. Bien que le ministère public doive agir dans le respect de la loi, il devrait disposer d'une certaine marge d'appréciation pour décider d'engager ou non des poursuites pénales en fonction de l'intérêt public⁷⁶.

84. La Commission de Venise observe que la première phrase de la proposition d'amendement à l'article 104 de la Constitution prévoit que « le ministère public indépendant est dirigé par le procureur général en tant que procureur suprême » (voir paragraphe 79 ci-dessus). À l'instar des propositions d'amendements concernant le pouvoir judiciaire, cette partie de l'amendement codifie et inscrit dans la Constitution la législation et la pratique actuelles en matière d'indépendance du ministère public. Selon la législation en vigueur, et comme l'ont confirmé les interlocuteurs lors des réunions, le ministère public est indépendant et le ministre de la Justice ou le gouvernement ne peuvent donner d'instructions quant à l'opportunité de poursuivre ou non⁷⁷. Toutefois, comme indiqué dans le projet de mémorandum, l'indépendance du ministère public ne peut être déduite qu'indirectement de l'article 27, paragraphe 3, de la Constitution, en vertu duquel le procureur général ne peut être membre du Parlement, ou d'une interprétation de l'article 21 sur les garanties d'un procès équitable.

85. Cette partie de la proposition d'amendement confirme l'indépendance du ministère public au niveau constitutionnel. Elle s'inscrit dans la tendance visant à rendre le ministère public plus autonome.

⁷² Commission de Venise, [CDL-AD\(2010\)040](#), Rapport sur l'indépendance du système judiciaire, partie II : le ministère public, paragraphe 86.

⁷³ Commission de Venise, [CDL-AD\(2024\)034](#), Pologne – Avis sur le projet d'amendements à la loi sur le ministère public, paragraphe 24.

⁷⁴ Commission de Venise, [CDL-AD\(2023\)029](#), Pays-Bas – Avis conjoint de la Commission de Venise et la direction générale des droits humains et de l'Etat de Droit (DGI) du Conseil de l'Europe sur les garanties juridiques de l'indépendance du pouvoir judiciaire par rapport au pouvoir exécutif, paragraphe 70.

⁷⁵ À cet égard, le Rapporteur spécial des Nations Unies sur l'indépendance des juges et des avocats a également recommandé, en ce qui concerne le bon fonctionnement du ministère public, que « *le ministère public devrait fonctionner de manière indépendante des pouvoirs législatif et exécutif, quelle que soit la structure institutionnelle, et, à cet égard, les États doivent faire en sorte que les procureurs puissent remplir leurs fonctions de manière indépendante, objective et impartiale afin que la justice pénale ne soit pas instrumentalisée par le gouvernement* » (Rapport de la Rapporteuse spécial des Nations unies sur l'indépendance des juges et des avocats (préserver l'indépendance des systèmes judiciaires face aux défis contemporains de la démocratie), 21 juin 2024, p. 18, paragraphe 72 ([A/HRC/56/62](#))).

⁷⁶ Commission de Venise, [CDL-AD\(2025\)002](#), La mise à jour de la liste des critères de l'État de droit, paragraphe 113.

⁷⁷ Section 10 de la loi sur le parquet national. Voir [CDL-REF\(2026\)005](#), pp. 38 et 40.

2. La nomination du procureur général et du procureur général adjoint

86. La partie pertinente de la proposition d'amendement à l'article 104 prévoit que « le procureur général et le procureur général adjoint sont nommés par le président de la République » (voir paragraphe 80 ci-dessus). Elle prévoit également que « les dispositions concernant le procureur général s'appliquent, mutatis mutandis, au procureur général adjoint ». La Commission note que dans le système finlandais de poursuites pénales, le procureur général et le procureur général adjoint partagent des pouvoirs de haut niveau égaux au sein du service national des poursuites pénales, ce qui explique l'application des mêmes dispositions en ce qui concerne le statut du procureur général et du procureur général adjoint.

87. La Commission de Venise a précédemment exprimé l'avis que les garanties d'indépendance du procureur général dans l'exercice de ses fonctions, le mode de sa nomination et le mode de sa révocation devraient être inscrits dans la Constitution⁷⁸. En conséquence, la définition de la procédure de nomination du procureur général et du procureur général adjoint dans la Constitution est bienvenue et conforme aux recommandations de la Commission de Venise.

88. Lorsqu'elle a évalué différents modèles de nomination des procureurs généraux, la Commission de Venise s'est toujours attachée à trouver un équilibre approprié entre, d'une part, l'exigence de légitimité démocratique du processus et, d'autre part, l'exigence de dépolitisation⁷⁹.

89. La Commission a demandé que la nomination du procureur général soit fondée sur ses qualifications juridiques objectives et son expérience⁸⁰. Elle a également souligné que les processus de nomination doivent être transparents, fondés sur le mérite et faire appel à des compétences professionnelles et apolitiques⁸¹. Elle a également recommandé précédemment que le procureur général soit nommé à titre permanent ou pour une période relativement longue sans possibilité de renouvellement à la fin de cette période⁸².

90. La Commission de Venise observe que, comme indiqué dans le projet de mémorandum, le président prend la décision de nomination sur la base d'une proposition du gouvernement à l'issue d'un concours public⁸³. Au cours des discussions avec les interlocuteurs, il a également été précisé que le procureur général est nommé à titre permanent. Par conséquent, son mandat ne coïncide pas avec celui de l'organe de nomination, ce qui est conforme aux normes applicables⁸⁴.

91. Toutefois, la Commission de Venise observe que la modification proposée ne fournit pas d'orientations supplémentaires pour la procédure de nomination. La Commission de Venise note qu'un processus de nomination impliquant le pouvoir exécutif et/ou législatif présente l'avantage de conférer une légitimité démocratique à la nomination du chef du ministère public. Toutefois, dans le cas présent, des garanties supplémentaires pourraient être nécessaires

⁷⁸ Commission de Venise, [CDL-AD\(2024\)034](#), Pologne – Avis sur le projet d'amendements à la loi sur le ministère public, paragraphe 21.

⁷⁹ Commission de Venise, [CDL-AD\(2022\)042](#), Serbie – Avis sur deux projet de loi mettant en oeuvre les amendements constitutionnels concernant le ministère public, paragraphe 109.

⁸⁰ Commission de Venise, [CDL-AD\(2025\)028](#), Hongrie – Avis sur les amendements constitutionnels et législatifs concernant les conditions requises pour être nommé procureur général et juge de la Cour constitutionnelle de Hongrie, ainsi que la nomination et la mise à la retraite des juges, paragraphe. 39.

⁸¹ Commission de Venise, [CDL-AD\(2010\)040](#), Rapport sur les normes européennes relatives à l'indépendance du système judiciaire : partie II - le Ministère public, paragraphes 34-35.

⁸² Ibid., paragraphe 37.

⁸³ [CDL-REF\(2026\)005](#), p. 83.

⁸⁴ Commission de Venise, [CDL-AD\(2010\)040](#), Rapport sur les normes européennes relatives à l'indépendance du système judiciaire : partie II - le Ministère public, paragraphe 37.

afin de réduire le risque de politisation du ministère public⁸⁵. La Commission de Venise a toujours recommandé d'éviter une politisation excessive de la nomination du procureur général en prévoyant des dispositions exigeant une contribution professionnelle et apolitique à l'évaluation des qualifications professionnelles du candidat⁸⁶.

92. Cela revêt une importance particulière dans un système tel que celui de la Finlande, où il n'existe pas de conseil des procureurs et où le procureur général jouit de pouvoirs étendus⁸⁷. À cet égard, la Commission de Venise invite les autorités à envisager de modifier cette disposition afin qu'elle offre des garanties suffisantes contre une éventuelle politisation de la nomination du procureur général. De telles garanties pourraient être introduites au niveau constitutionnel en précisant que les nominations doivent être fondées sur des qualifications juridiques objectives, qui seront ensuite réglementées par une loi. En particulier, l'établissement de critères clairs dans la loi concernant les qualifications juridiques objectives et l'expérience professionnelle requises pour la nomination peut contribuer à réduire le risque de politisation de la fonction de procureur général, car cela démontrerait que les candidats à un poste aussi important sont sélectionnés sur la base de leurs compétences et de leur expérience et non en raison de leur affiliation politique⁸⁸.

3. La destitution du procureur général et son âge de départ à la retraite

93. La partie pertinente de la modification proposée à l'article 104 prévoit que « le procureur général ne peut être démis de ses fonctions que par un jugement rendu par un tribunal conformément à l'article 103, paragraphe 1, ou par la cessation de ses fonctions sur la base d'un comportement illégal démontrant une inaptitude manifeste à exercer ses fonctions. Les dispositions relatives à la cessation des fonctions du procureur général sont fixées par une loi. Les dispositions relatives à la cessation de la relation de travail dans la fonction publique du procureur général en raison de l'atteinte de l'âge de la retraite ou de la perte de la capacité de travailler sont fixées par une loi. Une disposition relative à l'abaissement de l'âge de la retraite du procureur général ne peut s'appliquer à une relation de travail dans la fonction publique existante » (voir paragraphe 80 ci-dessus).

94. La Commission de Venise se félicite des dispositions relatives à la cessation de la relation de travail dans la fonction publique du procureur général en raison de l'atteinte de l'âge de la retraite ou de la perte de la capacité de travailler, ainsi que de l'interdiction d'appliquer rétroactivement une disposition visant à abaisser l'âge de la retraite du procureur général. La Commission de Venise estime que cette partie du projet d'amendement renforce l'indépendance du procureur général en alignant son statut sur celui des juges.

95. En ce qui concerne la partie du projet d'amendement relative à la destitution du procureur général, la Commission de Venise observe qu'il prévoit deux motifs alternatifs. Le premier fait référence à une condamnation pénale et s'aligne à nouveau sur les amendements concernant le statut des juges, tels qu'énoncés à l'article 103. Cet amendement renforce la sécurité de l'emploi du procureur général, renforçant ainsi son indépendance. La Commission de Venise accueille favorablement cet amendement.

⁸⁵ Commission de Venise, [CDL-AD\(2024\)034](#), Pologne – Avis sur le projet d'amendements à la loi sur le ministère public, paragraphe 27.

⁸⁶ Commission de Venise, [CDL-AD\(2019\)034](#), République de Moldavie - Mémoire amicus curiae pour la Cour constitutionnelle de la République de Moldova sur le projet de modification de la Loi sur le ministère public, paragraphe 21.

⁸⁷ En ce qui concerne les pouvoirs importants du procureur général prévus par la Constitution, voir : [CDL-REF\(2026\)005](#), p. 83.

⁸⁸ Commission de Venise, [CDL-AD\(2025\)028](#), Hongrie - Avis sur les amendements constitutionnels et législatifs concernant les conditions requises pour être nommé procureur général et juge de la Cour constitutionnelle de Hongrie, ainsi que la nomination et la mise à la retraite des juges, paragraphe 40.

96. Toutefois, le deuxième motif est une procédure administrative applicable aux fonctionnaires de l'administration centrale, qui prévoit la cessation de leurs fonctions sur la base d'un comportement illégal démontrant une inaptitude manifeste à exercer leurs fonctions.

97. À cet égard, la Commission de Venise observe que le projet d'amendement ne précise pas quel est l'organe compétent pour prendre une telle décision. Selon les informations fournies par les autorités⁸⁹, il existe actuellement trois organes gouvernementaux habilités à révoquer un fonctionnaire nommé par le président de la République, tel que le procureur général. Au sein du gouvernement, la question peut être tranchée soit par le ministère de la Justice, soit, si elle est considérée comme une question d'importance générale, par la session plénière du gouvernement, qui comprend le Premier ministre et d'autres ministres. En outre, le président de la République a le pouvoir de révoquer un fonctionnaire qu'il a nommé, s'il souhaite se réserver ce pouvoir. Le droit de recours dépend de l'autorité décisionnaire. Une décision du ministère de la Justice peut faire l'objet d'un recours devant un tribunal administratif, tandis qu'une décision de la session plénière du gouvernement peut faire l'objet d'un recours devant la Cour administrative suprême. Il n'existe aucun droit de recours contre une décision du président de la République.

98. La Commission de Venise a précédemment exprimé l'avis que les motifs de révocation du procureur général doivent être juridiquement précis, objectifs et non indéterminés⁹⁰. La Commission de Venise a également observé que, si les motifs de révocation doivent être prescrits par la loi, il devrait être obligatoire, avant toute décision, qu'un organisme d'experts donne son avis sur le caractère suffisant des motifs de révocation⁹¹. En outre, la Commission de Venise a noté que le procureur général devrait bénéficier d'une audience équitable dans le cadre de la procédure de révocation⁹².

99. Afin de préserver l'indépendance du procureur général et du procureur général adjoint, la Commission de Venise recommande que des règles claires soient établies quant à l'autorité habilitée à procéder au licenciement et à la procédure à suivre. Elles devraient également garantir le droit à un contrôle juridictionnel.

IV. Conclusion

100. Par lettre du 20 octobre 2025, Mme Leena Meri, ministre de la Justice de Finlande, a demandé à la Commission de Venise de rendre un avis sur le projet d'amendements à la Constitution finlandaise concernant l'indépendance du pouvoir judiciaire.

101. Le présent avis ne procède pas à un examen général du système judiciaire finlandais sous tous ses aspects et se limite aux aspects de l'indépendance du pouvoir judiciaire qui ont été examinés dans le projet de memorandum préparé par un groupe de travail créé par le ministère de la Justice. Par conséquent, le présent avis se concentre sur les projets

⁸⁹ Informations écrites fournies après la réunion par le ministère de la Justice, complétant et clarifiant les informations déjà fournies, voir [CDL-REF\(2026\)005](#), section 2.2.3 (pp. 41-45).

⁹⁰ Commission de Venise, [CDL-AD\(2024\)034](#), Pologne – Avis sur le projet d'amendements à la loi sur le ministère public, paragraphes 49-50, Commission de Venise, [CDL-AD\(2010\)040](#), Rapport sur les normes européennes relatives à l'indépendance du système judiciaire : partie II - le Ministère public, paragraphe 39, et Commission de Venise, [CDL-AD\(2025\)028](#), Hongrie - Avis sur les amendements constitutionnels et législatifs concernant les conditions requises pour être nommé procureur général et juge de la Cour constitutionnelle de Hongrie, ainsi que la nomination et la mise à la retraite des juges, paragraphe 31.

⁹¹ Commission de Venise, [CDL-AD\(2013\)025](#), Avis conjoint relatif au projet de loi sur le Bureau du procureur de l'Ukraine, paragraphe 121.

⁹² Commission de Venise, [CDL-AD\(2010\)040](#), Rapport sur les normes européennes relatives à l'indépendance du système judiciaire : partie II - le Ministère public, paragraphe 40. En outre, la Cour a déjà jugé, dans des affaires concernant la cessation prématurée du mandat d'un procureur général chargé de la lutte contre la corruption (voir *Kövesi c. Roumanie*, n° 3594/19, §§ 124-25, 5 mai 2020) et la suspension d'un procureur général (voir *Stoianoglo c. République de Moldavie*, n° 19371/22, §§ 30-35 et 38-39, 24 octobre 2023) que l'absence de tout contrôle judiciaire de la légalité de la décision de révocation ne saurait être dans l'intérêt de l'État.

d'amendements concernant l'administration du système judiciaire (section 98), la composition des plus hautes juridictions (section 100), la procédure de nomination des juges (section 102), le droit des juges de rester en fonction (section 103) et les dispositions relatives au ministère public (section 104).

102. La Commission de Venise note que le système judiciaire finlandais repose sur une combinaison de garanties formelles et informelles qui sont ancrées dans la culture et la pratique politiques et juridiques de la Finlande. Si l'existence de garanties informelles témoigne d'une culture forte de l'État de droit, la Commission de Venise a déjà fait remarquer que, dans un contexte politique polarisé, ces garanties informelles offrent peu de résistance face à des forces puissantes déterminées à exploiter toutes les dispositions juridiques et constitutionnelles disponibles⁹³.

103. Dans ce contexte, la Commission de Venise se félicite tout particulièrement de l'intention des autorités finlandaises de préparer un projet d'amendements constitutionnels visant à renforcer l'indépendance du pouvoir judiciaire à titre préventif. La Commission de Venise estime que l'adoption de nouvelles garanties et la codification des dispositions législatives et des pratiques existantes au niveau constitutionnel contribueraient à empêcher toute future majorité politique de porter atteinte à l'indépendance du pouvoir judiciaire à l'aide d'outils législatifs. En outre, la codification des dispositions législatives et des pratiques juridiques existantes au niveau constitutionnel garantirait également la continuité de la culture juridique dominante dans le domaine de l'indépendance du pouvoir judiciaire.

104. Dans l'ensemble, la Commission de Venise se félicite des projets d'amendements proposés, qui contribuent à renforcer la base formelle de l'indépendance du pouvoir judiciaire au niveau constitutionnel.

105. Dans le même temps, la Commission de Venise a identifié un certain nombre de problèmes dans le projet de modifications proposé et formule les recommandations clés suivantes :

- (i) Adopter la réglementation pertinente concernant la sécurité de l'emploi des membres du conseil d'administration de l'Administration nationale des tribunaux de manière à préserver leur indépendance. En particulier, les motifs de révocation devraient être précis, détaillés et limités à l'incapacité d'exercer les fonctions ou à une faute grave, et les membres judiciaires et non judiciaires du conseil d'administration devraient bénéficier d'une protection équivalente en matière de sécurité de l'emploi ;
- (ii) Garantir une plus grande transparence tout au long du processus par lequel la plus haute juridiction compétente désigne le candidat à présenter au président de la République pour nomination ;
- (iii) Insérer la réglementation des principales caractéristiques de la création et du fonctionnement du Conseil de nomination des magistrats au niveau constitutionnel, protégeant ainsi ses caractéristiques fondamentales contre toute révision par la législation ordinaire et renforçant son indépendance ;
- (iv) Augmenter la représentation des membres non judiciaires au sein du Conseil de nomination des magistrats, tout en respectant l'exigence de donner la majorité aux juges ;
- (v) Réviser le cadre juridique concernant les juges nommés pour une durée déterminée, afin de garantir son utilisation limitée et l'existence de garanties visant à protéger l'indépendance du pouvoir judiciaire en cas d'utilisation. Ces garanties

⁹³ Commission de Venise, [CDL-AD\(2023\)029](#), Pays-Bas – Avis conjoint de la Commission de Venise et de la Direction générale des droits humains et de l'État de droit (DGI) du Conseil de l'Europe sur les garanties juridiques de l'indépendance du pouvoir judiciaire par rapport au pouvoir exécutif, paragraphe 10.

devraient inclure des dispositions réglementaires sur le nombre maximal de juges nommés pour une durée déterminée, qui ne devrait pas dépasser le nombre de juges permanents, des critères clairs pour déterminer quand le recours à des juges nommés pour une durée déterminée est autorisé, et la procédure de nomination des juges nommés pour une durée déterminée, qui doit respecter leur indépendance interne ;

- (vi) Élaborer un code de déontologie judiciaire en tant qu'instrument d'autorégulation distinct des règles disciplinaires ;
- (vii) Veiller à ce que le cadre juridique applicable à la nomination du procureur général et du procureur général adjoint prévoie des garanties suffisantes contre une éventuelle politisation de leur nomination. Ces garanties peuvent inclure, au niveau constitutionnel, l'établissement du principe selon lequel ces nominations sont fondées sur des qualifications juridiques objectives et l'expérience professionnelle, qui doivent être précisées dans la loi ;
- (viii) Insérer des règles claires sur l'autorité habilitée à révoquer le procureur général et le procureur général adjoint en mettant fin à leur mandat sur la base d'un comportement illégal démontrant une inaptitude manifeste à exercer leurs fonctions, ainsi que sur la procédure applicable, et veiller à ce que le droit à un recours et à un appel soit garanti.

106. La Commission de Venise reste à la disposition des autorités finlandaises pour leur apporter une assistance supplémentaire dans ce domaine.