



RAPPORT DE STAGE ET RÉSUMÉ

Identification du participant

Nom : Flot

Prénom : Julia

Nationalité : française

Ancienneté : 18 mois

Identification du stage

Juridiction d'accueil : Cour administrative suprême de Finlande

Ville : Helsinki

Pays : Finlande

Dates du stage : 1 semaine (18 au 22 mai 2026)

RÉSUMÉ

Ce stage m'a permis d'aborder les fonctions de la cour administrative suprême de Finlande en tant que juge administratif suprême, à travers de nombreux échanges avec mes interlocuteurs et l'assistance à des audiences, mais également de l'organisation juridictionnelle administrative et judiciaire du pays de manière plus globale, à travers la visite de différentes juridictions.



Remerciements

Je tiens à remercier tous les membres de la Cour administrative suprême de Finlande qui m'ont accueilli très chaleureusement tout au long de cette semaine de stage, et en particulier M. K. K, Président de la Cour, Mme J. R, secrétaire générale, Mmes A. S et Mme M. H, juges référendaires qui ont organisé mon stage, et Mme I. W, secrétaire administrative, ainsi que l'ensemble des juges et juges référendaires avec qui j'ai eu l'occasion d'échanger, à la fois à la Cour administrative suprême mais également dans les autres juridictions que nous avons visitées.

Je les remercie notamment de m'avoir beaucoup appris sur le fonctionnement de la Cour administrative suprême finlandaise, ainsi que de s'être attachés à me présenter les autres juridictions de l'ordre administratif et la Cour suprême judiciaire, ce qui m'a donné une vision globale de ce système juridictionnel.

I. Le programme du stage a été le suivant :

1. 18 mai 2026 :

- Accueil et présentation de la Cour administrative suprême de Finlande par le Président de la Cour ;
- Visite de la Cour administrative suprême de Finlande ;
- Présentation par un juge référendaire des affaires audiencées le 19 mai 2026 ;
- Visite de la Cour suprême de Finlande, plus haute juridiction de l'ordre judiciaire, échanges avec le Président de la Cour et une juge ;

2. 19 mai 2026 :

- Assistance à une audience de la Cour administrative suprême (droit électoral, procédure), en anglais et en finnois (formations de jugement de 5 juges puis de 3 juges) ;
- Présentation par des juges et référendaires de la Cour de leurs fonctions ;

3. 20 mai 2026 :

- Visite du tribunal administratif d'Helsinki (juridiction de premier degré). Echanges avec une Présidente de chambre et des juges ;
- Visite de la Cour des marchés, juridiction spécialisée en matière de droit de la concurrence, marchés publics et droit de la propriété intellectuelle. Echanges avec le Président de la Cour et un juge ;
- Présentation par un juge référendaire des affaires audiencées le 21 mai 2026 ;

4. 21 mai 2026 :

- Assistance à une audience de la Cour administrative suprême (environnement, urbanisme), en anglais et en finnois (formations de jugement de 5 juges puis de 3 juges) ;
- Activité culturelle organisée par la Cour administrative suprême.

5. 22 mai 2026 :

- Présentation du Conseil d'Etat français aux juges et juges référendaires de la Cour ;
- Echanges de clôture du stage.

II. L'institution d'accueil :

La Cour administrative suprême d'Helsinki a été créée en 1918, après l'indépendance de la Finlande.

Elle est compétente pour connaître des litiges portant sur la légalité des décisions administratives. Il s'agit de la cour de dernier ressort de l'ordre administratif, qui statue sur les appels des décisions des 7 tribunaux administratifs régionaux du pays (deux degrés de juridiction). Elle dispose également de compétences de premier ressort, lorsque les décisions attaquées ont été prises par le Conseil d'Etat finlandais par exemple.

Elle se compose du Président, de 21 juges, de 35 juges référendaires et de 40 agents administratifs dirigés par la secrétaire générale. Elle est divisée en deux chambres et rend environ 4 000 décisions par an.

La Cour exerce également des fonctions consultatives lorsqu'elle est sollicitée pour rendre un avis sur un projet de texte. Elle peut également se saisir d'office pour rendre un avis et formuler des propositions d'évolution de la législation. Mais il s'agit d'une fonction minoritaire parmi les missions de la Cour (25 à 30 avis par an sont rendus).

III. Le droit du pays d'accueil à travers un aspect étudié :

Dans le cadre de mon immersion, j'ai eu l'occasion de m'intéresser à l'organisation administrative finlandaise, qui est très décentralisée, dans laquelle les municipalités disposent d'une grande autonomie.

Une des audiences à laquelle j'ai pu assister a notamment porté sur une affaire concernant les îles d'Åland (6 500 îles situées entre la Finlande et la Suède pour une population de 30 654 habitants), région suédophone qui dispose d'un statut d'autonomie gouvernementale garanti par la Constitution finlandaise. Celle-ci dispose de son propre Parlement, gouvernement, et peut, dans certains domaines, adopter sa propre législation, par exemple en matière d'urbanisme ou d'aménagement du territoire.

Ce territoire dispose d'un cadre juridique particulier. Par exemple, le droit applicable dans les îles d'Åland limite l'accès à la propriété foncière, afin de préserver la population locale suédophone et l'autonomie territoriale. Ces spécificités sont reconnues par le droit de l'Union européenne.

Dans certains domaines, cela aboutit à un conflit de loi, qui pose la question de savoir s'il convient de faire primer la loi finlandaise ou la loi locale des îles d'Åland et des questions de répartition des compétences complexes se posent ainsi à la Cour.

IV. L'aspect droit comparé du stage :

De manière générale, il me semble que malgré plusieurs différences notables entre le système juridictionnel français et le système finlandais, nos systèmes juridictionnels se rejoignent autour de

l'existence d'une procédure essentiellement écrite, qui repose sur l'échange d'écritures entre les parties.

Par ailleurs, la Cour dispose d'une procédure de filtre des requêtes, qui lui permet dans un premier temps d'octroyer ou de refuser les demandes de permission d'interjeter appel. Si elle octroie une telle permission, l'affaire est instruite et communiquée aux différentes parties et la Cour statuera par une décision motivée. Dans le cas inverse, la Cour statue par une décision comportant une motivation sommaire pour refuser cette permission. L'autorisation est octroyée dans moins de 10% des affaires. Cette procédure de filtrage, courante dans les cours suprêmes, s'apparente à notre procédure d'admission des pourvois en cassation.

L'une des différences qui peut être soulignée réside dans le fait que la Cour administrative suprême n'est pas un juge de cassation, à l'inverse du Conseil d'Etat français, mais un juge d'appel des décisions des tribunaux administratifs régionaux, qui statue ainsi comme un second et dernier degré de juridiction sur le dossier. Néanmoins, la procédure de filtre évoquée supra lui permet de se concentrer sur sa fonction principale qui consiste à établir des précédents jurisprudentiels.

Ensuite, la procédure écrite en Finlande que j'ai évoquée ne donne pas lieu à des audiences publiques dans l'immense majorité des cas, alors que c'est systématiquement le cas devant le Conseil d'Etat français. Ainsi, se tiennent en moyenne ces dernières années 2 à 3 audiences publiques par an devant la Cour administrative suprême de Finlande. Néanmoins, des auditions sont pratiquées de manière régulière pour établir les faits dans certaines affaires qui le nécessitent.

En outre, sur le plan statutaire, la Cour administrative suprême se compose de juges, qui votent et délibèrent, et de juges référendaires, qui préparent les affaires, tout en disposant d'un statut de juge à part entière, avec les mêmes garanties d'indépendance que les premiers. Nous ne disposons pas d'un tel modèle en France.

Par ailleurs, la collégialité ne se pratique pas de la même manière. Au Conseil d'Etat, le vote collégial est secret, sans que n'apparaisse dans la décision le résultat du vote ou l'opinion de chaque juge. J'ai pu observer qu'au sein de la Cour suprême administrative finlandaise, le résultat du vote est public et les juges qui ont voté en minorité peuvent publier une opinion dissidente. Cette possibilité est également offerte au juge référendaire qui a préparé l'affaire, même si celui-ci ne vote pas. J'ai eu l'occasion d'assister à une affaire dans laquelle un désaccord a abouti à la rédaction par l'un des juges d'une telle opinion dissidente, ce qui était très instructif.

Enfin, la Finlande ne dispose pas d'une Cour constitutionnelle. Il existe une commission chargée d'examiner la constitutionnalité des lois au sein du Parlement avant leur adoption, et les juridictions de droit commun exercent un contrôle *in concreto* de constitutionnalité *a posteriori*, dans les affaires dont elles sont saisies.

Il ne s'agit bien sûr que de certains points saillants que j'ai pu observer.

V. L'aspect européen du stage :

Dans le cadre des échanges avec mes différents interlocuteurs, ainsi que lors de la visite réalisée au tribunal administratif d'Helsinki, nous avons échangé sur la mise en œuvre du Pacte européen « asile/immigration », composé de 9 règlements et d'une directive, qui entre en vigueur le 12 juin 2026.

A l'instar de la France et de nombreux pays européens, l'entrée en vigueur rapide de ces textes est source d'inquiétude, dès lors que dans nos deux pays, le contentieux relatif à l'immigration représente environ 40% du total des requêtes enregistrées devant la juridiction administrative. Nous avons pu échanger sur le traitement de problématiques communes.

Au moment où je termine mon rapport de stage, une loi adaptant le droit finlandais en la matière était en cours d'examen au Parlement mais non encore votée. Les juges s'interrogent sur la mise en œuvre concrète de ce texte.

J'ai également eu l'occasion d'échanger avec mes interlocuteurs sur la décision *Remling* rendue le 24 mars 2026 (aff. C-767/23), dans laquelle la Cour de justice de l'Union européenne a jugé que l'article 267 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne s'oppose à une réglementation nationale en vertu de laquelle une juridiction nationale de dernier ressort peut statuer sur une question relative à l'interprétation ou à la validité d'une disposition du droit de l'Union soulevée par l'une des parties au litige en motivant sa décision de manière sommaire, sauf si cette juridiction explique les raisons concrètes pour lesquelles elle refuse de procéder à un renvoi préjudiciel.

A l'instar de la France, la mise en œuvre de cette décision a suscité une réflexion interne à la Cour pour proposer une rédaction permettant de répondre aux critères fixés par la Cour.

VI. L'aspect « bonnes pratiques » au sein de la juridiction visitée :

Dans le cadre de mon stage, j'ai notamment assisté à une audience de la chambre traitant des affaires liées au droit de l'environnement et à l'urbanisme, et échangé avec des juges et juges référendaires en faisant partie. Un des éléments qui m'a marqué est l'instruction des affaires présentant une dimension technique, qui m'a semblé particulièrement pertinente, à l'heure où la majorité des cours administratives suprêmes européennes sont confrontées à des dossiers ayant trait notamment à un contentieux environnemental particulièrement complexe à appréhender, en l'absence de formation spécifique et de compétences techniques sur ces sujets.

Pour garantir l'établissement des faits, dans les dossiers environnementaux, d'urbanisme ou d'aménagement du territoire, les juges de la Cour suprême mettent régulièrement en œuvre leurs pouvoirs de visite des lieux et d'inspection sur place, afin de constater physiquement les faits matériels, ainsi qu'à des auditions orales de témoins.

La Finlande dispose par ailleurs d'un système reposant sur la nomination de « juges spécialisés ». Au sein la Cour suprême, l'on trouve 8 juges spécialisés sur les questions environnementales et 4 juges spécialisés en matière de propriété intellectuelle, nommés pour une durée de 5 ans. Il s'agit de professionnels experts de ces matières, qui siègent et votent au délibéré de ces affaires afin d'éclairer



la formation de jugement. Ils disposent du statut de magistrat avec les mêmes garanties d'indépendance que les autres membres des Cours. Les cours administratives de premier ressort disposent également de « juges experts » dans d'autres matières (par exemple, pour les dossiers relatifs aux contentieux sociaux, il existe des juges experts sur la santé ou à l'évaluation psychiatrique). Il m'a semblé que ce l'apport de cette expertise, intégrée à la Cour, était particulièrement intéressant car ce système garantit la totale indépendance de l'expertise au sein des chambres, et la possibilité de s'appuyer sur celle-ci très en amont dans la préparation de l'affaire.

VII. Les bénéfices retirés du stage :

Ce stage m'a permis d'élargir ma compréhension des différents modèles juridictionnels en Europe et a renforcé mon intérêt pour le droit comparé.

J'ai également trouvé très utile et formateur de réaliser une telle immersion dans un pays qui dispose d'un système juridictionnel assez différent du mien, pour les raisons exposées supra. Ce stage m'a ainsi apporté une meilleure compréhension d'une culture juridique différente de la mienne et des avantages et inconvénients des différences entre celles-ci.

VIII. Suggestions :

Le stage que j'ai réalisé m'est apparu parfaitement adapté en l'état. J'ai eu la chance de bénéficier d'un programme de stage particulièrement enrichissant grâce à l'ensemble des mes interlocuteurs qui ont pris le temps de m'exposer leurs différentes fonctions et de me faire découvrir le système juridictionnel finlandais dans son ensemble. Par conséquent, je n'ai aucune suggestion particulière à formuler.

