

A

L'attention de

**MONSIEUR LE PRESIDENT DE
LA COUR SUPREME****PORTO-NOVO**

N° 167 / PCS/PCA/S

Objet : Rapport du voyage d'étude au Conseil d'Etat d'Italie du 1^{er} au 5 décembre 2025.

J'ai l'honneur de soumettre respectueusement à votre bienveillante attention le présent rapport.

Du 1^{er} au 5 décembre 2025, j'ai effectué un voyage d'étude d'une semaine au Conseil d'Etat d'Italie. Ce stage d'immersion s'est révélé d'une richesse exceptionnelle, tant par la qualité des enseignements reçus que par la profondeur des expériences humaines, institutionnelles, scientifiques, culturelles et spirituelles qu'il a permis de vivre. Cette mission, menée dans le cadre du programme d'échanges de l'Association des hautes juridictions administratives francophones (AIHJA) pour l'année 2025, s'inscrit dans une dynamique de coopération juridictionnelle renforcée et témoigne de l'ouverture croissante des institutions partenaires à un dialogue comparé sur le droit, la justice et la gouvernance. Elle a constitué, à plusieurs égards, un moment privilégié d'observation, d'apprentissage et de rayonnement institutionnel, dont les retombées sont appelées à nourrir durablement la réflexion juridictionnelle nationale. Le présent rapport expose successivement les conditions de déroulement du voyage (1), les principales étapes du séjour d'immersion (2) ainsi que les enseignements majeurs qui en ont été tirés (3).

1- Conditions de déroulement du voyage

Le voyage s'est déroulé dans des conditions globalement satisfaisantes. Le départ de Cotonou est intervenu le vendredi 28 novembre 2025 en soirée, sans difficulté

particulière. Une escale a eu lieu à Paris le samedi 29 novembre à 8 heures, suivie d'un embarquement pour Rome le même jour à 13 heures. À l'arrivée à l'aéroport de Fiumicino, le transfert vers l'hôtel a été effectué par taxi. La journée du dimanche 30 novembre 2025 a été consacrée à une brève immersion culturelle permettant de découvrir le centre historique de Rome. Cette visite a offert un aperçu de la profondeur civilisationnelle qui fonde le droit, l'État et l'Administration en Italie. Le retour, initialement prévu pour le dimanche 7 décembre 2025, a été retardé en raison du contexte sécuritaire prévalant au Bénin ce jour-là. Cette situation a entraîné une escale prolongée à Paris. Le retour à Cotonou n'a finalement été possible que le lundi 8 décembre 2025.

2- Principales étapes du séjour d'immersion

Le stage d'immersion s'est déroulé conformément au programme officiel de la visite, dont une copie est annexée au présent rapport. Ses principales articulations sont présentées ci-après.

➤ Journée du lundi 1^{er} décembre 2025

À mon arrivée au siège du Conseil d'État d'Italie (Palais Spada), j'ai été officiellement accueilli par le Bureau des relations européennes et internationales de l'Institution. La première séance de travail s'est tenue avec M. Claudio Contessa, Président de chambre à la VII^e section. Cet entretien a permis d'engager un échange approfondi consacré à la présentation générale du système de justice administrative italien, que j'ai confronté au fonctionnement du système administratif béninois. M. Contessa a rappelé le modèle de dualité juridictionnelle structurant l'ordre juridique italien, fondé sur le **dualismo giurisdizionale**. Ce principe consacre la séparation entre :

- les juridictions civiles et pénales, compétentes pour les litiges de droit privé et au sommet desquelles se trouve la Cour de cassation ;
- les juridictions administratives, compétentes pour connaître des actes émanant de la puissance publique, le Conseil d'État constituant l'instance suprême.

Contrairement au modèle français, l'Italie ne dispose pas de Tribunal des conflits pour trancher les divergences de compétence entre les deux ordres de juridictions. Il a ensuite présenté l'organisation de la justice administrative italienne, structurée autour de deux niveaux :

- les **Tribunaux administratifs régionaux (TAR)**, première instance chargée du traitement territorial des litiges ;
- le **Conseil d'État**, juridiction suprême statuant en cassation des décisions des TAR et, dans certaines matières prévues par la loi, en premier et dernier ressort.

Ce schéma garantit un double degré de juridiction et permet au Conseil d'État d'exercer une fonction de juge de cassation visant à assurer l'unification de la jurisprudence administrative. Le Président CONTESSA a également insisté sur la **double fonction** du Conseil d'État : consultative et juridictionnelle. Sa mission consultative ne se limite pas à l'examen des projets de textes normatifs, mais peut inclure l'élaboration d'avant-projets de lois et de décrets, comme ce fut le cas pour le Code de justice administrative actuellement en vigueur. Cette mise en perspective comparative a permis de dégager les convergences et divergences entre les modèles italien et béninois, ainsi que les avantages et contraintes du système de dualité juridictionnelle italien. Par la suite, j'ai été reçu à déjeuner par Mme Marina Perrelli, Conseillère d'État à la V^e section, en présence du Président de la IV^e section du Conseil d'État. Après le déjeuner, Mme Perrelli m'a présenté les dossiers inscrits au rôle de l'audience du 2 décembre, à laquelle j'ai été invité à assister. Ces échanges ont fourni une vision concrète du fonctionnement du juge administratif italien et ont clôturé de manière enrichissante la première journée de la mission.

➤ **Journée du mardi 2 décembre 2025**

La deuxième journée a été marquée par la tenue de deux audiences au Conseil d'État.

La première audience, relative aux marchés publics et statuant en référé, s'est tenue en chambre de conseil. J'ai eu l'honneur de siéger au sein de la formation de jugement et de participer aux délibérations. Il convient de noter qu'aucun juge ni avocat ne portait la toge lors de cette audience, qui a duré deux heures. La seconde audience, audience

de plaidoiries au fond et également relative aux marchés publics, a duré trois heures. Les juges et les avocats des parties, ainsi que les avocats de l'État, portaient la toge. J'étais placé au centre de la composition, sans toge. Les affaires ont été appelées successivement, permettant d'observer l'interaction entre les magistrats et les rapporteurs. Il convient de préciser qu'en Italie, il n'existe ni commissaires du gouvernement ni parquet général. À l'issue de l'audience, j'ai été reçu par M. Luigi Maruotti, Président du Conseil d'État et doyen des magistrats, appelé à faire valoir ses droits à la retraite au cours de l'année à venir. Les échanges ont porté sur les systèmes judiciaires béninois, communautaires, africain et italien, mettant en évidence un intérêt marqué pour l'organisation et les pratiques juridictionnelles du Bénin. Les discussions se sont poursuivies après la pause déjeuner, notamment avec M. Luigi Carbone, Président de la IV^e section, sur le pouvoir de rédaction des actes réglementaires et législatifs reconnu au Conseil d'État italien. Nos échanges ont également porté sur le droit des marchés publics en Italie et sur ses spécificités.

Un exemplaire de mon manuel de droit administratif a été dédié et offert à chacun des magistrats rencontrés. En retour, M. Luigi Carbone m'a offert un exemplaire de son ouvrage portant sur le droit administratif italien. La journée s'est ainsi achevée sur des échanges particulièrement instructifs et fructueux.

➤ **Journée du mercredi 3 décembre 2025**

La troisième journée s'est déroulée entre la Cour suprême de cassation (Palais de Giustizia) et la Chambre des députés (Palais Montecitorio). À la Cour suprême de cassation, j'ai été reçu par Madame le Procureur général, qui m'a exposé la procédure de résolution des conflits de compétence entre le juge judiciaire et le juge administratif dans l'ordre juridique italien. Cet entretien a permis de mieux comprendre le rôle et le fonctionnement de la Cour de cassation, ainsi que ses interactions avec le Conseil d'État, la Cour des comptes et la Cour constitutionnelle. Il a été particulièrement instructif de constater que la Cour de cassation peut remettre en cause certaines décisions rendues par la Cour des comptes ou par le Conseil d'État au moyen d'une procédure dénommée « excès de pouvoir juridictionnel », applicable dans les hypothèses suivantes :

- méconnaissance de la compétence législative ;
- méconnaissance de la compétence de l'administration ;
- méconnaissance de la compétence du juge.

Dans chacune de ces hypothèses, un recours en cassation est possible. La Cour suprême de cassation rend environ douze mille (12.000) arrêts par an, grâce à l'action combinée d'environ 400 juges du siège et 90 magistrats du parquet général.

Il a également été précisé au cours de cet entretien que le Conseil d'État est juge de la carrière de tous les magistrats italiens, tandis que la Cour de cassation est compétente pour connaître de la responsabilité civile de l'ensemble des juges, y compris ceux relevant de l'ordre administratif. S'agissant des délais de traitement, ils varient selon les formations juridictionnelles : de 1 à 8 ans pour les formations civiles, tandis qu'en matière pénale, des efforts continus sont déployés chaque année pour résorber le stock de dossiers. Après la pause déjeuner, prise au restaurant de la Chambre des députés en compagnie de la Vice-secrétaire générale, Mme Paola Perrelli, et de la Conseillère cheffe du Bureau des relations internationales, Mme Maria Teresa Calabró, j'ai été reçu par la Secrétaire générale de la Chambre des députés. Celle-ci m'a présenté de manière détaillée la procédure législative italienne. Il ressort de cet entretien que le Parlement italien est bicaméral, composé de la Chambre des députés et du Sénat, deux institutions dotées de pouvoirs identiques. Une réforme récente a réduit le nombre de parlementaires, passant de 600 à 400 députés et de 245 à 200 sénateurs. Les deux chambres détiennent l'initiative législative concurremment avec le chef de l'État. Le peuple peut également proposer des projets de loi par voie de pétition.

La visite guidée des services du Parlement a permis de découvrir le Service des études, principal organe d'appui intellectuel des parlementaires, ainsi que l'Observatoire de la législation, équivalent de la Direction des services législatifs au Bénin, qui exerce également une fonction de centre de recherche. Cette visite a offert l'occasion d'apprécier l'architecture originale et historique du bâtiment abritant la Chambre des députés, remarquable par sa taille et la richesse de son décor architectural.

➤ **Journée du jeudi 4 décembre 2025**

La quatrième journée de la mission a été consacrée à deux principales activités : une visite du Tribunal administratif régional (TAR) de Rome et un entretien de travail avec le Président de la VII^e section du Conseil d'État italien. Au TAR de Rome, j'ai été reçu par le Président du tribunal, ancien Conseiller d'État, ainsi que par la Secrétaire générale et le Greffier en chef. Cette juridiction administrative présente une particularité notable, en ce qu'elle exerce une triple compétence :

- une compétence locale (niveau communal) ;
- une compétence régionale (Région de Rome) ;
- des compétences nationales spécifiques, en raison de la présence à Rome du siège de plusieurs ministères.

Le tribunal, composé de 90 juges, est installé dans un bâtiment de neuf étages. La visite guidée a permis de découvrir les salles d'audience et de délibération, le bureau du Président ainsi que ceux de plusieurs magistrats, clôturant ainsi la première activité de la journée.

La seconde activité s'est déroulée au Conseil d'État, où j'ai été reçu par le Président de la VII^e section. Les échanges ont porté sur le mécanisme du renvoi préjudiciel devant la Cour européenne des droits de l'Homme. Ils ont permis de distinguer ce mécanisme de la question constitutionnelle et d'examiner les éventuels conflits susceptibles de survenir entre l'interprétation du juge européen et celle du juge italien. Une particularité importante du droit italien a été mise en évidence : le Conseil d'État, ainsi que les juridictions du fond, peuvent saisir le juge européen par renvoi préjudiciel. Si ce mécanisme peut susciter certaines incertitudes en matière de sécurité juridique, il demeure néanmoins une caractéristique substantielle de l'architecture juridictionnelle italienne dans ses interactions avec le droit de l'Union européenne.

➤ **Journée du vendredi 5 décembre 2025**

La dernière journée du stage a été marquée par deux temps forts : une visite de travail à la Cour constitutionnelle italienne (Palais de la Consulta), suivie d'une immersion au

sein du Conseil d'État. À la Cour constitutionnelle, j'ai été reçu par M. Giovanni Arnone, Conseiller à la Cour de cassation détaché auprès de la Cour constitutionnelle en qualité d'assistant de la juge Navarretta. Installée dans un ancien palais royal situé à proximité immédiate de la Présidence de la République, cette institution est composée de quinze membres nommés pour neuf ans, parmi lesquels figurent des universitaires, des magistrats et des personnalités politiques. L'entretien a porté sur le contentieux constitutionnel et conventionnel, ainsi que sur le fonctionnement et l'évolution de la justice constitutionnelle italienne.

La seconde activité s'est déroulée au Conseil d'État, où une visite guidée a permis de découvrir les locaux. Également installé dans un ancien palais royal, le siège du Conseil d'État constitue un espace d'une grande valeur historique et architecturale, conférant à la visite un caractère particulièrement instructif. Une séance d'évaluation du voyage d'étude avec Mme Marina Perrelli, Conseillère d'État, est venue clore la journée. Cette rencontre a permis de souligner le caractère agréable, fructueux et studieux du stage, ainsi que la richesse des échanges culturels et professionnels, permettant de mettre en lumière les principaux enseignements de la mission.

3- Les grands enseignements

Le stage d'immersion au Conseil d'État italien s'est révélé particulièrement riche, tant sur les plans institutionnel, scientifique, touristique, culturel que spirituel.

Sur le plan institutionnel, il convient de relever que je suis le premier président d'une juridiction administrative, membre de l'Association des hautes juridictions administratives francophones, à effectuer un voyage d'étude au Conseil d'État italien dans le cadre du programme d'échanges de magistrats de l'Association. Cette reconnaissance, au-delà de l'honneur qu'elle représente, illustre l'ouverture croissante de la coopération juridictionnelle et confère à la mission une portée institutionnelle notable. Elle constitue également un jalon important dans le renforcement des relations entre les hautes juridictions administratives francophones. Il importe également de souligner que le haut degré de professionnalisme des magistrats et du personnel judiciaire italiens a largement contribué au bon déroulement du stage. À titre illustratif,

lors de la journée du mercredi, neuf personnes se sont relayées à mon service, afin de permettre une immersion complète dans le fonctionnement de la Cour suprême de cassation et de la Chambre des députés italienne, offrant ainsi une expérience à la fois agréable et mémorable, marquée par un accueil empreint de considération et de courtoisie.

Sur le plan scientifique, la visite de travail au Conseil d'État italien a permis d'engager des échanges riches et fructueux avec les plus hautes autorités de la justice administrative, constitutionnelle et judiciaire italienne, d'observer in situ le fonctionnement des principales hautes juridictions et de confronter les expériences respectives des systèmes béninois et italien. Les thématiques abordées, notamment la cassation administrative et le contentieux des marchés publics, tant lors des séances de travail que durant les audiences, ont offert l'occasion d'analyser en détail les pratiques et procédures du système italien, tout en identifiant les convergences et divergences avec le cadre béninois.

Sur le plan touristique, la visite guidée du Palais du Conseil d'État italien a été particulièrement remarquable. Ancien palais royal, ce bâtiment historique, qui abrite le Conseil d'État depuis 1800, constitue un témoignage vivant du passé institutionnel et artistique italien. La galerie des portraits des présidents de l'Institution révèle que les trois premiers étaient des princes, soulignant ainsi l'ancrage historique et symbolique de la Haute Juridiction. L'architecture et la décoration des salles d'audience, des couloirs et des bureaux, notamment celui du Président du Conseil, témoignent par leur magnificence et leur prestige de la puissance et du faste institutionnels. Par ailleurs, la visite des bâtiments abritant la Cour suprême de cassation, la Chambre des députés, le Tribunal administratif de Rome, ainsi que du Gouvernorat du Vatican, d'une église du IV^e siècle en rénovation, du Panthéon, des ruines romaines et de la basilique Saint-Pierre, a mis en évidence que chaque espace à Rome est porteur d'histoire et d'art.

Sur le plan culturel et spirituel, Rome, par son histoire et son évolution, apparaît comme un véritable **omphalos**, un point de convergence entre plusieurs dimensions du temps et de l'espace. Dans la tradition antique, certaines cultures désignaient des lieux

comme points de contact entre le monde humain, le monde divin et le monde invisible. La capitale italienne incarne cette conception : elle relie le monde humain, structuré par le droit et la politique, au monde divin, exprimé à travers les rites et la transcendance sacrée, ainsi qu'au monde invisible, constitué par la mémoire, les ancêtres et les mythes. Rome se présente ainsi comme un carrefour de temporalités, où dialoguent en permanence le passé, le présent et l'éternel. Elle apparaît comme une synthèse, un véritable pont entre le visible et l'invisible, offrant au visiteur une expérience à la fois culturelle, historique et spirituelle, propice à la réflexion sur la continuité et la permanence des valeurs humaines et institutionnelles.

Conclusion

Au terme de cette mission d'immersion au sein du Conseil d'État italien, il apparaît clairement que l'expérience a été d'une portée institutionnelle, scientifique et humaine remarquable. Elle a permis, non seulement d'observer de près le fonctionnement de l'une des plus prestigieuses juridictions administratives d'Europe, mais également de confronter les pratiques, d'enrichir les perspectives comparées et de renforcer les liens entre les hautes juridictions administratives francophones. Les échanges fructueux, la qualité des rencontres, la richesse du patrimoine découvert et la profondeur de l'atmosphère culturelle et spirituelle de Rome ont conféré à ce séjour une valeur inestimable.

Je tiens, en conséquence, à exprimer ma profonde gratitude pour l'accueil exceptionnel, la disponibilité constante et l'attention délicate qui m'ont été témoins. Je sollicite, à cet égard, de vouloir bien assurer le relais auprès de la Secrétaire générale de l'Association internationale des hautes juridictions administratives ainsi qu'auprès du Président du Conseil d'État italien, afin de leur transmettre mes remerciements les plus chaleureux pour la qualité remarquable des dispositions prises à mon égard. Le cas échéant, des projets de lettres de remerciements pourront vous être soumis pour formalisation.

Ainsi, cette mission, au-delà de son intérêt immédiat, ouvre des perspectives prometteuses pour la consolidation des relations institutionnelles et le renforcement de la coopération entre nos juridictions.

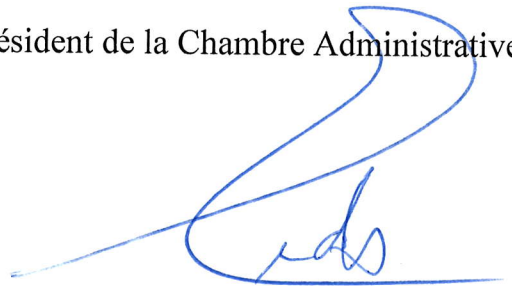
Je tiens particulièrement à remercier le Président de la Cour suprême du Bénin qui n'a ménagé aucun effort pour m'offrir les conditions les plus agréables de voyage et de séjour dans le cadre de mon premier voyage d'étude.

J'adresse également mes sincères remerciements à l'Association internationale des hautes juridictions administratives pour l'opportunité exceptionnelle qui m'a été offerte, à travers ma sélection au voyage d'étude et l'accompagnement financier.

Tel est, monsieur le Président, le compte rendu du voyage d'étude soumis à votre appréciation.

Fait à Cotonou, le 12 décembre 2025

Le Président de la Chambre Administrative,



Ibrahim David SALAMI