

RAPPORT DE STAGE A LA COUR SUPREME ADMINISTRATIVE DU PORTUGAL DU 22 AU 27 JUIN 2026

Dans le cadre de la coopération de la Cour suprême du Bénin et l'Association des hautes juridictions administratives francophones (AIHJA), j'ai effectué du 22 au 28 juin 2026, un voyage d'étude d'une semaine au tribunal administratif suprême du Portugal. Ce stage d'immersion au cœur du système judiciaire portugais pays lusophone mais de droit d'inspiration romano-germanique s'est révélé d'une richesse exceptionnelle, tant par la qualité des enseignements reçus que par la profondeur des expériences humaines, institutionnelles, scientifiques et culturelles 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 de bonnes conditions. Le départ de Cotonou est intervenu le samedi 20 juin 2026 à 00h 30 mn sans difficulté. Une escale a eu lieu à Paris le même jour à 8 heures 10 mn, suivie d'un embarquement pour Lisbonne à 10 heures. À l'arrivée à l'aéroport de Lisbonne, le transfert vers l'hôtel a été effectué par taxi. La journée du dimanche 21 juin 2026 a été consacrée à un repérage du siège de la Cour suprême administrative, du trajet qui y mène et une visite de certains points touristiques afin de découvrir la beauté architecturale de la ville et revivre le lien historique de cette

civilisation et la ville de Ouidah au Bénin. Cette visite a offert un aperçu de la profondeur civilisationnelle qui fonde le droit, l'État et l'Administration au Portugal. En raison de l'annulation du vol Lisbonne- Paris par la compagnie Air France, le retour à Cotonou, initialement prévu pour le samedi 27 juin 2026, a été reporté et n'a finalement été possible que le dimanche 28 juin 2026.

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 22 juin 2026

À mon arrivée au siège de la Cour suprême administrative du Portugal au Petit palais des orangeries (Paleete das Laranjeiras), j'ai été introduit et officiellement accueilli par le Directeur de cabinet du Président de ladite institution monsieur Joaquim Marmel de Branquinho.

Après les mots de bienvenue, j'ai été introduit au bureau du Président de la Cour suprême administrative du Portugal Jorge Aragao Seia qui m'a accordé un entretien. Au cours de nos échanges, il s'est réjoui du choix porté sur sa juridiction pour ce stage organisé par l'AIHJA, a renouvelé son intérêt pour la coopération avec les hautes juridictions européennes, lusophones et a salué l'ouverture en direction de l'Afrique francophone. En compagnie de quelques autres collaborateurs, il a effectué avec moi une visite guidée de la Cour notamment de la salle noble, de la salle de la coopération, du bureau des anciens présidents et de la bibliothèque.

Puis s'en suivi une présentation de la Cour à travers son fonctionnement, ses compétences et modes de saisines.

Du point de vue de son fonctionnement, la Cour comprend deux sections dont l'une chargée du contentieux administratif et de l'autre du contentieux fiscal. Elles siègent en formation de trois juges ou en plénière. Chaque section de la Cour est composée du président de la Cour, de son vice-président et des magistrats nommés à cet effet.

La section du contentieux administratif est compétente pour connaître, en première instance, des affaires en matière administrative contre les actes ou les omissions d'autorités telles que le Président de la République, l'Assemblée de la République et son président, le conseil des ministres, le Premier ministre, la Cour constitutionnelle, la Cour suprême administrative, le conseil supérieur des tribunaux administratifs et fiscaux et le conseil supérieur du Ministère public.

Elle est également compétente pour examiner les recours en première instance contre les arrêts rendus en deuxième instance par les tribunaux administratifs centraux, et, en recours en révision, des arrêts rendus en deuxième instance par les tribunaux administratifs centraux et les tribunaux ad hoc en matière administrative.

Quant à la section du contentieux fiscal, elle est compétente, entre autres pour connaître des recours formés contre les arrêts rendus en premier ressort par la section du contentieux fiscal des tribunaux fiscaux, fondés exclusivement sur des questions de droit ainsi que des recours contre les actes administratifs du conseil des ministres concernant des questions fiscales.

A l'exception des affaires qu'il juge en première instance, la Cour ne connaît que des questions de droit.

Cette présentation a permis de faire un débat sur le système de justice administrative portugais, en vue de souligner les similitudes et les dissemblances avec le système administratif béninois.

Par la suite, j'ai été reçu par Mme la Conseillère Suzana Taveres da Silva qui a fait une présentation de la jurisprudence en matière de responsabilité civile de l'État, du fait des hôpitaux, des accidents et dommages de la voie publique, de l'entretien du domaine public. S'agissant du contentieux de la fonction publique, les procès se rapportent aux divers actes de carrière des fonctionnaires à savoir les nominations, les révocations, les procédures disciplinaires, les arrêts maladie et des recours contre les actes de l'autorité de la concurrence. Ces échanges ont été une opportunité pour apprécier les mécanismes et méthodes de fonctionnement du système contentieux administratif.

➤ **Journée du mardi 23 juin 2026**

La deuxième journée a été marquée par la tenue de deux séances de travail.

La première a eu lieu au siège du tribunal constitutionnel portugais. J'ai été introduit au cabinet du Vice- président, le Conseiller Rui GUERRA DA Fonseca, le président empêché pour raison de la cérémonie officielle de son installation prévue pour le lendemain.

Après la phase protocolaire, le Docteur Afonso BRAS, Assesseur au Tribunal constitutionnel a présenté une communication sur le thème le tribunal constitutionnel et le contentieux des élections municipales. Dans son exposé, il a rappelé la compétence de la haute juridiction en matière électorale qu'il s'agisse de l'élection du Président de la République, des députés de l'assemblée nationale, des assemblées régionales, des assemblées municipales, des députés au parlement européen et du contentieux des actes administratifs de la commission nationale électoral et de ses démembrements.

En ce qui concerne les élections locales, il existe deux types de contentieux. Le premier est relatif à la présentation des candidatures et les irrégularités du scrutin ainsi que l'apurement des votes, le deuxième type de contentieux.

Cette communication a permis de noter l'existence de voies et délais de recours dans les deux systèmes judiciaires. Contrairement au Portugal, c'est la Cour suprême qui est compétente en matière du contentieux des élections communales. Une visite guidée du Palais Raton, siège du tribunal a mis un terme a cette séance de travail.

La deuxième séance s'est tenue au Tribunal central sud, l'équivalent de la Cour administrative d'appel avec madame TANIA Mereiles da CUNHA, présidente de cette institution en compagnie de madame Ana Carla PALMA, vice-présidente de la section du contentieux administratif et de madame Teresa CAIDO, membre de la sous-section sociale et toutes conseillères. Les échanges ont porté sur la présentation du tribunal, son fonctionnement, les règles de compétence d'attribution et territoriale et la digitalisation des procédures. Cette audience a été une expérience enrichissante d'immersion dans le système judiciaire et de présentation du système du contentieux administratif béninois. C'est un échange d'expériences et de perspectives, illustrant un monde de plus

en plus global, où l'on peut enrichir ses connaissances à partir des particularités de chaque système judiciaire.

➤ **Journée du mercredi 24 juin 2026**

La troisième journée a débuté par une séance de travail au siège de l'institut des marchés publics, de l'immobilier et de la Construction (IMPIC) où j'ai été reçu par monsieur Pedro GUEDES président dudit institut, qui m'a présenté sa genèse et son évolution depuis sa création en 1956. Ensuite, madame Isabel da Rosa, Directrices des études stratégiques m'a exposé la procédure de passation des marchés publics, la responsabilité de l'institut dans le domaine des contrats publics, ses pouvoirs disciplinaires. Elle a évoqué son accompagnement dans la modernisation des procédures de passation des marchés publics et les mécanismes conçus pour garantir la transparence et la lutte contre le blanchiment des capitaux. Enfin, madame Carla PEREIRA a présenté le Portail de base, la plateforme des marchés au sein du système portugais de passation électronique des marchés avec la clé les modalités de son utilisation par les prestataires, ses différents espaces, public et privé, la surveillance du cycle d'exécution des contrats et l'interopérationalité avec les autres plateformes électroniques. Les voies de recours internes et judiciaires contre les décisions du régulateur ont permis de faire un débat sur les procédures au niveau de l'Autorité de régulation des marchés publics au Bénin. Il convient de souligner la régulation du système de passation des marchés englobe le contrôle du cycle des contrats administratifs.

A mon retour à la Cour suprême administrative, une table ronde portant sur la jurisprudence portugaise sur le contentieux des marchés publics, de la fonction publique et la responsabilité administrative des juges a été animée collégialement par les conseillers Suzana Tavares, Pedro MARCHAO et Catarina Jarmela. Une occasion interactive de présentation l'œuvre prétorienne du juge administratif béninois à travers la jurisprudence de la Cour suprême sur les différents aspects abordés.

➤ **Journée du jeudi 25 juin 2026**

A l'occasion de la quatrième journée de la mission, j'ai participé à l'assemblée plénière de la section du contentieux administratif. Cette audience a été marquée par la

présentation de chaque dossier par son rapport, de la solution retenue et de l'avis individuel de chaque conseiller. En cas de désaccord, le dossier est renvoyé à une autre audience. En cas d'accord, chaque membre de la formation appose sa signature électronique. Le logiciel conçu à cet effet permet d'identifier le conseiller qui n'a pas apposé sa signature au terme de la délibération sur le rapport. Ce dernier est rappelé à le faire par le rapporteur du dossier.

En raison du caractère écrit de la procédure, après délibération, la décision de la Cour est notifiée aux parties par leur électronique (mails) après vérification de toutes les signatures sous huitaine. Dans le même délai, le sommaire doit être disponible et la décision publiée sur le site de la Cour.

Par la suite j'ai pris part à un déjeuner avec l'ensemble des conseillers, du vice-président et du président de la Cour avec une invitée spéciale en la personne madame Dulce Manuel Conceição Neto ancienne présidente de la Cour suprême administrative. Une occasion de découverte du caractère raffiné de l'art culinaire portugais.

➤ **Journée du vendredi 26 juin 2026**

La dernière journée du stage a été marquée par une visite de travail au tribunal administratif et fiscal de Lisbonne et des îles situé au complexe judiciaire, lequel est logé sur le site de l'exposition universelle de 1998. Au tribunal, j'ai été reçu par madame Cristina Paula Travessos de Almeida de Jesus Bento Duarte, présidente de ladite juridiction en compagnie de madame Joana Ferreira Agueda. Après un entretien, un exposé de l'organisation de la juridiction administrative du tribunal notamment de ses compétences, de l'organisation spécifique du travail et la tenue des audiences a été fait avec des échanges sur l'organisation judiciaire béninoise en matière administrative. Une visite guidée a permis de découvrir les salles d'audiences, des bureaux du greffe et les équipements mis en place pour assurer la digitalisation complète des procédures ainsi que pour garantir la participation des parties et leur conseil en mode virtuel.

3- Les grands enseignements

Du point de vue institutionnel, ce stage d'immersion à la Cour suprême administrative du Portugal est la première visite d'un membre d'une haute juridiction francophone dans

ce pays lusophone de droit romano-germanique dans le cadre du programme d'échanges de magistrats de l'Association des hautes juridictions administratives francophones. La coopération judiciaire du Portugal limitée aux pays lusophones d'Afrique, d'Amérique latine et les hautes juridictions européennes.

Ce stage montre une fois de plus la grande ouverture de la Cour suprême à la coopération judiciaire internationale. Il convient de saluer la grande disponibilité de la Cour suprême administrative du Portugal qui a conçu un programme qui m'a permis d'atteindre mes objectifs fixés en rapport avec mes centres d'intérêt de recherches et d'approfondissement de connaissance.

Au plan scientifique, ce stage a permis de confronter les expériences respectives des systèmes béninois et portugais tout au long des différentes activités programmées. La digitalisation des procédures administratives et l'existence de base de données de jurisprudence ad'hoc conçue comme aide à la décision, va dans le sens de la vision du président de la cour suprême de faire de l'institution, une juridiction moderne et efficace.

Le niveau atteint dans l'utilisation des technologies pourrait servir de modèles d'implémentation pour la Cour suprême du Bénin.

Sur le plan touristique, la visite guidée des palais abritant le siège de la Cour suprême administrative, du tribunal constitutionnel a permis d'admirer la grandeur séculaire de l'architecture portugaise à travers la décoration des salles d'audience, des couloirs et des bureaux et des galeries. Le complexe judiciaire de Lisbonne offre une vue panoramique sur la rivière Tejo et ses téléphériques ainsi que l'architecture futuriste de l'exposition universelle de 1998 qu'a abrité le Portugal.

Conclusion

Au terme de cette mission d'immersion à la Cour suprême administrative du Portugal, 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 européenne, 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 grandeur des ouvrages architecturaux ont conféré à ce séjour une grande valeur.

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 de la Cour suprême administrative, afin de leur transmettre mes remerciements les plus chaleureux pour la qualité remarquable des dispositions prises à mon égard.

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 ce stage professionnel voyage.

J'adresse également mes sincères remerciements à l'Association des hautes juridictions administratives francophones pour l'opportunité exceptionnelle qui m'a été offerte, à travers ma sélection pour le 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 04 juillet 2026

Le bénéficiaire du stage

Bertin Millefort QUENUM

