

Rapport d'échange

Programme d'échange de juges 2026 de l'ACA-Europe

Identification du participant :

Nom : Maurer-Kober

Prénom : Bettina

Nationalité : Autrichienne

Pays d'échange : Portugal

Identification de l'échange :

Institution d'accueil : Cour administrative suprême du Portugal (*Supremo Tribunal
Administrativo* – STA)

Ville : Lisbonne

Pays : Portugal

Période d'échange : 25–29 mai 2026

Introduction

Participer au programme d'échange de juges de l'ACA-Europe, au sein de la Cour administrative suprême du Portugal, m'a donné l'occasion unique d'appréhender au plus près le système portugais de justice administrative et d'engager des dialogues approfondis et substantiels avec les magistrats ainsi qu'avec les représentants d'autres institutions constitutionnelles de premier plan.

La préparation rigoureuse de ce programme par le magistrat chargé de m'accueillir, ainsi que la chaleureuse hospitalité témoignée par l'ensemble des membres de la Cour tout au long de la semaine, ont fait de cet échange une expérience hautement inspirante. Chaque rencontre s'est commuée en un véritable débat professionnel, empreint de curiosité mutuelle, d'ouverture intellectuelle et d'une réelle volonté de partager nos expériences respectives.



Cofinancé par
l'Union européenne

Rétrospectivement, ce programme est venu confirmer l'un des principes cardinaux sous-jacents à l'ACA-Europe : la connaissance du droit comparé ne s'acquiert pas par la seule étude de la législation ou de la jurisprudence, mais procède avant tout du dialogue professionnel direct entre magistrats. De tels échanges concourent à renforcer la confiance mutuelle, à élargir les perspectives juridictionnelles et à favoriser l'émergence d'une culture judiciaire européenne commune, dans le strict respect de la diversité des traditions juridiques nationales.

I. Programme

L'échange a débuté le **lundi 25 mai 2026** par une réunion de bienvenue animée par le président de la Cour administrative suprême. Au cours des discussions liminaires, celui-ci a exposé le rôle constitutionnel de la Cour, sa position au sein du système judiciaire portugais et les principaux défis auxquels la justice administrative est actuellement confrontée. Cette introduction a été suivie d'une séance d'information institutionnelle complète sur l'organisation des tribunaux administratifs portugais, leur compétence et leur fonctionnement interne, ainsi que d'une visite guidée de la Cour.

L'après-midi a été consacrée à un **séminaire auquel participait également une délégation de juges du Mozambique**, qui visitaient la Cour au même moment. Cet événement portait sur la numérisation et le recours à l'intelligence artificielle dans le travail judiciaire.

La deuxième journée a été principalement consacrée à une longue **séance de travail** avec le juge chargé de m'accueillir. Nos discussions ont porté sur la jurisprudence portugaise récente, le contrôle judiciaire du pouvoir discrétionnaire administratif, la proportionnalité, les garanties procédurales et l'influence croissante du droit de l'Union européenne sur les décisions administratives nationales. Le dialogue au cours duquel nous avons comparé les systèmes portugais et autrichien a été particulièrement fructueux. Il est apparu que de nombreuses différences concernent la conception institutionnelle plutôt que les valeurs constitutionnelles sous-jacentes.

La préparation d'un recueil de décisions de la Cour administrative suprême traitant de questions juridiques correspondant à mes domaines de responsabilité judiciaire m'a paru un geste particulièrement attentionné. Cela a permis à nos discussions de se concentrer sur des cas concrets, tout en enrichissant considérablement la dimension comparative de l'échange.

Dans l'après-midi, je me suis rendue à la **Cour suprême de justice (*Supremo Tribunal de Justiça*)**.

Ma participation à une **délibération de la Cour administrative suprême le mercredi 27 mai 2026** a sans aucun doute été l'un des points forts du programme. J'ai pu observer le processus décisionnel interne de la Cour et me familiariser avec la méthodologie judiciaire portugaise et les délibérations collégiales.

Au-delà des questions juridiques abordées, j'ai été particulièrement impressionnée par l'environnement de travail numérique très avancé de la Cour. Celle-ci a traité tous les dossiers sous forme exclusivement électronique. Un membre du panel judiciaire a participé à distance à l'audience, au moyen d'une connexion vidéo sécurisée depuis son domicile, et pris pleinement part aux délibérations sans aucune perturbation notable de la procédure. L'utilisation d'un système soutenu par l'intelligence artificielle, fournissant une traduction simultanée des débats en anglais, m'a paru tout aussi remarquable. Cela m'a permis de suivre en temps réel non seulement les arguments juridiques, mais aussi la dynamique des échanges entre les juges. L'expérience a démontré de manière convaincante comment les technologies numériques peuvent faciliter la coopération judiciaire internationale sans interférer ni avec l'indépendance judiciaire ni avec la qualité des délibérations collégiales.

L'organisation numérique de la Cour va bien au-delà de l'audience elle-même. J'ai appris que les jugements sont automatiquement anonymisés au moyen de processus numériques et qu'ils peuvent être signifiés par voie électronique aux représentants légaux le jour même où ils sont rendus.

La visite de deux institutions constitutionnelles d'une importance toute particulière était au programme du jeudi. J'ai eu l'honneur d'être reçue par le président de la **Cour constitutionnelle**.

Nos discussions ont porté sur la relation entre la révision constitutionnelle et l'arbitrage administratif, débouchant ainsi sur une fructueuse comparaison de l'architecture constitutionnelle de nos deux pays. Autre point au programme : une visite au **Bureau du procureur général**. L'échange s'est achevé **le vendredi 29 mai 2026** par une visite au **Bureau du médiateur**. Le programme officiel s'est terminé par une visite du magnifique *Palácio Nacional de Mafra*, l'un des monuments historiques les plus importants du Portugal.

II. L'institution d'accueil

La Cour administrative suprême du Portugal est la plus haute juridiction du système spécialisé de justice administrative et fiscale du Portugal. Ses origines remontent au Conseil d'État du XIX^e siècle, tandis que le système autonome moderne de tribunaux administratifs et fiscaux a été établi constitutionnellement à la suite de la révision constitutionnelle de 1989. Les réformes législatives ultérieures (notamment l'adoption du Statut des tribunaux administratifs et fiscaux, celle du Code de procédure des tribunaux administratifs et, plus récemment, le renforcement de l'autonomie administrative et financière du Conseil supérieur des tribunaux administratifs et fiscaux) ont mis en place un système judiciaire hautement spécialisé et institutionnellement indépendant.

Le Portugal organise son système judiciaire en deux ordres constitutionnellement distincts : les juridictions ordinaires et les juridictions administratives et fiscales. Chacun dispose de son

propre conseil supérieur, ce qui renforce l'indépendance judiciaire et l'autonomie institutionnelle. Les conflits de compétence sont résolus par la Cour des conflits, tandis que le contrôle constitutionnel demeure de la compétence exclusive de la Cour constitutionnelle.

La justice administrative portugaise compte trois niveaux judiciaires : dix-sept tribunaux administratifs et fiscaux de première instance ; deux cours administratives centrales situées à Lisbonne et Porto ; et la Cour administrative suprême au sommet du système. Au sein du STA, le travail judiciaire est réparti entre une section administrative et une section fiscale, ce qui reflète les vastes compétences de cette institution. Bien que sa fonction principale soit de statuer en appel, la Cour exerce également une compétence initiale dans un nombre limité de procédures concernant des actes des plus hauts organes constitutionnels de l'État et est chargée d'assurer l'interprétation uniforme du droit administratif par le biais de recours extraordinaires pour l'harmonisation de la jurisprudence.

Il convient de souligner tout particulièrement l'engagement de la Cour en faveur de l'accessibilité et de la coopération internationale. Son site officiel est disponible non seulement en portugais, mais aussi en anglais, en espagnol et en français. Les informations sur la Cour, son organisation et ses activités sont ainsi facilement accessibles aux juges, chercheurs et praticiens du droit étrangers. Cette mesure en apparence simple contribue de manière importante au dialogue judiciaire international et reflète l'engagement actif de la Cour au sein de la communauté judiciaire européenne au sens large.

Dès lors, je considère non seulement la Cour administrative suprême du Portugal comme une institution judiciaire exceptionnelle, mais aussi comme un excellent exemple de la manière dont une cour suprême moderne peut combiner avec succès la tradition constitutionnelle, l'excellence académique, l'innovation technologique et la coopération européenne.

III. Le droit du pays d'accueil

L'un des principaux objectifs de l'échange était de mieux comprendre le droit administratif portugais et de comparer ses solutions matérielles et procédurales à celles du système juridique autrichien. Tout au long de la semaine, les discussions ont démontré que, malgré d'importantes différences constitutionnelles et institutionnelles, les deux juridictions poursuivent le même objectif fondamental : assurer une protection judiciaire efficace contre les actions administratives illégales, tout en maintenant un équilibre approprié entre les pouvoirs de l'administration et ceux de l'autorité judiciaire.

Comme en Autriche, les tribunaux portugais contrôlent pleinement la légalité de l'action administrative, y compris le respect des garanties procédurales, de la proportionnalité, de l'égalité et des principes constitutionnels. Simultanément, les deux systèmes reconnaissent que le contrôle juridictionnel doit respecter la sphère du pouvoir discrétionnaire administratif, conféré aux autorités publiques par la loi. Bien que les techniques juridiques employées

diffèrent à certains égards, les deux juridictions cherchent à maintenir le même équilibre constitutionnel : sauvegarder les droits individuels sans se substituer aux autorités administratives dans les décisions relevant de leur pouvoir discrétionnaire.

L'échange a également mis en évidence la vaste compétence des tribunaux administratifs portugais. Outre l'examen des actes administratifs, ils statuent sur les litiges relatifs aux marchés publics, aux contrats administratifs, à la fiscalité, à l'emploi public, à la responsabilité de l'État, aux questions électorales et à la protection de l'environnement. Le droit portugais reconnaît en outre les actions contre l'inaction administrative, garantissant ainsi que les citoyens puissent demander une protection judiciaire non seulement contre les décisions illégales, mais aussi contre l'inaction des autorités publiques lorsque la loi oblige celles-ci à agir. Le contentieux fiscal fait partie intégrante de la justice administrative portugaise. Il est traité au sein du même ordre que les litiges administratifs généraux, mais par des chambres fiscales spécialisées.

Globalement, le droit administratif portugais parvient à conjuguer une solide tradition constitutionnelle et une réelle ouverture à l'innovation institutionnelle. Bien que les mécanismes procéduraux diffèrent souvent de ceux appliqués en Autriche, les objectifs fondamentaux demeurent remarquablement similaires. Les deux systèmes juridiques visent à assurer une protection judiciaire efficace, à renforcer la confiance du public dans la justice administrative et à garantir que l'administration publique demeure soumise à l'état de droit.

IV. L'aspect de droit comparé

La dimension comparative constituait la valeur centrale du programme d'échange. Bien que les présentations institutionnelles et les visites de différents tribunaux aient fourni un excellent aperçu du système judiciaire portugais, c'est le dialogue professionnel continu avec des collègues portugais qui a fait de l'échange une véritable expérience d'apprentissage comparatif. Plutôt que de comparer les systèmes juridiques de manière abstraite, les discussions se sont concentrées sur la façon dont deux juridictions européennes matures font face à des défis juridiques communs, tout en opérant dans des cadres constitutionnels différents.

L'une des premières observations a été que, malgré leurs différences structurelles, les systèmes portugais et autrichien reposent sur des fondements constitutionnels remarquablement similaires. Tous deux reconnaissent que l'administration est pleinement soumise à la loi, garantissent une protection judiciaire efficace contre toute action administrative illégale, et considèrent que l'indépendance judiciaire est un élément indispensable de l'État de droit. Ces principes partagés ont servi de base commune à toutes les discussions professionnelles au cours de la semaine.

Les discussions concernant le rôle des juridictions administratives suprêmes respectives ont été particulièrement intéressantes. La Cour administrative suprême portugaise exerce une

compétence d'appel plus large que son homologue autrichienne et, dans certaines situations définies par la Constitution, agit également en tant que tribunal de première et de dernière instance.

Le *Verwaltungsgerichtshof* autrichien, en revanche, remplit principalement une fonction de cassation. La révision n'est généralement admissible que lorsqu'une question juridique d'importance fondamentale se pose, en vertu de l'article 133(4) de la Constitution autrichienne. Par conséquent, la Cour administrative suprême autrichienne se concentre davantage sur le développement et l'harmonisation de la jurisprudence en traitant des affaires soigneusement sélectionnées. Bien que les mécanismes procéduraux diffèrent, les deux juridictions poursuivent finalement le même objectif : assurer la cohérence, la prévisibilité et la sécurité juridique au sein du droit administratif.

Les deux juridictions reconnaissent que les autorités publiques requièrent une certaine marge d'appréciation dans l'exercice de leurs fonctions administratives. De même, cependant, les deux systèmes juridiques insistent sur le fait que les décisions discrétionnaires restent entièrement soumises à un contrôle juridictionnel de leur légalité, de l'équité procédurale, de la proportionnalité et du respect des droits fondamentaux.

L'équilibre constitutionnel est identique dans les deux pays. Les tribunaux doivent veiller à ce que le pouvoir discrétionnaire soit exercé de manière licite, raisonnable et proportionnée tout en évitant de substituer leur propre appréciation à celle de l'autorité administrative compétente. Malgré les différentes approches doctrinales qui ont évolué au fil du temps, les objectifs pratiques se sont révélés étonnamment similaires.

Le pouvoir judiciaire administratif du Portugal dispose de son propre Conseil supérieur, chargé des nominations, des promotions, des questions disciplinaires et de l'administration des tribunaux. L'Autriche a développé différents arrangements institutionnels, qui reflètent sa structure constitutionnelle fédérale et la distinction entre les tribunaux administratifs fédéraux et régionaux. Malgré ces différences organisationnelles, les deux systèmes attachent une importance primordiale aux nominations fondées sur le mérite, à l'indépendance professionnelle et à la formation judiciaire continue. Il est clairement apparu que la diversité institutionnelle n'affecte pas l'engagement commun en faveur d'un pouvoir judiciaire indépendant.

La mise en œuvre pratique de la justice numérique, déjà mentionnée ci-dessus, a constitué un aspect comparatif fascinant de l'échange. La gestion entièrement électronique des procédures est devenue une composante parfaitement naturelle du travail judiciaire. Finie la distinction entre procédures « numériques » et « traditionnelles » ; la numérisation est tout simplement devenue le mode de fonctionnement normal de la Cour.

V. L'aspect européen.

Le programme d'échange a clairement démontré que la justice administrative au sein de l'Union européenne s'est transformée en une véritable communauté judiciaire européenne. Alors que le droit administratif demeure profondément enraciné dans les traditions constitutionnelles nationales, les cours administratives suprêmes traitent de plus en plus de questions juridiques communes découlant du droit de l'Union européenne, de la Convention européenne des droits de l'homme et de l'interdépendance croissante de l'administration publique en Europe.

Une attention particulière a été accordée aux implications pratiques du droit de l'Union européenne pour le contentieux administratif. Les tribunaux administratifs portugais et autrichiens appliquent régulièrement des dispositions du droit de l'Union dotées d'un effet direct et interprètent la législation nationale conformément aux exigences européennes. De même, les deux cours suprêmes jouent un rôle important dans le maintien de l'application uniforme du droit européen au sein de leurs systèmes juridiques respectifs et, le cas échéant, engagent un dialogue judiciaire avec la Cour de justice par le biais de la procédure préjudicielle.

Les discussions ont également illustré l'importance croissante des normes européennes en matière d'équité procédurale et de protection judiciaire efficace. Bien que les procédures administratives portugaise et autrichienne diffèrent à plusieurs égards, les deux systèmes ont évolué sous l'influence de principes européens communs exigeant l'accès à un tribunal indépendant, une durée raisonnable des procédures, l'égalité des armes ainsi que des recours effectifs. Ces principes communs contribuent à une convergence progressive de la justice administrative dans toute l'Europe, tout en respectant pleinement les identités constitutionnelles nationales.

S'agissant de la gestion numérique des procédures, l'échange a confirmé que les tribunaux européens sont confrontés à des questions similaires concernant l'efficacité, la transparence, la cybersécurité, la protection des données, ainsi que les limites éthiques et juridiques de l'utilisation de l'intelligence artificielle dans la prise de décision judiciaire.

Enfin, l'échange a fermement rappelé que la diversité entre les systèmes juridiques européens ne devait pas être considérée comme un obstacle mais comme une source précieuse d'apprentissage mutuel. Les systèmes portugais et autrichien ont développé des solutions institutionnelles différentes, tout en poursuivant les mêmes objectifs constitutionnels. La compréhension de ces différentes approches enrichit le raisonnement judiciaire, élargit les perspectives comparatives et contribue finalement au développement continu de la justice administrative dans toute l'Europe.

VI. Bonne pratique

L'échange a été l'occasion d'observer plusieurs caractéristiques institutionnelles et procédurales de la justice administrative portugaise qui peuvent être considérées comme des exemples de bonnes pratiques au sein de toute la communauté judiciaire européenne. Ces observations ne doivent pas être comprises comme des modèles à transférer directement à un autre système juridique ; elles illustrent plutôt des approches qui peuvent inspirer une réflexion plus approfondie dans d'autres juridictions.

La forte autonomie institutionnelle de l'ordre juridictionnel administratif portugais est remarquable. L'existence d'une hiérarchie judiciaire distincte, soutenue par le Conseil supérieur des cours administratives et fiscales, renforce le caractère spécialisé de la justice administrative et contribue au développement cohérent de la jurisprudence. L'identité institutionnelle clairement définie des tribunaux administratifs a été évidente tout au long de l'échange et constitue l'une des caractéristiques distinctives du système portugais.

VII. Les avantages

Participer au programme d'échange de juges de l'ACA-Europe s'est avéré une expérience professionnelle exceptionnellement fructueuse. Outre l'acquisition d'une connaissance approfondie du système portugais de justice administrative, l'échange a été l'occasion d'une réflexion critique sur mon système juridique, par le biais d'une comparaison directe avec une autre juridiction européenne.

Le programme a confirmé que le droit comparé est plus fructueux lorsqu'il repose sur un dialogue personnel, sans se limiter à des documents écrits. L'observation des délibérations judiciaires, la discussion de la jurisprudence récente avec les membres de la Cour administrative suprême et l'échange de vues sur les aspects pratiques de l'administration des tribunaux m'ont fourni des informations qui n'auraient pu être obtenues par une simple étude académique. L'occasion d'aborder ouvertement des défis juridiques communs avec des collègues ayant des responsabilités similaires a considérablement élargi ma compréhension du fonctionnement pratique d'une autre cour administrative suprême.

Les relations personnelles établies au cours de la semaine sont tout aussi importantes. La confiance mutuelle entre les juges ne peut naître uniquement de la coopération institutionnelle ; elle se développe par l'échange professionnel direct et la discussion ouverte. Le programme de l'ACA-Europe fournit un excellent cadre pour établir de telles relations et renforce ainsi la coopération à long terme entre les cours administratives suprêmes européennes.

VIII. Suggestions

Le programme d'échange de juges de l'ACA-Europe constitue l'une des initiatives les plus réussies en matière de promotion de la coopération professionnelle entre les cours administratives suprêmes européennes. La combinaison de visites institutionnelles, d'observation du travail judiciaire et de discussions professionnelles approfondies crée un environnement exceptionnel pour l'apprentissage comparatif et contribue de manière significative au renforcement de la communauté européenne des juges administratifs.

Au vu de l'expérience acquise au cours de cet échange, je n'ai guère de suggestions.

Peut-être serait-il bénéfique de renforcer le réseau établi par le programme d'échange en encourageant un dialogue professionnel continu entre les anciens participants ? Des réunions périodiques en ligne ou des séminaires thématiques organisés par l'ACA-Europe pourraient être une occasion précieuse d'échanger des expériences concernant les développements juridiques ultérieurs et de maintenir ainsi les relations professionnelles établies au cours de l'échange.

Je suis sincèrement reconnaissante à la Cour administrative suprême du Portugal, et en particulier au juge qui m'a accueillie ainsi qu'au président de cette juridiction, pour leur généreuse hospitalité et tout le temps consacré au succès du programme d'échange. Je tiens également à exprimer ma gratitude à l'ACA-Europe pour avoir rendu possible ce fructueux échange.