



## Résumé

### La jurisprudence administrative burkinabè en matière foncière

Le juge administratif joue parfaitement son rôle principal qui est d'être le serviteur de la loi. Ce rôle consiste surtout à rendre la justice que de créateur du droit, son rôle subsidiaire. Par sa jurisprudence, il garantit aux détenteurs de titres de jouissance ou de titres fonciers une propriété foncière paisible. Pour ce faire, il ouvre son prétoire à l'administré contre tout acte administratif faisant grief sans tenir compte de l'appellation qu'en donne l'autorité administrative. Il confère en outre à l'acquéreur diligent des droits acquis de telle sorte qu'aucun acte ultérieur de l'autorité communale, préfectorale ou ministérielle ne puisse les remettre en cause sous aucun prétexte. De même, la théorie de la connaissance acquise, l'un des principes généraux du droit demeure un instrument dont use efficacement le juge administratif pour assurer la sécurité juridique des propriétaires fonciers. Ainsi il contribue *in fine* au renforcement de la politique de sécurisation foncière du pays.

**Mots clés :** jurisprudence, principes généraux du droit, autorité administrative, administré, recours pour excès de pouvoir, propriété foncière, droits acquis, titres de jouissance, théorie de la connaissance acquise, recevabilité.

## Abstract

### Burkinabe administrative jurisprudence on land matters

The administrative judge is better at fulfilling his main role, which is to serve the law. This role consists mainly of dispensing justice rather than creating law, his subsidiary role. Through its jurisprudence, it guarantees holders of title deeds or land titles peaceful land ownership. To do this, it opens its court to the citizen against any administrative act that causes a grievance, regardless of the name given to it by the administrative authority. It also confers acquired rights on the diligent purchaser in such a way that no subsequent act by the municipal, prefectural or ministerial authority can call them into question under any pretext. Similarly, the theory of acquired knowledge, one of the general principles of law, remains an effective tool used by the administrative judge to ensure the legal certainty of landowners. In this way, it ultimately contributes to strengthening the country's land security policy.

**Key words:** jurisprudence, general principles of law, administrative authority, administered, recourse for excess of power, land ownership, acquired rights, titles of enjoyment, theory of acquired knowledge, admissibility.



# LA JURISPRUDENCE ADMINISTRATIVE BURKINABE EN MATIERE FONCIERE

## Introduction

« La jurisprudence est la science pratique du droit ».

Luigi MOMBARDI VALLAURI, « Jurisprudence ». A.P.D., n°35,1990, p.191.

En droit administratif, écrit Georges VEDEL, « *c'est la jurisprudence qui fournit le droit commun et la législation le droit d'exception* »<sup>1</sup>. Pour Marcel WALINE, la jurisprudence est la « *concrétisation de la règle* »<sup>2</sup>. Ces assertions des deux grandes figures du droit administratif français résonnent dans les pays d'expression française<sup>3</sup> dont le Burkina Faso. C'est également le cas en droit burkinabè où le juge administratif a marqué d'une empreinte singulière la construction d'une jurisprudence originale. La matière foncière est un de ses domaines de prédilection au point de susciter une étude sur le thème suivant « **La jurisprudence administrative burkinabè en matière foncière** ».

La notion de jurisprudence n'est pas toujours aisée à cerner même si Le *Vocabulaire juridique* en donne une définition en apparence simple. Dans un premier sens, la jurisprudence est appréhendée comme l'« *ensemble des solutions apportées par les décisions de justice dans l'application du Droit ou même dans la création du Droit* »<sup>4</sup>. Dans un second sens, elle est définie comme l'« *habitude de juger dans un certain sens et, lorsque celle-ci est établie* » ou encore la « *tendance habituelle d'une juridiction déterminée ou d'une catégorie de juridiction à juger dans tel sens* »<sup>5</sup>. Le *Dictionnaire de droit administratif* en retient une définition au sens large comme étant l'ensemble des solutions posées par une juridiction et dans un sens plus restrictif comme « *un ou plusieurs arrêts parfaitement identifiés, qui marquent une étape importante par rapport au droit existant* »<sup>6</sup>.

Ces différentes acceptions de la notion de jurisprudence ont un point commun. C'est que *in fine* la jurisprudence repose sur l'identité ou la répétition de la même solution à des litiges similaires soumis au juge pendant une durée relativement longue. Une seule décision

---

<sup>1</sup> Georges VEDEL, « Le droit administratif peut-il être indéfiniment jurisprudentiel ? », *EDCE* 1979-1980. 31.

<sup>2</sup> Marcel WALINE, « Le pouvoir normatif de la jurisprudence », in *Études en l'honneur de Georges Scelle*, *LGDJ*, tome II, 1950, p. 613.

<sup>3</sup> Yédo Sébastien LATH, « Les caractères du droit administratif des Etats africains de succession française », *RDP*, n° 5-2011.

<sup>4</sup> Gérard CORNU, *Vocabulaire juridique*, Association Henri Capitant, PUF, Paris, 2018, pp. 591 et 582.

<sup>5</sup> *Ibidem*.

<sup>6</sup> Agathe VAN LANG et autres, *Dictionnaire de droit administratif*, sirey, 8<sup>ème</sup> édition, Paris, 2021, p.320.



juridictionnelle ne crée jurisprudence que par exception<sup>7</sup>, car c'est la répétition dans le temps des mêmes décisions de justice et la similitude des solutions se référant à la décision de justice qui constituent des indices indéniables de la création d'une jurisprudence. En outre, il doit s'agir de décision définitive de juridictions supérieures en l'occurrence du Conseil d'Etat. C'est d'ailleurs pourquoi la plupart des décisions sous commentaires ressortissent de la Haute juridiction<sup>8</sup>.

Dans une approche synthétique, l'on peut dire que la jurisprudence administrative est l'ensemble des solutions adoptées par la juridiction administrative suprême et qui sont restées suffisamment concordantes et stables sur une question de droit et pendant une longue durée. Ces solutions<sup>9</sup> qui ont autorité de chose jugée<sup>10</sup> s'imposent de fait<sup>11</sup> ou de droit<sup>12</sup> aux juridictions d'échelon inférieur, aux autorités administratives et aux administrés. René CHAPUS distingue « les jugements qui « font jurisprudence » et les jugements d'application d'une jurisprudence existante »<sup>13</sup>. Il s'agit dans le premier cas d'arrêts de principe, c'est-à-dire des arrêts qui, soit définissent une notion, soit posent une règle nouvelle en des termes abstraits et généraux. Dans le second cas, il s'agit d'arrêts d'espèce. Ces derniers s'analysent en des arrêts qui ne font qu'appliquer la jurisprudence antérieure ou les textes, et correspondent de ce fait à la fonction purement juridictionnelle du juge. Il s'agit en général d'une décision de justice qui « en réalité été rendue en considération des circonstances particulières de l'affaire qu'elle tranche »<sup>14</sup> et n'a donc pas une autorité particulière en dehors de l'espèce tranchée. Malgré cette distinction, il n'en demeure pas moins que toute décision de justice même qualifiée d'interprétation précise néanmoins le sens et la portée d'un texte juridique et constitue à ce seul titre *jurisprudence*<sup>15</sup>.

Dans la construction de la jurisprudence en matière foncière, la Haute juridiction administrative s'est inspiré des grands principes traditionnels du droit administratif pour imposer des solutions

---

<sup>7</sup> Jean François LACHAUME, « 50e anniversaire des Grands arrêts de la jurisprudence administrative : Les futurs « grands arrêts », *RFDA* 2007 p. 262.

<sup>8</sup> Dans l'Histoire de la juridiction administrative, l'on a connu les juridictions supérieures de l'ordre administratif suivantes, le Conseil du contentieux administratif (CCA), le Conseil juridique et du contentieux (CJC), la Chambre administrative de la Cour suprême (C. adm CS), la Haute Cour d'Etat (HCE) et le Conseil d'Etat (CE).

<sup>9</sup> La jurisprudence s'entend des « solutions de droit qui explicitement ou implicitement, servent de fondement aux décisions de justice », voir Paul Esmein, « La jurisprudence et la loi », *RTD civ.* 1952, p.17.

<sup>10</sup> L'autorité de chose jugée est la force de vérité légale attachée à la décision juridictionnelle. En matière de recours pour excès de pouvoir, elle est absolue et a un effet *erga omnes*.

<sup>11</sup> En règle générale, les juges de l'échelon inférieur rechignent à voir leurs décisions infirmées ou cassées par le juge de l'échelon supérieur. Cela peut être le signe d'une méconnaissance du droit, c'est-à-dire de la jurisprudence.

<sup>12</sup> En cas de non-respect de la position adoptée par le Conseil d'Etat, celui-ci dispose d'un pouvoir de cassation s'il est valablement saisi par la partie intéressée.

<sup>13</sup> René CHAPUS, *Droit administratif général*, tome 1, Montchrestien, 12<sup>ème</sup> édition, Paris, 2001, p. 122.

<sup>14</sup> Gérard CORNU, *Vocabulaire juridique*, *op. cit.*, p. 416.

<sup>15</sup> Ibrahim David SALAMI, *Droit administratif*, Cotonou, CeDAT, 2<sup>ème</sup> édition refondue et enrichie, 2021, p. 48.



aux juridictions d'échelon inférieur à l'Administration et aux administrés manifestant ainsi l'autorité de la juridiction suprême<sup>16</sup>. Et même si, pour paraphraser le professeur Salif YONABA, le juge administratif burkinabè n'a pas rendu son arrêt Blanco<sup>17</sup>, ses décisions font autorité et tracent les lignes d'une conduite tant pour l'administration que pour les justiciables.

Le foncier est défini par rapport « à tout ce qui se rattache à un fonds »<sup>18</sup>, c'est-à-dire à un bien immeuble constitué par un domaine qu'on exploite ou un sol sur lequel on bâtit. Toute la réglementation relative au foncier vise à la protection des biens immeubles considérés comme un bien d'une grande importance<sup>19</sup>. Les propriétaires ou les exploitants de fonds bénéficient d'une grande sécurité et protection juridique avec une législation spécifique sur les terres (sol ou sous-sol), qu'il s'agisse de terres appartenant aux personnes publiques ou qu'il s'agisse de terres appartenant à des personnes privées, ou qu'elles soient situées en milieu urbain ou rural. Il en est ainsi d'ailleurs parce que la propriété foncière met en exergue sa valeur importante, car le droit de propriété est un droit fondamental prévu et protégé par la Constitution<sup>20</sup>.

Le système foncier est basé sur des valeurs et des normes de telle sorte que le droit qui en résulte doit tenir compte du contexte social, culturel, économique et politique. C'est ainsi que la politique nationale<sup>21</sup> en matière foncière repose sur une législation fiable, claire et non équivoque concernant les transactions et l'utilisation du sol, la réalisation des droits fonciers<sup>22</sup>. Elle prévoit également des instruments, des mécanismes et des institutions de résolution des conflits fonciers<sup>23</sup> ainsi qu'une limitation du pouvoir discrétionnaire des autorités publiques. La loi protège le propriétaire foncier titulaire d'un titre administratif ou possesseur foncier. Ceux-

---

<sup>16</sup> Elvis Flavien SAWADOGO, « L'exercice du pouvoir normatif par le juge administratif burkinabè », *RBD*, n° 61– 2e SEMESTRE 2020, p. 202.

<sup>17</sup> Salif YONABA, *Droit et pratique du contentieux administratif au Burkina Faso*, Presses Universitaires, Ouagadougou, 2020, p. 34. L'arrêt Blanco étant considéré comme l'arrêt fondateur de l'autonomie du droit administratif français.

<sup>18</sup> *Ibidem*, p.

<sup>19</sup> Au moins depuis la Révolution de 1984, la Haute-Volta devenue Burkina Faso a créé un domaine foncier national afin d'assurer à l'Etat la maîtrise et le contrôle de la terre, voir Kouliga NIKIEMA, *Droit des biens et droit foncier*, Collection Précis de droit burkinabè, PADEG, octobre 2008, p.207.

<sup>20</sup> Voir l'article 15 de la Constitution du 2 juin 1991 en vigueur.

<sup>21</sup> Voir l'exposé des motifs des deux principales lois, la loi de 2009 sur le foncier rural et la loi de 2012 portant Réforme agraire et foncière suscitées.

<sup>22</sup> Les différents titres relatifs au foncier sont constitués de : l'arrêté d'affectation qui est délivré aux services publics en vue de l'accomplissement de leurs missions (y compris logement administratif), le permis urbain d'habiter qui est délivré aux personnes physiques ou morales pour l'occupation des terres urbaines destinées à l'habitation, le permis d'exploiter qui est délivré aux personnes physiques ou morales à des fins d'exploitation lucrative, l'arrêté de mise à disposition qui est accordé aux personnes morales pour l'occupation privative des terres du DFN aux fins d'y exercer des activités non lucratives, l'Attestation de possession foncière rurale qui est délivrée à tout possesseur foncier dont la preuve de la possession est établie.

<sup>23</sup> Voir l'article 7 de la loi n° 034-2009/AN du 16 juin 2009 portant régime foncier rural relativement au contenu de la politique foncière.



ci acquièrent des « *droits (qui) ne sont autre chose que des pouvoirs d'agir* »<sup>24</sup>. Du reste, la loi sur le foncier rural présente la sécurisation foncière comme étant « *l'ensemble des processus, mesures et actions de toutes natures visant à protéger les propriétaires, les possesseurs et utilisateurs de terres rurales contre toute contestation, trouble de jouissance de leur droit ou contre tout risque d'éviction* »<sup>25</sup>.

L'étude présente un intérêt théorique et pratique. D'un point de vue théorique, elle permet de saisir la part créatrice<sup>26</sup> du juge administratif en matière foncière. Malgré l'existence des sources écrites, le droit administratif conserve son caractère jurisprudentiel<sup>27</sup> et le pouvoir normatif du juge administratif s'affirme encore de nos jours<sup>28</sup>. Le juge s'arrogerait d'un pouvoir d'interprétation créatrice<sup>29</sup> et de ce fait, gouverne<sup>30</sup>. Cela est d'ailleurs vérifiable en matière foncière où les textes sont épars et fragmentaires, les meilleures solutions provenant du juge s'inspirant de la « *conscience nationale* »<sup>31</sup>. Et la connaissance des solutions dégagées par le juge emporterait une meilleure protection des droits<sup>32</sup> des bénéficiaires, des acquéreurs ou des possesseurs des droits fonciers<sup>33</sup> à un titre quelconque. Mieux, la connaissance de la jurisprudence participe de la sécurité juridique, c'est-à-dire de la prévention des risques d'échec et les calculs raisonnables avant la prise de toute décision individuelle ; car « *dans un État de droit, la prohibition de l'arbitraire implique que les citoyens doivent pouvoir régler leur conduite, avec un degré suffisant de certitude, à partir des règles existantes et, par conséquent, aussi à partir des précédents établis par le juge* »<sup>34</sup>.

---

<sup>24</sup> W. BELIME, *Philosophie du droit ou Cours d'introduction à la science du droit*, Dijon, Imprimerie de la faculté de droit, 1848, Prolégomène.

<sup>25</sup> C.f l'article 6 de la loi n° 034-2009/AN du 16 juin 2009 suscitée.

<sup>26</sup> Il y a du reste aujourd'hui moins de contestation sur le pouvoir normatif du juge administratif, Bertrand SEILLER, « Jean Rivero, « Sur la rétroactivité de la règle jurisprudentielle » (AJDA 1968, p. 15 et s.) », *RDJ* 2001, p.44.

<sup>27</sup> Rene CHAPUS, *Droit administratif général*, 15<sup>e</sup> éd., tome 1. Montchrestien, Paris, 2001, p. 6.

<sup>28</sup> Elvis Flavien SAWADOGO, « L'exercice du pouvoir normatif par le juge administratif burkinabè », *op. cit.*, p. 200.

<sup>29</sup> Suivant la thèse réaliste du droit, le juge administratif crée, « *soit directement en présence de lacunes des textes réelles ou supposées, soit indirectement par l'interprétation que le juge donne nécessairement des normes contenues dans les textes, lesquelles ne sont pas toujours claires ou univoques* », voir Maryse DEGUERGUE, **50e anniversaire des Grands arrêts de la jurisprudence administrative : Déclin ou renouveau de la création des grands arrêts ?** *RFDA* 2007 p. 255.

<sup>30</sup> Jean RIVERO, « Le juge administratif français : un juge qui gouverne ? », *Dalloz* 195 1, chron. 21.

<sup>31</sup> *Ibidem*.

<sup>32</sup> Les droits consacrés par la loi sont les droits parfaits, dont la jurisprudence a pour but de s'en occuper.

<sup>33</sup> Il faut également remarquer avec le professeur YONABA que le contentieux domanial et/ou foncier occupe près de 20% de l'activité globale du juge administratif et vient en second lieu après le contentieux des agents de l'Etat, Salif YONABA, *Droit et pratique du contentieux administratif au Burkina Faso*, *op. cit.*, p. 303.

<sup>34</sup> Patrick WACHSMANN, « La jurisprudence administrative », *in* (dir.), Pascal GONOD et autres, *Traité de droit administratif*, tome 1, Dalloz, Paris, 2011, p. 587.



D'un point de vue pratique, la justice administrative fête ses soixante ans d'existence<sup>35</sup> en 2024 si l'on prend en compte la date du premier arrêt qui est le 14 mai 1965<sup>36</sup>. Ainsi la connaissance de sa propre jurisprudence permet au juge de se regarder dans le rétroviseur pour voir le chemin parcouru<sup>37</sup>. « *Les juges administratifs eux-mêmes sont conscients, comme d'une évidence, de l'existence et du poids de la jurisprudence : ils ne manquent jamais de se soucier d'insérer la solution à intervenir dans la continuité de cette jurisprudence* »<sup>38</sup>. La connaissance des échecs et des succès rend possible la maîtrise des défis. L'étude susciterait « *le dialogue des professeurs et des juges* »<sup>39</sup> afin d'entretenir cette relation nécessaire entre la doctrine<sup>40</sup> et le juge<sup>41</sup>.

L'étude de la jurisprudence permet dès lors de faire l'état du droit positif ainsi que le niveau d'adaptation des règles aux réalités socio-politiques dans lesquelles celles-ci s'insèrent, car « *la jurisprudence tend à s'adapter à l'évolution politique, économique, sociale et culturelle de la société* »<sup>42</sup>. Aussi la problématique essentielle est-elle de connaître les solutions adoptées par le juge administratif en matière foncière. **Autrement dit quelles sont les caractères de la jurisprudence administrative burkinabè en matière foncière ?** Le contentieux foncier relève en priorité du recours pour excès de pouvoir<sup>43</sup> (REP) par lequel les parties demandent l'annulation de l'acte administratif litigieux<sup>44</sup> directement devant le juge administratif, le recours en appréciation de la légalité<sup>45</sup> étant rare. Assurément, l'on pourrait mieux saisir

---

<sup>35</sup> Ahmed Tidjani BA, *Droit du contentieux administratif burkinabè*, PADEG, Collection « Précis de droit burkinabè », 2007, p. 4 et suivantes.

<sup>36</sup>Chambre administrative de la Cour suprême, 14 mai 1965, ZOUNGRANA Ali Pascal C/ République de Haute-Volta, Recueil des arrêts du Conseil d'Etat, p. 6.

<sup>37</sup> Et l'on sait que la jurisprudence se construit et se consolide avec le temps, voir Damien CONNIL, *L'office du juge administratif et le temps*, Paris, Dalloz, 2012, 904 pages.

<sup>38</sup> Patrick WACHSMANN, « La jurisprudence administrative », *op. cit.*, p. 568.

<sup>39</sup> Maryse DEGUERGUE, *op. cit.*, p. 257.

<sup>40</sup> L'on remarque d'ailleurs que la doctrine s'intéresse peu à la jurisprudence relative à la question foncière. Même *Les grandes décisions de la jurisprudence burkinabè*, célèbre ouvrage du professeur YONABA, n'évoquent qu'une décision relative à cette matière au 19<sup>ème</sup> arrêt, pp 133 et ss. Ce qui montre là également que la question foncière n'apparaît pas comme une priorité dans le choix des arrêts sous commentaire, voir Salif YONABA, *Les grandes décisions de la jurisprudence burkinabè : Droit administratif*, *op. cit.*, p.. Par ailleurs, le même auteur constate que le contentieux foncier et domanial est résiduel, in *Droit et pratique du contentieux administratif au Burkina Faso*, *op.cit.*, p. 303

<sup>41</sup> La nécessité d'un dialogue fécond entre juge administratif national et doctrine nationale, d'un chœur à deux voix.

<sup>42</sup> Demba SY, *Droit administratif*, Dakar, CREDILA, L'Harmattan, 2<sup>ème</sup> revue, corrigée et augmentée, 2014, p. 29.

<sup>43</sup> Le recours pour excès de pouvoir et le plein contentieux constituent les plus importants recours devant le juge administratif suivant une présentation devenue classique. Le recours en appréciation de la légalité et le recours en interprétation sont plutôt moins fréquents.

<sup>44</sup> L'action judiciaire porte particulièrement et précisément sur les actions en reconnaissance ou validation de titres de jouissance, des titres fonciers ou de tous autres titres délivrés aux administrés du fait de l'inobservation des règles foncières par l'Administration.

<sup>45</sup> W. BELIME, *Philosophie du droit ou Cours d'introduction à la science du droit*, *op. cit.*, p. 14.



l'approche du juge administratif burkinabè dans sa double mission de rendre la justice et de créer le droit<sup>46</sup>.

La démarche méthodologique consistera précisément à analyser et à commenter<sup>47</sup> quelques décisions fondatrices de la jurisprudence administrative en matière foncière. Il s'agira beaucoup plus d'un commentaire groupé de plusieurs décisions<sup>48</sup> et particulièrement de la juridiction supérieure<sup>49</sup>. Et bien entendu des illustrations pourraient également provenir des tribunaux administratifs ou de de la Cour administrative d'appel de Ouagadougou. Il existe de nos jours une mine d'or de décisions<sup>50</sup> qui fourniront l'éclairage global et la mise en perspective nécessaire pour mieux comprendre la démarche globale du juge administratif burkinabè.

Le juge de l'excès de pouvoir dispose traditionnellement du pouvoir d'annuler l'acte illégal qui lui est soumis ou de rejeter la requête qui lui est présentée en vue d'assurer le respect de la légalité. Son succès dépend des moyens invoqués<sup>51</sup> à l'appui de la requête. Le juge administratif saisi est tenu d'y répondre en organisant structurellement et formellement sa décision suivant la forme et le fond.

Ainsi les caractères de la jurisprudence administrative en matière foncière seront examinés suivant la démarche du juge à l'examen de la requête en la forme **(I)**, puis à l'examen de la requête au fond **(II)**.

---

<sup>46</sup> Damien CONNIL, *op. cit.*, p. 20.

<sup>47</sup> Le commentaire « comprendra le rappel des faits (si l'arrêt ne s'explique pas suffisamment à ce sujet), l'indication de l'état de la question à la date de la décision, les problèmes juridiques soulevés, la solution donnée par le juge et sa portée », rappelle Pascale GONOD à propos du GAJA, *In 50e anniversaire des Grands arrêts de la jurisprudence administrative : 1952-1956 : La naissance des « Grands arrêts »*, *RFDA* 2007 p. 227.

<sup>48</sup> L'ordre juridictionnel administratif burkinabè est aujourd'hui complet et parfait. Il est prévu par l'article 124 de la Constitution du 2 juin 1991 avec le fonctionnement des tribunaux administratifs depuis 1995, du Conseil d'Etat dans son format actuel depuis 2000 et de la Cour administrative d'appel depuis 2022.

<sup>49</sup> Le tribunal administratif étant la juridiction statuant en premier ressort, les arrêts du Conseil d'Etat le sont sur appel, car celui-ci exerçait les fonctions d'appel jusqu'à l'opérationnalisation de la Cour administrative d'appel en 2022.

<sup>50</sup> Aujourd'hui, il y a une grande disponibilité des jugements et des arrêts des juridictions administratives. En plus du travail remarquable réalisé par le professeur Salif YONABA (*Les grandes décisions de la justice administrative burkinabè*), le Conseil d'Etat lui-même, sous le leadership de ses Premiers Présidents dont les plus emblématiques et pionniers (Venant OUEDRAGO, Souleymane COULIBALY, Marc ZONGO), a réalisé une dizaine de Recueil de jurisprudence de la Haute juridiction de 1965 à nos jours. Mieux, certains arrêts peuvent être consultés en ligne <https://www.juriburkina.justice.gov.bf>. Les deux tribunaux administratifs autonomes de Ouagadougou et de Bobo-Dioulasso produisent également et régulièrement des recueils de leurs jugements.

<sup>51</sup> Il existe en effet de manière classique, quatre cas d'ouverture du REP à savoir l'incompétence, le vice de forme, le détournement de pouvoir et la violation de la loi et des droits acquis, voir Bertrand SELLIER, *Droit administratif* tome 2, *L'action administrative*, Flammarion 2021, Paris, p. 243.



## **I. La jurisprudence relative à l'examen de la requête en la forme**

Les juristes affectionnent l'expression selon laquelle « *la forme tient le fond en l'état* ». Aussi le juge administratif comme tout juge se prononce-t-il tout naturellement d'abord sur sa compétence lorsque les circonstances l'exigent avant d'examiner la recevabilité de la requête. Si l'une des conditions de recevabilité n'est pas remplie, le juge déclare la requête irrecevable<sup>52</sup> et refuse de l'examiner au fond<sup>53</sup>.

En s'en tenant aux conditions de recevabilité les plus fréquemment discutées devant le juge de l'excès de pouvoir, on examinera les conditions relatives à la demande des parties **(A)** ainsi que les conditions relatives à la personne du requérant **(B)**.

### **A. La jurisprudence relative à la demande des parties**

Le juge administratif a marqué particulièrement de ses empreintes la jurisprudence relative à la demande des parties. S'il a une vision large de la notion d'acte administratif attaqué **(1)**, il est resté par contre très rigoureux en matière de délai de recours contentieux où il impose au requérant le respect strict du délai légal de deux mois **(2)**.

#### **1. La notion large de l'acte administratif attaqué**

Le juge apprécie la recevabilité du recours en examinant la nature de l'acte attaqué. C'est que l'acte attaqué est un acte administratif unilatéral à caractère décisoire<sup>54</sup> et faisant grief. En effet l'acte administratif peut être défini comme étant l'acte pris par un organe de l'Administration ou une personne privée exerçant une mission de service public et dont le contentieux relève de la juridiction administrative<sup>55</sup>. Et l'abondance des décisions relatives à la nature de l'acte attaqué témoigne de cette préoccupation pour le juge administratif et les justiciables. Il faut bien comprendre que tous les actes pris par l'Administration ne sont pas attaques devant le juge de l'excès de pouvoir. Seuls sont attaques les actes administratifs ayant un caractère décisoire, c'est-à-dire les actes qui portent atteintes aux droits de l'administré.

L'une des toutes premières décisions qui a trait à l'acte attaqué est l'arrêt n°31 du 12 novembre 1971 opposant Diarra TRAORE et Dioulasso SAMAKE à la Commune de Bobo-Dioulasso. La Chambre administrative de la Cour suprême se reconnaît compétente pour apprécier la légalité

---

<sup>52</sup> Le respect de la procédure est très important pour gagner un procès, voir Bertrand SEILLER, *Droit administratif. L'action administrative*, tome 2, Paris, Flammarion, 2021, p. 168.

<sup>53</sup> Charles DEBBACH et Jean-Claude RICCI, *Contentieux administratif*, Paris, Dalloz, 8<sup>ème</sup> édition, 2001, p.735.

<sup>54</sup> Gilles DARCY, « La décision exécutoire, esquisse méthodologique », *AJDA* 1994 p.663

<sup>55</sup> René CHAPUS, *Droit administratif général*, op. cit., p. 533, Robert MBALLA OWONA, La notion d'acte administratif unilatéral au Cameroun, thèse de doctorat en droit public, Université Yaoundé II, 2010, p. 34 et s.



d'un acte pris sur le domaine privé de l'Etat, car l'acte demeure un acte administratif. Le juge va statuer que « *attendu qu'une telle autorisation, essentiellement provisoire, constitue un acte administratif révocable dont la Chambre Administrative peut apprécier ratione materiae la valeur sans empiéter sur la compétence des tribunaux judiciaires en matière de propriété foncière* »<sup>56</sup>. Le juge opère un monopole de compétence pour apprécier la légalité d'un acte administratif pris sur le domaine privé de l'Etat alors que la distribution des propriétés publiques entre biens du domaine public et biens du domaine privé aurait pu conduire à un traitement juridictionnel différent<sup>57</sup>. Le domaine privé est en principe soumis au droit privé dont le contentieux relève du juge judiciaire<sup>58</sup>. Mais le juge dans une approche globale a préféré réunir le contentieux de l'acte pris sur le domaine de l'Etat entre les mains du juge administratif<sup>59</sup>. Dans cette approche large, est acte administratif attaqué devant le juge de l'excès de pouvoir, tout acte émanant d'une personne publique (Etat, collectivité territoriale, établissement public) et exceptionnellement d'une personne privée dans l'exercice de ses pouvoirs exorbitants de droit commun<sup>60</sup>. Ainsi le recours dirigé contre le procès-verbal de la commission d'attribution des parcelles<sup>61</sup> est recevable sur le fait que l'acte fait grief contrairement à *la lettre de notification du Ministre de l'Administration Territoriale* qui ne l'est pas<sup>62</sup>. Le juge administratif burkinabè conforte l'un des principes généraux du droit selon lequel le recours pour excès de pouvoir est ouvert de plein droit contre toute décision administrative<sup>63</sup>. La chambre administrative motive assez relativement bien sa décision en soutenant : « *attendu, en ce qui concerne le dernier acte, qu'il s'agit d'un acte d'information et non d'une décision*

---

<sup>56</sup> Recueil de jurisprudence de la juridiction supérieure de l'ordre administratif de la Haute Volta au Burkina Faso (De la Chambre administrative de la Cour suprême et de la Haute Cour d'Etat au Conseil d'Etat), 2014, tome II, page 85 et ss. C'est en 2014 et sous le leadership du Premier président Venant OUEDRAOGO que le Conseil d'Etat a réalisé des recueils de jurisprudence de la Haute juridiction de 1965. Ce projet a été poursuivi par les autres Présidents jusqu'au tome IX.

<sup>57</sup> Yves GAUDEMET, *Droit administratif*, Paris, LGDJ, 23<sup>ème</sup> édition, 2020, p. 515.

<sup>58</sup> *Ibidem*, p. 531, voir également René CHAPUS, *Droit administratif général*, tome 1, *op. cit.*, p.534.

<sup>59</sup> Une telle approche est du reste salutaire, car avec l'absence de Tribunal de Conflit, on pourrait assister à un déni de justice si chaque ordre juridictionnel se refusait à connaître des actes pris sur le domaine privé ou alors à un conflit positif de compétence. Le dialogue des juges qui prévaut depuis toujours permet de palier l'absence de tribunal de conflit jusqu'à nos jours.

<sup>60</sup> Au nom de ce principe tous les actes exorbitants des ordres professionnels relèveraient de la compétence de l'ordre administratif sauf attribution législative de compétence. C'est l'exemple de l'Ordre des architectes. Toutefois les actes de l'Ordre des avocats dont les actes relatifs à l'inscription sont l'objet d'appel devant la Cour d'appel du siège du Barreau suivant une attribution législative de compétence (voir l'article 98 de la loi n°016-2000/AN du 23 mai 2000 portant réglementation de la profession d'avocat au Burkina Faso.

<sup>61</sup> Chambre administrative de la Haute Cour d'Etat, SONGO Yré Moussa / Etat Burkinabè et OUEDRAOGO, ZONGO G. Mohamed, OUEDRAOGO Mamoudou et DERRA Saïdou, 30 novembre 1990, Recueil de jurisprudence de la juridiction supérieure de l'ordre administratif (de la Haute Cour d'Etat et de la Chambre administrative de la Cour suprême), tome V, pages 205 et ss,

<sup>62</sup> Voir extraits de l'arrêt suscité.

<sup>63</sup> CE français, 17 février 1950, *Ministre de l'agriculture contre Dame Lamotte*, les Grands arrêts de la jurisprudence administrative (GAJA) 2017, p.362, CE burkinabè,



*susceptible de porter atteinte aux intérêts du requérant ; que par conséquent, le recours contre ledit acte n'est pas fondé, ni dans sa forme, ni dans son fond* »<sup>64</sup>. Cette décision rappelle le débat sur les actes administratifs insusceptibles de recours en l'occurrence les mesures préparatoires (les avis et les vœux) et les mesures postérieures à la décision exécutoire telles que les notifications, les publications, les rappels, les approbations et les confirmations<sup>65</sup>. Justement dans l'espèce examinée par le juge, il s'agissait d'une lettre de notification émanant du ministre en charge de l'Administration territoriale.

Dans une autre espèce, le juge administratif conclut que le plan de lotissement est un acte susceptible de recours pour excès de pouvoir devant le juge administratif<sup>66</sup>. Le juge a également estimé qu'une décision de déguerpissement<sup>67</sup> et leur refus de s'exécuter, la destruction de leurs bâtisses constitue un acte susceptible de recours contentieux<sup>68</sup>.

Pour terminer sur la jurisprudence de l'acte attaqué devant le prétoire du juge administratif, il convient de remarquer que le juge exerce son office essentiellement dans le cadre du recours pour excès de pouvoir et exceptionnellement dans le contentieux de l'appréciation de la légalité. Ainsi par exemple, a-t-il déclaré le recours en déclaration de validité d'un permis urbain d'habiter (PUH) recevable : « *attendu qu'il convient entendre seulement par-là que c'est la chambre administrative requise de déclarer régulier et pleinement valable l'acte que constitue ledit permis* »<sup>69</sup>.

Comme on a pu le constater, plusieurs actes restent susceptibles d'être attaqués devant le juge administratif. Cela va des actes administratifs les plus classiques tels que le permis urbain d'habiter, le permis d'occuper et le permis d'exploiter aux actes les plus divers et inattendus tels que le simple papillon d'attribution<sup>70</sup> et la fiche provisoire d'attribution délivrés par les

---

<sup>64</sup> *Ibidem*.

<sup>65</sup> Charles DEBBACH et Jean-Claude RICCI, *Contentieux administratif, op. cit.*, p. 747.

<sup>66</sup> Chambre administrative de la Cour suprême, 14 décembre 1973, ZAGUIO BASSOLET C/ Gouvernement de Haute-Volta, Recueil de jurisprudence de la juridiction supérieure de l'ordre administratif de la Haute Volta au Burkina Faso (De la Chambre administrative de la Cour suprême et de la Haute Cour d'Etat au Conseil d'Etat), tome II, page 246 et ss.

<sup>67</sup> La décision a été matérialisée par les lettres n°84/CO et 140/CO du 8 mars 1982.

<sup>68</sup> Chambre administrative de la Cour suprême, 11 novembre 1992, PORGO ZINDÉOUMIA Boukary et autres C/ Commune de Ouahigouya, Recueil de jurisprudence de la juridiction supérieure de l'ordre administratif de la Haute Volta au Burkina Faso (De la Chambre administrative de la Cour suprême et de la Haute Cour d'Etat au Conseil d'Etat), tome V, pages 251 et ss.

<sup>69</sup> Chambre administrative de la Cour suprême, 14 décembre 1973, ISSA GUIRA C/ Commune de Ouagadougou, Recueil de jurisprudence de la juridiction supérieure de l'ordre administratif de la Haute Volta au Burkina Faso (De la Chambre administrative de la Cour suprême et de la Haute Cour d'Etat au Conseil d'Etat), tome II, page 239 et ss.

<sup>70</sup> CE burkinabè, 24 juin 2016, BARA Boukaré Khalil c/ Etat burkinabè. Le conseil d'Etat conclut que le papillon d'attribution bien que n'étant pas un titre légal conférant des droits sur un terrain à usage d'habitation donne droit à son titulaire un intérêt et qualité à agir. Mais ce papillon ne peut prévaloir sur une attestation d'attribution régulièrement délivrée.



services communaux, l'attestation d'attribution délivrée par le Receveur des domaines et de la publicité foncière et tout autre émanant de l'autorité communale, préfectorale, provinciale ou ministérielle.

Contrairement à cette démarche généreuse qui permet de soumettre tout acte administratif à la censure du juge de l'excès de pouvoir, le juge administratif burkinabè est resté sur une appréciation stricte du respect légal du délai du recours contentieux.

## 2. Le caractère stricte du délai du recours contentieux

La loi concrétisée par la jurisprudence fixe un délai de recours contentieux de droit commun de deux mois<sup>71</sup>. « C'est un délai qui est bref, de façon que le sort des décisions reste en suspens aussi peu de temps que possible »<sup>72</sup>. Le déclenchement du délai n'est possible que dans la mesure où l'information a été officiellement portée à la connaissance des administrés<sup>73</sup>. Ce délai court à compter de la notification en ce qui concerne les actes individuels ou à compter de la publication ou de l'affichage en ce qui concerne respectivement les actes réglementaires<sup>74</sup> et les actes collectifs. Ce délai est prorogé de deux mois une seule fois<sup>75</sup> en cas de recours administratif<sup>76</sup> gracieux ou hiérarchique valablement exercé. Toutefois, dans certains domaines, des textes peuvent prévoir des délais de recours plus brefs. C'est le cas notamment en matière électorale où le délai de recours contentieux est de trois (03) jours ou soixante-douze (72) heures. En matière de commande publique ce délai est réduit à 15 jours.

En matière foncière, c'est bien entendu le délai commun de deux mois qui reste applicable. Mais la saisine d'une juridiction incompétente suspend le délai du recours. Dans l'affaire SANOGO Alanfa, OUATIARA Soungalo C/ Préfecture de Péni et OUATIARA Soungalo le Conseil d'Etat<sup>77</sup> considère que « la saisine d'une juridiction incompétente suspend le délai de

---

<sup>71</sup> De manière presque invariable le délai de recours contentieux a été fixé à deux mois par les différentes lois relatives aux juridictions administratives. Ainsi selon l'article 19 de la loi relative aux tribunaux administratifs, « le recours au tribunal administratif contre la décision d'une autorité administrative est recevable dans un délai de deux mois ».

<sup>72</sup> René CHAPUS, *Droit administratif général*, op. cit., p.799.

<sup>73</sup> Bertrand SEILLER, « L'entrée en vigueur des actes unilatéraux », *AJDA* 2004 p.1463.

<sup>74</sup> Voir l'article 19 de la loi suscitée.

<sup>75</sup> Le délai du recours est prorogé une seule fois signifie que le requérant qui introduit un recours gracieux infructueux ne peut plus bénéficier d'une prorogation s'il use ensuite un recours hiérarchique. C'est une pratique jurisprudentielle conforme aux lois relatives aux juridictions administratives, voir les articles 19 alinéa 2 et 3 de la loi relative aux tribunaux administratifs.

<sup>76</sup> C'est un recours non juridictionnel fait devant l'autorité auteur de la décision ou devant son supérieur hiérarchique pour demander sa clémence.

<sup>77</sup> Avec l'éclatement de la Cour suprême en 2000, le Conseil d'Etat est de nouveau créé avec la loi organique n°015-2000/AN du 23 mai 2000. Cette loi restera d'application jusqu'à la loi organique n°032-2018/AN du 26 juillet 2018.



*recours devant la juridiction compétente s'agissant de la même affaire mais ce délai se remet à courir à compter du jour où la décision de la juridiction incompétente est devenue définitive ; Que SANOGO Alanfa aurait dû dans les deux mois après la décision d'appel du 17 juillet 1997 introduire son recours contentieux devant le tribunal administratif de Bobo- Dioulasso*<sup>78</sup>». Dans la pratique, la suspension s'assimile à une prorogation de délai de telle sorte que le délai se remet à courir pour un nouveau délai de deux mois à compter de la décision de la juridiction incompétente. Rigoureusement, la prorogation s'entend de l'interruption conservatrice du délai, c'est-à-dire que le délai est interrompu et reprendra son cours pour toute la durée alors que dans le cadre de la suspension, le délai reprend à courir à partir de la durée restante<sup>79</sup>. La brièveté du délai n'a pour principal but que « *le délai de recours contentieux favorise la sécurité juridique des décisions administratives* »<sup>80</sup>.

La sécurité juridique implique la préservation et la stabilité des situations juridiques issues des décisions administratives et consolidées par l'écoulement du temps. Ainsi dans l'affaire OUEDRAOGO Salam et GUIGUEMDE Pogbi Pelga contre Commune de Ouagadougou, OUEDRAOGO Manegzanga et Michel, KIEBRE Gnanédé, la chambre administrative de la Cour suprême a rappelé que l'imposition des délais de recours devant les juridictions administratives s'inscrit dans le respect du principe de la sécurité juridique : « *Considérant que la sécurité juridique impose que les décisions administratives ne puissent pas être indéfiniment remises en cause ; que c'est la raison pour laquelle l'article 155 alinéa 2 impose à tout recourant un délai dans lequel il doit agir ; qu'à l'expiration de ce délai, la décision, même illégale, devient définitive, le requérant forclos et le recours irrecevable* »<sup>81</sup>.

La jurisprudence relative au délai de recours contentieux en droit burkinabè reste surtout marquée par la forclusion pour cause de connaissance acquise de la décision attaquée. Le juge administratif est resté constant depuis 1971, date de ses premières décisions à nos jours. Dans l'affaire BANCE Inoussa C/ Commune de Ouagadougou, la chambre administrative de la Cour

---

<sup>78</sup> CE burkinabè, 27 juin 2003, SANOGO Alanfa, OUATIARA Soungalo C/ Préfecture de Péni, OUATIARA Soungalo, Recueil de jurisprudence de la juridiction supérieure de l'ordre administratif au Burkina Faso (Conseil d'Etat), tome IX, pages 45 et ss.

<sup>79</sup> Mais dans tous les cas, le bénéfice de la prorogation ou de la suspension du délai suppose que la partie intéressée à exercer son recours avant l'expiration du délai de deux mois, Chambre administrative de la Cour suprême, 12 février 1971, BANCE Inoussa C/ Commune de Ouagadougou -Haute-Volta, Recueil de jurisprudence de la juridiction supérieure de l'ordre administratif de la Haute Volta au Burkina Faso (De la Chambre administrative de la Cour suprême et de la Haute Cour d'Etat au Conseil d'Etat), tome II, p. 10.

<sup>80</sup> Cédric MEURANT, « Les intérêts dans l'appréciation de la recevabilité », *RDP* 2014, p. 161.

<sup>81</sup> Chambre administrative de la Cour suprême, 11 avril 2000, OUEDRAOGO Salam, GUIGUEMDE Pogbi Pelga C/Commune de Ouagadougou, OUEDRAOGO Manegzanga Michel, KIEBRE Gnanédé, *in* Recueil des arrêts du Conseil d'Etat 2000, *ined*.



suprême<sup>82</sup> applique la théorie de la connaissance acquise pour déclarer irrecevable le recours de BANCE Inoussa<sup>83</sup> contre l'arrêté du 26 juillet 1967 du Président de la Délégation Spéciale de la Commune de Ouagadougou attribuant la parcelle A du lot n°91 du quartier Gounghin au sieur TIENDREBEOGO Tintibo Jean.

C'est la même conclusion à laquelle est parvenu le juge dans l'affaire SAADOGO Hamado dit Raga Noré et autres contre SAAODO Salfo et Préfet du département de Kadiogo. La requête est déclarée irrecevable pour cause de forclusion par application de la théorie de la connaissance acquise<sup>84</sup>. Les requérants ont eu connaissance de l'arrêté au plus tard lors de l'ordonnance d'expulsion n°91-101/CAO/TGIK/PT du 23 août 1995, à eux notifiée le 29 août 1995. Ainsi leur recours devait intervenir au plus tard le 29 octobre 1995. *« Que de ce fait, le recours intervenu le 16 octobre 1996, près de douze (12) mois après l'écoulement de ce délai de deux (2) mois ne peut qu'être déclaré irrecevable pour cause de forclusion »*. On constate bien que la connaissance acquise repose sur la connaissance d'une date certaine<sup>85</sup> à partir de laquelle le requérant a suffisamment eu connaissance de l'acte attaqué. C'est pourquoi dans une espèce, le juge rejette la théorie faute de date certaine de la connaissance : *« attendu que, faute de preuve contraire et dans l'ignorance totale de la date précise à laquelle l'auteur obtint connaissance de l'acte attaqué, il convient de considérer sa requête comme recevable pour avoir été introduite dans les formes et délais de la loi »*<sup>86</sup>.

---

<sup>82</sup> En 1971, l'ordre administratif burkinabè se résumait à la chambre administrative de la Cour suprême. Elle avait une compétence sur l'ensemble du territoire national pour connaître de tout le contentieux administratif en l'occurrence le recours pour excès de pouvoir contre les décisions de toutes les autorités administratives mais également des recours de plein contentieux. C'est ce qui explique que le juge statue en premier et dernier ressort. L'arrêt est rendu sous la présidence d'un expatrié PASQUIER Pierre, alors Vice-Président de la Cour Suprême et des conseillers MACQUERON Pierre, TOE Zacharie, en présence de Monsieur TANI Edouard, Procureur Général. Il n'y a pas de commissaire du gouvernement à l'image de la situation actuelle, mais plutôt un Procureur faisant office.

Aujourd'hui pour un Permis urbain d'habiter délivré par le maire de la commune de Ouagadougou, le tribunal administratif de Ouagadougou serait compétent en premier ressort à charge d'appel devant la Cour administrative d'appel de Ouagadougou et éventuellement en cassation devant le Conseil d'Etat.

<sup>83</sup> Chambre administrative de la Cour suprême, 12 février 1971, BANCE Inoussa C/ Commune de Ouagadougou -Haute-Volta, Recueil de jurisprudence de la juridiction supérieure de l'ordre administratif de la Haute Volta au Burkina Faso (de la Chambre administrative de la Cour suprême et de la Haute Cour d'Etat au Conseil d'Etat) tome II, pages 9 et ss.

<sup>84</sup> Chambre administrative de la Cour suprême, 11 mars 2000, SAADOGO Hamado dit Raga Noré et autres contre SAAODO Salfo et Préfet du département de Kadiogo, Recueil des arrêts du Conseil d'Etat, 2000, *ined*.

<sup>85</sup> Dans l'espèce suscitée, le juge a pris comme référence la date l'ordonnance d'expulsion qui lui indiquait que son contradicteur était titulaire d'un titre administratif.

<sup>86</sup> Chambre administrative de la Cour suprême, 26 avril 1974, BAYALA Antoine C/ Commune de Ouagadougou, Recueil de jurisprudence de la juridiction supérieure de l'ordre administratif de la Haute Volta au Burkina Faso (de la Chambre administrative de la Cour suprême et de la Haute Cour d'Etat au Conseil d'Etat) tome II, page 288 et ss,



Il faut bien rappeler la parenthèse pendant la Révolution<sup>87</sup> avec la cause manifestement juste qui habilitait le juge à ne pas être tenu par les règles de forme pour recevoir les requêtes. Il s'agit précisément de l'article 3 de l'ordonnance n°85-45/CNR/PRES du 29 août 1985 qui disposait que « *sans se laisser restreindre par une règle de forme, mais en se guidant par les considérations d'équité, le juge civil, pénal ou administratif peut rejeter toute référence à l'écoulement d'un délai de prescription ou de tout autre délai et en dépit de ces considérations ou d'autres de caractère formel faire droit à toute demande manifestement juste* ». Ainsi plusieurs requêtes ont été reçues par le juge administratif sur ce fondement<sup>88</sup>. Mais comme on le sait, le juge ne reçoit la requête que si le requérant a toutes les chances d'être fondé<sup>89</sup>.

Enfin, il convient de signaler la pratique prise par le juge administratif de déclarer irrecevable le recours mais de statuer au fond à titre pédagogique pour débouter le requérant<sup>90</sup>.

Au total, la jurisprudence relative à la demande des parties révèle une certaine constante du juge administratif à accueillir le recours contre tout acte administratif faisant grief tout en demeurant strict sur le délai de recours contentieux. Si au départ, de nombreuses requêtes étaient forcloses, aujourd'hui les justiciables sont mieux renseignés sur le délai de recours.

## **B. La jurisprudence relative à la personne du requérant**

---

<sup>87</sup> On constate que même sous la révolution le principe de la dualité des ordres juridictionnels était respecté avec la création d'une cour administrative d'Etat à côté de la Chambre judiciaire d'Etat.

<sup>88</sup> Chambre administrative de la Haute Cour d'Etat, SABO Aly C/ Commune de Bobo-Dioulasso, 20 février 1987, Recueil de jurisprudence de la juridiction supérieure de l'ordre administratif (de la Haute Cour d'Etat et de la Chambre administrative de la Cour suprême), tome V, pages 18 et ss.

<sup>89</sup> « *Attendu que l'ordonnance 85/45/CNR/PRES du 29 août 1985 dont pouvait se prévaloir la Cour ne saurait trouver ici application car il est constant ainsi que le révèle le dossier soumis à l'appréciation de la Cour, que l'acte objet du présent recours ne souffre d'aucun vice tant de forme que de fond ; Attendu qu'il convient de déclarer la requête irrecevable pour avoir été introduite hors délai* », voir Chambre administrative de la Haute cour d'Etat, GAMBOUE A. André C/ Etat Burkinabè, 29 avril 1988, Recueil de jurisprudence de la juridiction supérieure de l'ordre administratif de la Haute Volta au Burkina Faso (de la Chambre administrative de la Cour suprême et de la Haute Cour d'Etat au Conseil d'Etat) tome V, pages 83 et ss. Cette tendance de la connaissance se poursuit de nos jours avec les récentes décisions, voir par exemple CE burkinabè, 14 décembre 2017, Ayants droits de SAWADOGO Yacouba c/Commune de Ouagadougou et GUIGMA Rindélé Serge. La connaissance acquise est établie, car le requérant a eu connaissance de l'acte litigieux au cours d'un recours juridictionnel engagé devant le tribunal de grande instance.

<sup>90</sup> La Chambre administrative de la Haute Cour d'Etat note : « *attendu que l'article 120 alinéa 2 de l'ordonnance n°84079/CNR/PRES stipule : "En cas de recours contre la décision d'une autorité administrative, une copie de cette décision est jointe à la requête" ; Attendu qu'en l'espèce une copie du permis urbain d'habiter de SANFO Morou n'a pas été jointe à la requête ; Qu'elle doit en principe être déclarée irrecevable* ». Puis, il « *déclare la requête de SAKANDE Lassané irrecevable tant à la forme qu'au fond* » dans le dispositif en des termes quelque peu confus, voir Chambre administrative de la Haute Cour d'Etat, : SAKANDE Lassané C/ Commune de Ouagadougou, 13 octobre 1987, Recueil de jurisprudence de la juridiction supérieure de l'ordre administratif (de la Haute Cour d'Etat et de la Chambre administrative de la Cour suprême), tome V, pages 39 et ss



Le recours pour excès de pouvoir n'est pas, contrairement à ce que l'on pourrait penser, une « *action populaire* », c'est-à-dire un recours ouvert à tous sans conditions. Des conditions de recevabilité permettent d'éviter une surcharge du juge administratif et correspondent également au vieil adage romain très connu en procédure civile selon lequel « *pas d'intérêt pas d'action* ». Du reste, le juge administratif s'inspire très largement des principes et règles de la procédure civile et du droit commun pour affiner sa jurisprudence. C'est ainsi que l'administré qui saisit le juge doit justifier d'une certaine qualité ou capacité générale à agir en justice et d'un intérêt évident à en demander l'annulation de l'acte administratif.

Dans son office, le juge administratif a une approche large et favorable au requérant quant à la qualité à agir (1) et l'intérêt à l'annulation de l'acte (2).

### **1. L'acceptation large de la qualité à agir**

La qualité à agir s'apprécie en la personne du requérant et se confond à la capacité générale d'ester en justice. En la matière, ce sont les règles de droit commun qui s'appliquent dans l'examen de la requête. L'on distingue la capacité de jouissance de la capacité d'exercice.

La première est conférée à toute personne physique ou morale alors que la seconde repose en règle générale sur le discernement en ce qui concerne les personnes physiques ou la représentation pour les personnes morales. Ainsi les mineurs non émancipés et les majeurs placés sous tutelle en raison de l'altération de leurs facultés mentales ou les personnes sous condamnation pénale n'ont pas la qualité pour agir devant le juge administratif. Le principe est que toute personne physique dispose de la qualité pour agir en justice, soit personnellement, soit par l'intermédiaire d'un représentant.

La représentation est également nécessaire pour les personnes morales à condition d'avoir la personnalité juridique. Même sans personnalité juridique, une personne morale pourrait toujours ester en justice s'il s'agit justement de contester le refus d'octroi de sa personnalité juridique, c'est-à-dire pour défendre son droit à l'existence juridique. Ces situations sont fréquentes<sup>91</sup> en France où une collectivité publique étrangère peut ester en justice<sup>92</sup>.

Les associations et les syndicats disposent de la qualité pour ester devant le juge administratif lorsqu'il s'agit de défendre leurs intérêts collectifs identifiables à partir de leur objet social. Ils ne peuvent agir contre les décisions individuelles que contre les actes positifs ou lorsque ceux-

---

<sup>91</sup> CE français 21 mars 1919, Dme Polier, *Rec.*,299, conl. Riboulet, CE 22 avril 1955, Association franco-russe dite Rousky-Dom, *Rec.*,202.

<sup>92</sup> CE français 27 mars 1991, Ville de Genève, *RFDA* 1991. 989.



ci portent atteinte indirectement à leurs intérêts collectifs. Certes dans les affaires relatives au foncier, les recours à l'initiative des personnes morales sont rares de telle sorte que nos recherches n'ont pas permis d'en trouver. Mais en matière de liberté syndicale, le juge administratif burkinabè reconnaît le droit d'ester en justice des associations et des syndicats, ce qui permet de faire une extrapolation.

Par exemple, dans une espèce, le Conseil d'Etat affirme que « *d'autre part, les sept (7) magistrats demandeurs sont directement concernés par la décision attaquée et ont, de ce fait, qualité et intérêt à agir comme le SBM, organisation syndicale ayant pour objectifs la défense des intérêts matériels et moraux tant de ses membres que de la profession et dont le secrétaire a expressément reçu procuration des requérants* »<sup>93</sup>. Par ce recours les requérants personnes physiques et le syndicat burkinabè des magistrats (SBM) personne morale entendaient s'opposer au décret portant promotion de magistrats par nomination. De toute évidence, la recevabilité des recours des groupements est fonction de la distinction entre les actions corporatistes et les actions individuelles, les premières étant par principe recevables alors que la recevabilité est contestée pour les secondes<sup>94</sup>.

De manière générale, le juge est largement ouvert<sup>95</sup> et plus libéral en matière de recours pour excès de pouvoir. Tout se passe comme si pour le juge administratif toute personne susceptible de tirer profit de l'acte ou de perdre des droits résultant de celui-ci est fondé à en contester suivant la voie du recours pour excès de pouvoir.

Par ailleurs, la qualité à agir est moins disputée devant le prétoire du juge administratif que l'intérêt à agir même si le juge observe une politique jurisprudentielle similaire pour admettre le plus possible de requêtes.

## **2. L'acceptation large de l'intérêt à agir**

L'intérêt à agir correspond au principe civiliste suivant lequel « *pas d'intérêt pas d'action* ». Ainsi le requérant doit-il justifier d'un intérêt direct, personnel, certain et légitime, « *parce qu'on n'a pas d'action si l'on ne peut retirer aucun effet utile du jugement qu'on sollicite* »<sup>96</sup>. Il peut être recherché l'intérêt matériel ou moral notamment en ce qui concerne particulièrement

---

<sup>93</sup> Chambre administrative de la Cour suprême 14 septembre 2001, Syndicat burkinabè des magistrats (SBM) et sept autres magistrats, voir Salif YONABA, *Les grandes décisions de la jurisprudence burkinabè : Droit administratif*, op. cit., p.252.

<sup>94</sup> Demba SY, *Droit administratif*, op. cit., p. 120.

<sup>95</sup> Charles DEBBASCH et Frédéric COLIN, *Droit administratif*, Economica, 12<sup>ème</sup> édition, Paris, p. 744.

<sup>96</sup> Edouard LAFERRIERE, *Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux*, Paris, 1888, t. II. p. 404.



les groupements religieux, « *recevables à critiquer une décision qui porte atteinte à leur foi ou à leurs idées* »<sup>97</sup>.

Mais pour l'essentiel devant le prétoire du juge administratif, les questions récurrentes sont liées à l'intérêt direct et personnel. Il est en effet admis que l'acte attaqué doit porter une atteinte évidente aux intérêts du requérant qui en demande l'annulation. Il doit donc exister une certaine relation entre l'acte administratif faisant grief et la qualité dont se prévaut le requérant<sup>98</sup>. L'approche large du juge administratif burkinabè dans l'appréciation du caractère direct et personnel de l'intérêt répond en écho l'analyse de René CHAPUS pour qui l'intérêt invoqué est suffisant « *dès lors qu'il n'est pas lésé de façon exagérément incertaine ou exagérément indirecte* »<sup>99</sup>.

En matière de recours pour excès de pouvoir, la violation d'un droit subjectif n'est pas évidente, puisqu'il s'agit en principe de la défense d'un droit objectif en l'occurrence la protection de l'ordre juridique de toute impureté. Dans cette situation, le juge recherche une relation aussi infime soit-elle entre l'acte administratif litigieux et le plaideur<sup>100</sup>. D'ailleurs dans certaines situations, les actes juridiques ne visent pas des particuliers nommément désignés ou identifiés. Quoiqu'il en soit, le juge administratif s'est inscrit dans cette approche large de l'intérêt à agir. Ainsi le requérant dispose-t-il d'un intérêt à agir dès lors que l'annulation demandée pourrait lui permettre de se maintenir sur les lieux. Le recours apparaît comme « *une stratégie individualiste de contestation d'une décision qui affecte le patrimoine du requérant, son statut, voire, pour une personne morale, son existence ou ses conditions de fonctionnement* »<sup>101</sup>. En droit comparé, il convient de rappeler que le juge administratif français a pour tradition d'ouvrir son prétoire. C'est « *ainsi des contribuables locaux, des usagers d'un service public, des membres d'assemblées délibérantes* »<sup>102</sup> qui peuvent bénéficier de l'intérêt à agir.

Le Conseil d'Etat va affirmer expressément : « *considérant que KONE DRA Christophe, régulièrement recensé dans la zone non lotie de Boulmiougou a été, suites aux opérations de lotissement de 1985, attributaire de la parcelle querellée ; que OUEDRAOGO Issa occupa sans droit une maisonnette en banco située sur ladite parcelle et épargnée par les terrassements d'ouverture de voies* », (.....) ; *Considérant que OUEDRAOGO Issa qui s'était vu abandonner*

---

<sup>97</sup> Charles DEBBACH et Jean-Claude RICCI, *Contentieux administratif*, op. cit., p. 767.

<sup>98</sup> *Ibidem*.

<sup>99</sup> René CHAPUS, *Droit administratif général*, op. cit., p. 795, voir également l'arrêt du CE français 28 mai 1971, Damasio, Rec., 391.

<sup>100</sup> Charles DEBBASCH et Jean-Claude RICCI, *Contentieux administratif*, Dalloz, 8<sup>ème</sup> édition, Paris, p.323.

<sup>101</sup> Cédric MEURANT, « Les intérêts dans l'appréciation de la recevabilité », op. cit. , p. 162.

<sup>102</sup> *Ibidem*, p. 164.



la parcelle litigieuse par KONE DRA Christophe sous conditions suspensives y a érigé un bâtiment pour loger sa famille ; qu'en demandant l'annulation du PUH ainsi mis en cause, il entend se maintenir sur les lieux ; qu'on ne saurait donc régulièrement lui nier un intérêt à agir dans la procédure qu'il a ainsi engagée »<sup>103</sup>. Monsieur OUEDRAOGO Issa qui ne dispose d'aucun titre de jouissance a néanmoins un intérêt direct et personnel à l'annulation du Permis urbain d'habiter délivré au profit de KONE DRA Christophe.

Pour mieux protéger les intérêts du tiers qui se trouve dans la plupart des cas doublement<sup>104</sup> victime de l'éviction sur la parcelle, le juge administratif prend l'habitude de le citer en intervention forcée de telle sorte qu'il apparaît le vrai défendeur<sup>105</sup> intéressé au maintien de l'acte dont l'annulation est demandée. En tout état de cause, « l'analyse démontre que le procès administratif se recentre sur la défense des intérêts personnels, tandis que le constat est plus nuancé à propos des intérêts impersonnels »<sup>106</sup>. L'activité juridictionnelle vise à protéger les intérêts des administrés grâce à cette politique jurisprudentielle<sup>107</sup>, car derrière cette apparence de contentieux objectif du recours pour excès de pouvoir se cache très spécifiquement la défense d'un intérêt subjectif dont l'annulation ou le maintien de l'acte profiterait au requérant qui en a l'initiative du recours ou le tiers.

Le juge administratif utilise indistinctement les termes de *qualité à agir* ou *l'intérêt à agir*. Ainsi dans l'affaire Nacro Djibril contre Commune de Léo, le Conseil d'Etat soutient en substance que tout occupant a intérêt, lui donnant qualité pour agir en justice aux fins de réparation du dommage causé à ses biens, sans qu'il n'ait besoin de démontrer sa propriété sur les constructions endommagées<sup>108</sup>. La qualité et l'intérêt à agir sont d'ailleurs des moyens d'ordre public pouvant donc être soulevés d'office par le juge<sup>109</sup>. Si toutes les conditions de forme sont réunies, le juge s'oblige à statuer au fond sur les mérites de la requête.

---

<sup>103</sup> CE burkinabé 25 février 2000, OUAEDRAOGO Issa C/Commune de Ouagadougou KONE DRA Christophe, Recueil des arrêts du Conseil d'Etat 2000, *ined*, p.79 et ss,

<sup>104</sup> Non seulement l'acte administratif lui est rarement notifié, mais en plus il peut lui être opposé la théorie de la connaissance acquise qui conduirait sa requête à être frappée de forclusion, une irrecevabilité irrémédiable.

<sup>105</sup> L'autorité administrative auteur de l'acte litigieux est bien juridiquement le défendeur. Mais le plus intéressé à la procédure en plus du requérant est justement ce tiers intervenant volontaire ou forcé de la procédure.

<sup>106</sup> Cédric MEURANT, « Les intérêts dans l'appréciation de la recevabilité », *op. cit.*, p. 161.

<sup>107</sup> Émilie BARBIN, « Les « intérêts sauvés ». L'office du juge administratif », *RDP* 2017, p. 168.

<sup>108</sup> CE du Burkina Faso, 31 janvier 2014, Nacro Djibril C/ Commune de Léo, disponible sur <https://www.juriburkina.justice.gov.bf>

<sup>109</sup> « Mais considérant que ces notions d'intérêt et de qualité à agir sont d'ordre public et peuvent être soulevées en tout état de la procédure par les parties ou par le juge lui-même si les parties ne s'en prévalent pas », in Chambre administrative de la Cour suprême 14 septembre 2001, Ligue pour la défense de la liberté de la presse (LDLP), Salif YONABA, *Les grandes décisions de la jurisprudence burkinabè : Droit administratif, op. cit.*, p.211.



## II. La jurisprudence relative à l'examen de la requête au fond

L'examen au fond des requêtes oblige le juge à vérifier le respect de la légalité de l'acte administratif. Classiquement<sup>110</sup>, on distingue les moyens de légalité externe<sup>111</sup> et les moyens de légalité interne<sup>112</sup>. L'analyse des décisions de la justice administrative burkinabè révèle que les contestations de la légalité ont fréquemment attiré au faux<sup>113</sup> et à l'usage du faux, au non-respect par l'autorité administrative de la procédure d'attribution ou de retrait avant réattribution, aux doubles attributions, à des contestations de propriété sur les terrains faisant l'objet d'attribution. Concrètement dans le contrôle de l'activité d'édiction des actes administratifs, le juge étend son office dans deux directions à savoir le contrôle de la légalité externe (A) et le contrôle de la légalité interne (B).

### A. La jurisprudence relative au respect de la légalité externe

Le contrôle de la légalité externe consiste à apprécier la façon dont l'acte administratif a été édicté. L'acte administratif est en effet signé par une autorité compétente et suit certaines formalités pour son édicition. L'analyse des décisions de justice administrative fait ressortir que le juge impose à l'autorité administrative deux principales obligations, le respect des domaines de compétences des autorités administratives (1) ainsi que le respect de la procédure d'élaboration de l'acte administratif (2).

#### 1. Le respect des domaines de compétences des autorités

Lorsqu'une autorité administrative prend une décision, elle doit en avoir la compétence pour le faire sinon l'acte encourt annulation. « *La compétence est l'aptitude légale d'une autorité ou d'un agent à prendre certains actes* »<sup>114</sup>. L'étendue de ce pouvoir est définie par les textes en vigueur. Ainsi en matière foncière, les différentes lois successives définissent les autorités habilitées à délivrer les titres de jouissance, les titres fonciers ou tout acte créateur de droits. Il

---

<sup>110</sup> Selon les classifications des moyens de légalité faites par Edouard LAFERRIERE rappelées par René CHAPUS, il en existe quatre à savoir l'incompétence (de l'auteur de l'acte ou de l'autorité signataire du contrat), le vice de forme, la violation de la loi et le détournement de pouvoir, René CHAPUS, *Droit administratif général* tome 1, *op. cit.*, p.1020.

<sup>111</sup> La légalité externe fait référence aux annulations tenant à l'incompétence de l'auteur de l'acte administratif et aux vices de forme et de procédure qui entacherait le processus d'élaboration de l'acte litigieux.

<sup>112</sup> Il s'agit du détournement de pouvoir et de la violation de la loi.

<sup>113</sup> Voir Chambre administrative de la Cour suprême, 13 novembre 1970, TIENDREBEOGO Tiga Casimir C/ Commune de Ouagadougou. Il s'agit de la requête en date du 30 juillet 1970 du sieur TIENDREBEOGO Tiga Casimir tendant à l'annulation de l'arrêté n°544 du 5 juin 1959 du gouvernement de la Haute-Volta qui accordait à NIANDA Eloi, le permis urbain d'habiter la parcelle K du lot n°80 du quartier Dapoya II du centre loti de Ouagadougou, Recueil de jurisprudence de la juridiction supérieure de l'ordre administratif de la Haute Volta au Burkina Faso (de la Chambre administrative de la Cour suprême et de la Haute Cour d'Etat au Conseil d'Etat) tome, I, pages 384 et ss.

<sup>114</sup> Charles DEBBASCH et Frédéric COLIN, *Droit administratif, op. cit.*, p. 756.



s'agit selon le cas du maire ou le Président de la délégation spéciale, le préfet, le haut-commissaire, les ministres.

Si une autorité prend un acte en dehors de ses compétences, l'acte sera annulé pour vice d'incompétence. En fait le vice est constitué lorsque l'auteur de l'acte n'avait pas le pouvoir légal de prendre cette décision, car ce pouvoir est attribué à une autre autorité<sup>115</sup>. En dehors des situations de délégations de compétence rigoureusement réglementées<sup>116</sup>, chaque autorité administrative ne peut décider que pour les domaines relevant de ses compétences. On distingue généralement trois vices d'incompétences à savoir l'incompétence matérielle, l'incompétence territoriale et l'incompétence temporelle. Mais c'est l'incompétence matérielle, c'est-à-dire celle en raison de la matière qui est la plus fréquemment invoquée à l'appui des recours. C'est notamment le cas lorsqu'une autorité intervient dans une matière étrangère à ses attributions<sup>117</sup>. Ainsi dans l'affaire dame Fanta KOITA contre Commune de Bobo, la Chambre administrative de la Cour suprême a annulé le permis urbain d'habiter délivré le 14 août 1964 et portant sur la parcelle FI du lot n°208 du quartier Hamdallaye à Bobo-Dioulasso<sup>118</sup> pour incompétence du maire à délivrer un PUH sur le domaine privé de l'Etat. Cet arrêt du 11 juin 1965 est le troisième arrêt rendu par la juridiction administrative nationale et le premier en matière foncière<sup>119</sup>. L'on notera également que l'arrêt est rendu avec une composition comprenant deux expatriés français et trois nationaux et en présence d'un procureur de la République exerçant les fonctions de commissaire de gouvernement<sup>120</sup>.

La Chambre administrative a été saisie par dame KOITA Fanta non pas dans le cadre d'un recours pour excès de pouvoir classique, mais à la suite d'un renvoi du Tribunal de Première Instance de Bobo-Dioulasso aux fins de déguerpissement le sieur SAKHO Mahamoudou qui occupait la parcelle en cause. Les deux y disposant chacun d'un permis urbain d'habiter, celui

---

<sup>115</sup> Ibrahim David SALAMI, *Droit administratif, op. cit.*, p. 426.

<sup>116</sup> La délégation de compétence doit être prévue par un texte pour une durée précise et ne peut concerner les compétences personnelles.

<sup>117</sup> René CHAPUS, *Droit administratif général, op. cit.*, p. 1024.

<sup>118</sup> Chambre administrative de la Cour suprême, 11 juin 1965, dame Fanta KOITA contre Commune de Bobo, Recueil de jurisprudence de la juridiction supérieure de l'ordre administratif de la Haute Volta au Burkina Faso (de la Chambre administrative de la Cour suprême et de la Haute Cour d'Etat au Conseil d'Etat) tome I, pages 12 et ss.

<sup>119</sup> Le premier arrêt rendu le 14 mai 1965 s'est conclu par un désistement d'instance, le second arrêt est rendu le 28 mai 1965 et c'est ce troisième arrêt qui trace ces lignes jurisprudentielles en décidant que le maire de Commune ne peut prendre un PUH portant sur le domaine privé de l'Etat. Il faut également de rappeler que la jurisprudence nationale commence en 1965 avec les premiers arrêts de la Chambre administrative de la Cour suprême. Cette année judiciaire aura été marquée par cinq arrêts.

<sup>120</sup> La Chambre était ainsi composée : BAUMES Léopold, Président de la Chambre Administrative ; PRESIDENT, Paul MARCHAUD, Conseiller, Sériba Charles TRAORE, Conseiller, Zacharie TOE, membre ; Sidiki SANON, membre ; en présence de monsieur Edouard TANI, procureur Général et de monsieur Baba DJIRE, Secrétaire Général.



de SAKHO Mahamoudou datant du 21 avril 1941 et celui de KOITA Fanta datant du 14 août 1963, la juridiction administrative a été saisie pour apprécier la validité du second permis. Le juge va considérer que l'examen de l'autorité administrative compétente « *qui touche à l'existence même de l'acte doit être entreprise même en l'absence de conclusions des parties à cet égard en raison du caractère d'ordre public de l'ordre des compétences* »<sup>121</sup>. En fait, le juge s'est autosaisi de la compétence, parce qu'étant un moyen d'ordre public.

Il constate également que la parcelle objet du permis de dame KOITA Fanta fait partie du lotissement du quartier Hamdallaye de Bobo-Dioulasso immatriculé au nom de la République de Haute-Volta qui en est propriétaire. Or aux termes de l'article 96 de la loi du 12 juillet 1960 relative au domaine privé de l'Etat, l'attribution des terrains dans les zones des centres lotis est faite par le chef de la circonscription administrative après avis d'une commission. Dès lors le maire qui n'a reçu aucune délégation de compétence pour le faire « *était incompétent pour attribuer en vue de l'habitation les parcelles de ce lotissement* »<sup>122</sup>. En effet la loi du 12 juillet 1960 distinguait le domaine public du domaine privé de l'Etat. Le juge conclut à la violation de l'article 96 de la loi du 12 juillet 1960, car celle-ci attribuait compétence aux autorités nationales pour procéder à toute attribution sur le domaine privé de l'Etat et non au maire.

Le juge administratif a saisi l'occasion que lui offrait l'incompétence pour annuler le permis de dame KOITA Fanta sans avoir à se prononcer sur le permis du tiers intervenant SAKHO Mahamoudou. L'annulation du permis de l'une valide *ipso facto* celui de l'autre. D'ailleurs tenu par les limites de sa saisine, la Chambre administrative ne pouvait statuer sur la légalité du PUH de SAKHO Mahamoudou sous peine de statuer *ultra pepita*. D'un autre côté, l'on remarquera que dès ce premier arrêt du 11 juin 1965 en matière foncière, le juge administratif a pris l'habitude de systématiquement citer le tiers intervenant à une comparution volontaire qui protège bien entendu ses droits.

En définitive, le juge administratif burkinabè veille à ce que les autorités administratives respectent strictement leur domaine de compétence sous peine d'annulation d'office de l'acte qui en résulterait. Aussi réserve-t-il une appréciation rigoureuse au respect de la procédure d'élaboration de l'acte.

## 2. Le respect de la procédure d'élaboration de l'acte

---

<sup>121</sup> Extraits de l'arrêt sus-cité.

<sup>122</sup> Extraits de l'arrêt sus-cité.



L'élaboration des actes administratifs obéit à un certain nombre de principes dont notamment le principe du contradictoire, le principe de non rétroactivité, le principe d'impartialité, le principe de publicité et le principe de transparence. Ces principes constituent, ce que l'on appelle la procédure administrative contentieuse<sup>123</sup> dont le respect constitue une garantie de protection pour les administrés<sup>124</sup>. En matière foncière, le juge de l'excès de pouvoir reste attaché au respect de la procédure d'attribution et/ou la procédure de retrait telle que prévue par la réglementation en vigueur<sup>125</sup>.

Le vice de procédure est défini par René CHAPUS comme étant « *la méconnaissance d'une règle organisant la procédure d'élaboration des décisions (ou celle de la conclusion des contrats) et qui sont destinées à éclairer l'autorité compétente, ainsi que dans certains cas à garantir de plus le respect de droits et intérêts des administrés* »<sup>126</sup>. Le Burkina Faso anciennement Haute Volta a connu plusieurs législations relatives au foncier. Chacune d'elle prévoit une procédure d'attribution des parcelles dont le respect scrupuleux emporte validité de l'ensemble de la procédure. Ces procédures constituent des garanties pour le respect des droits des administrés. C'est pourquoi, elles sont qualifiées de formalités substantielles, car leur inobservation conduit à l'annulation de l'acte administratif contrairement aux formalités non substantielles qui n'entraînent pas annulation de l'acte.

Ainsi dans l'affaire OUEDRAOGO Emmanuel et OUEDRAOGO Martial C/ Commune de Ouagadougou, la chambre administrative de la Cour suprême annule pour non-respect la procédure de lotissement et tous les actes subséquents<sup>127</sup>. La Chambre avance que : « *attendu qu'il résulte d'une lettre n° 138/CT, déposée le 25 mai 1972 par le Directeur du cadastre et jointe au dossier de la procédure, que la défenderesse ne fit établir aucun plan préalable de lotissement du quartier Bissiga et ne se soumit à aucune des formalités que prévoit la loi 77/60/AN avant de prendre sa délibération n°2/CO du 22 mars 1972 décidant l'ouverture de travaux de lotissement et d'alignement* ».

---

<sup>123</sup> Jean-Marie AUBY, « La procédure administrative non contentieuse », *Dalloz*, 1956, Chronique, Edmond Honorat, « L'acte administratif unilatéral et la procédure administrative non contentieuse », *AJDA* 1996, p.76, Pascale GONOD, « Codification de la procédure administrative. La fin de « l'exception française » ? », *AJDA*, 2014 p.395 et notre article « Vers une juridictionnalisation des décisions administratives au Burkina Faso ? RBD n°53, 2<sup>ème</sup> semestre, 2017, p. 63.

<sup>124</sup> Salif YONABA, *Droit et pratique du contentieux administratif au Burkina Faso*, *op.cit.*, p.219.

<sup>125</sup> Si l'une ou l'autre des formalités n'est pas rigoureusement respectée, l'acte d'attribution et/ou de retrait encourt annulation pour vice de procédure.

<sup>126</sup> René CHAPUS, *Droit administratif général*, *op. cit.*, p. 1030.

<sup>127</sup> Chambre administrative de la Cour suprême, 23/06/1972, OUEDRAOGO Emmanuel et OUEDRAOGO Martial C/ Commune de Ouagadougou, Recueil de jurisprudence de la juridiction supérieure de l'ordre administratif de la Haute Volta au Burkina Faso (de la Chambre administrative de la Cour suprême et de la Haute Cour d'Etat au Conseil d'Etat) tome II, pages 163 et ss.



*Attendu que cette omission constitue un excès de pouvoir pour violer les dispositions de la loi 77/60/AN, que les raisons d'urgence invoquées ne l'excusent pas et que la délibération attaquée doit être annulée, ainsi que par voie de conséquence son arrêté d'approbation n° 128/IS/DI/C rédigé le 24 avril 1972) ». En effet les sieurs OUEDRAOGO Emmanuel et Martial, occupants coutumiers de concessions sises au quartier Bissiga de Ouagadougou ont été frappés d'alignements emportant leur déguerpissement sans titre de leurs terres.*

Dans cette espèce, le juge considère que l'omission d'un plan de lotissement s'assimile à une violation de la loi. En effet dans le processus de lotissement tel que prévu par la réglementation en vigueur, un plan de lotissement est préalablement requis afin de fixer les droits des superficiaires par une détermination des espaces non encore lotis du périmètre urbain et le déguerpissement des occupants sans titre. Cette étape de l'élaboration du plan protège à n'en point douter les droits des administrés, car elle réduit de toute évidence le pouvoir discrétionnaire de l'administration dans le processus de lotissement.

Dans l'affaire Préfet de Koubri contre la Société de commerce et d'investissement (SCI) et YERBANGA Daogo Amado, le Conseil d'Etat sauve le propriétaire d'une exploitation commerciale de l'annulation de son titre d'exploitation<sup>128</sup>. La Haute juridiction infirme le jugement du tribunal administratif de Ouagadougou en rappelant que pour l'attribution des terres rurales non aménagées, la loi renvoie à l'accord préalable des autorités coutumières, les superficiaires qui, à ce titre, peuvent, au moyen d'un procès-verbal de palabre, autoriser toute personne, qui en fait la demande, à occuper les terres libres, inexploitées ou abandonnées. Dès lors, l'arrêté préfectoral portant attribution provisoire d'un terrain qui se fonde sur un procès-verbal de palabre marquant l'accord des superficiaires reste valable.

Par ailleurs, la mise en valeur est une condition essentielle de la consolidation des droits de l'attributaire sur le terrain. Suivant cette logique, le Conseil d'Etat annule le Permis Urbain d'Habiter (PUH) établi au nom d'une personne qui n'a pas procédé à la mise en valeur conformément à la réglementation en vigueur<sup>129</sup>. Par ailleurs, l'administré à qui l'administration a promis une parcelle et qui a été le premier à accomplir les formalités exigées doit être préféré à toute autre personne<sup>130</sup>. Il s'agit dans cette espèce de protéger les droits de l'acquéreur diligent

---

<sup>128</sup> CE burkinabè, 10 mai 2011, Préfet de Koubri contre la Société de commerce et d'investissement (SCI) et YERBANGA Daogo Amado, disponible en ligne <https://www.juriburkina.justice.gov.bf>.

<sup>129</sup> Conseil d'Etat, 10 octobre 2017, KABRE Issa c/ mairie de Boulmiougou et SIMPORE Noufou dit Denis, disponible en ligne <https://www.juriburkina.justice.gov.bf>

<sup>130</sup> Chambre administrative de la Haute Cour d'Etat, Dame ZOUNGRANA née OUEDRAOGO Aoua C/ Commune de Ouagadougou, 26 juin 1987, Recueil de jurisprudence de la juridiction supérieure de l'ordre administratif de la Haute Volta au Burkina Faso (de la Chambre administrative de la Cour suprême et de la Haute Cour d'Etat au Conseil d'Etat) tome V, pages 34 et ss,



en cas de doubles attributions. Ainsi le premier attributaire à avoir accompli les formalités exigées par la réglementation en vigueur consolide ses droits.

Dans la même espèce et par soucis d'équité, le juge administratif a estimé que la deuxième personne étant également de bonne foi devrait bénéficier d'une autre parcelle. Ainsi le juge a eu plus d'inventivité et de créativité pour reconnaître les droits à ce deuxième attributaire qui risquait d'être véritablement lésé. Il ne s'agit pas moins d'un contrôle du pouvoir discrétionnaire de l'administration. Par contre, le juge administratif manque d'audace lors de l'examen de l'attribution des parcelles dans certaines circonstances. Certes l'administration dispose d'un pouvoir discrétionnaire dans l'attribution des parcelles, mais le juge aurait pu utiliser la technique de l'erreur manifeste d'appréciation pour examiner les situations où l'administration communale attribue plus de parcelles à des non-résidents en zone non lotie au détriment des résidents surtout que la réglementation depuis le régime du Conseil national de la Révolution (CNR) à nos jours prévoit un ordre de priorité. Ainsi selon l'article 4 de l'Ordonnance 84-22 du 22 mai 1984 instituant les opérations spéciales de lotissement des villes et localités de la Haute Volta<sup>131</sup>, seules auront droit à une parcelle les personnes physiques chefs de ménages ayant un besoin réel de logement<sup>132</sup> selon certains critères et ordres de priorité<sup>133</sup>. Si ces règles de priorité et d'ordres avaient été respectées tout au long de l'histoire des attributions de parcelles dans notre pays, cela aurait eu le mérite d'éviter l'accaparement des parcelles et/ou des terres rurales au profit de quelques-uns<sup>134</sup>.

Le juge administratif est resté constant et encore plus strict lorsqu'il examine le retrait<sup>135</sup> d'une attribution. Le juge administratif rappelle et fixe les conditions de retrait et oblige

---

<sup>131</sup> Voir J. O. RHV du 31 mai 1984, p. 479.

<sup>132</sup> Voir également l'article 18 de l'ordonnance n°84-50/NR/PRES du 4 août 1984 portant réorganisation agraire et foncière qui évoque « un besoin réel social sans distinction de sexe ou de statut matrimonial ».

<sup>133</sup> 1) être âgé de 18 ans au moins ; 2) ne pas posséder de parcelle dans la zone ; 3) priorité aux ménages déguerpis par rapport aux autres postulants ; 4) priorité aux ménages avec enfants par rapport aux ménages sans enfants et aux célibataires ; 5) priorité aux ménages résidents effectifs ; 6) priorité à ceux qui ont moins de parcelles dans la localité puis au niveau national. L'article 154 du décret portant application de la RAF de 1996 ne retient que deux conditions à savoir (1) être âgés de 18 ans au moins, sauf pour les mineurs émancipés, (2) n'avoir jamais été attributaire de parcelle dans la même ville. Mais lorsque le lotissement englobe un ou plusieurs villages, l'article 156 reprend les ordres de priorités dans l'attribution similaires à l'article 4 de l'ordonnance de 1984 suscitée.

<sup>134</sup> Voir le Rapport général de la commission d'enquête parlementaire sur le foncier urbain au Burkina Faso publié en Septembre 2016 faisant cas de ce qu'une ancienne maire se serait faite attribuer plus deux milles parcelles.

<sup>135</sup> Le retrait s'analyse en une annulation rétroactive de l'acte administratif. Lorsque que l'acte administratif est régulier et créateur de droits (droits de propriété foncière en l'espèce), le retrait est en principe impossible. La seule exception est la reconnaissance du droit à l'erreur reconnu à l'administration pendant la durée des deux mois du recours contentieux. Ainsi l'autorité administrative peut retirer un acte administratif créateur de droits dans un délai de deux mois à compter de sa signature. C'est la solution d'équilibre entre les effets intangibles de l'acte administratif au nom de la sécurité juridique et le droit à l'erreur reconnu à l'administration. Le retrait en matière foncière est une procédure spéciale différente de la procédure de droit commun telle que décrite.



l'administration à leur respect strict dans l'affaire DAKISSAGA Tindaogo C/ Commune de Ouagadougou. La chambre administrative de la Cour suprême avance en effet que : « *Mais attendu que cette même loi impose une procédure stricte de retrait d'un permis et de désignation d'un nouvel attributaire, qu'il convient :-mettre en demeure le bénéficiaire négligent d'assumer ses obligations, -constater sa carence, -annuler enfin son permis, avant de transférer sa parcelle au nom d'un tiers et qu'aucun règlement communal n'y peut déroger* »<sup>136</sup>. Toutes les lois relatives au foncier ont maintenu la même procédure de retrait reposant sur les deux étapes obligatoires à savoir la mise en demeure en bonne et due forme du bénéficiaire défaillant et le constat de sa carence<sup>137</sup>.

Dans une espèce similaire, la chambre administrative de la Cour suprême annule un permis urbain d'habiter pour fraude des textes régissant la matière. La Chambre conclut « *qu'il échet de déclarer nul et de nul effet le P.U.H. 11900 du 24 mars 1978, pour avoir été établi en violation de la procédure en vigueur par la Municipalité* »<sup>138</sup>.

Si le requérant ne peut obtenir l'annulation de l'acte sur le fondement des moyens de légalité externe sus évoqués, il dispose alors d'une autre carte, celle des moyens de légalité interne. Et le juge administratif burkinabè a construit une jurisprudence assez parfaite en matière foncière.

## **B. La jurisprudence relative au respect de la légalité interne**

La légalité interne conduit à l'examen de ce qui a été décidé, c'est-à-dire le contenu de la décision, de ses motifs et de son but<sup>139</sup>. Traditionnellement, les moyens de légalité interne sont relatifs au détournement de pouvoir et à la violation de la loi. Le détournement de pouvoir est

---

<sup>136</sup>Chambre administrative de la Cour suprême, DAKISSAGA Tindaogo C/ Commune de Ouagadougou 28/12/1973, Recueil de jurisprudence de la juridiction supérieure de l'ordre administratif de la Haute Volta au Burkina Faso (De la Chambre administrative de la Cour suprême et de la Haute Cour d'Etat au Conseil d'Etat), tome II, pages 248 et ss.

<sup>137</sup> Voir les différentes lois en matière foncière, l'ordonnance n°84-50/NR/PRES du 4 août 1984 portant réorganisation agraire et foncière, la ZATU n° AN VIII 0039 bis/FP/PRES du 4 juin 1991 portant réorganisation agraire et foncière, la loi n°014/96/ADP du 23 mai 1996 portant réorganisation agraire et foncière, loi n° 034-2009/AN du 16 juin 2009 portant régime foncier rural au Burkina Faso, loi n° 034-2012/AN du 2 juillet 2012 portant réorganisation agraire et foncière au Burkina Faso.

<sup>138</sup> Chambre administrative de la Haute cour d'Etat, SABO Aly C/ Commune de Bobo-Dioulasso 20/02/1987, Recueil de jurisprudence de la juridiction supérieure de l'ordre administratif de la Haute Volta au Burkina Faso (de la Chambre administrative de la Cour suprême et de la Haute Cour d'Etat au Conseil d'Etat) tome V, pages 18 et ss. Plusieurs décisions récentes vont dans le même sens : tribunal administratif de Bobo-Dioulasso, 30 avril 2015, ayants droits de feu ZIGUI N. Souleymane et ZIGUI Zakaria contre Mairie de l'arrondissement de Bobo-Dioulasso et DEME Sidi Moustapha, in Recueil des jugements du tribunal administratif de Bobo-Dioulasso, polycopié, *ined*, 2015.

<sup>139</sup> Demba SY, *Droit administratif*, *op. cit.*, p. 311, Bertrand SEILLER, *Droit administratif. L'action administrative*, tome 2, *op. cit.*, p.259.



constitué lorsque l'autorité administrative utilise ses pouvoirs dans un but autre que celui pour lequel ils lui ont été donnés<sup>140</sup>, pour un intérêt personnel ou alors dans un but d'intérêt général autre que celui pour lequel il a été légalement prévu.

Nos recherches n'ont pas confirmé l'existence d'une décision de justice administrative sur le détournement de pouvoir, mais plutôt sur les moyens de la violation de la loi. La pratique jurisprudentielle révèle plutôt que le juge administratif oblige l'administration au respect des droits acquis (1) et à la régularité des motifs de faits (2).

### **1. L'obligation de respecter les droits acquis**

La violation des droits acquis est assimilée à la violation de loi. La violation de la loi s'entend de la méconnaissance par un acte administratif donné, doté d'effets juridiques, des règles du droit<sup>141</sup>. Il s'agit de la violation du principe de légalité, c'est-à-dire de l'ensemble des normes de référence qui servent de fondement de validité à l'action administrative en l'occurrence la constitution, le traité, la loi, les ordonnances, les principes généraux du droit et les règlements. Il s'agit donc d'une violation directe de la règle de droit<sup>142</sup>, la manifestation la plus caractéristique de l'excès de pouvoir.

En matière foncière plus exactement, l'autorité administrative est tenue de respecter les droits acquis de l'attributaire initial ou du plus diligent d'entre eux. Le respect des droits acquis s'assimile au respect des droits du premier attributaire<sup>143</sup> ou acquéreur<sup>144</sup>. L'arrêt Dame Vicens C/ République de Haute-Volta rendu le 25 février 1966 de la Chambre administrative de la Cour suprême<sup>145</sup> est le tout premier arrêt qui précise les droits acquis des attributaires de bonne foi. L'arrêt contient deux espèces importantes. Dans la première, la Chambre administrative déclare la requête de Dame Vicens<sup>146</sup> tendant à la faire déclarer titulaire des droits d'occupation sur les

---

<sup>140</sup> F. SCHOKWEILER, « La notion de détournement de pouvoir en droit communautaire », *AJDA* 1990, pp. 435-443.

<sup>141</sup> Jean François LACHAUME et autres, *Droit administratif. Les grandes décisions de la jurisprudence*, Paris, PUF, 18<sup>ème</sup> édition, p. 776.

<sup>142</sup> Charles DEBBASCH et Frédéric COLIN, *Droit administratif, op. cit.*, p. 806.

<sup>143</sup> L'attributaire est la personne qui après avoir introduit une demande d'attribution a bénéficié d'une décision administrative lui donnant la propriété d'une parcelle ou toute terre du domaine public.

<sup>144</sup> L'acquéreur est ici représenté par la personne qui tient ses droits de propriété foncière d'une parcelle ou de terre du domaine public à la suite d'un transfert de propriété par tout contrat notamment par vente ou par donation.

<sup>145</sup> Chambre administrative de la Cour suprême, 25 février 1966 Dame Vicens C/ République de Haute-Volta, Recueil de jurisprudence de la juridiction supérieure de l'ordre administratif de la Haute Volta au Burkina Faso (De la Chambre administrative de la Cour suprême et de la Haute Cour d'Etat au Conseil d'Etat), tome I, pages 22 et ss.

<sup>146</sup> Par cette requête Dame VICENS, directrice de l'Ecole Ouagadougou-Centre Filles A à Ouagadougou, va ester en justice afin d'établir qu'elle est bel et bien titulaire des droits d'occupation sur les parcelles 158 A à 158 F, 330 A, 322 A et 322 D du lotissement de Bobo-Dioulasso. Elle dit tenir ces droits de son père géniteur Samba RAORE qui a été attributaire desdites parcelles. Mais il se trouve que suivant la réglementation en vigueur à l'époque des faits, les héritiers ne bénéficiaient pas automatiquement des droits successoraux en matière de propriété foncière. Il fallait au décès du dé cujus introduire une demande à l'autorité administrative pour en bénéficier. Ne l'ayant pas



parcelles 158 A à 158 F, 330 A, 322 A, irrecevable, car une première décision du Conseil du Contentieux administratif de l'Afrique Occidentale du 7 juillet 1956, qui n'avait pas reconnu ses droits a acquis autorité de chose jugée. Par cette espèce, le juge confirme les droits de l'acquéreur dont les droits avaient été déclarés valides. Dans la seconde espèce, le juge statue au fond de la requête de Dame Vicens en soutenant en substance que les droits de propriété foncière régulièrement conférés aux administrés demeurent des actes définitifs insusceptibles d'être remis en cause. Ainsi celui qui se prévaut être propriétaire des droits fonciers doit en apporter la preuve, sinon l'autorité administrative est libre de procéder à des attributions dudit terrain au profit d'autres personnes.

Dans un arrêt similaire, la chambre administrative confirme sa position en affirmant que le principe selon lequel le premier titre délivré demeure seul valable tant qu'il n'est pas juridiquement annulé ou valablement retiré par l'administration. Ainsi par application du respect de l'autorité de la chose jugée au judiciaire, l'acte administratif pris sur le fondement d'une décision de justice passée en force de chose ne pourrait plus être remis en cause<sup>147</sup>.

Quelques années plus tard, soit le 26 mai 1978, la chambre administrative<sup>148</sup>, dans une suite logique, va consacrer l'interdiction stricte des retraits abusifs et sans fondement juridique des titres de propriété foncière par l'autorité administrative. Elle affirme de manière suffisamment explicite que « *attendu, par contre que le permis urbain d'habiter attaqué, qui consacre une confiscation en dehors de toute voie légale, relève de l'arbitraire le plus condamnable et attente du droit de propriété constitutionnellement reconnu ; qu'il doit, pour recouvrir une illégalité aussi totale que flagrante, et relever de l'excès de pouvoir le plus absolu, être impérativement annulé* ». Ainsi le juge annule le permis urbain d'habiter délivré par l'autorité administrative en dehors de toute voie légale. La même rigueur d'analyse a été opérée suite à la confiscation de la parcelle de ZAGRE Madeleine<sup>149</sup> sur le motif que cette dernière aurait commis l'adultère sur la femme de l'ancien Président de la République Maurice YAMEOGO. Dans ces deux

---

fait à bonne date, l'autorité administrative a procédé à de nouvelles attributions qui créent des droits acquis aux nouveaux attributaires.

<sup>147</sup> Chambre administrative de la Cour suprême, 12 février 1971, BANCE Inoussa C/ Commune de Ouagadougou -Haute-Volta, Recueil de jurisprudence de la juridiction supérieure de l'ordre administratif de la Haute Volta au Burkina Faso (De la Chambre administrative de la Cour suprême et de la Haute Cour d'Etat au Conseil d'Etat), tome II, pages 9 et ss.

<sup>148</sup> Chambre administrative de la Cour suprême, 26 mai 1978, COMPAORE Boukary C/ Commune de Ouagadougou, Recueil de jurisprudence de la juridiction supérieure de l'ordre administratif de la Haute Volta au Burkina Faso (de la Chambre administrative de la Cour suprême et de la Haute Cour d'Etat au Conseil d'Etat) tome III, pages 141 et ss.

<sup>149</sup> Chambre administrative de la Cour suprême, 26 janvier 1979, Mme YARO née ZAGRE Madeleine C/ Commune de Ouagadougou, Recueil de jurisprudence de la juridiction supérieure de l'ordre administratif de la Haute Volta au Burkina Faso (de la Chambre administrative de la Cour suprême et de la Haute Cour d'Etat au Conseil d'Etat) tome III, pages 155 et ss.



arrêts, le juge administratif a fondé sa décision d'annulation de la décision de retrait des autorités administratives sur la violation du droit de propriété, droit constitutionnellement garanti et protégé<sup>150</sup>.

Par ailleurs, la protection des droits acquis repose sur le principe affirmé par le juge administratif selon lequel les droits du premier acquéreur ou attributaire restent préservés et maintenus s'il accomplit les diligences exigées par la réglementation en vigueur pour sa consolidation. Dès lors aucune décision ultérieure de l'administration ne peut remettre en cause les droits acquis sur ces parcelles. En plus de la violation des droits acquis, le juge administratif apprécie la légalité des actes administratifs en la matière à travers la base légale.

## 2. La régularité des motifs de faits

Le défaut de motifs exacts appelé erreur des motifs de faits est un moyen d'illégalité<sup>151</sup> de l'acte administratif en raison justement du fait que celui-ci est fondé, soit sur des faits matériellement inexacts ou inexistant<sup>152</sup>, soit pour une qualification juridique erronée<sup>153</sup>. L'illégalité relève ici non pas de l'objet de l'acte litigieux mais de ses motifs, c'est-à-dire les raisons de fait qui ont été à la base de l'édiction de la décision de l'administration. La plupart des situations qu'a connu le juge administratif burkinabè résulte d'une erreur de l'administration née de l'inexactitude des faits<sup>154</sup> qui fondent la décision.

De nombreuses situations ont fait l'objet de décisions devant les juridictions administratives. La première situation est relative au cas d'annulation des PUH délivrés à un seul héritier alors que la parcelle relevait d'un bien indivis. C'est un principe civiliste bien connu qu'un bien indivis ne peut être approprié par l'un d'entre les héritiers sans accord préalable. Il arrive très fréquemment que l'autorité communale, de bonne ou de mauvaise foi, attribue à un seul héritier qui en a fait la demande un permis urbain d'habiter sans prendre les précautions nécessaires pour s'assurer de la véracité des faits allégués à l'appui de la revendication de la parcelle. Si l'un des héritiers mis au courant saisit le juge administratif, la sanction d'annulation est automatique. Ainsi dans l'affaire Dames TRAORE Diarra et Dioulasso

---

<sup>150</sup> Le droit de propriété est aujourd'hui protégé par l'article 16 de la Constitution du 2 juin 1991.

<sup>151</sup> La régularité des motifs de faits ne doit pas être confondue avec la régularité des motifs de droit encore appelée défaut de base légale. Le défaut de base légale est constitué lorsque l'administration commet une erreur en ce qui concerne la base juridique qui fonde l'acte administratif.

<sup>152</sup> Demba SY, *Droit administratif, op.cit.*, p 310.

<sup>153</sup> *Ibidem.*

<sup>154</sup> Certains auteurs parlent d'erreur sur l'exactitude matérielle des faits : Ahmed Tidjani BA, *Droit du contentieux administratif burkinabè, op. cit.*, p. 472 et s, Ibrahim David SALAMI, *Droit administratif, op. cit.*, p. 433.



SAMAKE C/ Commune de Bobo-Dioulasso<sup>155</sup>, la chambre administrative de la Cour suprême a annulé un permis urbain d'habiter pour erreur des faits allégués à la base de l'établissement dudit PUH au profit d'un seul héritier. En effet, il ressort des faits que SANON Ziri tuteur de ses cohéritiers s'était déjà fait délivrer un PUH le 5 février 1972 sur ladite parcelle en prétendant être le seul héritier<sup>156</sup>.

Saisie en annulation, la chambre administrative constate qu'elle avait déjà, par arrêt du 12 novembre 1971, annulé un précédent PUH « *concernant la même parcelle aux motifs que son bénéficiaire, qui était déjà SANON Ziri, se l'était procuré à l'aide d'un simple certificat d'hérédité dépourvu de toute force probante alors qu'il importait de préalablement connaître les véritables héritiers* ». Sans véritablement se prononcer sur le contenu des deux certificats d'hérédité qui relèveraient de la compétence du tribunal civil, le juge administratif s'autorise néanmoins une appréciation sur la véracité matérielle des faits et aboutit à la conclusion que « *rien n'autorisait la délégation spéciale à délivrer un permis d'habiter nominatif à un seul héritier alors que la parcelle est encore indivise entre plusieurs et que l'huissier de Bobo-Dioulasso commit une faute professionnelle d'une extrême gravité, pour ne pas dire plus, en excipant de ce document entre autre pour signifier commandement d'expulsion* »<sup>157</sup>. On peut d'ailleurs douter de la bonne foi de l'autorité administrative qui par deux fois a établi un PUH au profit d'un seul héritier sur la base d'un document d'hérédité somme toute critiquable<sup>158</sup>.

Dans une espèce similaire, et pour confirmer ses décisions antérieures condition *sine qua non* d'une construction jurisprudentielle, la chambre administrative de la Haute Cour d'Etat<sup>159</sup> affirme avec force autorité que « *attendu qu'il est de doctrine et de jurisprudence établies que l'administration ne saurait délivrer un permis urbain d'habiter nominatif à un seul héritier alors que la parcelle est encore indivise* »<sup>160</sup>. Dans cette espèce, SILARE Adrien cohéritiers avait donné en gage la parcelle de leur père, objet d'un PUH. En vertu d'un certificat

---

<sup>155</sup> Chambre administrative de la Cour suprême, 09 juin 1972, Dames TRAORE Diarra et Dioulasso SAMAKE C/ Commune de Bobo-Dioulasso, Recueil de jurisprudence de la juridiction supérieure de l'ordre administratif de la Haute Volta au Burkina Faso (De la Chambre administrative de la Cour suprême et de la Haute Cour d'Etat au Conseil d'Etat), tome II, pages 146 et ss.

<sup>156</sup> Pour établir ledit PUH, le Président de la délégation spéciale s'était fondé sur deux certificats d'hérédité et de tutelle sur lesquels il était mentionné que le *decu jus* n'avait pas de veuve.

<sup>157</sup> Extraits de l'arrêt sus-cité.

<sup>158</sup> Et c'est bien grâce à la ténacité du juge administratif pour la rectitude des faits que les droits des veuves héritières ont été préservés.

<sup>159</sup> Même sous la Révolution de 1984-1987, l'esprit de la dualité juridictionnelle est resté constant avec la création de la Haute cour d'Etat pour l'ordre administratif et la Haute cour judiciaire pour l'ordre judiciaire.

<sup>160</sup> Chambre administrative de la Haute cour d'Etat, 26 juin 1987, Héritiers de Feu Gaston SILARE C/ Commune de Ouagadougou, Recueil de jurisprudence de la juridiction supérieure de l'ordre administratif de la Haute Volta au Burkina Faso (de la Chambre administrative de la Cour suprême et de la Haute Cour d'Etat au Conseil d'Etat) tome V, pages 37 et ss.



d'hérédité, le Président de la délégation spéciale lui délivre seul le PUH n°1/CO du 27 janvier 1974. Comme dans ses arrêts antérieurs, la Haute juridiction a apprécié la matérialité<sup>161</sup> des faits contenus dans le certificat d'hérédité. En appréciant la véracité des faits contenus dans le certificat d'hérédité comme il le fait, le juge administratif dénie à ce certificat tout effet juridique. Or le juge administratif n'a pas en principe compétence pour en connaître, car les questions de l'état des personnes relèvent de la compétence du juge judiciaire par attribution législative de compétence<sup>162</sup>.

Dans une récente décision, le juge administratif annule un permis urbain d'habiter établi sur la base d'un droit de mutation qui ne procède d'aucun titre d'occupation<sup>163</sup>. Dès lors, le PUH délivré par le maire de la commune de Orodara est dénué de motifs de faits exacts. La Haute juridiction infirme ainsi le jugement du tribunal administratif de Orodara<sup>164</sup>. Dans la même veine, un PUH délivré sur le fondement d'une vente confirmée par une décision de la Cour d'appel passée en force de chose jugée reste valable. Le juge consacre ainsi l'annulation systématique de tout PUH obtenu en fraude aux droits d'un autre administré.

---

<sup>161</sup> L'inexactitude matérielle est qualifiée inexistence des motifs de faits, Dema SY, *Droit administratif, op. cit.*, p. 310.

<sup>162</sup> Voir les articles 65, 66 et 206 de la Zatu an VII 13 du 16 novembre 1989 portant institution et application d'un code des personnes et de la famille au Burkina Faso.

<sup>163</sup> CE burkinabè, 29 avril 2005, Coulibaly Foue C/ Commune de Orodara et Sourabié Tiemoko, disponible sur <https://www.juriburkina.justice.gov.bf>

<sup>164</sup> Il convient de préciser que les tribunaux administratifs créés par la loi de 1995 et qui fonctionnaient depuis le 1996 constituent le juge de droit commun du contentieux administratif. Ils statuent en principe à charge du Conseil d'Etat jusqu'en 2022 où la Cour administrative d'appel de Ouagadougou est devenue fonctionnelle et à compétence nationale.



## Conclusion

Le parcours d'un ensemble assez représentatif des jugements et arrêts de la justice administrative burkinabè met en évidence un double constat. Le premier constat est l'existence de plus d'arrêts d'espèce que d'arrêts de principe. Le juge administratif semble se cantonner à son rôle principal de serviteur de la loi consistant à rendre la justice que de créateur du droit à travers ses décisions, son rôle subsidiaire. Cette attitude enracine « le droit administratif burkinabè » comme un droit essentiellement « textuel » depuis fort longtemps<sup>165</sup>. En fait en matière foncière, ce sont les lois et les décrets d'application qui constituent les principales sources du droit. Puis, les lois relatives aux juridictions administratives précisent les règles de compétence et la procédure applicable devant lesdites juridictions.

La jurisprudence arrive comme source subsidiaire du droit administratif en matière foncière comme c'est le cas d'ailleurs dans les autres domaines du droit administratif burkinabè. Cette tendance se consolide avec la rareté voire l'inexistence de revirements jurisprudentiels, le juge administratif ne revenant presque jamais sur sa position jusqu'à une modification législative. C'est précisément le cas en matière de tierce opposition et de condamnation aux frais non compris dans les dépens où le Conseil d'Etat a opposé une fin de non-recevoir aux tribunaux administratifs jusqu'à une réforme législative l'y habilitant<sup>166</sup>. Pourtant plusieurs occasions se sont présentées avec la saisine des justiciables et la ténacité des tribunaux administratifs de Ouagadougou et de Bobo-Dioulasso.

Le deuxième constat est que le juge administratif s'est autorisé une certaine autonomie dans l'appréciation des concepts de droit administratif. Il est vrai qu'il peut lui être reproché de manquer de subtilité dans l'analyse et la définition des concepts de droit administratif. Il paraît plus prompt à trouver la solution appropriée à l'espèce soumise. Il serait préoccupé par les solutions pratiques qu'une analyse approfondie des concepts et théories de droit administratif. Il existe toutefois une constance, une ligne jurisprudentielle très précise ; celle-ci consiste à assurer aux titulaires des titres de jouissance ou titres fonciers une propriété foncière paisible, tant le juge s'emploie à ouvrir son prétoire au justiciable contre tout acte administratif faisant grief sans tenir compte de l'appellation qu'en donne l'autorité administrative. Ainsi le procès-verbal d'attribution de parcelles, le plan de lotissement, le simple papillon d'attribution, la fiche

---

<sup>165</sup> Elvis Flavien SAWADOGO, « L'exercice du pouvoir normatif par le juge administratif burkinabè », *op. cit.*, p.229.

<sup>166</sup> Les lois relatives aux tribunaux administratifs et à la Cour administrative d'appel de 2016 et la loi organique relative au Conseil d'Etat de 2018.



provisaires sont des actes créateurs de droits acquis ou des actes faisant griefs et donc susceptibles de recours pour excès de pouvoir.

Certes, l'appréciation stricte du délai légal du recours contentieux a pu pendant un temps découragé les justiciables compte tenu des nombreux cas de forclusion. Mais aujourd'hui de plus en plus, les citoyens ont bien retenu la leçon de telle sorte que les recours sont valablement et utilement exercés devant le prétoire du juge qui finalement a largement ouvert son prétoire aux administrés. La persistance et la fréquence des requêtes sur le faux et l'usage du faux, le non-respect par l'autorité administrative de la procédure d'attribution ou de retrait avant réattribution, les doubles attributions révèlent la nécessité de l'activité juridictionnelle pour protéger la propriété foncière. Les citoyens ont bien profité des possibilités qu'offrent le juge administratif et le droit administratif pour les rétablir dans leurs droits. C'est le cas très fréquemment en matière de retrait de parcelles sans la mise en demeure selon les formes et procédures adéquates. La même observation est faite en ce qui concerne l'attribution d'une parcelle à un héritier parmi des cohéritiers qui est annulable à tout moment dès lors que le plaideur diligent a valablement saisi la juridiction administrative.

Dans la même veine, le juge administratif assure à l'acquéreur diligent des droits acquis de telle sorte qu'aucun acte ultérieur de l'autorité communale, préfectorale ou ministérielle ne saurait remettre en cause sous aucun prétexte. La rigueur avec laquelle, le juge apprécie le délai légal de deux mois du recours contentieux s'inscrit également dans cette volonté de protéger les droits acquis de l'acquéreur diligent. La théorie de la connaissance acquise, l'un des principes généraux du droit que le juge administratif a créé et maintenu permet d'assurer la sécurité juridique des propriétaires fonciers et contribue au renforcement de la politique de sécurisation foncière du gouvernement. En outre, le juge administratif a pu assurer la garantie des droits des administrés vis-à-vis surtout d'une administration communale ou municipale dont les agissements dans le processus d'attribution des parcelles à usage d'habitation ont révélé des manquements graves à la déontologie et à l'éthique.

Par l'annulation des décisions de ces autorités, le juge administratif apparaît comme le protecteur des droits et libertés garantis par le droit burkinabè en matière foncière. On constate d'ailleurs une grande évolution en matière de célérité de la justice administrative où l'on est passé d'un délai de traitement d'une année et demi à moins d'une année. La réduction des délais de traitement des dossiers est le signe d'une professionnalisation du juge administratif. Mieux, il existerait dès lors une sorte de prévisibilité des décisions de justice en matière foncière.



On peut cependant regretter la timidité du contrôle du pouvoir discrétionnaire de l'autorité administrative dans la procédure d'attribution. Celle-ci loin de toute critique a permis aux maires d'attribuer des parcelles à plus de non-résidents ne répondant pas aux critères de priorité établis par la réglementation en vigueur au détriment des populations résidentes et plus vulnérables.

. Enfin, nul n'ignore que le droit constitue à la fois le cadre et la limite de l'action administrative. En effet au nom de l'intérêt général ou de l'intérêt supérieur de l'Etat, l'administration pourrait ne pas respecter la légalité en vigueur. Dans l'urgence, l'administration décide avec toute la détermination et l'énergie nécessaire pour parer au plus pressé. Elle dispose du privilège du préalable et la décision exécutoire qui lui permettent de parvenir à ces fins utiles précisément pour faire prévaloir l'intérêt de la communauté sur les intérêts particuliers. Du reste, la finalité de tout système juridique n'est-il pas de parvenir à une meilleure organisation possible des rapports sociaux. C'est pourquoi, le législateur avec l'appui du juge essaie d'adapter le droit à la réalité administrative afin de ne pas paralyser l'action administrative.

En tout état de cause, le respect par l'Administration de l'autorité de la chose jugée en matière foncière assure la protection de la propriété foncière.

**Diassibo Thomas YONLI, Enseignant-Chercheur**  
**Université Nazi BONI, Burkina Faso**  
[thomsomly@yahoo.fr](mailto:thomsomly@yahoo.fr)