

# LES MUTATIONS DU TEMPS DE PROCÉDURE DEVANT LE JUGE ADMINISTRATIF BURKINABÉ

Diassibo Thomas YONLI

Maître- Assistant à l'université Nazi BONI  
Burkina Faso, [thomsomly@yahoo.fr](mailto:thomsomly@yahoo.fr)

## RÉSUMÉ

Le traitement en temps réel des procédures a toujours été une préoccupation pour les citoyens. C'est ce pari que la justice administrative burkinabé tente de gagner. Grâce à une meilleure organisation des services de la justice, des réductions de temps de traitement commencent à poindre. Mieux, le législateur y est également intervenu par des délais impératifs de traitement des dossiers en justice en matière électorale, fiscale et des marchés publics.

Mais, c'est surtout avec l'institution du référé-suspension que le juge administratif burkinabé a fait des progrès retentissants. Par le biais de ce référé, l'administré peut obtenir une décision de suspension de l'acte administratif unilatéral dans un délai d'un mois environ. Le juge administratif a pu ainsi assurer ses deux missions essentielles que sont la mission de régulation de l'action administrative et celle de la protection des droits des administrés.

### Mots-clefs :

- Mutation
- Procédure administrative
- Délai raisonnable
- Référé-suspension
- Acte administratif unilatéral

## ABSTRACT

*Real-time processing of procedures has always been a concern for citizens. This is the bet that the Burkinabé administrative justice is trying to win. With better organization of the justice services, reductions in processing times are starting to arise. Better still, the legislator also intervened there by imperative delays of treatment of the files in justice in electoral, fiscal and public markets.*

*But, it is especially with the institution of summary suspension that the Burkinabe administrative judge has made sensational progress. Through this summary, the citizen can obtain a decision to suspend the unilateral administrative act within approximately one month. The administrative judge was thus able to fulfill his two core missions, which are the mission of regulating administrative action and that of the protection of citizens' rights.*

### Keywords:

- Mutation
- Administrative Process
- Reasonable Delay -Referral-Suspension -Unilateral Administrative Act

## SOMMAIRE

### I- Les mutations par le temps de jugement

A- L'obligation de statuer dans un délai raisonnable

B- L'obligation de statuer dans un délai précis

### II- Les mutations par le référé administratif

A- Le juge des référés, juge de la célérité

B- Le juge des référés, juge du définitif

« Le droit administratif évolue indubitablement dans le sens d'une protection plus effective, tout autant de l'Administration que des administrés, grâce au concours des textes, relayés par l'œuvre prétorienne du juge »<sup>1</sup>. Cette réflexion du professeur KOKOROKO met en exergue l'objet traditionnel et constant du droit administratif qu'est la protection des droits des administrés dans les limites de la satisfaction de l'intérêt général. C'est bien cette idée de protection qui est au cœur de la présente réflexion sur les mutations du temps de procédure devant le juge administratif burkinabè. Contre l' « État Léviathan » ou l'administration titulaire de prérogatives de puissance publique<sup>2</sup>, en effet, les citoyens ne saurait être protégés que par un juge disposant de pouvoirs et de moyens d'action efficace. A cet égard, JEAN DONNEDIEU DE VABRES écrit à juste titre que « la possibilité pour le citoyen de trouver un juge est la première des libertés parce qu'elle est la garantie de toutes les autres »<sup>3</sup>. Si l'on ne peut dénier l'existence de cette possibilité, il reste tout de même à s'assurer que sont instituées des procédures qui permettent le traitement des litiges en temps réel, desquelles est tributaire l'efficacité totale, voire l'idéale de la protection prétorienne.

Dans la tradition juridique française<sup>4</sup> qui est aussi la nôtre, le juge administratif semble correspondre à cet idéal de justice. Né dans une situation marquée par l'interdiction faite au juge judiciaire de connaître des litiges impliquant l'administration<sup>5</sup>, le juge administratif va s'affirmer au fil d'une jurisprudence fort audacieuse comme le protecteur optimal des libertés.

Ce juge peut être spécialisé comme il en est en France où l'on parle véritablement de « juge administratif »<sup>6</sup>. Il peut être simplement un « juge de l'administration ». Il en est ainsi, parce que très souvent ce sont encore les magistrats de l'ordre judiciaire qui animent les juridictions administratives<sup>7</sup>. En outre, aucun texte n'interdit d'affecter des magistrats

1 D. K. KOKOROKO, Les grands thèmes de droit administratif, Presses universitaire de Lomé, 2018, p. IXX.

2 Parmi lesquelles la décision exécutoire est la manifestation la plus éclatante, la plus visible la plus crainte ou la plus contestée.

3 J. DONNEDIEU DE VABRES, « La protection des droits de l'homme par les juridictions administratives en France », Paris, E.D.C.E., 1949, p. 43.

4 L'ordre administratif français est né d'une interprétation originale de la théorie de la séparation des pouvoirs. Voir à ce sujet, les commentaires de Charles DEBBASCH et Frédéric COLIN, Droit administratif, Paris, Economica, 12<sup>ème</sup> édition, 2018, pp. 577 et ss, voir aussi les lois des 16-24 août 1790 et le décret du 16 fructidor an III (2 septembre 1795).

5 H. DE PANSEY dans son ouvrage De l'autorité judiciaire en France paru en 1818, a pu d'ailleurs écrire à ce propos que « juger l'administration c'est encore administrer ».

6 Née d'une pratique, la juridiction administrative a par la suite bénéficié d'un statut législatif puis constitutionnel avec notamment la décision du conseil constitutionnel du 23 janvier 1987, Conseil de la concurrence.

7 A ce propos, l'article 4 alinéa 2 de la loi relative aux tribunaux administratifs est évocateur lorsqu'il dispose

“privatistes” au sein de ces juridictions quoique l’on peut espérer que ceux-ci peuvent se spécialiser au bout d’une longue durée d’exercice au sein de l’ordre administratif.

Par ailleurs, des fonctionnaires en activité, titulaires au moins de la maîtrise en droit peuvent être nommés au conseil d’Etat, s’ils ont une expérience professionnelle d’au moins quinze ans en matière juridique ou administrative<sup>8</sup>. On note aussi qu’au sein des tribunaux administratifs, les membres non magistrats ne peuvent occuper que les fonctions de commissaires du gouvernement adjoint. Ainsi tout fonctionnaire en activité, titulaire d’au moins d’une maîtrise en droit et ayant une expérience professionnelle d’au moins huit ans peut être nommé au tribunal administratif pour un mandat de cinq ans renouvelable une fois<sup>9</sup>.

Au Burkina Faso, malgré l’utilisation commode de « juge administratif », on devrait plutôt retenir la notion de « juge de l’administration ». En dehors de quelques agents publics qui viennent en effet de l’administration pour y apporter leur expérience, le magistrat de profession n’a que rarement une expérience de l’administration active. La justice administrative burkinabé est encore à la recherche d’un juge administratif spécialisé en droit administratif, c’est-à-dire un juge ayant une expérience en théorie juridique et en pratique administrative. Le juge administratif est, en définitive, l’administration qui se juge comme le soutient Jean Foyer<sup>10</sup>.

Toutefois, aménager une juridiction spécialisée dans le contentieux administratif relève d’une tradition juridique et d’une volonté politique affirmée au Burkina Faso. En effet, contrairement à la plupart des pays africains<sup>11</sup>, le Burkina Faso a adopté une dualité de juridiction<sup>12</sup>. Sans doute ce choix se justifie-t-il par le souci d’une mise en œuvre optimale de la dualité de droit<sup>13</sup>. Ainsi, à en croire Salif YONABA, chaque époque de l’histoire du pays est marquée par l’institutionnalisation d’un ordre juridique à l’effet de la gestion du contentieux administratif<sup>14</sup>. Avant l’indépendance, ledit contentieux est attribué au conseil du contentieux administratif puis au conseil juridique et du contentieux. De 1963 à 1984, puis de 1991 à 2000, il ressortit à la chambre administrative de la cour suprême. Et même sous la révolution, l’ordre administratif était consacré sous le nom de Haute cour d’État.

---

que : « Le président, le vice-président, les juges, le commissaire du gouvernement et le premier commissaire du gouvernement adjoint sont nommés parmi les magistrats de carrière ». Il faut aussi préciser que l’ordre administratif burkinabé comprend les tribunaux administratifs créés au siège de chaque chef-lieu de province dont 23 sur les 25 fonctionnels à ce jour fonctionnent avec le personnel magistrat et greffier des tribunaux de grande instance. Il comprend en outre, les cours administratives d’appel en cours d’opérationnalisation créées au siège de chaque cour d’appel de l’ordre judiciaire et le conseil d’Etat.

8 Voir l’article 8 de la loi organique n°32-2018/AN du 26 juillet 2018 relative au Conseil d’Etat.

9 Voir l’article 4 alinéa 3 de la loi n°011-2016 du 26 avril 2016 relative aux tribunaux administratifs.

10 « Le conseil d’Etat est l’administration qui se juge, il n’est pas le juge de l’administration », J. FOYER cité par Marie-Anne FRISON ROCHE, « Les offices du juge », in *Ecrits en hommage à Jean FOYER*, Paris, PUF, 1997, p. 464.

11 C’est l’exemple du Bénin et du Sénégal. En Côte d’Ivoire, la Constitution de 2016 avait créé les tribunaux administratifs et le Conseil d’Etat. Si les tribunaux ne sont pas encore opérationnels, le Conseil d’Etat l’est depuis avril 2019.

12 La dualité de juridiction est nécessaire dans le sens d’une spécialisation de la juridiction administrative à connaître le contentieux administratif.

13 Toutefois, de plus en plus, la dualité de droit est atténuée même en France où l’on constate des emprunts réciproques. Mieux, le droit administratif perd de son exorbitance si bien que l’Administration emprunte les voies ordinaires pour agir, voir Bertrand SEILLER, « L’exorbitance du droit des actes administratifs unilatéraux », *Chronique administrative*, p. 481, Fabrice MELLERAY, « L’exorbitance du droit administratif en question », *AJDA* 2003 p.1961.

14 Voir S. YONABA, *Droit et pratique du contentieux administratif burkinabé : de l’indépendance à nos jours*, Ouagadougou, Presses universitaires de Ouagadougou, 3<sup>ème</sup> édition, 2015, pp. 41 et ss.

L'ancrage institutionnel actuel de l'ordre administratif burkinabè résulte de la Loi fondamentale. Selon l'article 124 de celle-ci, le pouvoir judiciaire est exercé par les juridictions de l'ordre judiciaire et de l'ordre administratif. Dans ce sens, la loi portant sur les Tribunaux administratifs en 1995 et celle portant sur le Conseil d'État en 2000 qui ont été adoptées ont permis l'effectivité de l'ordre administratif.

Par mutations, il faut entendre ici, les évolutions, voire les innovations dont une institution peut être affectée<sup>15</sup>. Volontiers, on peut admettre que le terme renvoie à toutes actions ou créations empreintes d'un esprit innovateur et qui marquent une réelle rupture avec les usages et règles connues dans une institution. Partant, l'analyse des mutations du temps de procédure devant le juge administratif burkinabè se présente comme une étude sur les nouvelles règles de délai de traitement des affaires introduites dans le cadre juridique de la justice administrative.

En l'an 2016 en effet, de nouvelles lois ont été adoptées sur les Tribunaux administratifs (TA) et sur les Cours administrative d'appel (CAA). Ce renouvellement de législation s'est étendu au Conseil d'État à travers l'adoption de la loi organique n°32-2018/AN du 26 juillet 2018. Ces lois se caractérisent notamment par des innovations à l'effet d'un traitement diligent des dossiers dans l'office du juge administratif. Par l'institution du référé, par exemple, le législateur apporte des innovations relativement à la célérité dans le traitement des affaires soumises au juge.

Les nouvelles lois en matière de commande publique de 2016<sup>16</sup>, en matière foncière et fiscale ont également apporté des innovations dans la réduction du temps de procédure devant le juge administratif.

On en déduit que le temps de la procédure, c'est-à-dire la durée de traitement d'une affaire devant le juge administratif a subi une mutation. Cette mutation qui induit la réduction du temps passé devant le juge administratif permet d'accroître l'efficacité<sup>17</sup>, l'efficience<sup>18</sup> et l'effectivité<sup>19</sup> de la justice administrative. Il en est ainsi, car la mutation restrictive du temps de la procédure ouvre aux citoyens des recours leur permettant de mieux protéger leurs droits. C'est dans cette perspective que l'article 29 alinéa 4 du pacte national pour le renouveau de la justice dispose qu'« à tous les niveaux de la hiérarchie juridictionnelle, des délais moyens raisonnables de traitement des dossiers doivent être fixés (...) dans le traitement des dossiers »<sup>20</sup>.

Si le juge administratif doit s'accorder du temps pour réfléchir et décider, il devrait le faire pendant qu'il est encore temps pour le justiciable<sup>21</sup>. Certaines décisions administratives peuvent nuire gravement à la vie des personnes ou à la collectivité, remettre en cause des libertés fondamentales, freiner, voire détruire des projets économiques ou sociaux

15 H. AKEREKORO, « Les mutations des sources du droit des finances publiques au Bénin », Revue béninoise des sciences juridiques et administratives (R.B. S.J.A), N°26, année 2011, p. 63.

16 La loi n°039-2016/AN du 02 décembre 2016 portant réglementation générale de la commande publique.

17 Efficacité est définie par le Larousse comme la qualité de ce qui produit les résultats attendus ; ce qui donne les meilleurs résultats possibles. Efficacité est également synonyme d'efficience, rendement, productivité.

18 Le même Larousse définit l'efficience comme la capacité à produire un résultat rentable.

19 Le Larousse appréhende l'effectivité comme le réel ou véritable, qui produit réellement un effet.

20 Le pacte national pour le renouveau de la justice adopté le 28 mars 2015 résulte des états généraux de la justice. La justice a été mise hors d'atteinte des pouvoirs politiques que sont l'exécutif et le législatif. Ce processus a commencé sous la transition politique consécutive à l'insurrection populaire des 30 et 31 octobre 2014.

21 D. CONNIL, L'office du juge administratif et le temps, Thèse pour le doctorat en droit de l'Université de Pau et des Pays de l'Adour présentée et soutenue publiquement le 15 octobre 2010, Dalloz, 2012, pp. 7-9.

légitimes. Leur intervention tardive peut même soulever un problème de sécurité juridique. Une prompt réponse s'imposera alors, qu'elle soit négative ou positive. Tout compte fait, elle informe et réduit l'incertitude. C'est pourquoi il faut reconnaître avec Francis MALLOL que le défi contemporain de l'institution judiciaire est de construire, sur un double pilier de célérité et de qualité, une justice capable de répondre aux besoins légitimes des justiciables sans pour autant déstabiliser les juridictions<sup>22</sup>.

Le fil d'Ariane de ces innovations que tente de saisir cette analyse est la réduction du temps de traitement des affaires, c'est-à-dire cette tendance à la célérité dans le traitement. Cela fait émerger quelques interrogations. On se demande comment se manifeste la réduction du temps de traitement des affaires devant le juge administratif. Comment accroître la célérité dans le traitement des dossiers ?

Franck ABIKHZER affirmait que « le juste étant un idéal à atteindre, encore faut-il qu'il soit offert au justiciable le plus rapidement possible, en temps réel (...) »<sup>23</sup>. Par cette affirmation, l'auteur semble prôner que le temps de la procédure juridictionnelle doit, sauf à susciter un sentiment d'injustice, correspondre à celui des parties, à celui de la société. On ne saurait ignorer que la procédure juridictionnelle dure généralement longtemps. D'ailleurs, l'annuaire statistique de mars 2018 du Ministère en charge de la Justice le confirme<sup>24</sup>. Dans les tribunaux administratifs notamment, le traitement d'un dossier peut durer deux ans. Cette durée est bien

souvent plus longue au niveau du Conseil d'Etat où elle peut atteindre quatre (4) ans. Mais le pire, c'est que la décision de justice peut intervenir après que l'acte administratif attaqué a entièrement produit ses effets. Dès lors, celle-ci devient sans objet voire sans intérêt pour le requérant.

Cette lenteur de la justice crée un sentiment d'injustice et accroît la crise de confiance à l'égard de l'institution judiciaire. Elle conduit le plus souvent à des décisions juridictionnelles dépourvues d'utilité pratique voire d'inutilité. À terme, elle peut refréner les citoyens dans leur élan de résolution par voie juridictionnelle de leurs différends.

Du principe traditionnel selon lequel la justice ne s'accommode pas d'un délai de traitement, on est arrivé à l'encadrement juridique du temps de traitement en passant par le principe du traitement dans un délai raisonnable. Mieux, on assiste à une réforme en profondeur de l'office du juge avec l'émergence du juge de l'urgence, du provisoire et de l'apparence.

On en déduit que les mutations du temps de procédure se manifestent non seulement par la réduction du temps de jugement (I) mais aussi et surtout par l'institution du référé administratif (II).

22 F. MALLOL, « Veuillez patienter » : regard dubitatif sur la qualité et la célérité de la justice administrative », « Revue française d'administration publique » 2016/3 N° 159, p. 182.

23 F. ABIKHZER, « Le délai raisonnable dans le contentieux administratif : un fruit parvenu à maturité ? », AJDA, 2005, p.985.

24 Ministère de la justice, des droits humains et de la promotion civique, Annuaire statistique 2017 de la justice, édition mars 2018, pp. 198-199.

## I- LES MUTATIONS PAR LE TEMPS DE JUGEMENT

Les effets conjugués des critiques de la doctrine<sup>25</sup> et des justiciables<sup>26</sup> ont conduit à des mutations du temps de jugement. Celles-ci se traduisent par la consécration de l'obligation de statuer dans un délai raisonnable (A) et de l'imposition de délais de traitement (B).

### A- L'OBLIGATION DE STATUER DANS UN DÉLAI RAISONNABLE

La notion de délai raisonnable n'est pas aisée à saisir. Pour l'essentiel, il s'agit pour le justiciable d'obtenir une décision de justice dans un temps raisonnable, c'est-à-dire dans un temps qui se tient dans une moyenne<sup>27</sup> de n'être ni trop long ni trop court. En règle générale, le délai raisonnable s'apprécie en fonction de chaque instance prise spécifique<sup>28</sup>. Au sens large, entendu lato sensu, le caractère raisonnable d'une procédure juridictionnelle prend en compte l'exécution complète de la décision. Dans ce sens, doivent être prises en compte la durée d'une instance mais aussi et surtout la durée de tout le procès jusqu'à l'obtention d'une décision définitive, c'est-à-dire exécutoire<sup>29</sup>.

A titre de droit comparé, il faut noter que dans l'espace européen l'obligation du traitement raisonnable des procédures juridictionnelles découle des principes dégagés par la cour européenne des droits de l'Homme et par les juridictions françaises. En effet, l'article 6-1 de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) prévoit que les Etats doivent faire en sorte que la justice soit rendue dans un délai raisonnable. Par la suite, la Cour de Strasbourg s'est attaché à préciser les contours de la notion de délai raisonnable. Elle a indiqué en ce sens que les Etats doivent veiller « à ce que la justice ne soit pas rendue avec des retards propres à en compromettre l'efficacité et la crédibilité »<sup>30</sup>. Au nom de ce principe, la France a été condamnée à plusieurs reprises<sup>31</sup>. Dans l'une de ses espèces, la France, la Cour condamne la France pour non- respect du délai raisonnable.

Le Conseil d'Etat français va alors admettre cette exigence d'un délai raisonnable dans le traitement des dossiers en justice dès 2002 avec sa décision d'assemblée « Magiera »<sup>32</sup>. Ainsi statuer dans un délai raisonnable est aujourd'hui consacré comme un principe général de droit.

Mais la durée d'une procédure s'apprécie à la lumière d'un faisceau d'indices tenant notamment à la complexité de l'affaire, au comportement du requérant et des autorités

25 J. RIVERO, « Rapport de synthèse », L'administration et le fonctionnement de la justice en Europe, AEAP, 1991, CNRS, S. YONABA, « L'institution du Médiateur de la République comme mode alternatif de règlement des différends sur le continent africain », communication prononcée à l'occasion de la troisième rencontre de Dakar sur le droit administratif en Afrique, in Nouvelles tendances du droit administratif en Afrique, Toulouse, Presses universitaires de Toulouse 1, Capitole, 2018, pp. 171-204.

26 Par exemple, lors des états généraux de la justice en 2015, les critiques et les dénonciations des justiciables ont été acerbes sur les lenteurs de la justice.

27 G. CORNU, Vocabulaire juridique, Paris, Presses universitaires de France, 2018, p.847.

28 Une décision de justice définitive lorsqu'elle bénéficie de l'autorité de la chose jugée, soit qu'après la première décision aucune voie de recours n'a été exercée, soit qu'elle est intervenue après l'exercice des voies de recours ordinaires, l'appel et éventuellement la cassation.

29 L'étude met en lumière principalement la durée de chaque instance prise individuellement au niveau du tribunal administratif ou du Conseil d'Etat.

30 CEDH 24 oct. 1989, H. c. France, n° 10073/82, § 58, RFDA 1990. 203.

31 CEDH, 28 novembre 2000, Leclercq c/ France, n° 38398/97, §30 et Cour EDH, 27 juin 2000, Frydlender c/ France, n° 30979/96, § 45.

32 Conseil d'Etat du 28 juin 2002, le garde de sceaux, ministre de la justice c/M. Pierre X, n°239575.

compétentes, ainsi qu'à l'enjeu du litige<sup>33</sup>. En règle générale, le trop faible nombre des juges et la modestie des moyens financiers et matériels sont les principales causes de la lenteur des procédures judiciaires<sup>34</sup>. Par ailleurs, pour asseoir sa conviction, le juge recourt pendant la phase d'instruction du dossier à des mesures telles l'expertise, les visites de terrain, les auditions et les enquêtes qui rallongent le cours de la procédure. Le respect du contradictoire conduit également le juge à rallonger le temps de jugement afin de prendre en compte les conclusions et les observations de toutes les parties concernées.

En tout état de cause, pour la Cour européenne des droits de l'Homme, le délai raisonnable est d'une moyenne de deux ans ou trois, sinon le délai est déraisonnable<sup>35</sup>. Aussi, l'amélioration des délais de jugement est —elle devenue une préoccupation constante des acteurs de la justice en France<sup>36</sup>. C'est même l'exigence d'une bonne administration de la justice<sup>37</sup>.

Au plan interne, l'obligation de statuer dans un délai raisonnable trouve son fondement dans la Constitution. Son article 4 alinéa 1<sup>er</sup> prévoit en effet que tous les Burkinabés « ont droit à ce que leur cause soit entendue par une juridiction indépendante et impartiale ». Pour donner plein effet à cette disposition constitutionnelle, le juge serait tenu de statuer dans un délai aussi rapide que possible qui permette au citoyen d'obtenir une décision de justice.

L'obligation de statuer dans un délai raisonnable peut s'établir sur les instruments juridiques internationaux et régionaux ratifiés par le Burkina Faso. Il en est ainsi de l'article 2 troisième alinéa du pacte international relatif aux droits civils et politiques du 16 décembre 1966<sup>38</sup> qui garantit le droit à toute personne à un recours utile<sup>39</sup>. Le caractère utile d'un recours résulte en partie de la célérité dans le traitement du recours. Il en est surtout ainsi de l'article 14.3.c) du même pacte qui garantit le droit de toute personne accusée d'une infraction à être jugée sans retard excessif. Mieux l'article 7 de la charte africaine des droits de l'homme et des peuples<sup>40</sup> prévoit précisément que toute personne a le droit d'être jugé dans un délai raisonnable par une juridiction impartiale. Dans un jugement n°022 du 31 janvier 2012 du tribunal administratif de Ouagadougou confirmé par le conseil d'Etat, le juge administratif a retenu la responsabilité administrative de l'Etat burkinabé pour non- respect de l'obligation de statuer dans un délai raisonnable. Il a considéré que le délai de onze (11) ans entre l'introduction<sup>41</sup> le 2 mars 2000 d'un pourvoi en cassation devant le conseil d'Etat et le 3 mars 2011, date de la requête en indemnisation était déraisonnable.

33 CEDH 27 nov. 1991, *Kemmache c. France*, nos 12325/86 et 14992/89, § 60.

34 J. MORAND-DEVILLER, *Cours de Droit administratif*, Paris, Montchrestien, 15<sup>ème</sup> édition, 2017, p. 795.

35 CEDH 14 juin 2001, *Brochu/France*.

36 J. MORAND-DEVILLER, *op. cit.*, p.66.

37 La sanction du non- respect du délai raisonnable n'est pas la remise en cause de la décision juridictionnelle. Elle consiste plutôt en une condamnation de l'Etat à la réparation du préjudice subi sous la forme de dommages-intérêts (*Jugement n°022 du 31 janvier 2012 du tribunal administratif de Ouagadougou*). Cette responsabilité administrative de l'Etat s'appuie sur le dysfonctionnement des services de la justice ou d'une manière précise sur le fonctionnement défectueux du service public de la justice administrative.

38 Le Burkina Faso a adhéré au pacte depuis le 4 janvier 1999.

39 De plus en plus, le juge national prend l'habitude de fonder ses décisions sur les dispositions internationales. Pour réfuter les arguments tendant à sa récusation, l'ordonnance du président du tribunal administratif de Bobo-Dioulasso se fonde sur l'article 7-1 de la charte africaine des droits de l'homme et des peuples ratifiée par le Burkina Faso et l'article 4 de la Constitution, voir ordonnance de référé mesures-utiles n°006/2020 du 21 avril 2020, BAYALA Jean Bosco et 55 autres.

40 La charte est entrée en vigueur le 21 octobre 1986 et ratifiée par le Burkina Faso le 21 septembre 1984.

41 La requête avait été introduite par la Société Internationale de Représentation, de Réalisation d'Etudes et Services (SIRRES).

L'obligation de statuer dans un délai raisonnable peut être considéré comme un principe général assimilable à une bonne administration de la justice. La justice administrative a d'ailleurs pris conscience de cette nécessité. Dans ce sens, certaines juridictions ont pris des initiatives en réorganisant leurs services pour un traitement plus cèle des affaires qui leurs sont soumises. On peut évoquer notamment le suivi régulier de la mise en état par la réduction des délais impartis aux parties et le respect strict desdits délais. Ces mesures tendent à réduire au maximum les pertes de temps dans l'instruction du dossier, donc à combattre aussi le dilatoire dont usent souvent les parties. C'est dans cette perspective que s'inscrit également la prise en compte de la proportion des dossiers dont l'instruction est close dans un délai de six mois comme critère dans l'évaluation annuelle des magistrats de certains tribunaux administratifs comme celui de Bobo-Dioulasso.

Le résultat obtenu est que dans certains tribunaux administratifs<sup>42</sup>, la durée moyenne de traitement d'une affaire<sup>43</sup> est réduite à une année environ. Sur un total de 366 décisions rendues en 2018, 14 décisions l'ont été en moins de trois mois alors que 100 ont été rendues de six mois à moins d'un an et 108 décisions de 1 an à moins de 2 ans. Dans le même temps, les décisions rendues à plus 3 ans étaient au nombre de 38<sup>44</sup>. Par contre au Conseil d'Etat, le délai de traitement paraît encore très long. Les enquêtes du ministère en charge de la justice indiquent bien que sur un total de 88 décisions rendues en 2018, 72 l'ont été de plus d'un an et plus<sup>45</sup>.

Aussi dans le cadre d'un programme financé par la Banque mondiale dans quatre tribunaux administratifs pilotes du Burkina Faso<sup>46</sup>, la réduction du temps de traitement des affaires judiciaires a-t-elle été retenue comme l'un des indicateurs de l'évaluation de la performance. La performance de la justice administrative s'apprécie ainsi en fonction d'un délai d'une année soit douze (12) mois de la réception de la requête jusqu'à l'obtention d'une décision. Il est également souhaitable de s'orienter vers la fixation d'objectifs assignés au juge ainsi que l'élaboration de critères de performance<sup>47</sup>.

Toutes ces mesures permettront de mieux encadrer le temps de traitement des affaires devant le juge administratif. Elles se conjugueront avec l'institution des délais de traitement par le législateur.

## B- L'OBLIGATION DE STATUER DANS UN DÉLAI PRÉCIS

Le législateur a imposé des délais de traitement pour certains contentieux. L'institution de ces délais de traitement permet de rompre définitivement avec l'adage selon lequel le juge ne s'accommode pas de délai de traitement<sup>48</sup>.

42 Au tribunal administratif de Bobo-Dioulasso particulièrement, il y a un fort taux de décisions de fond rendues en mois d'une année. En 2019, les statistiques font état pour cette juridiction de 86.2% des affaires traitées dans un délai d'au plus un an.

43 Il s'agit précisément les recours pour excès de pouvoir et des recours en indemnisation.

44 MJDHPC, Annuaire statistique 2017 de la justice, op. cit, p. 160.

45 Ibidem, p. 158.

46 Il s'agit précisément des Tribunaux administratif de Bobo-Dioulasso, de Tenkodogo, de Dédougou et de Ouagadougou.

47 Les objectifs pourraient préciser la charge de travail par juge en termes de nombre de requêtes instruites ainsi que de décisions rendues et rédigées.

48 Il ne faut pas ignorer que la lenteur de la justice s'inscrit souvent dans le sens d'une bonne administration de la justice. Il est surtout indiqué d'éviter les erreurs judiciaires en matière pénale notamment lorsque la vie de citoyens en dépend (emprisonnement à perpétuité ou peine capitale dans les Etats où elle n'est pas encore abrogée).



L'obligation de statuer dans un délai précis est instituée notamment en matière électorale<sup>49</sup>. Aux termes de l'article 234 du Code électoral, en effet, le recours contre l'éligibilité d'un candidat, la régularité du scrutin, la régularité du dépouillement peut être formé devant le tribunal administratif<sup>50</sup> qui statue dans les huit jours de sa saisine<sup>51</sup>. En indiquant que le tribunal administratif statue dans les huit jours de sa saisine, le législateur oblige le juge à s'accommoder du délai qu'il a ainsi précisément fixé. Cette obligation de statuer dans un délai précis concerne par ailleurs les juridictions supérieures. A cet égard, il est prévu, toujours en matière de contentieux électoral, qu'en cas d'appel, le Conseil d'Etat<sup>52</sup> statue dans un délai n'excédant pas huit jours.

Pour assurer l'efficacité de l'obligation de statuer dans le délai qu'il précise, le législateur aurait dû assortir d'une sanction comme c'est le cas en France<sup>53</sup>. Celle-ci consiste à dessaisir automatiquement la juridiction contrevenante au profit de celle qui lui est immédiatement supérieure. Cette position est d'ailleurs soutenue par certains acteurs des juridictions administratives au Burkina Faso même si aucune décision n'a encore été rendue dans ce sens.

Dans la pratique, les juridictions statuent dans le délai de huit jours indiqué. Cette réalité est facilitée par le fait que pendant la période électorale, le personnel des juridictions fait l'objet d'une réquisition, ce qui les oblige à travailler, sept jours sur sept, de jour comme de nuit.

L'obligation de statuer dans un délai précis s'étend aussi au domaine des contrats. Le domaine contractuel en général et la commande publique en particulier connaissent plus de réformes dont l'objectif est la protection des opérateurs économiques. Aussi l'efficacité de l'action administrative en dépend. Laure MARCUS a pu d'ailleurs soutenir à ce sujet que « le droit des contrats publics sert de 'laboratoire' à la réforme du droit administratif »<sup>54</sup>.

Depuis l'adoption de la loi n° 039-2016/AN relative à la commande publique, les juridictions administratives sont astreintes à un délai d'un mois pour statuer<sup>55</sup>. Les décisions rendues par l'Organe de règlement des différends (ORD) à la phase de passation sont susceptibles de recours devant le tribunal administratif dans un délai de quinze jours à compter de la date de notification sous peine de forclusion. De même, les parties à un litige à la phase d'exécution, ayant fait l'objet d'un procès-verbal de non conciliation ou de conciliation partielle disposent d'un délai de quinze jours pour saisir le tribunal administratif de l'entier litige ou des points n'ayant pas fait l'objet de conciliation.

49 Le code électoral en vigueur est issu de la n°14-2001/AN du 1<sup>er</sup> juillet 2001 portant code électoral, J.O.B.F. n°2 spécial du 16 août 2001 et ses modificatifs.

50 Le juge administratif a compétence exclusive dans le contentieux des élections locales notamment les municipales et les régionales, voir l'article 152 alinéa dernier de la constitution « le contrôle de la régularité et de la transparence des élections locales relève de la compétence des tribunaux administratifs. La proclamation des résultats définitifs de ces élections relève de la compétence du Conseil d'Etat ».

51 Voir l'article 234 du code électoral.

52 En attendant l'opérationnalisation des cours administratives d'appel créées par la loi de 2016, le Conseil d'Etat est la juridiction d'appel des décisions du tribunal administratif.

53 Faute pour le tribunal administratif de respecter le délai imparti pour statuer, le tribunal est réputé avoir rejeté la requête et se trouve ainsi dessaisi du litige, CE, 16 mai 1956, Elections municipales d'Angers, Rec, 209, Charles DEBBASCH et Jean –Claude RICCI, Contentieux administratif, Paris, Dalloz, 8<sup>ème</sup> édition, 2001, p. 850.

54 L. MARCUS, L'unité des contrats publics, Paris, Dalloz, 2010, p.10.

55 Voir les articles 44 et 45 de ladite loi.

Le tribunal administratif territorialement compétent<sup>56</sup> devant statuer dans un délai d'un mois, on peut conclure qu'une première décision juridictionnelle interviendra dans un délai de quarante-cinq(45) jours, c'est-à-dire le résultat du délai de quinze (15) jours laissé à l'appréciation du requérant pour décider de la saisine et l'obligation d'un mois donné au juge pour statuer.

Dans les cinq jours de la décision du premier juge, le juge d'appel saisi, statue dans un délai n'excédant pas un mois. L'arrêt du juge d'appel est exécutoire nonobstant un recours en cassation devant le Conseil d'État dans les cinq jours dudit arrêt. En l'occurrence, le Conseil d'État statue également dans un délai d'un mois. Partant, le requérant peut logiquement espérer obtenir une décision exécutoire dans un délai précis. Une décision juridictionnelle exécutoire peut intervenir dans le délai suivant à partir de la décision exécutoire de l'ORD :  $15j+ 30j+5j+30j=80j$ .

Cependant, le législateur n'a pas assorti cette obligation d'une sanction tenant notamment au dessaisissement du juge inférieur au profit du juge supérieur. On en conclut qu'il s'agit de délai plutôt indicatif. Même si le juge s'efforce de statuer dans ce délai, on a pu remarquer que le tribunal administratif de Ouagadougou qui a un volume d'affaires très élevé peine à respecter ce délai d'un mois<sup>57</sup>.

En tout état de cause, l'esprit est que l'administré puisse avoir un délai prévisible pour obtenir une décision exécutoire afin de mieux protéger ses droits et ses intérêts.

L'obligation de statuer dans un délai précis s'étend également à la matière fiscale. Le tribunal statue, dans les trois (3) mois de sa saisine, dans les formes prévues par les règles fixant la procédure suivie devant cette juridiction<sup>58</sup>. Pour ce faire, le délai accordé à l'administration pour déposer son mémoire en défense est de quarante-cinq (45) jours à compter de la date de réception du mémoire introductif d'instance transmis par le greffier<sup>59</sup>.

Le principe de l'obligation de statuer dans un certain délai accroît l'efficacité de la justice administrative, car le citoyen est certain d'obtenir une décision de justice en temps utile. Mais c'est surtout l'institution du référé administratif qui constitue la mutation la plus importante quant à la célérité dans le traitement des affaires.

## II- LES MUTATIONS PAR LE RÉFÉRÉ ADMINISTRATIF

L'office traditionnel du juge administratif qui procède du recours pour excès de pouvoir n'offre pas au requérant la possibilité d'obtenir une décision de justice prompte. Or, en vertu du principe de procédure non suspensive, la décision attaquée continuerait à produire ses effets. Le recours au juge de l'urgence vient alors accroître la possibilité d'obtenir dans les plus brefs délais une décision de justice provisoire (A) qui présente les caractères d'une décision définitive pour l'administré (B).

56 Il s'agit, selon l'article 10 de la loi relative aux tribunaux administratifs, du tribunal dans le ressort duquel le recourant a son domicile.

57 Il n'existe pas de statistiques officielles, mais après vérification au greffe du tribunal administratif de Ouagadougou, on a pu faire le constat suivant : pour les dossiers de fond, le délai de 30 jours n'a jamais pu être respecté au regard des jugements consultés. Très souvent, l'instruction même déborde ce délai et ce, le plus souvent par manque de réaction du défendeur ou d'insuffisances d'éléments pour qu'il soit utilement statué.

58 Confer, l'article 658 de la loi n°058-2017/AN du 20 décembre 2017 portant code général des impôts du Burkina Faso.

59 On a pu également faire le constat que ce délai de réaction de l'administration fiscale est rarement respecté, certainement au regard du fait que l'Agent judiciaire de l'Etat (AJE) n'est pas bien outillé pour cette matière.

## A- LE JUGE DES RÉFÉRÉS, JUGE DE LA CÉLÉRITÉ

Jean RIVERO<sup>60</sup> devrait être le premier à célébrer l'efficacité de la justice administrative avec l'avènement du référé administratif. Dans une sorte de dialogue avec le Huron au palais royal, il mettait en exergue les limites du recours pour excès de pouvoir<sup>61</sup>. Or justement, le référé participe de l'idée du traitement rapide des affaires devant le juge afin que la justice puisse avoir une réalité concrète pour le justiciable. Il permet à celui-ci d'intervenir avec plus de célérité et d'efficacité<sup>62</sup>. René CHAPUS a magnifié les procédures d'urgences en ces termes : «le signe extérieur d'une bonne justice, c'est l'excellence de ses procédures d'urgence»<sup>63</sup>.

Contrairement à la procédure ordinaire, le référé permet au juge administratif d'aller vite<sup>64</sup>. Le référé est une procédure simplifiée et accélérée, soumise au principe du contradictoire, grâce à laquelle une partie peut, dans certains cas définis par la loi, obtenir immédiatement une décision provisoire auprès d'une juridiction dédiée à cet effet, statuant généralement à juge unique. Il se caractérise par la diligence dans le traitement de l'affaire.

Ainsi, l'article 49 de la loi n°011-2016/AN du 26 avril 2016 portant sur les tribunaux administratifs prévoit plusieurs référés<sup>65</sup> dont le plus usité est le référé-suspension. Le référé-suspension qui suppose l'existence d'une situation contentieuse est un recours accessoire à un recours principal en annulation ou en réformation<sup>66</sup> d'une décision administrative. Pour ce faire, le président du tribunal ou le juge désigné à cet effet est saisi par voie de requête. La procédure est contradictoire et écrite. Elle se déroule sans conclusions du commissaire du gouvernement.

Le système du juge unique et l'exclusion du commissaire du gouvernement dans la procédure permettent d'aller plus vite pour statuer le plus rapidement possible. C'est pourquoi on dit que le référé est une procédure allégée. L'ordonnance est rendue dans un délai qui ne saurait excéder un mois. Cette ordonnance est susceptible d'appel devant la juridiction du premier président de la Cour administrative d'appel dans un délai de quinze jours à compter de leur prononcé ou de leur notification.

Le référé –suspension correspond au sursis à exécution qui est de mise en droit commun. C'est ainsi que le président du tribunal ou le juge délégué peut ordonner la suspension de l'exécution d'une décision administrative<sup>67</sup> lorsque l'urgence le justifie et qu'il existe un doute sérieux quant à la légalité de ladite décision. Toutefois le juge ne peut, au sens de l'article

60 Jean RIVERO est décédé le 19 juin 2001 à Paris alors que la loi française relative au référé adoptée le 30 juin 2000 avait à peine une année de mise en œuvre.

61 J. RIVERO, « Le Huron au Palais-Royal ou réflexions naïves sur le recours pour excès de pouvoir », Dalloz, 1962, chr. VI, pp. 37-40 (rééd. Pages de doctrine, LGDJ, 1980, vol. 2, p. 329-334.

62 J. M. SAUVE, « La qualité de la justice administrative », Revue française d'administration publique, 2016/3 n°159, pp. 670 et ss.

63 R. CHAPUS, Rapport de synthèse in CNRS et IFSA, Actes du colloque du trentième anniversaire des tribunaux administratifs, CNRS, 1986, p. 338.

64 J. C. RICCI, « Quels référés pour quels pouvoirs ? Le référé liberté, la notion de libertés fondamentales, le référé suspension », Revue de la recherche juridique, droit prospectif, n°18 (Dossier spécial : Les procédures d'urgence en matière judiciaire et administrative), 2003, p. 3089, A. NDIAYE, « Le référé administratif en Afrique », Revue électronique Afrilex, janvier 2020, <http://afrilex.u-bordeaux4.fr>.

65 Les hypothèses visées par cet article sont le référé suspension, le référé-liberté, le référé mesures utiles, le référé provision et le référé constat et/ou instruction.

66 C. DEBBASCH et Frédéric COLIN, Droit administratif, op. cit., p.694.

67 R. CHAPUS, Droit administratif général, tome 1, Paris, Montchrestien 15<sup>ème</sup> édition, 2001, p. 808.

50 de la loi précitée, ordonner cette suspension dans l'hypothèse où la décision attaquée intéresse le maintien de l'ordre public.

La célérité qui caractérise le référé-suspension se traduit par le respect des délais de traitement. A cet égard, il convient de noter que le juge saisi a un mois pour rendre son ordonnance. Celle-ci est susceptible d'appel dans un délai de quinze (15) jours, et le juge dispose à son tour d'un délai d'un (01) mois pour statuer. De là, on constate qu'en ce qui regarde le référé-suspension, non seulement l'obligation est faite au juge de statuer dans un délai d'un mois, mais encore les délais d'appel sont réduits à cinq (05) jours au lieu de deux (02) mois comme dans les procédures ordinaires. Dans la pratique, le juge parvient à statuer dans ce délai d'un mois malgré l'engorgement de son prétoire<sup>68</sup>. Le principe reste donc acquis que le citoyen peut obtenir une décision de justice dans des délais précis ou à tout le moins prévisibles<sup>69</sup>.

Dans le cadre du référé mesures utiles, il arrive que le juge administratif statue dans un délai d'une semaine<sup>70</sup>, voire de deux jours<sup>71</sup>.

La suspension de l'effet exécutoire d'une décision administrative réduit l'arbitraire administratif. Le juge peut même suspendre l'exécution d'un contrat administratif grâce au recours exercé par le concurrent évincé. A ce titre, toute personne intéressée peut par exemple obtenir la suspension de l'effet exécutoire des décisions de l'organe de règlement des différends (ORD) ainsi que la suspension de l'exécution du marché en attendant une décision juridictionnelle définitive<sup>72</sup>.

Par ailleurs, la loi prévoit que, lorsque la suspension est prononcée, la juridiction administrative statue sur l'affaire au fond dans les meilleurs délais. Ainsi dit, le juge du référé-suspension statue dans le délai d'un mois alors que la juridiction administrative est invitée à vider le contentieux au fond dans les meilleurs, ce qui réduit également les délais de traitement.

Avec la suspension de l'effet exécutoire de l'acte administratif attaqué par le juge administratif dans un délai d'un mois à compter de sa saisine, les justiciables ont le sentiment que la décision est définitive. Cet état de fait autorise à se demander si le juge des référés n'est pas devenu le juge du définitif.

## B- LE JUGE DES RÉFÉRÉS, JUGE DU DÉFINITIF

Le référé administratif est, comme tout référé, une décision provisoire, car une décision au fond devra intervenir pour régler définitivement le litige. Cette affirmation vaut pour le référé-suspension. C'est d'ailleurs ce qui explique que la requête aux fins de référé-suspension

68 Il n'existe pas de statistiques officielles, mais le constat fait au greffe du tribunal administratif de Ouagadougou et de Bobo-Dioulasso révèle que les ordonnances sont presque toujours rendues dans le délai de 30 jours impartis. Ceci s'explique certainement par l'absence du commissaire du gouvernement dans cette procédure et par le fait que le juge des référés statue sur l'apparence ou à propos de mesures qui ne requièrent pas des investigations au fond.

69 On aurait pu parfaitement réserver seulement la cassation pour les référés afin d'assurer une plus grande efficacité de la procédure.

70 Ordonnance référé n°006/2020 portant mesures utiles, Tribunal administratif de Bobo-Dioulasso, BAYALA Jean Bosco et 55 autres, rendue le 21 avril 2020 pour une requête introduite le 14 avril 2020.

71 Ordonnance de référé- mesures utiles n°09-1, Tribunal administratif de Ouagadougou, SON Aly et 125 autres, rendue le 17 avril 2020 pour des requêtes introduites les 14, du 15 et 16 avril 2020.

72 TA Ouagadougou, 29 mars 2018, Société PIXELS BF, TA Ouagadougou, 16 novembre 2017, Groupement Fadoul Technibois/DIAFA/SOGETEL.

soit simultanée ou postérieure, du moins accessoire à une requête au fond par laquelle le requérant sollicite l'annulation de la décision administrative lui faisant grief<sup>73</sup>. En principe donc, le référé cesse de produire ses effets dès le prononcé de la décision du juge du fond.

Mais dans la pratique du contentieux contre les actes administratifs, le juge de référé-suspension est en passe de devenir le juge de « droit commun » ou à tout le moins le juge qui marque solennellement l'opinion publique<sup>74</sup>. Conçu pour régler les situations urgentes en attendant une décision définitive au fond, le référé-suspension tend à devenir la norme au vu de son recours fréquent et presque systématique. Chaque requête favorablement accueillie par le juge administratif apparaît comme une victoire de la justice contre l'arbitraire administratif et accroît pour ainsi dire le sentiment de justice<sup>75</sup>.

Les justiciables se sont appropriés cette procédure qui leur permet d'obtenir rapidement et utilement une réponse du juge administratif. Cette décision vise à suspendre l'effet exécutoire de la décision administrative prise à l'encontre d'un administré.

Quelques décisions illustratives ont défrayé la chronique. On peut citer l'ordonnance n°008/18 du 23 janvier 2018, BAHAN Yenilo c/Université Ouaga 1 Professeur KI- ZERBO du tribunal administratif de Ouagadougou. Par cette ordonnance, la justice administrative a ordonné la suspension de la décision n°000592/MERSI/SG/OU/P du conseil de discipline en date du 13 novembre 2017. Cette ordonnance a été confirmée par le Conseil d'État<sup>76</sup>.

On se souvient également les décisions du conseil d'État<sup>77</sup> du 25 mai 2018 annulant la révocation du maire de Saponé et la dissolution du conseil municipal de la même commune rurale située à une trentaine de kilomètres de la capitale Ouagadougou. L'affaire récente qui a également effrayé la chronique<sup>78</sup> est le référé-suspension favorablement accueilli par le conseil d'État dans sa décision du 8 février 2019 suspendant le décret de révocation pris en conseil des ministres de dix Gardes de sécurité pénitentiaire (GSP).

Les conditions du référé-suspension sont connues et relativement faciles à remplir à l'étape actuelle du fonctionnement de notre administration publique. Il faut que l'urgence le justifie et surtout, il doit exister un doute sérieux quant à la légalité de l'acte administratif litigieux en l'état de l'instruction. Le référé-suspension paraît mieux répondre aux aspirations des citoyens compte tenu de son caractère pratique. Il connaît un certain succès<sup>79</sup> grâce

73 L'annulation est généralement définie comme l'anéantissement rétroactif d'une décision par le juge administratif pour irrégularité de forme ou de fond (violation de la loi), à la suite d'un recours en annulation.

74 Depuis le 17 avril 2020, l'opinion publique nationale a été marquée par la célérité du référé- mesures utiles par laquelle le tribunal administratif de Ouagadougou saisi le 14 avril 2020, a rendu sa décision le 17 avril 2020 soit une durée de trois jours.

75 Il n'existe pas de statistiques connues sur le sentiment de justice sur les juridictions administratives, mais les critiques traditionnelles contre l'appareil judiciaire épargnent généralement la justice administrative qui apparaît moins corrompue.

76 Il s'agit de l'ordonnance n°007/2018 du 5 mars 2018, Université Joseph KI-ZERBO c/ BAHAN Yélineo.

77 Le conseil d'Etat est juge en premier et dernier des décrets et des actes administratifs dont le champ d'application excède le ressort d'un seul tribunal administratif.

78 Le 1<sup>er</sup> novembre 2018 des éléments de la GSP avaient en effet fait irruption au domicile du ministre de la Justice, René Bagoro, et y ont désarmé les éléments en faction. Ce mouvement s'inscrivait dans le cadre de leur grève entamée depuis le 22 octobre 2018 pour réclamer la reconstitution de la carrière des agents, la dotation en matériels spécifiques, roulant et de communication, entre autres. Pour toute sanction, le gouvernement avait décidé le 14 novembre 2018 de leur révocation des rangs de la fonction publique, voir <https://www.burkina24.com/2019/02/08/gsp-le-conseil-detat-suspend-la-revocation-des-10-agents-aib/>, consulté le 05 juin 2020.

79 L'annuaire statistique renseigne que l'on est passé de 63 décision de référé en 2017 à 133 décisions en 2018 pour une loi entrée en vigueur an avril 2016, MJDHPC, Annuaire statistique 2017 de la justice, op. cit., p. 160.

bien évidemment à la "générosité" du juge qui semble apprécier les conditions de l'urgence et le doute sérieux de manière souple. Dans la pratique, le juge administratif semble présumer que la condition tenant à l'urgence est remplie par une formule très simple<sup>80</sup>. Par contre la condition tenant au doute sérieux fait l'objet d'une analyse profonde de sa part.

Le juge du référé-suspension prononce des décisions provisoires consistant à la suspension de l'effet exécutoire de la décision administrative faisant grief. Mais, si elles sont dépourvues de l'autorité de chose jugée au principal (elles ne lient pas le juge du fond), elles possèdent par contre l'autorité de chose jugée au provisoire : elles ne peuvent être modifiées par le juge du provisoire qu'en cas de circonstances nouvelles. Rendue par ordonnance, donc susceptible de modification, ces décisions semblent néanmoins satisfaire les citoyens qui voudraient bien s'en contenter.

Par ailleurs, le juge de l'urgence et du provisoire semble devenir le juge du définitif. Il en est ainsi car la plupart des référés-suspension ont abouti à une décision d'annulation par le juge du fond<sup>81</sup>. Dans ces conditions, les requérants agissant contre l'administration ont le sentiment que la décision de référé produit quasiment les effets d'une décision d'annulation au fond. Cela donne l'impression au justiciable que chaque fois qu'il obtient une décision de référé favorable à sa cause, il est presque évident que le juge de fond statuera en sa faveur. Par ailleurs, il ne faut pas perdre de vue le sentiment de victoire qui apparaît symboliquement, parce que l'administré a eu gain de cause contre les autorités administratives<sup>82</sup>.

Mais comme l'a affirmé C. HUGLO, «la procédure d'ordonnance est en effet liée à deux concepts essentiels : rapidité et efficacité. [...] C'est sans doute pourquoi le référé n'a pas la même importance ni la même valeur qu'un recours juridictionnel »<sup>83</sup>.

## CONCLUSION

Le traitement en temps réel des procédures a toujours été une préoccupation pour les citoyens. La justice est critiquée pour sa lenteur et ses réponses tardives. Dans des Etats où l'exécution des décisions de justice ne va pas toujours de soi, il est nécessaire de statuer en temps utile pour permettre à l'administré de savoir à quoi s'en tenir.

C'est ce pari que la juridiction administrative tente de gagner. Grâce à une meilleure organisation des services de la justice sous l'impulsion des chefs de juridiction, des réductions de temps de traitement commencent à poindre. Mieux, le législateur y est également intervenu par des délais impératifs de traitement des dossiers en justice en matière électorale, fiscale et des marchés publics.

Mais, c'est surtout avec l'institution du référé-suspension<sup>84</sup> que le juge administratif burkinabè a fait des progrès retentissants. Par le biais de ce référé, l'administré peut obtenir une décision de suspension de l'acte administratif unilatéral dans un délai d'un mois environ. N'est-ce pas que la réalité voire l'efficacité de la justice administrative se mesure à la possibilité de suspendre l'effet exécutoire de l'acte administratif ?

80 Il s'agit de formules telles que « vu l'urgence que requiert le traitement des marchés publics ».

81 Les trois exemples sus indiqués ont fait l'objet de décision d'annulation au fond.

82 La conviction est acquise que la célérité dans le traitement des affaires et le prononcé de décisions favorables au citoyen est le fruit de l'insurrection populaire des 30 et 31 octobre 2014.

83 C. HUGLO, La pratique des référés administratifs devant le tribunal administratif, la cour administrative d'appel et le Conseil d'Etat, précité, spéc.p.14, §15, Gaz.Pal.-Litec, 1993, spéc.p.10.

84 Le référé administratif institué en 2016 apparaît comme le nouvel office du juge administratif par lequel, il peut asseoir son autorité pour un meilleur contrôle de l'activité administrative.

La juridiction administrative joue sa crédibilité face à une opinion publique de plus en plus exigeante. Le juge administratif semble gagner ce pari, car le recours fréquent à son prétoire est le signe évident d'une confiance soutenue. Par quelques décisions d'espèce que nous avons citées, le juge administratif a pu assurer ses deux missions essentielles que sont la mission de régulation de l'action administrative et celle de la protection des droits des administrés<sup>85</sup>.

Il reste au juge administratif de se saisir de l'exécution des décisions de justice administrative afin d'assurer une effectivité certaine et une légitimité de la justice administrative. Des pistes existent depuis que l'agent public peut voir sa responsabilité personnelle mise en jeu devant le Conseil d'État pour défaut d'exécution d'une décision de justice administrative<sup>86</sup>. Aussi même en l'absence de mesures d'astreinte prévues par le législateur, le juge administratif pourrait, au nom du principe de l'effectivité des recours s'engager sur cette voie.

Du reste, le tribunal administratif de Ouagadougou a tenté cette expérience avec le jugement n°33/13 du 05 décembre 2013, Société Wend Panga Sarl, par lequel il a ordonné l'exécution provisoire et condamné l'Etat burkinabè sous astreinte. Mais cette parenthèse a été très vite fermée par le Conseil d'État avec l'arrêt n° 03/2016-2017 du 28 octobre 2016, Société Wend Panga Sarl<sup>87</sup>.

Le tribunal administratif de Ouagadougou est revenu à la charge avec l'ordonnance de référé n°09-1 du 17 avril 2020 dans le cadre du référé mesures utiles. Le juge a confirmé son "audace" par la condamnation des personnes physiques<sup>88</sup> chargées de l'exécution de ladite ordonnance sous astreinte<sup>89</sup>.

En tout état de cause, il appartient au juge administratif, dans son œuvre prétorienne, d'entreprendre toute initiative visant à assurer l'exécution de ses décisions.

85 A. BOCKEL, *Propos introductifs*, sous la direction de Demba SY et Alioune Badara FALL, *Cinquante ans de droit administratif en Afrique*, Presses de l'Université Toulouse 1, Capitole, 2016, p. 22.

86 L'article 34 alinéa 2 de la loi relative aux tribunaux administratifs dispose à ce sujet En cas d'inexécution d'une décision devenue exécutoire, rendue par une juridiction administrative contre l'Etat ou ses démembrements, les personnes physiques en charge des diligences nécessaires pour cette exécution peuvent voir leur responsabilité personnelle engagée devant le Conseil d'Etat.

87 Le conseil considère qu'aucune base légale ne permet de prononcer une exécution provisoire sous astreinte contre une personne publique.

88 Le juge précise dans le dispositif que « disons que l'exécution intégrale et parfaite de l'injonction de cessation ainsi ordonnée est soumise à une astreinte journalière de dix millions (10.000.000) de francs CFA pour chaque jour de retard, à la charge personnelle et solidaire des autorités administratives suivantes :

1°) le Ministre de l'Economie, des Finances et du Développement, Monsieur Lassané KABORE ;

2°) le Directeur général du Budget, Monsieur Vieux SOULAMA ;

3°) le Directeur de la Solde, Monsieur Michel PARE ;

4°) le Directeur général du Trésor public, Monsieur Célestin Sontéré SANON

89 Ladite ordonnance a également été infirmée par le premier président du conseil d'Etat.