

Helsinki, le 6 octobre 2014

Matti Pellonpää
Juge, Cour administrative suprême de Finlande

Rapport de stage de deux semaines au sein du Conseil d'État du Burkina Faso

1. Introduction

J'ai eu le grand plaisir d'être accepté dans le programme d'échanges organisé par l'Association internationale de hautes juridictions administratives (2014). Grâce à la décision de cette A.I.H.J.A, j'ai pu passer la période du 30 juin au 11 juillet 2014 au sein du Conseil d'État du Burkina Faso. Conformément aux conditions de mon stage je soumetts un rapport circonstancié de son déroulement. Je commencerai avec certaines observations relatives à des questions pratiques et une brève description du déroulement de mon séjour au Burkina Faso en dehors du programme professionnel (2). Ensuite (3) je résumerai le programme professionnel du premier au dernier jour de mon stage. Je finirai mon rapport par la présentation de certaines conclusions (4).

2. Observations générales sur le déroulement du stage

J'étais censé arriver à Ouagadougou le samedi 28 juin dans la soirée. Bien que mon arrivée ait été retardée d'environ trois heures à cause de problèmes techniques, l'avion n'ayant atterri que dans la nuit du dimanche 29, j'ai été chaleureusement accueilli à l'aéroport de Ouagadougou par un des juges du Conseil d'État, Mathias Niambekoudougou, qui m'a amené à l'hôtel. Le départ s'est également déroulé sans difficultés, un autre magistrat, Marc Zongo m'accompagnant à l'aéroport cette fois-ci. La Chargée du Protocole du Conseil d'État, Hadjaratou Ilboudo, s'est occupée des questions pratiques à l'aéroport et à l'arrivée et au départ.

Les deux juges susmentionnés m'ont consacré beaucoup de leur temps pendant toute la durée du stage. Non seulement ils ont participé aux discussions juridiques mais ils ont aussi été mes guides en me montrant la ville de Ouagadougou avec ses sites touristiques ainsi que certains sites en dehors de la capitale.

Cependant, la personne clé de la réussite de ce stage fut, pour moi, M. le Premier président du Conseil d'État Venant Ouedraogo. Il a organisé un programme équilibré entre l'apprentissage de beaucoup de choses du système juridique du Burkina et quelques connaissances du pays sous d'autres rapports. Entre autre, le premier président m'a reçu dans sa maison, et a organisé une excur-

sion dans son village natal.

À Ouagadougou, j'ai résidé à l'hôtel Azalai qui s'est avéré très agréable. Le tarif cet hôtel fut relativement élevé de sorte que les indemnités journalières n'ont pas suffi à couvrir la facture intégralement. Or, j'ai fait ce choix de ma propre initiative en tenant compte du fait qu'il s'agissait de ma première visite en Afrique sub-saharienne pour laquelle j'ai été peut-être trop prudent en essayant de garantir un certain confort. Mon choix s'est trouvé bon, bien qu'un hôtel moins cher eût sans doute été suffisamment agréable aussi.

J'ai déjà fait allusion au fait que j'ai pu connaître le Burkina Faso en dehors du Conseil d'État à travers les visites de différents lieux de Ouagadougou, ainsi que lors d'excursions à la campagne. Ainsi, j'ai pu visiter, entre autres, le village artisanal de Ouagadougou, le musée national, le Cito Teatre, un théâtre intéressant ayant beaucoup de coopération avec des théâtres européens, la cathédrale de Ouagadougou, une église évangélique, la mare aux caïmans de Bazoule et un parc animalier. Le 8 juillet, j'ai pu visiter le site de Laongo à quelques dizaines de kilomètres de la capitale. Il s'agit d'une localité avec du granit d'une qualité qui a permis la création d'un site de sculpture, un vrai musée à ciel ouvert avec des contributions de sculpteurs burkinabés et étrangers. Ce site particulièrement intéressant est en même temps une preuve de la richesse culturelle du Burkina Faso.

J'ajoute que durant tout mon stage, j'ai profité de la compagnie d'un chauffeur et d'un garde, deux personnes sympathiques et fiables. En somme, j'ai trouvé ce pays, le Burkina Faso, très accueillant bien que pauvre.

3. Le programme professionnel

Le programme professionnel de mon stage a été organisé principalement sous la forme de rendez-vous avec plusieurs magistrats et fonctionnaires du Conseil d'État avec lesquels j'ai eu des discussions sur diverses questions. Tout au long de ces discussions, j'ai donné des explications sur mon propre système de sorte qu'on a pu faire des comparaisons. J'ai aussi pu visiter le Tribunal administratif de Ouagadougou, et assister à une audience. En plus, j'ai eu l'honneur et le plaisir de pouvoir rendre une visite de courtoisie au ministre de la Justice et garde des Sceaux du Burkina Faso, Monsieur Dramane Yameogo.

Normalement les discussions professionnelles ont eu lieu dès la matinée jusqu'à 13 ou 14 heures, après quoi j'ai souvent étudié à l'hôtel des documents que m'avaient donnés mes hôtes. De temps en temps, j'ai profité de la piscine de mon hôtel. Voici donc un résumé du programme jour après jour.

Au premier jour de travail, le lundi 30 juin, j'ai eu un entretien avec Monsieur le Premier président qui m'a présenté une introduction générale au droit burkinabé et un résumé de mon programme. Il m'a raconté l'histoire du Burkina Faso, y compris l'étymologie du nom du pays qui a remplacé le nom colonial de la Haute Volta, et son judiciaire ; il m'a aussi expliqué la structure actuelle du système judiciaire et l'évolution constitutionnelle depuis l'indépendance du pays à nos jours.

Le mardi premier juillet, j'ai eu une rencontre avec le président de Chambre, M. Mathias Niambekoudougou et Mme la conseillère Elizabeth Bado. J'ai aussi parlé avec M. Marc Zongo. D'abord, j'ai pu approfondir ma connaissance de l'histoire du système judiciaire du Burkina Faso à travers des explications détaillées de M. Niambekoudougou sur tous les changements constitutionnels et législatifs qui ont mené à la structure actuelle consistant en trois degrés de juridictions judiciaires et deux degrés de juridictions administratives. Le rôle du Conseil constitutionnel, qui peut être saisi par le Conseil d'État sur renvoi, et celui de la Cour des Comptes m'a été également expliqué. Le système de nomination et de promotion des juges et le rôle du Conseil supérieur de la Magistrature à cet égard ont été éclaircis. J'ai trouvé intéressant d'apprendre, entre autres, qu'il y avait des juges français dans le judiciaire burkinabé jusqu'aux années 1980.

Lors des discussions, nous avons abordé aussi diverses questions pratiques concernant le fonctionnement du Conseil d'État, y compris sa fonction consultative, c.-à-d. une fonction qui n'existe pas dans mon pays où la Cour administrative suprême est purement un organe juridictionnel. M. Marc Zongo a illustré la fonction consultative à travers un dossier concret où il s'agissait de la question de savoir si le statut de certains fonctionnaires de l'armée devait être réglé par une loi ou un décret.

En ce qui concerne la fonction judiciaire, j'ai appris aussi que la juridiction du Conseil d'État couvre partiellement des matières semblables à celles dont peut être saisie ma propre Cour, tels que la fonction publique et les marchés publics. La législation sur des élections locales joue, au Conseil d'État du Burkina Faso, un rôle plus important qu'à ma propre Cour ; en plus le rôle du Conseil d'État n'est pas seulement limité aux contentieux : l'organisation et la gestion des élections municipales relèvent aussi de sa compétence. Le droit foncier semble être un sujet central qui relève de la compétence des juridictions administratives au Burkina mais pas chez nous.

Par contre, les affaires sociales qui dans mon pays jouent un rôle très important, ne sont pas présentes dans la charge de travail du Conseil d'État du Burkina Faso, ce qui vient probablement du fait que le système de sécurité sociale n'est pas particulièrement développé. Il me semble aussi que le contentieux environnemental n'ait pas une place importante au travail du Conseil d'État, à la différence de la situation dans ma propre Cour. Ces différences expliquent dans une large mesure l'écart de décisions rendues par les deux hautes juridictions: en 2013, le Conseil d'État a tranché nettement moins de 100 affaires, tandis que la Cour administrative Suprême de Finlande a prononcé quelques 4000 décisions définitives (même si parmi celles-ci figurent beaucoup d'affaires dans lesquelles la Cour n'entre pas dans le fond).

Le mercredi 2 juillet, j'ai pu profiter de discussions avec les conseillers Albert Ouedraogo et Victoria Ouedraogo sur certaines questions de nature procédurale, c.-à-d. les délais de recours et les voies de recours devant les juridictions administratives. Les délais, selon le droit burkinabé, sont différents de la situation dans mon pays, mais il n'y a pas de différences majeures en ce qui concerne le calcul de délais et autres modalités ou la fonction fondamentale des délais, c.-à-d. le besoin de garantir la prévisibilité et la sécurité juridique. Les voies de recours, y compris la différence entre appel et pourvoi en cassation, ainsi que l'opposition, c.-à-d., la possibilité d'avoir un nouveau traitement de l'affaire si le Tribunal administratif a rendu une décision en l'absence d'une des parties et

ainsi en violation du principe de contradictoire, m'ont été expliquées.

Lors de nos discussions, nous avons aussi abordé le rôle des conventions internationales, y compris les conventions sur les droits de l'Homme. J'ai eu l'impression, malgré la position théoriquement forte des conventions, qu'il y a des manquements (comme il y en a dans beaucoup d'autres pays) en ce qui concerne leur implémentation. En plus, les justiciables ignorent souvent les droits qui leurs sont accordés, soit par les conventions, soit par la législation. Nous avons aussi échangé quelques mots sur un projet d'établir, entre les Tribunaux administratifs et le Conseil d'État, une Cour administrative d'appel. J'ai expliqué que dans mon pays, où il y a aussi deux degrés de juridictions administratives, on n'envisage pas d'y ajouter un troisième.

Le jour suivant, le jeudi 3 juillet, j'ai eu un entretien avec le président de Chambre, M. Soyleymane Coulibaly et ses deux collègues sur des caractères généraux de la procédure, les types de décisions rendues par le Conseil d'État et l'exécution de ces décisions. La procédure est principalement écrite (comme chez nous) mais toujours accompagnée d'une audience (ce qui n'est pas le cas chez nous où une audience ne fait pas automatiquement partie de la procédure devant une juridiction administrative). Le principe contradictoire, ainsi que le secret de la procédure en tant que principes fondamentaux ont également été soulignés.

En ce qui concerne l'exécution des décisions, mes interlocuteurs ont fait valoir le rôle important du médiateur, une institution qui existe au Burkina Faso depuis 1996.

Le vendredi 4 juillet a commencé par une rencontre avec M. Ignace Yerbanga, commissaire du Gouvernement et son adjoint. J'ai trouvé les discussions sur le rôle du commissaire du Gouvernement très intéressantes, entre autres, parce qu'il s'agit d'une institution qui n'existe pas dans notre pays (bien que nous le connaissions surtout à travers le système juridique de l'Union européenne où l'avocat général joue un rôle semblable à celui du commissaire du Gouvernement français qui, en effet, a servi de modèle pour la Cour de Luxembourg). J'ai pu expliquer que malgré l'absence du commissaire du Gouvernement, il y a quand même quelque chose un peu comparable en Finlande dans la mesure où un référendaire - un juriste qualifié - prépare toujours le dossier avec un projet de décision pour les délibérations auxquelles il assiste, prend la parole (à la différence du commissaire du Gouvernement qui ne participe pas au délibéré), mais ne vote pas. Il est toujours intéressant de noter que souvent les réalités semblent moins différentes par rapport à ce que pourrait indiquer le fait que le point de départ est fondamentalement différent (ici, le commissaire du Gouvernement au Burkina Faso mais pas en Finlande).

La matinée a été interrompue par le rendez-vous avec le ministre de la Justice du Burkina Faso auquel j'ai déjà fait allusion. Après le retour, j'ai encore eu des discussions au Conseil d'État.

Le samedi 5 juillet, M. le Premier président m'a fait l'honneur de me faire visiter son village natal. Cette excursion plutôt touristique, m'a permis d'apprendre un aspect intéressant qui touche au système juridique. J'ai pu rencontrer le chef du clan, une sorte de doyen du village, qui a le rôle entre autres, en dehors du système judiciaire officiel, de "conciliateur" ou "juge coutumier", par exemple pour des disputes entre voisins. Le rôle de cette tradition serait un sujet fascinant, mais je n'ai pas pu

l'approfondir suffisamment pour en connaître la vraie signification en tant que complément du système judiciaire.

Le premier jour de ma deuxième semaine, le lundi 7 juillet, a été consacré à une rencontre avec Madame le greffier en chef, Elizabeth Tiendrebeogo et ses trois adjointes. Des explications m'ont été apportées sur les détails du déroulement pratique de la procédure et sur le rôle important des greffiers dans l'organisation du travail de la Haute juridiction. Ces explications ont beaucoup amélioré ma compréhension du déroulement pratique du procès. J'ai donné des explications sur notre procédure en concluant que le travail fait par les greffiers au Burkina Faso est distribué avec différents acteurs, c.-à-d. "le greffier" (ou secrétaire général) de la Cour, les secrétariats des trois chambres de notre juridiction et les référendaires.

Après le 8 juillet consacré aux excursions et aux visites de sites touristiques, j'ai eu, le mercredi 9 juillet, la possibilité de visiter le Tribunal administratif de Ouagadougou. En plus de Ouagadougou, un tel tribunal, en tant que tribunal séparé, existe à Bobo Dialassou, la deuxième ville du pays. Ailleurs, les Tribunaux administratifs (dont le nombre s'élève à plus de 20) sont liés aux Tribunaux de grande Instance. Néanmoins, le développement va dans le sens de la création de plus en plus de tribunaux administratifs séparés.

Au Tribunal administratif de Ouagadougou, j'ai une discussion avec son président, M. Edilber Somé, et ces trois collègues. J'ai appris qu'en 2013, le tribunal avait tranché 159 affaires par une décision finale. Parmi les groupes les plus nombreux figurent les contentieux dans les domaines de la fonction publique, des marchés publics et du droit foncier. Le droit fiscal figure sur les statistiques du Tribunal administratif mais dans un rôle beaucoup moins important que dans mon pays. J'ai appris aussi que, de temps en temps, les justiciables invoquent des conventions internationales et d'autres normes d'origines internationales. Comme je l'avais déjà appris, le droit social n'alourdit pas la charge de travail des juridictions administratives au Burkina Faso selon les statistiques du Tribunal administratif non plus. De même pour le droit des étrangers, c.-à-d. une autre matière qui est très importante dans le travail de ma propre juridiction. Je fus informé des audiences publiques qui auraient lieu le lendemain et auxquelles je pouvais assister.

Le lendemain, le mercredi 9, je suis effectivement retourné au Tribunal administratif de Ouagadougou pour assister à des audiences publiques. J'ai entendu, entre autres, l'argumentation orale des parties et les conclusions orales du commissaire du Gouvernement dans une affaire de marchés publics, dans laquelle la défenderesse, une entité étatique, avait lancé un appel d'offres mais refusé de signer le contrat avec la société demanderesse, la seule qui avait rempli toutes les conditions données au lancement de cet appel d'offres. Le commissaire du Gouvernement a recommandé que la requête soit déclarée recevable et bien-fondée, après quoi l'affaire a été mise en délibéré. J'ai été impressionné par le haut niveau de l'argumentation des participants. J'ai aussi pu constater que la publicité de procès fonctionnait bien, à en juger par le fait qu'il y a eu des mouvements continus dans la mesure où certaines personnes sont entrés dans la salle et d'autres l'ont quittée, apparemment en fonction de leur intérêt et sans restrictions.

Le jeudi 10 juillet, j'ai eu une rencontre avec tous les juges du Conseil d'État présents (quelques-uns avaient déjà commencé leurs vacances) pendant laquelle j'ai prononcé un discours sur le sujet de

l'internationalisation et européanisation du droit finlandais. J'ai utilisé les expériences de ma Cour, la Cour administrative suprême, comme point de référence. Tout au long de ma présentation, j'ai essayé de faire des comparaisons entre mon propre système et celui du Burkina Faso. Dans la soirée, j'ai pu encore une fois apprécier l'hospitalité burkinabée dans la mesure où le Premier président et son personnel ont organisé un dîner en mon honneur et m'ont donné un cadeau précieux dans ce contexte.

4. Conclusions

Pendant mon stage, j'ai pu constater des similitudes et des différences entre le système burkinabé et les systèmes que je connaissais auparavant, y compris celui de mon propre pays. Le mode de pensée des juges burkinabés - la "culture juridique", si on peut utiliser une telle expression - n'est pas vraiment différent de celui des juges européens, de sorte que nous avons facilement trouvé la même longueur d'ondes. Les magistrats du Conseil d'État sont de haute qualité professionnelle et à en juger par mes discussions avec quelques magistrats du Tribunal administratif de Ouagadougou, c'est le cas aussi des juges de ce tribunal.

À propos des sujets traités, il n'y a pas de différences fondamentales en ce qui concerne, par exemple, le contentieux de fonction publique et des marchés publics. Un fonctionnaire illégalement licencié semble bénéficier de garanties juridiques efficaces en ce sens que s'il obtient gain de cause il peut être réinstallé et, en plus, bénéficier des dommages et intérêts. En ce qui concerne les marchés publics, je me réfère à une audience à laquelle j'ai assisté. Le rôle primordial joué par le Conseil d'État dans le contexte des élections locales est montré, par exemple, par deux publications impressionnantes du Conseil d'État que j'ai reçues, c.-à-d. le "Rapport général des élections municipales du 02 décembre 2012 et leur reprise partielle du 17 février 2013" et le "Recueil des décisions rendues par le Conseil d'État dans le cadre des élections simultanées du 02 décembre 2012". Il me semble que le Conseil d'État joue un rôle important dans le développement de la démocratie locale.

Or, il y a aussi des domaines qui représentent une grande partie de la charge de travail des juridictions administratives en Finlande, mais pas au Burkina Faso. C'est le cas du contentieux fiscal. Le système fiscal du Burkina semble être moins développé que celui de mon pays, par exemple, les nombreux petits marchands ambulants à Ouagadougou échappent au système fiscal. Ici, il y a une corrélation évidente entre le régime légal et le développement économique. De plus, une différence se montre par l'absence totale - ou au moins quasi-totale - du contentieux social dans l'agenda des juridictions administratives du Burkina Faso. Chez nous les décisions sur des allocutions sociales, l'assistance aux personnes handicapées, etc. font l'objet d'appels devant les juridictions finlandaises qui, par conséquent, tranchent des décisions sur ces sujets pratiquement chaque jour. En tenant compte du fait que ce n'est pas le cas au Burkina Faso, où, en plus, beaucoup de gens apparemment ignorent leurs droits, ma conclusion est que les juridictions administratives jouent un rôle chez un segment de population plus limité au Burkina Faso qu'en Finlande. Cela vient largement du fait que le Burkina Faso soit, en fin de compte, un pays pauvre.

En même temps, le Burkina Faso est un pays d'une stabilité considérable dans une région où beau-

coup d'autres pays sont plutôt connus pour leurs tensions ethniques, religieuses et politiques. S'il est vrai qu'il s'agit d'un pays pauvre avec les problèmes qui en découlent, il n'en reste pas moins que plusieurs éléments essentiels d'un vrai état de droit sont bien présents au Burkina Faso. À en juger par la discussion politique publiée dans des journaux, il y a une vraie liberté d'expression, et il me semble aussi qu'une harmonie règne entre les groupes linguistiques et ethniques. Finalement, bien que la situation économique du pays ait ses répercussions sur le système judiciaire, il me semble que celui-ci dispose déjà du capital humain très important, c.-à-d. des juges compétents. Au fur et à mesure que les conditions matérielles s'amélioreront et que le rôle des juridictions administratives deviendra plus important pour plus de personnes qu'aujourd'hui, je n'exclurais pas que le Burkina Faso puisse servir de modèle dans la construction d'un État de droit dans sa région géographique. En vue d'une telle possibilité, il serait de mon avis très souhaitable qu'un ou plusieurs juges du Conseil d'État puissent participer au programme de l'A.I.H.J.A. dans le futur.