

AUDIENCE
PUBLIQUE

du 28 octobre 2016

**Arrêt n°004/2015-2016
du 28/10/2016**

La Chambre du Contentieux du Conseil d'Etat (Burkina Faso) en son audience ordinaire publique du 28 octobre 2016 ; tenue dans la salle des audiences à laquelle siégeaient :

Monsieur Marc ZONGO,
PRESIDENT ;

**RE N° 12/2012-2013
du 27/11/2012**

Madame Fatimata KINDO,
Madame Elisabeth BADO,
CONSEILLERS ;
Monsieur Issa KINDO,
COMMISSAIRE DU GOUVERNEMENT ;

Avec l'assistance de Maître Marcel K. BAMOUNI,
GREFFIER ;

A rendu l'arrêt ci-après :

ENTRE

AFFAIRE :

**ZONGO Koutinga
Souleymane**

ZONGO Koutinga Souleymane, ayant pour conseil, la SCPA KAM & SOME, Avocats associés à la Cour à Ouagadougou,
REQUERANT ;

C/

ET

**Arrondissement de Sig-Noghin
OUEDRAOGO Moussa
Receveur des Domaines
de Sig-Noghin**

Arrondissement de Sig-Noghin, représenté par l'AJT
**OUEDRAOGO Moussa,
Receveur des Domaines de Sig-Noghin,**
DEFENDEURS ;

LE CONSEIL,

Vu la requête au Conseil d'Etat du 27 novembre 2012 de ZONGO Koutinga Souleymane ;
Vu la loi n°21/95/ADP du 16 mai 1995 portant création, organisation et fonctionnement des tribunaux administratifs ;

Vu la loi organique n°015-2000/AN du 23 mai 2000 portant composition, organisation, attributions, fonctionnement du Conseil d'Etat et procédure applicable devant lui ;
Vu les écritures du Conseiller Rapporteur ;
Vu les conclusions écrites du Commissaire du Gouvernement ;
Où le rapporteur ;
Où les parties en ses observations orales ;
Où le Commissaire du Gouvernement en ses conclusions orales ;

Après en avoir délibéré conformément à la loi ;

FAITS ET PROCEDURE

Considérant que courant année 1990, ZONGO Koutinga Souleymane procédait à la plantation d'arbres d'espèces locales et exotiques sur une superficie d'environ deux (02) hectares située sur un terrain rural à Bassinko qui, selon ses déclarations, était jadis occupé par ses parents à des fins agricoles ; que le 21 décembre 2005, la direction provinciale de l'environnement et du cadre de vie estimait la valeur de ses investissements à la somme de vingt un millions cinq cent soixante treize mille sept cent (21.573.700) F CFA ; qu'à la suite de cette estimation, il déposait une demande d'attribution de parcelle à la mairie de Sig-Noghin sans succès ; qu'il indique que courant 2006, un certain OUEDRAOGO Moussa, muni d'une attestation d'attribution de parcelle n°468 délivrée sur le fondement d'un arrêté d'attribution provisoire du maire de la commune rurale de Pabré en date du 15 avril 2008, se serait présenté en tant que propriétaire du même terrain ; que par requête du 20 juin 2011, il saisissait le tribunal administratif d'un recours en annulation de ladite attestation et que la juridiction saisie rendait le 27 septembre 2012, le jugement dont le dispositif est énoncé ainsi qu'il suit : « *Statuant publiquement, contradictoirement, en matière administrative et en premier ressort ;*

Déclare la requête de ZONGO Koutinga dit Souleymane irrecevable pour défaut de qualité à agir ;

Met les dépens à sa charge. » ;

Considérant que contre cette décision, ZONGO K. Souleymane interjetait appel le 27 novembre 2012 pour voir infirmer le jugement attaqué, entendre le Conseil d'Etat déclarer son appel recevable, voir annuler l'attestation d'attribution de parcelle n°468 du 06 mai 2009 et voir condamner l'Etat Burkinabé à lui payer la somme de 500.000 F CFA au titre des frais exposés et non compris dans les dépens ; qu'au soutien de sa requête, il expose qu'aux termes de l'article 52 de la loi n°14-96/ADP du 23 mai 1996 portant réorganisation agraire et foncière, l'occupation des terres rurales non aménagées dans le but de subvenir aux besoins de logement et de nourriture de l'occupant et de sa famille n'est pas subordonnée à la possession d'un titre administratif ; qu'en l'espèce, il a occupé le terrain litigieux courant 1990, à la suite de ses

parents qui l'occupaient à des fins agricoles et y a planté différents arbres sur une superficie de deux hectares dont la valeur a été estimée par la direction provinciale de l'environnement et du cadre de vie à la somme de 21.573.700 F aux fins de production de bois de chauffe pour l'entretien de sa famille ; que l'attestation d'attribution de parcelle relative à son terrain et dont il conteste la validité et la régularité a été délivrée à OUEDRAOGO Moussa sur le fondement d'un arrêté d'attribution provisoire du maire de la commune rurale de Pabré par le receveur des domaines et de la publicité foncière de l'Arrondissement de Sig-Noghin ; que cependant, il est établi au regard du plan cadastral que le terrain litigieux est situé à Bassinko, village relevant de l'Arrondissement de Sig-Noghin ; qu'il en résulte que le maire de Pabré est incompétent pour attribuer ledit terrain, situé hors de sa limite territoriale ; que partant, l'attestation d'attribution querellée est entachée d'irrégularité et encourt annulation pour excès de pouvoir ; qu'enfin, son droit de jouissance sur la parcelle querellée lui a été acquise depuis fort longtemps conformément aux dispositions de l'article 52 de la loi ci-dessus citée et qu'il a donc qualité et intérêt à agir ;

Considérant que la requête ainsi présentée, qui était accompagnée de pièces justificatives et d'une copie de la décision juridictionnelle attaquée, a été notifiée respectivement le 12 décembre 2012 à l'AJT, représentant le receveur des domaines, à Maître Ouamarou OUEDRAOGO, conseil de OUEDRAOGO Moussa et le 13 décembre 2012, à Maître Issouf BAADHIO, conseil de la Commune avec un délai d'un mois chacun pour déposer au greffe du Conseil d'Etat, un mémoire accompagné de pièces justificatives s'il y a lieu ; que le 18 janvier 2013, la commune de Ouagadougou déposait son mémoire en défense dans lequel il conclut principalement à la confirmation du jugement attaqué et subsidiairement au rejet de la demande de ZONGO K. Souleymane comme étant mal fondée ;

Considérant que sur le moyen tiré de l'irrecevable de la requête de ZONGO K. Souleymane pour défaut de qualité à agir, la Commune soutient que c'est à tort que ce dernier prétend être l'occupant légitime de la parcelle litigieuse en produisant comme seule preuve, une attestation de plantation ; qu'une telle attestation ne saurait être considérée comme un titre d'occupation alors que l'article 141 du décret du 06 février 1997 portant conditions et modalités d'application de la loi sur la réorganisation agraire et foncière au Burkina Faso énumère limitativement les différents titres d'occupation que sont : l'arrêté d'affectation, l'arrêté de mise à disposition, le permis d'occuper, le permis urbain d'habiter, le permis d'exploiter et la bail ; que dans le cas d'espèce, ZONGO K. Souleymane n'est détenteur d'aucun de ces titres ; qu'il ne peut donc se prévaloir d'un quelconque droit sur la parcelle litigieuse et partant, il n'a pas la qualité pour agir en annulation de l'attestation d'attribution n°468 du 06 mai 2009 ; que par ailleurs, le constat d'huissier produit par l'appelant n'a aucune incidence dans la présente procédure en ce qu'il n'y est nullement démontré que le terrain

qu'il occupe et celui, objet de l'attestation d'attribution querellée, sont un seul et même terrain ;

Considérant que sur le fond, l'intimée soutient que l'appelant est mal fondé en son recours en annulation du fait, d'une part, qu'il ne détient aucun titre d'occupation du domaine foncier national, d'autre part, que le fait d'avoir érigé une plantation sur le terrain hors lotissement qu'il occupe sans titre administratif ne lui confère aucune priorité dans le cas où ledit terrain ferait l'objet d'une attribution suite à un lotissement ultérieur ; qu'il est constant que l'attestation d'attribution querellée ne souffre d'aucune irrégularité de nature à justifier son annulation ; qu'enfin, la demande de ZONGO K. Souleymane tendant à la condamnation de l'Etat à lui payer la somme de 500.000 F au titre des frais exposés et non compris dans les dépens ne saurait prospérer dans le cas d'un recours pour excès de pouvoir ; qu'il convient de la rejeter purement et simplement ;

Considérant que le 20 août 2013, l'AJT déposait un autre mémoire en défense pour le compte du receveur des domaines de Sig-Noghin dans lequel il sollicite la confirmation du jugement attaqué d'une part, pour défaut de qualité et d'intérêt pour agir du requérant et d'autre part, le rejet de la demande quant au fond et celle tendant à la condamnation de l'Etat au paiement de la somme de 500.000 F CFA au titre des frais exposés et non con compris dans les dépens comme étant mal fondée ;

Considérant que sur le défaut de qualité et d'intérêt pour agir, le receveur des domaines précise que cette notion doit s'entendre comme le titre ou la qualification auxquels est attaché le droit d'agir en justice et qui, le plus souvent, découle de l'intérêt direct et personnel ; qu'en l'espèce cependant, il est constant que l'appelant ne justifie nullement d'un intérêt direct et personnel dans l'annulation de l'acte querellé en produisant un titre quelconque pouvant constater son droit sur le terrain litigieux ; qu'il se contente d'alléguer que le terrain a toujours été occupé par ses parents à des fins agricoles, de nourriture et de production de bois de chauffe sans en apporter la preuve ; qu'étant dans l'impossibilité de produire un titre sanctionnant ses droits sur la parcelle en cause, ZONGO Koutinga Souleymane, en introduisant sa requête aux fins d'annulation de l'attestation d'attribution, n'est guidé par aucun intérêt autre que celui de troubler la jouissance du droit dont est titulaire OUEDRAOGO Moussa ; qu'en déclarant sa requête irrecevable pour défaut de qualité, le tribunal administratif a fait une bonne application de la loi et sa décision doit être confirmée ;

Considérant au fond que le receveur des domaines souligne que, si aux termes des dispositions de l'article 52 de la loi n°14-96/ADP du 23 mai 1996, l'occupation et l'exploitation d'une terre rurale à des fins de logement et de nourriture pour l'occupant et sa famille ne sont pas subordonnées à la possession d'un titre administratif, il n'en est pas de même pour le cas où ladite terre est occupée et exploitée dans le cadre d'une activité agricole à des fins commerciales ; qu'en l'espèce, il

ressort des affirmations de l'appelant lui-même et de l'attestation de plantation que les investissements sur le terrain sont évalués à la somme de 21.573.700 F CFA ; qu'il s'agit bien d'une occupation et d'une exploitation à des fins commerciales non soumis aux dispositions ci-dessus citées ; que sur la demande tendant au paiement des frais, il y a lieu de la rejeter car dénuée de tout fondement légal en ce que les dispositions de la loi portant organisation judiciaire au Burkina Faso qui lui servent de fondement ne conviennent guère à la matière administrative ; qu'en outre, cette demande aurait dû être soumise à l'administration avant la saisine du juge en vertu de la règle du recours préalable ;

Considérant que le 12 septembre 2013, OUEDRAOGO Moussa, ayant pour conseil, Maître Oumarou OUEDRAOGO, déposait son mémoire en réplique au greffe du Conseil d'Etat dans lequel il conclut au principal à la confirmation du jugement attaqué et subsidiairement au débouté de ZONGO Koutinga Souleymane de toutes ses prétentions comme étant mal fondées ; que sur la confirmation du jugement querellé, il expose avoir été attributaire d'un terrain sis hors lotissement d'une superficie de 19.148 m² suivant arrêté du 15 avril 2008 qu'il avait précédemment acquis auprès des superficiaires à la somme de 1.100.000 F CFA ; que suite à une opération de lotissement, la parcelle n°02, lot 22, section 1005 d'une superficie de 13.687 m² lui a été attribué ; que c'est donc à tort que l'appelant prétend avoir qualité et intérêt à agir en vue de l'annulation de son attestation d'attribution alors qu'il ne détient aucun titre, ni droit d'occupation sur le terrain litigieux ; que par ailleurs, le recours de l'appelant est dirigé contre l'attestation d'attribution et non contre l'arrêté alors que le premier n'est qu'un acte confirmatif du second ; qu'une éventuelle annulation de l'attestation n'aura aucune incidence sur l'arrêté d'attribution qui est devenu définitif ; qu'enfin, le terrain litigieux est actuellement inséré dans un plan de lotissement qui l'a destiné à la construction d'une école et qui ne pourrait en aucun cas être changé pour en faire une plantation ; qu'il s'en suit que le premier juge, en déclarant la requête de ZONGO K. Souleymane irrecevable pour défaut de qualité à agir, a fait une bonne appréciation des faits et du droit ;

Considérant qu'au fond, OUEDRAOGO Moussa insiste également sur le fait que contrairement aux dispositions de l'article 52 de la loi du 23 mai 1996 qui prévoit à titre exceptionnel que l'occupation et l'exploitation des terres rurales non aménagées dans le but de subvenir aux besoins de logement et de nourriture de l'occupant et de sa famille ne sont pas subordonnées à la possession d'un titre administratif, ZONGO K. Souleymane occupe et exploite le terrain litigieux à des fins commerciales et, de ce fait, il devrait être détenteur d'un titre d'occupation ; qu'il s'en suit que ses prétentions doivent être rejetées comme étant mal fondées ;

Considérant que le 13 décembre 2013, l'appelant déposait au greffe du Conseil d'Etat, un mémoire en réplique dans lequel il insiste une fois

de plus sur la recevabilité de sa requête sur le fondement de l'article 52 de la loi n°14-96/ADP du 23 mai 1996 en précisant que son droit de jouissance sur le terrain querellé était déjà acquis bien avant la plantation des arbres qui ne remet nullement en cause ce droit ; que l'acte attaqué est un acte qui, de par ses effets, porte atteinte à son droit de jouissance et qu'il est évident qu'il a non seulement qualité, mais surtout intérêt à ce qu'il soit annulé.

SUR QUOI

I En la forme

Considérant qu'aux termes de l'article 26 de la loi n°21-95/ADP du 16 mai 1995, les jugements contradictoires du tribunal administratif sont susceptibles d'appel devant le Conseil d'Etat dans un délai de deux mois à compter de leur prononcé, passé ce délai l'appel est irrecevable ; qu'en l'espèce, le jugement n°135, objet du présent appel, a été rendu contradictoirement le 27 septembre 2012 par le tribunal administratif de Ouagadougou ; que l'appel de ZONGO Koutinga Souleymane étant intervenu le 27 novembre 2012, soit deux (02) mois à compter de son prononcé, celui-ci mérite, au regard des pièces qui l'accompagnent, d'être déclaré recevable ;

II Au fond

Considérant que l'appelant reproche essentiellement au jugement attaqué d'avoir déclaré sa requête introductive d'instance du 20 juin 2011 et tendant à l'annulation de l'attestation d'attribution de parcelle n°468, délivrée sur le fondement d'un arrêté d'attribution provisoire du maire de la commune rurale de Pabré en date du 15 avril 2008, pour défaut de qualité à agir ; qu'il soutient que sa requête est recevable et bien fondée et sollicite en conséquence voir le Conseil d'Etat condamner l'Arrondissement de Sig-Noghin à lui payer la somme de 500.000 F CFA au titre des frais exposés et non compris dans les dépens ;

1°/ Sur le moyen tiré de l'irrecevabilité de la requête pour défaut de qualité à agir

Considérant qu'en règle générale, le pouvoir d'agir en justice, lorsqu'il n'a pas été réservé par la loi à certaines personnes, appartient à tous ceux qui peuvent justifier d'un intérêt direct et personnel à l'aboutissement de leur prétention ;

Considérant qu'aux termes de l'article 52 de la loi n°14-96/ADP du 23 mai 1996, l'occupation des terres rurales non aménagées dans le but de subvenir aux besoins de logement et de nourriture de l'occupant et de sa famille n'est pas subordonnée à la possession d'un titre administratif ; qu'il en résulte que l'occupant d'une portion des terres rurales en cette qualité a un droit de jouissance sur cette portion de terre qu'il exploite ;

qu'en l'espèce, il est établi que ZONGO Koutinga Souleymane occupait la parcelle litigieuse bien avant d'y planter des arbres courant année 1990 alors qu'elle était située en zone non aménagée ; que de ce fait, il a acquis un droit de jouissance sur ladite parcelle ; que l'attribution de cette parcelle à un tiers porte atteinte, non seulement à ce droit de jouissance, mais lèse surtout un intérêt direct et personnel ; que dès lors, il justifie suffisamment de la qualité et d'un intérêt direct et personnel à voir ledit acte annulé et, à défaut, obtenir réparation du préjudice subi ;

2°/ Sur le bien fondé de la demande de ZONGO Koutinga Souleymane

Considérant qu'il résulte des débats et des pièces du dossier que le terrain litigieux a été dégagé, délimité et actuellement inséré dans un plan de lotissement qui l'a destiné à la construction d'une école ; que l'appelant ne saurait au stade actuel, se baser sur un simple droit de jouissance qui n'est valable que sur des terres rurales non aménagées et dont l'occupation n'avait pour but, que de subvenir aux besoins de logement et de nourriture de l'occupant et de sa famille pour se prétendre propriétaire de ladite parcelle ; qu'en réalité, à partir du moment où le terrain a été inséré dans un plan de lotissement, lesdits occupants précaires n'ont plus de droit provisoire de jouissance sur ce terrain et, les attributions se font désormais en fonction des demandes ; que par ailleurs, il ressort de l'instruction et des pièces du dossier qu'à la prise de l'arrêté d'attribution provisoire concernant la parcelle litigieuse, à savoir le 15 avril 2008, celle-ci relevait de la commune rurale de Pabré, d'où la compétence de l'auteur pour la prise de l'arrêté provisoire, fondement de l'attestation d'attribution de parcelle n°468 ; que de ce qui précède, l'appelant n'apporte nullement la preuve d'une quelconque irrégularité susceptible d'entraîner l'annulation de l'attestation d'attribution relative à la parcelle querellée ; que dès lors, il convient d'infirmer le jugement attaqué en ce qu'il a déclaré la requête de ZONGO Koutinga Souleymane irrecevable pour défaut de qualité à agir et, statuant à nouveau, la déclarer recevable mais la rejeter comme étant mal fondée ;

3°/ Sur la demande de paiement des frais exposés et non compris dans les dépens

Considérant que ZONGO Koutinga Souleymane demande que l'Etat Burkinabé soit condamné à lui payer la somme de 500 000 F CFA au titre des frais exposés et non compris dans les dépens car la présente procédure l'a contraint à exposer des frais pour assurer sa défense ; que cependant, il est établi que le principe du paiement des frais exposés et non compris dans les dépens relève d'une loi du code de procédure civile et dont les dispositions stipulent clairement que ladite loi ne concerne uniquement que les juridictions de l'ordre judiciaire ; que dès lors, les juridictions de l'ordre administratif ne sont pas compétents pour connaître de ces demandes ; qu'il convient donc de se déclarer incompétent pour connaître de cette demande.

PAR CES MOTIFS

Statuant publiquement, contradictoirement, en dernier ressort ;

En la forme :

Déclare la requête en appel de ZONGO Koutinga Souleymane recevable pour avoir été introduit dans les formes et délais prévus par la loi ;

Au fond :

Infirme le jugement querellé en ce qu'il a déclaré la requête irrecevable pour défaut de qualité à agir ;

En conséquence, déclare la requête introductive d'instance de ZONGO Koutinga Souleymane recevable mais la rejette comme étant mal fondée ;

Se déclare incompétent à statuer sa demande tendant au paiement des frais exposés et non compris dans les dépens ;

Met les dépens à sa charge.

Ainsi fait, jugé et prononcé à l'audience publique ordinaire du 28 octobre deux mille seize du Conseil d'Etat.

Et ont signé, le Président et le Greffier.

