

BURKINA FASO

Unité-Progrès-Justice

IV^E REPUBLIQUE

TROISIEME LEGISLATURE DE TRANSITION

Session permanente

ASSEMBLEE LEGISLATIVE DE TRANSITION

**COMMISSION DES AFFAIRES ETRANGERES,
DE LA DEFENSE ET DE LA SECURITE
(CAEDS)**

RAPPORT POUR AVIS

DOSSIER N°39 :

RELATIF AU PROJET DE LOI PORTANT PROMOTION
IMMOBILIERE AU BURKINA FASO

Présenté au nom de la Commission des affaires étrangères, de la défense et de la sécurité par le député **Marc Bertin GANSONRE**, rapporteur.

Juin 2023

L'an deux mil vingt-trois et le vendredi 16 juin de 09 heures 28 minutes à 14 heures 00 minutes, la Commission des affaires étrangères, de la défense et de la sécurité (CAEDS) s'est réunie en séance de travail, sous la présidence du député Daniel ZOUNGRANA, Président de ladite commission, à l'effet de donner son avis sur le projet de loi portant promotion immobilière au Burkina Faso.

L'ordre du jour a porté sur les points ci-après :

- compte rendu des travaux de la Commission des affaires générales, institutionnelles et des droits humains (CAGIDH) ;
- appréciation et avis de la Commission.

Auparavant, le député Marc Bertin GANSONRE a été désigné pour prendre part aux travaux de la CAGIDH, saisie au fond. Ces travaux se sont déroulés, sous la présidence du député Lassina GUITI, Vice-président de ladite Commission.

Outre la CAEDS, les commissions générales, saisies pour avis, étaient représentées ainsi qu'il suit :

- la Commission des finances et du budget (COMFIB), par le député Haoua FOFANA ;
- la Commission du développement durable (CDD), par le député Kanibé TUINA ;
- la Commission du genre, de la santé, de l'action sociale et humanitaire (CGSASH) par les députés Yentéma Arnaud TINDANO et Ini Inkouraba DAMIEN/YOUL.

I- COMPTE RENDU DES TRAVAUX DE LA CAGIDH

Le rapporteur a présenté le compte rendu en deux points :

- audition du gouvernement ;
- débat général.

En prélude à l'audition du gouvernement et dans le souci de recueillir le maximum d'informations pour une législation consensuelle, la Commission a d'abord entendu des acteurs et a ensuite organisé un atelier d'appropriation du projet de loi à Koudougou du 04 au 10 juin 2023. Le programme et les résultats de ces auditions figurent dans le rapport de la commission saisie au fond.

❖ AUDITION DES ACTEURS

La Commission a entendu différents acteurs selon le calendrier et les horaires suivants :

✓ **Lundi 15 mai 2023**

- de 09 heures 05 minutes à 11 heures 05 minutes, l'Association des municipalités du Burkina Faso (AMBF), l'Association des régions du Burkina Faso (ARBF) et l'Association des anciens maires et élus locaux du Burkina Faso (AMEL-BF) ;
- de 11 heures 15 minutes à 12 heures 35 minutes, la Chambre nationale d'agriculture (CNA) et la Confédération paysanne du Faso (CPF) ;
- de 12 heures 45 minutes à 14 heures 50 minutes, la Coalition des associations de défense du droit au logement (CADDL), la Coalition des femmes pour le droit au logement (CFDL), le Réseau des étudiants pour la vérité et la justice sur le foncier (REVJUF) et le Mouvement solidarité pour le droit au logement (MSP-DROL) ;
- de 15 heures 35 minutes à 17 heures 30 minutes, le Groupe de recherche et d'action sur le foncier (GRAF) et le Centre pour la gouvernance démocratique (CGD) ;
- de 17 heures 40 minutes à 19 heures 50 minutes, l'Ordre des géomètres experts du Burkina Faso (OGEB), l'Ordre des urbanistes du Burkina Faso (OUB) et l'Ordre des ingénieurs en génie civil du Burkina Faso (OIGC).

✓ **Mardi 16 mai 2023**

- de 09 heures à 12 heures 10 minutes, l'Ordre des avocats du Burkina Faso (OA-BF), la Chambre nationale des huissiers de justice (CNHJ-BF), le Syndicat autonome des magistrats du Burkina Faso (SAMAB), le Syndicat des magistrats du Burkina Faso (SMB) et le Syndicat burkinabè des magistrats (SBM) ;

- de 12 heures 15 minutes à 13 heures 50 minutes, des personnes ressources notamment des anciens ministres de l'Habitat, de l'urbanisme et des affaires foncières. Il s'agit de : messieurs Bessolé René BAGORO, ancien ministre de l'Habitat et de l'Urbanisme, Maurice Dieudonné BONANET, ancien ministre de l'Urbanisme et de l'Habitat, Bénéwendé Stanislas SANKARA, ancien ministre de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Ville et Yacouba DIE, ancien ministre de l'Urbanisme, des Affaires foncières et de l'Habitat ;
- de 14 heures à 14 heures 50 minutes, l'Unité de formation et de recherche en sciences juridiques et politiques de l'Université Thomas SANKARA (UFR/SJP-UTS) et l'Agence judiciaire de l'Etat (AJE) ;
- de 15 heures 15 minutes à 16 heures 30 minutes, monsieur Lomboza Narcisse COULIBALY, ancien président de la Commission d'enquête parlementaire sur le système et les pratiques de promotion immobilière au Burkina Faso ;
- de 16 heures 35 minutes à 17 heures 50 minutes, la Fédération des associations islamiques du Burkina (FAIB), la Fédération des églises et missions évangéliques du Burkina (FEME) et la Conférence épiscopale Burkina-Niger (CEB-N) ;
- de 17 heures 55 minutes à 19 heures 55 minutes, le Syndicat national des travailleurs de l'immobilier et assimilés (SYNTIA).

✓ **Mercredi 17 mai 2023**

- de 09 heures 05 minutes à 11 heures, le Réseau national des consommateurs du Faso (RENCOF) et l'Association des résidents de la cité de Bassinko (ARCIBA) ;
- de 11 heures 05 minutes à 12 heures 50 minutes, la Coopérative burkinabè d'habitat (CBH), la Coopérative d'habitat yiiri nooma (CHYN) et l'Union nationale des coopératives d'habitat du Burkina Faso (UNACHA-BF) ;
- de 12 heures 55 minutes à 14 heures 40 minutes, le Centre de gestion des cités (CEGECI), la Société nationale d'aménagement des terrains urbains (SONATUR), la Caisse nationale de sécurité sociale (CNSS) et la Chambre de commerce et d'industrie du Burkina Faso (CCI-BF) ;

- de 15 heures 35 minutes à 18 heures 15 minutes, l'Union nationale des promoteurs immobiliers du Burkina (UNAPIB), l'Association des promoteurs immobiliers du Burkina (APIB) et le Syndicat national des promoteurs immobiliers du Burkina (SYNAPIB) ;
- de 18 heures 25 minutes à 20 heures 10 minutes, le Mouvement et associations de droit au logement au Burkina Faso (MADL-BF).

✓ **Mercredi 31 mai 2023**

- de 10 heures 05 minutes à 11 heures 10 minutes, la Coalition des associations solidaires des commerçants et artisans du Burkina Faso (CASCA-BF) ;
- de 11 heures 15 minutes à 14 heures 10 minutes, des personnes ressources notamment un enseignant-chercheur de l'Université Thomas SANKARA et un magistrat.

✓ **Vendredi 02 juin 2023**

De 10 heures 30 minutes à 12 heures 25 minutes, le Conseil supérieur de la chefferie coutumière et traditionnelle (CSCT).

L'Ordre des notaires du Burkina Faso (ON-BF) a fait parvenir à la Commission ses contributions par écrit.

Cependant, l'institut de recherches Free Afrik, le Groupe de réflexion des urbanistes du Faso (GRUF), l'Ordre des architectes du Burkina Faso (OAB) et la Ligue des consommateurs du Burkina Faso (LCB) n'ont pas honoré l'invitation de la Commission.

Les acteurs invités ont apporté d'importantes contributions qui ont éclairé la commission lors de l'examen du projet de loi article par article.

Les acteurs ont apprécié positivement l'initiative du projet de loi en ce sens que leurs préoccupations ont été prises en compte. D'autres, par contre, ont émis des réserves sur des aspects du projet de loi. (Cf rapport général de la CAGIDH)).

❖ **APPROPRIATION DU PROJET DE LOI**

A la suite des auditions et dans l'optique d'examiner les différentes contributions, la Commission a organisé un atelier d'appropriation et d'arbitrage du 04 au 10 juin 2023 à Koudougou.

I-1. AUDITION DU GOUVERNEMENT

Le Gouvernement était représenté par monsieur Mikailou SIDIBE, Ministre de l'Urbanisme, des affaires foncières et de l'habitat. Il était assisté de ses collaborateurs et de deux représentants du ministère de la Justice, des droits humains et des relations avec les institutions.

Le ministre a présenté l'exposé des motifs autour des points suivants :

- contexte et justification ;
- processus d'élaboration ;
- innovations majeures ;
- contenu du projet de loi.

Ces différents points sont intégralement développés dans le rapport de la Commission des affaires générales, institutionnelles et des droits humains (CAGIDH), saisie au fond.

I-2. DEBAT GENERAL

Au terme de l'exposé du gouvernement, les commissaires ont exprimé des préoccupations dont les principales ont porté sur :

- la réalisation préalable d'une étude nationale sur l'offre et les besoins en logement au Burkina Faso ;
- la mise en place d'un cadre de concertation fonctionnel entre les acteurs publics et privés du domaine immobilier au Burkina Faso, dans le cadre du processus d'élaboration du présent projet de loi ;
- les raisons de l'exclusion de certains acteurs du processus d'élaboration du présent projet de loi ;

- l'état des lieux du passif foncier urbain à ce jour et les dispositions prises par l'Etat pour régler ce passif à l'issue de l'adoption du présent projet de loi ;
- le niveau de responsabilité de l'Etat et des collectivités territoriales dans les manquements constatés dans l'application de la loi n°057-2008/AN du 20 novembre 2008 portant promotion immobilière au Burkina Faso;
- le mécanisme de limitation du processus d'accaparement des terres et l'apurement du passif foncier au Burkina Faso ;
- la nécessité d'organiser des assises nationales sur le foncier en prélude à l'adoption du présent projet de loi ;
- l'absence de document de planification urbaine dûment approuvé, dans certaines collectivités territoriales, conformément à l'article 6 du présent projet de loi ;
- le risque de récurrence des dérives et des travers du passé dans la gestion du foncier surtout avec le monopole de la mobilisation des terres à des fins de promotion immobilière conféré à l'Etat et aux collectivités territoriales ;
- l'état des lieux des dossiers immobiliers en instance au ministère en charge de l'urbanisme, des affaires foncières et de l'habitat ;
- les raisons des retards de traitement des dossiers et la responsabilité de l'administration ainsi que des promoteurs immobiliers dans cette situation ;
- la contradiction entre les dispositions de l'article 102 du présent projet de loi et le droit de propriété consacré par la Constitution ;
- l'explication de la notion de « constatation par acte authentique » ;
- le surenchérissement éventuel des coûts de l'immobilier au Burkina Faso avec les dispositions de l'article 51 du projet de loi ;
- la capacité du gouvernement, en matière de répression à recouvrer les amendes déjà prononcées ;
- l'institution d'une période transitoire d'une année pour régler le passif de la promotion immobilière telle que proposée dans le présent projet de loi ;
- les moyens dont dispose le Gouvernement pour régler le passif immobilier durant la période transitoire prévue dans le présent projet de loi ;

- la justification du délai de validité de l'agrément du promoteur immobilier quand on sait que le droit au logement est un droit social reconnu par la Constitution ;
- le risque de précarisation de l'emploi dans le secteur de l'immobilier au Burkina Faso avec la limitation de la validité de l'agrément de promoteur immobilier ;
- le risque d'exclusion de l'Etat et des collectivités territoriales des activités de promotion foncière au Burkina Faso au regard des dispositions de l'article 4 du présent projet de loi ;
- les dispositions prises ou à prendre par le Gouvernement pour préserver l'esprit et la lettre de l'article 22 du présent projet de loi dans la mesure où la création de plusieurs sociétés de promotion immobilière par une seule personne n'est pas interdite par le présent projet de loi ;
- la contradiction entre les dispositions de l'article 24 et celles de l'article 4 du présent projet de loi qui constitue une forme de lotissement urbain accordé aux promoteurs immobiliers ;
- les structures auprès desquelles l'Etat et les collectivités territoriales acquièrent les terrains urbains ;
- l'inconvénient de présenter un projet de loi plus approfondi et plus consensuel étant donné que ce présent projet de loi entre dans le cadre des mesures urgentes qui visent à corriger les imperfections relevées ;
- la propriété des parcelles souscrites par les particuliers (300 000) auprès des promoteurs immobiliers ainsi que la responsabilité du Gouvernement vis-à-vis des souscripteurs ;
- la résolution de la question des zones d'habitations spontanées dites non loties par le présent projet de loi ;
- la remise en cause des engagements (protocoles d'accords notariés, contrats d'engagement sociaux et délibérations des conseils municipaux) conclus entre les collectivités territoriales, les promoteurs immobiliers, les propriétaires terriens et les particuliers par le présent projet de loi ;
- la suppression éventuelle des emplois directs créés par les sociétés de promotion immobilière agréées après l'adoption du présent projet de loi ;

- la suite que le Gouvernement envisage donner aux propositions faites par des associations de promoteurs immobiliers en mars 2021 par rapport à l'enquête parlementaire de 2016 sur le foncier urbain au Burkina Faso ;
- la place réservée aux lieux de cultes, aux espaces de sports et de loisirs, aux aires de stationnement et aux cimetières sur les terrains urbains mobilisés par l'Etat et les collectivités territoriales pour l'activité de promotion immobilière ;
- les raisons du plafonnement de l'assiette foncière pour la promotion immobilière à 5 hectares;
- le statut de concurrent éventuel entre l'Etat ou les collectivités territoriales et les promoteurs immobiliers privés dans la mesure où ils peuvent exercer personnellement l'activité de promotion immobilière aux termes des dispositions de l'article 15 du présent projet de loi ;
- les mesures conservatoires instruites par le Premier ministre aux ministres chargés du foncier pour limiter les dérives ainsi que l'existence d'un texte qui encadre lesdites mesures ;
- la notion de « logement social » et la restriction de l'appartenance aux mutuelles du logement social ainsi que l'interdiction d'être bénéficiaire de plus d'un logement social ;
- la perspective pour le Gouvernement d'adopter un code des investissements spécifique à la promotion immobilière comme celui du secteur Agricole ;
- la fixation d'une amende au mètre carré pour plus d'équité dans la peine ;
- le délai moyen de délivrance de l'autorisation de lotir et des titres fonciers mères aux sociétés de promotion immobilière ;
- les types de documents que les promoteurs immobiliers doivent délivrer à leurs clients à la livraison des ouvrages ;
- les raisons qui justifient la relecture de la loi portant promotion immobilière ;
- l'évaluation de l'impact financier des avantages octroyés aux promoteurs immobiliers sur le coût du logement au Burkina Faso par le Gouvernement ainsi que le coût financier de ces avantages octroyés ;

- les raisons qui justifient le fait qu'aux termes des dispositions de l'article 68 du présent projet de loi le logement social ne puisse être ni cédé ni modifié et la sanction encourue par le contrevenant ainsi que la nécessité de fixer un délai de sureté à l'issue duquel ces conditions pourraient être levées ;
- le mécanisme que prévoit mettre en œuvre pour s'assurer du respect du délai de 6 mois suivant l'obtention de l'autorisation de lotir dès l'entrée en vigueur de la présente loi ;
- la capacité financière et technique des collectivités territoriales à mobiliser des terres aux fins de promotion immobilière ;
- la justification du changement de la forme juridique des coopératives d'habitat en des mutuelles de logement social dans le présent projet de loi et le risque de contrariété avec des dispositions de l'acte uniforme OHADA relatives aux droits des sociétés coopératives ;
- la stratégie de communication du gouvernement pour informer et sensibiliser les possesseurs terriens sur le contenu de la loi ;
- la qualification juridique des réalisations, des opérations aux fins de distribution gratuite ou de cession gracieuse ainsi que des opérations de rénovation et de restauration prévues par le code de l'urbanisme mais non mentionnées par le présent projet de loi, dont l'article 4 du projet de loi disposent « le lotissement, la restructuration ou le remembrement urbain, tels que définis par le code de l'urbanisme et de la construction au Burkina Faso, aux fins de vente, de location-vente ou de location simple, sont des opérations de promotion foncière, interdites ». ;
- l'exclusion des autres formes de sociétés telles que la société civile immobilière, la société en nom collectif et la société en commandite simple qui semblent plus protectrices des clients et des consommateurs des produits immobiliers des dispositions de l'article 16 du projet de loi ;
- la divergence de sanction en cas de manquement du promoteur immobilier entre les dispositions de l'article 14 du projet de loi, (la caducité de l'agrément) et l'article 14 du projet de décret portant conditions d'obtention (retrait de l'agrément) ;
- le risque de mutation des promoteurs immobiliers en bailleurs de logement avec les notions de « location simple ou de location-vente ; le but de la promotion immobilière étant de vendre les produits immobiliers ;

- la précision de la notion de « niveau minimal de réalisation » ;
- le risque de saupoudrage des projets immobiliers non achevés du fait de l'usage de la notion de « niveau minimal de réalisation du projet immobilier » ;
- l'inaction du gouvernement dès la constatation de l'incohérence entre les décrets d'application et la loi portant promotion immobilière notamment en ce qui concerne la formulation « promotion immobilière et/ou foncière » ;
- la nécessité pour le Gouvernement de rassurer la Représentation nationale que les parcelles acquises par les citoyens auprès des promoteurs immobiliers dits agréés en demeureront les propriétaires avec l'avènement de la nouvelle législation à la suite de la publication de la liste desdits promoteurs immobiliers agréés par le ministère de tutelle aux fins d'informer le public burkinabè ;
- la nécessité pour de rassurer la Représentation nationale qu'il mettra en œuvre les moyens pour réaliser la viabilisation des macro-lots notamment le bitumage des voies à mettre à la disposition des promoteurs immobiliers demandeurs ;
- les raisons qui justifient la circonscription de l'activité de promotion immobilière uniquement aux espaces urbains ;
- les arguments de la commission d'enquête parlementaire qui ont concouru à l'élaboration du présent projet de loi ;
- le mécanisme que compte mettre en place pour assurer le principe d'indépendance dans l'exécution des différentes missions définies à l'article 17 du présent projet de loi ;
- le mécanisme de suivi de la mise en œuvre de la présente loi ;
- la justification du caractère non obligatoire des transferts de procès-verbaux au ministère public évoqués à l'article 81 du présent projet de loi ;
- le risque que l'adoption du présent projet de loi créer des contentieux judiciaires contre l'Etat ;
- le sort réservé au projet 40 000 logements sociaux après l'adoption du présent projet de loi ;

- les perspectives réservées à l'activité de promotion immobilière si l'Etat et les collectivités territoriales venaient à manquer de moyens pour aménager les terrains au profit des promoteurs immobiliers ;
- la crainte que la possibilité de changement de destination prévu à l'alinéa 2 de l'article 19 soit une porte ouverte à l'accaparement des terrains destinés à la construction d'ouvrages socioéducatives et de santé ;
- la mise en place d'un comité interministériel pour garantir la transparence et limiter le risque de corruption en cas de transaction.

II- APPRECIATION ET AVIS DE LA COMMISSION

Après examen du projet de loi et analyse du compte rendu du député rapporteur, la Commission des affaires étrangères, de la défense et de la sécurité (CAEDS), estime que l'adoption du présent projet de loi permettra :

- d'améliorer la gestion du patrimoine foncier et de contribuer à la cohésion sociale ;
- de recadrer et d'assainir l'activité de promotion immobilière ;
- d'éviter les dérives spéculatives et le bradage des terres par les propriétaires terriens ainsi que les sociétés immobilières ;
- d'impacter positivement la politique publique de promotion de logement au Burkina Faso.

Par conséquent, la CAEDS émet un avis favorable à l'adoption du présent projet de loi avec les réserves ci-après :

1. l'interdiction formelle pour tout promoteur immobilier de vendre des parcelles nues à compter de l'entrée en vigueur de la présente loi, sous peine de sanction ;
2. l'adoption par le gouvernement d'un nouveau décret conforme au présent projet de loi une fois adopté ;

3. la réalisation dans un délai d'un mois de l'audit de toutes les sociétés immobilières afin de faire le point :

- des parcelles disponibles ;
- des parcelles nues ;
- des parcelles nues vendues ;
- des parcelles construites vendues et non vendues ;
- des documents dont disposent les promoteurs immobiliers dans l'exercice de leur activité.

Ouagadougou, le 16 juin 2023



Le Rapporteur
Marc Bertin GANSONRE

Le Président
Daniel ZOUNGRANA

**LISTE DES DEPUTES PRESENTS A LA SEANCE D'ADOPTION DU RAPPORT
DU 16 JUIN 2023**

N° D'ORDRE	NOM ET PRENOM(S)	GROUPE CONSTITUE	QUALITE
1.	ZOUNGRANA Daniel	FDS	Président
2.	THIOMBIANO Y. Fayçal Harold	FDS	1 ^{er} Secrétaire
3.	TRAORE Boureima	FVR	Membre
4.	SAVADOGO Pawindé Edouard	PDCE	Membre
5.	COULIBALY Sié François d'Assise	PDCE	Membre
6.	GANSONRE Marc Bertin	OSC	Membre
7.	DIALLO Ousmane	PP	Membre
8.	BAKO Wilfried Prosper	PP	Membre
9.	BIKIENGA Boubacar	FDS	Membre

**LISTE DES DEPUTES ABSENTS ET ABSENCES EXCUSES
A LA SEANCE D'ADOPTION DU RAPPORT DU 16 JUIN 2023**

N° D'ORDRE	NOM ET PRENOMS	GROUPE CONSTITUE	QUALITE	ABSENT/ ABSENT EXCUSE
1.	TRAORE Thomas	PP	Vice-président	Absent excusé
2.	SAWADOGO Moussa	FVR	2 ^e Secrétaire	Absent excusé
3.	COULIBALY Sibiri	FDS	Membre	Absent excusé
4.	SOMA Abdoulaye	PP	Membre	Absent excusé
5.	OUEDRAOGO/COMPAORE Sabine	OSC	Membre	Absente excusée

LISTE DU PERSONNEL D'APPUI DE LA CAEDS

N° D'ORDRE	NOM ET PRENOMS	FONCTION
1.	ZABSONRE Issouf	Conseiller
2.	NASSA Etienne	Administrateur parlementaire
3.	OUEDRAOGO/ZAMPALEGRE Aïcha	Administrateur parlementaire
4.	TAPSOBA/ROUAMBA Diane Marie Clotilde	Secrétaire
5.	OUEDRAOGO Nestor	Agent de liaison
6.	TRAORE Souleymane	Stagiaire