

Rwanda

I. Le cadre général

Le Rwanda est un pays extrêmement petit, « *l'un des plus petits États africains par sa superficie* »¹ puisque celle-ci n'est que de 26 338 km². Il se divise en trois grandes zones géographiques orientées Nord-Sud : à l'est, des collines séparées par des bas-fonds et lacs marécageux, d'une altitude moyenne de plus de 1 000 m (les « mille collines » identifiées dans la littérature comme dans la vie quotidienne ; c'est aussi le nom d'un très grand hôtel de Kigali) ; au centre, des plateaux dont l'altitude peut atteindre 2 000 m ; enfin, à l'ouest, une zone plus montagneuse, au relief marqué par des sommets comme le mont Karisimbi (4 619 m), surplombant la Rift Valley et le lac Kivu, frontière avec le Congo démocratique.

De très petite superficie, le Rwanda est un pays extrêmement peuplé. À la mi-1999, la population était estimée à 8,2 millions d'habitants, soit une densité de plus de 311 habitants par kilomètre carré, en croissance de plus de 2 % par an. Cette population se répartit en Tutsi (tradition pastorale), Hutu (tradition agricole), et Twa (chasseurs cueilleurs de la forêt). 45 % de catholiques, autant d'animistes. La capitale Kigali compterait aujourd'hui plus d'un million d'habitants, chiffre estimé faute de données certaines récentes.

Il y a trois langues officielles : le kinyarwanda, le français (en voie de diminution), et l'anglais, largement importé par les exilés rwandais en Ouganda revenus au pays depuis la guerre.

Le Rwanda se trouve confronté à un problème démographique quantitatif dramatique, amplifié par le fait que « *l'agriculture (dont l'élevage) occupe 98 % des actifs* »² ; comme le dit un dicton rwandais, « *sous chaque feuille de bananier se trouve un Rwandais* ». Il en résulte donc d'une part une taille moyenne extrêmement réduite de la majorité des parcelles familiales (0,5 ha, parfois moins) donc insuffisante pour nourrir les familles en question, mais aussi une insuffisance du nombre des terres nécessaires, même en supposant que soient distribuées aux ruraux toutes celles qui composent aujourd'hui les parcs et réserves naturelles.

Si le pays dispose de sa propre monnaie, le franc rwandais (0,27 euros en 2000), il n'a que des ressources limitées sur le plan économique. Ces ressources sont largement fondées sur l'agriculture et l'élevage (48 % du PIB en 1998) : beaucoup de productions alimentaires à destination principalement des marchés locaux (banane plantain, patate douce, manioc, haricot, sorgho, etc.), mais aussi des cultures d'exportation dont le thé et le café. L'élevage se partage entre celui des bovins (culture traditionnelle des Tutsi) et celui des ovins et caprins. Il existe quelques ressources minières, un peu d'or, du wolfram, et surtout du coltan (colombo tantalite), très recherché depuis quelques années. Les industries sont très limitées : brasseries, savonneries, fabriques de cigarettes, et fabriques de chaussures. Dans ce domaine, le pays ne s'est pas remis des conséquences des années de guerre civile dont il sort lentement. Le tourisme enfin constituait un potentiel important, « *le tourisme est le pétrole rwandais* », disaient les officiels rwandais dans les années 1970³, mais lui aussi a été complètement arrêté par la guerre et il redémarre d'autant plus lentement que le potentiel touristique sous la forme de parcs nationaux, après avoir été largement ravagé durant la guerre, a été sérieusement mis à mal par les distributions de terre consécuti-

¹ Atlas de l'Afrique, Édition du Jaguar, Paris, 2000, p. 156.

² Op. précité, p. 156.

³ Cité par Hervé Bourges et Claude Wauthier, op. cit. p. 183.

ves au retour de la paix. C'est sans doute un des problèmes contemporains les plus graves du pays, car le tourisme et toutes les activités dérivées constituaient sans aucun doute un des rares palliatifs à l'incapacité établie du secteur rural de fournir les emplois nécessaires.

II. L'organisation administrative territoriale

Il faut rappeler ici que, comme cela a été indiqué dans le bref historique ci-dessus, le Rwanda a été colonie allemande puis belge. Il est clair que ces présences étrangères ont fortement marqué le paysage administratif contemporain, la culture d'État qui fonde l'organisation administrative territoriale. Cette organisation repose donc sur une administration territoriale de l'État, assortie à une administration par des collectivités décentralisées. Ce système est globalement l'objet de multiples critiques depuis plusieurs années. Dans un document établissant la *Politique nationale de décentralisation* (mai 2000), le Gouvernement rwandais met en avant un certain nombre de ces éléments négatifs : « *participation insuffisante de la population dans la prise de décisions sur les questions la concernant ; (...) gestion des structures aux niveaux administratifs locaux qui contribue au manque de responsabilité et de transparence ; (...) cumul des pouvoirs aux mains d'une seule personne tant au niveau central qu'au niveau local. Par exemple, au niveau communal, le pouvoir est centralisé dans les mains d'une seule personne, le bourgmestre ; (...) une bureaucratie qui ne tient pas compte de l'avis de la population dans la gestion de ses affaires, parce que le système est généralement responsable à l'égard du Gouvernement central au lieu de l'être à l'égard de la population.* »⁴

On doit préciser aussi que l'organisation de l'occupation de l'espace est caractérisée par la dispersion des habitats, notamment dans les zones rurales, soit la plus grande partie du pays. Les villages sont peu nombreux, « *il est vrai que chaque enclos familial ou 'rugo' s'isole au milieu de sa bananeraie, que les cases se dissimulent au regard, que rares sont les villages, qu'il n'est pas d'habitat plus dispersé* »⁵. Ce mode d'occupation, remis en cause une première fois en 1975 par la politique de l'*Umuganda*, mais en vain, est aujourd'hui une nouvelle fois remis en cause par la politique d'implantation des *imidugudu*⁶.

Il faut également souligner ici l'importance de l'Accord d'Arusha du 30 octobre 1992, qui par-delà l'accord de paix qu'il constitue, définit les orientations générales de la Constitution, visant à prévenir de nouveaux conflits, en insistant sur les questions de gouvernance et de participation à tous les niveaux de pouvoir.

C'est donc compte tenu des éléments précédents qu'il faut présenter le nouveau système décentralisé en cours de mise en place. La plus grande partie de ce dispositif d'organisation territoriale repose sur la loi organique n° 29/2005, portant organisation des entités administratives de la République du Rwanda. En vertu de ce texte, la République du Rwanda est divisée en provinces et la ville de Kigali (laquelle se trouve donc positionnée à l'égal d'une province), districts, secteurs, cellules et villages. Les provinces (au nombre de quatre) et la ville de Kigali sont subdivisées en districts. Les districts sont subdivisés en secteurs (*ungari*), lesquels sont divisés en cellules (*akagari*), elles-mêmes divisées en villages. Les dispositions générales de cette loi organique ont été complétées depuis par un certain nombre d'autres textes qui permettent notamment de faire la distinction entre les circonscriptions administratives et les collectivités décentralisées.

En ce qui concerne la province (*intara*), l'article 2 de la loi n° 01/2006 du 24 janvier 2006, portant organisation et fonctionnement de la province, la définit comme « *une entité territoriale* », sans lui reconnaître une personnalité juridique, à la différence des districts comme le montre la rédaction de l'article 3 de la même loi : « *La province est subdivisée en districts dotés de la personnalité juridique.* » On doit donc en déduire que cette « entité » n'est en fait qu'une circonscription administrative.

⁴ Ministère de l'Administration locale et des Affaires sociales, *Politique nationale de décentralisation*, Kigali, mai 2000, 40 p.

⁵ Bourges H. et Wauthier C., op. cit.

⁶ Il s'agit de regroupements « villageois » des anciennes occupations rurales dispersées (*rugos*) ; l'opération regroupement a été largement facilitée par les aménagements réalisés pour les réfugiés, notamment par l'UNHCR, mais aussi par d'autres aides extérieures. Si ces aménagements facilitent l'accès aux services (écoles, santé, etc.) et s'ils sont « rassurants » du point de vue de la sécurité, il n'est pas évident qu'ils soient pour autant populaires, d'autant que tous les problèmes d'organisation politique, économique mais aussi foncière, sont loin d'être résolus.

Le tableau ci-dessous présente ce schéma général d'organisation territoriale.

Il faut souligner que contrairement à la pratique de nombreux États africains, la séparation entre pouvoir d'État, plus ou moins déconcentré au niveau des circonscriptions administratives et pouvoirs publics locaux, n'est pas forcément évidente. Comme on le verra ci-après, disposer d'instances élues n'est plus le privilège exclusif des collectivités décentralisées. De même, la répartition des compétences n'est plus organisée à partir de l'identification du local au regard du national. En définitive, le seul critère spécifique de différenciation est celui de la reconnaissance de la personnalité morale conférant capacité juridique et autonomie financière. Le tableau ci-après montre bien cette spécificité de l'approche rwandaise.

La loi précise en son article 10 que « toutes les dispositions légales antérieures contraires à la présente loi organique sont abrogées », ce qui revient à dire que ces textes antérieurs demeurent applicables pour celles de leurs dispositions permettant l'application de la nouvelle loi (et de ses textes d'application).

Tableau : L'organisation de l'administration territoriale au Rwanda

Circonscription administrative	Collectivité territoriale	Personnalité morale	Autonomie financière	Instance délibérante	Exécutif
Province (intara)		Non	Non	Consultative : Comité de coordination (préfet, secrétaire exécutif, chefs des services provinciaux, maires des districts et villes, responsables des services déconcentrés)	Préfet nommé
District	Zone rurale : District	Oui	Oui	Délibérante : . Conseil de District (membres élus par les secteurs : femmes, jeunes, sages) . Comité du développement communautaire	. Maire (président du conseil) . Comité exécutif élu (maire plus 3 secrétaires élus par le conseil en son sein)
	Zone urbaine : Villes : Statut variable selon la population de l'agglomération :				
	. « Grande ville » (+ 200 000 hab.) divisée en districts	Oui	Oui	Délibérante : Conseil de districts et Conseil de la ville (membres élus par les conseils de districts)	. Comité exécutif de la ville . Comités exécutifs des districts

Circonscription administrative	Collectivité territoriale	Personnalité morale	Autonomie financière	Instance délibérante	Exécutif
	. « Ville » divisée en cellules et secteurs	Oui	Oui	Délibérante : voir district rural	voir district rural
	. « Municipalité » cellules et secteurs	Oui	Oui	Délibérante : voir district rural	voir district rural
	. « Centre de négoce » cellules et secteurs	Oui	Oui	Délibérante : voir district rural	voir district rural
Secteur (ungari)		Non	Non	Consultative : Conseil de secteur (- membres de droit : membres du comité exécutif, coordinateur des comités exécutifs des cellules ; - membres élus : deux femmes, deux jeunes et deux « sages », pour chaque cellule, élus par les collègues correspondants de celles-ci)	- Président du conseil - Comité exécutif (10 membres élus) Deux sous-comités : . Comité du développement communautaire . Comité politico-administratif
Cellule (akagari)		Non	Non	Consultative : Conseil de cellule (tous les citoyens de 18 ans et plus, ressortissants de la cellule)	Comité exécutif

Mais il importe de préciser qu'il s'agit là, pour les autorités rwandaises, d'une première phase d'un processus dynamique d'extension de la décentralisation, celle-ci devant progressivement se concrétiser dans la transformation de circonscriptions en collectivités, au rythme de ce que l'on pourrait appeler « l'apprentissage du pouvoir local ».

Tableau : Prévion d'évolution de la décentralisation au Rwanda

Phase 1		Phase 2		Phase 3	
Circonscriptions	Collectivités déc.	Circonscriptions	Collectivités déc.	Circonscriptions	Collectivités déc.
<i>Intara</i> (province)		<i>Intara</i> (province)			
<i>Akarere</i> ou <i>uturere</i> (district)	<u>Zones rurales</u> : <i>Akarere</i> districts <u>Zones urbaines</u> : villes	<i>Akarere</i> ou <i>uturere</i> (district)	<u>Zones rurales</u> : <i>Akarere</i> districts <u>Zones urbaines</u> : villes	<i>Akarere</i> ou <i>uturere</i> (district)	<u>Zones rurales</u> : <i>Akarere</i> districts <u>Zones urbaines</u> : villes
<i>Ungari</i> ou <i>umurenge</i> (secteur)		<i>Ungari</i> ou <i>umurenge</i> (secteur)	<i>Ungari</i> ou <i>umurenge</i> (secteur)	<i>Ungari</i> ou <i>umurenge</i> (secteur)	<i>Ungari</i> ou <i>umurenge</i> (secteur)
<i>Akagari</i> ou <i>utugari</i> (cellule)		<i>Akagari</i> ou <i>utugari</i> (cellule)		<i>Akagari</i> ou <i>utugari</i> (cellule)	<i>Akagari</i> ou <i>utugari</i> (cellule)

• L'administration territoriale de l'État

. La province

La province (*intara*) est le fondement du système, même si elle se situe en haut de celui-ci. L'article 2 de la loi n° 01/2006 précitée dispose : « *La province est une entité territoriale de la République du Rwanda. Son administration est dépositaire de l'autorité de l'État. Elle est dotée de l'autonomie de gestion dans l'exécution de son budget.* » La province, même si elle n'est pas dotée de la personnalité morale, dispose cependant d'une délégation pour l'exécution du budget provincial. Les fonctions de la province sont principalement de coordonner les activités de développement des districts, donc, de veiller à l'exécution de la politique générale de l'État dans les districts, et d'assurer la sécurité des personnes et des biens (art. 4, loi n° 01/2006). La province ne dispose pas d'instances élues. Selon les dispositions de l'article 5 de la loi précitée, la province comprend trois organes administratifs : le comité de coordination, le gouverneur et le secrétariat exécutif. On remarquera la place prépondérante reconnue au comité.

Le comité de coordination est composé : du gouverneur, qui en est le président de droit ; du secrétaire exécutif de la province, qui en est le secrétaire, lui aussi nommé par l'État ainsi que les chefs des services provinciaux ; des maires des districts qui composent la province ; des représentants de l'Administration centrale dans la province, autrement dit des responsables des services déconcentrés ; des directeurs d'unités à la province (autrement dit, les chefs des services de celle-ci) ; de la coordinatrice du Conseil national des femmes à la province ; le coordinateur du Conseil national des jeunes à la province (art. 7, loi précitée). Il ne s'agit donc pas d'un organe élu, mais nommé, même si des élus (les maires) figurent dans sa composition. Le comité a des compétences diverses : d'abord une fonction de conseil auprès du gouverneur ; ensuite d'assistance au gouverneur dans sa fonction de coordination des districts ; encore, d'approuver le plan d'activités annuel et le budget de la province ; de déterminer les activités de la province qui peuvent être dévolues aux districts et aux villes (art. 8, loi précitée). À travers ces compétences, on mesure clairement le degré de déconcentration, très fort, ainsi établi. La province se trouve bel et bien, à l'échelle de son territoire, délégataire de l'autorité de l'État, y compris pour transférer des compétences à des collectivités décentralisées, mais aussi pour répartir les subventions, ce qui lui donne naturellement une forte influence sur les pouvoirs publics locaux, même si les représentants de ceux-ci sont membres de droit du comité.

Le gouverneur, nommé par arrêté présidentiel, « *est le délégué et le dépositaire de l'autorité de l'État dans la province et il est chargé de la mise en exécution des attributions de la province. Le gouverneur de province exerce ses fonctions sous l'autorité hiérarchique directe du ministre ayant*

l'Administration locale dans ses attributions » (art. 16, loi précitée). Le gouverneur est assisté par le secrétaire exécutif.

Le secrétaire exécutif et les directeurs d'unités (des services administratifs provinciaux) sont nommés par arrêté du Premier ministre.

. L'ungari ou umurenge (« secteur »)

Il correspond à la subdivision des districts (voir ci-après), qui sont des collectivités décentralisées en même temps que des circonscriptions administratives. Le secteur est subdivisé en cellules. Il est organisé sur un principe fondamental : celui de la représentation des cellules qui le constituent, pour constituer les organes du secteur. Les règles relatives à l'organisation institutionnelle de l'*ungari* sont fixées par l'arrêté présidentiel n° 37/01 du 23 décembre 1998, portant création de nouvelles institutions politiques applicables aux secteurs et aux cellules qui composent le secteur mais aussi par l'instruction ministérielle n° 02/0704/1 du 31 mars 1999, portant mesure d'exécution de l'arrêté présidentiel du 23 décembre 1998. Ces dispositions n'ont pas été abrogées par les textes subséquents et sont nécessaires à l'application de ceux-ci ; ils doivent donc être considérés comme applicables. Il en va de même pour ceux applicables à la cellule.

Le secteur, bien que niveau de base de l'organisation administrative déconcentrée, dispose d'un « conseil de secteur », constitué par les membres du comité exécutif, les coordinateurs de comités exécutifs des cellules composant le secteur, de deux représentants des femmes, deux représentants des jeunes, et de deux « *personnes intègres* » (en fait deux sages ou notables) élus par chaque cellule (*akagari*) constitutive du secteur. Ce conseil approuve les plans et programmes d'activité du secteur, approuve le budget annuel, contrôle les activités du comité exécutif, veille à la sécurité.

Le secteur dispose également d'un comité exécutif composé de dix membres : le président qui est le président du Conseil, et dix secrétaires spécialisés⁷. Ils sont élus par un collège électoral composé du conseil et des présidents des conseils des cellules. Ce comité se subdivise en deux sous-comités, les comités du développement communautaire (CDC) et les comités politico-administratifs (CPA). Ce comité assure l'administration journalière du secteur, de l'exécution des décisions du conseil, de la préparation des rapports trimestriels et annuels, de la fourniture des services, de l'identification des besoins de développement.

. L'akagari (« cellule »)

La cellule *Unité de base politico-administrative du pays*⁸, qui est une subdivision du secteur, comprend les mêmes structures que celles du secteur, ce qui est logique dans la mesure où les instances du secteur, comme on l'a vu, sont composées de représentants élus par les cellules.

Il y a donc d'abord un conseil de *akagari*, qui est composé de tous les citoyens âgés de 18 ans et plus. Ce conseil a une fonction de mobilisation, de discussion, d'identification des priorités de la cellule. C'est donc une sorte d'« *espace public* » ouvert à tous les citoyens, prenant toutes les décisions à l'échelle de la cellule. Le conseil est aussi en charge de la justice *gacaca*, justice de proximité qui fonctionne sur des bases traditionnelles modernisées par une loi de 2001⁹. Cette nouvelle forme de justice, restructurée, reprend des pratiques qui étaient mises en œuvre pour les conflits locaux liés à la vie quotidienne (foncier, problèmes familiaux, etc.), sans être strictement reconnues comme des modalités judiciaires. Les *gacaca* sont maintenant des juridictions, dont le rôle prioritaire est de régler les suites des génocides, mais qui doivent aussi devenir les juridictions de base de droit commun.

Le comité élit en son sein un comité exécutif de l'*akagari* (CEA) composé de dix membres (un président et neuf secrétaires chargés de fonctions spécifiques). Ce comité assure l'administration quotidienne de la cellule, supervise la préparation des plans de développement, veille à la mise en œuvre des décisions

⁷ Secrétaire exécutif, secrétaires chargés : du Développement économique ; de la Sécurité ; de l'Éducation, de la Culture et de la Formation ; de la Santé ; de la Jeunesse ; du Genre et de la Promotion féminine ; des Finances et de la Trésorerie ; de l'Information.

⁸ *Politique nationale de Décentralisation*, ministère de l'Administration locale, Kigali, mai 2000, p. 13.

⁹ Loi n° 40/2000 du 26 janvier 2001, portant création des « Juridictions Gacaca » et organisation des poursuites des infractions constitutives du crime de génocide ou crimes contre l'Humanité, commises entre le 1^{er} octobre 1990 et le 31 décembre 1994 ; *Journal officiel de la République rwandaise*, Année 40 n° 6, p. 3.

du conseil, organise la mobilisation de la population pour les activités de développement, gère les ressources financières et matérielles selon les directives du conseil.

Le comité de développement communautaire est chargé quant à lui de toutes les activités liées au plan de développement communal.

• Les districts, collectivités décentralisées

Cela ressort de l'article 3 de la loi n° 01/2006 précitée, qui dispose : « *La province est subdivisée en districts dotés de la personnalité juridique* ». On notera ici la disparition des « villes » de la législation précédente, lesquelles, comme indiqué sur le tableau plus haut, n'étaient en pratique que des districts urbains.

. Les dispositions générales

Le régime juridique du district est désormais fixé par la loi n° 08/2006 du 24 février 2006, portant organisation et fonctionnement du district, qui remplace donc celle de 2001¹⁰. L'article 2 de la loi de 2006 définit le district comme « *une entité administrative autonome dotée de la personnalité juridique et de l'autonomie administrative et financière* ». Le district est créé par la loi. Chaque district est subdivisé en « secteurs » eux-mêmes divisés en « cellules », elles-mêmes divisées en « villages » comme on l'a déjà indiqué plus haut. Ce découpage interne est proposé par le conseil de district et établi par arrêté présidentiel. Par contre, les limites du district lui-même sont fixées par la loi qui le crée. On doit remarquer que, sauf erreur, il n'existe pas actuellement de dispositions relatives au village.

Les compétences du district sont fixées par les lois et règlements ; elles consistent notamment dans : la mise en œuvre de la politique de l'État ; la fourniture de services publics, notamment au niveau du secteur ; l'établissement, la coordination et la mise en œuvre des programmes de développement ; la promotion de la solidarité et la coopération avec d'autres districts (art. 5). Cette énumération des compétences est complétée par l'énoncé d'un principe très fort, surtout dans un contexte où l'on prône très vigoureusement la démarche participative : « *Le district doit appuyer les activités dans lesquelles la population s'engage. Il doit tenir compte des aspirations de la population lors de la planification de l'action au développement et coordonner les activités de développement en cours dans le district* » (art. 6, loi n° 08/2006). L'exercice des compétences comme le fonctionnement du district se font sous la tutelle du ministre en charge de l'Administration locale.

Le district est administré, « *sur le plan politique* », par trois organes : le conseil de district, le comité exécutif et le comité de sécurité. Ces organes sont assistés techniquement par deux autres : le secrétariat exécutif et le Comité de développement du district (art. 9, loi n° 08/2006).

. Le conseil de district

Il est l'instance délibérante du district. Il est composé des conseillers élus au niveau des secteurs (un représentant par secteur), des trois conseillers membres du Bureau du Conseil national de la jeunesse au niveau du district, de la coordinatrice du Conseil national des femmes au niveau du district, et des « *conseillers féminins représentant au moins trente pour cent (30 %) des membres du conseil de district* » (art. 10, loi n° 08/2006). Les représentants des femmes et des jeunes sont élus par la population des secteurs ; chaque secteur élit une personne ; les élus élisent entre eux leurs représentants dans le conseil de district correspondant au tiers des conseillers élus pour représenter les secteurs. Les conseillers sont élus pour un mandat de cinq ans, le mandat étant renouvelable au maximum une fois. Les députés à l'assemblée nationale peuvent participer aux délibérations du conseil de district, mais sans droit de vote.

Le conseil élit en son sein un Bureau composé d'un président, d'un vice-président et d'un secrétaire. Cette élection précède celle du comité exécutif. En outre, le conseil doit mettre en place certaines commissions prévues à l'article 53 : Développement économique ; Promotion de la femme, de la jeunesse, de la culture, du sport et des affaires sociales ; Administrative, politique et juridique.

Le conseil a notamment pour compétences (art. 20 et 21, loi n° 08/2006) : la promotion d'une gouvernance fondée sur la démocratie, l'approbation du plan de développement, l'approbation du budget du district, le suivi des activités du comité exécutif, les règlements concernant les impôts et taxes, le contrôle de la gestion du patrimoine du district, les cessions patrimoniales.

¹⁰ Journal officiel de la République rwandaise, 40^e année, n° 4, 15 février 2001, p. 239.

Toutes les activités du district sont soumises à la tutelle exercée par le gouverneur de province pour le compte du ministre chargé de l'Administration territoriale. Par ailleurs, toutes les décisions relatives au budget, aux impôts et taxes, les opérations patrimoniales, les mesures relatives à la voirie, à l'assainissement, au personnel, sont soumises au préfet qui dispose de sept jours à compter de la notification pour manifester son désaccord éventuel pour défaut de légalité (art. 152, loi n° 08/2006). Le gouverneur avise le conseil de district qui doit réexaminer la délibération. Si le conseil maintient sa décision, le gouverneur demande une réunion du conseil pour expliquer les motifs de son désaccord. Faute d'accord à ce niveau, le gouverneur fait rapport au ministre de tutelle qui dispose de dix jours pour prendre une décision, faute de quoi, la délibération est réputée approuvée (art. 159, loi n° 08/2006).

. Le comité exécutif du district

Comme le précise l'article 59 de la loi n° 08/2006, « le comité exécutif du district est composé de trois personnes dont au moins une femme, à savoir : le président du comité exécutif qui est également maire du district ; le vice-maire, chargé des Finances, de l'Économie et du Développement, qui remplace le maire en cas d'absence ; le vice-maire chargé des Affaires sociales. »

Le comité est chargé notamment, en vertu des dispositions de l'article 67, de la mise en application des décisions du conseil de district, de prendre les mesures destinées à assurer la sécurité, de superviser l'élaboration du plan de développement et de le soumettre au conseil, d'exécuter le budget, de veiller à l'utilisation des terres et assurer l'aménagement et la distribution des parcelles dans le district, de superviser le chef du Bureau des terres.

Le maire a la responsabilité de l'administration « journalière » du district. Il incarne l'autorité de l'État au niveau du district. Il signe tous les actes réglementaires et les documents contractuels. Il veille à l'exécution des décisions du conseil de district ; il élabore des rapports trimestriels et annuels à l'attention de l'Administration centrale et du conseil de district ; il distribue les parcelles (art. 80, loi n° 08/2006).

Les relations entre le Bureau du conseil et le comité exécutif ont été réglées par l'arrêté ministériel n° 002/07.01 du 15 septembre 2006, portant fonctionnement et collaboration du Bureau du conseil et le comité exécutif.

. Le secrétariat exécutif

Il est nommé par le conseil de district après un concours. Notamment, il supervise le personnel du district, il élabore les règlements et coordonne les activités du district ; il prépare les documents soumis à la signature du maire ; il dirige les travaux, et de manière générale, assure le suivi effectif de toutes les activités administratives, juridiques et techniques du district.

. Le comité du développement du district

Il est composé du vice-maire chargé des finances, de l'économie et du développement, du vice-maire chargé des Affaires sociales, du secrétaire exécutif du district, de l'agent chargé de la Planification, des secrétaires exécutifs des secteurs composant le district, de l'agent chargé du développement dans le comité exécutif du Conseil des femmes au niveau du district, de l'agent chargé du développement dans le comité exécutif du Conseil national de la Jeunesse, et de toute autre personne engagée dans les activités de développement du district (art. 89, loi n° 08/2006). Il élabore le plan de développement, contrôle et surveille les activités et projets de développement du district, contrôle l'administration et la gestion des finances des projets, organise la formation au développement (art. 90).

III. La gestion domaniale et foncière

L'organisation domaniale et foncière qui, comme dans les autres pays africains, apparaissait comme un mélange complexe de dispositions institutionnelles héritées de la présence coloniale belge en grande partie, et de règles coutumières, plus ou moins « traditionnelles », a été complètement refondue en 2005 (loi organique n° 08/2005 du 14 juillet 2005, portant régime foncier au Rwanda), après une longue période de réflexions et de travaux préparatoires illustrés notamment par le projet de Politique nationale foncière du Rwanda (octobre 2001), le Séminaire national sur la Politique nationale foncière (novembre

2001) ou encore le Séminaire sur l'inclusion des préoccupations des femmes rwandaises dans la politique et la loi foncière au Rwanda (juillet 2001)¹¹.

• Les dispositions légales et réglementaires

La loi organique de 2005 « *détermine les modalités d'utilisation et de gestion de la terre au Rwanda. Elle fixe également les principes applicables aux droits reconnus sur l'ensemble des terres situées sur le territoire national, ainsi que tout ce qui s'y unit ou s'y incorpore, soit naturellement, soit artificiellement.* » Il faut ici mettre en évidence certains principes établis par les premiers articles du texte et qui permettent d'en comprendre tant l'esprit que la lettre d'un certain nombre de dispositions :

- « *La terre fait partie du patrimoine commun de tout le peuple rwandais ; les ancêtres, les générations présentes et futures...* » ;
- cette affirmation explique que « *seul l'État dispose d'un droit éminent de gestion de l'ensemble des terres situées sur le territoire national, qu'il exerce dans l'intérêt général de tous en vue d'assurer le développement rationnel économique et social...* » ;
- mais aussi que « *l'État est seul habilité à accorder des droits d'occupation et d'usage de la terre* » (art. 3, loi organique) ;
- « *l'homme et la femme ont des droits égaux sur la propriété foncière* » (art. 4, al. 2) ; il faut rappeler l'importance de ce principe dans un contexte dans lequel, au regard de la coutume (notamment successorale), la femme est largement exclue de l'accès à la terre ;
- « *toute personne physique ou morale qui possède la terre, acquise soit en vertu de la coutume, soit en vertu d'une autorisation régulièrement accordée par les autorités compétentes, soit par l'achat, en est reconnue propriétaire, liée par un contrat d'emphytéose en conformité avec les dispositions de la présente loi organique* » (art. 5, loi organique). Ce point est particulièrement important : on est propriétaire, mais seulement de l'utilité du terrain, pour une période déterminée, l'État conservant le droit éminent sur le sol, au nom de la Nation. C'est le système de la tenure qui est ainsi affirmé, mais qui n'exclut pas pour autant la propriété mais portant sur le droit foncier et non pas directement sur le terrain ;
- concernant plus précisément les droits coutumiers, il faut se référer à l'article 7, lequel dispose que la loi protège tous les droits sur la terre, « *qu'ils résultent de la coutume ou du droit écrit* », mais aussi, pour que les choses soient claires concernant la coutume, qu'« *est reconnu propriétaire des terres résultant de la coutume toute personne qui l'a héritée de ses parents, reçue de l'autorité compétente ou à travers d'autres voies et moyens reconnus dans la coutume du pays, soit par achat, don, échange et partage* ».

Cela étant établi, on retrouve des dispositions équivalentes à celles des pays qui établissent la propriété comme l'idéal de l'approche juridique. Il existe donc les catégories domaniales et les règles foncières relatives à la propriété. Ces réglementations peuvent varier selon qu'il s'agit de terres urbaines (celles qui sont comprises dans les limites des circonscriptions déclarées urbaines), ou rurales (les non urbaines) (art. 9, loi n° 08/2005).

. Le domaine public de l'État

Il est régi par les articles 12 et 13 de la loi organique. Il comprend « *toutes les terres qui sont affectées à un usage ou à un service public, ainsi que les terres publiques qui sont réservées à la protection environnementale de la Nation* » (art. 12). Autrement dit, aux éléments habituels, les terrains affectés à un usage ou à un service public, la définition ajoute la référence à l'environnement, avec toute l'incertitude du contenu de ce dernier. Une énumération est proposée dans le même article 12, incluant de manière classique les lits des cours d'eau, des lacs (après classement par arrêté ministériel), les bords des lacs et rivières jusqu'à une longueur déterminée par arrêté du ministre en charge de l'environnement, « *à partir du point le plus éloigné atteint par les eaux au cours des inondations successives, exception faite des inondations exceptionnelles* » ; les terres abritant des sources et points d'eau naturels (déterminés par arrêté ministériel) ; les « *terres nationales destinées à la protection de l'environnement et consti-*

¹¹ Une analyse intéressante de cette situation est établie par Annie Kairaba dans son document : *Étude de cas : le Rwanda*, présenté à l'Atelier régional sur les problèmes fonciers en Afrique et dans le Moyen-Orient (Kampala, 29 avril-2 mai 2002).

tuées de forêts naturelles, des parcs, des marais protégés, des jardins et des lieux touristiques » ; les routes nationales et leurs emprises ; les terres et les immeubles bâtis affectés à un usage ou un service public, ainsi que ceux accueillant les services de l'Administration publique.

Ils sont inaliénables, insaisissables et imprescriptibles. Ils peuvent être concédés de manière provisoire, moyennant ou non le versement d'une redevance. On retrouve aussi la distinction entre le domaine public naturel et celui artificiel. Dans le premier cas, ils sont énumérés par la loi (lacs, cours d'eau navigables ou flottables ou non, routes nationales selon les diverses catégories prévues par la loi, terrains portant des édifices publics, etc.) ; dans le second, il faut un acte administratif de classement selon des modalités prévues par la loi.

. Le domaine privé de l'État

Là encore, le contenu établi par la loi est conforme aux règles habituelles : « *Le domaine privé de l'État comprend toutes les terres qui ne font pas partie de son domaine public et du domaine foncier des districts, de la ville de Kigali et des villes, ainsi que du domaine privé des particuliers* » (art. 14). À ce titre, font partie du domaine privé :

- « *les terres vacantes qui comprennent les terres en déshérence et les terres reprises par l'État suite à la confiscation définie par les dispositions de l'article 75 de la présente loi organique.* »¹² Il faut préciser ici les modalités de l'article 75 qui vient d'être cité : « *Toute terre rentrant dans l'une des catégories suivantes peut être confisquée dans l'intérêt général, sauf motif légitime reconnu : 1) les terres réquisitionnées en vertu de l'article 74 de cette loi organique et remises au propriétaire, mais celui-ci n'a pu honorer l'engagement stipulé à l'alinéa 1 de l'article 78 (remise en état dans le délai maximal d'une année) de la présente loi organique ; 2) les terres réquisitionnées qui, dans les six ans suivant la réquisition, n'ont pas fait l'objet d'une demande de remise ; 3) les terres urbaines non exploitées pendant trois ans successifs* » ;
- les terres du domaine public après leur déclassement ;
- les terres achetées par l'État, ou acquises par don ou par expropriation ;
- « *les marais exploitables à des fins agricoles* » (en ce qui concerne les marais, ce rattachement doit être rapproché du régime établi par l'article 29 selon lequel « *les terres de marais appartiennent à l'État. Elles ne peuvent être cédées définitivement à des particuliers ni acquises sous prétexte de les avoir occupées pendant une longue durée* » ;
- les domaines forestiers de l'État. On mesure ici l'importance du changement apporté par la nouvelle loi au regard de l'ancien système dans lequel le domaine privé comprenait « *toutes les terres qui ne sont ni dans le domaine public, ni appropriées par les particuliers en vertu de la législation de droit écrit* », ce qui avait justifié le commentaire selon lequel « *Il (le domaine privé) constitue presque la totalité du territoire national vu que le domaine public de l'État est minime et que les particuliers détenteurs de certificat d'enregistrement ne forment qu'une minorité* »¹³.

Les terres du domaine privé (de l'État ou des autres acteurs publics) peuvent faire l'objet de cessions (mais toujours sous la forme de bail emphytéotique), ou de bail.

. Le domaine foncier privé des particuliers

La loi définit ainsi les terres qui relèvent ordinairement de la propriété privée. Ce domaine privé « *est constitué des terres acquises par le droit coutumier et par le droit écrit qui ne sont comprises ni dans le domaine public ni dans le domaine de l'État ou du district, de la ville de Kigali, des terres accordées par les autorités compétentes et des terres acquises par l'achat, le don, l'échange ou le partage* » (art. 11, loi n° 08/2005).

¹² En ce qui concerne les terres vacantes, la loi, dans son article 2, en donne la définition suivante : « *Les terres vacantes sont des terres sur lesquelles personne n'exerce des droits fonciers exclusifs, soit qu'elles n'aient jamais été occupées, soit qu'elles aient été abandonnées et qu'elles sont de ce fait tombées en déshérence, soit qu'elles ne soient pas susceptibles d'appropriation par les particuliers.* »

¹³ Gasasira E., *Régime foncier et droit de la propriété*, Ministère de la Justice, Kigali, 1995, p. 43.

Les propriétaires doivent enregistrer « *leurs terres* », cette rédaction devant plutôt être lue comme la double obligation de faire relever les limites des terrains concernés et d'inscrire les droits y afférents. Les terres enregistrées sont alors soumises, outre aux règles spécifiques de la loi organique, à celles du Code civil. Elles peuvent être cédées, louées, transmises par voie successorale, constituée en garantie (hypothéquées) d'un emprunt (art. 34, loi organique).

Les propriétaires sont tenus de mettre leur terrain en valeur, selon la nature de celui-ci et en fonction de la finalité établie, notamment au regard de l'aménagement du territoire, et d'en assurer la conservation. La loi prévoit aussi l'obligation de payer un impôt foncier, lequel sera fixé par une loi particulière (non encore promulguée à la date du présent texte, ce qui ouvre la porte à la discussion de savoir si les textes antérieurs peuvent s'appliquer).

Il faut noter, concernant les droits fonciers des personnes privées, une restriction à leur droit de disposer en propriété de l'usage desdits terrains, imposée par l'article 20 de la loi organique, selon lequel « *il est interdit de morceler les terres destinées à l'agriculture et à l'élevage d'une superficie inférieure ou égale à un hectare. De même, les terres d'une superficie inférieure ou égale à cinq hectares ne peuvent être morcelées par le propriétaire que sur autorisation de la commission foncière de l'endroit* ».

Une autre restriction consiste dans l'obligation imposée aux concessionnaires ou cessionnaires de terres de se conformer au programme de gestion, d'utilisation et d'aménagement des terres défini dans la cadre du dispositif d'aménagement du territoire national.

Enfin, il est important de noter les règles relatives à la prescription ; celles prévues par le Code civil sont applicables en matière foncière (art. 69, loi organique), la durée de cette prescription, acquisitive comme extinctive, étant fixée à trente ans. Cette prescription ne peut pas s'appliquer à ceux qui, « *de force ou de mauvaise foi, occupent les terres vacantes et en déshérence ou les propriétés foncières d'autrui* » quel que soit le fondement de cette occupation. Ces terres, rappelons-le, font partie du domaine privé de l'État.

Les règles coutumières

Elles s'appliquaient aux terres non enregistrées, en vertu des dispositions du décret du 14 septembre 1886 qui stipulent que « *les terres occupées par les populations indigènes, sous l'autorité de leurs chefs, continuent d'être régies par les coutumes et les usages locaux* ». Cette situation avait évolué avec le décret du 11 juillet 1960 relatif au régime foncier ; celui-ci pose le principe de la possibilité de transformer les droits coutumiers en droit de propriété individuel au profit des détenteurs coutumiers ou des titulaires de droits d'occupation (en particulier ceux de paysannat). Pour ce faire, une procédure était prévue selon laquelle : l'occupant doit adresser une requête au conservateur foncier accompagnée d'une attestation du bourgmestre (maire) de la commune concernée, établissant l'identité du requérant et la nature des droits revendiqués. Il doit y être joint un procès-verbal d'arpentage ou de bornage dressé par un géomètre agréé. Cette requête est affichée trente jours au bureau communal pour susciter les éventuelles oppositions. À défaut, le conservateur délivre un certificat d'enregistrement moyennant le paiement des frais *ad hoc*. Ces modalités ne sont pas reprises stricto sensu dans la nouvelle loi organique, mais on peut penser qu'elles sont abrogées et remplacées par les dispositions générales évoquées plus haut, créant une obligation, pour tout propriétaire, coutumier ou de droit écrit, de faire enregistrer son droit pour obtenir un certificat de propriété équivalent à un titre.

• L'organisation administrative

Des commissions foncières sont instituées au niveau national, au niveau des provinces, de la ville de Kigali, mais aussi des districts (art. 8, loi n° 08/2005). Les modalités opérationnelles de ces commissions ont fait l'objet de l'arrêté présidentiel n° 54/01 du 12 octobre 2006, portant organisation, attributions, fonctionnement et composition des commissions foncières. Ce texte fixe les règles relatives aussi bien à la commission foncière nationale qu'à celles locales. Les membres des commissions sont tous nommés et révoqués par arrêté ministériel (ministre en charge des terres), sur proposition des conseils de la ville de Kigali et des districts, pour les commissions locales, pour un mandat de trois ans renouvelable une seule fois. La Commission foncière nationale est un véritable organisme de suivi et d'évaluation de la réforme foncière si on considère les compétences qui lui sont dévolues par l'article 14 de l'arrêté, incluant notamment l'approbation « *des arrêtés d'application dans la gestion et l'utilisation des terres* », l'approbation du programme de formation à la nouvelle gestion de la terre, « *la révision et le suivi de la*

mise en œuvre de la politique foncière », conseiller le ministre, suivre la gestion et la mise en valeur du domaine privé de l'État.

Quant aux commissions locales (ville de Kigali et districts), composées chacune de cinq membres, elles sont en charge du suivi de l'exécution de la nouvelle politique foncière. Outre ces commissions, sont institués des comités fonciers au niveau des secteurs et des cellules, « *pour faciliter les commissions foncières au niveau du district à accomplir leur mission* » (art. 21). Ils sont également composés de cinq membres. Les comités, au niveau du secteur, sont en charge notamment de « *suivre de près le processus d'enregistrement foncier* », « *d'assurer le suivi de la campagne de sensibilisation de la population sur l'enregistrement foncier* », (...) « *de sensibiliser la population pour payer les frais de location et impôts fonciers* » (art. 25). Au niveau des cellules, on retrouve les mêmes compétences mais il s'y ajoute des compétences particulières comme celle d'« *identifier et dresser une liste des terres en déshérence* », ou « *exécuter le programme de partage des terres* » (art. 28).

Pour le fonctionnement de l'administration foncière, il est également institué un service du conservateur des titres fonciers, lequel est structuré ainsi : un conservateur des titres fonciers au niveau national, cinq conservateurs adjoints à raison de un par district, et des agents de service. Le texte est l'arrêté présidentiel n° 53/01 du 12 octobre 2006. Ce service est compétent pour : « *1) apposer la signature sur les titres fonciers et les contrats de bail emphytéotique ; 2) certifier que la propriété foncière a été définitivement réglée ; 3) certifier que la propriété foncière est soumise au régime du bail emphytéotique ; 4) enregistrer et annuler l'hypothèque sur des biens immeubles ; 5) superviser la vente par voie parée ; 6) certifier la prescription de l'hypothèque sur des biens immeubles ; 7) transférer l'hypothèque ; 8) certifier la perte du certificat de la propriété foncière en vertu d'un jugement prononcé par un tribunal compétent* » (art. 8, arrêté précité). Par ailleurs, des bureaux fonciers chargés de l'enregistrement des terres sont institués au niveau de chaque district et de chaque ville (art. 31). Ces bureaux sont dirigés par un chef de bureau foncier chargé de l'archivage des documents et de la délivrance des « *certificats attestant l'ayant-droit foncier* » (qui tiennent lieu de titres). Ce chef de bureau a aussi, et c'est un point important, la compétence de notaire en matière foncière (art. 31, loi organique). La nature des documents fonciers, les attributions et le fonctionnement des bureaux fonciers sont réglés par l'arrêté ministériel n° 001/2006 du 26 octobre 2006.

Il faut par ailleurs revenir sur un point particulier de ce dispositif, déjà mentionné plus haut, à savoir le « *Task Force chargé de la réforme foncière au Rwanda* » ; on remarquera qu'il ne s'agit pas pour une fois d'un comité interministériel, pas plus que d'un comité de suivi. L'État rwandais a voulu un organisme resserré, qui puisse suivre de près l'avancement d'un processus de mise en œuvre de la réforme, dont on connaît la complexité. C'est l'arrêté n° 17/03 du 17 octobre 2006 qui l'a institué. Ce Task Force comprend quatre membres, nommés pour un an (mandat renouvelable), ces membres étant nominativement désignés dans l'arrêté (art. 1), sans que leur qualité soit mentionnée. Ce Task Force qui est situé au ministère des Terres, de l'Environnement, des Forêts, de l'Eau et des Mines, se voit attribuer un certain nombre de tâches qui doivent permettre de concrétiser la réforme, dont la finalisation de l'élaboration des textes, la mise en place des commissions foncières, le suivi de l'élaboration du schéma directeur d'aménagement et d'utilisation des terres.

• Les pratiques foncières

Les pratiques foncières sont extrêmement compliquées, comme partout, mais ces difficultés sont amplifiées par les caractéristiques particulières de la situation rwandaise, en particulier l'extrême exigüité des parcelles, la demande excessivement forte de nouvelles parcelles, les antagonismes entre agriculteurs et éleveurs attisés par l'ambiguïté de la dissociation Tutsi-éleveurs/Hutus-agriculteurs.

Il faut y ajouter aussi les conséquences de certaines modalités des Accords d'Arusha qu'il convient ici de citer :

- Art. 2 : « *Le retour est un acte libre de chaque réfugié. Tout réfugié rwandais qui souhaite regagner son pays le fera sans aucune condition préalable. Chaque personne qui retourne est libre de s'installer dans n'importe quel lieu de son choix à l'intérieur du pays pour autant qu'elle n'empiète pas sur les droits d'autrui.* »
- Art. 4 : « *Le droit à la propriété est un droit fondamental pour tous les Rwandais. Par conséquent, les réfugiés ont le droit de rentrer en possession de leur propriété à leur retour. Ce-*

pendant les deux parties recommandent qu'en vue de promouvoir l'harmonie sociale et la réconciliation nationale, les réfugiés qui ont quitté le pays il y a plus de dix ans ne devraient pas réclamer leurs propriétés qui ont été occupées par d'autres individus. En compensation, le Gouvernement rwandais mettra à leur disposition des terres et les aidera à se réinstaller. »

L'application des dispositions précédentes est évidemment une source de difficultés sans fin dans un contexte marqué par plusieurs séries de retour de réfugiés ; ceux des premiers conflits d'après l'Indépendance, ceux des génocides des années 1990, dont les retours se font encore aujourd'hui. Des occupations successives et contraires des mêmes terrains, au rythme de l'exode alterné des différents groupes, ont pour effet de mettre les autorités face à multiples conflits. D'autant que par exemple, l'article 4 ci-dessus peut fort bien générer des droits aussi valides les uns que les autres et pourtant contradictoires. Les discussions avec de multiples maires, en décembre 2001, confirment l'importance quantitative et « politique et sociale » de cette gestion foncière dans la situation post-conflit.

C'est cette même situation générale qui se traduit par le développement urbain accéléré de la capitale Kigali, dont la population, largement regroupée par affinités « ethniques », occupe désormais non seulement les zones urbanisées, mais aussi des zones protégées pour des raisons environnementales, comme par exemple les pentes du Mont Kigali, pourtant extrêmement raides, qui ont été « attribuées » par les autorités municipales, défrichées, et qui ne disposent ni de voies de circulation, ni des réseaux les plus élémentaires. Ces extensions constituent aujourd'hui autant de quartiers dont la situation foncière reste à régler, dont la gestion urbaine sera le prochain problème majeur du pays, et encore, si des catastrophes écologiques (glissements de terrain notamment) ne viennent pas les remettre en cause brutalement.

IV. La place et le rôle des collectivités et des acteurs locaux dans la gestion foncière

Compte tenu de ce qui a été dit plus haut, il ne peut s'agir que du domaine des districts, urbains ou ruraux, seules collectivités décentralisées, ainsi que des villes, y compris celle de Kigali. L'article 95 de la loi précise que le domaine « se compose des biens meubles et immeubles acquis à titre onéreux ou à titre gratuit. ». Ces biens se répartissent entre ceux qui composent leur domaine privé et ceux qui composent leur domaine public (art. 16, loi organique et art. 105, loi n° 08/2006).

Le domaine public en question comprend les terres affectées à un usage public ou à des activités des instances administratives du district ou de la ville, les routes qui relèvent de leur administration y compris leurs emprises, les terres destinées à l'habitat en agglomération (art. 17), ces dernières étant inaliénables et imprescriptibles, sauf désaffectation par délibération du conseil de district.

Le domaine privé du district est composé des biens d'équipements du service public (lire les biens meubles et immeubles nécessaires au fonctionnement de ces services), et des biens propres gérés par le conseil exécutif. L'État peut céder au district, à titre onéreux ou gratuit, des terrains de son domaine situés sur le territoire du district, biens du domaine public comme du domaine privé. Le district peut procéder à des expropriations pour cause d'intérêt public, moyennant une juste indemnité et une compensation en parcelles (disposition importante au Rwanda compte tenu de la rareté des terrains).

Tous les biens du domaine public comme du domaine privé sont inscrits dans un registre avec indication de leur nature, de l'origine de leur propriété, du titre foncier, plus le numéro de la parcelle et la localisation. Deux tableaux distincts sont tenus, l'un pour le domaine public, l'autre pour le domaine privé.

V. La place du domanial et du foncier dans les finances publiques

Les districts bénéficient d'une fiscalité à base foncière sous deux formes principales, d'une part l'impôt foncier et, d'autre part, la patente. Les principales dispositions relatives à ces matières sont fixées par la loi n° 17/2002 du 10 mai 2002, portant finances des districts et villes et régissant leur utilisation. Ce texte doit bien entendu être relu en tenant compte des modifications survenues tant concernant l'organisation territoriale que le système foncier.

Pour le premier, il consiste d'une part en impôt sur les biens bâtis (valeur des maisons et des bâtiments enregistrés dans le service du Cadastre et dont le propriétaire a obtenu le titre foncier) (art. 5, loi précitée), et d'autre part, dans « *l'impôt sur la superficie des terrains non bâtis enregistrés ou non enregistrés, cédés par bail emphytéotique, par location ou par titre de propriété...* » (art. 16, loi précitée).

VI. La gestion des ressources naturelles

Il existe des dispositions spécifiques pour un certain nombre de milieux naturels particuliers. Il faut signaler notamment :

- les **règles relatives à la conservation, à la protection et à l'amélioration des pâturages** qui identifient des zones particulières, dites « de pâturage », qui sont strictement réservées à cette activité, et donc tenues à l'écart de toute autre activité d'exploitation, notamment agricole. Il existe pour l'exploitation de ces zones des conventions types à signer entre le ministre responsable et les opérateurs intéressés ;
- les **règles relatives à la culture du caféier**. Ces règles sont justifiées par l'importance de cette culture dans l'économie nationale. Dans certaines zones, la culture du café peut être rendue obligatoire par l'Administration, selon des modalités qui s'imposent quel que soit le statut du terrain. Par exemple, il est interdit d'arracher des plans de caféier sans autorisation du ministère chargé de l'Agriculture ; il est interdit de reboiser ou de procéder à d'autres plantations à moins de 15 mètres des caféiers ; etc. ;
- les **règles relatives au régime forestier**. Le système repose sur un principe : tout boisement d'une superficie inférieure à 2 hectares reste à la disposition pleine et entière de son propriétaire. La loi forestière concerne donc les autres boisements, qu'ils appartiennent à l'État, aux collectivités décentralisées ou à des personnes privées.

Selon la loi, il existe donc trois catégories de domaine forestier :

- celui de l'État, constitué d'une part des terres domaniales libres portant des espèces ligneuses, des rives des cours d'eau et des lacs, des marais et des boisements urbains, d'autre part des terrains non boisés appartenant au domaine de l'État et nécessitant un reboisement pour la conservation ou la restauration du sol. La gestion de ce domaine relève du service forestier qui est responsable aussi de la conservation et de la valorisation de ces espaces. Les réserves forestières en font partie et sont exclusivement destinées à la protection de la faune et/ou de la flore ;
- celui des communes (aujourd'hui districts ou villes), constitué des terrains boisés relevant de la responsabilité et/ou de la propriété de celles-ci. Le service forestier de l'État contrôle la gestion communale. Les recettes tirées de cette valorisation reviennent à la collectivité concernée ;
- celui des personnes privées.

Pour les trois catégories de domaines, les règles forestières s'appliquent, en particulier la nécessité d'obtenir une autorisation administrative pour toute coupe de bois à des fins autres que la consommation filiale, l'interdiction du défrichement sans autorisation préalable, l'obligation de remplacer les boisements coupés, entièrement ou partiellement.

Les **règles relatives aux terres des marais** : il s'agit d'une catégorie foncière très importante quantitativement et qualitativement, soumise de ce fait à un régime très particulier. « *Constituent des marais, les bas-fonds alluvionnaires des vallées, les bords des rivières et des lacs, caractérisés par l'accumulation ou le passage d'eau même pendant la saison sèche, ayant un sol et une végétation spécifique par rapport aux zones des collines environnantes. Sont considérées également comme marais, les terres situées de part et d'autre, à une distance de dix mètres à partir de la limite extérieure du marais concerné.* »¹⁴

Déjà les coutumes fixaient des règles particulières pour ces terrains : ceux-ci pouvaient être exploités par tout le monde ; aucun droit privatif ne pouvait s'y exercer. Tout occupant pouvait y rester dès lors qu'il exploitait réellement la parcelle considérée, sous réserve qu'il ne pouvait s'agir de cultures pérennes. Il s'agissait d'un droit personnel et précaire interrompu dès l'arrêt de l'exploitation, même pour une jachère.

Ces règles traditionnelles étaient largement bafouées depuis un certain nombre d'années ; des appropriations abusives avaient été constatées, des cultures pérennes (plantations d'arbres, etc.) avaient été entreprises ; des locations de terrains au profit d'étrangers à la collectivité avaient été effectuées ; certains marais étaient utilisés comme pâturages.

Or, ces terres de marais étaient frappées de la présomption de domanialité privée au profit de l'État. Cette présomption a été transformée en une affirmation de principe dans la loi organique, selon laquelle les terres de marais sont dorénavant domaine privé de l'État et soumises de ce fait à des règles spécifiques qui excluent l'application des règles coutumières.

Le Code forestier adopté sous la forme de la loi n° 47/1988 du 5 décembre 1988, doit donc être situé dans ce contexte général. Ce texte dispose qu'il existe trois catégories de domaines forestiers, celui de l'État, celui communal et le domaine forestier privé.

Le domaine de l'État, selon l'article 27 du code, comprend : « *Des terres domaniales libres qui portent des espèces ligneuses autres que plantées à des fins exclusivement agricoles ; des terrains non boisés, notamment ceux nécessitant un reboisement pour la conservation ou la restauration des sols, la régulation des systèmes hydriques ou l'accroissement de la production forestière, dès qu'ils auront fait l'objet de la procédure de classement définie aux articles 29 à 36 de la présente loi* ». L'article 28 précise également que « *les parcs nationaux, les domaines de chasse, les bords des routes nationales, les berges des lacs et cours d'eau dans la limite du domaine public fluvial, ainsi que les marais portant une végétation ligneuse et les boisements ouverts à la fréquentation du public dans les périmètres urbains entrent dans le champ d'application de l'article 27.1* ». Sur ces terrains du domaine forestier de l'État, nul n'a le droit de s'établir ni de les mettre en culture, ce qui n'exclut pas l'exercice d'activités forestières « accessoires » comme la récolte des semences, des plantes et fruits alimentaires, des plantes médicinales, des lianes, des roseaux, des bambous, ainsi que l'apiculture, la chasse, la récréation (art. 31). « *Tout terrain appartenant au domaine forestier de l'État peut être déclassé par arrêté du ministre ayant les forêts dans ses attributions...* » (art. 37).

Le domaine forestier communal est constitué, en vertu des dispositions de l'article 51 : « *1) des terrains boisés à charge exclusive de la commune ; 2) des terrains du domaine forestier de l'État ainsi que des terrains boisés au profit de l'État par l'intervention d'institutions publiques ou privées et qui, par arrêté du ministre ayant les forêts dans ses attributions, sont cédés par l'État à la commune ; 3) des terrains non boisés, notamment ceux nécessitant un reboisement pour la conservation ou la restauration des sols, la régulation de systèmes hydriques ou l'accroissement de la production forestière, dès qu'ils auront fait l'objet de la procédure de classement définie aux articles 53 à 55 de la présente loi* ».

Enfin, le domaine forestier privé est défini, indirectement, par l'article 61 : « *les exploitants agricoles peuvent organiser sur leurs terres des activités forestières...* ». Autrement dit, il ne peut s'agir de forêts naturelles mais de boisements réalisés par les exploitants en question.

Alain ROCHEGUDE et Caroline PLANÇON

¹⁴ Gasasira E., op. cit. p. 38.

Annexe : Éléments de législation relatifs au Rwanda

● **Organisation et administration du territoire**

- Arrêté présidentiel n° 37/01 du 23 décembre 1998, portant création de nouvelles institutions politiques applicables aux secteurs et aux cellules qui composent le secteur
- Loi n° 43/2000 du 29 décembre 2000, portant organisation et fonctionnement de la province
- Loi n° 04/2001 du 13 janvier 2001, portant organisation et fonctionnement du district
- Loi n° 5/2001 du 18 janvier 2001, portant organisation et fonctionnement des circonscriptions urbaines au Rwanda
- Loi n° 17/2002 du 10 mai 2002, portant finances des districts et villes et régissant leur utilisation
- Loi organique n° 29/2005 du 23 décembre 2005, portant organisation des entités administratives de la République du Rwanda
- Loi n° 01/2006 du 24 janvier 2006, portant organisation et fonctionnement de la province
- Loi n° 08/2006 du 24 février 2006, portant organisation et fonctionnement du district
- Loi n° 10/2006 du 3 mars 2006, portant organisation et fonctionnement de la ville de Kigali
- Arrêté interministériel n° 002/07.01 du 15 septembre 2006, portant fonctionnement et collaboration du Bureau du conseil et du comité exécutif
- Arrêté interministériel n° 008/07.01 du 18 septembre 2006, déterminant le règlement d'ordre intérieur du comité de coordination de la province

● **Domaines/Foncier**

- Décret du 11 juillet 1960, portant le Régime foncier
- Loi n° 11/82 du 30 mars 1982, sur la protection, la conservation et l'utilisation des sols
- Arrêté ministériel n° 01-11-88 du 26 janvier 1988, fixant le taux des diverses redevances domaniales et le tarif des prix de vente et de location des terres domaniales
- Loi n° 06-01 du 22 juin 1998, portant création, organisation et gestion du fonds de financement de l'habitat
- Loi n° 20-2002 du 21 mai 2002, portant création, organisation et fonctionnement du Fonds commun de développement des districts, villes et ville de Kigali
- Arrêté du Premier ministre n° 01/03 du 29 janvier 2003, déterminant le modèle de recensement des biens immobiliers
- Loi organique n° 8/2005 du 14 juillet 2005, portant régime foncier au Rwanda
- Arrêté du Premier ministre n° 17/03 du 9 octobre 2006, portant création du « task force » chargé de la réforme foncière au Rwanda
- Arrêté présidentiel n° 53/01 du 12 octobre 2006, portant structure, compétence et fonctionnement du service de conservateur des titres fonciers

- Arrêté résidentiel n° 54/01 du 12 octobre 2006, portant organisation, attributions et fonctionnement des commissions foncières
- Arrêté ministériel n° 001/2006 du 26 octobre 2006, portant nature des documents fonciers, attributions et fonctionnement des bureaux fonciers dans les districts
- Loi n° 18-2007 du 19 avril 2007, portant expropriation pour cause d'utilité publique

- **Développement rural/Ressources naturelles**

- Loi n° 47/1988 du 5 décembre 1988, portant organisation du régime forestier
- Arrêté du Premier ministre n° 72-03 du 14 octobre 2002, portant création, organisation et attributions du service de protection des forêts
- Arrêté ministériel n° 352/11-02 du 17 avril 2003, portant sur la mise en place des procédures à suivre dans l'octroi des permis de gestion des boisements domaniaux
- *African Convention on the Conservation of Nature and Natural Resources* du 11 juillet 2003

- **Divers**

- Arrêté présidentiel n° 110-11 du 17 avril 1978, portant réglementation de la protection, de la conservation et de l'amélioration des pâturages
- Décret-loi n° 4-81 du 29 janvier 1981, sur l'aménagement urbain et du territoire
- Loi n° 41-90 modifiant le décret-loi n° 4-81 sur l'aménagement urbain et du territoire
- Arrêté présidentiel n° 895-11 du 27 novembre 1990, relatif aux autorisations de lotir et de bâtir
- Loi n° 40/2000 du 26 janvier 2001, portant création des « Juridictions Gacaca » et organisation des poursuites des infractions constitutives du crime de génocide ou crimes contre l'Humanité, commises entre le 1er octobre 1990 et le 31 décembre 1994