

# Cadre juridique et institutionnel

## RWANDA

Alain Rochegude (professeur de Droit public associé Université Paris 1, consultant) et Caroline Plançon (consultante, expert foncier)

AVRIL 2023



*Les Fiches « Analyse des cadres juridiques et institutionnels » du CTFD fournissent par pays, un état des lieux des dispositifs organisant le foncier et l'accès aux ressources naturelles (renouvelables ou non), et en étudient les liens avec les processus de décentralisation à l'œuvre dans les différents États. Elles proposent une analyse institutionnelle et juridique, tout en portant un regard éclairé sur les pratiques et les dynamiques politiques.*

Comité technique

  
**Foncier & développement**

Les analyses présentées n'engagent que leurs auteurs.

  
**AFD**  
AGENCE FRANÇAISE  
DE DÉVELOPPEMENT

  
Liberté • Égalité • Fraternité  
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE  
MINISTÈRE  
DE L'EUROPE ET DES  
AFFAIRES ÉTRANGÈRES

*Réunissant décideurs, experts et chercheurs, le Comité technique « Foncier & développement » est depuis 1996 un groupe de réflexion, qui éclaire les choix politiques de la France et contribue au débat international. L'ensemble de ses travaux sont disponibles en accès libre sur son site [www.foncier-developpement.fr](http://www.foncier-developpement.fr)*

# Rwanda

ROCHEGUDE A. et PLANÇON C.  
Comité technique « Foncier & développement »

JUILLET 2023

## I. Le cadre général

Le Rwanda est un pays extrêmement petit, « *l'un des plus petits États africains par sa superficie* »<sup>1</sup> puisque celle-ci n'est que de 26 338 km<sup>2</sup>. Il se divise en trois grandes bandes 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 (4 519 m), surplombant la Rift Valley et le lac Kivu, frontière avec le Congo démocratique. C'est aussi la zone bien valorisée touristiquement avec un parc national, le Parc des Volcans, qui accueille une population relativement importante de gorilles des montagnes.

La population rwandaise est très importante surtout au regard de la taille du pays. Elle comptait, en 2018, 12 089 721 habitants. Avec un taux de croissance démographique de 2,37 % par an, ce qui correspond à une densité de 459,02 hab./km<sup>2</sup>. La capitale, Kigali, compte 1 431 911 habitants ; les autres villes principales sont Gisenyi, avec 191 931 habitants, Gitarama, avec 157 880 habitants, Ruhengeri avec 130 989 habitants et enfin Butare qui compte 117 459 habitants. Au total, la population urbaine représenterait environ 19 %<sup>2</sup>.

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* »<sup>3</sup> ; 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 de terrains nécessaires, même en supposant que soient distribuées aux ruraux toutes celles qui composent aujourd'hui les parcs et réserves naturelles.

Il y a trois langues officielles : le kinyarwanda, l'anglais, langue officielle largement importée d'Ouganda par les exilés rwandais revenus au pays depuis la guerre, et le français, ancienne langue officielle, en voie de forte diminution sinon de disparition.

Si le pays dispose de sa propre monnaie, le franc rwandais (0,27 € en 2000), il n'a que des ressources limitées sur le plan économique. Le PIB annuel est de 9,509 milliards US\$ (2018), ce qui se traduit par un PIB par habitant de 773 US\$ (2018)<sup>4</sup>.

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

2. Source : <https://www.populationdata.net/pays/rwanda/> (consulté le 22 septembre 2023).

3. *Atlas de l'Afrique*, op. cit.

4. Voir note 2.

Selon le service économique international de la BNP, on peut avoir une image plutôt positive de la situation économique du Rwanda : « *Le Rwanda a enregistré une bonne performance économique au cours des dernières années, et grâce aux investissements dans l'éducation et les infrastructures, le pays a atteint les objectifs de développement du Millénaire. En 2022, l'économie a continué de montrer des signes de reprise après la récession provoquée par la pandémie de Covid-19, avec une croissance du PIB estimée à 6 %, grâce au secteur des services et aux mesures prises pour lutter contre le coronavirus. La croissance devrait se poursuivre en 2023 et 2024, lorsque le PIB devrait croître de 6,7 % et 7 %, respectivement.* »<sup>5</sup>.

En pratique, l'économie rwandaise demeure fondée sur l'agriculture de subsistance (celle qui permet de faire vivre une grande partie de la population et emploie 63 % de la population selon la Banque mondiale), sur des cultures industrielles que sont le thé et le café, mais aussi l'horticulture, le pyrèthre (insecticide), les ressources minières qui selon la BNP seraient aussi « *un pilier de l'économie : le pays est l'un des plus grands producteurs de tantale, utilisé, entre autres, dans la construction de téléphones portables.* ». Le secteur industriel est fortement lié à la transformation des produits agricoles primaires. Il représente 20,3 % du PIB et 8,6 % de l'emploi. On estime que près de 70 % des industries du Rwanda sont situées à Kigali, avec peu d'activité dans les centres urbains de l'arrière-pays. Le gouvernement s'est engagé à privatiser progressivement le secteur productif et à promouvoir le développement du secteur privé. Le tourisme enfin constitue un potentiel important ; « *le tourisme est le pétrole rwandais* », disaient les officiels rwandais dans les années 1970<sup>6</sup>, 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 terres consécutives au retour de la paix.

## II. L'organisation administrative territoriale

---

Il faut rappeler ici que le Rwanda a été colonie allemande puis belge. Il est clair que ces présences étrangères ont fortement marqué le paysage administratif, institutionnel et juridique 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 était globalement l'objet de multiples critiques depuis plusieurs années. Dans un document établissant la *Politique nationale de décentralisation* (mai 2000), le Gouvernement rwandais a mis 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 contribuent 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.* »<sup>7</sup>.

On doit préciser aussi que l'organisation de l'occupation de l'espace, hors dispositif administratif, était caractérisée historiquement par la dispersion des habitats, notamment dans les zones rurales, soit la plus grande partie du pays. Les villages étaient 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* »<sup>8</sup>.

---

5. <https://www.tradesolutions.bnpparibas.com/fr/explorer/rwanda/le-contexte-economique> (consulté le 22 septembre 2023).

6. Cité par BOURGES Hervé et WAUTHIER Claude, *Les Cinquante Afriques*, Le Seuil, Paris, 1979, vol. 2, p. 183.

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

8. BOURGES Hervé et WAUTHIER Claude, *op. cit.*, p. 186, Tome 2.

Ce mode d'occupation, remis en cause une première fois en 1975 par la politique de l'*Umuganda*, mais en vain, a été une nouvelle fois remis en cause par la politique d'implantation des *Imidugudu*<sup>9</sup>.

Il faut également rappeler ici l'importance de l'Accord d'Arusha du 30 octobre 1992, qui, par-delà l'accord de paix qu'il constitue, a défini 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 (*Intara*, au nombre de quatre) et la ville de Kigali sont subdivisées en districts. Les districts sont subdivisés en secteurs (*Ungari* ou *Umurunge*), 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. Le dernier remaniement est intervenu sous la forme de la Loi n° 87/2013 du 11/09/2013, portant organisation et fonctionnement des entités administratives décentralisées. Les visas de ce dernier texte mentionnent les textes précédents, notamment celui de 2005. Cependant sont expressément abrogées la Loi n° 08/2006 sur le district et celle n° 10/2006 sur la ville de Kigali (art. 222 Loi de 2013).

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.

Le tableau de la page suivante 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-elle 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 la capacité juridique et l'autonomie financière. Le tableau ci-après montre bien cette spécificité de l'approche rwandaise.

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 ».

9. Il s'agit de regroupements « villageois » des anciennes occupations rurales dispersées (*rugos*); l'opération de 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.



TABLEAU 1. Organisation de l'administration territoriale au Rwanda

Circonscription administrative	Collectivité décentralisée	Personnalité morale	Autonomie financière	Instance	Exécutif
<b>Province (Intara)</b>		Non	Non	Consultative : Comité de coordination (Préfet, secrétaire exécutif, chefs des services provinciaux, maires des districts et villes, responsables des services déconcentrés)	Préfet nommé
<b>District</b>	<u>Zone rurale</u> : District	Oui	Oui	Délibérante : • Conseil de district (membres élus par les secteurs : femmes, jeunes, sages). • Comité du développement communautaire.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Maire (président du Conseil).</li> <li>• Comité exécutif élu (maire plus 3 secrétaires élus par conseil en son sein).</li> </ul>
	<u>Zone urbaine</u> : Ville : Statut variable selon 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 conseils de districts)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Comité exécutif de la Ville.</li> <li>• Comités exécutifs des districts.</li> </ul>
	• « 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
<b>Secteur (Ungari ou Umurenge)</b>		Non	Non	Consultative : Conseil de secteur (membres de droit et membres élus de celles-ci)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Président du Conseil.</li> <li>• Comité exécutif (10 membres élus).</li> </ul> Deux sous-comités : <ul style="list-style-type: none"> <li>• Comité du développement communautaire;</li> <li>• Comité politico-administratif.</li> </ul>
<b>Cellule (Akagari)</b>		Non	Non	Consultative : Conseil de cellule (tous les citoyens de 18 ans et plus, ressortissants de la cellule)	Comité exécutif

TABLEAU 2. Prévion d'évolution de la décentralisation au Rwanda

Phase 1		Phase 2		Phase 3	
Circonscriptions	Collectivités décentralisées	Circonscriptions	Collectivités décentralisées	Circonscriptions	Collectivités décentralisées
<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 de la province (autrement dit, les chefs des services de celle-ci) ; de la coordinatrice du Conseil national des femmes au niveau de la province ; du coordinateur du Conseil national des jeunes au niveau de 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'approbation du plan d'activités annuel et du budget de la province ; enfin, il doit 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.

## ● Les entités administratives décentralisées

Elles sont énumérées dans l'article 2 de la Loi n° 87/2013, qui dispose : « Les entités administratives décentralisées comprennent la ville de Kigali, les districts, les secteurs, les cellules et les villages. (...) ». Ce qui remplace les dispositions précédentes qui réduisaient les entités décentralisées aux districts. Et cela explique les modifications intervenues. Mais aussi l'abrogation de la Loi n° 08/2006 du 24 février 2006, portant organisation et fonctionnement du district.

Le régime juridique de ces entités est désormais régi par les dispositions de la Loi n° 87/2013.

Ces entités décentralisées sont regroupées en celles dotées de la personnalité juridique et celles qui n'en n'ont pas. Autrement dit, toutes ne sont pas vraiment des entités décentralisées mais plutôt des démembrements d'entités décentralisées.

Toutes sont administrées par des conseil élus et sont placées sous la tutelle du ministre ayant l'Administration locale dans ses attributions. « Les membres du conseil sont des personnes intègres qui s'acquittent de leurs fonctions avec dévouement et de manière bénévole. Sauf au niveau du village, les membres du conseil au sein des entités administratives décentralisées sont élus conformément à la loi relative aux élections » (art. 5 Loi n° 87/2013).

Chaque conseil est doté d'un bureau du conseil qui prépare les réunions du conseil et assure le suivi des décisions prises. Ce bureau est composé de trois membres, dont le président du conseil, le vice-président et le secrétaire, excepté le village.

### Les entités dotées de la personnalité juridique

L'article 3 de la Loi n° 87/2013 dispose : « Les entités administratives décentralisées dotées de la personnalité juridique sont la ville de Kigali et le district. ». Le même article précise que : « Ces entités constituent la base du développement communautaire et jouissent de l'autonomie administrative et financière. ».

Les districts sont créés par la loi. Chaque district est subdivisé en « secteurs », eux-mêmes divisés en « cellules », elles-mêmes divisées en « villages ». Ce découpage interne est proposé par le conseil du district et établi par arrêté présidentiel. Cependant, les limites du district lui-même sont fixées par la loi qui le crée.

Les compétences des districts sont fixées par les lois et règlements et notamment dans l'article 123 de la Loi n° 87/2013; 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. 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 prendre en considération les aspirations de la population dans l'élaboration de ses programmes de développement. » (art. 124 Loi n° 87/2013). L'exercice des compétences comme le fonctionnement du district se font sous la tutelle du ministre en charge de l'Administration locale.

Les organes de direction de ces entités sont : le conseil élu, le comité exécutif et le secrétariat exécutif (art. 38 Loi n° 87/2013).

### **Le Conseil**

Il est l'instance délibérante. Il est composé des conseillers élus au niveau des secteurs (un représentant par secteur); des 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; « *des membres du conseil de sexe féminin constituant au moins trente pour cent (30 %) des membres du conseil de district* »; du coordinateur du Conseil national des personnes handicapées au niveau du district; du président du secteur privé au niveau du district (art. 126 Loi n° 87/2013).

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 47, des finances et du développement économique, pour la promotion du bien-être social; et une commission chargée de la bonne gouvernance.

Le conseil a notamment pour compétences 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.

Toutes les activités du district sont soumises aux règles que la Loi prévoit notamment à l'article 32 : « *Toute décision ou action prise par l'administration des entités décentralisées en dehors de leur compétence ou adoptée par le conseil irrégulièrement réuni ou contraire aux lois, est nulle et non avenue.* ». Pour ce faire, « *toute personne intéressée peut adresser une requête au conseil concerné lui demandant d'annuler sa décision dans un délai ne dépassant pas trente (30) jours à compter de la date de sa publication conformément à la loi tout en indiquant les dispositions qui n'ont pas été respectées. Si le Conseil constate que la requête est fondée, il décide d'annuler cette décision conformément aux dispositions de l'article 29 de la présente Loi. S'il estime que la requête n'est pas fondée, le conseil en avise le concerné par écrit dans un délai ne dépassant pas un (1) mois à compter du dépôt de la requête. Si au cours des soixante jours qui suivent la prise de décision, le conseil maintient sa décision, la personne qui a soumis cette requête demande à l'organe compétent d'y statuer* » (art. 33). Ces dispositions ne semblent pas vraiment être l'expression d'une tutelle.

Antérieurement, la tutelle était 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, étaient soumises au préfet qui disposait 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 avisait le conseil du district qui devait réexaminer la délibération. Si le conseil maintenait sa décision, le gouverneur demandait une réunion du conseil pour expliquer les motifs de son désaccord. Faute d'accord à ce niveau, le gouverneur faisait rapport au ministre de tutelle qui disposait de dix jours pour prendre une décision, faute de quoi, la délibération était réputée approuvée (art. 159 Loi n° 08/2006). Ces dispositions de 2006 sont légalement abrogées et pourtant elles ne semblent pas avoir été remplacées. La question se pose donc de savoir si le contrôle, entre autres de légalité, des décisions et des actes, se limite désormais aux seules nouvelles examinées plus haut.

### **Le Comité exécutif**

Comme le précise l'article 57 de la Loi n° 87/2013, « *le comité exécutif est composé de trois (3) membres suivants dont au moins une femme, à savoir : – le maire de la ville de Kigali ou celui du district; – le vice-maire, chargé du développement économique; – le vice-maire chargé des affaires sociales.* ».

Le comité est chargé notamment, en vertu des dispositions de l'article 130 (Loi n° 87/2013), 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<sup>10</sup>, de superviser le chef du Bureau des terres.

Le maire, président du comité exécutif (art. 113 Loi n° 87/2013), 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. 113 Loi n° 87/2013).

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 du comité exécutif. Ce texte n'a pas été remplacé et doit donc continuer de s'appliquer d'autant qu'il ne semble pas contraire aux dispositions de la nouvelle Loi.

### **Le Secrétariat exécutif**

Il est nommé par le conseil du 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.

### **Dispositions particulières à certaines entités administratives décentralisées avec personnalité morale**

Si les règles ci-après peuvent être considérées comme le droit commun des entités décentralisées avec personnalité morale, il faut cependant signaler ici que la Loi n° 87/2013 contient un grand nombre de dispositions spécifiques relatives à la ville de Kigali et au district du même nom, articles 140 à 166 de la Loi, ce qui s'explique évidemment par le statut particulier de ville capitale.

De même, un certain nombre de dispositions sont-elles consacrées au district particulier qui est celui de la ville de Kigali, dans les articles 155 à 167. Cela évidemment pour ajuster les fonctions et l'organisation d'un district de droit commun avec le contexte particulier de Kigali. Ainsi, on peut noter l'existence d'une disposition originale mais éminemment pratique, au moins sur le plan théorique, celle de l'article 166 instituant un organe chargé de la résolution des litiges résultant des limites des districts de la ville de Kigali : « *Les litiges relatifs aux limites entre les districts de la ville de Kigali sont réglés par leurs conseils respectifs sur coordination du maire de la ville de Kigali. – À défaut du règlement, la question est soumise au ministre ayant l'Administration locale dans ses attributions qui est tenu de prendre une décision dans un délai de trente (30) jours à compter de la date de réception. – Ces litiges sont réglés par le ministre ayant l'Administration locale dans ses attributions lorsqu'ils concernent un district de la ville de Kigali et un district d'une province.* ».

### **Les entités administratives décentralisées sans personnalité juridique**

Elles sont énumérées dans l'article 4 de la Loi n° 87/2013 : « *Les entités administratives décentralisées sont le secteur, la cellule et le village.* ». On retrouve là les entités précédentes auxquelles on ajoute désormais le village, ce qui traduit bien la prise en compte de la politique de villagisation menée depuis la fin de la guerre civile.

### **Le Secteur (Ungari ou Umurenge)**

Il correspond à la subdivision des districts, dans leur dimension de collectivités décentralisées. Le secteur est subdivisé en cellules.

« *Le secteur est une entité administrative de mise en exécution des programmes de développement, de prestation des services de promotion de la bonne gouvernance et du bien-être social.* » (art. 185 Loi n° 87/2013).

---

10. Comme en dispose le point 13 de l'article : « *Veiller à l'utilisation des terres et assurer l'aménagement et la distribution des parcelles dans le district ; (...).* ».

Le secteur 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 23/12/98<sup>11</sup>.

Le secteur, bien que niveau de base de l'organisation administrative déconcentrée, dispose d'un « conseil de secteur » (art. 179 Loi n° 87/2013). Celui-ci, en vertu de l'article 187 de la Loi précitée, est composé de « 1) un membre du conseil représentant la cellule au niveau du secteur; 2) les membres du bureau du Conseil national de la jeunesse au niveau du secteur; 3) La coordinatrice du Conseil national des femmes au niveau du secteur; 4) le coordinateur du Conseil national des personnes handicapées au niveau du secteur; 5) les membres féminins du conseil qui doivent être au moins trente pour cent (30 %) du nombre total des membres du conseil de secteur; 6) un représentant des directeurs des écoles primaires opérant dans le secteur; 7) un représentant des directeurs des écoles secondaires opérant dans le secteur; 8) Un représentant des organisations non gouvernementales opérant dans le secteur; 9) le président de la Fédération du secteur privé au niveau du secteur; 10) une autorité médicale représentant les hôpitaux, les centres de santé ou les dispensaires opérant au niveau du secteur. ».

Les attributions de ce conseil sont établies par l'article 186 de la Loi n° 87/2013. Elles comprennent notamment l'approbation des plans et programmes d'activité du secteur, le suivi du maintien des infrastructures de base, l'approbation du budget annuel, le contrôle et le suivi des activités du secrétaire exécutif du secteur.

Le secteur dispose d'un bureau du conseil de secteur, lequel « est composé d'un président, d'un vice-président et d'un secrétaire, qui sont élus parmi les membres du conseil de secteur après leur prestation de serment » (art. 188 de la Loi n° 87/2013).

Le secteur dispose également d'un secrétariat exécutif qui « a pour attributions d'exécuter le programme de développement, de donner des services à la population, et d'appuyer les autres organes dans l'exécution de leurs attributions » (art. 193 de la Loi n° 87/2013).

Ce secrétariat exécutif « est composé du secrétaire exécutif et d'autres agents nommés conformément aux lois » (art. 194 Loi précitée).

### **La Cellule (Akagari)**

La cellule, « unité de base politico-administrative du pays »<sup>12</sup>, 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.

« La cellule est un organe qui fournit les services de base, qui est chargée de la collecte des données et de la sensibilisation de la population en vue de sa contribution et de sa participation aux activités du développement de la population » (art. 202 Loi n° 87/2013).

Dans les structures de la cellule, on trouve d'abord le conseil de cellule, lequel « est l'organe suprême de la cellule qui prend les décisions sur les aspects relatifs aux responsabilités de la cellule, sans préjudice des lois, des instructions et des décisions prises par les instances hiérarchiques supérieures » (art. 203 Loi précitée). Sa composition est fixée par arrêté présidentiel.

Il existe par ailleurs un secrétariat exécutif de cellule, lequel est chargé « de la collecte des données et de la sensibilisation de la population à contribuer et à participer aux activités de développement durable » (art. 209 Loi précitée). Ce secrétariat « est composé du secrétaire exécutif et autres membres du personnel nommés et démis de leurs fonctions conformément aux lois en la matière » (art. 210 Loi précitée).

11. Ces dispositions n'ont pas été abrogées par les textes subséquents et sont nécessaires au moins en partie à l'application de ceux-ci; ils doivent donc être considérés comme applicables. Il en va de même pour ceux applicables à la cellule.

12. *Politique nationale de décentralisation, op. cit.*, p. 13.

### **Le Village**

« Le village est l'organe de base de mobilisation et d'interaction de la population. – Le village est une entité dans laquelle la population participe directement à son développement » (art. 217 de la Loi précitée).

Le village dispose de deux organes, d'une part, le conseil de village, d'autre part, le comité exécutif. Les modalités de mise en place et de fonctionnement de ces organes sont fixées par arrêté présidentiel, même si on sait déjà que « le conseil de village est administré par un comité exécutif composé de cinq membres » (art. 9 Loi n° 87/2013).

## **III. L'organisation 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)<sup>13</sup>. Le dernier changement majeur survenu est celui de la promulgation de la Loi n° 43/2013 du 16 juin 2013, portant régime foncier au Rwanda<sup>14</sup>. Il est à noter que depuis, une déclaration de Politique foncière, sous-intitulée « *Efficient Land Management for Sustainable Development* », a été aussi adoptée le 1<sup>er</sup> juin 2019.

### **● Les dispositions légales et réglementaires**

La Loi organique de 2005 citée plus haut « 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 ». Cette Loi organique de 2005 demeure donc essentielle, par-delà la Loi de 2013 ci-dessus mentionnée, dans la mesure où l'article 73 de cette dernière dispose : « Aussi longtemps qu'ils ne seront pas modifiés, les lois, arrêtés et règlements d'application de la Loi organique n° 08/2005 du 14/07/2005 relative au régime foncier restent d'application dans toutes leurs dispositions non contraires à la présente loi. ». On comprend que les deux Lois doivent être prises en compte de manière complémentaire.

Il n'est donc pas surprenant que l'article 3 de la Loi de 2013 réaffirme des principes fondamentaux déjà fixés dans la Loi de 2005 (art. 3 également) : « La terre fait partie du patrimoine commun de tout le peuple rwandais; les ancêtres, les générations présentes et futures (...); – Nonobstant les droits reconnus aux gens, seul l'État dispose d'un droit suprême 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 de la manière définie par la loi. – À ce titre, l'État est seul habilité à accorder des droits d'occupation et d'usage de la terre. Il a aussi le droit d'ordonner l'expropriation pour des fins d'intérêt général. ».

Autre principe fort, déjà posé en 2005 et reconfirmé dans l'article 5 de la Loi de 2013, celui du droit égal à la propriété foncière, ainsi rédigé : « Toute forme de discrimination, notamment celle fondée sur le sexe ou l'origine, en matière d'accès à la propriété foncière et à la jouissance des droits fonciers est prohibée. – Le droit sur la propriété foncière d'un homme et d'une femme légalement mariés, dépend du régime matrimonial qu'ils ont choisi. ». 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

---

13. 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).

14. Texte publié dans l'*Official Gazette*, n° spécial du 16 juin 2013.

à la terre. Et le problème d'exclusion s'était posé d'autant plus au lendemain des génocides, alors que les veuves étaient extrêmement nombreuses dans le pays.

Autre principe de 2005 reconduit, celui de l'affirmation d'une certaine forme de propriété par les détenteurs fonciers. C'est ainsi que l'article 5 de la Loi de 2013 dispose : « *Toute personne titulaire de droits fonciers acquis 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, lié par un contrat d'emphytéose en conformité avec les dispositions de la présente 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, qui n'exclut pas pour autant la propriété mais portant sur le droit foncier, un droit démembré du droit de propriété, et non pas directement sur le terrain.

On remarque que l'ancien article 7 alinéa 2 de la Loi organique de 2005, relatif aux droits coutumiers<sup>15</sup>, a disparu. Même s'il y est fait allusion à l'article cité ci-dessus, cela n'a évidemment pas le même sens que l'ancienne rédaction rappelée en note. La question reste : abrogé de fait, de droit, ou non abrogé ? On peut penser, au vu de la rédaction rappelée en note, que dans la pratique, il y sera encore fait référence.

Un autre principe posé, cette fois dans l'article 7 de 2013, celui d'une surface maximale susceptible de faire l'objet d'une demande de propriété foncière, exprimé ainsi : « *La propriété totale faisant l'objet de la demande de pleine propriété foncière ne peut pas dépasser cinq hectares (...).* ». Toutefois des dérogations sont possibles, données par le ministre, « *pour des motifs raisonnables présentés par le demandeur (...)* » (art. 7 al. 2). Ce qui correspond bien à la situation rwandaise ; la pression démographique y est extrême mais, dans le même temps, il ne faut pas bloquer les possibles projets d'investissements.

Par-delà ces différents principes, on retrouve dans la législation rwandaise 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 par arrêté présidentiel) ou rurales (toutes les terres non urbaines) (art. 9 Loi n° 43/2013).

De même, ces réglementations peuvent aussi varier selon qu'il est question de terres individuelles ou de terres publiques ; les premières « *comprennent les terres acquises en vertu de la coutume ou du droit écrit (...)* » (art. 10 Loi de 2013) ; les secondes constituent les domaines public et privé de l'État, des établissements publics et des entités locales (art. 11 Loi précitée).

### Le domaine public de l'État

Il est régi par les articles 12 et 13 de la Loi n° 43/2013. Il comprend « *toutes les terres affectées à un usage ou à un service public ainsi que des terres publiques réservées à la protection de l'environnement* » (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) ; « *des terres nationales destinées à la protection de l'environnement et constituées des forêts naturelles, des parcs nationaux, des marais protégés, des jardins publics de l'État et lieux touristiques ; des routes nationales et de leurs emprises* » ; des terres et des immeubles bâtis affectés à un usage ou un service public, ainsi que ceux accueillant les services de l'administration publique.

15. L'article 7 disposait 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* ».

Ces terrains et immeubles 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 (...); 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 sont pas affectées à l'usage public ainsi que les terres qui n'appartiennent pas aux établissements publics et des entités locales ou celles qui n'appartiennent pas aux particuliers* » (art. 14 al. 1 de la Loi n° 43/2013).

À ce titre, font partie du domaine privé : « 1) *les terres vacantes*<sup>16</sup>; 2) *les terres en déshérence*; 3) *les terres confisquées en vertu de la présente loi*<sup>17</sup>; 4) *les terres désaffectées*<sup>18</sup> conformément à la législation; 5) *les terres acquises par l'État par achat, donation ou expropriation pour cause d'utilité publique*; 6) *les marais non protégés*; 7) *les terres occupées par les forêts de l'État*; 8) *les terres allouées aux expatriés dont le bail emphytéotique n'a pas été renouvelé conformément à la présente loi*; 9) *les terres des cimetières particuliers*<sup>19</sup> » (art. 14 al. 2 Loi de 2013).

C'est à partir de ce domaine privé que l'État peut allouer des terrains à des personnes privées, physiques ou morales; cette allocation se fait exclusivement sous la forme juridique du bail emphytéotique, d'une durée de trois à quatre-vingt-dix-neuf (99) ans, renouvelable, selon des modalités fixées par arrêté présidentiel.

Les allocations de terres doivent faire l'objet d'une certification sous la forme de l'émission d'un certificat d'enregistrement foncier<sup>20</sup> qui est établi par le Conservateur des titres fonciers<sup>21</sup> (art. 18 al. 1 de la Loi n° 43/2013). Ces allocations de terres sont fixées dans des contrats qui « *prévoient des conditions particulières à remplir, relatives à la conservation et à la mise en valeur conformément à leur destination* » (art. 37 Loi n° 43/2013).

Par contre, et cela est important au Rwanda, « *les terres des marais appartiennent à l'État. Elles ne peuvent être définitivement allouées aux particuliers et personne ne peut se prévaloir de les avoir occupées pendant une longue période pour en justifier une possession définitive* » (art. 19 al. 1 Loi n° 43/2013).

### Le domaine foncier privé des particuliers

Les droits fonciers des particuliers sont garantis par la Constitution de 2015 dans son article 35 qui dispose : « *La propriété foncière privée et d'autres droits réels grevant la propriété foncière sont concédés par l'État. Une loi détermine les modalités de concession, de transfert et d'exploitation de la propriété foncière.* ».

16. La terre vacante est définie dans l'article 2 point 10 de la Loi foncière de 2013 comme « *une terre définitivement abandonnée par son propriétaire* ». Ce qui présume que ladite terre ait été appropriée! Selon les termes de la Loi. Ce qui est évidemment susceptible de poser nombre de problèmes. On remarque que cette définition est beaucoup plus imprécise que celle de la Loi de 2005 : « *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 ont été abandonnées et qu'elles sont de ce fait tombées en déshérence, soit qu'elles ne soient pas susceptibles d'appropriation par les particuliers.* ».

17. Ces terres susceptibles d'être confisquées sont listées dans l'article 58 de la Loi de 2013, les articles suivants précisant la procédure de confiscation.

18. Le terme « *désaffectées* » ici utilisé apparaît impropre. C'est sans doute l'effet d'un problème de traduction. La version anglaise, beaucoup plus claire, permet de comprendre qu'il s'agit de terrains du domaine public qui ont été déclassés : « *State land previously occupied by public activities removed from public domain in accordance with law* » (art. 14.4°).

19. On pourrait évidemment ici s'interroger sur la signification de la formule « *cimetières particuliers* » mais il ne s'agit là, rappelons-le encore une fois, que de la traduction d'un texte anglais en français. La version originale, qui permet de mieux comprendre, est « *land reserved for specific cemeteries* ». Il n'y a donc pas lieu de penser qu'il pourrait y avoir un intérêt particulier ou privé en jeu.

20. Les modalités juridiques relatives au certificat foncier ont été établies par l'Arrêté ministériel n° 009/16-01 déterminant les modalités d'acquisition des certificats d'enregistrement de la propriété foncière, publié à la *Gazette officielle* n° 36, du 5 septembre 2011 (pp. 64 à 80). Ce texte ne semble pas avoir été remplacé après la nouvelle Loi foncière de 2013.

21. Les règles relatives au Conservateur des titres fonciers sont établies par l'Arrêté présidentiel n° 008/01 du 4 mai 2016, déterminant le fonctionnement et les compétences du Conservateur des titres fonciers.



Par rapport aux terres publiques, la Loi n° 43/2013 identifie celles qui sont « privées », et ce dans l'article 10 ainsi rédigé : « *Les terres individuelles privées comprennent les terres acquises en vertu de la coutume ou du droit écrit. – Ces terres sont soit concédées définitivement par les autorités compétentes, soit acquises par achat, don, héritage, succession, partage d'ascendant, échange ou partage.* »<sup>22</sup>.

Jusque-là, les choses sont plutôt simples, au moins en apparence. Car si on lit attentivement les textes, de sérieuses questions se posent notamment au regard de la compréhension de la garantie constitutionnelle de la propriété foncière évoquée ci-haut. Dans l'article 5 de la Loi organique du 14 juillet 2005, on pouvait lire : « *Toute personne physique ou morale qui possède la terre<sup>23</sup>, 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.* ». Ce qui a été repris, sans vraie nuance, dans l'article 5 de la nouvelle Loi foncière de 2013 : « *Toute personne titulaire de droits fonciers acquis 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.* ». Si on analyse ces dispositions, on peut (doit) retenir que :

- >> on ne peut être reconnu « *propriétaire* » que si on dispose d'un contrat de bail emphytéotique, signé avec l'État qui a le monopole de la gestion des terres (art. 3 Loi de 2005 et Loi de 2013) ;
- >> donc c'est le bail emphytéotique qui garantit la propriété, ce qui peut paraître singulier, au moins à un juriste civiliste puisqu'il faudrait que l'État soit propriétaire, ce qu'il n'est pas ! Et là, il faut se rappeler que le Rwanda est devenu plutôt anglophone, d'ailleurs l'expert juriste qui a établi le texte à l'origine de la Loi de 2005 était d'un pays anglophone limitrophe ;
- >> cela explique alors cette approche « *propriétariste singulière* ». Le domaine éminent étatique n'écarte pas la pleine propriété foncière, mais la gestion administrative du bail a pour effet de mettre sous contrôle du bailleur tous les actes fonciers !

Les commentaires précédents expliquent que : « *L'enregistrement des terres qu'une personne détient est obligatoire* » (art. 20 Loi n° 43/2013), selon des modalités et procédures fixées par arrêté du ministre en charge des Terres<sup>24</sup>. 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, et en même temps, ce sera l'occasion d'établir le bail emphytéotique approprié si ce n'est pas fait. 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, constituées en garantie (hypothéquées) d'un emprunt (art. 21 Loi n° 43/2013).

Tout propriétaire mais aussi, de manière plus générale, « *toute personne titulaire d'un droit foncier* » est tenu de mettre le terrain en valeur, selon la nature de celui-ci et en fonction de la finalité établie, d'une manière productive notamment au regard de l'aménagement du territoire, et d'en assurer la conservation (art. 39 Loi n° 43/2013). Y compris dans le cas de la jachère<sup>25</sup>. L'article 40 de la même Loi précise dans quelles conditions les terres sont considérées comme rationnellement cultivées, et l'article 41 les conditions relatives aux terres considérées comme irrationnellement exploitées, dont comme première condition « *la terre qui n'est pas protégée contre l'érosion* ». On sait que c'est un problème agraire capital au Rwanda.

La Loi n° 43/2013 prévoit aussi dans l'article 43 l'obligation de payer « *l'impôt immobilier prévu à cet effet par la loi* », ce qui suggère que les dispositions fiscales actuelles prévues dans le Code des impôts sont applicables (voir point V plus bas).

22. On retrouve là à peu de chose près les dispositions de la Loi de 2005 (art. 11).

23. En anglais, langue de référence, « *that owns land (...)* » ; or, on sait qu'en anglais « *to own* » signifie juridiquement plus que la simple possession, correspondant plutôt à la pleine propriété titrée civiliste.

24. Plusieurs textes se sont succédé sur le sujet. On trouve ainsi l'Arrêté ministériel n° 009/16.01 du 23 août 2011, déterminant les modalités d'acquisition des certificats d'enregistrement de la propriété foncière, tel que modifié et complété par l'Arrêté ministériel n° 002/14 du 14 avril 2014, texte établi pour tenir compte de la réforme de la Loi foncière de 2013.

25. Celle-ci généralement est d'une durée de cinq ans, mais dans le cas du Rwanda elle est au maximum de trois ans.

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 30 de la Loi n° 43/2013, selon lequel « *il est interdit de subdiviser les terres destinées à l'agriculture et à l'élevage lorsque la subdivision aboutit à des morceaux de terre de moins d'un (1) hectare pour chacun d'eux.* ». Cette restriction s'explique surtout dans un contexte d'extrême pression foncière conjuguée à la croissance démographique mais aussi l'importance des patrimoines familiaux.

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 le cadre du dispositif d'Aménagement du territoire national (art. 27 al. 1 Loi n° 43/2013).

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 de 2005), 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 posait 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 devait 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 devait y être joint un procès-verbal d'arpentage ou de bornage dressé par un géomètre agréé. Cette requête était affichée trente jours au bureau communal pour susciter les éventuelles oppositions. À défaut, le conservateur délivrait un certificat d'enregistrement moyennant le paiement des frais *ad hoc*.

Ces modalités semblent 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.

### Le cas particulier des Zones économiques spéciales (SEZ)

Les Zones économiques spéciales ont été instituées et réglées par la Loi n° 05/2011 du 21/03/2011 régissant les Zones économiques spéciales au Rwanda. Selon l'article 7 de la Loi : « *Une personne physique ou morale peut émettre une recommandation pour la création d'une zone. La création d'une zone se fait en conformité avec le plan directeur. La création d'une zone dans un endroit qui n'est pas couvert par le plan directeur est déterminée par arrêté du Premier ministre.* ». Mais l'initiative appartient aussi à l'Administration ; dans les deux hypothèses, la création de la zone est sanctionnée par un arrêté du Premier ministre compétent pour les Investissements.

Elles sont régies par l'Arrêté présidentiel n° 002/01 du 27/04/2016, portant gestion et utilisation des terres en Zones économiques spéciales (SEZ)<sup>26</sup>. Ce texte est pris en application de l'article 29 de la Loi n° 43/2013. Il s'agit de régler le régime foncier des terres situées dans de telles zones. Selon l'article 4 de l'Arrêté, les terres peuvent être du domaine privé de l'État, du domaine public des entités d'administration locale (on remarque la précision de l'expression), des terres des établissements publics, des terres individuelles privées.

La gestion de ces terres relève d'une autorité publique particulière qui est l'Office de régulation des zones économiques spéciales du Rwanda (SEZAR)<sup>27</sup>.

---

26. Official Gazette, n° Special of 05/05/2016.

27. L'acronyme vient de la version anglaise : « *Special Economic Zones Regulatory Authority in Rwanda* ».

Le rôle de cet organisme est notamment de : « 1) vérifier et authentifier tous les contrats en rapport avec la vente, l'achat, le bail et la sous-emphytéose des terres de la SEZ; 2) faire le suivi du processus d'enregistrement de toutes les transactions foncières effectuées dans les SEZ; 3) allouer les terres et adopter le Plan directeur pour l'aménagement des terres de SEZ; (...); 5) créer un guichet unique dans chaque zone chargé de l'Enregistrement des terres et des paiements des services y relatifs; (...); 7) s'assurer que les promoteurs, exploitants et utilisateurs utilisent les terres conformément aux dispositions des lois de zonage et de planification des terres les règlements de construction, les procédures de l'enregistrement foncier (...); 9) inspecter les parcelles des terres et des infrastructures établies en collaboration avec les autorités compétentes dans l'aménagement des terres selon le contrat de bail; (...); » (art. 5 de l'Arrêté n° 002/01 de 2016).

Concernant aussi le foncier, l'article 8 de l'Arrêté dispose que « SEZAR organise et assure le suivi des services en rapport avec les terres au guichet unique. Toutes les activités en rapport avec les terres de la SEZ doivent être effectuées au guichet unique. ». On peut apprécier le souci des autorités rwandaises de pouvoir réagir vite en cas de besoin du projet économique.

En vertu de l'article 11, les terres d'une SEZ peuvent être allouées à l'État, à des personnes, à des entités locales (on remarque que l'appellation change encore). L'accès aux terres d'une SEZ peut se faire selon tous les modes légalement établis, dès lors qu'ils sont conformes au régime foncier de la zone.

Mais il faut ici remarquer la rédaction de l'article 16 de l'Arrêté : « Les investisseurs locaux et étrangers ont droit à la pleine propriété foncière des terres de SEZ. Le droit à la pleine propriété est accordé uniquement sur les terres aménagées et celles limitrophes destinées à être aménagées conformément à leur destination. ». On peut évidemment ici se poser la question de l'intérêt de cette ouverture à la propriété (« *freehold rights* ») alors que l'on sait fort bien qu'économiquement, la durée du bail emphytéotique est plus que suffisante pour la quasi-totalité des projets d'investissements.

Les propriétaires de terres des SEZ sont tenus de les exploiter de manière productive conformément à leur nature et à leur destination. Pour chaque SEZ, il doit exister, au niveau du SEZAR, un plan directeur et un plan spécifique d'aménagement des terres, établis en collaboration avec les districts concernés. Tout changement d'utilisation des terres doit faire l'objet d'une demande préalable d'autorisation. Enfin, et cela mérite d'être souligné, « aucun promoteur, exploitant, utilisateur ou résident sur des terres de SEZ ne peut céder sa terre ou ses biens immobiliers à une tierce personne sur la base de la pleine propriété ou du bail contrairement aux dispositions de l'arrêté, en vue de gagner beaucoup de profit sans autorisation préalable du SEZAR. » (art. 28).

## ● L'organisation administrative

Le dispositif est placé, à l'échelle nationale, sous la responsabilité de l'Institution nationale de l'enregistrement foncier et services de géo-information (art. 31 Loi n° 43/2013), ledit article disposant que « l'enregistrement foncier, la délivrance des titres fonciers et la tenue des registres, la gestion des terres ainsi que les services de géo-information rentrent dans les compétences de l'institution nationale compétente »<sup>28</sup>. Cette institution n'est pas clairement identifiée dans le texte. On pourrait évidemment se demander si cette instance nationale ne serait pas le Centre national de gestion foncière institué par la Loi n° 20-2009 portant création, attributions, organisation, fonctionnement et compétence du Centre national de gestion foncière, du 29 juillet 2009<sup>29</sup>. Ce texte n'a pas été abrogé. Mais depuis a été promulguée la Loi n° 05/2017 du 3/02/2017 portant création de l'Office rwandais de gestion et d'utilisation foncières et déterminant ses missions, son organisation et son fonctionnement<sup>30</sup>. Cet Office, « doté de la personnalité juridique, jouit d'une autonomie administrative et financière et est géré conformément

28. Encore une fois, il faut préciser ici que nous avons dû corriger la version française de l'article pour qu'elle reflète la version originale anglaise. Il y a une version trilingue, mais celle officielle est en anglais à défaut de celle en langue nationale qui ne dispose pas du vocabulaire *ad hoc*. La version en français est ensuite établie par des traducteurs qui ne sont pas forcément juristes. D'où maintes approximations, et surtout la nécessité de lire ensemble les versions française et anglaise, en sachant que c'est la dernière qui fait référence.

29. Publiée dans *The Official Gazette* n° 32, 3 août 2009 (p. 4 à 39).

30. *Official Gazette, n° Special of 3/02/2017*.

aux lois en la matière » (art. 2 Loi précitée), a en droit toutes les missions et compétences suggérées, comme le montre bien la longue liste qui est l'objet de l'article 5 de la même Loi. Il nous semble donc à peu près certain qu'il est bien l'institution nationale évoquée plus haut.

Des comités fonciers sont institués par l'article 33 de la Loi n° 43/2013, qui sont « chargés d'assurer le suivi de la mise en application des politiques de gestion et d'utilisation des terres ». Un arrêté ministériel devrait fixer les diverses modalités relatives à ces comités (structure, fonctionnement, attributions, composition, niveaux administratifs) mais un nouveau texte ne semble pas encore disponible. Sans doute faut-il donc se référer aux dispositions de la Loi n° 08/2005 et à son texte d'application spécifique, soit l'Arrêté présidentiel n° 54/01 du 12 octobre 2006<sup>31</sup>.

En vertu de ces dispositions, on devrait trouver des comités 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<sup>32</sup>. 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 », le Conseil du ministre, le suivi, 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 ont la 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 Arrêté n° 54/01). Ils sont également composés de cinq membres et doivent aussi notamment assurer « le suivi de l'inventaire des terres en déshérence et celles sur lesquelles personne n'exerce des droits fonciers exclusifs. ».

Les comités, au niveau du secteur et de la cellule, 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 Arrêté précité). 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 Arrêté précité).

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. En effet, comme en dispose l'article 3 de l'Arrêté présidentiel n° 22 de 2016, « le territoire national Rwandais est divisé en cinq zones d'enregistrement foncier. Les zones sont les suivantes : 1) la zone d'enregistrement foncier de la ville de Kigali; 2) la zone d'enregistrement foncier du Nord; 3) la zone d'enregistrement foncier du Sud; 4) la zone d'enregistrement foncier de l'Est; 5) la zone d'enregistrement foncier de l'Ouest. ». Comme on le remarque, les limites desdites zones ne semblent pas clairement identifiées. Mais elles le sont administrativement car elles correspondent aux cinq provinces qui composent le pays. Les règles applicables au conservateur et à ses services sont fixées dans l'Arrêté présidentiel n° 008/01 du 4 mai 2016, déterminant le fonctionnement et les compétences du Conservateur des titres fonciers<sup>33</sup>.

31. Il ne faut d'ailleurs pas se bloquer sur l'appellation dudit arrêté : Arrêté présidentiel n° 54/01 du 12 octobre 2006, portant organisation, attributions et fonctionnement des commissions foncières. Ce texte, pourtant pris en application de l'article 8 de la Loi organique de 2005, avait pour effet de mettre en place à la fois des commissions (au niveau des districts) et des comités (au niveau des secteurs et des cellules). Dans son interprétation en application de l'article 33 de la Loi de 2013, il faut donc considérer qu'il ne faut pas se limiter aux seuls comités.

32. *Official Gazette*, n° special of 17 October 2006.

33. Publié dans *The Official Gazette* n° 22 du 30/05/2016.

Le texte pour les bureaux de district est l'Arrêté ministériel n° 003/14 du 14 avril 2014, déterminant les attributions, l'organisation et le fonctionnement du bureau foncier de district<sup>34</sup>. Ce service est compétent pour : « 1) préparer les dossiers fonciers et les soumettre au Conservateur des titres fonciers pour qu'il autorise la délivrance du certificat d'enregistrement foncier; 2) assurer le suivi du mesurage et du bornage des parcelles conformément aux procédures et méthodes prévues par les lois et règlements; 3) assurer le suivi et approuver les activités relatives à l'évaluation des terres et d'autres biens immeubles conformément aux méthodes prévues par les lois et règlements; 4) prodiguer des conseils à l'institution nationale de l'enregistrement foncier et services de géo-information et au district sur toutes les questions foncières relatives aux terres du district; 5° assurer le suivi de l'utilisation des terres se trouvant dans le district. » (art. 2 Arrêté n° 003/14 précité).

Par ailleurs, des bureaux fonciers chargés de l'enregistrement des terres sont institués au niveau de chaque district et de chaque ville (art. 32 Loi n° 43/2013). 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). Les attributions du chef de district sont précisées dans l'article 3 de l'Arrêté n° 003/14 du 14 avril 2014. Ce chef de bureau a aussi, et c'est un point important, la compétence de notaire en matière foncière (art. 32 Loi n° 43/2013). La nature des documents fonciers, les attributions et le fonctionnement des bureaux fonciers sont réglés par l'Arrêté ministériel n° 003/14 du 14 avril 2014, déterminant les attributions, l'organisation et le fonctionnement du bureau foncier de district.

Il existe par ailleurs une institution impliquée dans le dispositif foncier, ce que le législateur appelle « Organe chargé de l'inspection d'utilisation des terres » (art. 51 Loi n° 43/2013). En vertu de cet article : « L'administration du secteur est chargée de s'assurer que les terres sont utilisées rationnellement et exploitées de manière productive. – Chaque année, et ce au plus tard le 31 mars, l'administration du secteur fait un rapport à l'administration du district sur l'inspection d'utilisation des terres individuelles, les terres du domaine concédées aux particuliers par l'État et par ses entités ainsi que les terres du domaine privé de l'État. (...) ». En clair, ce sont les autorités administratives locales qui sont chargées de la bonne mise en œuvre des textes fonciers en particulier de l'usage des terres, et indirectement, de susciter, si cela s'impose, une action de sanction comme par exemple la réquisition des terres prévue à l'article 52 de la Loi n° 43/2013.

Il faut enfin signaler la création du Comité *Abunzi* comme organe de conciliation et de règlement des différends de base, par la Loi n° 37/2016 du 8 septembre 2016, déterminant l'organisation, ressort, compétence et fonctionnement du Comité *Abunzi*<sup>35</sup>.

Cette nouvelle institution est en fait la reprise de très anciennes pratiques, un peu comme les *Gacaca* dans un autre domaine<sup>36</sup>. Les *Abunzi* (*Unwunzi* au singulier) sont les personnes, les « hommes intègres », qui sont les acteurs de ces procédures spécifiques et non pas les institutions qu'ils peuvent composer<sup>37</sup>.

34. *Official Gazette* n° 16 du 21 avril 2014, pp. 36-41.

35. *Official Gazette* n° 37 bis of 12/09/2016, pp. 32 à 69.

36. Pour bien comprendre la situation, et notamment pourquoi, progressivement, les *Gacaca* ont perdu de leur importance sociale, et ont pu de ce fait être remplacées par les *Abunzi*, on peut consulter un document très intéressant sur le sujet : *La justice de proximité au Rwanda; De la conciliation au Rwanda : concepts et réalités de la justice Abunzi (2011-2014)*. Étude rédigée par Ruben DE WINNE et Anne-Aël POHU avec l'appui de l'équipe de RCN Justice & Démocratie au Rwanda; disponible avec le lien : <https://rcn-ong.be/wp-content/uploads/2015/11/Publication-Abunzi-VF-27-ao%C3%BBt-2015-MOD-EPI-v-finale.pdf>

37. Dans un document disponible sur un site rwandais officiel, on peut lire relativement aux *Abunzi* : « *The word Abunzi can be translated as "those who reconcile" or "those who bring together", from the verb kunga. Traditionally in Rwanda, Abunzi were people known within their communities for personal integrity, and were thus asked to intervene in the event of conflict. Each conflicting party would choose a person who was considered trustworthy, who was known as a problem-solver, and who was unlikely to alienate either party. The purpose of this system was to settle disputes and to reconcile the conflicting parties and restore harmony within the affected community. – The reintroduction of the Abunzi system in 2004 was motivated partly by the desire to reduce the backlog of court cases, and partly to decentralise justice and make it more affordable and accessible to citizens seeking to resolve conflicts without the cost of going to court. Today, Abunzi is fully integrated into Rwanda's justice system. – This conflict resolution mechanism rooted in Rwandan culture, came to be perceived as more accessible and less threatening, and therefore more human. Those who referred their cases to Abunzi were more comfortable with this system because the Abunzi came from within their own community and thus had a better understanding of the issues and process at hand. As the Abunzi system gained more recognition as a successful method to resolve conflict and deliver justice, the importance of providing more structure and formality to their work increased. Consequently, the Abunzi started receiving training on resolving domestic conflicts, as well as logistical support from both governmental and non-governmental organisations, to improve the quality of their mediation services. – There are now over 30,000 Abunzi operating across Rwanda.* ». <https://www.accord.org.za/publication/the-abunzi-mediation-in-rwanda> (consulté le 8 février 2024);



En vertu de l'article 4 de la Loi n° 37/2016 : « *Le Comité d'Abunzi est un organe chargé de régler les différends relevant de sa compétence survenus entre les parties* », mais aussi, « *le service des membres du Comité d'Abunzi est presté avec dévouement et à titre bénévole* » (même article alinéa 2). Le Comité d'Abunzi est en place au niveau de la cellule et du secteur, donc des circonscriptions de base, même si le village est absent de la liste. À ces niveaux, « *le Comité d'Abunzi est composé de sept personnes intègres ayant leur résidence respectivement dans la cellule et dans le secteur et reconnues pour leur aptitude à concilier.* ». Ces membres sont élus pour un mandat de cinq ans, renouvelable et « *au moins trente (30) pour cent des membres du Comité d'Abunzi doivent être de sexe féminin.* ». L'élection est faite selon le cas, par le conseil de cellule ou le conseil de secteur, selon les modalités fixées à l'article 7 de la Loi n° 37/2016. Ce comité se dote d'un bureau élu par les membres du comité, composé d'un président et d'un vice-président.

Les compétences du Comité d'Abunzi sont réglées par les articles 10 à 13 de la Loi. La saisine du comité est faite par l'intermédiaire du secrétariat exécutif de la cellule qui soumet le litige au Comité d'Abunzi du niveau de la cellule. Cela peut se faire par écrit ou oralement, avec inscription au registre des litiges. Au jour fixé de la comparution, « *les parties se conviennent sur trois (3) Abunzi auxquelles elles soumettent leur litige (...)* – *Lorsque les parties ne parviennent pas à se mettre d'accord sur les Abunzi, chacune en choisit un et les deux choisissent le troisième (...)* ». La séance de conciliation est publique, sauf décision contraire des Abunzi ou sur demande d'une partie. « *Lors de la conciliation, Abunzi entendent chacune des parties en litige et les témoins lorsqu'ils sont présentés par les parties (...)* ». Pendant la conciliation, les Abunzi aident les deux parties à aboutir à un compromis. Faute de quoi, ils rendent une décision « *conformément à la loi, à la culture du lieu où le litige est réglé ou à leur conscience, pourvu que la décision ne soit pas contraire au droit écrit* » (art. 17 Loi n° 37/2016). « *À la clôture des débats, les Abunzi se retirent pour prendre la décision.* ». Celle-ci est prise par consensus ou, faute de celui-ci, à la majorité absolue des voix, avant que d'être consignée dans un procès-verbal signé, en toutes ses pages, par tous les Abunzi. Différents recours sont possibles, d'abord en appel, au niveau du Comité d'Abunzi du secteur, sinon devant le Tribunal de base compétent (art. 28).

On peut aussi rappeler un point particulier de ce dispositif, à savoir la *Task Force* chargée 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<sup>38</sup> qui l'avait institué. Cette *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. Cette *Task Force* rattachée au ministère des Terres, de l'Environnement, des Forêts, de l'Eau et des Mines s'était vu 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<sup>39</sup>. *A priori*, rien dans les nouvelles dispositions ne permet de penser que ce dispositif ait été supprimé, même si la réforme foncière est largement faite.

## ● 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 pour différents besoins et activités également nécessaires mais à concilier dans un espace limité (habitat, agriculture, etc.), les antagonismes entre agriculteurs et éleveurs attisés par l'ambiguïté de la dissociation Tutsi-éleveurs / Hutus-agriculteurs.

38. *Official Gazette of the Republic of Rwanda, n° special of 17 October 2006.*

39. Au-delà de l'application de la réforme foncière en tant que telle et de la sécurisation juridique des droits et des parcelles, au Rwanda existe aussi un enjeu de planification et de protection de la vocation des terres (d'affectation à des usages spécifiques agricoles, d'habitat, etc.), et d'utilisation optimum de ces terres, notamment agricoles, en lien avec des enjeux de souveraineté alimentaire, en raison du manque aigu de parcelles et de leur exigüité.

Il faut y ajouter aussi les conséquences de certaines modalités des Accords d'Arusha qu'il convient ici de citer : – Article 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.* ». – Article 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. – Cependant 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 retours 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 de 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.

Un autre point très important concerne plus spécifiquement les activités administratives foncières. Comme le montre bien un document intitulé *Securing Land Rights: Making Land Titling Work in Rwanda, 2012-2017*<sup>40</sup>, le plus difficile dans les programmes de sécurisation foncière n'est pas de mettre en place un dispositif approprié pour produire en nombre des certificats ou des titres, mais plutôt de mettre en place, de manière anticipée, un dispositif capable de gérer les mises à jour de ces documents. D'autant que le travail augmente en proportion des résultats obtenus dans la certification ou la titrisation initiale. Comme le souligne le document ci-dessus mentionné : « *In June 2012, Rwanda's national land registry completed a nearly four-year project that mapped every one of the country's 10,4 million parcels and prepared the documents for 8 million landholders. It was an unprecedented accomplishment in a country in which lack of land titling has weighed on the economy and led to escalating conflict over access to land* », autrement dit, premier constat, une réalisation foncière exceptionnelle, mais « datée » ! Car si on poursuit la lecture, on comprend que : « *However the system could work only if Rwandans registered every transaction, and, in 2012, a survey found that only about one of every eight landowners had even bothered to pick up their official titles. The registry urgently had to both make it easier to register transactions and build public awareness about the importance of keeping the land database up-to-date.* »<sup>41</sup>. De nombreuses actions ont été menées qui, outre un enregistrement accru des droits fonciers, ont permis de voir augmenter le nombre des transactions inscrites, ainsi que cela est indiqué à la page 18 du document précité<sup>42</sup>.

Concernant plus spécifiquement la résolution des conflits, il faut retenir l'importance de la justice de conciliation au Rwanda. La tentation est forte d'évoquer en la matière les Gacaca, mais ce sont là des

40. SCHREIBER Léon, pour le Programme Global Challenges Certification, 2017, *Innovations for Successful Societies*, <https://successfulsocieties.princeton.edu/>

41. Document cité en note précédente, p. 1.

42. Sur le même sujet et pour bien comprendre la réforme foncière au Rwanda, on pourra consulter *Land Reform Development in Rwanda*, FAO 2017, Compte rendu d'une session organisée à Entebbe en Ouganda, disponible sur : [https://www.fao.org/fileadmin/templates/nr/images/resources/pdf\\_documents/kagera/rwanda/rw\\_land\\_reform.pdf](https://www.fao.org/fileadmin/templates/nr/images/resources/pdf_documents/kagera/rwanda/rw_land_reform.pdf)

instances désormais liées au traitement des suites des génocides du siècle passé. En fait, comme on l'a vu plus haut, en matière foncière, c'est avec les *Abunzi* qu'il faut désormais fonctionner. Pour illustrer l'activité de ces institutions, on peut se référer au ministre de la Justice : « *According to the Ministry of Justice 2019 annual report, during the fiscal year ending June 2019, Abunzi received 48,989 civil cases, of which 47,898 (97.8 %) were completed (at sector and cell level) and just 1,091 (2.2 %) were ongoing at the end of the year. The same report also describes the support given to Abunzi mediators during the 2018-2019 fiscal year: a total of 15,183 Abunzi and their 56,799 dependents were provided with 100 % community health insurance; a total of 13,030 Abunzi were provided with monthly communication airtime to facilitate communication with fellow Abunzi and staff from the Ministry of Justice; and a total of 8,100 Abunzi were provided with bicycles to facilitate their daily work, bringing the total number of bicycles provided to 13,100.* »<sup>43</sup>. Les commentaires pratiques de fin de citation permettent d'apprécier le réalisme pragmatique de cette forme de justice « à vélo ». Pour illustrer l'appréciation de la population, on peut citer : « *A participant in a group discussion in Karongi District stated : Cases examined by Abunzi used to be taken to ordinary courts. A case could take two years or more and people were impoverished due to travelling to Rusizi [in former Cyangugu prefecture] to have our cases examined there. We would spend all the little money we had. Sometimes we used to sell our cattle or pieces of land to get money to spend in courts. We have no words to express our excitement about Abunzi. This is a justice of proximity and free of charge.* »<sup>44</sup>.

## IV. Le domaine des collectivités décentralisées

---

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 87 de la Loi n° 87/2013 portant organisation et fonctionnement des entités administratives décentralisées dispose que le patrimoine « *est composé 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. 87 Loi n° 87/2013).

Le domaine public des entités d'administration locale dotées de la personnalité juridique inclut, en vertu de l'article 13 de la Loi foncière n° 43/2013 : « *1) les terres réservées aux activités et infrastructures des entités d'administration locale; 2) les routes des districts ou de la Ville de Kigali ainsi que d'autres zones urbaines qui assurent la liaison entre les différents chefs-lieux des secteurs d'un même district ou à l'intérieur d'un même secteur ainsi que leurs emprises; 3) les pistes rurales qui relient les routes de districts aux centres de communautés rurales peuplées en agglomération ainsi que leurs emprises; 4) les terres des cimetières publics.* ».

La consistance du domaine privé des entités locales (on remarque que la précision de leur personnalité juridique n'est ici pas requise, mais cela serait inutile; la personnalité juridique est nécessaire à l'existence d'un domaine) est établie dans l'article 15 de la Loi n° 43/2013 : « *1) les terres des entités locales non destinées au service public; 2) des terres des entités locales anciennement affectées au service public mais qui ont été désaffectées conformément à la législation; 3) des terres acquises par les entités locales par achat, donation ou expropriation pour cause d'utilité publique; 4) des terres occupées par les forêts des entités locales; 5) des terres confisquées conformément à la présente loi.* ».

Il faut aussi rappeler que l'État peut céder aux entités locales publiques, à titre onéreux ou gratuit, des terrains de son domaine situés sur le territoire de ces entités, biens du domaine public comme du domaine privé.

Par ailleurs, on souligne que les entités locales publiques peuvent procéder à des expropriations pour cause d'intérêt public (art. 15.3° Loi n° 43/2013), moyennant une juste indemnité et une compensation en parcelles (disposition importante au Rwanda compte tenu de la rareté des terrains.)

---

43. [Rwandapedia](#) (consulté le 4 octobre 2010).

44. [Rwandapedia](#) (consulté le 4 octobre 2023). Texte en gras, dans la citation.

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 fiscalité à base foncière

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° 75/2018 du 07/08/2018 déterminant les sources de revenus et du patrimoine des entités décentralisées. Ce texte doit bien entendu être lu en tenant compte des modifications survenues concernant tant l'organisation territoriale que le système foncier.

L'impôt sur les biens immobiliers (donc fonciers) ainsi dénommé depuis la Loi n° 75/2018 précitée a pour assiette des éléments variables selon que le terrain est ou non construit :

- >> l'impôt sur les biens immobiliers est perçu sur la valeur marchande des bâtiments et la superficie d'une parcelle ;
- >> si le bien immobilier est constitué d'une parcelle non construite, l'impôt est calculé sur chaque mètre carré de toute la superficie de la parcelle ;
- >> lorsque le bien immobilier est constitué d'une parcelle, d'un bâtiment et de ses améliorations, l'impôt sur le bien immobilier pour une parcelle est calculé séparément, alors que l'impôt sur le bâtiment et ses améliorations est perçu sur leur valeur marchande.

Le taux d'imposition est également variable selon le bien immobilier :

- >> taux d'imposition applicable aux bâtiments : 1) un pour cent (1 %) de la valeur marchande du bâtiment résidentiel ; 2) zéro virgule cinq pour cent (0,5 %) de la valeur marchande du bâtiment pour les bâtiments commerciaux ; 3) zéro virgule un pour cent (0,1 %) de la valeur marchande des bâtiments industriels, de ceux appartenant aux petites et moyennes entreprises et de ceux destinés aux activités non précisées dans le présent article ;
- >> taux d'imposition applicable aux parcelles : il varie de zéro (0) à trois cents francs rwandais (300 FRW) par mètre carré.

Le conseil du district détermine le taux d'imposition par mètre carré de parcelle en se référant aux critères et taux standard déterminés par un Arrêté du ministre ayant les Impôts dans ses attributions.

En outre, deux situations particulières justifient des règles appropriées :

- >> le cas où la parcelle imposable excède la taille standard légalement établie quand il y en a une : dans ce cas, le taux d'imposition est déterminé par le conseil du district par mètre carré de terrain ; il est majoré de cinquante pour cent (50 %) applicable à la superficie excédentaire ; les mesures standard d'une parcelle destinée à la construction de bâtiments sont déterminées par un arrêté du ministre ayant l'Habitat dans ses attributions ;
- >> dans le cas où une parcelle n'est pas exploitée ou utilisée, elle est frappée d'un impôt additionnel de cent pour cent (100 %) au taux d'imposition visé à l'article 18 de la Loi n° 75/2018.

La déclaration d'impôt sur le bien immobilier doit être effectuée par le contribuable. L'impôt sur les biens immobiliers est évalué et versé par le propriétaire, l'usufruitier ou le propriétaire présumé. Le propriétaire qui vit à l'étranger peut désigner un mandataire au Rwanda. Ce mandataire doit remplir l'obligation fiscale que la présente Loi impose au propriétaire. Toute défaillance de représentation est réputée être le fait du propriétaire lui-même. Au plus tard le 31 décembre de l'année qui correspond au premier exercice fiscal, le contribuable doit soumettre à l'administration fiscale sa déclaration de l'impôt sur le bien immobilier déterminé conformément aux dispositions de l'arrêté du ministre ayant les Impôts dans ses attributions.

## VI. La gestion des ressources naturelles

Il existe des dispositions spécifiques pour un certain nombre de milieux naturels particuliers.

### ● Droit forestier et droit foncier

Les règles relatives au régime forestier sont fixées dans la Loi n° 47 bis/2013 du 28/06/2013 régissant la gestion et l'utilisation des forêts au Rwanda<sup>45</sup>, mais aussi dans les Instructions ministérielles n° 002 du 26 juin 2018 relatives aux forêts<sup>46</sup>.

Le premier point à clarifier, comme pour les autres pays, est celui de la signification du terme « forêt », toujours différente. C'est l'objet de l'article 2 point 2 de la Loi n° 47 bis/2013, lequel dispose : « Terrain couvert d'arbres, d'arbustes et d'autres plantes ou terrain qui a été recouvert d'arbres et qui est en train de se régénérer ou en train d'être reboisé ou un terrain qui n'a jamais été recouvert d'arbres mais qui est destiné à des fins forestières ou à des activités en relation avec les forêts. ». On voit que la définition est très large.

La Loi, dans son article 3, fixe aussi la liste des propriétaires potentiels des forêts. C'est ainsi qu'elle dispose que « se basant sur les types des propriétaires, les forêts sont possédées par : 1) l'État; 2) le district; 3) un particulier. ». Comme on le comprend, pour le 2) et le 3), il s'agit d'une identification générique.

« Les forêts de l'État comprennent les trois catégories suivantes : 1) les forêts protégées; 2) les forêts destinées à la production; 3) les forêts réservées à la recherche. » (art. 5 de la Loi forestière). La première catégorie est cruciale car elle inclut : « 1) les parcs nationaux; 2) les forêts naturelles; 3) les forêts au bord des rivières, des fleuves et des lacs; 4) les arbres isolés protégés. ». Autrement dit, toutes les ressources forestières naturelles, sous différentes formes, relèvent strictement de l'État. C'est d'autant plus important que cela inclut aussi les forêts de recherche comme cela est suggéré à l'article 8, lesquelles ne sauraient relever que de l'État.

Les forêts de district « comprennent les catégories suivantes : 1) les forêts de reboisement destinées à la production; 2) les forêts protégées pour le maintien et la sauvegarde de l'environnement » (art. 9 de la Loi forestière).

Les forêts de particuliers ne peuvent être que de reboisement, et elles sont subdivisées en deux catégories, celles qui ne dépassent pas deux hectares et celles qui les dépassent, chaque catégorie étant soumise à des règles spécifiques (art. 10 Loi n° 47 bis/2013). En effet, pour les grandes forêts, il faut un plan d'aménagement qui doit être soumis à l'approbation du district (art. 14 Loi n° 47 bis/2013). Par contre, pour celles ne dépassant pas deux hectares, elles doivent être gérées « selon les instructions du Ministre » (art. 38 Loi n° 47 bis/2013) sans que l'on sache si ces dernières sont spécifiques à la forêt concernée (et dans ce cas, dans quelles conditions sont-elles formulées?) ou si elles sont générales. Pour faciliter la gestion de cette catégorie de forêts, « chaque secteur doit avoir une liste des forêts des particuliers dont la superficie ne dépasse pas deux hectares dans son ressort. La liste indique ce qui suit : 1) le propriétaire de la forêt; 2) les espèces d'arbres; 3) la superficie estimée; 4) la cellule et le village où la forêt se trouve » (art. 5 des Instructions ministérielles citées plus haut). On remarque encore une fois les « silences » du texte : aucune indication relative à la délimitation de la forêt, ni au regard de la manière dont le droit de propriété est constitué; par rattachement au sol?

Pour les trois catégories de forêts, 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 familiale, l'interdiction du défrichement sans autorisation préalable, l'obligation de remplacer les boisements coupés, entièrement ou partiellement.

Comme on le remarque, il n'est nullement question, dans ces textes, d'éventuels droits coutumiers d'usage et/ou de collecte de produits forestiers autres que le bois lui-même. Pourtant on sait qu'il en existe encore attestés par de nombreux chercheurs.

45. Official Gazette n° 37 of 16/09/2013.

46. Official Gazette n° 29 of 16/07/2018.



## ● Droit minier et droit foncier

Le droit minier (relatif aux mines et carrières) consiste actuellement dans la Loi n° 58/2018 du 13 août 2018, portant exploitation des mines et carrières<sup>47</sup>.

Le texte est « classique ». Il s'appuie aussi sur des principes fondamentaux assez généralisés sur le continent. Ainsi à l'article 4, le point 1 dispose-t-il que « *tous les droits de propriété et de contrôle des produits minéraux et de carrières se trouvant à la surface, en dessous et au-dessus du sol du Rwanda sont dévolus à l'État sans préjudice du droit de propriété foncière et autres droits y afférant; (...)* ». Toutes les activités de mines ou de carrières ne peuvent être menées qu'en vertu d'un permis spécifique délivré selon les règles prévues dans la Loi (art. 4 points 3 et 4). Ces différents permis font l'objet notamment de l'article 7 qui en dresse la liste.

Concernant les liens avec la question foncière, la législation rwandaise est beaucoup plus synthétique que nombre de textes du continent. En pratique, tout est concentré dans un article, le n° 5, qui contient deux dispositions : « *– Le propriétaire ou occupant légitime de la terre a plein droit sur cette terre conformément à la loi portant régime foncier au Rwanda (la Loi n° 43/2013). – Toutefois, lorsqu'un gisement minéral ou de carrières est découvert sur cette terre, le propriétaire foncier ou un occupant légitime a droit à une juste indemnisation conformément à la loi relative à l'expropriation dans l'intérêt public avant que le titulaire du permis en commence ses activités d'exploitation.* ».

Comme on peut le comprendre, le choix du législateur rwandais est assez drastique ; dès lors qu'il y a des ressources minières ou de carrières à exploiter, il est procédé systématiquement à l'expropriation<sup>48</sup> des droits fonciers, selon des modalités variables évidemment, de manière à éviter les tergiversations et retards courants des procédures habituelles dans lesquelles on laisse d'abord les personnes concernées essayer d'attendre pour « suspendre » les droits fonciers. C'est une approche très pragmatique. Et on peut apprécier l'enjeu politico-économique, les mines et carrières étant susceptibles de fonder l'utilité publique ! ●

47. *Official Gazette n° 33 of 13/08/2018.*

48. L'expropriation pour cause d'utilité publique est régulée par la Loi n° 18-2007 portant expropriation pour cause d'utilité publique. Celle-ci a été publiée dans l'*Official Gazette*, numéro spécial du 19 avril 2007 (pp. 40 à 65).

## Annexe : éléments de législation relatifs au Rwanda

### ● Organisation et administration du territoire

#### Constitution

- Constitution du 4 juin 2003, révisée par Référendum du 18 décembre 2015

#### Organisation administrative et territoriale

- 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
- Loi n° 87/2013 du 11 septembre 2013 portant organisation et fonctionnement des entités administratives décentralisées

### ● Domaines / Foncier

- Décret du 22 août 1885, sur la constatation et l'enregistrement des droits
- 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° 08/2005 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 présidentiel 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
- Arrêté ministériel n° 002/2008 du 01 avril 2008, portant modalités d'enregistrement des terres
- Arrêté ministériel n° 001-16.01 du 16 mars 2009, modifiant l'Arrêté n° 01/16.00 du 19 septembre 2001, modifiant le taux des diverses redevances domaniales et le tarif des prix de vente et de location des terres domaniales
- Loi n° 10-2009 du 14 mai 2009, relative aux hypothèques
- Loi n° 20-2009 du 29 juillet 2009, portant création, attributions, organisation, fonctionnement et compétence du Centre national de gestion foncière
- Arrêté présidentiel n° 001/16.0 du 26 avril 2010, portant modalités de partage des propriétés foncières
- Loi n° 13/2010 du 7 mai 2010, modifiant et complétant la Loi n° 10-2009 relative aux hypothèques
- Loi n° 15-2010 du 7 mai 2010, portant création, organisation et enregistrement des immeubles en copropriété
- Instruction du Ministre n° 07/2010/MINELA du 20 août 2010, portant sur les frais à payer lors de l'enregistrement systématique des terres au Rwanda
- Instructions du Registre général n° 003/2010/ORG du 16 novembre 2010, régissant les modalités de location, de vente aux enchères et d'acquisition de l'hypothèque
- Arrêté ministériel n° 14/11-30 du 21 décembre 2010, fixant les modalités de remembrement et d'exploitation des propriétés foncières
- Arrêté ministériel n° 009/16-01 du 23 août 2011, déterminant les modalités d'acquisition des certificats d'enregistrement de la propriété foncière
- Loi n° 24/2012 du 15 juin 2012, portant planification de l'utilisation et de l'aménagement des terres au Rwanda
- Loi n° 43/2013 du 16/06/2013, portant régime foncier au Rwanda
- Arrêté ministériel n° 001/14 du 14 avril 2014, portant modalités du sous-bail emphytéotique des terres destinées à l'exploitation agricole, à l'élevage et à l'exploitation forestière
- Arrêté ministériel n° 002/14 du 14 avril 2014, modifiant et complétant l'Arrêté ministériel n° 009/16.01 du 23/08/2011, déterminant les modalités d'acquisition des certificats d'enregistrement de la propriété foncière
- Arrêté ministériel n° 003/14 du 14 avril 2014, déterminant les attributions, l'organisation et le fonctionnement du bureau foncier de district

- Arrêté présidentiel n° 002/01 du 27 avril 2016, portant gestion et utilisation des terres en Zones économiques spéciales (SEZ)
- Arrêté présidentiel n° 008/01 du 4 mai 2016 déterminant le fonctionnement et les compétences du Conservateur des titres fonciers
- Loi n° 05/2017 du 3 février 2017, portant création de l'Office rwandais de gestion et d'utilisation foncières et déterminant ses missions, son organisation et son fonctionnement

### ● Développement rural

- Arrêté présidentiel n° 110-11 du 17 avril 1978, portant réglementation de la protection, de la conservation et de l'amélioration des pâturages
- *Rwanda National Agricultural Policy*, 2017

### ● Ressources naturelles/Environnement

#### Eau

- Arrêté ministériel n° 007/16-01 du 15 juillet 2010, déterminant la longueur de terre des bords de lacs et rivières affectée au domaine public
- Loi n° 49-2018 du 13 août 2018, portant utilisation et gestion des ressources en eau du Rwanda

#### Environnement

- *African Convention on the Conservation of Nature and Natural Resources* du 11 juillet 2003
- Loi n° 70/2013 du 2 septembre 2013, régissant la biodiversité au Rwanda
- Loi n° 28/2016 du 22 juillet 2016, portant préservation du patrimoine culturel et du savoir traditionnel
- Loi n° 48/2018 du 13 août 2018 sur l'environnement

#### Forêts

- 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
- Loi n° 47 bis/2013 du 28 juin 2013, régissant la gestion et l'utilisation des forêts au Rwanda
- Instructions ministérielles n° 002 du 26 juin 2018 relatives aux forêts

#### Mines et hydrocarbures

- Loi n° 58/2018 du 13 août 2018, portant exploitation des mines et carrières

#### Pêche et chasse

- Loi n° 58-2008 du 10 septembre 2008, portant organisation de l'aquaculture et de la pêche au Rwanda

- **Urbanisme**

- 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
- Arrêté ministériel n° 0005/16-01 du 15 juillet 2010, déterminant la liste des plaines interdites aux constructions
- Loi organique n° 20-2011 du 21 juin 2011, portant organisation de l'habitat au Rwanda
- Loi n° 10/2012 du 2 mai 2012, portant Code de l'urbanisme et de la construction au Rwanda
- Arrêté ministériel n° 04-CAB M-015 du 18 mai 2015, déterminant les règlements d'urbanisme et de construction

- **Autres textes**

- 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<sup>er</sup> octobre 1990 et le 31 décembre 1994
- Loi n° 27/2016 du 8 juillet 2016, portant régimes matrimoniaux, libéralités et successions