

MULINDANGABO Ambroise

2 D  
17P

Rapport

19 octobre 1978 - 21 octobre 1978

Le 5 octobre 1978, le Président de la République a demandé au Service de la Planification de lui faire rapport sur l'état d'avancement des instruments juridiques et techniques requis pour un aménagement cohérent des centres urbains. C'est l'objet de la présente note.

En matière de régime foncier, d'urbanisme, de règlement sur les bâtisses et de permis de bâtir, des pans entiers de l'appareil législatif sont tombés en désuétude. La succession des opérations de mise à jour des lois désuètes et la promulgation de nouvelles lois s'impose comme un chemin obligé.

Il s'agit des opérations suivantes:

1. Délimitation des Circonscriptions urbaines et des centres commerciaux et secondaires.
2. Projet d'Arrêté Présidentiel portant création des circonscriptions urbaines et des centres commerciaux et secondaires.
3. Fixation du tarif des prix de vente et de location des terres domaniales
4. Projet d'Arrêté Présidentiel fixant le taux de redevances domaniales et le tarif des prix de vente et de location des terres domaniales.
5. Révision de la loi sur les expropriations pour cause d'utilité publique.
6. Révision de la loi sur l'urbanisme et l'aménagement du territoire.
7. Elaboration et adoption des plans d'urbanisme et d'aménagement du territoire.
8. Révision de la loi sur les permis de bâtir et les règlements sur les bâtisses.

La plupart de ces opérations ont déjà été abordées par certains services administratifs, le plus souvent en ordre dispersé sans tellement se soucier de la cohérence de l'appareil législatif en la matière mais avec l'objectif restreint de répondre par une action ponctuelle à un problème donné de leur compétence.

En voici un exemple parmi d'autres:

La "Décision Interministérielle relative à la Promotion de l'Habitat" du 12 mai 1978 parue dans le Journal Officiel n° 14 du 15 juillet 1978 propose en substance de fournir à tout candidat à la construction d'un logement pour lui-même et pour sa famille d'un plan type et d'une parcelle de son choix.

Cette décision de caractère social devrait soulever l'enthousiasme chez tous ceux qui à proximité ou à l'intérieur des agglomérations espèrent de voir longtemps disposer d'un logement décent.

Néanmoins cette décision est restrictive; elle s'applique "A l'intérieur des périmètres de tous les centres urbains couverts par les plans d'urbanisme, (...)" (Article premier).

.../...

- recensement des zones qui gravitent autour des services administratifs et socio-économiques des centres urbains;
- prise en considération des entités politico-administratives (communes, secteurs, cellules).

.../...

### 1.1.2. Etat d'avancement.

Suite à la lettre n° 146/01.20 du 7 février 1978, émanant de la Présidence de la République adressés au Ministère des Travaux Publics et de l'Équipement, un groupe de travail animé conjointement par la Direction de l'Urbanisme du Ministère des Travaux Publics et de l'Équipement et par le Service de la Planification de la Présidence de la République auquel participaient des délégués du Mouvement Révolutionnaire National pour le Développement, du Ministère de l'Intérieur et du Ministère de l'Agriculture et de l'Élevage, a visité les dix sièges préfectoraux ainsi que les agglomérations de RWAMAGANA et de NYABISINDU. En collaboration avec les autorités communales et préfectorales il a établi un projet de mise à jour des circonscriptions urbaines pour KIGALI, BUTARE et GISENYI et un projet de création de circonscription urbaine pour GITARAMA, GIKONGORO, CYANGUGU, KIBUYE, RUHENGARI, BYUMBA, KIBUNGO ainsi que pour RWAMAGANA et NYABISINDU.

Le projet consiste en un ensemble de 3 séries de documents

- une description des périmètres des circonscriptions urbaines tenant compte des repères naturels et de leur toponymie;
- la constitution des circonscriptions urbaines sur la base des entités politico-administratives;
- la représentation cartographique des circonscriptions urbaines au 1/25.000.

Jusqu'à ce jour le groupe de travail n'a pas encore pu poursuivre ses activités dans les agglomérations classées:

- circonscriptions urbaines de seconde classe ou siège de Sous/Préfectures;
- centres commerciaux et secondaires.

## 1.2. Les sièges des communes rurales;

### 1.2.1. Nature de l'opération.

L'opération consiste dans le recensement des terrains communaux prédestinés et ou choisis par les autorités communales pour accueillir l'ensemble de services communaux ainsi que dans une première confrontation entre l'importance du programme des projets envisagés et la capacité du site.

L'objectif principal est la réservation de terrains nécessaires au regroupement des services communaux si possible au centre géographique du territoire communal.

Par sa lettre n° 771/01.17 du 30 juin 1978, la Présidence de la République a demandé au Ministère de l'Intérieur et au Ministère des Travaux Publics et de l'Équipement d'entamer cette opération,



1. en choisissant un échantillon de 3 ou 4 communes particulièrement défavorisées du point de vue de la desserte en équipement ou de la situation géographique mais devant être à court terme le cadre d'un projet de développement rural ou d'intensification de la production agricole comme par exemple GITI;
2. en établissant pour les communes sélectionnées un levé topographique des terrains communaux intéressés.

A ce jour aucune réaction concernant cette opération n'a été enregistrée à l'exception de l'envoi d'une mission topographique à GITI.

2. Projet d'Arrêté Présidentiel portant création des circonscriptions urbaines et des centres commerciaux et secondaires.

2.1. Nature de l'opération.

Il s'agit de doter chaque agglomération d'une quelconque importance d'un statut en terme d'urbanisme et d'aménagement du territoire par un texte de loi, en l'occurrence un Arrêté Présidentiel, qui se base sur les résultats de l'opération précédente obtenus par le groupe de travail constitué à cet effet. Il s'agit donc de

2.1.1. mise à jour:

des circonscriptions urbaines de première classe: KIGALI, BUTARE, GISENYI;

2.1.2. Création:

- des circonscriptions urbaines de première classe: BYUMBA, CYANGUGU, GIKONGORO, GITARAMA, KIBUNGO, KIBUYE, NYABISINDU, RUHENGARI, RWAMAGANA;
- des circonscriptions urbaines de deuxième classe: Suberuka, Bumbogo, Bugesera, Buyenzi, Bunyambilili, Cyeaha, Gatsibo, Kabaya, Ndiza;
- des centres commerciaux, et secondaires: Base, Bugarama, Gatumba, Gihinga, Kabarondo, Kabuga, Kivuruga, Mabanza, Mugambazi, Nyange, Rubengera, Rugabano, Ruhango, Rutara, Vunga.

2.2. Etat d'avancement:

A ce jour on dispose d'un projet complet d'Arrêté Présidentiel de mise à jour des circonscriptions urbaines de KIGALI, BUTARE et GISENYI et de création des circonscriptions urbaines de BYUMBA, CYANGUGU, GIKONGORO, GITARAMA, KIBUNGO, KIBUYE, NYABISINDU, RUHENGARI et RWAMAGANA mis conjointement au point par la Direction de l'Urbanisme, le Bureau Juridique attaché au Cabinet du Ministère des Travaux Publics et de l'Équipement et le Service de la Planification de la Présidence de la République. Ce projet pourrait être soumis à l'examen du Président de la République incessamment.

Pareil projet en ce qui concerne la création des circonscriptions urbaines de deuxième classe et des centres commerciaux et secondaires ne pourra être élaboré qu'à l'issue de la mission du groupe de travail dont il est question dans l'exposé de l'opération précédente.

3. Fixation du tarif des prix de vente et de location des terres domaniales

3.1. Nature de l'opération

L'opération consiste à établir le barème de référence pour la vente et la location des terres domaniales sur tout le territoire national. Elle peut se concevoir d'après ce schéma:

3.1.1. Etablissement des critères de fixation du tarif suivant:

A. La destination d'usage:

- terrains à usage résidentiel;
- terrains à usage commercial;
- terrains à usage industriel;
- terrains à usage de service;
- terrains à usage agricole ou pastoral;
- terrains servant d'assiette aux infrastructures.

B. La situation géographique dans le pays:

- circonscriptions urbaines de première classe;
- circonscriptions urbaines de deuxième classe;
- centres commerciaux et secondaires;
- zones périphériques;
- zones intermédiaires.

C. La situation géographique dans les agglomérations:

- accessibilité aux voiries;
- accessibilité aux réseaux de distribution d'eau;
- accessibilité aux réseaux de distribution d'électricité;
- proximité d'un marché ou d'un centre commercial;
- proximité d'une école primaire;
- proximité d'un centre de santé;
- environnement physique;
- environnement social.

Dans la plupart des sièges préfectoraux et des agglomérations secondaires les indices d'inégalité de situation des terrains sont difficilement perceptibles étant donné qu'il s'agit encore pour la plupart d'agglomération en cours de formation.

Au contraire dans le cas de KIGALI, BUTARE et GISENYI, mais principalement à KIGALI, les inégalités de situation sont assez appréciables.

3.1.2. Prix de vente des terrains sur le marché:

Etablissement d'une carte des isoprix du régime foncier urbain et du régime foncier traditionnel à partir de l'examen des transactions.

3.1.3. Fixation du tarif des prix par m<sup>2</sup>:

- intégration de l'ensemble des critères de fixation du tarif;
- proposition de fixation du prix par m<sup>2</sup>;
- vérification de la cohérence de la proposition à la lumière des résultats obtenues par la carte des isoprix.

3.2. Etat d'avancement.

La Direction de l'Urbanisme du Ministère des Travaux Publics et de l'Équipement et le Service de la Planification de la Présidence de la République ont évalué, pour un territoire de 10 km sur 10 km ayant KIGALI comme centre, la somme des facteurs externes au terrain assurant automatiquement d'une plus value qui en dispose. L'unité d'analyse est un carré de 200 m de côté. Il a été tenu compte des 8 variables pondérées citées plus haut en 3.1.1.

4. Projet d'Arrêté Présidentiel fixant le taux des diverses redevances domaniales et le tarif des prix de vente et de location des terres domaniales.

4.1. Nature de l'opération.

Il s'agit d'élaborer un texte de loi fixant le barème des prix de vente et de location des terres domaniales nécessaires à l'urbanisation planifiée et constituant un indicateur pour l'évaluation des indemnités en cas d'expropriation pour cause d'utilité publique des terrains cadastrés.

Les prix actuels de vente et de location des terres dans les agglomérations sont ridiculement bas. Ils n'ont jamais été modifiés depuis 10 ans.

Ce projet d'Arrêté Présidentiel doit se référer à l'appareil législatif mis à jour par l'Arrêté Présidentiel portant création des circonscriptions urbaines et des centres commerciaux et secondaires et se baser sur les résultats obtenus à l'issue de l'opération précédente.

4.2. Etat d'avancement.

Le projet d'"Arrêté Présidentiel fixant le taux de diverses redevances domaniales et le tarif des prix de vente et de location des terres domaniales" transmis au Président de la République une première fois le 10 juin 1976 et une seconde fois le 21 janvier 78 en vue de son inscription d'urgence à l'ordre du jour du Conseil du Gouvernement, est actuellement inapplicable.

Le projet distingue les centres commerciaux, les terrains hors classe et les 10 circonscriptions urbaines correspondant aux sièges préfectoraux où le prix des terrains est le plus élevé.

Outre les lacunes sur le fond, principalement en ce qui concerne l'application d'un prix unique par unité de surface - le prix du mètre carré sur le plateau de NYARUGENGE ou au sommet de KIMIHURURA serait identique à celui des pentes de GITEGA et de CYAHAFI - les carences du texte apparaissent principalement dans ses rapports avec l'appareil législatif en vigueur.

En ce qui concerne la fixation des limites des circonscriptions urbaines de KIGALI, BUTARE et GISENYI, le projet se réfère aux textes les plus récents qui sont respectivement les



Ordonnances n° 42/61 du 12 mai 1955, n° 42/62 du 12 mai 1955 d et n° 42/127 du 26 septembre 1953.

En ce qui concerne la fixation des limites de la circonscription urbaine de CYANGUGU le projet se réfère à une Ordonnance abrogée en 1960.

Le projet fait mention de la circonscription urbaine de RUHENGURI alors que les textes pour cette agglomération parlent de "Localité".

Il fait également mention des circonscriptions urbaines de GITURUKA, KIBUYE, BYURBA, GIKONGORO et KIBUNGO qui n'ont jamais existé.

Les lacunes de ce projet sont donc principalement:

- la référence à un appareil législatif désuet ou tout simplement carent;
- l'ignorance des indices d'inégalité des terrains due à leur situation dans une même agglomération;
- la faiblesse générale des prix moyens.

Il convient d'ouvrir ici une parenthèse pour rappeler les étapes à suivre en matière d'attribution de parcelles, préalable à l'obtention du permis de bâtir.

La législation de référence date de l'époque de la Tutelle mais elle reste juridiquement d'application mutatis mutandis, parce qu'elle n'a jamais fait l'objet d'une abrogation expresse de la part du législateur après l'indépendance. En vertu de cette législation, toute attribution de parcelles dans une zone urbaine suppose au préalable un plan de lotissement dont l'aire est déterminée par une ordonnance, un texte légal d'approbation de ce plan, un plan d'expropriation et une enquête publique.

Sous la Tutelle, ces documents qui forment un seul tout devaient être approuvés par le Gouverneur Général. Aujourd'hui, ils devraient être agréés par le Président de la République.

Cette procédure préalable à toute attribution de parcelles a peu à peu cédé la place à la pratique de certains "usages". Le désordre qui s'en est suivi a incité la Présidence de la République à rappeler à l'ordre les Ministères intéressés, par les lettres:

n° 005/01.20 du 4 janvier 1977;

n° 853/01.17 du 26 juin 1977;

n° 772/01.17 du 30 juin 1977;

n° 475/01.17 du 18 avril 1978.

A cette occasion des priorités précises furent assignées aux départements intéressés, à savoir:

- l'application des procédures d'élaboration et d'approbation des plans d'urbanisme ainsi que d'expropriation pour cause d'utilité publique;

- l'élaboration et l'approbation des plans de lotissement de NYAMIRANSO, KACYIRU/NORD, KACYIRU/SUD, KIMIHURURA, KICUKIRO/RENERA, KICUKIRO/EST et GIKONDO;
- l'élaboration du document-programme en vue d'une opération type d'amélioration et de récupération des quartiers spontanés à MURINDA/RUGENGE

5. Révision de la loi sur les expropriations pour cause d'utilité publique

5.0. Situation actuelle.

Actuellement en matière d'expropriation l'usage néglige le plan d'expropriation, document absolu de référence, et le rôle de l'Etat comme pouvoir expropriant. L'usage, par conséquent, ruine l'essence même de l'expropriation pour cause d'utilité publique.

5.0.1. Absence de plan d'expropriation

Les plans d'expropriation sont remplacés par des listes figurant le nom des expropriés et le montant des indemnités qui leur sont accompagnées d'aucun relevé topographique schématisant les aires concernées. Le soupoudrage pratiqué par l'agent expropriant favorise la spéculation et empêche toute évaluation globale des coûts réels d'expropriation pour l'urbanisation d'un quartier.

L'absence d'un plan d'expropriation réduit les possibilités d'arrangement à l'amiable entre l'administration et les privés qui voudraient voir confirmer un droit de propriété dans la zone ou transformer un droit de jouissance en droit de propriété. La non-publication d'un plan d'expropriation empêche en temps opportun, tout recours des expropriés contre les décisions administratives.

5.0.2. Démision des pouvoirs publics en matière d'indemnités.

Dans certaines zones convoitées par les promoteurs et les candidats à la construction, il arrive de plus en plus souvent que l'administration, faute de ressources, pousse les nouveaux occupants à indemniser directement les expropriés invités à déguerpir.

On imagine facilement que ce raccourci dans une procédure aussi délicate que celle de l'expropriation pour cause d'utilité publique comporte une somme considérable de risques.

5.1. Nature de l'opération.

La révision de la loi sur les expropriations pour cause d'utilité publique consiste dans la refonte de la loi en vigueur. Le texte doit traiter clairement:

- des conditions de l'utilité publique;
- des phases de la procédure d'expropriation;
- des conditions et de la procédure du recours;
- des indemnités.

.../....



Il est fondamental qu'un des objectifs prioritaires d'un plan d'aménagement particulier (plan de lotissement) consiste à organiser et à maintenir l'implantation des premiers occupants au même endroit ou à proximité directe du lieu de leur expropriation.

5.2. Etat d'avancement.

Un projet de "Décret-Loi sur l'expropriation pour cause d'utilité publique" ainsi qu'un projet d'"Arrêté Ministériel portant fixation du taux d'indemnisation à l'expropriation pour cause d'utilité publique" préparés par le Ministère de l'Agriculture et de l'Élevage ont été transmis le 26 septembre 1978 au Président de la République en vue de leur inscription à l'ordre du jour du Conseil du Gouvernement.

Outre sa formulation juridique, ce texte appelle quelques remarques sur le fond. Elles concernent principalement

- l'autorité agissant comme pouvoir expropriant;
- le plan d'expropriation lui-même, c'est à dire le document cartographique de référence;
- le rôle des "Commissions des expropriations";
- les indemnités en cas d'expropriation de terrains du régime foncier urbain.

Ce dernier point ne peut être abordé que si l'on dispose d'un indicateur de référence fourni par l'"Arrêté Présidentiel fixant le taux des diverses redevances domaniales et le tarif des prix de vente et de location des terres domaniales".

La note du 16 octobre 1978 adressée au Président de la République par le Service de la Planification se réfère plus explicitement à ce projet.

6. Révision de la loi sur les plans d'urbanisme et d'aménagement du territoire

6.0. Situation actuelle

Actuellement en matière d'élaboration et d'approbation des plans d'urbanisme l'usage néglige non seulement les textes toujours en vigueur mais aussi les compétences définies par la constitution de la République Rwandaise.

6.0.1. Intervention empirique sur le tissu urbain.

Des travaux d'infrastructures entrepris sans objectifs précis, sans études, sans document de référence et sans estimation préalable des coûts ne pouvant se solder que par un gaspillage.

.../...

Par exemple les routes tracées en 1977 à MUHIMA/RUCENGE ont été exécutées dans l'improvisation générale aux dépens du B.O. (les travaux ont été exécutés par le Ministère des Travaux Publics et de l'Équipement) et du S.O. (le montant des indemnités d'expropriation a été prélevé sur le S.O.). Ces routes ne sont pas ouvertes à la circulation. Elles ne sont pas terminées. Elles ne correspondent pas au tracé initial de ses promoteurs. Les expropriations ne sont pas achevées. Elles ne s'intègrent à aucun schéma global ou particulier de KIGALI.

6.0.2. Transfert de compétences.

Dans le même quartier c'est sur la base d'un projet de lotissement élaboré par la Direction Générale des Terres du Ministère de l'Agriculture et de l'Élevage, jamais examiné en Conseil du Gouvernement et jamais approuvé par le Président de la République ni dans sa phase d'expropriation ni dans sa phase d'exécution, que des parcelles sont distribuées.

6.1. Nature de l'opération.

La révision de la loi sur l'urbanisme consiste dans la mise à jour de la loi actuellement en vigueur. Le texte doit

- distinguer plans régionaux, plans locaux, plans particuliers;
- préciser leur contenu et leur portée;
- établir la procédure de leur élaboration et de leur approbation.

6.2. État d'avancement.

Un projet de "Décret-Loi sur les plans d'urbanisme et d'aménagement du territoire" a été préparé conjointement par une mission d'appui de la cellule française d'urbanisme qui travaille au sein de la Direction de l'Urbanisme qui travaille au sein de la Direction de l'Urbanisme et le Bureau Législation attaché au Cabinet du Ministère des Travaux Publics et de l'Équipement.

Ce projet a été déposé au Cabinet du Ministre des Travaux Publics et de l'Équipement en janvier 1978 mais jusqu'à ce jour n'a jamais été transmis au Président de la République.

Le projet est complet et d'une bonne tenue. La version en kinyarwanda existe déjà.

Il faut seulement regretter que l'équipe qui s'est appliquée à préparer ce texte ait négligé de s'occuper de la révision de la loi sur l'expropriation pour cause d'utilité publique de manière à compléter la mise à jour de l'appareil législatif en lui assurant sa cohérence.

7. Élaboration et adoption des plans d'urbanisme et d'aménagement du territoire.

7.0. Situation actuelle.

Les plans d'aménagement locaux et particuliers sont établis pour le territoire des agglomérations désignées par une ordonnance du Président de la République. Celle-ci détermine l'aire

L'élaboration des plans est de la compétence de la Direction de l'Urbanisme sous l'autorité du Ministre des Travaux Publics et de l'Équipement.

Les plans sont soumis à l'approbation du Président de la République après l'enquête publique menée en bonne et due forme.

L'expropriation pour cause d'utilité publique et la distribution des parcelles se basent sur le plan d'urbanisme approuvé.

Presque partout mais principalement à KIGALI, les parcelles sont attribuées (par la Direction Générale des Terres) sur la base de simples documents de travail arrivés au stade d'esquisse ou d'avant-projet et diffusés pour avis et information (par la Direction de l'Urbanisme), au mépris des approbations indispensables en la matière. Dans les autres quartiers les parcelles sont distribuées à la discrétion du Ministère de l'Agriculture et de l'Élevage.

Les permis de bâtir sont délivrés par la Direction d'Urbanisme à partir des extraits cadastraux établis par la Direction Générale des Terres. Il s'agit pour la Direction de l'Urbanisme d'établir des actes administratifs qui entérinent des actes administratifs que cette même Direction déplore.

#### 7.1. Nature de l'opération.

L'opération consiste à doter au moins toutes les agglomérations dont le futur périmètre urbain a été défini d'un plan local d'aménagement ainsi que de plans particuliers d'aménagement (lotissements).

#### 7.2. Etat d'avancement.

##### 7.2.1. Plan local d'aménagement pour KIGALI.

Le travail concernant le Schéma Directeur de KIGALI est considérable. Il bénéficie de la concentration de tous les efforts de la cellule française d'urbanisme et de ses missions d'appui opérant au sein de la Direction de l'Urbanisme du Ministère des Travaux Publics et de l'Équipement. On peut évaluer ce travail en parcourant les différentes publications auxquelles il a donné lieu :

- "Résultats définitifs de l'enquête urbaine sur KIGALI, Février - Avril 1977" en collaboration avec la Direction Générale de la Statistique du Ministère du Plan, l'Institut Africain et Mauricien de Statistique et d'Économie Appliquée et de l'Université de Kigali.
- "Analyse économique préliminaire. Croquis directeur de KIGALI Avril 1978".
- "Synthèse des études analytiques. Croquis directeur de KIGALI, Août 1978".
- "Synthèse des études analytiques. Croquis directeur de KIGALI, Août 1978".
- "Synthèse des analyses économiques. Croquis directeur de KIGALI, Août 1978".



- "Analyse historique de la formation urbaine de KIGALI  
Croquis directeur de KIGALI, Août 1978".
- Transports et circulation. Croquis directeur de KIGALI  
Août 1978".

Il n'empêche qu'un plan directeur opérationnel ne sera sans doute pas disponible avant le milieu de l'année 1979.

7.2.2. Plans locaux d'aménagement pour les autres circonscriptions urbaines

Des plans locaux d'aménagement au stade du projet n'existent que pour BYUMBA, GIKONDO et KADUYA.

Un plan local d'aménagement au stade de l'avant-projet existe pour KIBUYE.

Un plan local d'aménagement au stade de l'esquisse existe pour RWAMAGANA.

7.2.3. Plans particuliers d'aménagement pour Kigali

Des plans de lotissement au stade du projet à NYAMIRA. O (67ha), KACYIRU/NORD (36 ha) KIMINURURA (58 ha) et KICUKIRO/EST (76 ha) ont été déposés au Cabinet du Ministère des Travaux Publics et de l'Équipement depuis avant le dernier remaniement ministériel.

Un plan de lotissement au stade du projet à KACYIRU/SUD doit être remanié en raison de l'extension du Village URUGWIRO.

Des levés topographiques existent pour KICUKIRO/REMERA et GIKONDO.

L'étude concernant l'amélioration et la récupération des quartiers spontanés de MUHIMA/RUGENGE n'a pas encore été entamée.

7.2.4. Plans particuliers d'aménagement pour les autres circonscriptions urbaines

Des plans de lotissement au stade de l'avant-projet existent pour KIBUYE et pour RWAMAGANA.

8. Révision de la loi sur les permis de bâtir et les règlements sur les bâtisses

A ce sujet il convient de se référer à la note adressée au Président de la République par le Service de la Planification et à laquelle est annexé le présente.

.....

Conclusion:

Chaque opération décrite plus haut constitue un préalable à l'aboutissement de l'opération successive. La plupart des opérations ont déjà été entamées mais toutes devraient être portées à leur terme si on envisage vraiment de se doter de moyens efficaces de planification territoriale.

L'espoir de voir un jour les plans d'urbanisme produire leurs effets ne dépend pas uniquement de la seule manifestation de la volonté politique de les faire entrer en vigueur ou de la bonne volonté de ceux qui sont appelés à les gérer mais aussi et surtout du cadre juridique qui permettra de les rendre opérationnels dans chacune de leurs phases et chacun de leurs détails.

KIGALI, le 21 Octobre 1976

Pour le Service de la Planification  
MULINDANGABO Ambroise

Le 5 octobre 1978, le Président de la République a demandé au Service de la Planification des avis et considérations sur la généralisation du permis de bâtir dans tous les centres du pays, petits ou grands. Ils sont consignés dans la présente note.

1. Définition et utilité du permis de bâtir:

Le permis de bâtir est l'acte par lequel les pouvoirs publics concèdent à celui qui en fait la demande le droit de mettre en valeur le plus souvent en y bâtissant suivant un plan convenu, un fonds dont il est propriétaire ou sur lequel il dispose d'un certain droit (droit de superficie, bail emphytéotique etc...).

Le permis de bâtir devrait être requis pour les travaux suivants:

- construction, démolition ou reconstruction;
- transformation autre que conservation et entretien;
- déboisement dans le sens d'une coupe totale et définitive d'un espace boisé;
- modification sensible du relief du sol;
- abattage d'arbres isolés à haute tige dans le cadre d'un plan d'aménagement;
- établissement de dépôts de véhicules usagés ou de mitrailles.

Les conditions de l'obtention du permis de bâtir sont:

- l'exhibition d'un titre de propriété (extrait cadastral) ou de jouissance;
- la conformité aux plans d'aménagement locaux et particuliers;
- la conformité aux règlements en vigueur sur les bâtisses.

En conséquence il apparaît l'outil idéal de contrôle du processus d'urbanisation.

2. Attitude des constructeurs vis à vis du permis de bâtir:

Deux grands groupes de constructeurs opèrent actuellement sur le territoire:

1. Ceux qui se soucient de se conformer le plus possible aux règlements en vigueur aussi bien en raison de leur appartenance à un groupe socio-économique déterminé qu'en raison de leur motivation de réaliser une opération économiquement cohérente.

Ils constituent un pourcentage relativement faible de constructeurs. Ils investissent les zones anciennement cadastrées et les abords immédiats des agglomérations principalement ceux faisant l'objet d'une étude en cours mais où ils ont pu obtenir de l'administration un titre de propriété, malgré l'hypothèque que font peser sur les futurs plans ces octrois de parcelles dans les zones non encore planifiées.



2. Ceux qui détournent l'obstacle insurmontable que constitue pour eux l'obtention du permis de bâtir, essentiellement parce qu'ils ne sont pas en mesure de :

- confectionner un dossier de demande de permis;
- exhiber un titre de propriété ou de jouissance;
- satisfaire aux prescriptions en matière de règlement sur les bâtisses.

Ils constituent le pourcentage le plus important de constructeurs. Ils occupent à peu près tout l'espace de zones délaissées par le régime foncier urbain du centre des agglomérations jusqu'au plus profond des campagnes.

Si le permis de bâtir est le moyen idéal de contrôler le processus d'urbanisation, il devrait logiquement être étendu à l'entière du territoire national pour toutes les activités relevant de l'aménagement du relief, du bâtiment, des ponts et chaussées, des boisements à haute tige ainsi que de l'hygiène urbaine.

### 3. Les conditions de la généralisation du permis de bâtir:

Les conditions préalables à la généralisation du permis de bâtir sont les suivantes:

1. La classification de toutes les agglomérations en fonction du rôle ou de la vocation qui leur sont dévolus ou tout simplement en fonction de leur importance démographique, ainsi que la délimitation du périmètre de leur future zone urbaine.
2. La fixation d'un nouveau tarif de prix de vente et de location des terres domaniales pour l'ensemble du territoire national en fonction de la destination d'usage et de la situation géographique à l'intérieur du périmètre des agglomérations ou dans les zones intermédiaires, ainsi que la mise au point d'un mode de distribution des parcelles.
3. L'entrée en vigueur sur tout le territoire national de plans d'aménagement locaux et particuliers pour toutes les agglomérations ainsi que la qualification des zones intermédiaires.
4. La mise à jour des anciens textes de loi et l'élaboration de nouveaux concernant l'urbanisme en général et le permis de bâtir en particulier dans une vision prospective mais à la lumière de la réalité socio-économique.

### 4. Etat d'avancement des opérations:

On peut difficilement envisager que ces conditions soient remplies à court terme. Chaque condition est en soi une opération. Chaque opération dépend de l'aboutissement d'une opération préalable. A ce propos on a jugé opportun de tenter, dans une note annexe à la présente, de donner un aperçu général des



problèmes d'aménagement du territoire de la classification des agglomérations au permis de bâtir.

En ce qui concerne l'état d'avancement des opérations énumérées dans le paragraphe précédent la situation est la suivante:

1. La classification générale des agglomérations a été établie mais le périmètre de leur future zone urbaine n'existe que pour les dix sièges préfectoraux ainsi que pour NYABISINDU et RWAMAGANA; encore faut-il que ce projet soit soumis à l'examen du Conseil du Gouvernement et à l'approbation du Président de la République. Le périmètre des sièges sous-préfectoraux, des centres commerciaux et secondaires ainsi que des sièges des communes rurales n'a pas encore été défini.
2. La fixation du nouveau tarif de prix de vente et de location des terres domaniales a fait l'objet d'un projet du Ministère de l'Agriculture et de l'Elevage. Celui-ci dépend de l'aboutissement de l'opération citée au paragraphe précédent.  
Pour KIGALI, il existe un brouillon d'étude relativement complet concernant la plus-value que procure la position des terrains.
3. Il n'existe actuellement sur l'ensemble du territoire national aucun plan d'urbanisme en vigueur, ni plan local d'aménagement, ni plan particulier d'aménagement:
  - le schéma directeur de KIGALI préalable au plan local d'aménagement pour KIGALI est en pleine élaboration;
  - les plans locaux d'aménagement existent au stade du projet pour BYUMBA, GIKONGORO et KABAYA; au stade de l'avant-projet pour KIBUYE; au stade de l'esquisse pour RWAMAGANA.
  - les plans particuliers d'aménagement (lotissement) existent au stade du projet pour NYAMIRAMBO, KACYIRU/NORD, KIMIHURURA et KICUKIRO/EST.Ces plans d'aménagement doivent non seulement être portés à terme mais également passer les phases de la procédure d'approbation.
4. La Direction de l'Urbanisme avec en son sein la Cellule d'Urbanisme, le Bureau Juridique du Ministère des Travaux Publics et de l'Équipement ainsi que le Service de la Planification de la Présidence de la République ont déjà commencé à s'occuper du problème du permis de bâtir. L'objectif consistant d'une manière générale à moduler la rigueur de la procédure d'obtention du permis de bâtir en fonction de la typologie de la construction et de la zone concernée.  
Un projet au stade de l'esquisse existe déjà. Il différencie:
  - l'autorisation de bâtir ordinaire exigée dans les zones urbaines planifiées;



- l'autorisation de bâtir en forme simplifiée dans les zones aménagées pour l'habitat social et à l'extérieur des agglomérations

L'autorisation de bâtir ordinaire:

La procédure s'inspire essentiellement des règlements en vigueur. La procédure est écrite et la demande déposée est accompagnée des pièces techniques requises.

L'autorisation est délivrée sur décision du Ministre ayant l'Urbanisme dans ses attributions.

L'autorisation de bâtir simplifiée:

La demande est reçue oralement par un agent de l'administration responsable de la zone qui rédige un procès-verbal dont une copie est remise au demandeur.

La présentation d'un titre de propriété n'est pas exigée, ce qui suppose que l'autorisation de bâtir fait l'objet d'une décision unique qui vaut en matière d'hygiène, de boisement etc...

Le demandeur s'engage à se conformer aux prescriptions que lui impose l'agent de secteur; celui-ci examine la conformité du projet avec les exigences de l'ordre public, des servitudes d'utilité publique, d'hygiène et d'utilisation du sol qu'imposent les plans d'aménagement. Un plan-type peut-être fourni au demandeur s'il le désire.

Conclusion:

Il est fort hasardeux dans la situation actuelle de vouloir généraliser le permis de bâtir sans se donner tous les moyens de pouvoir le faire appliquer sur l'entièreté du territoire national. On peut raisonnablement espérer que ces conditions seront réunies si les différentes opérations énumérées plus haut sont portées à leur terme.

En outre l'application des mesures proposées en matière de permis de bâtir est indissociable de l'entrée en vigueur de certaines formes de décentralisation comme la délégation aux autorités préfectorales et même communales de compétences en matière d'urbanisme et de délivrance du permis de bâtir.

Dès lors il est bien difficile d'établir un calendrier ou de fixer des délais pour l'entrée en vigueur de mesures semblables en raison principalement de la pénurie des moyens mis en oeuvre et la position des problèmes d'urbanisme et d'aménagement du territoire dans l'échelle des priorités des ministères techniques.

Kigali, le 19 Octobre 1978

Pour le Service de la Planification  
MULINDANGABO Ambroise