



Assemblée générale

Distr. générale
31 janvier 2013

Original: français

Conseil des droits de l'homme

Vingt-deuxième session

Point 3 de l'ordre du jour

**Promotion et protection de tous les droits de l'homme,
civils, politiques, économiques, sociaux et culturels,
y compris le droit au développement**

Rapport de la Rapporteuse spéciale sur le logement convenable en tant qu'élément du droit à un niveau de vie suffisant ainsi que sur le droit à la non-discrimination à cet égard, Raquel Rolnik

Additif

Mission au Rwanda* **

Résumé

La Rapporteuse spéciale sur le logement convenable en tant qu'élément du droit à un niveau de vie suffisant ainsi que sur le droit à la non-discrimination à cet égard s'est rendu en visite officielle au Rwanda du 5 au 13 juillet 2012. Dans le présent rapport, elle examine avec la plus grande attention les politiques et programmes mis en œuvre dans les domaines du droit au logement et de la gestion foncière, notamment a) la villagisation (ou *Imidugudu*) ; b) le programme Bye Bye Nyakatsi ; c) la politique d'enregistrement des terres et de délivrance des titres ; d) les programmes de remembrement des terres ; ainsi que e) la planification urbaine de la ville de Kigali et les déplacements de populations qu'elle induit. Elle accorde aussi une attention spéciale à la situation spécifique des Batwas.

La Rapporteuse spéciale marque son appréciation au Gouvernement du Rwanda pour sa conception de la notion de logement décent. Les efforts consentis par le Gouvernement en vue de reconstruire l'État et la nation sont également salués, tout comme les résultats qu'il a obtenus dans la lutte contre la pauvreté et l'amélioration des conditions de vie des Rwandais.

* Le résumé du présent rapport est distribué dans toutes les langues officielles. Le rapport proprement dit, qui est joint en annexe au résumé, est distribué dans la langue originale et en anglais seulement.

** Soumission tardive.

La Rapporteuse spéciale souligne la nécessité pour le Gouvernement de s'assurer que tous les programmes en cours soient conçus et mis en œuvre conformément à ses obligations internationales. Elle indique aussi que les conditions de mise en œuvre de ces politiques posent potentiellement des questions de conformité aux standards internationaux applicables au droit à un logement décent. La Rapporteuse spéciale précise notamment qu'il importe d'assurer une participation authentique des populations concernées, et de mettre en place des voies de recours effectifs et efficaces pour les cas où des disputes adviendraient. La Rapporteuse recommande l'adoption de mesures temporaires spéciales en faveur des Batwas et appelle le Gouvernement à améliorer l'espace nécessaire à l'exercice des droits et libertés publiques indispensables à la défense du droit au logement. Enfin, elle préconise une évaluation participative des politiques en cours et un certain nombre de réformes, y compris législatives.

Annexe

[Anglais et français seulement]

**Rapport de la Rapporteuse spéciale sur le logement
convenable en tant qu'élément du droit à un niveau de vie
suffisant ainsi que sur le droit à la non-discrimination à cet
égard, Raquel Rolnik : Mission au Rwanda
(5 au 13 juillet 2012)**

Table des matières

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
I. Introduction	1–2	4
II. Contexte historique et géopolitique.....	3–9	4
III. Cadre juridique et politique relatif au droit au logement.....	10–13	5
IV. Interventions dans les domaines du foncier et du logement	14–35	7
A. Politique de villagisation (<i>Imidugudu</i>).....	14–21	7
B. Programme Bye Bye Nyakatsi.....	22–24	9
C. Programme d'enregistrement des terres et de délivrance de titres fonciers	25–30	10
D. Politique de remembrement des terres	31–35	11
V. Planification urbaine et déplacements forcés	36–44	12
VI. Situation spécifique des Batwas	45–49	14
VII. Conclusions et recommandations.....	50–56	16

I. Introduction

1. La Rapporteuse spéciale sur le logement convenable en tant qu'élément du droit à un niveau de vie suffisant, et à la non-discrimination à cet égard, a effectué une visite officielle au Rwanda du 5 au 13 juillet 2012, à l'invitation du Gouvernement. La Rapporteuse spéciale est reconnaissante au Gouvernement du Rwanda pour son invitation, ainsi que pour son soutien et sa coopération aussi bien pendant la préparation de sa mission qu'au cours de sa visite. La Rapporteuse spéciale remercie aussi les services du Conseiller chargé des droits de l'homme de l'équipe des Nations Unies au Rwanda pour l'appui qu'ils lui ont apporté.

2. Pendant sa mission, la Rapporteuse spéciale a rencontré les autorités rwandaises au plus haut niveau, notamment ministériel. Elle s'est également entretenue avec des représentants des entités de l'État aux niveaux stratégique et technique, des organisations de la société civile, des institutions indépendantes de recherche et diverses personnalités. En outre, la Rapporteuse spéciale s'est entretenue avec des représentants du Parlement rwandais et avec la Commission nationale des droits de l'homme. Elle s'est rendue dans les provinces du sud et de l'est, et a visité de nombreux quartiers aussi bien à l'intérieur de Kigali qu'à l'extérieur de la capitale, s'entretenant avec de nombreuses personnes vivant dans ces zones.

II. Contexte historique et géopolitique

3. Le contexte historique et géopolitique du Rwanda est encore marqué par le génocide de 1994, point culminant d'un conflit armé qui avait commencé dès 1990. Ce génocide a causé la mort d'environ 800 000 personnes entre avril et juillet 1994. Pendant cette période, comme avant, le contrôle de la terre a constitué un enjeu fondamental¹. La relation entre le génocide de 1994 et divers éléments de l'histoire sociopolitique et de la géographie du pays mérite d'être relevée.

4. En raison des violences liées à la compétition pour le pouvoir et le contrôle des ressources, ainsi qu'à l'identité, des vagues successives de migration ont eu lieu, principalement à la fin des années 50 et au milieu des années 90. Ainsi, la fin de la royauté et les violences qui s'en sont suivies ont occasionné un important exil des anciens dirigeants et de leurs proches à la fin des années 50. À la suite du génocide de 1994, les anciens exilés sont revenus en masse, en même temps que d'autres Rwandais quittaient le pays. Le Rwanda compte donc une importante population qui n'est revenue qu'après 1994, ainsi qu'une importante diaspora. Selon le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, il y a environ 115 000 réfugiés et demandeurs d'asile provenant de ce pays.

5. Des éléments distinctifs de géographie physique et humaine sont aussi indispensables à la compréhension de la situation actuelle du droit à un logement décent au Rwanda. Du point de vue de la géographie physique, d'une part, le territoire du Rwanda en fait l'un des plus petits pays d'Afrique par sa superficie (26 338 km²). En conséquence, la densité de la population (10.537.222 personnes selon le recensement d'août 2012) est particulièrement élevée, avec 416 habitants/km², ce qui en fait l'un des pays les plus densément peuplés de la planète. D'autre part, son relief très accidenté est composé de

¹ Les Accords d'Arusha, conclus entre le Gouvernement rwandais d'alors et le Front patriotique rwandais de Paul Kagamé, visaient à mettre fin à la guerre civile opposant les deux parties susmentionnées. Ils contiennent notamment de nombreuses dispositions relatives à la gestion foncière et à l'habitat, ce qui montre que ces questions représentaient déjà des sujets de tension.

nombreux terrains élevés et de collines. Ces données ont rendu, au fil des siècles, l'agriculture et l'élevage difficiles en raison de la rareté des surfaces favorables à ces activités. La terre est donc depuis longtemps un enjeu capital de la vie socioéconomique et politique du pays.

6. En conséquence de ce qui précède, mais aussi en raison d'éléments culturels et sociologiques, les établissements humains au Rwanda n'étaient pas groupés. Les familles étaient plutôt dispersées sur le territoire et les villages en tant qu'entités cohérentes d'existence sociale et de production économique n'étaient pas communs.

7. Aujourd'hui, le Rwanda demeure marqué par la douloureuse expérience du génocide, même si les indicateurs socioéconomiques montrent des avancées significatives : ainsi, l'extrême pauvreté a reculé, baissant de 40 % en 2000-2001 à 24 % en 2010-2011 ; la fréquentation scolaire s'est améliorée, et la proportion d'enfants inscrits au niveau secondaire a doublé depuis 2005. Des améliorations notables ont été enregistrées dans le domaine de l'habitat, avec des sources d'eau potable désormais accessibles à environ 74 % de la population, et un accès à des méthodes améliorées d'assainissement (latrines), qui est passé de 55 % en 2005-2006 à 73 % en 2010-2011.

8. Le Gouvernement met en œuvre de nombreux programmes dans les domaines du foncier et du logement. Ceux-ci incluent a) la politique de villagisation, qui consiste globalement à grouper les habitations autrefois dispersées ; b) le programme Bye Bye Nyakatsi qui a consisté à remplacer les maisons qui avaient des toits en paille par des maisons avec des toits en taule ; c) la politique d'enregistrement des terres et de délivrance des titres de propriété ; et d) le programme de remembrement des terres, qui vise à favoriser une agriculture à vocation commerciale.

9. Étant donné l'importance de la question foncière dans la culture et l'histoire récente du Rwanda, les nombreuses réformes en cours dans ce domaine se doivent d'être justes et inclusives. Il importe donc d'assurer que les réformes ou leur mise en œuvre ne deviennent pas confligènes à leur tour.

III. Cadre juridique et politique relatif au droit au logement

10. La Constitution de 2003 ne contient aucune référence explicite au droit au logement, quoiqu'elle reconnaisse le droit à la propriété privée (article 29) ainsi que le droit, plus spécifique, à la propriété privée de la terre (article 30). Le Rwanda est quand même partie à plusieurs conventions internationales qui protègent le droit à un logement décent, notamment le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples². En raison de l'article 190 de sa Constitution, qui dispose que « les traités ou accords internationaux régulièrement ratifiés ou approuvés ont, dès leur publication au journal officiel, une autorité supérieure à celle des lois organiques et des lois ordinaires (...) », le Rwanda est tenu par les dispositions pertinentes des conventions susmentionnées.

11. Les lois les plus pertinentes dans le cadre de l'examen mené par la Rapporteuse spéciale sont la loi n° 57/2007 du 15 décembre 2007 portant abrogation de la loi n° 06/98 du

² Depuis que la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples a estimé, dans la communication 155/96, *Social and Economic Rights Action Centre and the Center for Economic and Social Rights c. Nigeria*, qu'une lecture combinée des articles 14 (droit à la propriété), 16 (droit à la santé) et 18 (droit à la protection de la famille) de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples révélait l'existence d'un droit implicitement reconnu à un logement convenable, il est admis que ce droit est protégé par la Charte.

22 juin 1998 portant création, organisation et gestion du fonds de financement de l'habitat (qui ne fait que transférer ledit fonds à la Banque de l'habitat du Rwanda) ; la loi organique n° 08/2005 du 14 juillet 2005 portant régime foncier ; et la loi n° 18/2007 du 19 avril 2007 portant expropriation pour cause d'utilité publique. Une série d'actes réglementaires gouverne aussi divers aspects du droit au logement dans le pays, notamment l'arrêté présidentiel n° 53/01 du 12 octobre 2006 portant structure, compétence et fonctionnement du Service du Conservateur des titres fonciers ; l'arrêté présidentiel n° 30/01 du 29 juin 2007 déterminant le nombre exact des années de bail des terres ; l'arrêté ministériel n° 002/2008 du 1^{er} avril 2008 portant modalités d'enregistrement des terres et l'arrêté ministériel n° 14/11.30 du 21 décembre 2010 fixant les modalités de remembrement et d'exploitation des propriétés foncières. Enfin, de nombreuses politiques encadrent divers aspects du droit au logement, dont la politique nationale pour l'habitat urbain (2008) ; le Plan directeur de la ville de Kigali (2007) ; la politique d'établissements humains (2004) ; et la politique foncière (2004).

12. D'une manière générale, ces textes s'emploient à consacrer une meilleure égalité entre les Rwandais. Ceci est le cas de la loi de 2005 sur le régime foncier, qui affirme l'égalité des époux ainsi que celle des descendants au premier degré dans la propriété foncière. Ces textes sont également porteurs d'une claire volonté des autorités de moderniser le pays sur la base des exigences de l'économie de marché, comme il sera démontré au chapitre ci-après sur la politique de remembrement des terres. En fait, la régularisation de la tenure foncière et la libéralisation du marché de la terre constituent des éléments importants de la stratégie de développement économique du pays. La Rapporteuse aimerait, à cet égard, rappeler au Gouvernement que l'ouverture à l'économie de marché doit s'accompagner d'actions spécialement dédiées à la protection des pauvres et de tous les groupes les plus vulnérables. Enfin, le rôle de la puissance publique est parfois prépondérant, et pourrait ouvrir voie à des abus potentiels, comme dans le cas de la loi de 2007 sur les expropriations pour cause d'utilité publique.

13. Au total, la Rapporteuse spéciale se félicite que l'État du Rwanda soit juridiquement obligé de prendre toutes les mesures appropriées, au maximum de ses ressources disponibles, afin d'assurer la réalisation progressive du droit à un logement décent. Comme l'a rappelé le Comité sur les droits économiques, sociaux et culturels, une telle action doit être basée sur le principe d'égalité et de non-discrimination, ainsi que sur la nécessité de protection de la dignité humaine. De plus, certaines mesures destinées à la pleine réalisation du droit à un logement décent sont d'application immédiate, compte non tenu des ressources disponibles : a) abstention de pratiques de nature à compromettre la réalisation du droit à un logement décent ; b) action prioritaire en faveur des groupes vivant dans des conditions défavorables, notamment en cas de dégradation générale des conditions de vie et de logement imputable à la politique de l'État ; c) adoption d'une stratégie nationale chiffrée pour la réalisation du droit au logement, élaborée sur la base de larges et authentiques consultations ; et d) surveillance constante de la situation du droit au logement, notamment dans la mesure où les groupes les plus vulnérables sont concernés³.

³ Comité des droits économiques, sociaux et culturels, *Observation générale n° 4 : le droit à un logement suffisant*, 13 décembre 1991.

IV. Interventions dans les domaines du foncier et du logement

A. Politique de villagisation (*Imidugudu*)

14. Dans un pays où la population a traditionnellement vécu dans des habitations dispersées, la politique de villagisation consiste à promouvoir l'établissement des populations de manière regroupée au sein de centres ruraux planifiés et préconstruits, appelés « imidugudu » en Kinyarwanda. Selon le Gouvernement, la politique d'imidugudu a été initiée et est mise en œuvre en vue d'améliorer les conditions de logement et de vie des populations.

15. Cette politique, déjà présente dans les Accords d'Arusha d'août 1993⁴, répond à plusieurs exigences : a) faciliter la provision de services et d'infrastructures sociaux de base à moindre coût ; b) assurer une utilisation plus rationnelle des terres (déjà rares) aux fins d'habitation mais aussi d'agriculture et, de ce fait, participer à la promotion de la croissance et à la réduction de la pauvreté ; c) contribuer à la réconciliation en assurant des agglomérations ethniquement mixtes ; d) améliorer la sécurité ; et e) faciliter la mobilisation des populations pour la mise en œuvre des divers politiques et programmes conçus par les autorités. La mise en œuvre de la politique d'imidugudu a été accélérée pendant les dernières années, si bien que la proportion de la population vivant dans des imidugudu est passée de 18 % en 2005 à 39 % en 2011⁵. Ce taux de mise en œuvre est indicatif de la grande capacité du Gouvernement à mobiliser l'administration aux niveaux central et local, ainsi que les populations, pour la mise en œuvre des politiques et programmes qu'il adopte.

16. Au plan strictement théorique, la politique de villagisation est donc une initiative digne d'être promue, parce qu'elle est généralement en accord avec l'idée de décence du logement, telle que conçue par le Comité des droits économiques, sociaux et culturels dans son Observation générale n° 4 (1991). En effet, le Comité estime que l'adéquation du logement consiste entre autres en la sécurité légale de l'occupation ; en l'existence de services, matériaux, équipements et infrastructures ; et en son habitabilité. En l'occurrence, le Gouvernement rwandais comprend le droit à un logement adéquat comme le droit à un habitat décent, c'est-à-dire la possibilité pour les titulaires du droit de vivre dans la paix, la sécurité et la dignité, avec un accès aux services et infrastructures de base, ainsi qu'à des opportunités socioéconomiques. La Rapporteuse spéciale voudrait à cet égard marquer son appréciation au Gouvernement pour cette conception de la notion de logement décent.

17. Ce concept est bien reflété par l'imudugudu-pilote de Nyagatovu dans la province de l'est, préconstruit par le Gouvernement et doté d'infrastructures de base accessibles gratuitement (eau courante, électricité, biogaz). Les anciens habitants des terres où se situe désormais Nyagatovu ont reçu compensation, tandis que les nouveaux habitants du site n'ont été déplacés qu'une fois les infrastructures en place. Le Gouvernement a aussi mis en place des activités génératrices de revenus, qui représentent un moyen de lutte contre la

⁴ L'article 28 du Protocole d'Accord (des Accords d'Arusha) sur le rapatriement des réfugiés rwandais et la réinstallation des personnes déplacées dispose en effet que : « La Commission de mise en œuvre du rapatriement procédera à l'aménagement des sites d'installation. Ces sites seront dotés d'infrastructures socioéconomiques de base telles que les écoles, centres de santé, eau, routes d'accès... L'habitat dans ces sites sera conçu sur le modèle de l'habitat groupé de type de "villages" pour favoriser la création de pôles de développement en milieu rural et rompre avec le schéma traditionnel de l'habitat dispersé ».

⁵ National Institute of Statistics of Rwanda, *The third integrated household living conditions survey* (2011).

pauvreté. Les entretiens de la Rapporteuse spéciale avec les habitants de Nyagatovu indiquent que les conditions de vie de ces derniers se sont améliorées grâce à leur déplacement vers leur lieu d'établissement actuel. Ils ont par exemple souligné avoir un accès plus facile à l'eau et être désormais propriétaires de leurs logements. Cet umudugudu-type, qui est tout à l'honneur du Gouvernement, n'est cependant pas susceptible d'être multiplié à l'échelle nationale, en raison notamment des contraintes économiques et financières du pays.

18. Les avantages certains de la politique d'imidugudu énumérés ci-dessus ne sauraient cependant occulter les difficultés que sa mise en œuvre a parfois causées, et qui posent potentiellement des questions de conformité de cette politique aux standards internationaux applicables au droit au logement. En effet, la villagisation a souvent conduit à des déplacements forcés de populations vers des sites non encore pourvus d'infrastructures et services de base. Dans plusieurs imidugudu visités par la Rapporteuse spéciale, les habitants ont indiqué que leurs conditions de vie ne s'étaient pas améliorées et que les services de base tels que l'eau et l'électricité n'étaient accessibles qu'à titre onéreux. Quelques habitants ont aussi exprimé leurs préoccupations quant à l'absence de participation effective et de transparence dans les échanges de terres qu'exigent souvent l'établissement d'imidugudu. Dans la même veine, la Rapporteuse spéciale a constaté l'absence de facilités d'assainissement dans de nombreux imidugudu qu'elle a visités. En réalité, la villagisation n'aboutit donc pas toujours, contrairement à la rhétorique officielle, à une amélioration des conditions de vie des populations et à un meilleur accès aux infrastructures et services.

19. La mise en œuvre de cette politique implique des déplacements de populations. La Rapporteuse spéciale a, à cet égard, rencontré des habitants d'imidugudu qui lui ont indiqué avoir été déplacés par la force. D'autre part, les imidugudu sont établis sur des terres obtenues par la puissance publique, soit par des échanges, soit par la mise en commun de parcelles distinctes, souvent sous la pression des autorités locales.

20. La Rapporteuse spéciale est d'avis que l'établissement de villages doit se faire en pleine consultation avec les populations concernées ; que le consentement libre et éclairé de ces dernières doit être recherché ; que les personnes parties à des échanges de terres ou victimes d'expropriations doivent être compensées avant que lesdites transactions aient lieu, en accord avec la loi n° 18/2007 19 avril 2007 portant expropriation pour cause d'utilité publique ; que les personnes déplacées vers des imidugudu doivent jouir dans leur nouveau lieu d'établissement de conditions au moins égales à celles dont elles jouissaient sur leur site précédent ; que les déplacements de populations ne doivent jamais aboutir à une détérioration de leurs conditions de vie et qu'un système administratif ou juridictionnel de contestation des transactions découlant de cette politique doit être mis en place. Les conflits fonciers résultant des transactions rendues nécessaires par la villagisation ne doivent pas être tus ou niés, mais réglés de manière juste, équitable et transparente sur la base du droit. Ces conditions sont indispensables à la consolidation de la paix et de la réconciliation.

21. La Rapporteuse spéciale invite en conséquence le Gouvernement à procéder à une évaluation de la politique de villagisation afin d'en identifier les succès et échecs, et d'entreprendre ensuite des actions correctrices, de sorte à s'assurer que les exemples problématiques dont elle a eu connaissance soient des exceptions qui puissent être rapidement détectées et améliorées. Quoique consciente du rôle et des efforts consentis par les autorités en matière de sensibilisation des populations sur les aspects positifs des programmes et politiques menés, elle invite le Gouvernement à renoncer à l'idée que les élites dirigeantes sauraient mieux que les populations de base ce qui convient à ces dernières, et à toujours assurer des consultations effectives et réelles.

B. Programme Bye Bye Nyakatsi

22. Dans le cadre de la modernisation et de la villagisation, le Gouvernement a aussi conçu et mis en œuvre le programme Bye Bye Nyakatsi. Ce programme a consisté à interdire les maisons avec des toits en paille (*nyakatsi*), et à les remplacer par des maisons avec des toits en taule ou, plus rarement, en tuiles. Mise en œuvre de façon très effective entre janvier et juin 2011, la politique Bye Bye Nyakatsi a abouti à la destruction des logements couverts de paille et à leur remplacement par des toits métalliques, dans 98 % des cas. Selon les termes de référence de cette politique, les objectifs spécifiques étaient entre autres d'assister toutes les personnes vivant dans des maisons coiffées de paille à s'établir dans des imidugudu où elles disposeraient de logements coiffés de taule, de pourvoir les familles vulnérables en matériaux de construction et de mobiliser les familles qui en étaient capables pour construire elles-mêmes des logements décentes⁶.

23. Selon les autorités, la mise en œuvre du programme Bye Bye Nyakatsi a été accompagnée de campagnes de sensibilisation et de mobilisation, de sorte que les déplacements de populations et les destructions de logements ont été consentis par les personnes concernées. En pratique cependant, la mise en œuvre avec empressement de la politique Bye Bye Nyakatsi a souvent abouti à des destructions de logements et, en conséquence, à de nombreux sans-abris. La Rapporteuse a reçu de nombreux témoignages faisant état d'un usage excessif de la force dans la mise en œuvre du programme Bye Bye Nyakatsi, comme l'a rapporté la presse⁷. La Rapporteuse a également eu connaissance d'un cas d'emprisonnement d'un prêtre qui avait publiquement jugé le programme inopportun⁸. La Rapporteuse a aussi constaté avec préoccupation que de nombreux logements désormais recouverts de taule ne disposaient pas de facilités d'assainissement, même pas de fosses septiques. Enfin, l'extrême rapidité de mise en œuvre du programme est potentiellement problématique, parce qu'elle a manifestement laissé très peu d'espace aux consultations et à une participation authentique des populations concernées.

24. La Rapporteuse spéciale aimerait rappeler au Gouvernement que l'appréciation de la décence d'un logement ne saurait se limiter à la nature du matériau de sa toiture. La décence d'un logement n'implique pas seulement l'amélioration des conditions de vie par rapport à la situation antérieure, mais suppose aussi la présence de conditions de nature à assurer la dignité, la santé et la sécurité de ses habitants, ainsi que la disponibilité de services et infrastructures de base. Il est à noter que de nombreux logements désormais recouverts de taule ne disposent pas de facilités d'assainissement, ce que la Rapporteuse a pu constater elle-même lors de ses visites dans les provinces de l'est et du sud. Cet état de fait conduit à poser des questions concernant la conformité des conditions de mise en œuvre du programme Bye Bye Nyakatsi aux standards internationaux relatifs au droit au logement. La Rapporteuse spéciale invite donc le Gouvernement à s'assurer que la mise en œuvre de ses programmes relatifs à l'habitat soit en ligne avec le concept du droit à un logement décent, tel que défini plus haut. La Rapporteuse invite aussi le Gouvernement à mener une évaluation *a posteriori* de la mise en œuvre de ce programme, et à accorder une

⁶ Lettre n° 2075/07.01 du 27 décembre 2010, adressée par le Ministre du gouvernement local aux ministres de la défense, de la sécurité intérieure, au chef d'état-major des armées, au commissaire général de la police et à diverses autorités locales, transmettant les termes de référence de l'équipe chargée de la mise en œuvre du programme de logement, disponible à http://www.minaloc.gov.rw/fileadmin/documents/Minaloc_Documents/ToRs%20Nyakatsi%20eradication%20signed%20dec%202010.pdf (visité le 20 septembre 2012).

⁷ Igihe, « Bye Bye Nyakatsi : Govt admits use of force » (26 mai 2011), disponible à <http://en.igihe.com/news/bye-bye-nyakatsi-govt-admits-use-of-force> (visité le 29 octobre 2012).

⁸ Consultations de la Rapporteuse spéciale, Kigali.

juste réparation aux personnes ayant subi des violations de leurs droits du fait de la mise en œuvre du programme Bye Bye Nyakatsi.

C. Programme d'enregistrement des terres et de délivrance de titres fonciers

25. L'importance de la terre dans l'accès au logement et la sécurité de la tenure explique l'intérêt de la Rapporteuse spéciale pour le processus, en cours au Rwanda, d'enregistrement et de délivrance de titres aux titulaires de droits sur les terres. Quoique le mandat de la Rapporteuse vise spécifiquement le logement, l'étroitesse du lien entre droit au logement et droit foncier rend indispensable une analyse du processus de réforme foncière. Cette analyse concernera donc incidemment les terres à usage agricole, commercial et autres⁹.

26. La politique d'enregistrement des terres menée vise à offrir une meilleure sécurité de la tenure foncière, à résoudre les nombreux et parfois anciens conflits fonciers, et à moderniser la gestion de la terre pour la rendre plus conforme aux exigences de l'économie de marché. Elle est également destinée, à terme, à la mise en place d'un registre foncier national unique, ainsi qu'à l'amélioration de la planification et de la transformation de l'agriculture. Telle que prévue par la loi foncière de 2005, la politique d'enregistrement des terres et de délivrance de titres traite de nombreux aspects de la question. Elle consacre de nombreuses avancées, telles que l'égalité de droit et la prohibition de toute discrimination fondée sur le sexe, la nationalité ou l'origine dans la possession et l'usage de la terre. Elle présente donc des aspects positifs, tels que le droit égal pour les époux de posséder la terre et l'égalité de droit entre tous les descendants au premier degré. Ces avancées sont conformes à la Constitution du Rwanda et à ses obligations internationales. La réforme foncière prévoit aussi une exemption fiscale pour les contribuables possédant moins de deux hectares de terre, élément positif qui contribue à une certaine amélioration de l'égalité entre contribuables. La grande capacité de mobilisation et de mise en œuvre dont l'État et ses structures font montre dans ce processus est aussi à saluer.

27. Le processus est piloté par Office rwandais des ressources naturelles, avec l'appui de divers partenaires au développement, tels que l'Union européenne, la coopération britannique (DFID) et la Hollande. Il consiste en la régularisation de la possession et de l'occupation foncière parcelle par parcelle et cellule par cellule. Il a commencé par une phase pilote qui s'est déroulée de 2007 à 2009. Le Gouvernement a ensuite adopté une feuille de route stratégique en mars 2008.

28. Selon le Gouvernement, le processus d'enregistrement des terres et de délivrance des titres fonciers a démarré avec la préparation et la production de plans de masse (*field sheet production*) au niveau de chaque cellule, à l'aide de photographies aériennes et d'autres moyens techniques considérables. Une série de réunions publiques destinées à la sensibilisation des populations sur le processus est ensuite organisée ; ces réunions portent notamment sur le rôle des comités d'adjudication et les droits des personnes. L'étape suivante consiste en la démarcation des parcelles par des géomètres, les comités d'adjudication et les populations habitant le voisinage. Les disputes éventuelles sont alors enregistrées et des frais sont payés, avant la délivrance d'un reçu. Les cartes sont alors numérisées à l'aide d'ArcGIS, puis les données sont saisies dans un système d'information central. Une nouvelle phase de contestations et de corrections a alors lieu au niveau local. Les titres ne sont imprimés et délivrés qu'à la fin de ce processus.

⁹ La loi précitée prévoit les usages suivants : habitat, commerce et industrie, loisirs, agriculture, espaces verts, etc.

29. Le processus décrit ci-dessus souffre tout de même d'insuffisances importantes. Tout d'abord, de l'avis-même du Gouvernement (par le truchement de son Conseil consultatif sur la gouvernance), très peu de Rwandais comprennent la loi de 2005, qui régit le foncier dans le pays. En effet, une étude menée en octobre 2010 auprès des populations de Kigali révèle que moins de 10 % d'entre elles comprennent la loi sur le foncier. La même étude indique que seulement 11,6 % des populations de Kigali sont au courant de la loi sur les expropriations pour cause d'intérêt public¹⁰. De plus, la technicité du processus d'enregistrement des terres et de délivrance des titres le rend difficilement accessible à tous. Par exemple, des interviews menées en 2010 montrent que les difficultés des communautés rurales à s'adapter au nouveau cadre juridique ont été sous-estimées et qu'il existe des incohérences entre la loi et les règles coutumières successorales qui prévalent encore en dehors des centres urbains¹¹. Il n'y a donc pas de garantie que la politique en cours résoudra, à moyen et long termes, les conflits fonciers, puisque rien n'assure que les populations des zones rurales continueront d'enregistrer systématiquement les transactions foncières qui s'opéreront.

30. Les faits évoqués ci-dessus sont l'expression d'un déficit sérieux de participation et d'adhésion des personnes affectées par ces politiques et programmes.

D. Politique de remembrement des terres

31. Dans le cadre de la politique d'enregistrement des terres et de délivrance des titres, le Gouvernement a aussi initié un programme de « remembrement et d'exploitation des propriétés foncières » qui consiste en « l'unification des propriétés foncières dont on estime l'exploitation plus aisée et productive que celle des parcelles morcelées », et dont les objectifs sont « le développement rural et la transformation de l'agriculture pour l'augmentation de la production agricole et l'amélioration des conditions de vie des populations rurales »¹². En pratique, l'espace libéré par le regroupement des sites anciennement utilisés à d'autres fins est identifié, délimité et consacré soit à une culture unique, soit à un nombre très limité de cultures. Lesdites cultures doivent nécessairement être tournées vers les besoins du marché, selon l'arrêté sur le remembrement des terres. Ces activités agricoles sont menées par des groupes de paysans organisés soit en coopératives d'exploitation agricole, en entreprises d'exploitation agricole ou autour de contrats d'exploitation agricole facilités. Dans tous ces cas, la terre est considérée comme apport et revêt une valeur numéraire, dont l'usage est destiné à produire des bénéfices. Le processus tout entier est donc profondément marqué par la volonté de l'évolution d'une agriculture vivrière ou de subsistance vers une agriculture destinée à la commercialisation. Il s'agit *in fine* d'un programme d'intensification de l'agriculture, au service duquel est mis un type d'arrangement foncier particulier.

32. La Rapporteuse spéciale aimerait saluer les résultats auxquels les politiques en question ont contribué. Selon les autorités, la politique de démembrement des terres, couplée à celle de l'intensification d'une agriculture à vocation commerciale, a amélioré la production agricole du pays.

¹⁰ Rwanda Governance Advisory Council, (connu aussi comme le Rwanda Advisory Board), *Land Management and Administration in Kigali City: A Citizen Perception Survey*, June 2011.

¹¹ RCN Justice et Démocratie (2010) *Legal Empowerment and Customary Law in Rwanda. Report of pilot project concerning community level dispute resolution and women's land rights*. Veldman, M., Lankhorst M. Drat 01/11/10.

¹² Arrêté ministériel n° 14/11.30 du 21 décembre 2010 fixant les modalités de remembrement et d'exploitation des propriétés foncières.

33. À propos du choix des cultures pratiquées de manière intensive, il a été signalé à la Rapporteuse spéciale que l'espace alloué à la participation des populations concernées était plutôt limité. La Rapporteuse aimerait attirer l'attention du Gouvernement sur le fait qu'imposer des cultures à vocation commerciale aux populations pourrait mettre en péril la variété de l'agriculture vivrière et, de ce fait, la sécurité alimentaire des populations en cas de contraction de l'économie. Il est en conséquence indispensable pour les populations, notamment rurales, de continuer la pratique d'une agriculture destinée à la subsistance quotidienne.

34. Comme indiqué par le Comité des droits économiques, sociaux et culturels dans son Observation générale n° 4 (1991), il existe un lien étroit entre le droit à un logement décent et certains droits civils et politiques. À cet égard, les entretiens menés par la Rapporteuse spéciale avec les différentes parties prenantes, notamment les organisations de la société civile, ont mis en lumière l'existence d'une pratique très répandue de l'autocensure, indicative d'un sentiment de crainte de critiquer ouvertement les programmes et politiques menés par le Gouvernement. Ce climat, qui limite la liberté d'expression et d'association des activistes et défenseurs des droits de l'homme, est de nature à porter atteinte à la participation authentique des populations à la mise en œuvre des politiques relatives au foncier et au logement, et est peu propice à la réalisation du droit à un logement convenable. Il incombe donc aux autorités de prendre les mesures nécessaires pour convaincre les populations que le droit à la liberté d'expression est pleinement garanti. Cette garantie doit être accordée sans exigence préalable que le dialogue soit « constructif » et les critiques exprimées, « fondées sur des bases solides ».

35. Au total, les politiques de villagisation, d'enregistrement des terres et de délivrance des titres, de remembrement, ainsi que le programme Bye Bye Nyakatsi ont connu des niveaux de consultation et de participation insuffisants, comme la Rapporteuse spéciale l'a appris au cours de ses entretiens avec des populations affectées. D'autre part, la rapidité d'exécution de certaines de ces politiques est potentiellement dangereuse, parce qu'elle laisse peu d'espace à des recours éventuels contre les transactions foncières provoquées par les programmes en question. Le nombre de disputes et de plaintes résultant des transactions foncières occasionnées par ces programmes semble être minimisé par les autorités. Cependant, les disputes foncières de toute nature constituent plus de 80 % des plaintes reçues par l'Ombudsperson pendant les mois de mai, juin et juillet 2012. En effet, sur 216 plaintes reçues en mai, 176 concernaient des litiges fonciers ; en juin, 201 affaires portaient sur la terre, sur les 244 affaires reçues ; à la date du 11 juillet 2012, 122 des 151 demandes d'intervention reçues par les services de l'Ombudsperson étaient aussi relatives à des litiges fonciers. Si le Gouvernement souhaite consolider les avancées déjà enregistrées dans les domaines de la paix, de la sécurité et de l'économie, il doit créer sans attendre un espace de consultation et de contestation authentique des programmes en cours dans le domaine du foncier et du logement. Il doit également conduire le plus tôt possible, à intervalles réguliers, des évaluations qui tiennent compte de ses obligations en matière de droits de l'homme.

V. Planification urbaine et déplacements forcés

36. Dans son effort de modernisation du pays et conformément à la Vision 2020, le Gouvernement a développé un Plan directeur pour la ville de Kigali, finalisé en 2007. Ce plan prévoit l'amélioration des établissements spontanés actuels, qui sont habités par la majorité des habitants de Kigali au moment de la rédaction du présent rapport. Ce plan projette aussi l'amélioration de la provision d'eau potable et de l'accès aux infrastructures d'assainissement, puisque la majorité des habitants de Kigali ne disposent pas d'eau potable dans leurs maisons. Ils ont cependant accès à des latrines à fosses.

37. En vue de mettre en œuvre le Plan directeur de la ville de Kigali, des plans de districts détaillés doivent être préparés. Le premier plan finalisé concerne le district de Nyarugenge et le centre des affaires, qui couvrent pratiquement l'aire de la ville et qui disposent donc des meilleures infrastructures. La plus grande partie de cet espace est destinée à devenir le centre des affaires et un quartier résidentiel de haut niveau. En conséquence, les petits propriétaires à faible revenu résidant sur cet espace ont été déplacés.

38. La Rapporteuse spéciale souligne que le type d'infrastructures d'assainissement disponible n'est pas le moyen d'assainissement idéal pour les grandes agglomérations ; il est plus adapté au monde rural. En effet, du fait de la taille de la population et des besoins en assainissement, des latrines dotées de fosses en nombre élevé sont, à long terme, susceptibles de représenter un danger pour la santé, l'assainissement et les nappes phréatiques.

39. Les déplacements de populations occasionnés par la mise en œuvre du Plan directeur de la ville de Kigali posent des problèmes de conformité aux standards internationaux applicables. En effet, la loi de 2005 dispose que la pleine propriété foncière n'est accessible qu'aux personnes qui utilisent la terre en conformité avec le schéma directeur d'allocation, d'aménagement et d'utilisation des terres adoptées par les instances compétentes. Les petits propriétaires de parcelles situées dans les zones destinées à devenir le centre des affaires et des quartiers résidentiels de haut niveau se trouvent donc dans l'incapacité de construire des logements ou bâtiments à usage commercial du niveau requis. En conséquence, ils sont obligés de céder leurs propriétés sous la pression du marché. Cela pose un réel problème d'intégrité du consentement à céder.

40. Dans la mise en œuvre du Plan directeur de la ville de Kigali, il y a eu aussi de nombreuses expropriations dites « pour cause d'utilité publique ». En effet, des centaines de propriétaires ont été expropriés, et leurs maisons, démolies, notamment dans les quartiers de Kiyovu et de Kimicanga. Le régime juridique applicable en la matière prévoit que l'État est la seule personne à ordonner des expropriations pour cause d'utilité publique, que lesdites expropriations doivent se faire moyennant une indemnité juste et préalable, et que notification doit être donnée aux personnes à exproprier quatre-vingt-dix jours avant l'exécution de l'expropriation. En l'espèce, les personnes expropriées de Kiyovu et de Kimicanga ont eu le choix entre une compensation en numéraire et leur relocation sur un site de Batsinda, quartier situé à une quinzaine de kilomètres du centre-ville. Les entretiens de la Rapporteuse spéciale avec des personnes relogées à Batsinda ont révélé que l'accès de celles-ci à de nombreux services, opportunités d'emploi et infrastructures était rendu plus difficile du fait de leur déplacement, et que leurs nouveaux logements étaient en général moins spacieux que leurs habitations précédentes, même si ces dernières étaient parfois de moindre qualité. Il a également été porté à l'attention de la Rapporteuse que dans certains cas, des déplacements ont été faits avant la résolution des disputes relatives aux compensations. Ces vagues de déplacements et d'expropriations n'ont en fait pas réglé le problème de l'habitat spontané, mais l'ont simplement éloigné du centre-ville, pour des raisons essentiellement liées au marché et à l'esthétique ; pour preuve, la proportion des habitants de Kigali vivant dans des habitations spontanées et non planifiées a augmenté, passant de 48,8 % en 2005 à 62,6 % en 2010.¹³ La Rapporteuse est donc d'avis que la priorité du Gouvernement devrait être l'amélioration *in situ* des habitations, plutôt que le déplacement des populations les moins aisées vers des zones où leurs conditions d'existence ne connaissent pas d'amélioration réelle.

¹³ National Institute of Statistics of Rwanda, *The third integrated household living conditions survey (EICV3)*, pp 58-59.

41. La loi n° 18/2007 du 19 avril 2007 portant expropriation pour cause d'utilité publique comporte également de nombreuses dispositions qui sont potentiellement en désaccord avec les standards internationaux pertinents. La principale disposition est relative à la définition même du concept d'utilité publique. Hormis les travaux publics prévus par la liste non exhaustive de l'article 5 de la loi, l'article 2 définit les opérations d'utilité publique comme des « travaux de l'État, des établissements publics, des organisations non gouvernementales, des associations légalement reconnues œuvrant dans le pays, ou ceux d'une personne physique visant l'intérêt public. Les travaux relatifs à l'exécution des plans directeurs d'urbanisme et d'aménagement du territoire national en général, les infrastructures et tous les autres travaux d'intérêt public (...) déterminés par arrêté du Ministre ayant l'expropriation pour cause d'intérêt public dans ses attributions, de sa propre initiative ou à la demande des personnes concernées sont aussi des opérations d'utilité publique ». En pratique, cette très large définition de l'utilité publique, qui n'exclut pas *expressis verbis* les activités par exemple menées à titre lucratif par des personnes privées est problématique et susceptible d'aboutir à un détournement de la notion. À Kiyovu par exemple, des personnes ont été expropriées de parcelles qui ont été vendues à des investisseurs privés pour la construction d'immeubles à caractère commercial de haut niveau qui demeuraient, au moment de la visite de la Rapporteuse spéciale, inoccupés en raison de leurs coûts locatifs exorbitants. De même, de nombreux terrains où des habitations avaient été détruites depuis plusieurs mois demeuraient encore vides, faute d'acquéreurs.

42. En somme, la conception de la ville telle que reflétée par le Plan directeur de la ville de Kigali fait peu de place à un habitat à caractère social de qualité. Au cours de sa mission, la Rapporteuse s'est entretenue avec de nombreux acteurs pertinents, qui ont reconnu l'absence de projet d'envergure dans le domaine des logements sociaux, notamment dans les zones urbaines. Les initiatives menées par l'institution nationale de sécurité sociale dans le domaine du logement ne visent pas non plus à pourvoir les classes moyennes et les populations vulnérables en logements de qualité. Il importe en conséquence que le Gouvernement consente davantage d'efforts pour mettre en place des programmes authentiques d'accès au logement, qui visent aussi les catégories les moins nanties de la société rwandaise. La Rapporteuse est également d'avis que les lois et politiques en vigueur ne sont pas systématiquement mises en œuvres, comme en témoignent notamment les expropriations basées sur les exigences du marché et la non-compensation dans des délais raisonnables de nombreuses personnes expropriées. Le caractère inclusif de l'aménagement urbain de Kigali n'est pas non plus assuré, ce qui contrevient à la Vision 2020.

43. Il est également urgent que le Gouvernement mette en place des programmes d'amélioration des habitations spontanées afin de réaliser, de manière progressive mais systématique, le droit à un logement pour tous.

44. La Rapporteuse aimerait enfin indiquer que le type d'infrastructures d'assainissement disponible à Kigali n'est pas un moyen d'assainissement adéquat pour les grandes agglomérations, mais est plus adapté au monde rural. En effet, du fait de la taille de la population et des besoins en assainissement, des latrines dotées de fosses en nombre élevé sont, à long terme, susceptibles de représenter un danger pour la santé, l'assainissement et les nappes phréatiques.

VI. Situation spécifique des Batwas

45. D'un point de vue conceptuel, le Gouvernement est opposé aux concepts d'autochtonie, d'indigénat et de minorité. Ces concepts, quoiqu'opératoires en droit

international des droits de l'homme, sont perçus par les pouvoirs publics comme porteurs de divisions, tout comme celui d'« ethnies »¹⁴. Si l'identité d'aucun groupe ne semble a priori niée, la possibilité que des groupes spécifiques souffrent de discriminations directes ou indirectes du fait de leur identité existe bel et bien. Plusieurs mécanismes de promotion et de protection des droits de l'homme, y compris les mécanismes spéciaux de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples ont jugé que les Batwas du Rwanda étaient des populations « autochtones »¹⁵. Le Gouvernement a plutôt choisi de qualifier ces populations « d'historiquement marginalisées », en estimant leur nombre d'environ 25 000 à 30 000¹⁶.

46. Les Batwas, présents aussi dans plusieurs pays de la région des Grands lacs, se perçoivent et se définissent eux-mêmes comme un groupe ayant un mode de vie spécifique, et constituant une minorité ou une population indigène. Le droit de chaque personne de s'identifier, individuellement ou avec d'autres, comme appartenant à un groupe indigène ou à une minorité est bien établi en droit international des droits de l'homme et sert de critère principal à la définition de l'existence de minorités ou de populations indigènes¹⁷.

47. La Rapporteuse a consulté aussi bien des représentants d'organisations non gouvernementales supportant les Batwas que des populations Batwas elles-mêmes. Elle s'est notamment rendue dans l'umudugudu de Karubibi. Elle a pu y constater les conditions particulièrement difficiles dans lesquelles vivent les populations Batwas. L'initiative prise par la Première Dame du Rwanda de construire des logements pour les populations de cet umudugudu est certes louable, mais elle ne répond qu'insuffisamment aux exigences du droit international des droits de l'homme relatives au droit à un logement décent. Les maisons que la Rapporteuse a visitées dans cet umudugudu ne disposent ni de facilités d'assainissement adéquates, ni d'eau potable. Les enfants des communautés de cet umudugudu ont un accès difficile à l'école, la plus proche étant située à plusieurs kilomètres du site d'habitation.

48. Les entretiens de la Rapporteuse spéciale ont également révélé que la population rwandaise perçoit les Batwas selon des stéréotypes et préjugés très négatifs. En conséquence, les populations Batwas sont souvent utilisées pour des emplois et des travaux perçus comme dégradants et mal rémunérés. En général, les inégalités parfois structurelles auxquelles les populations font face les mettent dans une position beaucoup plus vulnérable que les autres segments du peuple, dans l'accès et l'exercice de tous les droits de l'homme. Ces populations ont ainsi un accès plus marginal à la terre, à la propriété foncière et à un logement décent.

49. Au-delà des efforts déjà consentis en faveur de tous les groupes dits historiquement marginalisés, la Rapporteuse spéciale aimerait attirer l'attention du Gouvernement sur la nécessité d'accorder une attention particulière aux Batwas, afin de corriger d'urgence les inégalités dont ils souffrent dans tous les domaines de la vie économique, sociale et politique du pays. La reconnaissance de leur statut particulier, telle que recommandée par le Groupe de travail sur les populations autochtones de la Commission africaine des droits de

¹⁴ Consultations de la Rapporteuse spéciale avec des membres du Parlement, Kigali, 9 juillet 2012. Il est notable cependant que la Constitution du Rwanda elle-même fasse clairement référence à l'« ethnies » dans ses articles 11 et 58. Il s'agit donc d'une réalité qui existe aussi au Rwanda et qui ne saurait être niée, comme le recommande l'experte indépendante sur les questions relatives aux minorités, Gay McDougall, dans son rapport sur le Rwanda (A/HRC/19/56/Add.1).

¹⁵ Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, et International Work Group for Indigenous Affairs, *Rapport du Groupe de travail de la Commission africaine sur les populations/communautés autochtones : Mission en République du Rwanda* (1-5 décembre 2008).

¹⁶ Ministry of Local Government, *National Social Protection Strategy* (January 2011).

¹⁷ A/HRC/19/56/Add.1, par. 12 et 13.

l'homme et des peuples, semble la voie appropriée qui mènera à la mise en place de mesures temporaires spéciales destinées à corriger les discriminations passées dont ces populations continuent d'être les victimes.

VII. Conclusions et recommandations

50. L'approche théorique à la notion de logement décent adoptée par le Gouvernement est digne d'éloges. Les efforts consentis par le Gouvernement en vue de reconstruire l'État et la nation doivent également être salués, tout comme les résultats qu'il a obtenus dans la lutte contre la pauvreté et l'amélioration des conditions de vie des Rwandais. Ainsi, des progrès ont été enregistrés dans de nombreux domaines, notamment l'accès à l'éducation, à l'eau et l'assainissement.

Politique d'imidugudu

51. L'établissement d'imidugudu devrait se faire en pleine consultation avec les populations concernées ; leur consentement libre et éclairé devrait être recherché ; les personnes parties à des échanges de terres ou victimes d'expropriations devraient être compensées avant lesdites transactions, en accord avec la loi n° 18/2007 du 19 avril 2007 portant expropriation pour cause d'utilité publique ; les personnes déplacées vers des imidugudu devraient jouir dans leur nouveau lieu d'établissement de conditions au moins égales à celles dont elles jouissaient sur leur site précédent ; les déplacements de populations ne doivent jamais aboutir à une détérioration de leurs conditions de vie et un système administratif ou juridictionnel de contestation de transactions occasionnées par cette politique doit être mis en place ; un système participatif d'évaluation de la politique devrait aussi être mis en place.

Politique d'enregistrement des terres et de délivrance des titres

52. La Rapporteuse spéciale recommande au Gouvernement de s'assurer que les populations impliquées comprennent effectivement le processus d'enregistrement des terres et de délivrance des titres fonciers ; de mettre en place des mesures de nature à assurer une accessibilité plus grande et plus libre aux cours et tribunaux pour les disputes relatives à ce processus ; d'en réduire la vitesse d'exécution afin de permettre une implication plus réelle des populations concernées, y compris celles de la diaspora ; et de s'assurer que les groupes les plus vulnérables ne seront pas exclus de ce processus.

Politique de remembrement des terres

53. La Rapporteuse spéciale marque son appréciation au Gouvernement pour l'amélioration de la production agricole enregistrée ces dernières années. La Rapporteuse recommande que le Gouvernement encourage les familles à maintenir un niveau minimum d'agriculture destinée à leur subsistance, afin de ne pas devenir complètement dépendantes des fluctuations du marché. La Rapporteuse recommande aussi au Gouvernement de s'assurer que des consultations sincères précèdent la mise en œuvre des programmes de remembrement et que des voies de recours effectives soient ouvertes aux personnes qui souhaiteraient contester les transactions découlant de cette politique.

Planification urbaine et expropriations

54. En ligne avec l'Observation générale n° 7 (1997) du Comité des droits économiques, sociaux et culturels, la Rapporteuse spéciale invite le Gouvernement à

adopter une approche plus inclusive de la ville, dans la mise en œuvre du Plan directeur de la ville de Kigali. Les expropriations ne devraient pas être le premier choix, mais intervenir en cas d'absolue nécessité. Le Gouvernement devrait toujours explorer des possibilités d'amélioration *in situ* des logements. En cas d'expropriations, celles-ci doivent être conduites en accord avec la loi et offrir aux personnes expropriées une compensation juste et préalable, ou la possibilité d'être relogées dans des conditions au moins égales à celles où elles vivaient précédemment (y compris eu égard à l'accès aux opportunités, biens, services et infrastructures). La Rapporteuse invite le Gouvernement à réviser la loi n° 18/2007 du 19 avril 2007 portant expropriation pour cause d'utilité publique afin de définir de manière plus restrictive et plus équitable le concept d'utilité publique, en vue de se prémunir contre de nouvelles mésinterprétations de cette notion.

Populations autochtones

55. La Rapporteuse voudrait rappeler au Gouvernement les obligations qui le lient au titre de divers instruments internationaux, notamment le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale et la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, en leurs dispositions respectives relatives à l'égalité et à la non-discrimination. Sur cette base, elle invite le Gouvernement à reconnaître aux Batwas leurs singularités et à prendre, de toute urgence, des mesures temporaires spéciales visant à corriger durablement les inégalités auxquelles ils sont soumis en raison de circonstances liées à la politique, à l'histoire, à la géographie et à divers autres facteurs ne relevant pas nécessairement de la responsabilité des dirigeants actuels.

Droit de participer, droit à un recours effectif et autres libertés publiques

56. La pleine réalisation du droit au logement ne saurait se faire sans une participation authentique des populations. Le droit de participer présuppose les libertés d'expression et d'association, mais aussi la possibilité pour toute personne qui s'estimerait lésée dans ses droits légitimes de s'adresser à une autorité compétente afin d'obtenir une juste réparation. Ceci est d'une importance primordiale pour la consolidation de la paix et de la sécurité. La Rapporteuse spéciale invite instamment le Gouvernement à assurer aussi un espace plus sécurisé et plus libre, pour l'expression des diverses opinions présentes parmi les diverses parties prenantes.