

DROITS FONCIERS DES FEMMES AU BURUNDI **LE TEMPS DE L'ACTION**



RAPPORT ALTERNATIF SUR LA MISE EN ŒUVRE DU PACTE
INTERNATIONAL RELATIF AUX DROITS ÉCONOMIQUES, SOCIAUX
ET CULTURELS

Août 2015

Présentation sommaire de l'Association pour la Paix et les Droits de l'Homme



Agréée par l'Ordonnance Ministérielle n° 530/689 du 13 août 1998 au titre d'une association sans but lucratif, l'APDH est une association de la société civile burundaise qui œuvre pour la promotion de la paix et des droits humains au Burundi. Elle travaille directement avec les communautés à la base et collabore avec les institutions publiques, les autres organisations non gouvernementales, nationales et internationales, engagées dans la promotion de la justice, la consolidation de la paix, la prévention et la résolution des conflits (principalement les conflits fonciers), l'éducation aux droits humains, la démocratie et la gouvernance.

Cette organisation intervient sur les questions foncières depuis 2003 et a développé une expertise thématique sur la gestion foncière décentralisée ainsi que sur les droits fonciers des femmes, en collaboration avec d'autres partenaires nationaux et internationaux. Notre approche de plaidoyer centrée sur des recherches participatives permet de dégager les tendances de l'évolution dans la protection et la promotion des droits humains et de la construction de la paix afin de maximiser les chances de réussite des interventions y relatives et inspirer d'autres initiatives au Burundi et dans d'autres pays.

APDH est membre de la Coalition Mondiale pour l'Accès à la Terre (International Land Coalition)

www.landcoalition.org

Adresse :

Siège social : NGOZI, Quartier KIGWATI, n° 191, Tél. 00 257 22 30 28 10

Bureau de liaison :

Bujumbura, Rohero 2, Avenue BWERU, n° 20, Tél. 00 257 22 27 46 80

Email: apdhburundi@yahoo.fr - Web: www.apdh.bi

Auteurs du rapport :

René Claude Niyonkuru
Jean Marie Habwintahe
Ernest Kamwenubusa



INTERNATIONAL
LAND
COALITION

Ce rapport a été réalisé avec l'appui financier de l'International Land Coalition. Toutefois, les points de vue et les informations contenus dans ce rapport ne reflètent pas nécessairement la position de la coalition et ne sauraient l'engager à aucun titre. L'APDH et les auteurs en assument l'entière responsabilité et en garantissent la véracité dans la limite de leur expertise et des investigations menées sur terrain en vue de la production de ce document.

DROITS FONCIERS
DES FEMMES AU BURUNDI
LE TEMPS DE L'ACTION

RAPPORT ALTERNATIF SUR LA MISE EN ŒUVRE DU PACTE
INTERNATIONAL RELATIF AUX DROITS ÉCONOMIQUES, SOCIAUX
ET CULTURELS

Août 2015

Table des matières

●	Liste des abréviations et acronymes	5
●	Résumé	6
1	Introduction	7
2	Analyse contextuelle	10
3	L'accès à la terre, un combat au quotidien pour les femmes	13
4	L'instance judiciaire, un rempart pour l'acquisition et la sauvegarde des droits fonciers des femmes ?	15
5	La sécurisation des droits fonciers des femmes	19
6	Vers plus d'égalité et de sécurité en matière de droits fonciers des femmes ?	22
7	Conclusions et Recommandations	25
●	Références indicatives	27

Liste des abréviations et acronymes

APDH	: Association pour la Paix et les Droits de l'Homme
AFJB	: Association des Femmes Juristes du Burundi
APFB	: Association pour la Promotion de la Fille Burundaise
AUC	: African Union Commission/Commission de l'Union Africaine
BAD	: Banque Africaine pour le Développement
CAPAD	: Collectif des associations paysannes pour l'auto-développement
CDESC	: Comité sur les Droits économiques, sociaux et culturels
CF	: Certificat Foncier
CEDEF	: Convention pour l'Élimination de toutes les formes de Discrimination à l'égard des Femmes
CDFC	: Centre de Développement Familial et Communautaire
CNIDH	: Commission Nationale Indépendante des Droits de l'Homme
CSLP II	: Cadre Stratégique de Croissance et de Lutte contre la pauvreté – 2 ^{ème} Génération
DDC	: Direction pour le Développement et la Coopération (Suisse)
FIDA	: Fonds International pour le Développement Agricole
ISTEEBU	: Institut de Statistiques et d'Études Économiques du Burundi
ONGs	: Organisations Non – Gouvernementales
PIDESC	: Pacte International relatif aux Droits Économiques, Sociaux et Culturels
PF-PIDESC	: Protocole facultatif se rapportant au Pacte International relatif aux Droits Économique, Sociaux et Culturels
SFC	: Service Foncier Communal
TR	: Tribunal de Résidence
UNECA	: United Nations Commission for Africa /Commission des Nations Unies pour l'Afrique
USD	: Dollar américain
VBG	: Violences basées sur le Genre

Résumé

La Constitution du Burundi et bien d'autres instruments juridiques internationaux que le pays a ratifiés posent le principe de l'égalité et de la non-discrimination en droits et en dignité en faveur de tous les burundais sans distinction aucune.

Nous remarquons cependant qu'il existe encore un fossé important entre le prescrit de ces instruments et la réalité du terrain où les femmes continuent à subir une exclusion en matière d'accès à la terre, victimes du droit coutumier qui ne reconnaît pas un traitement égalitaire entre les hommes et les femmes.

Ce rapport alternatif, autant que les autres recherches et analyses antérieures, relève que l'absence de propriété des terres, en droit et en fait, laisse beaucoup de femmes burundaises en stagnation économique, les expose à l'insécurité alimentaire et les maintient dans une situation d'inégalité sociale. Ces femmes se voient donc dans l'impossibilité de jouir pleinement des droits économiques, culturels et sociaux au même pied d'égalité, conformément à l'article 3 du Protocole International relatif aux droits économiques, sociaux et culturels.

Il existe heureusement des avancées significatives au niveau des communautés, des juridictions de base mais elles restent confrontées non seulement à la persistance des barrières culturelles discriminatoires, mais aussi et surtout au vide juridique occasionné par l'absence d'une loi sur les successions, les libéralités et les régimes matrimoniaux. Cette loi, attendue depuis fort longtemps n'a pas encore bénéficié de l'attention du Gouvernement malgré un travail important de plaidoyer mené par les organisations nationales et internationales qui travaillent pour l'avancement des droits de la femme en général, et de ses droits fonciers en particulier.

Au regard des engagements du pays et de l'évolution de la société, rien ne saurait justifier la persistance du statu quo en matière d'accès équitable des hommes et des femmes à la terre et aux facteurs de production. C'est une question de droit et de principe, et même de choix politique judicieux si l'on tient compte de l'apport des femmes dans l'économie des ménages et du pays.

Le rapport émet un certain nombre de recommandations, qui constituent en quelque sorte un appel à l'action, pour mettre en place un dispositif législatif, institutionnel, administratif ainsi que toutes les mesures appropriées pour lutter effectivement contre la discrimination à l'égard des femmes et leur permettre ainsi de jouir pleinement et dignement des droits économiques, sociaux et culturels et bien d'autres droits garantis par le dispositif interne et international des droits humains.

Summary

The Constitution of Burundi and many other international legal instruments that the country has ratified establish the principle of equality and non-discrimination in rights and dignity for all Burundians without any distinction.

We note, however, that there is still a significant gap between the provision of these instruments and the realities on the ground where women continue to face exclusion from access to land, victims of customary law that does not recognize equal treatment between men and women in various ways.

This parallel report, as much as the other previous research and analysis, notes that the lack of land ownership, in law and in fact, leaves many Burundian women in economic stagnation, exposes them to food insecurity and keeps them in a situation of social inequality. These women are thus deprived from a full and equal enjoyment of economic, social and cultural rights, in accordance with Article 3 of International Covenant on Economic, Social, and Cultural Rights.

Fortunately, there are positive developments within communities and in the local courts, whose practice stand progressively for equality, but they still face not only the persistence of discriminatory cultural barriers, but also and especially the legal vacuum caused by the absence of a specific law on inheritance law, donations and matrimonial regimes. This law, long overdue, has not until now received enough attention from the Government despite significant advocacy work conducted by national and international organizations working for the advancement of women's rights in general and women's land rights in particular.

Taking into account the commitments of the country and the evolution of the society at large, nothing can justify the persistence of the status quo in terms of equitable access for women and men to land and to production factors. It is a matter of law and principle, and even a wise political choice if we consider the contribution of women in the household and country economy.

This report makes a number of recommendations, which are a kind of a call to action, to set up legislative, institutional and administrative arrangements and take all the appropriate measures to effectively fight discrimination against women and, thus, enable them to fully and worthily enjoy economic, social and cultural and other rights guaranteed by the domestic and international system of human rights.



1 Introduction

«Les États parties au présent Pacte s'engagent à assurer le droit égal qu'ont l'homme et la femme au bénéfice de tous les droits économiques, sociaux et culturels qui sont énumérés dans le présent Pacte». Article 3 du PIDESC

1.1. Cadre de production du rapport alternatif

1. Le Burundi a ratifié le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC) le 14 mars 1990. De plus, la loi n° 1/010 du 18 mars 2005 portant promulgation de la Constitution du Burundi dispose que «les droits et devoirs proclamés et garantis, entre autres, par la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme, les Pactes internationaux relatifs aux droits de l'homme, la Charte africaine des Droits de l'Homme et des peuples, la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes et la Convention relative aux droits de l'enfant font partie intégrante de la Constitution de la République du Burundi.¹ »
2. Egalement au titre de ses obligations, le Burundi est appelé à produire un rapport initial et des rapports périodiques sur la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels, en vertu des articles 16 et 17 du Pacte. Ces rapports sont soumis au Comité des Droits économiques, sociaux et culturels (CDESC). Pour la première fois depuis la ratification du protocole, le Burundi va présenter son rapport au cours de la 56ème session du CDESC au mois de septembre 2015.
3. Ce rapport alternatif est une contribution thématique de l'Association pour la Paix et les Droits de l'homme, APDH, en vue d'éclairer les membres du CDESC, le Gouvernement du Burundi ainsi que les autres acteurs de la promotion des droits humains sur une problématique grave et persistante à savoir **l'exclusion des femmes burundaises en matière d'accès équitable à la terre**. De cette manière, les recommandations et les pistes d'action peuvent se baser sur des faits de terrain et répondre ainsi de manière efficace à des défis clairement identifiés.

1.2. Objectif et focus du rapport : relever les inégalités et la discrimination contre les femmes en matière de droits fonciers.

4. Le rapport alternatif s'attèle à montrer le rapprochement et les écarts entre la réalité du pays par rapport à

¹ Art. 19, Constitution du Burundi

l'accès, à la jouissance et à la sécurisation des droits fonciers des femmes au Burundi et le contenu du pacte relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. Les aspects qui sont abordés dans le cadre de ce rapport renvoient **à l'inobservation, principalement, des articles 2.2, 3 et 11** du pacte, en ce qui concerne les droits fonciers des femmes.

5. Aborder la problématique des droits fonciers des femmes au Burundi sous l'angle d'une violation du prescrit du PIDESC nous semble pertinent au regard de l'importance que représente l'accès à la terre dans la réalisation et la jouissance effective des droits économiques, sociaux et culturels. Au moment où l'article 3 du PIDESC demande aux Etats d'assurer le droit égal qu'ont l'homme et la femme au bénéfice de tous les droits économiques, sociaux et culturels qui sont énumérés, **« l'impossibilité pour les femmes d'accéder à la terre, constitue une entorse grave vis-à-vis du principe d'égalité entre hommes et femmes, et joue un rôle déterminant dans les rapports de force qui existent au sein des ménages ruraux et de la société ²»**.
6. Des évolutions importantes au niveau de la législation et des politiques existent pour renforcer l'égalité entre les hommes et les femmes, mais l'Etat tarde à mettre en œuvre des moyens appropriés pour garantir aux femmes la possibilité d'exercer leurs droits fonciers au même titre que les hommes. De manière générale, **l'absence de propriété des terres, en droit et en fait, laisse beaucoup de femmes burundaises en stagnation économique, les expose à l'insécurité alimentaire et les maintient dans une situation d'inégalité sociale**.

D'où l'intérêt d'approfondir cette problématique à travers ce rapport alternatif spécifique, en ayant à l'esprit son impact négatif direct sur la jouissance effective des droits économiques, sociaux et culturels pour les femmes burundaises.

1.3. Pertinence du rapport pour l'APDH, les autres intervenants en matière des droits humains et pour le Gouvernement

7. Le constat général au Burundi est qu'il y a une faible reconnaissance des DESC comme droits humains tant dans la pratique du droit au Burundi que dans la formulation et la mise en œuvre des politiques. Cette situation constitue un obstacle à la réalisation de ces droits par les individus et leurs défenseurs dont les avocats, qui ont peu souvent les moyens d'en formuler les revendications³. A côté de servir de rapport alternatif et de faciliter le travail du CDESC pendant l'examen du rapport initial soumis par le Burundi, il va permettre à d'autres acteurs de démontrer encore une fois **le caractère interdépendant et indissociable de tous les droits humains, qu'ils soient politiques, civils, économiques**, etc. et ainsi stimuler d'autres efforts de plaidoyer en faveur des DESC au niveau national mais aussi auprès des mécanismes régionaux et internationaux des droits humains.
8. Le présent rapport valorise l'expérience de l'APDH et des autres organisations qui travaillent pour l'avancement des droits des femmes, spécifiquement les droits fonciers, au Burundi et démontre à ce titre les avancées et les blocages qui consacrent et maintiennent la discrimination à l'encontre des femmes par rapport à l'accès à la terre, et partant par rapport à la jouissance d'une bonne partie des droits économiques, sociaux et culturels. Malgré quelques avancées, qui sont par ailleurs reportées dans ce rapport, des obstacles subsistent tant sur le plan socio-culturel que sur le plan légal et institutionnel, et méritent d'être pris en compte et par le Gouvernement, et par ses partenaires pour favoriser **une égalité à la fois de facto et de jure dans la jouissance des droits par les hommes et les femmes de ce pays**; tel que le prescrivent le PIDESC et tous les instruments nationaux et internationaux relatifs aux droits de l'homme.
9. Le présent rapport alternatif passe en revue les avancées et les défis en matière des droits fonciers des femmes et est articulé autour de 5 points majeurs à savoir :

2 Sebudandi, C et Ndikumana, V. A la conquête de la parole - La participation des femmes dans la transition démocratique au Burundi, International Alert, Bujumbura, 2012.

3 Avocats Sans Frontières (2014), Droits économiques, sociaux et culturels, Guide pratique pour avocats, juristes et autres défenseurs de droits humains au Burundi, Bujumbura

- (1) L'analyse du contexte et de la problématique foncière au Burundi de manière générale ;
- (2) La problématique d'accès à la terre pour les femmes;
- (3) Le traitement de la problématique des droits fonciers des femmes au sein des instances judiciaires ;
- (4) La sécurisation des droits fonciers des femmes auprès des services fonciers communaux ;
- (5) Les conclusions et les recommandations générales.

1.4. Source de données et méthode suivie

10. **Revue documentaire** : pour la production de ce rapport alternatif, l'APDH a procédé à une revue de nombreuses études et publications qui ont été menées sur la question foncière au Burundi en général et l'accès, le contrôle, l'appropriation et la sécurisation des terres des femmes. Des textes législatifs et réglementaires nationaux, des instruments internationaux ratifiés par le Burundi en faveur de l'accès à la terre pour tous, des documents de planification et de politique sectorielle ont également été analysés dans le cadre de cette revue.
11. **Collecte et analyse des données au sein des services publics directement impliqués dans la gestion des problèmes fonciers des femmes** : un travail de collecte et d'analyse des données en rapport avec l'acquisition et la sécurisation des droits fonciers des femmes, les conflits y relatifs et leur résolution, a été effectué dans trois principaux services publics à savoir les services fonciers communaux (SFC) établis au niveau décentralisé, les tribunaux de résidence (TR) et les Centres de Développement Familial et Communautaire (CDFC) établis au niveau provincial.
12. Ainsi des données ont été collectées auprès de 40 SFC, 10 TR et 5 CDFC situés dans 11 provinces du pays. Durant la collecte des données, un guide conçu à l'avance a permis de connaître la proportion des femmes détentrices des droits fonciers et de celles qui les font certifier dans les services fonciers communaux, l'ampleur et la nature des réclamations foncières auprès des TR et des CDFC, les types de conflits fonciers auxquels font fréquemment face les femmes, les catégories des personnes contre qui les femmes portent les plaintes, les traitements et les décisions des tribunaux face à ces réclamations des femmes, ainsi que les perceptions et les actions des juges et médiateurs sur la nature et l'ampleur des plaintes portées par les femmes en matière foncière.
13. **Ateliers d'échanges, de témoignage et de validation des données**: Deux ateliers, réunissant environ 100 participants, ont été organisés pendant la préparation de ce rapport alternatif. Le premier a réuni les magistrats des TR provenant de 5 provinces du Nord et du Centre du pays, un représentant du forum provincial des femmes, un représentant du bureau régional de l'Ombudsman au Nord ainsi que les animateurs communautaires intervenant en matière de renforcement des capacités des femmes dans la zone nord-centre. Le deuxième atelier a réuni les agents fonciers et les intervenants en matière de gestion foncière décentralisée (DDC, FIDA, ZOA financé par le Royaume des Pays-Bas, ...) ainsi que des représentants de l'administration locale et de la population. Au cours de cet atelier, **le témoignage oral** des femmes ayant pu acquérir et sécuriser leurs droits fonciers a permis d'enrichir les données et les débats et d'ouvrir de nouvelles perspectives pour tous les intervenants.



2

Analyse contextuelle

« La pauvreté au Burundi garde un visage féminin, les taux de pauvreté, de chômage et d'analphabétisme restent plus élevés particulièrement chez les femmes et les filles. Le profil de pauvreté révèle que les ménages pauvres sont ceux dirigés par les femmes»

ISTEEBU (2008)

2.1. Une problématique foncière ancrée dans une économie essentiellement basée sur le secteur primaire et dans une pauvreté presque chronique

14. Le Burundi, petit pays de l'Afrique de l'Est, a une superficie de 27 834 km² et est caractérisé par une forte pression démographique. La population totale est évaluée à environ 8 038 618 habitants⁴ en 2008, avec une densité moyenne de 391,2 habitants par km² en 2013⁵ (celle-ci atteint cependant 650 hab. /km² dans certaines provinces du pays) avec un taux de croissance annuelle avoisinant les 3% et un taux de fécondité de plus de 6 enfants par femme. **La population féminine représente environ 52% de la population totale.**
15. L'économie du Burundi est essentiellement agricole. Le secteur primaire (agriculture, élevage et pêche) occupe une grande partie de la population active (90%) notamment la population féminine (55,2%), contre 8% pour le secteur tertiaire et seulement 2% pour le secteur secondaire. La population active est de 51.6%⁶, et la force de travail en milieu est majoritairement féminine.
16. Le Burundi reste l'un des pays les plus pauvres; le revenu annuel moyen par habitant est l'un des plus bas du monde, soit 240 USD par habitant alors que la moyenne en Afrique est de 1.720 USD et la moyenne mondiale est de 10.857,7 USD selon les données publiées par la Banque Mondiale en 2014⁷. **Avec la forte croissance démographique, la pression foncière est forte, la fertilité des terres et la productivité sont en baisse**, augmentant du même coup le taux de prévalence de la malnutrition qui est de 73.4% pour l'année 2013⁸.
17. **Cette pauvreté endémique affecte particulièrement les femmes qui n'accèdent que dans une moindre mesure à la gestion des ressources matérielles et financières du ménage et n'accèdent que très rarement et de manière très limitée à la gestion de la propriété foncière familiale**, la principale ressource mais rare et dont les mâles monopolisent la gestion. Pourtant, dans les zones rurales, ce sont les femmes qui cultivent les champs, puisent de l'eau et cherchent du bois de chauffage, nourrissent la famille, bref font l'essentiel du travail familial. **Une récente étude a montré que le Burundi est actuellement le premier pays au monde où la force de travail féminine dépasse largement celle masculine⁹.**

4 Les estimations pour l'année 2015 sont 10,742,276 habitants (Source: CIA World Fact Book : <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/by.html>, consulté le 20 août 2015)

5 <http://www.statistiques-mondiales.com/burundi.htm>

6 BAD, UNECA, AUC, Annuaire statistique pour l'Afrique, 2014

7 <http://donnees.banquemondiale.org/pays/burundi>

8 BAD, UNECA, AUC, Op. cit.

9 <http://www.independent.co.uk/news/world/politics/revealed-the-best-and-worst-places-to-be-a-woman-7534794.html>, consulté le 20 août 2015

18. Il n'existe pas beaucoup d'alternatives à cette agriculture de subsistance. Le secteur financier n'est pas non plus très développé et n'est pas adapté à l'obtention du micro-crédit rural pour les populations qui ne sont pas à mesure de constituer des garanties, encore moins les femmes vu qu'elles n'ont pas accès à des biens immobiliers qui sont le plus hypothéqués dans les banques et les institutions de micro-finances. La pauvreté au Burundi garde un visage féminin, les taux de pauvreté, de chômage et d'analphabétisme restent plus élevés particulièrement chez les femmes et les filles. Le profil de pauvreté révèle que les ménages pauvres sont ceux dirigés par les femmes¹⁰.

2.2. Un cadre légal, politique et institutionnel favorable à l'égalité en théorie, mais encore inopérant en matière d'accès des femmes à la terre

19. Sur le plan interne, la Constitution du Burundi pose et défend le principe de l'égalité entre tous les citoyens dans divers endroits. A titre d'exemple, l'article 13 parle de **l'égalité entre tous les burundais et de la jouissance des mêmes droits par tous les citoyens sans distinction basée notamment sur le sexe**. L'article 22, quant à lui, ajoute que «**nul ne peut être l'objet de discrimination du fait notamment de son origine, de sa race, de son ethnie, de son sexe...**» [...]

20. Egalement, le Burundi a non seulement adhéré aux principaux instruments internationaux de promotion et de protection des droits humains¹¹, mais le pays leur confère également une valeur constitutionnelle. L'article 19 de la Constitution de la République du Burundi dispose «**que les droits et devoirs proclamés et garantis, entre autres, par la Déclaration universelle des droits de l'homme, les Pactes internationaux relatifs aux droits de l'homme, la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes font partie intégrante de la Constitution de la République du Burundi**». **Tous ces instruments devraient servir de base pour consacrer l'égalité entre les hommes et les femmes en matière d'accès à la terre et aux autres ressources.**

21. Différents documents de politique notamment le CSLP II, la Vision 2025 et la politique nationale genre montrent la volonté du gouvernement pour la promotion des droits de la femme. D'autres cadres et documents peuvent aussi servir de base et guider le gouvernement du Burundi. Il s'agit notamment de la Déclaration solennelle pour l'égalité de genre en Afrique, la Déclaration sur les problèmes et enjeux fonciers en Afrique, les Directives Volontaires pour une Gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale, les Cadre et lignes directrices sur les politiques foncières en Afrique, etc.

22. S'agissant des mécanismes institutionnels pour la promotion de l'égalité des genres, le pays compte divers organes au niveau central (Ministère des Droits de la personne humaine, des Affaires Sociales et du Genre avec une direction générale de la promotion du genre et de l'égalité des genres ; les points focaux genre au niveau de tous les ministères, le forum national des femmes, ...), mais aussi au niveau déconcentré, les CDFC, ayant entre autres missions de «**promouvoir l'égalité des genres en milieu rural et urbain**» et de «**mettre en application les résolutions et recommandations issues des conférences régionales et mondiales sur la femme et l'égalité des sexes ratifiées par le Burundi**».

23. Cependant dans la pratique, ce cadre normatif, politique et institutionnel reste faiblement exploité dans l'intérêt de la majorité des femmes, surtout rurales. Il demeure également peu contraignant, en l'absence des mécanismes de renforcement, de suivi et d'évaluation de sa mise en œuvre. Les moyens ne suivent pas les politiques énoncées dans les instruments de planification¹² et les efforts qui existent sont essentiellement

10 ISTEERU, Rapport d'analyse phase 3 ; consommation et Conditions de vie des ménages ; p.28-29

11 Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, Pacte international relatif aux droits civils et politiques, Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, Convention relative aux droits de l'enfant.

12 Si l'on tient compte des dotations budgétaires nationales du budget du Ministère en charge de la promotion du genre, en dehors des appuis budgétaires divers et des budgets des projets apportés par différents bailleurs, il a bénéficié de **9 474 867 080 BIF**. Ce budget représente moins de 1% du budget national. Budget de la Direction Générale de la promotion de la femme et de l'égalité des Genres : 93 376 094 BIF, soit moins de **1%** du budget du ministère, Budget de la Direction de la promotion de la femme (y compris les salaires du personnel) : 23 669 656 BF, soit légèrement supérieur à **1000 euros par mois** Budget de la Direction de l'égalité des genres (y compris les salaires du personnel) : 15 130 476 BF, soit **700 euros par mois** (Source : Loi no 1/36 du 31 décembre 2014 portant fixation du budget général de la République du Burundi pour l'exercice 2015)

portés par des acteurs non-étatiques (agences du système des Nations Unies, organisations de la société civile nationales et internationales, etc.).

24. Il s'observe une déconnexion entre les différentes politiques sectorielles, ce qui freine leur mise en œuvre. A titre d'exemple, la lettre de politique foncière adoptée en 2010¹³ qui trace les grandes orientations du gouvernement du Burundi pour organiser certains aspects de l'accès à la terre et à ses ressources naturelles, en particulier l'appropriation de la terre et la sécurisation des droits y afférents, se montre presque muette par rapport à la problématique de l'accès des femmes à la terre. Malgré les réflexions qui ont précédé son élaboration, sa validation et son adoption, **la lettre de politique foncière n'a pas porté la moindre attention aux injustices et à la discrimination à l'encontre des femmes par rapport à l'accès à la terre. Nulle part dans la lettre n'est mentionné le défi lié à l'accès à la terre pour les femmes.**
25. De plus, **le code foncier¹⁴ promulgué dans l'optique de la mise en œuvre du premier axe stratégique de cette lettre de politique foncière ne comporte pas des dispositions de nature à promouvoir les droits fonciers des femmes.** Par contre, il donne un poids à la culture burundaise discriminatoire vis-à-vis de la femme. En effet, les droits réels reconnus et protégés par la loi sont ceux détenus en vertu d'un titre d'occupation ou selon les usages. Or, les usages, sauf quelques évolutions, ne sont pas favorables à l'accès à la terre pour les femmes.
26. Enfin, **l'absence persistante d'une loi portant code des régimes matrimoniaux, successions et libéralités porte préjudice aux droits fonciers de la femme burundaise** et ce vide juridique se montre dans la plupart des cas, défavorable, aux droits fonciers des femmes notamment en ce qui concerne les successions. Par ailleurs, le Burundi n'a pas encore adhéré à d'autres instruments internationaux prônant l'égalité entre les hommes et les femmes. Nous pouvons citer à titre d'exemple le Protocole à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples relatif aux droits des Femmes (Protocole de Maputo) et le Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels.

2.3. Des barrières et des pratiques socio-culturelles en évolution mais assez importantes pour freiner l'accès des femmes à la terre

27. D'aucuns admettent que la société et la culture burundaises ne sont pas oppressives à l'égard de la femme. Cependant, par rapport à la précise question de l'accès des femmes à la terre, il y a des barrières culturelles peu enclines au changement, avec une référence constante sur un imaginaire social rétrograde. Aussi bien parmi les hommes que les femmes, il n'est pas rare d'entendre des arguments fustigeant l'autonomisation des femmes. Pour eux, renforcer les droits économiques des femmes pourrait **«perturber les rapports sociaux et le respect que les femmes doivent aux hommes»**. Comme si la **«dépendance ou la vulnérabilité économique des femmes»** à l'égard des hommes était un gage de l'harmonie et du développement sociaux.
28. Cela renforce les pratiques d'exclusion des femmes qui, selon la coutume, n'héritent pas de la propriété foncière. Elles sont exclues de l'héritage de la terre de leurs parents, réservée aux descendants mâles. Pour garder le lien avec sa famille d'origine, au moment de la succession, les femmes se voient octroyer une petite portion de terre sous forme d'usufruit viager (*igiseke*) dont le droit expire à leurs décès. Par conséquent, ce droit n'est cependant pas transmissible à leurs descendants. Même les filles issues d'une descendance exclusivement féminine ne pouvaient pas hériter une terre de leurs parents, on leur préférait leurs oncles paternels qui partageaient en pleine propriété cette terre au détriment des ayants droit. Pour les femmes mariées, elles n'exercent pas non plus de droit de propriété sur les terres de leurs belles-familles. Ce sont les maris qui décident de l'affectation de la propriété foncière, rarement en concertation avec la femme. **Ces pratiques coutumières discriminatoires évoluent peu à peu mais elles restent également applicables, pour la plupart, dans pas mal de familles et de coins du pays, surtout en milieu rural.**

13 Le décret no 100/72 du 26 avril 2010 portant adoption de la lettre de politique foncière

14 Loi n° 1/13 du 09 août 2011 portant révision du code foncier du Burundi

L'ACCES A LA TERRE, UN COMBAT AU QUOTIDIEN POUR LES FEMMES

« A côté d'être un moyen de production économique, la propriété foncière continue à être considérée comme une partie intégrante de l'identité des burundais. Prise sous cet angle, la problématique d'accès des femmes à la terre peut être perçue comme une atteinte à la plénitude des droits dont chacun doit jouir en reconnaissance de son appartenance à la société et de sa citoyenneté »

Interview avec A.N. ¹⁵Juriste, cadre au Bureau de l'Ombudsman, région Nord

3.1. Le manque d'égalité et d'équité entre les hommes et les femmes en matière d'accès à la terre persiste dans des proportions très importantes

29. Au Burundi, l'accès à la terre est très inégal entre les hommes et les femmes. Selon le recensement général de la population et de l'habitat de 2008, **sur 80,2% des propriétaires fonciers, 62,5 % sont des hommes et 17,7% des femmes.** Cela se comprend aisément si l'on sait que la plus grande partie des successions sont régies par la coutume.
30. En droit coutumier burundais les filles n'héritent pas. Dans la pratique et en fonction des catégories et les ordres de succession, la fille n'est pas considérée comme un enfant légitime. Autrement dit, le lien de filiation avec son père ne lui est pas reconnu. Elle vient en 5ème position dans la catégorie des successeurs légitimes et en 2ème position dans la catégorie des successeurs irréguliers¹⁶.
31. De manière générale, les femmes constituent la principale catégorie de citoyens accédant difficilement aux droits fonciers et à la sécurisation foncière. L'étendue et la consistance de leurs droits fonciers varient souvent en fonction de leur origine (famille de naissance, famille conjugale, etc.) mais aussi en fonction du statut matrimonial de la femme. **Quelle que soit leur origine, la jouissance et la sécurisation des droits fonciers des femmes sont confrontées à de nombreux problèmes.** Certaines femmes sont malmenées et consacrent beaucoup de temps à réclamer la reconnaissance de leurs droits fonciers auprès des autorités administratives et communautaires ou devant les juridictions¹⁷.
32. **La problématique d'accès à la terre affecte aussi les femmes urbaines dans une certaine proportion,** comme le montre ce témoignage : « *Le problème de l'héritage des femmes ne touche pas uniquement les femmes rurales, mais également celles des villes et intellectuelles. Quand mon mari est mort, toute sa famille s'est acharnée contre moi pour prendre tous les biens laissés par le défunt. Et l'un des arguments majeurs était que j'avais mon salaire et mes propres moyens de vivre et que je ne devais pas ainsi profiter du 'labeur' de leur enfant, par ailleurs mort de fatigue. Et le juge qui nous a entendus pour la première fois m'a presque dit la même chose : pourquoi ne pas tout laisser à cette vieille maman et vivre de ton salaire ?* »¹⁸

¹⁵ Nous utilisons les acronymes pour les personnes qui n'ont pas souhaité que leurs noms soient cités dans le rapport

¹⁶ Association pour la Promotion de la Fille Burundaise(APFB): La problématique de la succession de la fille burundaise, août 2002, p. 70

¹⁷ Dans son rapport annuel de 2013, la CNIDH signale que les CDFC ont accueillie 19530 plaintes des femmes pour les VBG. Sur ces 19530 plaintes, 6593 plaintes, soit 33% portent sur les droits économiques et sociaux

¹⁸ Témoignage oral de F. N, veuve, 42 ans, Bujumbura, 13 août 15

3.2. Evolution positive des pratiques sociales en faveur des droits fonciers des femmes

33. Dans tous les coins du pays ou presque, les populations et leaders administratifs et communautaires, hommes et femmes, sont unanimes que **les femmes célibataires à vie, les femmes issues d'une descendance exclusivement féminine doivent hériter la totalité de la propriété foncière de ses parents et en pleine propriété**. Il s'agit d'un pas positif dans la prise en compte des droits fonciers des femmes qui brise les barrières érigées par la coutume très discriminatoire et injuste vis-à-vis des femmes. Aujourd'hui, cette pratique s'est déjà généralisée dans presque toutes les localités du pays et est également adoptée par les cours et tribunaux en cas de litiges de cette nature.
34. A travers tout le pays, il a été rapporté des cas de familles et des autorités administratives et judiciaires qui font avancer l'égalité entre les hommes et les femmes en matière d'accès à la terre. **Une des évolutions majeures est que tout le patrimoine foncier acquis par les familles par achat est, dans quelques localités, partagé équitablement entre les descendants, filles et garçons au même pied d'égalité**. De telles pratiques commencent à se multiplier dans les communautés rurales et se généralisent en milieu urbain où les filles héritent en pleine propriété et en parts égales que leurs frères pour les parcelles achetées, les autres biens immobiliers acquis par leurs parents, les avoirs en banque, etc.
35. Cette tendance à l'équité touche aussi une certaine proportion des terres familiales comme le relèvent certains témoignages recueillis dans le cadre de la production de ce rapport alternatif : *« j'ai bénéficié d'un terrain de la part de mon père dès mon jeune âge pour la culture du café. A cette époque, déjà il n'y a pas eu de problèmes. Notre père est mort par après, mais lorsqu'est venu le moment de partager définitivement la terre, tout s'est bien passé et j'ai même procédé à l'enregistrement de ce terrain en même temps que mes frères sans aucun problème »* [N.C. 38 ans, Commune Rugazi, Ouest du Burundi, témoignage recueilli à Ngozi, 20-08-15]. *« J'ai pris soin de ma mère, qui avait des problèmes de santé, et mes frères m'ont donné une parcelle de leur bon gré en signe de reconnaissance. J'ai enregistré cette propriété et je suis la propriétaire sans aucun problème »*. [N.P., femme, 33 ans, Commune Makebuko, Centre du pays, témoignage recueilli à Ngozi le 20-08-15].
- « Mes frères n'ont pas été un obstacle à ce que j'hérite, ils ont juste demandé un peu de bière que j'ai donnée ! Et j'ai pu tout avoir, ma propriété est déjà enregistrée, il n'y a aucun problème jusqu'à présent »*. [Témoignage d'une femme de Ruyigi, Est du Burundi, Ngozi, 20-08-15]. Ces pratiques de partage équitable existent aussi dans bien d'autres coins du pays, notamment au Sud.

3.3. Emergence d'autres modes d'acquisition des terres par les femmes

36. A la suite de nombreuses actions visant l'autonomisation économiques des femmes, surtout en milieu rural, **beaucoup d'entre-elles mobilisent des moyens financiers suffisants pour acquérir des terres propres par achat**. Ces propriétés sont de plus en plus enregistrées au nom des femmes, qui jouissent de toutes les prérogatives attachées au droit de propriété ; allant jusqu'à les vendre et/ou les léguer à leur progéniture. Comme nous l'avons constaté à travers nos investigations sur terrain, **les terres acquises par les femmes sont le plus souvent utilisées au bénéfice de toute la famille, contrairement à celles sous le contrôle exclusif des hommes qui, parfois, sont vendues ou utilisées au détriment du ménage**.
37. Enfin, une proportion croissante de femmes en milieu rural mettent à profit les différentes initiatives de sensibilisation en faveur de leurs droits en général, et de leurs droits fonciers en particulier ¹⁹, et **prennent l'initiative de réclamer auprès des structures judiciaires leurs droits fonciers dans leurs familles d'origine au même pied d'égalité que les hommes**. Et une bonne partie de celles qui saisissent les juridictions obtiennent gain de cause, comme cela est développé dans la section suivante.

19 Il existe depuis un certain nombre d'années beaucoup de projets qui sensibilisent les femmes sur leurs droits et concourent ainsi à la lutte contre la discrimination, y compris dans les milieux ruraux. Pendant la recherche menée dans le cadre de ce rapport, les participants ont relevé que l'action de certaines organisations, comme APDH, AFJB, CARE INTERNATIONAL, APFB, a sensiblement augmenté le nombre de femmes qui réclament leurs droits fonciers dans leurs zones d'intervention. Certaines femmes ont même bénéficié, dans certains cas, d'une assistance judiciaire et administrative, pour faire valoir leurs revendications en matière de droits fonciers et ont, dans la plupart des cas, obtenu gain de cause.



L'instance judiciaire, un rempart pour l'acquisition et la sauvegarde des droits fonciers des femmes ?

« ...chaque fois qu'un droit énoncé dans le Pacte ne peut être exercé pleinement sans une intervention des autorités judiciaires, un recours judiciaire doit être assuré²⁰ »

4.1. Une forte proportion des réclamations foncières auprès des instances judiciaires siégeant en matière civile

38. Le rôle des juridictions est de rendre justice aux citoyens dont les droits sont bafoués ou menacés de l'être. Sur tout le territoire national, chaque commune possède au moins un tribunal de résidence; une juridiction de base proche de la population. Selon différentes études, **73,3%**²¹ des affaires civiles portées devant les TR sont des conflits fonciers. Pour la rédaction de ce rapport alternatif, une attention a été portée sur la proportion des femmes qui saisissent ces juridictions ; la nature des réclamations [foncières] portées devant elles les parties prenantes à ces conflits ainsi que les tendances des décisions judiciaires sur les réclamations portant sur les droits fonciers des femmes, etc.

39. Avec l'enquête effectuée par l'APDH dans le cadre du présent rapport, sur 10 TR choisis dans 4 provinces du Nord et du centre du pays, il a été constaté que sur **2856** affaires civiles introduites dans ces juridictions pour l'année de 2014, **1807**, soit **63%** de toutes les affaires civiles, portent sur les litiges fonciers. Dans certaines de ces juridictions, surtout celles des milieux ruraux ; les litiges fonciers représentent **jusqu'à 87%** des litiges en matière civile.

4.2. La réclamation des droits fonciers, une course de fond fatigante et risquée pour les femmes

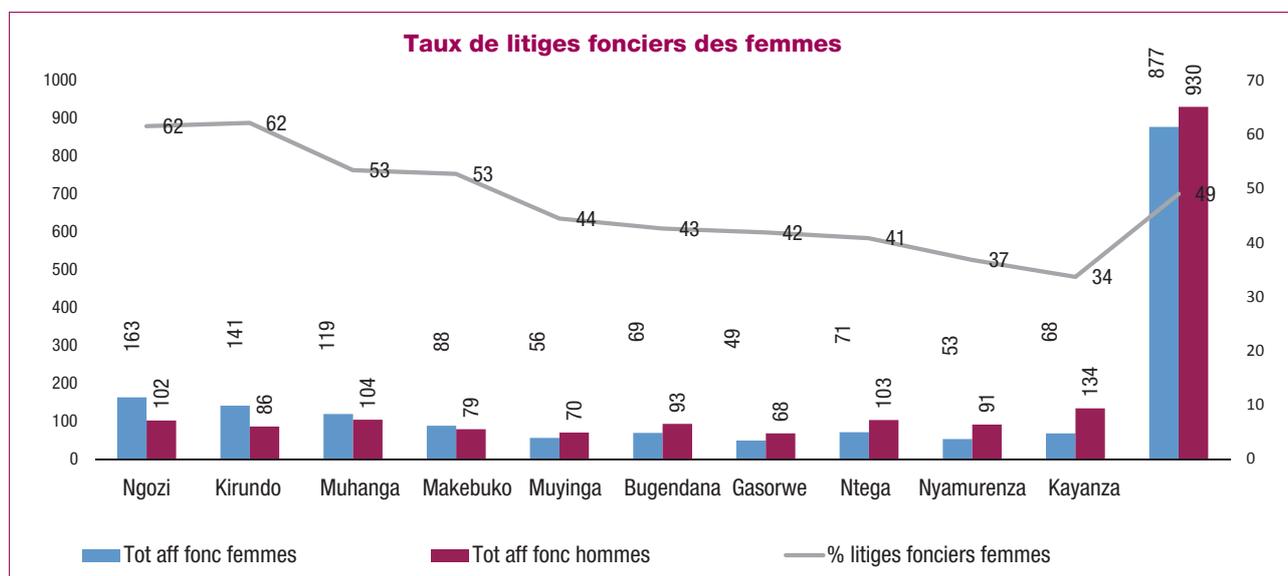
40. La proportion des femmes qui saisissent les tribunaux pour faire valoir leurs droits fonciers est en constante augmentation depuis quelques années. Une étude effectuée en 2009 montrait que 38 % des plaignants sur

20 CDESC, Observation générale n°9, §9

21 Bigirimana, G., Rapport d'étude sur la situation des conflits fonciers au Burundi, Bujumbura, janvier 2013

les litiges fonciers sont des femmes²². Les données collectées par l'APDH (2015) dans les 10 tribunaux de résidence montrent que, sur 1807 litiges fonciers portés devant ces tribunaux pour l'exercice 2014, 877 litiges, **soit 49 % ont été introduits par les femmes**.

41. Dans certaines communes, on trouve que les femmes sont très nombreuses par rapport aux hommes dans les réclamations des droits fonciers. On le voit par exemple dans les communes de Ngozi, Kirundo, Muhanga (au nord) et Makebuko (au centre). Les juges de ces tribunaux affirment que cette tendance augmente d'une année à l'autre, comme le montre le graphique ci-après.



Source : représentation graphique établie par les auteurs, sur base des données recueillies sur terrain.²³

42. Les litiges fonciers portés devant les tribunaux sont majoritairement intra familiaux (51%)²⁴. **Dans l'enquête de l'APDH (2015), sur 877 femmes ayant introduit des plaintes dans les dix tribunaux durant toute l'année de 2014, 516, soit 69% se plaignent contre leurs parentés (frères, époux, sœurs, parents, oncles, cousins)**. Cette situation met dans l'insécurité les femmes qui revendiquent leurs droits fonciers car la société les considère comme marginales. Elles sont souvent menacées ou obligées de quitter leurs localités de résidence pour chercher comment vivre minablement ailleurs.
43. Certaines vont dans les milieux urbains pour y chercher du travail informel au risque de devenir mendiante ou de se livrer à la prostitution. **Plus les femmes intentent des procès qu'elles ne sont pas assurées de gagner, plus cet état de fait développe et renforce le sentiment d'infériorité auprès d'autres femmes, dont certaines entrent dans des relations de concubinage pour des besoins de subsistance, avec toutes les conséquences juridiques et sociales qui peuvent s'ensuivre.**

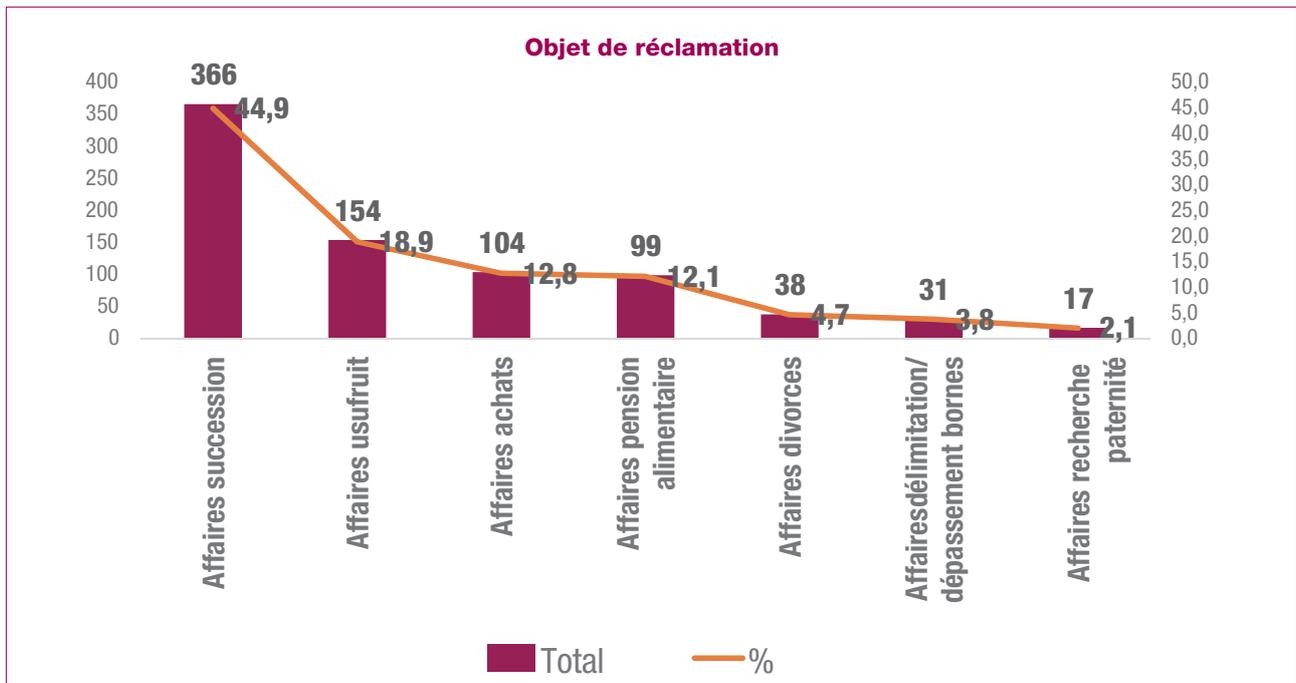
4.3. La succession, objet principal des réclamations des droits fonciers des femmes dans les tribunaux

44. Sur 809 litiges fonciers portés par les femmes devant les tribunaux, il a été constaté que 366 litiges, soit **44,9%** sont des réclamations portant sur le droit d'hériter (succession) les terres familiales. Pour les autres réclamations des femmes sur les terres familiales, on trouve que les tribunaux reçoivent aussi les demandes d'usufruit à **18%** des réclamations. Dans tous les cas, il ressort des données que les femmes réclament principalement la reconnaissance des droits sur la terre familiale au même titre que leurs frères.

22 RCN Justice et Démocratie, 'Statistiques judiciaires burundaises', Rendement, délais et typologie des litiges devant les tribunaux de résidence, Dominik Kohlhagen, décembre 2009

23 Il s'agit des tribunaux de résidence de Ngozi et Nyamurenza (Province Ngozi), Kayanza et Muhanga (Province de Kayanz), Bugabira et Ntega (Province de Kirundo), Muyinga et Gasorwe (Province de Muyinga), Makebuko et Bugendana (Province de Gitega)

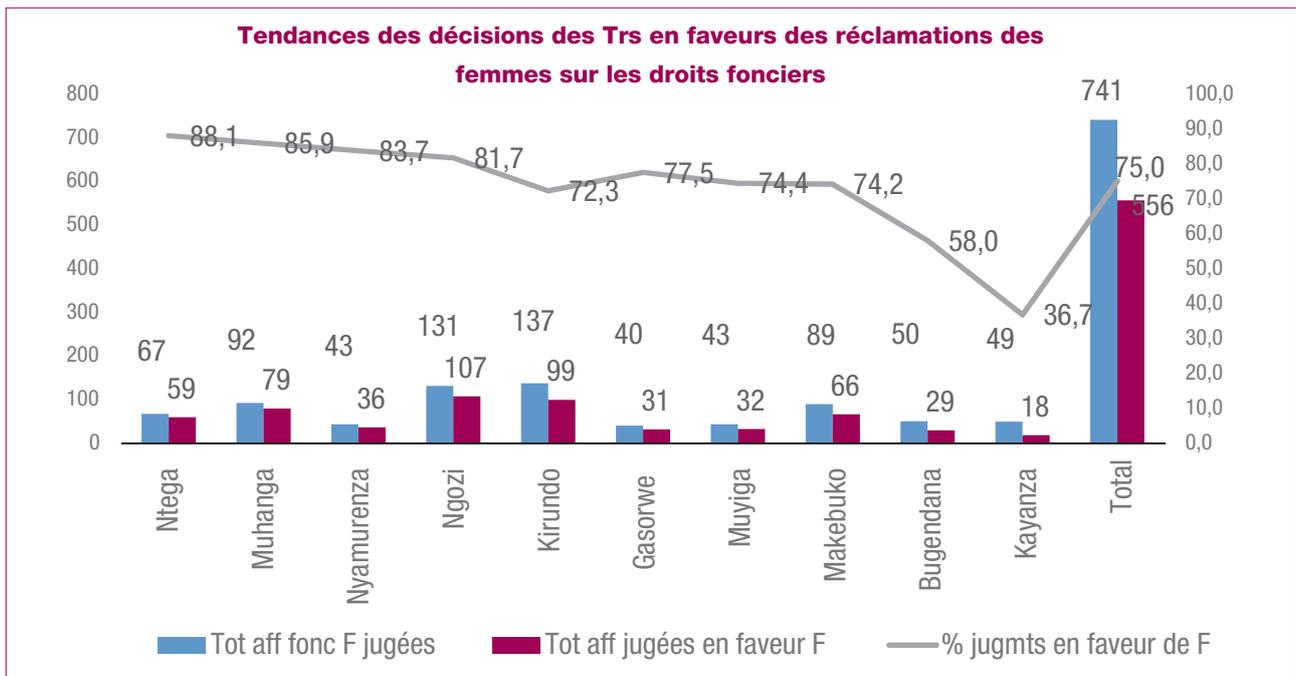
24 BIGIRIMANA, G. (2013), op. cit.



Source : représentation graphique établie par les auteurs, sur base des données recueillies sur terrain.

4.4. Tendances des décisions judiciaires sur les réclamations des droits fonciers des femmes

45. Selon les avis des juges des tribunaux de résidence, l'absence d'une loi sur les régimes matrimoniaux et la succession entraîne des hésitations et des spéculations quant à la décision à prendre sur les droits fonciers des femmes. **Certains magistrats affirment qu'ils privilégient encore la 'supériorité' des garçons par rapport à leurs sœurs sur la succession.** Cette tendance est malheureusement renforcée par des propos de certaines hautes autorités politiques et judiciaires du pays qui, sous prétexte de l'exiguïté des terres et des coutumes qui accordent à la fille uniquement l'usufruit sur la terre familiale sans même préciser la superficie, penchent encore en faveur du statu quo. **Les juges déplorent l'ambiguïté de cette situation qui affecte la prise des décisions au niveau des juridictions.**
46. Toutefois, certains magistrats ont indiqué qu'ils parviennent à dépasser cette peur en se basant sur la Constitution du Burundi et les autres textes internationaux en faveur de l'égalité des êtres humains devant la loi et en droits. **Ces juges peuvent décider le partage égal des terres familiales entre les filles et les garçons de mêmes parents bien qu'ils puissent subir des menaces de la part de la partie perdante ou de la part de leur hiérarchie.**
47. De manière générale, les acteurs de la justice notent une évolution depuis les 10 dernières années en reconnaissance des droits égaux entre les filles et les garçons pour le partage des terres familiales particulièrement celles non lignagères (les terres non héritées, acquises principalement par achat par leurs parents directs). De plus, à part **les réclamations des femmes pour la succession qui sont souvent refusées par les tribunaux, les autres réclamations portant directement ou indirectement sur les terres (usufruit, pension alimentaire, achat, divorce, recherche de paternité, etc.) sont acceptées et jugées fondées.**
48. Le taux des décisions des T.R en faveur des réclamations des femmes sur les droits fonciers arrivent même à plus de 80% dans certaines juridictions (cas du TR de NTEGA au nord du pays avec 88,1%). Les femmes des milieux urbains saisissent plus les tribunaux que celles rurales, sans doute parce qu'elles sont plus formées et informées. Dans d'autres coins du pays, à Muyinga notamment (Nord), les filles héritent de plus en plus de la même façon en toute équité par rapport aux hommes, surtout lorsque la requête adressée au tribunal demande, non pas un usufruit, mais plutôt un partage équitable, le juge ne pouvant pas statuer ultra petita sans y être contraint par une quelconque loi.



Source : Représentation graphique établie par les auteurs, sur base des données recueillies sur terrain.

49. Pour les juges, cette évolution de mentalités montre que la communauté est généralement favorable à l'équité pour le partage des terres familiales. **La loi viendrait légitimer les bonnes pratiques qui valorisent l'égalité des enfants dans la succession du patrimoine foncier de la famille.** Les résultats de nos enquêtes et les conclusions des discussions avec les juges des tribunaux de résidence confirment par ailleurs ce que révélait une étude antérieure de la Ligue burundaise des Droits de l'Homme, Iteka, que les « **juges sont plus avancés que le législateur** » sur la question de la succession²⁵.

La majorité des juges des tribunaux de résidence qui ont été consultés en vue de la rédaction de ce rapport (21 sur 26 au total, soit 80,6%) expriment le besoin d'une loi régissant les successions pour l'harmonisation des jugements rendus par les juridictions et **sont d'accord pour consacrer le principe de l'accès égal et équitable à la terre aussi bien pour les hommes que pour les femmes dans le cadre de cette loi.** Il est à noter que les pratiques locales influencent très considérablement les jugements rendus par les tribunaux et vice-versa. Là où les pratiques locales sont relativement justes pour les femmes, les jugements prennent en compte, dans une large mesure, ces évolutions et vice-versa.



25 Kazoviyo, G. et Gahungu, P. (2011), La problématique de la succession pour la fille au Burundi, Bujumbura, Ligue Burundaise des Droits de l'Homme Iteka, p. 9



5

LA SECURISATION DES DROITS FONCIERS DES FEMMES

« Les femmes ont plus besoin d'enregistrer leurs droits fonciers et sécuriser leurs terres car elles sont les plus exposées aux conflits que celles appartenant aux hommes suite à la faible considération du statut de la femme par la communauté. Il est plus facile d'attaquer les droits d'une femme que ceux d'un homme surtout lorsqu'ils ne sont pas protégés ». A. N. 53 ans, Commune Buhiga, Karusi.

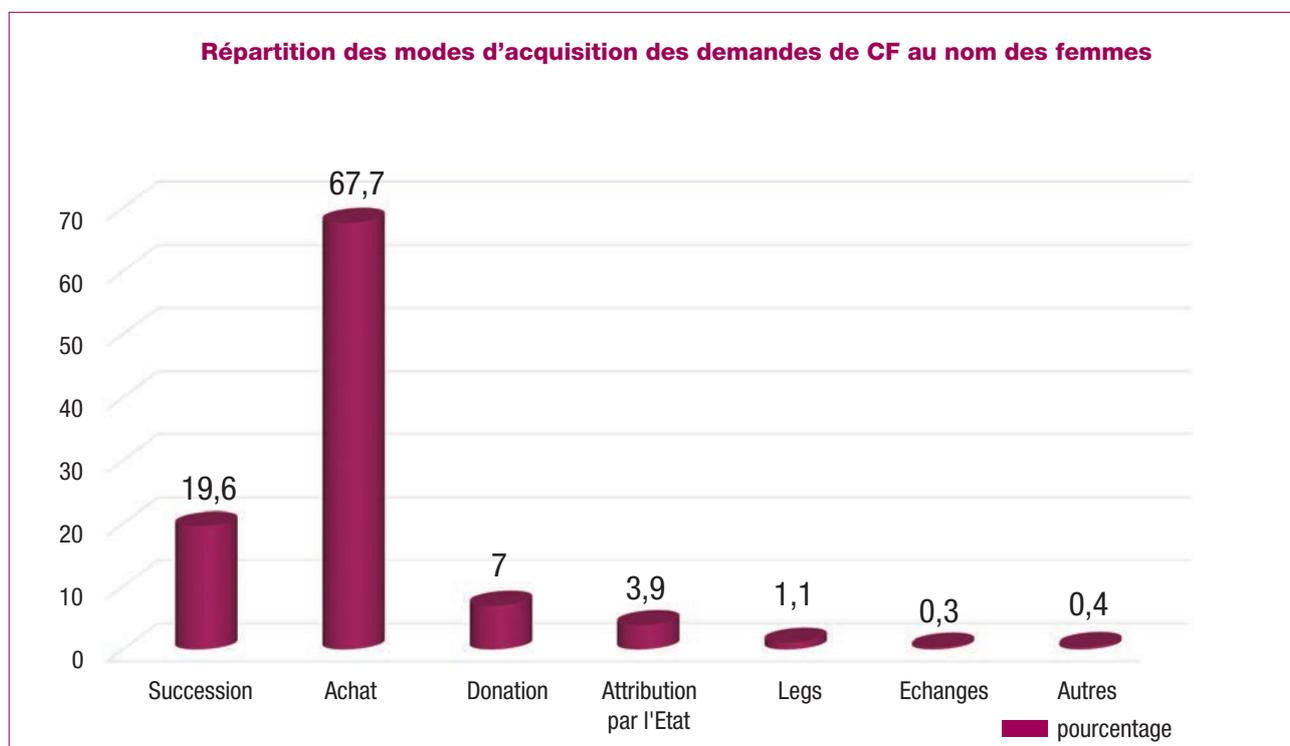
5.1. L'enregistrement des terres, un outil à la disposition des femmes pour combattre ou réduire l'insécurité juridique des droits fonciers.

50. Pour faire face à l'insécurité foncière généralisée au Burundi, un **dispositif de sécurisation des terres, le Service foncier communal, a été mis en place au niveau décentralisé**. Depuis 2008, des services fonciers communaux pilotes ont vu le jour et favorisent la protection participative des droits fonciers des populations rurales. Ils offrent l'avantage de proximité géographique (car localisés au niveau de la commune), d'accessibilité financière (le coût fixé par le conseil communal est ajusté au contexte socio-économique des populations et à leur pouvoir d'achat), et stimulent la participation et l'inclusion car ce sont les populations locales qui valident les droits fonciers des demandeurs de certificats. C'est sur base de cette validation qui se fait dans la transparence totale qu'un **certificat foncier** est établi et délivré au nom du demandeur. Ce dispositif comporte encore quelques insuffisances sur les plans technique, financier, institutionnel, ... mais il offre à plus ou moins long terme une bonne alternative pour la sécurisation des droits fonciers, surtout en milieu rural.
51. Au mois d'août 2015, plus du tiers des communes du Burundi dispose de services fonciers communaux. En effet, le pays compte 43 SFC sur 119 communes que compte le pays, soit 36,1%. La loi communale de 2014²⁶ inclut parmi le personnel minimum que doit compter la commune un agent foncier responsable; une façon implicite d'exiger la mise en place des services fonciers communaux dans toutes les communes du pays. Ce qui laisse penser que ce dispositif va se généraliser à l'échelle du pays, vu qu'il délivre des documents ayant une portée juridique importante ; les certificats fonciers.
52. Sur base des données collectées auprès de 40 SFC sur les 43 déjà opérationnels à l'échelle du pays, le constat est que la population fait de plus en plus recours à ce service. Au 31 Juillet 2015, **89240** demandes

26 Loi n° 1/33 du 28 novembre 2014 portant révision de la loi n° 1/02 du 25 janvier 2010 portant révision de la loi n° n° 1/016 du 20 avril 2005 portant organisation de l'administration communale

de certificats fonciers, dont **6797** introduites par les femmes en leur nom, soit **7,6%** de toutes les demandes, ont été reçues. **58722** certificats fonciers ont été établis, dont 4497 appartenant aux femmes, soit **7,7%**. De plus, **49101** certificats fonciers ont été retirés, dont **3688** certificats fonciers pour les femmes, soit **7,5%**. Près de 90% sont des cultivateurs, et ont formulé des demandes de certificats fonciers sur des terrains utilisés à des fins agro-pastorales et d'habitation. Plus de **57%** des femmes sont de la tranche d'âge compris entre 51 et 60 ans.

53. Ces chiffres démontrent que les femmes introduisent des demandes de certificats fonciers et les retirent dans les mêmes proportions, de **7,5 à 7,7%**. **Les demandes de CF sont traitées par les SFC dans une large mesure au même pied d'égalité pour les hommes et pour les femmes**, même s'il apparaît que les femmes qui demandent des certificats fonciers sont très peu nombreuses par rapport aux hommes. Cette situation pouvant s'expliquer par le nombre limité de femmes propriétaires de terres de manière générale.
54. Par rapport aux modes d'acquisition des terres faisant **l'objet de demandes de certificats fonciers au nom des femmes**, il s'agit principalement des terres acquises par succession, achat, donation, legs, attribution par l'Etat et par échange. Le graphique suivant montre les proportions de ces modes d'acquisition des terres appartenant aux femmes et faisant l'objet de demande de certificats fonciers.



Source : représentation graphique établie par les auteurs, sur base des données recueillies sur terrain.

55. **L'enregistrement progressif des droits fonciers des femmes, y compris ceux acquis par succession, est un pas important dans l'évolution des pratiques coutumières vers la reconnaissance et la sécurisation des droits fonciers des femmes.** Dans certaines familles, les frères accompagnaient même leurs sœurs au moment de l'introduction de la demande de certificats fonciers pour s'assurer qu'il n'y pas d'entraves et garantir ainsi que les droits objet de certification ont été définitivement concédés à la femme.
56. Egalement, proportionnellement aux terres détenues par les femmes par rapport à celles appartenant aux hommes, **les femmes sont plus sensibles à la protection de leurs droits fonciers que les hommes**²⁷. Elles attachent de plus en plus une importance capitale à la ressource terre et sont progressivement consciente

27 Pour aboutir à cette conclusion, nous avons pris en compte la répartition des terres entre hommes femmes et nous avons comparé ces chiffres à la proportion des demandes de certificats fonciers introduites par les femmes par rapport à celle des hommes dans ces mêmes communes. En effet, dans 6 communes de la province de Ngozi au nord du Burundi, l'une des provinces les plus peuplées du pays et où la reconnaissance des droits fonciers se font systématiquement, les femmes sont propriétaires de 5,3% des terres mais ont introduit les demandes de certificats fonciers à hauteur de 8,4% du total des demandes de certificats fonciers.

de la nécessité de conférer à leurs droits fonciers chèrement acquis une sécurité juridique maximale.

5.2. Difficulté liée à la certification des droits fonciers des femmes

57. D'après les participants aux différents focus groups organisés par l'APDH, **certaines propriétés achetées par les femmes sont certifiées, par crainte des représailles au niveau des ménages, au nom de leurs maris.** Les rapports des services d'écoute et d'orientation auprès des services fonciers communaux confirment ces données en rapportant des cas d'inégalité entre les conjoints dans la sécurisation des droits fonciers familiaux. En effet, des cas de refus de certification des droits fonciers des femmes, notamment sur les terres qu'elles ont-elles-mêmes achetées ou héritées dans le cadre d'une descendance exclusivement féminine, ont été rapportés. Ces oppositions sont généralement formulées par les membres de la famille notamment les maris, les enfants du mari après son décès, les oncles paternels ou leurs descendants, les frères, etc. Cette situation doit être corrigée par les services concernés.





6

VERS PLUS D'ÉGALITÉ ET DE SÉCURITÉ EN MATIÈRE DE DROITS FONCIERS DES FEMMES ?

« Il est important d'interdire la discrimination mais aussi de stipuler que les mêmes droits devraient être « expressément reconnus aux femmes comme aux hommes sur un pied d'égalité et que des moyens appropriés devraient être mis en œuvre pour garantir aux femmes la possibilité d'exercer leurs droits... »²⁸

6.1. Nécessité d'une volonté et d'un engagement fermes de la part du Gouvernement en faveur de l'égalité entre les hommes et les femmes en matière d'accès à la terre

58. Malgré les avancées et les bonnes pratiques observées dans les communautés rurales et les juridictions de base en faveur de l'égalité et de la non-discrimination de la femme en matière de droits fonciers ; malgré l'existence d'un dispositif juridique (interne et international) et de quelques instruments de politique prohibant toute discrimination, notamment celle basée sur le genre, **le gouvernement du Burundi tarde à concrétiser sa volonté de mettre en place un dispositif législatif égalitaire et non-discriminatoire en matière de successions, de libéralités et de régimes matrimoniaux.**

59. Le débat sur la question de la succession qui permettrait aux femmes d'hériter de la propriété foncière a été mené depuis les années 2000, au niveau communautaire et même au national. Un avant-projet de loi régissant les successions, les libéralités et les régimes matrimoniaux existe depuis plus d'une décennie mais les gouvernements qui se sont succédé n'ont jamais avancé à ce sujet. Actuellement, le débat sur la matière des successions est suspendu et cet avant-projet de loi est même en veilleuse sur recommandation des hautes instances de l'Etat²⁹. Le Président de la République a personnellement interdit le débat sur la question. **Nous considérons que le Gouvernement ne devrait pas constituer un blocage, mais doit plutôt être le moteur du débat et de l'action en faveur de l'égalité des hommes et des femmes, y compris dans ce domaine. La responsabilité de la promotion de la femme devrait incomber aux plus hautes sphères gouvernementales, car c'est là que résident les influences les plus stratégiques.**

28 Observation générale sur le droit égal de l'homme et de la femme au bénéfice de tous les droits économiques, sociaux et culturels du Comité des DESC des Nations unies, chargé du suivi de la mise en œuvre du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (2004), <http://www.adequations.org/spip.php?article1611>, consulté le 15 août 2015

29 Le Président de la République aurait personnellement demandé que toutes les initiatives qui étaient en cours jusqu'en 2013 au sujet de la succession soient suspendues.

60. Nous sommes conscients du caractère sensible de la question et des craintes des uns et des autres, mais nous ne pouvons pas non plus perdre de vue que l'élimination de la discrimination fait partie **des mesures immédiates** que les Etats doivent prendre dans le cadre de la mise en œuvre du PIDESC. Egalement, le gouvernement doit s'abstenir de prendre des mesures rétrogrades ; interdire tout débat social sur les questions de la succession et ne pas reconnaître et entériner les avancées positives en la matière peuvent apparaître comme une démarche régressive³⁰.
61. Même si l'on continue à assumer que la coutume burundaise est une source importante du droit interne, cela ne suffit pas pour ériger ses aspects discriminatoires en des normes ayant une supériorité par rapport aux normes constitutionnelles et aux dispositions des instruments internationaux qui consacrent l'égalité entre les hommes et les femmes. Tout ordre juridique est appelé à changer, en prenant au besoin pour référence la norme internationale, un Etat ne saurait invoquer son ordre juridique interne ou les normes coutumières pour notamment justifier la persistance de la discrimination, des inégalités et des injustices sociales : **« Les garanties en matière d'égalité et de non-discrimination doivent être interprétées, dans toute la mesure possible, de manière à faciliter la pleine protection des droits économiques, sociaux et culturels »³¹**.
62. Adopter cette loi est une question de respect des engagements pris par l'Etat du Burundi. En effet, pour favoriser le contrôle de la propriété foncière par les femmes, le Gouvernement du Burundi avait pris l'engagement de **«mettre en place une loi égalitaire sur les successions, les libéralités et les régimes matrimoniaux dans la période de 2010 à 2015 »**, comme le laissait transparaître le rapport sur la mise en œuvre du plan d'action de Beijing³². C'est aussi une concrétisation de la recommandation du comité sur la CEDEF en rapport avec l'adoption d'un code qui **« assure de droit et de facto l'équité pour la femme, par rapport à l'héritage, aux régimes matrimoniaux et libéralités et qu'il assure son application surtout dans les zones rurales. » (Recommandation n°14)**³³. Par contre, il n'y a même pas de signes qui montrent que telle sera la priorité du gouvernement à court et moyen terme.
63. Les mesures préconisées pour faire face à la problématique de l'accès inégal et inéquitable à la propriété foncière, notamment la création de villages ruraux intégrés, sont loin de constituer une solution efficace face au problème de discrimination que subissent les femmes, les Batwa et les autres personnes marginalisées³⁴, qui ne sont pas par ailleurs jusqu'à présent les principaux bénéficiaires. Par ailleurs, l'accès à la terre pour tous les citoyens burundais est davantage une question d'égalité et d'équité en droits, et non seulement un problème qu'on doit chercher à résoudre sur base de simples mesures temporaires et à portée limitée.

6.2. L'égalité et la non-discrimination ont un coût, le Gouvernement doit se donner les moyens nécessaires

64. L'adoption d'une loi sur les successions, les régimes matrimoniaux et les libéralités est nécessaire mais ne peut pas suffire à elle seule pour endiguer une discrimination ancrée dans les mentalités, dans les pratiques sociales, administratives, institutionnelles, etc. Il y a nécessité d'adopter d'autres mesures importantes, avant, pendant et après l'adoption de la loi en question. Le Gouvernement doit mettre en place un **dispositif de sensibilisation, aussi bien au sein des sphères gouvernementales qu'au sein de la population en général, rendre disponibles les moyens financiers nécessaires pour la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation des réformes engagées.**
65. Pour vaincre les résistances qui existent au sein de la société et même au sein des sphères du gouvernement, le référentiel général des interventions en matière de promotion des droits fonciers de la femme devrait même changer pour prendre en compte le potentiel économique et les bénéfices que le renforcement des droits

30 Or ceci est prohibé par le CESC, comme le laisse savoir son Observation générale 3, §9.

31 Comité des droits économiques, sociaux et culturels, observation générale n° 9 (E/C.12/1998/24), 3 décembre 1998, point 15.

32 République du Burundi, Rapport de mise en œuvre du plan d'Action de Beijing, 15 ans après son adoption, Bujumbura, juillet 2009

33 CEDEF/C/BDI/CO/4, p.3,

34 Comité des droits économiques, sociaux et culturels, Réponses du Burundi à la liste des points concernant le rapport initial du Burundi, août 2015, point 56, p. 14

fonciers des femmes pourrait apporter à toute la société. **Pour cela, il ne faut plus continuer à présenter l'héritage des femmes comme une mesure de faveur des hommes ou du Gouvernement. Sans occulter la dimension socio-culturelle de la problématique d'accès des femmes à la terre, la prise en compte de la dimension économique permettrait de vaincre certaines réticences en démontrant que les femmes constituent des acteurs du développement au bénéfice des hommes, des ménages et du pays.** Des données, certes partielles mais assez intéressantes, démontrent que les femmes font une contribution très importante dans l'économie des ménages et de la communauté. A titre d'exemple, dans 12 provinces du pays, sur 1307 groupements répartis dans 58 coopératives encadrées par le CAPAD et réunissant plus de 17514 membres actifs, 6518, soit **37,2 %** sont des femmes ³⁵.

66. Il faut aussi prendre des mesures allant dans le sens de contrôler l'effectivité des lois et des mesures politiques, institutionnelles, adoptées, sur base des données concrètes, ventilées par sexe et actualisables régulièrement. Parmi ces mesures figurent des mécanismes de renforcement et d'application effective ; cela étant par ailleurs une obligation des Etats parties au PIDESC en vertu de l'article 3 qui sert de base à ce rapport alternatif. Si certaines autorités craignent que les hommes puissent s'opposer à la mise en œuvre de la loi sur les successions, il doit se rappeler que l'Etat est tenu à l'obligation de garantir aux femmes la jouissance des droits qui leur sont reconnus. L'Etat a entre autres obligations celle **«d'adopter des lois tendant à éliminer la discrimination et à dissuader des tiers de s'opposer directement ou indirectement à l'exercice de ce droit ; l'obligation d'adopter des mesures et programmes administratifs et de créer des institutions, des organismes et des programmes publics en vue de protéger les femmes contre la discrimination»**.



35 Synthèse faite sur base des données fournies par le Service de Suivi-Evaluation du CAPAD.



7 Conclusions et Recommandations

67. Au terme de ce rapport, notre conviction est que rien ne saurait justifier la persistance du statu quo en matière d'accès équitable des hommes et des femmes à la terre et aux autres facteurs de production. C'est une question de droit et de principe, vu que la Constitution du Burundi et bien d'autres instruments engageant le Burundi au niveau interne et international consacrent le principe de l'égalité des genres. Le vide juridique en matière de successions des femmes ou l'adoption d'une législation à minima sans même tenir compte des avancées positives en faveur des droits de la femme à différentes échelles de la société et des institutions administratives et judiciaires à la base est en contradiction avec la volonté affichée du Gouvernement de promouvoir les droits de la femmes dans pas de domaines, notamment sa participation dans la gestion de la chose publique.
68. Des rapports comme celui ainsi que d'autres travaux d'investigation au sein de la société burundaise peuvent éclairer les décideurs et aider la classe politique à ne plus avoir une perception très faussée de la question des droits fonciers des femmes au risque de continuer à la dramatiser alors que les esprits et les structures sociales locales sont depuis longtemps prêts pour le changement. Il est temps de passer des discussions interminables à l'action, et pour cela, nous formulons quelques recommandations à l'endroit du Gouvernement et de ses partenaires.

Recommandations

Au Gouvernement du Burundi

- a. Remettre à l'agenda du gouvernement et de l'Assemblée nationale l'adoption de la loi régissant les successions, les libéralités et les régimes matrimoniaux, tout en gardant les principes de base qui avaient été posés dans l'ancienne version de l'avant-projet de loi y relatif à savoir **le principe de non-discrimination** et **le principe de liberté du successible**³⁶.
- b. Organiser un audit des textes et instruments déjà ratifiés pour réexaminer les obligations et renouveler la volonté et les moyens d'y répondre. Il ne sert à rien de s'engager sur plusieurs fronts sans établir des mécanismes d'action et de redevabilité à chaque niveau.
- c. Prendre les mesures nécessaires pour procéder à la ratification et à l'incorporation, dans la législation

³⁶ Le principe de non-discrimination consacre l'égalité de tous les enfants sans distinction de primogéniture (le droit d'aînesse) ni de filiation (légitime, naturelle ou adoptive) ni de sexe» et le principe de liberté du successible énonce l'option pour le successible entre l'acceptation et la renonciation de la succession.

interne, des instruments juridiques régionaux et internationaux suivants: le protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels ; Protocole facultatif à la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes. Ainsi le pays aura à sa disposition un arsenal juridique complet servant de base à la promotion de l'égalité des genres et à la lutte contre la discrimination dans tous les domaines de la vie nationale.

- d. Former et sensibiliser les juges, les autres acteurs publics et le grand public en vue de l'application des lois et textes internationaux ratifiés par le Burundi favorables à l'égalité entre les hommes et les femmes en matière d'accès à la terre ;
- e. Mettre en place des mécanismes de mise en œuvre et suivi-évaluation des instruments et des politiques en place favorisant l'application du PIDESC de manière efficace et non-discriminatoire.
- f. Fournir des terres aux femmes les plus nécessiteuses, à titre de mesures spéciales – femmes chefs de ménages, veuves³⁷, etc. Cette recommandation vient par ailleurs d'être renouvelée par le parlement panafricain à l'endroit des gouvernements nationaux.³⁸
- g. Appuyer l'activité des SFC et faciliter l'enregistrement des droits fonciers aux femmes, notamment par des mesures favorables comme la suppression ou la réduction des frais d'enregistrement.
- h. Doter des ressources matérielles, financières et humaines suffisantes les structures gouvernementales en charge de la promotion des DESC et de l'égalité des genres à tous les niveaux pour permettre la réalisation de ses missions .
- i. Coopérer pleinement avec les organisations de la société civile et les ONGs tant nationales qu'internationales qui initient des actions de plaidoyer en vue de la promotion de l'égalité des genres, notamment la promulgation de la loi régissant les successions. Cette collaboration pourrait également porter sur la sensibilisation de la population en vue de l'accès à la terre pour les femmes, les initiatives de renforcement des acteurs de la justice à la base, de la collecte des données et des informations sur les faits, les bonnes pratiques, les tendances en matière de promotion de l'égalité et de l'équité entre les hommes et les femmes en matière foncière et dans bien d'autres domaines.

Au Comité

- a. Exiger l'ouverture de l'espace pour permettre un débat communautaire et national sur la mise en place de la loi régissant les successions, les libéralités et les régimes matrimoniaux.
- b. Rappeler au gouvernement du Burundi qu'il est tenu au respect de ses propres engagements internationaux en matière de respect des droits humains en particulier l'égalité et la non-discrimination basée sur le sexe ou sur tout autre critère.
- c. Exiger la promulgation de la loi régissant les successions en vue de permettre la mise en application effective des lois nationales et des instruments internationaux pour l'accès égal à la terre aussi bien aux hommes qu'aux femmes.
- d. Surveiller, relever et notifier aux gouvernements les agissements ou les mesures politiques, législatives, administratives susceptibles de freiner les avancées dans le sens de l'égalité et de la non-discrimination surtout en matière de droits économiques, sociaux et culturels et engager des discussions multilatérales, avec l'Etat du Burundi et ses partenaires, pour y remédier immédiatement.
- e. Encourager, par tous les moyens, le Gouvernement du Burundi à produire et à soumettre à temps les rapports périodiques, à en assurer une large diffusion au niveau national et à mettre en œuvre les recommandations émises par le Comité et les autres partenaires (la société civile notamment).

37 Le Comité sur les DESC, dans son Observation générale No 12 sur le droit à une alimentation suffisante (voir Section 3.5.2) (paragraphe 12) et dans son Observation générale No 4 sur le droit à un logement suffisant (paragraphe 8) rappelle aux Etats qu'ils « **doivent fournir davantage de terres aux populations privées de terres ou vivant dans la pauvreté** »

38 Les délégués participants à la Conférence Annuelle des Présidents des Parlements Africains tenue les 6-7 août 2015, au Parlement Panafricain (PAP) à Midrand, Afrique du Sud ont expressément invités les gouvernements nationaux à « **soutenir l'appel pour un objectif de 30% pour les femmes à l'égard de nouvelles attributions de terres et la documentation des droits fonciers ainsi que l'emploi dans les établissements de l'administration et de la gestion des terres** ». (Source : <http://www.uneca.org/fr/stories/les-parlements-africains-peuvent-faire-plus-pour-les-femmes-disent-les-pr%C3%A9sidents-des> consulté le 20 août 2015)

Références indicatives

1. APDH, CARE INTERNATIONAL, Enquête sur les barrières légales et sociologiques par rapport à l'accès de la femme à la terre, 2006
2. APDH, GLOBAL RIGHTS, CARE INTERNATIONAL, Enquête qualitative sur la situation des conflits fonciers dans la province de NGOZI, 2004.
3. Association pour la Promotion de la Fille Burundaise (APFB): La problématique de la succession de la fille burundaise, 2002.
4. Avocats Sans Frontières, Droits économiques, sociaux et culturels, Guide pratique pour avocats, juristes et autres défenseurs de droits humains au Burundi, Bujumbura, Bujumbura, 2014.
5. BAD, UNECA, AUC, Annuaire statistique pour l'Afrique, 2014.
6. Bigirimana, G., Rapport d'étude sur la situation des conflits fonciers au Burundi, Bujumbura, 2013.
7. Commission internationale de juristes, Les tribunaux et l'application des droits économiques, sociaux et culturels. Etude comparative d'expériences en matière de justiciabilité, Genève, 2008.
8. Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies (CDESC), Observations finales concernant divers pays, disponible sur : <http://www.ohchr.org/en/hrbodies/cescr/pages/cescrindex.aspx>.
9. Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies (CDESC), Appréciation de l'obligation d'agir 'au maximum de ses ressources disponibles' dans le contexte d'un protocole facultatif au pacte : Déclaration, E/C.12/2007/1, 2007, disponible sur <http://www2.ohchr.org>.
10. Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies (CDESC), Observation générale n°2, n°3, n°4, n°9, n° 11, n°12, n°13, n°15, n°16, n°18, n°20, disponible sur <http://www2.ohchr.org>.
11. Fonds de développement des Nations Unies pour la femme (UNIFEM). Promouvoir l'égalité entre les sexes dans les nouvelles modalités de l'aide et les partenariats : Expériences recueillies en Afrique. Rapport final sur la consultation tenue au Burundi, 2006.
12. ISTEEBU, Rapport d'analyse phase 3 ; consommation et Conditions de vie des ménages, Bujumbura, 2008.
13. International Land Coalition, Sécuriser les droits fonciers des femmes : enseignements tirés d'expériences au Rwanda et au Burundi, 2014.
14. Kazoviyo, G. et Gahungu, P. La problématique de la succession pour la fille au Burundi, Bujumbura, Ligue Burundaise des Droits de l'Homme Iteka, Bujumbura, 2011.
15. Loi n° 1/010 du 18 mars 2005 portant promulgation de la Constitution du Burundi
16. Loi n° 1/13 du 09 août 2011 portant révision du code foncier du Burundi.
17. Loi no 1/36 du 31 décembre 2014 portant fixation du budget général de la République du Burundi pour l'exercice 2015.
18. Ministère de la Solidarité Nationale, des Droits de la Personne Humaine et du Genre, Etude sur l'identification des pratiques légales et socioculturelles préjudiciables aux femmes, Bujumbura, 2007.
19. Protocole à la Charte africaine des droits de l'Homme et des peuples relatif aux droits des femmes en Afrique.
20. Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels.
21. RCN Justice et Démocratie, 'Statistiques judiciaires burundaises', Rendement, délais et typologie des litiges devant les tribunaux de résidence, Dominik Kohlhagen, 2009.
22. République du Burundi, Rapport national d'évaluation de la mise en œuvre du Programme d'action de Beijing, Bujumbura, 2009.
23. République du Burundi, Le rapport initial de mise en application de la Convention sur l'Élimination de toutes les Formes de Discrimination à l'Égard des Femmes, Bujumbura, 2001.
24. République du Burundi, Rapport de mise en œuvre du plan d'Action de Beijing, 15 ans après son adoption, Bujumbura, 2009.
25. Sebudandi, C et Ndikumana, V. A la conquête de la parole - La participation des femmes dans la transition démocratique au Burundi, International Alert, Bujumbura, 2012.



INTERNATIONAL
LAND
COALITION

www.landcoalition.org



www.apdh.bi