

Droits des femmes au sol, à la propriété et au logement : guide global pour les politiques publiques



Droits des femmes au sol, à la propriété et au logement : Guide global pour les politiques publiques

Mars 2007



ONU-HABITAT

Copyright © Programme des Nations Unies pour les Établissements Humains (ONU-HABITAT)/United Nations Human Settlements Programme (UN-HABITAT), 2007

Tous droits réservés

Programme des Nations Unies pour les Établissements Humains (ONU-HABITAT)/United Nations Human Settlements Programme (UN-HABITAT)
P.O. Box 30030, Nairobi (Kenya)
Téléphone. : + 254 20 621 234
Télécopie : + 254 20 624 266
Web : www.unhabitat.org

Avertissement

Ni les appellations employées ni la présentation du contenu de la présente publication n'impliquent l'expression d'une quelconque opinion de la part du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies à propos du statut juridique d'aucuns pays, territoire, ville ou zone, ou de leurs autorités, ou concernant la délimitation de leurs frontières ou limites, ou concernant leur système économique ou niveau de développement. Les analyses, conclusions et recommandations du présent document ne reflètent pas nécessairement l'opinion du Programme des Nations Unies pour les Établissements Humains, du Conseil d'Administration du Programme des Nations Unies pour les Établissements Humains ou des ses États Membres.

Remerciements :

Le présent guide a été rédigé par M. Siraj Sait, juriste à la division « Foncier et Tenure et Administration des biens » d'ONU-HABITAT et supervisé par Clarissa Augustinus, chef de la division « Foncier Tenure et Administration des biens », département « Logement ». La liste complète des collaborateurs apparaît à la fin de ce document.

Les travaux de recherche ont été rendus possibles grâce au concours des Gouvernements de Belgique, d'Italie, de Norvège et des Pays-Bas.

HS/931/07F
ISBN 978-92-113-1908-8

Renseignements :

Clarissa Augustinus
Chief
Land, Tenure and Property Administration Section,
Shelter Branch,
United Nations Human Settlements Programme (UN-HABITAT)
P.O. Box 30030
Nairobi 00100, Kenya
E-mail: clarissa.augustinus@unhabitat.org
Web site: www.unhabitat.org

TABLE DES MATIÈRES

GLOSSAIRE	4
1. INTRODUCTION	7
2. À PROPOS DE CE GUIDE.....	8
3. LES PROBLÈMES FONCIERS DES FEMMES DANS LEUR CONTEXTE.....	9
4. LES DROITS DES FEMMES À PARTICIPER À LA GOUVERNANCE FONCIÈRE	11
5. SOL ET PROPRIÉTÉ : LES DROITS DES FEMMES	13
6. PRINCIPES CONSTITUTIONNELS ET DROITS FONCIERS DES FEMMES	14
7. L'ACCÈS AU SOL PAR LES DROITS FORMELS.....	15
8. L'INCIDENCE DES DROITS COUTUMIERS	18
9. NÉGOCIER LES DROITS DE PROPRIÉTÉ ISLAMIQUES	19
10. DROIT ET PRATIQUE DES SUCCESSIONS	20
11. LES DROITS DE PROPRIÉTÉ MATRIMONIAUX.....	22
12. LES TITRES CONJOINTS ET LES FEMMES	24
13. DES FORMULES SOUPLES DE TENURE POUR LES FEMMES	27
14. LA GESTION DES BIENS PAR LES FEMMES	29
15. LES DROITS DE PROPRIÉTÉ DANS LES UNIONS DE FAIT.....	30
16. LES FEMMES ET LES BÉNÉFICES DE LA REDISTRIBUTION FONCIÈRE	31
17. L'HABITAT POPULAIRE À LA PORTÉE DES FEMMES	33
18. RÉGULARISATION FONCIÈRE ET EXPULSION.....	36
19. LA SOCIÉTÉ CIVILE ET LES PARTENARIATS POUR LES DROITS DES FEMMES.....	38
20. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS	41
BIBLIOGRAPHIE CHOISIE.....	43
REMERCIEMENTS.....	44

GLOSSAIRE

Acquisition par prescription en milieu urbain : Tout individu ou groupe est habilité à devenir propriétaire d'une petite parcelle urbaine s'il l'a occupée sans discontinuer pendant un nombre d'années minimum et sans intervention juridique du propriétaire en titre.

Autorité conjugale : Le pouvoir pour le mari d'agir en nom et place de son épouse, par exemple lors de transactions foncières. Bien qu'elle ait été rayée de la plupart des codes civils, sa pratique reste bien établie dans la sphère coutumière.

Biens matrimoniaux : Les biens détenus conjointement par un ménage sous le régime de la communauté et qui en général excluent les biens acquis indépendamment par un conjoint avant mariage. Il est important de pouvoir attribuer les biens pour leur gestion, leur aliénation et lors de la dissolution du mariage.

Biens séparés : Les biens qui sont la propriété de chacun des conjoints à titre personnel et dont chacun d'eux a la capacité pleine et entière de les administrer et d'en disposer. En général, ces biens séparés ont été acquis par chacun des époux avant mariage, ou pendant le mariage à titre de donation ou d'héritage.

Communauté des biens : La propriété des biens acquis pendant le mariage et qui, en cas de séparation, de divorce ou de décès, est en général divisée à parts égales entre mari et femme. Cette égalité peut être absolue ou relative, en fonction des biens et bénéfices privés que chacun des époux aura apportés à cette communauté.

Concession de droit réel à l'usage : Instrument mis au point au Brésil pour régulariser le domaine foncier public et qui peut servir en cas d'occupation de terrains appartenant au secteur public ou privé, en rapport avec des programmes d'habitat et des projets d'intérêt social.

Concession spéciale pour l'utilisation du domaine foncier public aux fins d'habitat : Régime foncier institué par la législation brésilienne, qui peut faire conférer des titres de propriété en leur nom propre à des occupants irréguliers de terrains appartenant aux pouvoirs publics.

Coopérative : Système de partage foncier où la terre est détenue sous forme d'un bail commun plutôt que de tenure conjointe, les membres ayant un droit unilatéral d'en retirer leur terrain.

Droit coutumier : Règles sur les régimes matrimoniaux, fréquemment régies par la législation comme par des normes culturelles souvent patriarcales. Dans certains pays, la constitution donne la primauté au droit coutumier, dont l'influence est omniprésente dans plusieurs pays d'Afrique et d'Asie.

Droits de bail et d'occupation partagés : Habitat locatif collectif.

Droits d'usufruit : Droits d'usage et d'accès qui ne confèrent pas la propriété.

Ejido : Un régime foncier communautaire et collectif qui a fait son apparition au Mexique suite à la réforme agraire de 1917.

Enregistrement conjoint : Formalité par laquelle la propriété des conjoints est enregistrée au nom de chacun d'eux, que cela soit obligatoire ou facultatif.

Gestion des biens matrimoniaux : Il existe trois régimes : (1) conjoint, qui exige que les deux époux agissent de concert ; (2) gestion unique, qui voit invariablement le conjoint mâle bénéficiaire sans partage du pouvoir de gestion ; et (3) le régime de l'autorité unique avec gestion égale, qui ne permet à aucun des époux, agissant seul, de gérer l'ensemble des biens du ménage.

Mariage matrilineaire : Système où les biens successoraux sont transmis par les femmes au mâle le plus proche dans la lignée maternelle, généralement un neveu du défunt, et non nécessairement ses fils. Dans certains systèmes matrilineaires africains, les femmes peuvent hériter.

Patrilinéaire : Système où la succession se fait du mâle au/x fils.

Succession (ab) intestat : Succession qui se règle en l'absence d'un testament du défunt et où la répartition des biens (y compris ceux de la communauté) se fait conformément à la législation, les héritiers étant traités par ordre de succession.

Succession testamentaire : Succession réglée par un testament. Certains pays accordent une liberté testamentaire absolue, alors que d'autres exigent que l'on prenne en compte la part du conjoint survivant.

Tanazul: Pratique coutumière par laquelle une veuve renonce à sa part d'héritage au bénéfice d'un membre mâle de la famille – frère ou fils du défunt – en usage dans certaines communautés musulmanes.

Tenure communale coutumière : Système où l'ensemble des terres, y compris les terres communes et celles provenant de la famille/du lignage, appartiennent à une communauté, les individus disposant de droits d'usage spécifiquement reconnus.

Tenure conjointe facultative : Permet la propriété conjointe de terre ou autres biens, mais sans qu'il soit présumé en droit que les deux conjoints ont un droit sur ceux de ces biens qui ont été acquis durant le mariage. Par conséquent, le conjoint doit être en mesure de prouver que le couple avait l'intention que les biens du couple soient propriété conjointe.

Tenure conjointe obligatoire : Régime légal [par défaut] où la loi considère que le terrain et/ou le logement est détenu par les deux conjoints, que ce soit en vertu d'un titre conjoint ou d'autres régimes matrimoniaux.

Tenure familiale : Une famille (souvent au sens élargi du terme) a la propriété collective du terrain de ses membres sans qu'il y ait de droits de propriété individuels.

Tenure partagée : Catégorie élargie de droits sur le sol et sur le logement qui sont partagés par au moins deux titulaires et qui peuvent être ou non établis en bonne et due forme.

Titre communautaire : Titre collectif reposant sur des droits fonciers bien établis détenus en commun de préférence aux droits de propriété individuels.

Titre conjoint : Une forme particulière mais officiellement reconnue de tenure conjointe qui voit le nom de chacun des époux inscrit sur un titre foncier et qui interdit à l'un quelconque d'entre eux d'aliéner le bien sans le consentement de l'autre.

Transactions de groupe sur le marché foncier : Se produit lorsqu'un groupe de particuliers ou de familles se réunissent pour participer au marché foncier afin de faciliter une transaction.

Union libre /de fait : La cohabitation d'un couple non marié, qui n'est pas toujours reconnue en droit.

Waqf : En droit islamique, une donation, habituellement pour des fins religieuses.

Zone d'intérêt social spécial : Instrument institué au Brésil par la Loi sur la Ville et qui permet d'adapter le cadre réglementaire en fonction des divers usages et occupations des terrains urbains.

1. INTRODUCTION

L'octroi effectif aux femmes des droits au sol, à la propriété et au logement est l'un des défis les plus difficiles auxquels ait à faire face le monde contemporain. L'une des difficultés que soulève la mise au point de législations et de politiques effectives en matière de droits fonciers tient à la multiplicité comme à la complexité des voies d'accès au sol, et à l'écart souvent béant que l'on constate entre les dispositions du droit et la réalité de la vie des femmes. Les États membres et la communauté internationale se sont mis d'accord sur toute une série d'engagements en faveur de l'octroi de la sécurité foncière, ainsi dans l'Objectif de développement du Millénaire N° 7 (Cible 11) sur l'amélioration des conditions de vie des habitants des taudis, et la Cible 10 sur l'accès à une eau et un assainissement améliorés. Il existe en outre une dynamique et un consensus politiques en faveur de la promotion de la sécurité foncière des femmes par l'égalité des droits au sol, à la propriété et à l'héritage qui se manifeste à travers tout un ensemble de normes relatives aux droits fondamentaux ainsi que, tout récemment, à travers l'Objectif de développement du Millénaire N° 3 et le Document Final du Sommet mondial de 2005, qui voit dans les droits fonciers, immobiliers et de succession des femmes un indicateur important de l'autonomisation des femmes et du développement humain.

Au travers du Programme de l'ONU pour l'Habitat de 1996 (paragraphe 39, chapitre III), les États se sont engagés à rendre pleinement effectif, quoique de manière progressive, le droit à un logement convenable tel qu'il est consacré par divers instruments internationaux. Nombreux sont les États qui garantissent ce droit dans leur constitution et qui ont mis en place des législations et politiques publiques tout particulièrement destinées à promouvoir et à sauvegarder l'égalité des droits des femmes en matière foncière, de propriété et de logement. En vertu de son mandat de portée mondiale, ONU-HABITAT s'est beaucoup impliquée dans le soutien à ces initiatives à travers diverses activités. Les Campagnes mondiales d'ONU-HABITAT pour la Sécurité Foncière et la Gouvernance Urbaine donnent la priorité aux droits des femmes, en plaçant leur sécurité d'occupation du sol au centre du débat sur les politiques publiques et des campagnes de sensibilisation, et en préconisant des politiques de sécurité foncière qui bénéficient autant aux femmes qu'aux hommes. Autre exemple de cette dynamique, le *Global Land Tool Network* (GLTN – réseau mondial d'instruments fonciers), nouveau dispositif à l'échelle de la planète qui promeut des instruments fonciers bien ajustés, innovants, favorables aux pauvres, d'un coût abordable et qui tiennent compte des intérêts des femmes. Comme ce réseau favorise la mise au point d'instruments particulièrement adaptés aux besoins et intérêts des femmes, il est en mesure de faciliter la mise en œuvre effective de leurs droits.

De fait, un nombre croissant de parties prenantes – organisations mondiales ou régionales, gouvernementales ou non, y compris à l'échelon les plus local – se sont consacrées à cette tâche. L'expérience d'ONU-HABITAT, comme celle de ses partenaires, montre que si les normes internationales et les aspirations générales concernant l'amélioration de l'accès des femmes au foncier restent constantes, en revanche les contextes nationaux, les expériences et les choix de stratégie varient d'un pays à l'autre. L'étude approfondie des approches des États membres permet non seulement de mieux comprendre les développements, réformes et innovations qui s'y sont produits, mais elle fournit aussi des exemples de bonne pratique et des leçons de l'expérience dignes d'être partagés avec l'ensemble de la communauté internationale. Les études systématiques menées récemment par ONU-HABITAT sur la mise en œuvre à l'échelon continental des politiques foncières et de logement dans les villes, ainsi que des panoramas thématiques de la situation dans le monde, font apparaître des tendances et des innovations de grande importance, ainsi que d'excellentes occasions de partager les connaissances, les stratégies et les instruments, et tout particulièrement en ce qui concerne la sécurité foncière des femmes.

2. À PROPOS DE CE GUIDE

Le présent guide offre à la fois une synthèse et une analyse comparée d'une série d'études sur les politiques foncières et de logement en milieu urbain par rapport aux femmes. Ces études ont été réalisées en 2004 et 2005 par divers experts à la demande de la section « Foncier et Tenure » de la division « Abri » d'ONU-HABITAT (ci-après dénommées « les travaux d'ONU-HABITAT »). Les recherches à l'échelle continentale comprennent l'étude de quelques pays choisis en Amérique latine (Brésil, Colombie, Mexique et Nicaragua), en Afrique australe (Namibie, Lesotho, Mozambique et Zambie) et dans les Balkans (Bosnie-Herzégovine, Croatie, Monténégro, Serbie). Ces travaux comprennent aussi un aperçu des formules de tenure partagée pour les femmes à travers le monde ainsi que du droit foncier et immobilier dans le monde islamique. L'attention se concentre donc sur les pays en développement plutôt que sur les pays d'Amérique du Nord ou d'Europe occidentale. Chacun de ces documents résulte d'un examen exhaustif du contexte, de la législation, des politiques publiques et des grands thèmes qui se dégagent des analyses par pays, de l'examen de la documentation et de toute une série d'entretiens avec diverses parties prenantes. Toutefois, les études ont répondu à des cahiers des charges destinés à des consultants et se fondent sur la documentation disponible sur chaque pays, et ne sont donc pas exhaustifs dans leur traitement de tous les thèmes qui se rapportent à la propriété ou aux femmes. L'accent est mis sur le domaine foncier urbain, mais les travaux d'ONU-HABITAT reconnaissent le caractère erroné de la dichotomie entre foncier urbain et rural car il convient de considérer les droits immobiliers des femmes dans leur ensemble.

D'une manière générale, le présent guide reflète l'orientation des travaux d'ONU-HABITAT et aborde un ensemble de sujets relatifs à la sécurité foncière des femmes. Il s'agit notamment du contexte général, de la participation des femmes, des droits des femmes, des systèmes constitutionnels et juridiques, de l'incidence des droits coutumiers et islamique, des titres conjoints et autres types de régime foncier, des biens successoraux et matrimoniaux, du logement bon marché, de la distribution foncière, de la régularisation foncière et du rôle de la société civile. Autre aspect, important, du présent guide : il se concentre sur la condition féminine dans son rapport avec chacun de ces problèmes. Il se propose de compléter les connaissances actuelles sur les politiques et pratiques foncières en ce qui concerne les droits des femmes, en rassemblant les diverses recherches sous une forme que l'on espère d'un accès et d'un format faciles et qui puisse opposer et comparer les diverses approches. Il met en relief des concepts, réformes et développements d'avant-garde, innovants et susceptibles de favoriser les droits effectifs des femmes, avec pour objectif de mieux partager les leçons de la pratique entre parties prenantes. À travers une multiplicité d'approches, les États cherchent à rendre effective la sécurité d'occupation du sol pour les femmes en se concentrant sur des stratégies bien déterminées qui sont d'un intérêt et d'un bénéfice particuliers pour les femmes.

Le présent guide est destiné à tous les responsables de politiques publiques dans les domaines foncier, des droits de propriété, du logement et des droits des femmes, qu'ils relèvent ou non des pouvoirs publics, et qui de manière directe ou indirecte contribuent à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques foncières. Cela comprend les responsables d'ONU-HABITAT et ceux des autres organisations intergouvernementales et régionales, les professionnels du foncier, la société civile y compris les organisations de femmes et les collectifs locaux, les groupes de défense des droits humains et du développement, les spécialistes et formateurs en questions féminines, les experts et les universitaires. Ce guide vise à soutenir les démarches des parties prenantes et en particulier tout ce qui permet aux femmes de renforcer leur autonomie par le biais de la sécurité foncière. Le guide comporte une série de recommandations sur la manière d'aborder les problèmes et les carences constatés dans divers domaines, ainsi que sur la bonne application de propositions innovantes en matière de sécurité foncière féminine. Ce guide n'est pas un document isolé, mais doit être lu en parallèle avec les travaux d'ONU-HABITAT dont il fait la synthèse et où l'on trouvera dans leur intégralité le contexte, les analyses, les références et la bibliographie.

3. LES PROBLÈMES FONCIERS DES FEMMES DANS LEUR CONTEXTE

Les travaux montrent que si l'égalité des droits des femmes à la propriété, au sol et au logement est désormais mieux acceptée, comme l'indiquent les législations et les politiques publiques, leur application effective se heurte encore à des obstacles importants, qui vont des attitudes patriarcales et des pratiques culturelles à un manque très répandu de détermination politique et de ressources. Les femmes sont en butte à des discriminations et des injustices de toutes sortes, ce qui pourrait confirmer que la féminisation de la pauvreté est en train de s'accélérer. La guerre dans certains pays mais aussi la prévalence du VIH-sida ont affecté les droits fonciers et au logement des femmes plus que ceux de toute autre catégorie. Les femmes qui vivent dans des établissements humains irréguliers ou des taudis, les femmes indigènes, noires, âgées, handicapées, les veuves et les réfugiées, sont de celles qui se retrouvent encore plus marginalisées. On ne saurait examiner ce qui touche à l'accès des femmes indépendamment de tout contexte, puisque tout cela tient à la forte concentration de la propriété foncière et aux questions plus générales de la promotion des droits des femmes et de leur autonomie. Les modes de propriété et de maîtrise foncières sont de bons indicateurs de la façon dont la richesse et les pouvoirs économique et politique sont partagés. Les statistiques ventilées par genre ont beau manquer, on voit bien que jusqu'à une date récente les femmes ont été exclues des bénéfices directs des programmes de réforme foncière, du fait de réglementations discriminatoires en matière de distribution foncière, d'émission de titres et de successions.

Les ménages dirigés par une femme représentent en général une proportion plus élevée des plus pauvres habitant les établissements informels à travers le monde ; tel est le cas de 26 pour cent de la population au **Brésil** et de 20 pour cent en **Bosnie-Herzégovine**. Un habitat inadapté, de mauvais emplacements, l'accès très difficile à l'eau potable, à l'électricité, aux transports en commun, aux télécommunications et aux services de santé et d'instruction se conjuguent pour compliquer la vie quotidienne des femmes. Il existe donc une énorme demande de programmes d'habitat social de la part des femmes chefs de foyer. Celles qui se retrouvent dans cette situation sont particulièrement vulnérables : comme leur accès au sol passe souvent par leur conjoint ou leur père, elles risquent de le perdre du fait de leur veuvage, de leur divorce, de leur abandon ou de l'émigration de l'un d'eux. Les droits de propriété des femmes seront probablement mieux à même de s'imposer à partir du moment où l'on considèrera le droit de la femme à posséder un terrain comme autre chose qu'un simple actif économique, et plutôt comme un droit culturel et sociétal, comme c'est le cas en **Bulgarie** et en **Russie** et là où l'on voit dans la propriété une fonction sociale, comme le fait la constitution du **Brésil**, où encore là où les droits collectifs au sol doivent être reconnus, comme en **Colombie**.

La « marchandisation » de la terre et l'incidence de la mondialisation à travers des marchés fonciers sans entraves affectent, elles aussi, les droits fonciers et au logement des femmes de manière disproportionnée. L'intégration des citadines pauvres dans l'économie urbaine reste un problème majeur. Leur incapacité généralisée à accéder au droit de propriété est l'une des sources du statut social très modeste des femmes et de leur dépendance économique. Sans droits de propriété directs, les femmes ne peuvent obtenir d'accès aux ressources que par le biais de leur partenaire. C'est conforme aux schémas patriarcaux qui font du mâle le protecteur naturel et le chef de famille, et donc de toute évidence le détenteur du titre, alors qu'un titre au nom d'une femme serait considéré comme une individualisation de la propriété. On n'insiste souvent pas assez sur ce qu'impliquent

les droits de propriété des femmes, mis à part leur importance inhérente pour tout ce qui touche à l'égalité des sexes. Par exemple, il existe un lien direct entre la violence à l'encontre des femmes et le besoin d'un logement décent. Si la femme n'a pas la sécurité de possession – qu'elle soit officielle ou officieuse – son droit à un logement décent reste constamment menacé. De même, de nombreux auteurs ont mis en relief le lien entre des éléments apparemment aussi divers que l'accès au sol et à un statut social et juridique, au crédit et à l'espace politique.

L'un des principes qui sous-tendent toutes les stratégies de réduction de la pauvreté consiste à s'assurer qu'elles répondent aux besoins des femmes, puisque le genre est un aspect de la pauvreté et qu'il faut le reconnaître dans l'élaboration, la mise en œuvre et le suivi des mesures de réduction de la pauvreté. Et pourtant, la plupart des documents de Stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP), comme par exemple au **Lesotho** et en **Namibie**, ne prêtent pas suffisamment attention aux droits de propriété des femmes. En **Amérique latine**, la société civile a critiqué les DSRP, notamment pour leur manque de normes minimum, leur caractère participatif insuffisant, leur mauvais manque de transparence et leur effet de fragilisation des systèmes nationaux. Alors que les politiques relatives au genre et au foncier sont de plus en plus fréquentes dans de nombreux pays, le lien entre autonomie des femmes, réforme foncière et pauvreté n'y tient pas une place de premier plan. La promotion de la sécurité foncière ne saurait toutefois, à elle seule, changer vraiment les choses en ce qui concerne l'accès des femmes au sol et leur protection contre l'expulsion, et s'il est un message que se dégage clairement des travaux d'ONU-HABITAT, c'est que la bonne gouvernance urbaine est indispensable pour les programmes de sécurité foncière puissent donner leur pleine mesure et produire tous les effets qu'on en attend. Plutôt que de faire des femmes des notes de bas de page dans les politiques publiques ou d'utiliser un vocabulaire neutre quant au genre dans les textes de loi, il existe un urgent besoin d'aborder les droits de propriété des femmes en tenant compte de leur condition, en visant avant tout à éliminer les obstacles et, par la discrimination positive, à reconnaître les désavantages historiques et autres qui sont leur lot.

Les femmes ont souvent à subir l'effet des politiques raciales qui sont souvent le legs insinuant de l'ère coloniale. C'est à la conjonction de cet héritage colonial et des pratiques foncières qui ont suivi l'indépendance que l'on doit la marginalisation des citoyens pauvres, et en particulier des femmes, à travers toute **Afrique**. Par exemple, en **Afrique du Sud**, en **Namibie** et au **Zimbabwe**, il existe un ensemble de normes de construction applicable aux zones urbaines précédemment réservées au logement des colons, à côté d'un ensemble différent applicable aux autres zones. Dans ces conditions, les schémas de propriété foncière et les règles d'urbanisme continuent souvent à affecter bon nombre de parties du monde, même aujourd'hui. On relève toutefois diverses évolutions positives qui reconnaissent les droits des femmes en général, et à la propriété en particulier, et il en sera question ci-dessous. Dans un nombre croissant de pays, les politiques publiques, la législation et les codes reconnaissent de manière de plus en plus explicite l'égalité des sexes, y compris l'équité en ce qui concerne les droits de propriété. À l'échelon national, plusieurs pays ont établi des unités ou dispositifs spécialisés pour les femmes, afin de faire progresser la législation et les politiques publiques qui promeuvent l'égalité entre femmes et hommes. De manière générale, ces organismes font pression en faveur de droits formels élémentaires, comme l'introduction dans la constitution ou le code civil de clauses garantissant l'égalité, et en faveur aussi de meilleurs services sociaux pour les femmes. Ces divers organismes se sont aussi à l'occasion préoccupés d'autres aspects de l'équité élémentaire, comme les droits de propriété et fonciers, y compris la tenure conjointe. Réduire l'inégalité entre les sexes en ce qui concerne l'accès aux droits fonciers, de propriété et au logement est un problème transversal qu'il faut intégrer dans toutes les réformes sectorielles.

4. LES DROITS DES FEMMES À PARTICIPER À LA GOUVERNANCE FONCIÈRE

L'un des principaux facteurs de marginalisation des droits de propriété des femmes n'est autre que les politiques foncières « de haut en bas » acquises aux intérêts catégoriels et qui n'ont laissé aux femmes que des occasions fort limitées de participer à la gouvernance foncière urbaine pour y faire des choix et articuler leurs préférences. La participation d'organisations locales dans l'élaboration et la mise en œuvre de programmes publics a beau être une nécessité, elle ne reflète pourtant pas de manière automatique les dimensions liées au genre. L'expérience montre que organisations communautaires ou de base traduisent souvent les tendances discriminatoires des façons locales de travailler qui reposent souvent sur des considérations de sexe, d'ethnie ou de caste, de religion et de classe sociale. Les organisations locales, même lorsqu'elles sont élues, se composent généralement d'hommes, et les décisions reposent sur la façon dont les hommes débattent des questions locales. Les femmes risquent fort de ne participer en rien, ou si peu, à ces débats. Même lorsque les régimes fonciers collectifs sont supposés inclure aussi les femmes, les processus de décision sont souvent dominés par les hommes, ce qui dans les faits exclut les femmes des décisions importantes sur le sol et l'habitat. Cela correspond aux statistiques compilées dans l'ensemble du monde, qui montrent que les femmes ne détiennent qu'une part réduite des postes de décision à quelque niveau que ce soit, et en particulier dans les dispositifs de gouvernance foncière.

Ce manque de démocratie découle tant du statut social généralement inférieur qui est celui des femmes que de l'absence pour elles d'occasions et de perspectives. Ainsi, les femmes sont largement sous-représentées dans la classe politique comme dans les professions libérales. L'accès aux diplômes de formation et professionnels leur est difficile, avec cette conséquence que les femmes sont très largement sur-représentées dans la main d'œuvre occasionnelle travaillant dans le secteur informel. Il existe toutefois de bons exemples de discrimination positive. Les États **balkaniques** de **Bosnie-Herzégovine**, **Croatie** et **Serbie**, ainsi que des États **latino-américains** dont le **Costa Rica**, le **Honduras**, le **Mexique**, l'**Argentine** et le **Panama** ont institué des quotas de 30 à 40 pour cent pour la représentation politique des femmes. Toutefois, comme le montrent amplement les travaux d'ONU-HABITAT appuyés sur des statistiques nationales et régionales, on est encore loin d'atteindre ces proportions dans la réalité. Quelques pays se préoccupent tout spécialement de la discrimination positive dans la gouvernance foncière. On en trouve un bon exemple en **Namibie**, dont la loi de 2002 sur la réforme foncière communale (« *Communal Land Reform Act* ») garantit un minimum de représentation des femmes au sein des organismes de gestion foncière au niveau du district, et qui s'applique aux zones de droit coutumier. Toutefois, dans des pays comme le **Mozambique** et la **Zambie**, on note un besoin urgent de « démocratiser » et de « féminiser » les systèmes coutumiers de gestion foncière.

On ne saurait trop souligner combien il est important d'éliminer ce qui fait obstacle à la participation des femmes à la gestion foncière, et ce par un travail de formation et d'intégration. Le rôle que doit jouer la sensibilisation des professionnels du foncier, des fonctionnaires et des intéressées elles-mêmes à la condition particulière des femmes apparaît clairement dans les observations relatives au projet de droits de propriété en milieu urbain mené par la Banque mondiale au **Pérou**, dans le fonctionnement des Offices fonciers (« *Land Boards* ») au **Ghana**, chez les employés du cadastre en **Indonésie** et les administrateurs fonciers au **Vietnam**, qui tous font nettement ressortir un lien direct entre la prise en compte des besoins des femmes et la réussite des programmes concernés.

Bien qu'il s'agisse là d'exemples de bonne pratique liés à des approches favorables aux pauvres, il est généralement admis que certaines catégories de parties prenantes, et en particulier les professionnels et fonctionnaires spécialisés dans le foncier, font preuve de résistance à l'idée de « féminiser » la gouvernance foncière. Toutefois, au **Brésil** et depuis 2004, une disposition légale de l'État de São Paulo impose aux autorités municipales de promouvoir la formation et la spécialisation de la main d'œuvre féminine afin qu'il soit plus facile aux femmes de prendre leur part dans le processus de production, l'autogestion et les associations locales en matière de programmes d'habitat social.

On considère que de manière générale, les systèmes d'enregistrement/immatriculation fonciers en vigueur dans le monde ne sont en mesure ni de faciliter l'accès au sol, ni de garantir la sécurité foncière à la majorité des citoyens, et des femmes en particulier. La plupart de ces systèmes reposent sur des législations coloniales en matière de succession, de formes de preuve et de méthodes de délimitation qui se prêtent mal aux situations qui se rencontrent de nos jours. Comme ces systèmes, souvent mal équipés et trop centralisés, ne sont pas faits pour recueillir, traiter ou enregistrer les transactions effectuées sur le marché foncier officiel et (souvent) aussi dans le domaine coutumier, ils ajoutent aux difficultés plus qu'ils ne les résolvent. Le résultat en est qu'une bonne partie de la population se retrouve sans sécurité d'occupation du sol. Les femmes sont plus particulièrement affectées par les politiques de logement, l'urbanisation et la dégradation des conditions de vie. Par conséquent, l'urbanisme doit commencer à prendre en compte l'opinion des femmes et les besoins qui leur sont propres, afin que les villes puissent se développer de manière durable et équitable. Toutes les démarches visant à mettre au point des méthodes plus simples, mieux adaptées et moins onéreuses d'administration foncière au bénéfice des citoyens pauvres devraient aussi prendre en compte les besoins particuliers des femmes.

5. SOL ET PROPRIÉTÉ : LES DROITS DES FEMMES

L'amélioration des conditions de vie des citadines pauvres est à la fois un droit fondamental et un facteur de développement. L'égalité des droits des femmes au sol, à la propriété et à l'héritage est bien établie en vertu des principes internationaux des droits humains, comme l'ont montré les travaux d'ONU-HABITAT, et il n'est aucun besoin de revenir dessus ici en détail. Les tours d'horizon régionaux montrent aussi l'état de la ratification par les différents pays des principaux grands traités internationaux sur les droits humains, et l'état aussi de l'adhésion aux instruments continentaux comme la Charte africaine des droits de l'Homme et des peuples et la Convention interaméricaine des droits de l'Homme. La bonne application à l'échelle nationale et la surveillance internationale de ces droits ne sont pas uniformes. En **Afrique australe** et mis à part la **Namibie** où la ratification suffit à intégrer les traités à l'ordre juridique interne, la plupart des pays n'ont pas adapté à l'usage interne les traités internationaux auxquels ils ont adhéré. Enfin, outre leurs droits individuels, les femmes peuvent aussi bénéficier des droits au sol de groupes bien déterminés, comme les peuples indigènes, les groupes noirs et ceux qui vivent dans les établissements humains urbains comme ruraux, ainsi qu'il est prescrit par la constitution de plusieurs pays d'**Amérique latine**.

Il existe un large écart entre les droits de propriété promis aux femmes et leur mise en pratique. Or le plus souvent, la plupart des politiques publiques et des programmes qui se rapportent au foncier, au logement et aux biens (matrimoniaux) ne donnent pas à cette réalité une place centrale. Si certains pays traitent bien le foncier comme relevant des droits fondamentaux, d'autres ont laissé à la loi du marché ou au droit coutumier le soin de décider qui a accès au sol. Certains autres pays conjuguent l'intervention de l'État et des politiques de marché. C'est ainsi que persistent les inégalités de régime foncier et de droit au logement entre hommes et femmes, en violation flagrante des engagements internationaux. Les travaux d'ONU-HABITAT relèvent trois handicaps supplémentaires. D'abord, les droits reconnus de manière générale ne sont pas suffisamment bien transcrits dans les législations et politiques nationales pour que les aspirations trouvent vraiment de quoi se satisfaire. Ensuite, il reste à mettre pleinement en place les moyens d'établir la sécurité foncière (sécurité de possession, fourniture d'équipements et infrastructures, possibilités d'entretien, programmes et politiques publiques, investissements) ou d'en assurer le suivi par le biais de règles ou programmes détaillés. Enfin, troisième handicap, les droits des femmes, et en particulier les droits de propriété, semblent conditionnés par les pratiques coutumières mais sans que soit pour autant reconnue la nature évolutive de ces dernières.

Dans la plupart des pays, les femmes ne peuvent avoir accès aux droits fonciers et de propriété qu'en vertu de leur rôle d'épouse, de fille ou de sœur, et encore ne s'agit-il que de droits secondaires, qui sont fonction des structures familiales et du lignage, de l'emprise des normes et pratiques coutumières, du respect de plein gré ou non de la législation, et du degré d'organisation et d'activisme des femmes. Ainsi, plusieurs pays musulmans, entre autres, ont formulé des réserves à la Convention de 1979 sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, leurs objections aux dispositions sur l'égalité des sexes invoquant des pratiques religieuses ou coutumières, comme indiqué ci-dessous. Ajouter aux obligations de faire rapport et de suivi concernant les droits des femmes dans les traités et conventions internationaux peut être un bon moyen d'en observer l'application. La Commission interaméricaine des droits de l'Homme a, par exemple, déclaré nulle et non avenue une loi **guatémaltèque** qui accordait aux femmes des droits exclusifs sur l'administration des biens conjugaux. Il existe plusieurs exemples de l'influence positive des organismes de surveillance des droits humains, ainsi que du rôle du Rapporteur spécial de la Commission des droits de l'Homme de l'ONU sur le Logement convenable. Toutefois, c'est la reconnaissance explicite de ces droits et l'engagement en leur faveur des organismes d'État, jointe à leur interprétation par les tribunaux nationaux et l'activisme de ces derniers, ainsi que l'efficacité de la société civile, qui peuvent réduire l'écart entre théorie et pratique. Les droits à un logement convenable sont abordés plus loin.

6. PRINCIPES CONSTITUTIONNELS ET DROITS FONCIERS DES FEMMES

Plusieurs pays à travers le monde ont reconnu, dans leur constitution, l'égalité entre femmes et hommes des droits au sol, à la propriété et au logement consacrée par le droit international. Les constitutions nationales conçoivent le droit de propriété soit comme un droit personnel absolu, soit comme une priorité pour l'action des pouvoirs publics, ce qui n'en fait pas vraiment un droit dont on peut exiger l'application. Ces 30 dernières années, bien des constitutions en **Amérique latine** ont conféré des droits égaux aux citoyens, sans égard pour le sexe, la race ou la condition sociale, alors que leur façon de traiter le sol, la propriété et le logement est très variable. D'une manière générale, ces constitutions ne garantissent pas un droit universel au sol, alors qu'elles le font pour le droit de propriété. Dans certains pays, comme la **Colombie**, le **Brésil**, le **Pérou** et le **Venezuela**, on estime que la propriété implique des devoirs et qu'elle a une fonction sociale. Toutefois, le **Mexique**, premier pays au monde à avoir, dans sa constitution de 1917, accordé une fonction sociale à la propriété, a adopté par la suite un certain nombre d'amendements qui ont représenté une régression considérable.

En **Afrique australe**, l'interprétation constitutionnelle de l'égalité des sexes et des droits de propriété varie d'un pays à l'autre, comme le montrent les travaux d'ONU-HABITAT. Mis à part le **Malawi** et l'**Afrique du Sud**, les lois fondamentales dans cette région ne font aucune mention des femmes dans celles de leurs dispositions qui se rapportent aux droits de propriété. Le **Mozambique** et la **Namibie**, par exemple, accordent des droits de propriété très étendus, mais des pays comme le **Botswana**, le **Lesotho**, le **Swaziland**, la **Zambie** et le **Zimbabwe** les subordonnent aux droits coutumiers et personnels, ce qui peut aboutir, et ce qui le fait souvent, à des discriminations fondées sur le genre. On retrouve cette pratique dans d'autres parties du monde. Par exemple, la constitution de l'**Inde** reconnaît l'égalité des droits entre femmes et hommes, mais aussi les droits qu'attachent à la personne (à l'occasion des successions et mariages, divorce et séparation) ses différentes ethnies et religions. Au **Népal**, la constitution assure l'égalité des droits de propriété, alors que ni le droit écrit ni le droit coutumier n'assurent l'égalité entre hommes et femmes. Dans les **Balkans**, la constitution de la **Bosnie-Herzégovine** garantit « le degré le plus élevé de droits humains et libertés fondamentales reconnus internationalement » et mentionne nommément la Convention européenne des droits de l'Homme comme étant directement applicable dans l'ordre juridique interne et primant sur tout le droit national.

Même quand elle est consacrée par la constitution, la codification des droits en bonne et due forme ne garantit pas leur application effective au bénéfice des femmes. Les circonstances politiques et sociales, comme la famine en **Éthiopie**, la guerre civile en **Somalie**, la guerre en **Angola**, l'afflux de réfugiés en **Serbie**, les attitudes envers les minorités tels que les Roms dans les **Balkans**, l'accaparement des biens des veuves et orphelins de malades du VIH-sida au **Zimbabwe**, les catastrophes naturelles en **Indonésie** ainsi que le népotisme politique et la corruption à travers le monde, sont autant d'éléments qui infirment les promesses inscrites dans les constitutions, pour autant qu'elles le soient. On soutient qu'au lieu d'une égalité de pure forme dans l'accès au sol, il faudrait des mesures de discrimination positive au niveau de la mise en œuvre pour remédier aux pratiques discriminatoires du passé ainsi qu'aux obstacles qui existent encore aujourd'hui pour la plupart des femmes. Ces mesures doivent s'ajuster au plus près au type d'expérience, aux besoins et aux priorités qui sont ceux des femmes au jour le jour. S'ils doivent avoir une portée pratique et non plus de pure forme, les principes constitutionnels doivent susciter des lois et des règles qui tiennent compte de la situation des femmes, ainsi qu'une plus grande sensibilisation et la promotion des droits et de l'autonomie, tout cela exigeant par ailleurs le soutien effectif des tribunaux.

7. L'ACCÈS AU SOL PAR LES DROITS FORMELS

Il existe une variété considérable de systèmes juridiques à travers le monde. Par exemple, en **Afrique australe**, on trouve deux systèmes en concurrence, l'un coutumier, l'autre législatif, inspirés par trois systèmes coloniaux différents. Outre que le droit coutumier africain reste en vigueur, comme dans tous les pays du sous-continent, il y coexiste trois grands systèmes juridiques d'origine coloniale : le droit romain-néerlandais (**Afrique du Sud, Botswana, Lesotho, Namibie, Swaziland et Zimbabwe**); le droit colonial portugais (**Angola et Mozambique**) ; et le droit anglais (**Malawi et Zambie**). D'une manière générale, le système juridique du colon ne semble exercer, de par sa forme, aucune influence directe notable sur la politique foncière et de l'habitat. Toutefois, on pourrait attribuer les différences qui peuvent exister entre les approches respectives à des différences de fond entre les systèmes juridiques qui les sous-tendent, et tout particulièrement en ce qui concerne les questions de biens matrimoniaux et de succession. En **Asie** aussi, les systèmes juridiques reflètent cette diversité en raison de leurs propres contextes historiques et coloniaux, des idéologies d'État et de l'incidence des normes religieuses et coutumières. Un bon exemple de ce pluralisme juridique se trouve en **Indonésie**, où la loi *adat* opère la fusion entre les pratiques indigènes, coutumières, islamiques, coloniales (néerlandaises) et modernes.

À travers le monde **musulman** lui-même, il existe des différences d'interprétation du droit islamique, divers degrés de laïcisation ayant leur effet sur les droits de propriété des femmes, et avec des contrastes marqués entre l'**Arabie Saoudite**, la **Tunisie** et la **Turquie**. Tous les pays d'**Amérique latine** ont hérité du système de droit civil, que ce soit celui du droit romain ou des codes napoléoniens, mais ils sont quelques uns à reconnaître certains composants du « droit précolombien » ou d'autres éléments indigènes dans leur système juridique. En Amérique latine, le code civil fait la distinction entre propriété et possession. Dans la tradition du droit civil, la propriété est un « droit réel » qui bénéficie d'une reconnaissance toute particulière. Il s'agit d'un droit élémentaire et fondamental dans lequel s'enracine le système des droits de propriété. La possession se distingue de la propriété, on n'y accède pas de la même façon et la gamme des droits qu'elle confère n'est pas la même. Les droits généralement consacrés par le code civil comprennent notamment le droit d'usage, les servitudes, le droit de passage et l'acquisition par prescription. Dans les **Balkans**, par exemple, le droit des biens de la **Croatie** ne comporte aucune disposition discriminatoire contre les femmes, ce qui le laisse ouvert à des interprétations qui pourraient l'être. Il existe aussi quelques failles dans la législation, ainsi en matière de baux locatifs.

Là où la constitution reconnaît de manière générale les droits des femmes, la plupart des droits concernant les biens, la famille et les successions sont définis par le code civil. Le droit des biens matrimoniaux n'est pas toujours dépourvu d'ambiguïtés, et il apparaît souvent comme un entrecroisement entre le droit hérité de l'ère coloniale et les pratiques et règles coutumières, comme souvent en **Afrique australe**. Il n'existe aucun corpus juridique unique qui traite de la sécurité foncière des femmes sous tous ses angles. Les lois **islamiques** relatives au droit des biens des femmes proviennent de divers domaines du droit, tel celui de la famille (mariage et dot, succession, tutelle), le droit des biens (dons, dotations (*waqf*), vente et location) et le droit économique (droit au travail, revenu) ainsi que le droit public. Le droit de la famille est rarement considéré comme faisant partie de la législation foncière ou sur l'habitat, ni des lois et programmes sur l'émission de titres et l'enregistrement/immatriculation, et pourtant le droit de la famille est celui qui affecte le plus le droit des femmes à utiliser ou posséder des biens. Dans bien des cas, le droit de la famille

présume la propriété conjointe des biens matrimoniaux, mais le droit de l'enregistrement n'exige pas l'enregistrement conjoint de ces biens.

Le droit foncier, des biens et du logement donne souvent lieu à des débats politiques et à des pressions intenses de la part de mouvements sociaux, organismes de défense des droits humains et groupements de femmes, et tout particulièrement pour ce qui est de l'accès aux biens matrimoniaux et aux successions. Il existe aussi des failles d'importance majeure, en dehors de la discrimination contre les femmes. Ainsi, la législation sur le logement bien souvent ne mentionne pas le statut social désavantagé qui est celui des femmes. Dans des pays comme le **Brésil**, l'**Inde**, l'**Ouganda** et la **Tanzanie**, des campagnes ont débouché sur des réformes du droit, comme on le montrera plus loin. Ces succès peuvent toutefois rester tout relatifs, comme dans le cas de l'**Ouganda** où la législation foncière adoptée récemment garantit aux femmes un certain degré de protection mais sans aller jusqu'à imposer la tenure conjointe à leur bénéficiaire. Cette loi procure aux femmes une certaine sécurité foncière (mais non la propriété enregistrée/immatriculée en bonne et due forme) qui se limite aux seuls biens fonciers familiaux. La réforme du droit s'avère particulièrement difficile lorsqu'elle est perçue comme une entreprise de laïcisation au détriment des normes indigènes ou religieuses. Ainsi au **Kenya**, les musulmanes ont protesté en l'an 2000 contre un projet de loi sur les droits civils qui aurait accordé l'égalité des parts d'héritage aux fils et filles, arguant du fait que cela constituerait une violation du droit islamique.

Le statut juridique des femmes est l'une des questions qui se posent en matière législative comme réglementaire. Par exemple, au **Lesotho**, les femmes sont toujours considérées comme n'étant pas majeures en droit. En outre, dans certains pays musulmans conservateurs, les droits de propriété des femmes sont subordonnés à la tutelle exercée sur eux par les mâles. Toutefois, les exemples du **Mozambique** et du **Malawi** montrent comment on peut octroyer aux femmes des droits de propriété, tandis que le nouveau code civil récemment promulgué au **Maroc** a éliminé diverses dispositions discriminatoires en fonction du genre. Lorsque les lois sont supposées être neutres quant au genre, la pratique ne l'est pas. Ainsi, en l'absence de mention particulière des droits fonciers des femmes dans la loi foncière adoptée par la **Zambie** (« *Zambian Lands Act* »), l'objectif de celle-ci – la transformation des droits fonciers coutumiers des femmes en bail emphytéotique – est resté lettre morte, puisque les chefs coutumiers se sont vu octroyer de larges pouvoirs discrétionnaires qui sont rarement exempts d'attitudes patriarcales.

Les citadines pauvres sont le plus souvent moins au fait de leurs droits et des formalités que ne le sont les hommes, et plus enclines à trouver les règles juridiques compliquées et d'une application trop coûteuse et interminable. Rares sont les pays qui disposent d'un service d'assistance judiciaire fonctionnant pourvu des moyens voulus, ou qui offrent conseils ou assistance gratuits ou subventionnés, ou qui disposent comme l'**Inde** d'un système d'instance judiciaire d'intérêt public. C'est aux auxiliaires para-juridiques et aux organismes d'aide juridique, comme détaillé plus bas, qu'il revient d'offrir leur appui aux femmes qui souhaitent faire reconnaître leurs droits de propriété et faire jurisprudence. Les femmes pauvres n'obtiennent pas de bons résultats devant les tribunaux judiciaires ni devant les systèmes de prise de décision informels et coutumiers. L'**Ouganda** a bien donné la capacité judiciaire aux conseils locaux à l'échelon du village, de la paroisse et du sous-district afin d'encourager une justice d'un coût abordable, pratique et adaptée à la culture locale. Toutefois, les femmes préfèrent souvent faire appel à des magistrats plutôt qu'aux conseils locaux, dans le souci de faire intervenir un fonctionnaire du système judiciaire officiel.

La nature disputée, en pratique, des droits fonciers confère aux tribunaux un rôle décisif dans l'interprétation de la législation et le règlement des litiges. Dans de nombreux pays, dont le **Ghana**

et la **Serbie**, les tribunaux ont à décider ceux des biens acquis durant le mariage qui peuvent être considérés comme ayant été « acquis conjointement ». Toutefois, dans les pays où la constitution autorise encore l'application du droit coutumier en matière de succession, comme le **Lesotho** et la **Gambie**, les décisions de la Haute Cour ont consacré la discrimination. Au **Zimbabwe**, la Cour suprême a jugé que « [d'après] le droit et la coutume africains, les biens acquis durant le mariage deviennent la propriété du mari qu'ils aient été acquis par lui ou par son épouse. » Il existe toutefois des exemples comme une décision de la Haute Cour de **Tanzanie** qui a infirmé les normes coutumières interdisant aux femmes de vendre des terres. Lorsque les juges ont affaire à des terrains urbains de grande valeur, comme au **Kenya**, les femmes risquent fort d'être sérieusement désavantagées, puisque l'interprétation judiciaire dominante de la loi qui reconnaît l'enregistrement a souvent pour effet d'éteindre tous les droits non-enregistrés. Il serait donc grand temps de faire prendre conscience aux juges et aux fonctionnaires qui ont à faire avec les questions de propriété des femmes que celles-ci ont des droits égaux, et de mettre au point des processus de prise de décision qui tiennent davantage compte des intérêts des femmes et qui soient plus inclusifs, plus transparents et moins corrompus.

8. L'INCIDENCE DES DROITS COUTUMIERS

Alors que la législation, les règlements et les procédures reconnaissent de plus en plus les droits des femmes au sol, les attitudes culturelles et le droit coutumier se refusent souvent, eux, à reconnaître les femmes comme requérants de plein droit et à égalité de statut. Comme noté plus haut, la primauté du droit coutumier, même et y compris sur les dispositions constitutionnelles, entrave souvent toute évolution vers l'égalité des droits de propriété. Toutefois, le rôle des normes coutumières dans les problèmes fonciers constitue un paradoxe. Si bon nombre de ces normes sont de nature patriarcale, on ne saurait pour autant les écarter toutes : ce serait non seulement aliénant, mais cela reviendrait aussi à ignorer que bien de ces pratiques ont, elles, une incidence positive sur les conditions de vie des femmes. En outre, le remplacement pur et simple des droits fonciers coutumiers par des règles législatives n'a pas réussi à améliorer la sécurité foncière des femmes, puisque la coutume reste source de légitimité et continue d'influencer tant l'opinion en général que les responsables. C'est pourquoi plusieurs groupes de femmes soulignent la diversité des pratiques culturelles et s'en prennent aux stéréotypes qui considèrent la coutume comme nécessairement immobiliste, figée ou incapable de tenir compte des besoins des femmes. Les conceptions qu'ont de la propriété les peuples indigènes ou certains groupes bien déterminés comme les Afro-Brésiliens sont de plus en plus reconnues.

C'est en conformité avec de nombreuses pratiques coutumières que les perceptions du rôle des femmes dans la société, ou celui qu'on leur attribue, ont largement contribué au caractère relativement faible de leur influence dans les affaires familiales. À chaque étape de leur vie, ou presque, elles se trouvent sous la tutelle d'un mâle, que ce soit leur père, leurs frère/s ou oncle/s, leur mari ou fils comme au **Burkina Faso**. Dans de nombreux pays où coexistent droits écrit et coutumier, le premier octroie aux femmes des droits qui ne sont pas encore reconnus par les normes sociales ou coutumières. En **Afrique du Sud**, la législation sur la réforme foncière est à première vue neutre en matière de genre et non-discriminatoire, mais la pratique coutumière sape la volonté du législateur. À **Samoa**, la coutume empêche l'application de la législation qui donne au mari la possibilité de désigner son épouse propriétaire conjoint. Au **Pakistan**, les femmes peuvent en principe être propriétaires fonciers, mais en général la coutume peut limiter leurs droits d'utilisation ou de disposition du terrain. Au **Swaziland**, les droits de propriété des femmes sont attachés au choix qu'elles font de se marier civilement plutôt que sous le régime coutumier. En **Éthiopie**, les droits coutumier et écrit se contredisent, bien que les lois les plus récemment votées aient fait évoluer dans le bon sens les droits fonciers et de propriété des femmes.

9. NÉGOCIER LES DROITS DE PROPRIÉTÉ ISLAMIQUES

On part souvent du principe que les musulmanes sont privées de l'exercice de droits de propriété par les restrictions qu'y pose le système juridique islamique, qu'elles manquent de possibilités d'agir face à des structures familiales et sociales oppressantes, et qu'elles ne forment pas avec toute la conviction voulue les revendications propres à leur genre. Toutefois, les travaux d'ONU-HABITAT ont mis à jour dans le cadre islamique diverses stratégies à même d'offrir aux femmes des droits innovants ou renforcés au foncier, à la propriété et au logement. Nombreux sont les gouvernements dans le monde islamique qui ont, à maintes reprises, objecté aux dispositions des traités internationaux et des résolutions des Nations Unies sur « l'égalité » entre hommes et femmes. Ils s'appuient pour cela sur les prescriptions islamiques dont ils soulignent le caractère obligatoire en matière de successions, et qui accordent aux femmes des parts inférieures, le plus souvent de l'ordre de la moitié, à ce qui est accordé aux mâles de même rang. Rien pourtant dans le droit islamique n'interdit aux femmes l'égalité d'accès ou même l'égalité de droits de propriété au moyen d'un régime des biens qui soit à la fois intégré et compensatoire. Selon l'approche intégrée du droit islamique en matière de droits de propriété des femmes, on s'attend en principe à ce que leurs droits successoraux réduits soient compensés par d'autres formes d'enrichissement, même si les attitudes culturelles patriarcales y opposent de la résistance.

Il existe plusieurs moyens de compenser les parts d'héritage réduites, y compris l'accès égal des femmes à l'achat au travers de rémunérations, de dotations, de gratifications et de suppléments particuliers comme l'épargne (du fait de l'absence d'obligations financières au sein de la famille), le douaire et les obligations alimentaires. Tout au long de l'histoire, la musulmane, mariée ou non, a joui d'une identité juridique autonome et de droits de propriété bien distincts. En droit islamique, les musulmanes restent maîtresses des biens, y compris financiers, qui étaient les leurs avant le mariage, et le cas échéant au-delà jusque dans le divorce et le veuvage. Rien ne vient limiter la musulmane dans l'achat de biens sur ses propres rémunérations, ni les gratifications qu'elle peut recevoir de sa propre famille ou de celle de son mari ou dont elle peut jouir en tant que bénéficiaire d'une dotation (*waqf*). Dans tous ces cas, elle a droit à l'égalité de traitement avec les mâles de la famille. Toutefois, c'est à travers les dynamiques de la famille, du sang et de la conception même de la propriété que l'on comprend le mieux l'accès des musulmanes à la propriété. Les interprétations conservatrices du droit islamique se conjuguent souvent avec les cultures ou pratiques coutumières ou traditionnelles pour réduire ou même éteindre entièrement les droits des femmes à la propriété. L'un des principaux exemples en est le recours au *tanazul*, ou sa pratique coutumière, ce terme désignant la renonciation par la femme à sa part même réduite d'héritage en faveur d'un mâle de la famille, comme un frère ou un fils.

De manière générale, les principes juridiques de l'Islam co-existent et s'accordent bien avec les conceptions sociales de la race, du genre, de la famille et de la parenté et filtrent bien à travers les normes coutumières et la législation laïque de l'État. Le droit islamique fait sentir son influence de diverses manières grâce à la multiplicité des méthodes d'interprétation des principes généraux. Les lois islamiques co-existent avec un grand nombre d'autres cultures juridiques à travers des liens multiples et sont un domaine disputé, particulièrement en ce qui concerne le droit des femmes à la propriété. Dans bien des parties du monde islamique, divers pays procèdent à la réforme de leur législation : par exemple en **Turquie**, le code civil de 2001 ne reconnaît plus systématiquement le mari comme chef de famille et introduit un régime de communauté des biens à part égales pour les conjoints. Au **Maroc**, le nouveau code civil élimine entièrement de ses dispositions la règle de l'obéissance de la femme à son mari, et autorise la propriété conjointe des biens dans le cadre du mariage.

10. DROIT ET PRATIQUE DES SUCCESSIONS

L'héritage est souvent traité comme étant marginal, ou quelque peu à part, par rapport aux débats généraux et à l'élaboration des politiques publiques concernant ce qui touche au foncier, que ce soit la sécurité d'occupation, les droits sur le sol, ou la réforme ou la régularisation des régimes. L'héritage est pourtant pour les femmes l'un des moyens les plus courants d'acquérir des terres ou d'y accéder. Comme en général les femmes n'ont pas été en mesure d'acquérir des biens et ne bénéficient pas des réformes foncières, dans la plupart des cas c'est en héritant d'un terrain ayant appartenu à son mari ou compagnon défunt qu'elle a le plus de chances de devenir propriétaire foncier. Il existe deux cas de figure qui soulèvent des questions en matière de succession. La *succession par voie testamentaire* est réglée par testament, mais dans le cas contraire, la *succession ab intestat*, c'est aux pouvoirs publics qu'il revient de répartir la masse des biens du défunt (y compris les biens en communauté). Les questions relatives aux successions et à l'héritage sont traitées dans le code civil de la plupart des pays d'**Amérique latine**, à l'exception du **Costa Rica** et de **Cuba**, où elles figurent au code de la famille. Dans des pays latino-américains comme le **Panama**, le **Honduras**, le **Mexique** et le **Costa Rica**, la liberté est absolue en matière de dispositions testamentaires, ce qui laisse sans défense le conjoint survivant marié sous le régime de la séparation des biens.

Toutefois, dans la plupart des autres pays, dont la **Bolivie**, le **Brésil**, la **Colombie**, la **République Dominicaine**, le **Nicaragua**, le **Paraguay**, le **Pérou** et le **Venezuela**, on doit prendre en compte la part du conjoint. Dans le cas de succession *ab intestat*, qui est réglé par les codes rural et civil, le conjoint devient l'ayant droit légitime dans la plupart des pays **latino-américains**. Cependant, en pratique, ce sont surtout les hommes qui sont favorisés dans les successions, pour des raisons culturelles et parce que bien souvent les femmes ont été forcées d'aller chercher ailleurs des possibilités de travail. Dans le cas du **Mexique**, et bien que le code civil règle les successions légitimes (qui incluent les conjoints aussi bien que les concubins des deux sexes), les droits des femmes sont fonction de la concurrence des autres parents et de leur degré de proximité avec le défunt ainsi que de la perception que l'on a de leurs besoins. Les femmes héritent rarement de leur père, sauf en l'absence d'héritier mâle, ou si un domaine foncier est très étendu. Le droit **islamique** impose qu'un tiers seulement de la masse des biens successoraux soit légué librement, le reste étant soumis à des règles successorales fixes qui en général accordent à la femme la moitié de ce à quoi ont droit les mâles de même rang.

Dans les **Balkans**, le régime successoral en **Serbie** et au **Monténégro** désigne le conjoint survivant et ses enfants comme héritiers de premier rang, et leur part d'héritage est la même pour chacun. Ce régime protège aussi le conjoint survivant en lui accordant le droit d'usage [usufruit] à vie des biens ou d'une partie des biens du défunt dans la mesure où des conditions de vie difficiles le justifient. En l'absence de testament, la loi désigne les héritiers suivants : les descendants du défunt, le conjoint, les parents, les frères et sœurs du défunt et leurs descendants, les grands-parents et leurs descendants. Le conjoint survivant ou les descendants peuvent conserver leurs droits sur les biens utilisés par le ménage et qui ont été acquis grâce à leur activité. De même, en **Bosnie-Herzégovine**, les descendants ont droit à héritage par degrés. Le premier degré comprend les descendants et le conjoint du défunt, qui héritent à parts égales. Les enfants (fils comme filles) héritent eux aussi à parts égales, comme le font les veufs et les veuves.

Dans la majeure partie de l'**Afrique australe**, on pratique un double système juridique où les successions sont réglées à la fois par les droits écrit et coutumier. Dans certains pays, comme le **Lesotho**, le **Zambie** et le **Zimbabwe**, la constitution permet toujours l'application du droit

coutumier en matière successorale et les tribunaux ont fait droit aux pratiques discriminatoires. Sous le régime coutumier et sauf rares exceptions, l'héritage est gouverné par les règles de primogéniture mâle qui font du fils aîné l'héritier (le fils aîné de la femme la plus ancienne en cas de polygamie). L'héritier est presque toujours un parent mâle plutôt que féminin. Cependant, les législations sur les successions et l'héritage dans le sous-continent ont pour effet de modifier les dispositions des systèmes coutumiers. Selon certains droits coutumiers, ainsi dans quelques tribus en **Zambie**, les femmes ont droit à une part raisonnable des biens matrimoniaux. Dans la pratique, les femmes en **Afrique australe** n'ont que des droits de succession très limités ; on ne leur accorde souvent qu'un droit secondaire à l'usufruit des biens du mari ou du père décédé.

La préférence pour le mâle est la règle, sans égard pour le lignage (matri- ou patri-linéaire), quoique au **Malawi** la part de la veuve ne sera pas la même selon qu'elle appartient à l'un ou l'autre système. Dans les sociétés patrilineaires, les biens passent directement aux fils, tandis que dans les sociétés matrilineaires ils passent normalement (à travers les femmes) au mâle matrilineaire le plus proche, habituellement un neveu du défunt. Dans les sociétés matrilineaires d'**Asie**, et contrairement à la coutume d'**Afrique australe**, le terrain a été coutumièrement attribué aux femmes adultes, et le terrain hérité est souvent transmis aux filles comme en **Malaisie**, ou aux fils et filles comme au **Laos**. Dans certaines sociétés matrilineaires d'Asie, ainsi à Java (**Indonésie**), les femmes héritent de la terre par leur famille de naissance, même si elles se sont installées ailleurs.

Au **Lesotho**, la première version du Livre Blanc sur le Domaine foncier soutient non pas l'abolition complète du droit coutumier africain, mais plutôt la transformation des droits dérivant de ce droit coutumier en droits de *common law* [droit coutumier tel que pratiqué en Angleterre]. Dans ce système, on ne peut léguer des biens par testament à ses filles que si l'on peut démontrer que l'on ne se place plus sous le régime du droit coutumier africain. Au **Botswana**, l'héritage est fonction du choix de régime matrimonial, et la loi de 1979 sur l'administration des successions (« *Administration of Estates Act 1979* ») autorise les hommes à exclure leur épouse de leur testament si le régime matrimonial n'est pas celui de la communauté. On se propose à l'occasion, comme au **Lesotho**, de renforcer certains principes coutumiers dans un sens qui verrait l'attribution des droits sur le sol, y compris par voie d'héritage, privilégier ceux qui feraient du terrain l'usage le plus productif. Par conséquent, les femmes n'héritent pas de biens, mais acquièrent un droit à les utiliser. Au **Zimbabwe**, le système de soutien à la famille des personnes décédées (*Deceased Persons Family Maintenance*) donne des droits d'usufruit à la veuve et aux enfants, mais non des droits de propriété.

Les droits des veuves sont complexes, y compris dans les mariages polygames. En **Zambie**, en **Afrique du Sud** et au **Zimbabwe**, chaque veuve a droit avec ses enfants et de manière absolue (c'est-à-dire à l'exclusion de tout autre bénéficiaire) à ses biens propres (dans l'habitation ou la pièce qu'elle occupe), les biens communs (utilisés par tous les membres de la famille) devant être partagés entre les veuves. Les biens communs suscitent toutefois des difficultés. Au **Lesotho**, la loi foncière de 1997 autorise les veuves à rester au domicile conjugal à condition qu'elles ne se remarient pas, ce qui là encore donne à la veuve des droits d'usufruit et non de propriété. Les droits successoraux des veuves sont aussi soumis à certaines conditions. Les droits de propriété des veuves sont souvent fonction non seulement des bonnes relations avec la famille du défunt, mais aussi de l'observation de certains rituels coutumiers. Ces derniers comprennent, par exemple au **Swaziland**, des rites de deuil traditionnels ainsi que le « lévirat » ou « héritage » de la veuve par un frère du défunt. L'accaparement des biens des veuves de victimes du VIH-sida est un problème particulièrement aigu en **Afrique australe**, bien que l'appropriation des biens des veuves soit devenu un délit dans la majeure partie du sous-continent.

11. LES DROITS DE PROPRIÉTÉ MATRIMONIAUX

Avec les rapports de force qui sous-tendent le mariage, les normes socio-économiques et culturelles constituent souvent l'élément structurant des liens de propriété matrimoniaux. Lorsque les femmes mariées sont considérées comme étant placées sous la tutelle de leurs maris, le droit de disposer (mais non celui de propriété) des biens matrimoniaux revient aussi au mari ou aux membres de sa famille. Ces questions, qui sont examinées en détail à la section « Tenure partagée et titre conjoint », sont importantes dans la mesure où elles permettent de distinguer ceux des biens matrimoniaux auxquels les femmes peuvent avoir accès. Les droits de propriété des femmes découlent de régimes juridiques qui sont soit celui la « communauté des biens », soit celui de la « séparation des biens » qui sont les leurs d'avec ceux de leur conjoint. De manière générale, les conjoints peuvent décider ensemble le régime matrimonial sous lequel ils veulent se placer (régime qui déterminera la répartition des biens le cas échéant) au moment du mariage, ou à tout moment pendant le mariage, au moyen d'une déclaration écrite et ayant valeur juridique. En pratique, cependant, c'est aux normes coutumières et aux rapports familiaux que peut revenir le rôle décisif.

Sous le régime de la communauté, tous les biens acquis durant le mariage [les « acquêts »] sont considérés comme propriété du couple, et en cas de séparation ou de divorce tous ces biens sont divisés en parts égales entre mari et femme. À la mort d'un conjoint, celui qui survit a aussi droit à l'autre moitié des biens matrimoniaux. La doctrine inverse est celle de la « séparation des biens ». Sous ce régime, les biens appartenant à chacun des conjoints à titre personnel donnent à chacun des deux un droit de propriété pleine et entière, avec le droit de l'administrer et d'en disposer. D'une manière générale, ces biens séparés sont ceux qu'a acquis l'un ou l'autre conjoint avant le mariage, ainsi que les biens acquis par l'un d'eux pendant le mariage soit à titre gracieux, soit à titre d'héritage.

Sous le régime matrimonial de la séparation, les dettes et actifs de chaque partie sont maintenus séparés, et au moment de la dissolution chacun prend sa part. Les biens placés sous le régime de la séparation ne sont pas matrimoniaux, à moins que la communauté absolue ou universelle des biens ait été instituée par la loi. C'est sous ce régime de la communauté absolue ou universelle que tous les biens possédés avant le mariage et acquis pendant le mariage deviennent soumis au régime de la communauté. La loi donne aux époux la possibilité d'organiser par contrat leurs relations matrimoniales sur la base des biens existants et à venir. En l'absence de pareille déclaration, le régime matrimonial qui s'applique par défaut dans la plupart des pays d'**Amérique latine** est celui de la communauté partielle des biens. Au **Costa Rica**, au **Salvador**, au **Honduras** et au **Nicaragua**, le régime par défaut [régime légal] est celui de la séparation des biens.

Toutefois, ces distinctions très nettes n'empêchent pas qu'en pratique et dans la plupart des pays du monde, les régimes matrimoniaux refusent encore l'égalité des droits pour les deux conjoints, laissant les femmes désavantagées en cas de divorce, séparation ou d'abandon. Par exemple, même lorsqu'une femme fait l'achat d'une maison ou d'autres biens, ou fait l'apport de biens reçus à titre gracieux ou d'héritage de l'extérieur, ils sont souvent enregistrés au nom du mari. Le caractère séparé des biens de la femme peut aussi se retrouver vidé de son sens par la coutume. Dans une bonne partie de l'**Asie centrale et méridionale**, les filles reçoivent par tradition des cadeaux au moment du mariage (ou une dot est versée à la famille du mari) tandis que les fils héritent d'une maison et de terrain. Cela se fait souvent au détriment des femmes, puisque le sol et le bâti gagnent en valeur, ce qui n'est pas le cas des tapis et autres couvertures, par exemple. Une fois le mariage dissous, la femme peut conserver ses biens les moins importants mais n'a pas droit aux

biens plus importants acquis durant le mariage. Dans ce système, les femmes peuvent donc hériter de certains biens, mais non du terrain ou du domicile conjugal.

Dans la majeure partie de l'**Amérique latine**, les questions relatives au mariage et aux biens conjugaux sont réglées par le code civil, à l'exception (comme indiqué plus haut) du **Costa Rica** et de **Cuba** où c'est le code de la famille qui s'en charge. Au **Brésil**, même si le législateur n'a pas prévu explicitement l'égalité des droits de propriété matrimoniale, le code civil de 2002 traite des droits de la famille, de succession, de possession et de propriété d'une manière qui tient compte des intérêts des femmes, en reconnaissant l'égalité des droits et devoirs des deux conjoints. En **Afrique australe**, la législation sur les droits de propriété matrimoniaux n'est pas toujours claire, puisque s'y entremêlent la législation des anciens colonisateurs et les droits et pratiques locaux et coutumiers. La législation garantissant l'égalité des droits par rapport aux biens et au foncier ne suffit pas à assurer la reconnaissance des droits des femmes, car les titres sur les biens matrimoniaux sont presque invariablement attribués au seul chef de famille mâle. Si les biens sont au nom du mari, il peut en disposer unilatéralement, ce qui laisse les femmes sans protection.

Dans les pays **balkaniques** comme la **Croatie** et la **Bosnie-Herzégovine**, le droit des biens ne contient de prime abord aucune disposition discriminatoire envers les femmes. Il garantit implicitement l'égalité des droits de propriété des hommes et des femmes, mais comme avec la législation sur le logement, certaines dispositions peu claires et des procédures mal précisées désavantagent les femmes et laissent aux tribunaux une large marge discrétionnaire pour décider ce qui relève de la communauté des biens matrimoniale. De manière générale se pose le problème du calcul de la contribution des femmes à la communauté des biens, puisque pour la plupart d'entre elles elle se limite au travail de reproduction, qui ne se chiffre pas.

En **Afrique australe**, bon nombre de femmes sont mariées sous une forme ou une autre de droit coutumier. Bien qu'ils varient en fonction du lignage patri- ou matrilineaire, les régimes matrimoniaux coutumiers sont identiques à celui de la séparation des biens. Au **Botswana**, un couple marié selon la coutume peut choisir de s'exempter des règles coutumières pour adopter le régime de la communauté des biens. Au **Mozambique**, la loi sur la famille de 2004 reconnaît les mariages coutumiers et l'union libre, et les femmes mariées selon le droit coutumier peuvent faire valoir des droits sur les biens matrimoniaux. Dans les mariages sous la communauté des biens, l'intégralité de ce que possèdent le mari et la femme et la totalité de leurs dettes se combinent pour former un patrimoine conjoint. En **Namibie**, la loi de 1996 sur l'égalité des personnes mariées (*Married Persons Equality Act 1996*) a été votée pour permettre aux femmes mariées sous le régime de la communauté d'enregistrer désormais des biens sous leur propre nom. Au **Lesotho**, un projet de loi sur l'égalité des personnes mariées (*Married Persons Equality Bill*), qui vise à abroger les dispositions discriminatoires qui entravent les droits de propriété des femmes, attend sa promulgation depuis l'an 2000.

Les femmes éprouvent des difficultés pour accéder aux biens matrimoniaux, surtout lors de la dissolution du mariage, et ne dépendent souvent que de la bonne volonté de leur ex-époux. Même lorsqu'un tribunal coutumier a décidé d'attribuer certains biens à des femmes, les instances supérieures du pays (Haute Cour, Cour Suprême) ont infirmé ces décisions. Dans les **Balkans**, la loi ne prescrit pas explicitement l'égalité des droits entre conjoints, mais dans la pratique les jugements de divorce et la répartition des biens prennent beaucoup de temps. Cela rend les choses difficiles pour le conjoint qui a dû abandonner les biens placés sous le régime de la communauté, puisqu'il doit faire face à plusieurs années de coûts supplémentaires et d'incertitude. En **Afrique** et dans les sociétés **musulmanes** où l'on pratique la polygamie – et en particulier dans les cas d'unions de fait ou libres – départager les biens matrimoniaux peut s'avérer une tâche particulièrement complexe, sujette à litiges et désavantageuse pour les femmes.

12. LES TITRES CONJOINTS ET LES FEMMES

L'acquisition de biens à titre personnel reste souvent à l'état de velléité pour la plupart des femmes qui n'ont pas les moyens d'acquérir du terrain ou un logement, ou de faire affaire sur des marchés fonciers surchauffés et sous domination masculine. Parmi nombre d'autres facteurs, on voit la division du travail entre les sexes, la nature patriarcale des structures sociales et familiales ainsi que le manque d'accès au crédit ou au conseil juridique se conjuguer pour faire obstacle à l'exercice par la plupart des femmes de leur droit de propriété. L'épargne qu'elles accumulent par leur travail est souvent accaparée par les hommes et, dans le cas où une femme est mariée, les acquisitions foncières se font au nom de leur conjoint ou, si elles ne sont pas mariées, des mâles de sa famille d'origine. L'acquisition de biens au nom d'un mâle a pour conséquence directe que c'est de leurs bonnes relations avec lui que dépend souvent l'accès des femmes à la propriété et que rien n'oblige juridiquement le mâle à consulter la femme lors de la vente du bien en question. Toutefois, la grande majorité des terrains ne fait l'objet ni d'un titre ni d'un/e enregistrement/immatriculation. La tendance à privilégier les titres a certes ses avantages, mais elle risque aussi de gêner l'accès des femmes au sol. Parmi les risques, citons (1) l'extinction des autres droits hormis la propriété pleine et entière, (2) la hausse des valeurs foncières du fait de l'enregistrement/immatriculation en bonne et due forme, qui s'oppose à d'autres droits d'usage, ainsi que (3) le coût élevé des formalités d'attribution.

La pratique générale voulait que le sol soit normalement acquis au chef de famille, ou lui soit attribué, et il s'agissait invariablement d'un mâle. Cela reposait sur un présupposé de valeur presque universelle selon lequel si le mâle détenait le titre individuel, c'est que le terrain appartenait à sa famille. Lors de la distribution des terres au **Cambodge** dans la décennie 1980, on a remplacé la propriété commune par la propriété foncière privée, ce qui a eu une incidence néfaste pour les femmes. Alors que, traditionnellement, hommes et femmes avaient l'égalité des droits fonciers, au moment où l'on a enregistré les droits privés sur les terres cela s'est généralement fait sous le seul nom du conjoint masculin. En réaction à cette discrimination sexuelle flagrante, les collectifs de femmes ont appelé à la popularisation des titres conjoints, que soutiennent depuis lors les bailleurs de fonds internationaux. Dans bien des pays, la législation reconnaît désormais les titres conjoints de propriété qui peuvent s'appliquer tant à la masse des biens personnels qu'aux attributions de terres par les pouvoirs publics. On part du principe que si deux personnes vivent ensemble, elles sont propriétaires conjoints de leur terrain et que toute aliénation de celui-ci exige le consentement de chacune d'elles.

C'est sous le terme consacré de « tenure conjointe » que l'on désigne le régime d'occupation partagé en bonne et due forme. La tenure conjointe fait du sol et/ou du logement la propriété des deux conjoints (ou des deux membres d'un couple en union libre), que ce soit par le biais d'un titre conjoint ou bien d'un de ces régimes matrimoniaux [dits de la « communauté des biens »] qui garantissent, ou donnent, la possibilité pour les deux conjoints de jouir de droits égaux sur les biens du ménage. Cela peut être obligatoire, comme dans le cas où la loi présume que si un couple est marié, la famille ou « communauté » ainsi créée a droit en tant qu'entité indivise à la masse des biens apportés dans cette communauté. C'est cette tenure conjointe obligatoire qui d'habitude procure aux femmes mariées ou en union libre les droits fonciers les plus sûrs. Il existe dans différents pays diverses formes de tenure conjointe obligatoire, comme en **Belgique, Bulgarie, Espagne, France, Italie, Pays-Bas** et **Suisse**, ainsi qu'en **Croatie, Russie, Serbie** et **Ukraine**.

En **Asie**, on trouve des variantes de la tenure conjointe obligatoire dans les pays suivants : **Azerbaïdjan, Inde** (dans certains États), **Indonésie, Japon Kirghizstan, Laos, Philippines**, et **Vietnam**. Dans les pays **latino-américains** comme le **Guatemala, le Nicaragua** et le **Pérou**, le régime légal [par défaut] est celui de la communauté des biens obligatoire, mais les gratifications, héritages ou autres apports aux biens matrimoniaux peuvent être détenus séparément. En **Afrique**, le **Burkina Faso, l'Éthiopie, le Sénégal, la Tanzanie** et la **Zambie** ont adopté des formules de tenure conjointe obligatoire. Toutefois, la propriété conjointe n'est pas courante chez les couples mariés. En **Zambie**, par exemple, les mutations d'unités d'habitat détenues par des couples en propriété conjointe n'ont représenté que 12 pour cent du total. Au **Zimbabwe**, 98 pour cent des permis de zone de ré-établissement pour des terres arables ou des pacages sont détenus par les conjoints masculins et le reste par les épouses – et les femmes mariées selon le droit coutumier ne peuvent pas détenir des biens conjointement avec leur époux.

Le droit et la pratique de la tenure conjointe obligatoire connaissent bien des variantes d'un pays à l'autre. Ainsi en **Tanzanie**, le droit foncier rend la tenure conjointe obligatoire sur les terres du couple et pour tous les conjoints. Alors que le pays ne reconnaît pas la propriété pleine et entière, l'article 161 de la Loi foncière tanzanienne semble présupposer des droits d'occupation partagée pour les conjoints sur les terrains qu'ils occupent ensemble. La tenure conjointe obligatoire exclut la « séparation des biens ». Quelques pays imposent la communauté universelle des biens, où tous les biens appartiennent aux conjoints sans aucune propriété séparée. Par exemple, au **Salvador**, tous les biens et les loyers qui peuvent en découler, qu'il s'agisse d'apports ou d'acquêts durant le mariage, sont de par la loi propriété conjointe. Aux **Pays-Bas**, tous les biens sont propriété conjointe, mais chaque conjoint a le droit d'administrer les biens qu'il a apportés dans le mariage et d'en disposer.

De nombreux pays ont opté pour la tenure conjointe non-obligatoire ou facultative. Ils autorisent la propriété conjointe de biens fonciers et autres, mais sans que leur droit parte du principe que les deux membres d'un couple (marié ou non) ont des droits conjoints sur les biens fonciers ou autres acquis durant le mariage. Ils doivent donc pouvoir faire la preuve que leur couple avait bien l'intention de placer ses biens sous le régime de la propriété conjointe. Cela laisse souvent bien des femmes sérieusement désavantagées au moment du divorce ou du décès de leur conjoint. Sans le soutien d'une loi rendant la tenure conjointe obligatoire, dans bien des cas la femme mariée ne pourra pas être propriétaire de terrain, car les droits coutumier ou religieux imposent la soumission de la femme à l'homme dans un ménage et n'attribuent les droits de propriété qu'aux hommes. Cependant, les titres conjoints se trouvent souvent aux prises avec les mêmes limites et difficultés, s'agissant d'octroyer aux femmes des droits de propriété, que les systèmes classiques d'émission de titres (où le titre revient à un seul chef de famille). Ainsi au **Bengale occidental (Inde)**, même si le nom de la femme est inscrit sur les documents de réforme foncière, souvent elle n'en est pas informée, ni d'ailleurs de son droit de propriété sur le terrain, ni de son inscription comme propriétaire conjoint, en raison de mentalités et de comportements de type patriarcal. Toutefois, la façon dont sont conçus les programmes d'octroi de titres peut avoir une forte influence sur l'inclusion ou non des femmes. En **Afrique du Sud**, grâce au Processus de logement populaire (*People's Housing Process, PHP*), un grand nombre de foyers dirigés par des femmes ont pu se voir octroyer des titres de propriété, puisque la présence de personnes à charge constituait l'un des critères d'éligibilité.

Un certain nombre de pays ont modifié les conditions requises pour se voir reconnaître chef de famille, et dans un sens favorable aux femmes. Tel est le cas de la **Bolivie**, de la **Colombie**, du **Honduras**, du **Pérou** et du **Venezuela**. En 2001, le **Brésil** a rompu avec sa pratique traditionnelle de

propriété foncière réservée aux mâles et a commencé à délivrer des titres conjoints, conformément à la constitution de 1998. Toutefois, comme souvent avec les initiatives portant sur les titres conjoints, il n'existe aucune donnée chiffrée concernant le nombre de femmes qui ont pu détenir du terrain sous ce régime, ou qui détiennent aujourd'hui un titre conjoint avec leur mari. Au **Vietnam** depuis 2003, la législation foncière exige que les Certificats de droit à l'usage du sol comportent le nom des deux conjoints, mais comme les formulaires ne laissent de place que pour un seul nom, seuls trois pour cent des certificats mentionnent les deux conjoints. Au **Nicaragua**, toutes les terres attribuées au titre de la réforme agraire sont soumises au régime du titre et de l'enregistrement conjoints. Dans la pratique, toutefois, il a été difficile de faire appliquer ces dispositions, même après de vastes de campagne d'éducation.

Le titre conjoint en tant qu'instrument d'égalisation entre les sexes est un phénomène relativement récent et les recherches sont donc encore limitées. Alors qu'il est abondamment prouvé en théorie que les femmes ont tout à gagner à des programmes de titres conjoints, on en sait très peu sur l'incidence réelle que ces derniers peuvent avoir sur leur condition. Dans tous les cas, l'enregistrement obligatoire des titres conjoints s'avère particulièrement difficile pour les unions libres à faibles revenus, qui sont incapables de se procurer les documents voulus. Pour remédier à ce problème, divers pays – dont le **Pérou** et **Sainte-Lucie (Antilles)** – se sont mis à délivrer des titres de *co-propriété* (et non de propriété *conjointe*). Aux **Philippines**, les biens acquis par les unions libres sont placés sous le régime prévu par la législation nationale concernant la copropriété et la propriété conjointe, et le consentement des deux parties est exigé pour toute transaction, qu'il y ait eu enregistrement ou non. Si l'on tend à recommander plus fortement la tenure conjointe, d'autres types de régime/tenue sont favorables aux femmes et devraient faire l'objet de recherches.

13. DES FORMULES SOUPLES DE TENURE POUR LES FEMMES

Dans leur façon d'aborder les droits de propriété, bien des pays en développement privilégient ceux qui sont de nature individuelle. On peut toutefois envisager une large gamme d'autres formules juridiques, qui vont d'une forme de bail emphytéotique à l'occupation collective en passant par l'encadrement des loyers, comme le montre l'**Amérique latine**. La même idée se retrouve dans le Commentaire Général N° 4 (1991) adopté par la Commission des Nations Unies sur les Droits économiques, sociaux et culturels, qui observe que « le régime foncier peut prendre diverses formes, y compris l'habitat locatif (public et privé), l'habitat coopératif, le bail, l'occupation par le propriétaire, le logement d'urgence et les établissements irréguliers, y compris l'occupation de terrains ou de bâtiments. » Les travaux d'ONU-HABITAT montrent que dans la plupart des pays existe toute une gamme de droits fonciers et de tenures, qui forment une gradation continue. On trouve, à une extrémité, des formes de tenure partagée irrégulière ou illicite, comme la reconnaissance de fait d'un établissement informel ou illicite, la protection politique contre l'expulsion, etc. Au milieu de cette gradation continue se trouvent les droits de co-occupation, les droits d'usage partagés, les régimes collectifs d'acquisition par prescription, les concessions spéciales et la tenure coutumière en commun, qui peuvent être soit informels, soit établis en bonne et due forme. À l'autre extrémité de cette gradation continue, on trouve la co-propriété et les baux enregistrés, habituellement connus sous le nom de régimes fonciers/tenure en bonne et due forme.

Hormis certaines sociétés coutumières matrilineaires, il semblerait que la tenure coutumière en commun – où c'est la communauté qui détient l'intégralité du domaine foncier – n'offre aux femmes aucun droit direct ni sûr sur les terres agricoles, mais leur accorde, par l'intermédiaire de parents mâles ou de leur mari, des droits plutôt larges et égaux à accéder aux terrains administrés par la communauté. Il existe des exceptions, comme dans certaines régions du **Kenya**, de la **Tanzanie** et du **Ghana**, où à l'occasion les pères laissent en héritage à leur fille des terrains communautaires convertis en terrains familiaux. Sous le régime de la tenure familiale, c'est la famille (souvent dans son sens élargi) qui est reconnue propriétaire du sol et détentrice de droits de propriété individuels, comme à **Sainte-Lucie** et certaines parties d'**Europe orientale** et d'**Asie centrale**, ainsi en **Albanie** et au **Kirghizstan**. Bien que les femmes soient souvent désavantagées au sein de la famille, l'expérience de **Sainte-Lucie** semble montrer que le domaine foncier familial leur donne l'occasion de détenir des droits légaux sur le sol, droits qu'il est plus difficile aux femmes d'obtenir lorsque le régime de propriété foncière devient individuel.

Les titres collectifs ou communautaires n'empêchent explicitement les femmes ni d'accéder au sol ni d'obtenir d'autres droits sur ce dernier, mais en pratique il faut introduire certaines garanties si l'on veut que les femmes ne soient pas exclues. C'est ce qu'a voulu faire le **Mozambique**, où une loi foncière a récemment cherché à étendre aux femmes les droits de propriété communautaires. Au **Mexique**, l'*ejido** – une forme de tenure collective et communautaire – montre bien le risque que l'on court en n'acceptant pas les femmes comme membres à part entière de la communauté. Quant aux coopératives, c'est en **Europe orientale** et en **Amérique latine** qu'elles sont le plus répandues. Sous le régime du partage des sols, ceux-ci sont habituellement pris à bail en commun plutôt que sous tenure conjointe, et chaque membre a le droit de retirer son terrain sans la permission des autres. Il existe encore de vastes coopératives en **Bulgarie**, **Estonie**, **Hongrie** et **Slovaquie** mais la pratique veut toujours que le vendeur limite la participation à des chefs de famille masculins.

Les deux exceptions à cet égard se trouvent à **Cuba** et au **Nicaragua** où tous les adultes d'une famille, hommes ou femmes, peuvent devenir membres d'une coopérative. D'une manière générale, les expériences de coopératives foncières en **Amérique latine** n'ont pas amélioré la situation des femmes en matière de droits fonciers. En **Afrique du Sud**, on aura vu les bailleurs de fonds accorder un énorme soutien à l'habitat coopératif – qui faisait intervenir les femmes – mais les premiers programmes ont eu du mal à aboutir, pour des raisons financières.

Les transactions en groupe sur le marché foncier voient un groupe d'individus ou de familles participer collectivement au marché pour faciliter la transaction. Ces groupes n'obéissent généralement pas à des considérations d'égalité entre hommes et femmes et ne privilégient pas non plus les intérêts des agricultrices pauvres. Il existe toutefois des exceptions, comme au **Guatemala** où le programme « Paix » de marché foncier soutenu par les pouvoirs publics, et qui s'appuie sur une réserve foncière, exige que le nom de chacun des conjoints d'un ménage figure sur les documents. En **Inde**, une ONG de l'État d'Andhra Pradesh, la *Deccan Development Society* (DDS), travaille depuis 1989 avec des groupes de femmes sans terre ou presque pour obtenir les fonds leur permettant de prendre à bail ou d'acquérir des terres agricoles à mettre en exploitation collective. La privatisation de logements publics se fait souvent sans comprendre l'incidence différente qu'elle peut avoir sur les femmes par rapport aux hommes. En **Zambie**, par exemple, la politique de privatisation des terres visant à transférer la propriété (de logements d'employés coloniaux) aux locataires déjà sur place a été couchée dans des termes neutres en matière de genre, mais dans la pratique on a préféré accorder les titres aux hommes en tant que chefs de famille, alors même que les contrats de location antérieurs étaient au nom des deux conjoints. Le marché de l'habitat a beau ouvrir aux femmes des possibilités d'acheter un logement, il tient en lisière les citadines pauvres. Un certain nombre de pays ont adopté des lois qui protègent les droits des épouses et des mères à louer des logements par le biais de droits de location et d'occupation partagés, quoique cette tendance aille s'affaiblissant. En **Bosnie-Herzégovine**, **Croatie**, **Macédoine**, **Monténégro** et **Serbie**, les droits d'occupation de l'habitat sous le régime de la propriété sociale s'appliquaient aux deux conjoints. Au **Brésil** et au **Mexique**, on trouve le même système de location collective dans les centres historiques, quoique ces logements se trouvent aujourd'hui surpeuplés et en mauvais état. Dans la plupart des pays, comme en **Afrique du Sud** et en **Namibie**, la location sans formalités d'arrière-cours reste une forme de tenure très courante. On pratique aussi des formes de tenure partagée pour régulariser les établissements informels, telles que l'acquisition par prescription en milieu urbain, les concessions spéciales pour l'utilisation de terrains publics aux fins de logement, et les concessions de droit d'usage que l'on abordera plus loin.

Bon nombre de régimes de tenure innovants ou assouplis se font jour à travers le monde, mais leur degré d'adaptation aux besoins et intérêts des femmes n'apparaît pas encore clairement. En **Namibie** par exemple, le premier état du projet de loi sur la tenure foncière assouplie (« *Flexible Land Tenure Bill* ») prévoit deux formes de tenure innovantes et qui sont étroitement liées: (1) un type de propriété collective portant sur des terrains bornés par un géomètre, avec des titres « initiaux » (« *starter titles* ») pour les parcelles non bornées, en fonction des dispositions particulières qu'auront fixées les statuts du groupe concerné ; et (2) des droits individuels sur des parcelles qui ont été mesurées (mais non bornées en bonne et due forme) situées dans un îlot borné. Ce projet s'est toutefois attiré des critiques, car rien dans ses dispositions ne protège les droits des femmes au sol, comme par exemple l'enregistrement obligatoire des deux conjoints et/ou des droits d'héritage automatiques pour les veuves, l'égalité successorale des filles et fils, ou la participation minimum des femmes dans les organes de décision de l'îlot. Ailleurs en **Afrique**, deux initiatives séparées pourraient être mises à profit pour promouvoir les droits de propriété des femmes : le système de registre local en vigueur en **Zambie** depuis les années 1970, et les perspectives de sécurité foncière sans bornage obligé ouvertes aux **Mozambique** par la loi foncière de 1997.

14. LA GESTION DES BIENS PAR LES FEMMES

Même lorsque les femmes sont propriétaires séparées ou conjointes, il est presque assuré que ce sont les hommes qui vont s'attribuer la maîtrise de leurs biens. Ainsi au **Pakistan**, les femmes peuvent en principe être propriétaires de terrains, mais la coutume peut venir restreindre leurs droits à en user ou en disposer. Il n'existe aucune exigence juridique particulière quant au droit des femmes à la maîtrise et à la disposition du sol. Dans certains pays d'**Afrique australe**, ainsi au **Swaziland** et au **Lesotho**, les femmes sont encore considérées comme mineures en droit. Le mari a le pouvoir conjugal d'administrer les biens communs et de représenter l'épouse dans toutes les procédures civiles. La femme mariée selon le droit coutumier est considérée comme juridiquement mineure et a donc besoin du consentement du mari pour acheter un terrain ou s'engager par contrat. Lorsque l'homme conserve le pouvoir conjugal sur la femme – comme par exemple au **Swaziland** et au **Lesotho** – cela annule dans les faits tout droit de propriété qui pourrait advenir à la femme. Cela tient aussi au fait que les biens sont souvent enregistrés au nom du mari. Au **Swaziland**, les femmes qui ne sont pas mariées sous le régime de la communauté doivent recevoir l'assistance de leur mari pour enregistrer des biens. Les codes civils et les législations sur la famille qui permettent toujours l'inégalité des conjoints dans la gestion des biens violent divers instruments internationaux relatifs aux droits humains et peuvent, le cas échéant, être contraires à la constitution du pays concerné.

Quant aux biens matrimoniaux, il existe trois modèles différents de gestion. Sous le régime de la gestion conjointe, les époux doivent agir conjointement en ce qui concerne les biens de la communauté, comme en **Bolivie**, **Espagne**, **France**, **Namibie**, **Serbie**, au **Salvador** et aux **Philippines**. La gestion unique donne à un seul conjoint la maîtrise exclusive des biens détenus en commun (comme pratiqué dans les pays suivants : **Botswana**, **Chili**, **Équateur**, **Guatemala**, **Honduras**, **Lesotho**, **Mexique**, **Paraguay**, **République Dominicaine**). L'égalité des droits de gestion permet à l'un ou l'autre époux, agissant de son propre chef, de gérer la masse des biens appartenant aux deux (comme en **Belgique**, **Bulgarie**, **Éthiopie**, **Italie**, au **Brésil** et au **Mozambique**). Cependant, la plupart des pays ont choisi de combiner les trois grands régimes de gestion, dont chacun s'applique selon la nature des biens en question. Ainsi, l'un des conjoints peut prendre toute décision qui ne se rapporte ni au logement ni au sol, deux domaines où en revanche l'accord des deux époux est exigé. En **Équateur**, la législation dispose que tout bien acquis par un couple devient automatiquement partie de la communauté matrimoniale et donc propriété conjointe ; mais dans la pratique, si le titre foncier est au nom du mari il peut en disposer sans la signature de l'épouse car les règles concernant les signatures sont rarement appliquées.

La notion d' « autorité conjugale » s'est trouvée autrefois inscrite dans la plupart des codes civils. Bien que ce ne soit plus du tout le cas aujourd'hui, elle reste une norme coutumière particulièrement vivace. Dans certains pays, comme au **Zimbabwe**, les conjoints qui se marient sous le régime de la communauté des biens doivent signer un acte spécialement prévu à cet effet. L'autorité conjugale est exclue, mais les femmes doivent quand même être « assistées » lorsqu'elles enregistrent des biens et des transactions sur des biens. Il va falloir une transformation des attitudes patriarcales non seulement si l'on veut améliorer les régimes de propriété en bonne et due forme pour les femmes, mais aussi leur maîtrise de leurs propres droits au sol, au logement et de propriété. On a pu soutenir que tant qu'elles n'auront pas de tenure sur le sol indépendamment et séparément de leur conjoint, les femmes ne peuvent pas s'attendre à tirer à terme le bénéfice du terrain en question, car c'est le mari qui en conservera la maîtrise.

15. LES DROITS DE PROPRIÉTÉ DANS LES UNIONS DE FAIT

Bon nombre de femmes ne sont pas mariées légalement, surtout là où prédominent coutumes et traditions. Ainsi au **Pérou**, 40 pour cent des femmes des campagnes se disent en union libre, tandis qu'au **Salvador**, la proportion est de 63 pour cent, toujours dans les zones rurales. Le mariage en bonne et due forme peut être onéreux et prendre du temps, tout en exigeant le cas échéant des preuves de résidence que les femmes sont incapables de fournir. Dans de nombreux pays, si les biens ne sont pas conjointement enregistrés, il faut la preuve du mariage légal si l'on veut que s'appliquent les dispositions relatives aux titres conjoints, pour autant qu'on les fasse appliquer. Dans certains autres, la législation dispose expressément que l'union libre entraîne la protection juridique des droits de propriété acquis pendant sa durée, ce qui met bon nombre de femmes en mesure de faire respecter des droits de propriété qui autrement resteraient ignorés. Au **Pérou** et en **Équateur**, les cohabitants sont déclarés co-proprétaires des biens, par opposition à propriétaires conjoints. Cela signifie en pratique que leur statut conjugal est sans importance, car ils sont chacun propriétaire d'une partie distincte des biens, au lieu d'être ensemble propriétaires de tous les biens. En **Colombie**, on n'a pas à prouver l'état d'union libre, il suffit de déclarer qu'il existe bien en fait. Aux **Philippines**, selon le code de la famille, les biens acquis durant une union avec ou sans mariage sont gouvernés par la législation nationale sur la co-propriété et la propriété conjointe, la présomption étant que si deux individus vivent ensemble leur terrain est leur propriété conjointe. Même si la partenaire ne participe pas à l'acquisition d'un bien, elle est considérée comme y ayant contribué sa part dans la mesure où elle s'est occupée de la famille et a tenu la maison.

En **Amérique latine**, on reconnaît de plus en plus les unions de fait, de sorte que l'on en vient peu à peu à leur appliquer les régimes matrimoniaux en bonne et due forme. S'agissant de ces unions de fait, la législation reconnaît habituellement les droits à la succession, la condition générale étant qu'il n'y ait pas eu mariage antérieurement. En cas de mariage antérieur de l'un quelconque des partenaires de l'union de fait, les partenaires des deux unions doivent partager le droit de succession. Tous les pays ne reconnaissent pas les unions de fait. Les partenaires survivants des unions de fait sont exclus de la succession à moins que le/la partenaire défunt/e ait laissé un testament. La règle générale, concernant les unions de fait, veut que le partenaire – homme ou femme – ne peut être considéré que comme héritier d'un défunt intestat, statut limité qui ne lui est accordé que dans les pays où ce type d'union est reconnu en droit. Cette reconnaissance est bien spécifiée dans les politiques publiques en matière foncière et d'habitat.

En **Afrique australe**, la plupart des femmes sont mariées selon le droit coutumier, mais certaines le sont aussi selon le droit légal car il peut être parfois difficile d'apporter la preuve d'un mariage coutumier dans certaines procédures juridiques. En **Namibie**, l'expérience montre qu'il n'est pas inhabituel, dans la plupart des régions, qu'un couple se marie selon les droits civil *et* coutumier et s'appuie ensuite sur les diverses normes juridiques et sociales en fonction de la situation du moment. Certains développements vont pourtant dans le bon sens. Au **Mozambique**, le vote de la loi sur la famille en 2004 a changé la situation pour les femmes puisqu'elle a reconnu les mariages de droit coutumier et les unions non-régulières. Les femmes mariées selon la coutume peuvent désormais faire valoir leurs droits sur les biens du ménage. Bien qu'il s'agisse d'une législation progressiste, on y définit le ménage – fondement indispensable de l'attribution de biens fonciers – comme un « ensemble d'individus vivant sous le même toit sous l'autorité du chef de famille, marié ou en union de fait. » Il a été soutenu que cette formulation laisse la porte ouverte à l'attribution du sol à l'homme, qui selon le système patriarcal est considéré comme chef du ménage.

16. LES FEMMES ET LES BÉNÉFICIAIRES DE LA REDISTRIBUTION FONCIÈRE

La reconnaissance des droits au sol des citoyens pauvres et des habitants des établissements informels a été l'un des principaux moteurs de la réforme et de la redistribution foncières. Parmi les pays où ce type de réforme a eu lieu, l'ampleur, les moyens mis en œuvre et les résultats ont été très divers. Toutefois, les femmes en ont rarement bénéficié, puisque les critères d'éligibilité et l'émission des titres ont favorisé les hommes. Ainsi, au **Proche-Orient**, les réformes foncières « modernes » lancées à travers la région n'ont pas abouti à des résultats notables en matière de redistribution, et elles ont très certainement ignoré la majorité des femmes. Dans les faits, trois phénomènes distincts – l'évolution des structures économiques, l'abandon du métayage au profit de la production mécanisée et la préférence plus marquée pour des régimes fonciers en bonne et due forme plutôt qu'irréguliers – se sont généralement conjugués à l'urbanisation pour concentrer le sol entre les mains des hommes. En **Égypte**, les principaux bénéficiaires de la réforme ont été les hommes des classes moyennes et, dans une moindre mesure, des classes laborieuses rurales. Rares sont les femmes qui y auront gagné l'accès au sol, et il s'est agi avant tout de veuves ayant de jeunes fils sous tutelle, mais non des divorcées dans la même situation. En **Namibie**, on cherche de plus en plus à privilégier les femmes à travers la Stratégie nationale pour l'habitat ; mais comme avec le projet de politique foncière qui, en **Zambie**, réserverait aux femmes 30 pour cent de tous les terrains délimités, en pratique les terrains attribués aux femmes l'ont été très loin des villes, sans aménagements ni viabilisation convenable.

Avant 1960, les grandes réformes foncières en **Amérique latine** ont été déclenchées par les révolutions sociales au **Mexique**, à **Cuba** et en **Bolivie**. À l'occasion de ces réformes, la grande majorité des femmes se sont trouvées en butte aux discriminations en matière d'accès au sol et de gestion foncière, la procédure normale favorisant l'homme en tant que chef de famille et bénéficiaire. Plusieurs pays ont aussi, de diverses manières, réagi à un héritage colonial dont les formalités d'attribution foncière se caractérisaient par divers types de biais et d'inégalités, ce qui a conduit inévitablement à une certaine redistribution des droits au sol. En **Bolivie**, le statut de bénéficiaire des attributions de terre découlant de la réforme foncière s'est limité, en ce qui concerne les femmes, aux mères et aux veuves. En outre, la majorité des femmes autochtones n'a pas bénéficié de la distribution des terres, faute d'être considérées comme chefs de famille ou comme agricultrices. Par la suite, et en complément de leur réforme agraire, le **Chili** et le **Nicaragua** ont distribué des terres à qui était prêt à les travailler et à en retirer le produit, mais des politiques régressives ultérieures ont annulé une partie de ces bénéfices. Dans plusieurs pays – **Bolivie**, **Brésil**, **Colombie**, **Costa Rica**, **Guatemala**, **Honduras**, **Mexique** et **Nicaragua** – la législation agraire reconnaît désormais de manière explicite l'égalité des droits entre hommes et femmes. Pour ce qui est de l'attribution de terres, au **Guatemala** et en **Colombie** la législation donne la priorité aux familles réfugiées et déplacées qui ont à leur tête une femme, tandis qu'au **Salvador**, le programme de transfert de terres aux anciens combattants donne lui aussi la priorité aux femmes.

En **Afrique australe**, la ligne de partage en matière de réforme foncière passe entre les pays où les colons étaient nombreux et ceux où ils l'étaient moins. **L'Afrique du Sud**, la **Namibie** et, jusqu'à une date récente, le **Zimbabwe** étaient dans le premier cas, les colons y possédant de vastes étendues, notamment des terres agricoles, dont la redistribution à la majorité de la population a constitué un objectif politique, sinon une politique publique. Par comparaison, la majorité des

colons qui se trouvaient au **Mozambique**, en **Angola**, en **Zambie** et au **Malawi** ont quitté ces pays peu de temps après leur indépendance. Dans ce dernier groupe il faut aussi distinguer entre, d'un côté, le **Mozambique** et l'**Angola**, où les premiers gouvernements après l'indépendance n'ont eu ni à indemniser les colons propriétaires fonciers ni à en supporter le fardeau financier, et d'autre part le **Malawi** et la **Zambie**, où les débuts de la réforme foncière ont été entravés par le poids de l'indemnisation. La troisième grande catégorie comprend le **Lesotho** et le **Botswana**, où la population coloniale était négligeable. Le **Swaziland** est un cas d'espèce dans la mesure où, bien qu'une grande majorité des terres ait été propriété des colons, une bonne partie en a été rachetée par la population swazi au cours du siècle écoulé. Dans les pays qui ont mis en place des dispositifs de redistribution et d'indemnisation, il est rare que les femmes aient figuré parmi les catégories spécialement visées.

Dans certaines régions d'Afrique, la redistribution à travers la réforme foncière s'est produite sous deux autres formes. On a ainsi transformé le régime foncier face à l'urbanisation accélérée, comme au **Botswana** où les Offices fonciers interviennent dans le processus d'allocation de terrains tribaux aux fins d'usage urbain et d'aménagement. La redistribution s'est aussi faite en restructurant le régime foncier, les terres coutumières étant converties à un régime de tenure moderne, ce qui n'a pas été sans conflits dans plusieurs pays africains. Dans cette partie du monde, la vaste majorité des terres se trouve toujours sous tenure coutumière, bien que la proportion de terrain détenu sous une forme ou une autre de titre individuel (qui n'est pas nécessairement la propriété) soit en augmentation. On ne dispose d'aucun chiffre précis quant aux superficies placées sous chacun des divers types de régime foncier. En **Zambie**, 94 pour cent des terres sont officiellement de droit coutumier, la loi foncière de 1995 soutient toujours la dynamique de conversion en bail emphytéotique, mais les femmes ne sont pas en mesure de tirer tous les avantages de ce processus. Au **Mozambique**, un processus identique de conversion est en cours. Dans tous les pays d'Afrique, les attitudes envers les régimes fonciers sont soumises à une dynamique évolutive, sans pour autant qu'elle s'accompagne d'une discrimination positive systématique en faveur de la sécurité de tenure pour les femmes.

17. L'HABITAT POPULAIRE À LA PORTÉE DES FEMMES

La croissance inexorable des villes s'est répercutée sur la demande de logement, ainsi en **Amérique latine** et dans les **Antilles**, où 75 pour cent de la population vivait déjà dans les villes en l'an 2000, proportion qui devrait passer à 83 pour cent en 2030. La distribution de logements aux pauvres reste un défi de très grande ampleur, vu la demande non satisfaite qui s'accumule sans cesse, et en particulier pour les pauvres qui ne remplissent pas les critères financiers rigoureux qu'impose le secteur privé. Comme la plupart des États se sont préoccupés avant tout du nombre et non de la qualité des logements manquants, la législation sur le sujet n'a, dans la plupart des cas, fait aucune place aux besoins et intérêts particuliers des femmes. Des logements inadaptés, de mauvais emplacements, l'accès difficile à l'eau potable, à l'électricité, aux transports en commun, aux télécommunications et aux services de santé et d'instruction : tout cela a de sérieuses répercussions sur la vie quotidienne des femmes. Les inconvénients pour les femmes des régimes de tenure foncière partagée, détaillés plus haut, se retrouvent en matière de logement. Souvent les femmes se voient aussi tenues à l'écart des attributions tant de terres que de logements. L'expulsion du domicile conjugal (parfois sans divorce) force aussi souvent les femmes à se replier sur les zones d'habitat dégradé. Dans certains pays, où la législation consacre toujours la prééminence du conjoint mâle dans le mariage, le droit restreint l'enregistrement des biens immeubles au nom d'une femme mariée.

Les ménages qui ont une femme à leur tête dominent largement dans les établissements irréguliers du monde entier, où ils sont aussi parmi les plus pauvres. C'est l'absence de politiques de logement bien adaptées qui a poussé les familles défavorisées et à faibles revenus à s'installer sur des terrains inoccupés et à y développer des établissements irréguliers sans sécurité d'occupation. Au sein même des ménages, les femmes manquent tout particulièrement de droits garantis à la sécurité et à un toit. Les droits de propriété, qu'ils soient ou non reconnus en bonne et due forme, ne reposent bien souvent que sur le chef de famille, ce qui exclut les femmes et les expose à l'expulsion par leur conjoint et par la famille de ce dernier. En **Asie centrale** par exemple, le code civil du **Kirghizstan** prescrit la propriété conjointe obligatoire des biens du ménage pour les couples mariés, tout en permettant la séparation des biens pour les gratifications ou héritages au bénéfice de l'un des conjoints. Toutefois, d'après la coutume, le domicile conjugal n'est pas inclus dans la communauté des biens des époux et lors du divorce les tribunaux considèrent généralement que le logement et le terrain qui l'entoure sont la propriété séparée du chef de famille mâle. Au **Lesotho**, la loi foncière de 1997 autorise la veuve qui ne se remarie pas à rester au domicile conjugal, ce qui lui laisse des droits d'usufruit et non de propriété. L'accaparement foncier et immobilier, et en particulier au détriment des veuves de malades du VIH-sida, est un problème particulièrement grave. Dans les **Balkans** comme dans toute zone en transition ou qui vient de traverser un conflit, on voit promulguer toute une série de textes législatifs qui répondent à des problèmes bien particuliers et à l'urgence, par exemple en matière de logement, mais qui montrent trop souvent que leurs auteurs n'ont pas assez réfléchi aux besoins et intérêts particuliers des femmes.

Comme dans les établissements réguliers, l'homme est toujours considéré comme le propriétaire du logement dans les établissements irréguliers ou les taudis, à l'exception des ménages qui ont une femme à leur tête. Par exemple, en **Afrique sub-saharienne**, il se pourrait fort bien que la disponibilité de l'habitat urbain formel ou informel résulte des politiques colonialistes et post-

coloniales qui liaient le logement à l'emploi masculin. L'habitat social étant généralement considéré comme un échec dans la plupart des pays, nombreux sont ceux qui se replient sur le logement informel que l'on construit soi-même. L'expérience de l'**Amérique latine** est généralement celle de la solidarité au sein des populations locales, qui se manifeste par le partage des travaux, ainsi que par les efforts et les ressources qu'y consacrent les familles concernées, de sorte que la construction de logements par ceux qui les occupent et l'entraide qui caractérisent les bidonvilles et autres établissements informels urbains ont des effets bénéfiques pour les femmes. Toutefois, il faudrait la présence d'autres parties prenantes pour procurer l'encadrement et l'expertise propres à assurer la qualité de l'habitat et la prise en compte des intérêts et besoins particuliers des femmes.

À la différence des droits fonciers et de propriété, la plupart des constitutions et législations nationales ne prêtent pas une attention suffisante au droit à un logement convenable. En **Afrique australe**, l'**Afrique du Sud** est le seul pays à reconnaître ce droit dans sa constitution. En **Amérique latine**, c'est le fait de nombreux pays : **Argentine, Bolivie, Brésil, Chili, Colombie, Cuba, Équateur, Guatemala, Haïti, Honduras, Mexique, Nicaragua, Paraguay, Pérou, République Dominicaine** et **Venezuela**. Dans certains – **Équateur, Uruguay, Mexique** – le droit au logement figure au nombre des droits formellement reconnus et octroyés par l'État. Dans d'autres – **Nicaragua, Pérou** – il en est fait mention en rapport avec l'inviolabilité du domicile. En **Bolivie** et en **Colombie**, au **Paraguay** et au **Costa Rica**, on considère qu'il est du devoir de l'État de satisfaire au droit au logement. En **Colombie**, la constitution déclare que le droit au logement relève de la dignité de la personne humaine, et celle du **Venezuela** y voit une obligation qu'il incombe à l'État et aux citoyens de remplir progressivement. C'est dans la constitution de l'**Argentine** que l'on trouve l'un des meilleurs exemples de la façon dont l'État peut garantir le « droit à un logement convenable », puisqu'elle soumet l'interprétation de cette expression à celle qu'auront établie les instruments internationaux relatifs aux droits fondamentaux.

Pour la plupart des pays, sinon tous, et comme déjà noté plus haut, la fourniture de logements reste un défi de très grande ampleur, vu la demande non satisfaite qui s'accumule sans cesse, et en particulier pour les pauvres qui ne remplissent pas les critères financiers rigoureux qu'impose le secteur privé. On a vu, à travers le monde, le manque de logements s'aggraver avant tout pour les catégories les plus pauvres de la population, pour qui il est plus difficile qu'aux classes moyennes de trouver les moyens d'acquérir une habitation si modeste soit-elle. Ainsi au **Brésil**, on estimait à 5 400 000 le nombre de logements manquant dans les villes en l'an 2000, et à 1 200 000 le chiffre correspondant pour les campagnes, plus de 80 pour cent de la demande se situant en milieu urbain. Dans le même pays en 2004, la municipalité de São Paulo a imposé que les programmes publics d'habitat donnent aux femmes la priorité en tant que bénéficiaires des contrats, conventions et autres formes de partenariat financés sur fonds municipaux, tout en leur ouvrant l'accès aux programmes de formation sociale et professionnelle. La décision municipale accorde cette priorité aux femmes célibataires, aux femmes mariées et à celles qui sont à la tête d'un ménage.

La pénurie d'emplois, particulièrement pour les femmes, et des salaires qui ne permettent pas l'acquisition d'un logement figurent parmi les facteurs qui réduisent les chances des femmes de devenir propriétaires de logements convenables. Les programmes de distribution de titres fonciers visent notamment à améliorer l'accès des bénéficiaires au crédit. Les recherches ont montré qu'au **Honduras**, au **Nicaragua** et au **Pérou**, les femmes pourvues d'un titre foncier amélioraient leur capacité d'accès au crédit, qui se rapprochait de celles des hommes même si l'écart restait important. Mais cela montre aussi que l'accès reste moins facile aux femmes qu'aux hommes, y compris au crédit en bonne et due forme. Ainsi au **Brésil**, les Afro-Brésiliennes, qu'elles habitent

dans les campagnes ou en ville, ne sont généralement pas considérées comme des bons risques par les banques lorsqu'elles cherchent à acquérir un logement. Les institutions financières officielles n'ont pas été l'une des sources majeures de crédit pour les pauvres, et encore moins lorsqu'il s'agit de femmes. D'une manière générale, les femmes se tournent plutôt vers les sources officieuses de crédit que constituent le cercle des relations ou de la famille, les prêts directs en espèces ou moyennant remboursement en nature.

Autre canal informel de financement pour les femmes : leur participation aux organismes d'épargne et de crédit. Cela comprend les associations tontinières – l'une des grandes sources non-officielles de financement en **Amérique centrale** – les banques communautaires et rurales et les coopératives d'épargne et de crédit. Les groupes de solidarité ont été l'un des mécanismes les plus efficaces. Il s'agit de groupes de trois à 10 individus qui, sur le modèle de la Grameen Bank du **Bangladesh** et du Banco Sol de **Bolivie**, se forment pour obtenir l'accès collectif au crédit et à l'assistance technique. Pour les bons modèles d'accès des femmes au crédit, il faut se tourner vers le **Nicaragua**, avec le Centre des femmes de Xochilt-Acalt, et le **Mexique** avec le *Modelo Tanda Préstamo*. Ces systèmes d'épargne et de crédit présentent certains avantages pour les collectifs de femmes, y compris le renforcement de leurs capacités de gestion. Toutefois, ils ne disposent que de fonds de roulement très limités et restent en dehors du secteur bancaire/financier officiel.

18. RÉGULARISATION FONCIÈRE ET EXPULSION

Dans la plupart des grandes villes des pays en développement, une bonne partie de l'habitat est de nature irrégulière dans la mesure où, dans la majorité des cas, on le trouve sur des terrains occupés sans titre juridique, qui représentent des lotissements illicites dépourvus de permis de construire et ont été bâtis par leurs occupants, à moins qu'il ne s'agisse d'immeubles anciens dans des quartiers déshérités et loués à l'amiable. Bien que les données spécifiques concernant les femmes manquent de précision, les recherches montrent qu'en **Afrique australe** les plus pauvres des pauvres sont des femmes, et que leur manque d'accès au sol et à l'habitat s'explique largement par leur accès limité aux ressources quelles qu'elles soient. D'autres problèmes, comme la pauvreté, l'analphabétisme, la violence, le coût élevé de la propriété et des baux emphytéotiques, le VIH-sida et l'iniquité du droit du divorce et des successions tendent eux aussi à forcer les femmes à vivre dans les taudis et les zones résidentielles irrégulières. Qu'ils soient soutenus par les pouvoirs publics ou par des ONG et des collectifs locaux, divers programmes s'attachent, certes, à améliorer les conditions de vie des citadins et leur sécurité foncière, mais ils ne considèrent pas toujours les femmes comme bénéficiaires à part entière, même si l'on estime qu'à cet égard les résultats des collectifs locaux ont été supérieurs aux autres. Le manque d'expression politique des femmes aggrave leur incapacité à résister à l'expulsion et réduit la portée de leurs revendications à l'inclusion dans la régularisation du régime foncier et la réhabilitation des taudis. Les établissements irréguliers qui ne sont reconnus ni en droit ni par les systèmes fonciers de l'État sont particulièrement exposés au risque d'expulsion au nom de l'embellissement urbain, de la prévention de la délinquance ou par mesure de sécurité. Les femmes constituent une catégorie vulnérable, mais elles entrent rarement en ligne de compte dans l'analyse des expulsions. Sans sécurité de possession – que cette dernière soit ou non en bonne et due forme – le droit au logement et à la jouissance paisible de leur bien se trouve en permanence sous la menace, et le risque d'expulsion ou de relogement forcé sera toujours présent. Parce qu'elle est une composante majeure du droit humain au logement, la sécurité d'occupation du sol doit être accordée à tous, sur un pied d'égalité et sans discrimination. Qu'elle soit physique ou qu'elle passe par un titre foncier, la régularisation a beau faire rarement partie des politiques publiques de portée nationale, elle est à l'origine d'un processus graduel d'amélioration des conditions de vie.

Partout dans le monde, les politiques publiques réagissent souvent mal à l'urbanisation accélérée, pour autant qu'elles s'y essaient. Aucun pays ne cherche à résister à la croissance des établissements informels. Cependant, le manque de ressources, la faiblesse des moyens des autorités locales et le refus d'admettre la permanence du phénomène des migrations urbaines se conjuguent pour empêcher la recherche de solutions à ce problème. La réhabilitation des établissements informels n'a pas eu toute l'ampleur qu'il aurait fallu, et les recherches appellent à aller plus loin que la reconnaissance juridique de la tenure pour se préoccuper du manque toujours croissant d'équipements collectifs dans les établissements irréguliers. La **Zambie** a déployé des efforts pour améliorer la sécurité foncière des occupants des établissements informels, mais des 1 040 permis d'occupation octroyés jusqu'en octobre 2003, seuls 14 pour cent étaient au nom d'une femme et seulement deux concernaient une tenure conjointe.

L'initiative « Villes sans Taudis », qui réunit les gouvernements, la société civile et ONU-HABITAT, montre que les besoins et intérêts particuliers des femmes ne sont pas encore intégrés. La régularisation physique et la réhabilitation des taudis n'ont pas été aussi fréquentes que la régularisation juridique,

avant tout en raison de leur coût et du bouleversement qu'elles provoquent pour les pouvoirs publics et la population en général. Pour réussir la régularisation physique, la participation des populations et l'engagement des femmes sont indispensables ; mais comme illustré par divers projets en **Équateur, Costa Rica, Venezuela, Brésil, Pérou, Salvador et Mexique** ainsi que dans certaines parties d'**Asie** et d'**Afrique**, il s'agit là d'un processus ardu qui exige un engagement politique authentique et un statut social amélioré pour les femmes. Des politiques urbaines intégrées et qui fassent droit aux besoins et intérêts particuliers des femmes font partie de l'amélioration des conditions de vie dans les établissements informels ainsi que de la sécurité foncière contre l'expulsion, que cette dernière soit le fait d'autres groupes ou des pouvoirs publics. Les femmes ont aussi du mal à obtenir des indemnités ou le recasement, en raison de leur accès limité au système judiciaire.

En **Afrique**, rares sont les projets de réhabilitation qui ont fait explicitement droit aux intérêts et besoins particuliers des femmes. Les programmes de réhabilitation des établissements informels et des taudis relèvent, certes, des bonnes pratiques, mais il faut qu'ils accordent une attention particulière aux femmes s'ils doivent leur bénéficier. En **Namibie**, où au début les femmes n'ont pas fait partie des bénéficiaires en puissance, on cherche maintenant de manière délibérée à les intégrer dans la Stratégie nationale pour l'habitat, comme signalé plus haut. Dans les pays où une grande partie des terres est propriété privée, le problème principal auquel les habitants des établissements irréguliers ont à faire face est celui du caractère illégal de leur occupation. Par comparaison, la propriété publique de la terre, comme par exemple au **Mozambique** et en **Zambie**, a souvent pour effet d'atténuer l'opposition juridique qui vise particulièrement les établissements informels. Cependant, dans un pays comme le **Zimbabwe**, les pouvoirs publics ont procédé à des expulsions massives de squatters qui occupaient leurs terrains urbains, avec d'énormes effets adverses pour les femmes.

Le **Brésil** offre un choix de formes innovantes de tenure que les femmes peuvent mettre à profit dans les établissements irréguliers. La Zone d'intérêt social spécial * (ZEIS) est l'un des instruments d'accès à la propriété prévus par la loi brésilienne sur la ville. Elle donne aux règlements qui gouvernent la propriété foncière urbaine en milieu urbain une certaine souplesse quant aux normes d'utilisation et d'occupation des sols, et les femmes ont des droits prioritaires. Pour ce qui est de l'acquisition par prescription en milieu urbain, la ZEIS permet à tout individu ou groupe de devenir propriétaire de petits terrains privés après cinq ans d'occupation continue sans intervention juridique du propriétaire. Quant à la Concession spéciale d'utilisation de terrains publics aux fins d'habitat*, elle vise à réduire la vulnérabilité sociale des femmes, en leur épargner tout préjudice défavorable en cas de séparation de droit ou de fait. Ce dispositif permet aux femmes éligibles qui occupent des terrains publics de manière irrégulière d'obtenir un titre de possession en leur nom propre. La Concession de droit réel d'usage* est le troisième des instruments innovants mis en place au **Brésil** pour la régularisation de l'occupation irrégulière de terrains publics. Lorsqu'un programme ou projet d'habitat présente un intérêt du point de vue social, il oblige les organismes de crédit à accepter le contrat de concession à titre de garantie pour des prêts au logement. La préférence est donnée aux femmes seules qui ont des enfants et qui sont à la tête d'une famille.

19. LA SOCIÉTÉ CIVILE ET LES PARTENARIATS POUR LES DROITS DES FEMMES

De nombreux organismes se préoccupent des droits fonciers ou des intérêts des femmes, y compris parmi les pouvoirs publics, les collectifs d'aide juridique, les mouvements syndicaux et les ONG, dont notamment les collectifs locaux non officiels. Toutefois, les organismes qui se préoccupent à la fois des droits fonciers et des intérêts des femmes sont peu nombreux. Pour ce qui concerne le foncier, les ONG se retrouvent dans des situations très différentes d'un pays à l'autre. Les programmes publics d'émission de titres fonciers coordonnent souvent leurs activités avec diverses organisations à l'échelon national et local, comme par exemple des collectifs de paysans ou de travailleurs ruraux. Ces organisations sont en général dominées et dirigées par des hommes qui se préoccupent rarement d'étendre aux femmes le bénéfice des droits de propriété. Si les programmes d'émission de titres veulent aussi viser les femmes, ils doivent collaborer avec les organisations qui se donnent comme priorité les droits et intérêts des femmes.

Les programmes qui ont le mieux réussi à améliorer la sécurité foncière des femmes ont été l'émanation de politiques innovantes et sensibles à la condition des femmes, qui sont passées par des dispositifs de gestion foncière à la fois participatifs et favorables aux pauvres et où la société civile a joué un rôle important. Ce rôle s'est fait sentir dans cinq grands domaines : (1) rendre les femmes plus conscientes de leurs droits en matière foncière ; (2) le *lobbying* en faveur d'une sécurité foncière améliorée pour les femmes ; (3) la participation à des projets visant à développer les droits des femmes ; (4) le suivi de la mise en œuvre des politiques publiques ; et (5) le soutien juridique pour faire respecter les droits de propriété des femmes.

Bien que de nombreux pays souscrivent aux droits internationalement reconnus des femmes au sol, à la propriété et au logement, comme mentionné dans leur constitution et souvent dans leur législation, c'est la familiarité du public avec ces principes qui fait défaut. En **Inde**, la Fédération nationale des habitants des taudis (*National Slum Dwellers Federation*) et *Mahila Milan* montrent bien comment des organisations populaires peuvent privilégier la défense et le renforcement des droits des femmes au logement et à l'occupation du sol dans les établissements irréguliers. Une étude des titres conjoints au **Laos** a souligné que les femmes, particulièrement dans les campagnes et les quartiers urbains déshérités, sont plus souvent illettrées que les hommes et se sentent donc moins à l'aise avec les documents écrits et les transactions officielles. À travers son bureau de recherche, le *Gender Resource Information and Development Centre* (GRID), l'Union des femmes du Laos s'est montrée très active, à l'échelon tant national que local, pour promouvoir l'égalité entre les sexes et pour s'assurer que les droits des femmes sont reconnus et respectés dans les programmes d'émission de titres. La **Namibie** fournit un exemple de bonne pratique avec le partenariat qui rassemble le gouvernement national, le Groupe d'action namibien pour l'habitat (*Namibian Housing Action Group*) et la Fédération des habitants des bidonvilles de Namibie (*Shack Dwellers Federation of Namibia*) pour la mise en œuvre d'un système de tenure par îlots.

La participation de la société civile à la rédaction de la loi foncière de 1997 au **Mozambique** est peut-être l'exemple le plus connu d'intervention de la société civile dans la définition des politiques publiques. En **Zambie**, l'Alliance pour la terre (*Zambia Land Alliance*), une coalition d'organisations de la société civile, a joué un rôle important dans les travaux qui ont débouché sur l'adoption de

la politique foncière du pays. En **Tanzanie**, l'association des avocates (*Tanzania Women Lawyers Association*) s'est montrée très active. Les organisations professionnelles et de juristes peuvent elles aussi jouer un rôle important de *lobbying* à travers la recherche, les campagnes d'information et les procédures judiciaires. Le cas du Centre des femmes de Xochilt-Acalt à Malpaisillo, au **Nicaragua**, montre comment le secteur associatif peut aussi contribuer à renforcer la législation et à surmonter les obstacles qui s'opposent à la régularisation foncière au bénéfice des femmes. À São Paulo (**Brésil**), le tournant majeur que constitue la loi de 2004 est dû à une proposition commune mise au point par des mouvements de femmes et de défense des droits au logement. Le secteur associatif brésilien a aussi publié une Plateforme pour la réforme urbaine qui s'en prend aux inégalités sociales et territoriales à partir du « droit à la ville » et des fonctions sociales de celle-ci comme de la propriété, sans oublier le principe de la gestion urbaine démocratique.

Toujours en **Amérique latine**, divers mouvements ou projets se consacrent à la lutte contre l'expulsion et à la promotion des droits à un toit, appuient le mouvement coopératif ou réhabilitent les établissements informels, comme par exemple le Mouvement des occupants et des locataires en **Argentine**, Villa El Salvador au **Pérou**, la Fédération des coopératives d'autogestion (FUCVAM) en **Uruguay**, et le Centre féministe d'information et d'action (CEFEMINA) au **Costa Rica**. Dans ce pays, la mobilisation du CEFEMINA et du Comité patriotique national, notamment sous forme d'invasions de terrains appartenant à l'État, a conduit le gouvernement à déclarer l'état d'urgence nationale en ce qui concerne la situation du logement dans le pays et a suscité l'apparition de solutions nouvelles, comme par exemple des projets d'habitat mis sur pied par diverses parties prenantes et qui permettent aux citoyens pauvres de bâtir eux-mêmes leur logement. Au **Honduras**, l'activisme associatif a fait plus que doubler le nombre de titres fonciers accordés aux femmes par rapport à la période antérieure à l'an 2000, quand la société civile ne s'était pas encore saisie de la question. Au **Pérou**, les réseaux associatifs ont, autour de 1995, organisé une série d'événements destinés à influencer, dans le sens de la reconnaissance des droits consacrés des femmes à la propriété, la méthodologie et les procédures du programme national d'émission de titres fonciers dans les campagnes.

Les organisations juridiques fournissent des services de défense et de conseil gratuits ou à coût réduit aux pauvres, à titre individuel ou collectif. L'un des dispositifs qu'ont, à cet égard, beaucoup développé ces organisations consiste à former des auxiliaires para-juridiques qui travaillent avec les populations locales et les catégories défavorisées. En **Afrique du Sud**, le Centre juridique pour les femmes (*Women's Legal Centre*) s'est donné pour objectif principal d'abattre les obstacles qui empêchent les femmes de jouir de l'égalité effective, à travers la défense de leurs droits de manière générale comme devant les tribunaux. La Fédération internationale (FIDA) et les associations nationales de femmes avocats – comme celle du **Mozambique** (AMMC) et le Centre national d'aide juridique pour les femmes (NLACW) en **Zambie** – apportent aux femmes leur assistance en la matière. Les centres d'assistance juridique générale fournissent aussi leurs services aux femmes. Au **Brésil**, en **Colombie** et au **Guatemala**, divers réseaux d'ONG apportent la formation et les ressources voulues aux femmes des villes comme des campagnes pour devenir auxiliaires juridiques des populations locales, en les mettant au fait de la législation en vigueur concernant l'habitat pour leur permettre de conseiller et de guider les femmes (et les hommes), en les éclairant sur leurs droits au logement et en particulier sur la façon dont elles peuvent s'appuyer sur la législation pour faire valoir leur droit à un logement convenable.

Il arrive fréquemment qu'un certain nombre d'organisations se regroupent en un réseau ou une coalition pour faire campagne en faveur de mesures législatives concernant le droit foncier ou les droits des femmes. Il existe aussi des réseaux régionaux qui s'activent en faveur de l'égalité

des droits fonciers des femmes. Ainsi, la Commission Huairou joue-t-elle un rôle de coordination à l'échelle mondiale entre six réseaux de collectifs féminins de base, en diffusant les pratiques innovantes mises en œuvre par les femmes sur le terrain (notamment en les recueillant au sein de la *Grassroots Women International Academy* (académie internationale des femmes de terrain). Des organisations comme *Slum Dwellers International* et la *Coalition internationale pour l'habitat* (HIC-CIH) sont de celles qui, à travers le monde, défendent les droits des femmes à la propriété urbaine. L'**Afrique** peut compter sur *Landnet*, une ONG présente dans l'Est et l'Ouest du continent, sur *Women's Land Link Africa* (lancée en 2005 par la Commission Huairou, COHRE, la FAO et ONU-HABITAT), *Women and Law in Development in Africa* (Widlaf), et *Women and Law in Southern Africa* (WLSA). Ces réseaux régionaux fournissent aux organisations nationales l'information et le soutien voulus pour faire pression en faveur de l'intégration des droits des femmes dans la législation foncière.

Dans chaque pays, il existe d'autres réseaux, comme la *Gender Land Task Force* (groupe de travail sur les femmes et le foncier) en **Tanzanie**, la Coalition des femmes (30 organisations) au **Zimbabwe** et, en **Ouganda**, le Réseau des femmes (UWONET) et l'Alliance foncière (ULA). Si certains réseaux sont institutionnalisés et restent en fonctionnement au-delà de projets bien déterminés, d'autres se désintègrent une fois atteint leur objectif, ou si l'initiative qui les justifie n'aboutit pas, ou faute d'obtenir les financements voulus. Les réseaux doivent aussi faire face à des résistances politiques et sociales. En **Afrique**, bien des mouvements de femmes n'ont réussi ni à mobiliser ni à s'organiser en faveur des droits fonciers et au logement autant qu'ils ont pu le faire en faveur d'autres causes. Bien des ONG du continent entretiennent des liens solides avec des ONG internationales et certains bailleurs de fonds, au premier plan desquels figurent des organismes comme Oxfam, Ibis, le ministère britannique du développement international (DFID) et les agences suédoise (SIDA), norvégienne (NORAD) et allemande (GTZ) de développement international.

20. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Les travaux d'ONU-HABITAT font ressortir les évolutions des principaux aspects pratiques de la sécurité foncière pour les femmes, ainsi qu'une abondance de bonnes pratiques et de cas concrets qui peuvent offrir aux responsables des politiques nationales des aperçus et des idées propres à renouveler leur approche de la question. Les synthèses mondiales, les rapports régionaux et les études par pays ont formulé des recommandations détaillées qui ne sont pas reprises ici. Pour résumer, on fera ici en bref, sur la base des travaux précités et à l'attention des politiques publiques nationales, les six grandes propositions suivantes :

- 1. Le réexamen de la législation :** Les droits des femmes au sol, au logement et à la propriété sont compromis par des carences dans la législation (ainsi en matière de logement), le manque de clarté de certaines dispositions et des lois discriminatoires. Il faut harmoniser et rendre plus sensibles aux intérêts et besoins des femmes la législation foncière, le droit de l'habitat et celui de la famille (ou des personnes) ainsi que les lois qui gouvernent les successions, le mariage et les biens matrimoniaux. Les femmes devraient bénéficier de voies de recours juridiques, qui passent par un meilleur accès à l'information et un soutien juridique renforcé.
- 2. Étudier la réforme du régime foncier :** Promouvoir les droits reconnus et avec eux des formes de tenure légale (partagée) – comme par exemple le titre conjoint – ainsi que des types de régime foncier souples et innovants que les femmes considèrent comme avantageux pour elles. Tous ceux qui mettent au point les politiques publiques doivent être prêts à envisager des idées d'avant-garde en matière de tenure et de réforme foncière et à donner une plus grande importance au partage des savoirs et des expériences. Lorsque les tenures coutumière, irrégulière et en bonne et due forme se recourent, il faut réfléchir au fondement juridique de la tenure pour les femmes.
- 3. Intégrer les politiques publiques :** Les gouvernements devraient mettre davantage l'accent sur l'anticipation en matière foncière en se préoccupant des obstacles auxquels doivent faire face les femmes. Une urgence toute particulière s'attache à l'intégration des politiques publiques qui traitent de la pauvreté, du foncier, de l'habitat, de la propriété et des femmes. Les gouvernements doivent viser les catégories de femmes les plus vulnérables, comme celles qui se trouvent à la tête d'une famille, celles qui appartiennent à une minorité ethnique, celles qui sont déplacées ou affectées par le VIH-sida.
- 4. Faire participer les femmes :** Les politiques verticales « de haut en bas » ont échoué. La discrimination positive s'impose pour faciliter aux femmes l'accès aux formations, aux savoir-faire et à la participation aux décisions. Il faut promouvoir la participation des femmes à tous les niveaux – la famille, le milieu social et les échelons local, national et international – pour que les politiques publiques et les pratiques reflètent les expériences, les priorités et les points de vue qui sont ceux des femmes.
- 5. Soutenir les partenariats :** Les initiatives les plus réussies ont été dues à la collaboration de diverses parties prenantes. Il faut renforcer les mouvements sociaux, les ONG et les collectifs de femmes qui s'impliquent dans l'habitat et le foncier en milieu urbain. En outre, il faut

encourager les professionnels du foncier, les organismes de développement, les analystes et chercheurs à participer davantage à la planification, à la mise en œuvre, au suivi et à l'évaluation de la sécurité foncière des femmes.

- 6. Mettre au point des outils adaptés aux besoins des femmes :** On a vu des lois et des politiques publiques bien conçues échouer à garantir aux femmes la sécurité foncière par manque d'instruments innovants, favorables aux pauvres, modulable selon l'échelle, peu onéreux et adaptés aux besoins des femmes en matière de foncier, de propriété et de logement. On devrait voir dans es initiatives qui ont réussi des terrains d'essai des bonnes pratiques à l'échelle locale, comme autant d'expériences à reproduire à plus grande échelle à l'aide d'outils bien adaptés à la situation des femmes. Le *Global Land Tool Network* (GLTN, réseau mondial d'instruments fonciers) dont ONU-HABITAT facilite la mise en place a un rôle à jouer à cet égard.

BIBLIOGRAPHIE CHOISIE

- Agarwal, B. (1994) *A Field of One's Own: Gender and Land Rights in South Asia*. (Cambridge: Cambridge Univ. Press).
- Atuahene, B. (2004) 'Legal Title to Land as an Intervention Against Urban Poverty in Developing Nations' Vol. 36 *George Washington International Law Review*.
- Benschop, M. (2002). *Rights and Reality: Are Women's equal rights to land, housing and property implemented in East Africa?* (Nairobi: UN Habitat).
- Centre on Housing Rights and Evictions (COHRE) (2004) *Bringing Equality Home: Promoting and Protecting Inheritance Rights of Women, A Survey of Law and Practice in Sub-Saharan Africa*.
- Dandekar, H. (1993) *Shelter, Women and Development: First and Third World Perspectives* (Ann Arbor: White).
- Deere, C. and Leon, M. (2001) *Empowering Women: Land and Property Rights in Latin America* (Pittsburgh: University of Pittsburgh Press).
- Durand-Lasserre, A and L Royston (eds). (DATE?) *Holding Their Ground: Secure Land Tenure for the Urban Poor in Developing Countries* pp. 165-81.
- Esposito, J. and Natana J. (2001) *Women in Muslim Family Law* (Syracuse: Syracuse University Press).
- Fernandes, E. and Varley, A. (1998) *Illegal Cities: Law and Urban Change in Developing Countries* (London:Zed).
- Göler R. and Jacobsen, I. (1999) *Gender Responsive Land Tenure Development* (Eschborn: GTZ).
- Hubbard, D. (1999) *Proposals for Law Reform on the Recognition of Customary Marriages* (Legal Assistance Centre, Windhoek).
- Jakovac-Lozie, D. (2000) 'Croatia's New Family Act and its Implications on Marriage and Other Forms of Family Life,' Vol. 31 (83) *California Western International Law Journal*.
- Moors, Annelies (1995) *Women, Property and Islam: Palestinian Experience, 1920-1990* (New York: Cambridge University Press).
- Oldham, J. (1993) 'Management of the Community Estate during an Intact Marriage,' Vol. 56 *Law and Contemporary Problems*.
- Rakodi, C (1989). *Self-Help Housing: The Debate and Examples; Upgrading in Lusaka, Zambia and Hyderabad, India*. Vol. 13: 4 *Habitat International*.
- Sait, S and Lim, H (2006) *Land, Law and Islam: Property and Human Rights in the Muslim World* (London: Zed).
- Strickland, R. (2004) *To have and to hold: women's property and inheritance rights in the context of HIV-AIDS in Sub-Saharan Africa*. (ICRW Working Paper).
- Tanner, C. (2002). *Law making in an African context: the 1997 Mozambican Land Law*. Legal Paper 26, Food and Agricultural Organisation, Rome, <http://www.fao.org/Legal/pub-e.htm>.
- UN-HABITAT (2004) *Pro-Poor Land Management: Integrating Slums into City Planning Approaches* (Nairobi: UN-HABITAT)
- UN-HABITAT (2003) *Best Practices, Security of Tenure and Access to Land - Implementation of the Habitat Agenda* (Nairobi: UN-HABITAT)
- Walker, C. (2002) *Land Reform in Southern and Eastern Africa: Key Issues for Strengthening Women's Access to and Rights in Land* (Harare: FAO).
- Women and Law in Southern Africa Research and Educational Trust (WLSA). (2001) *Critical Analysis of Women's Access to Land in the WLSA Countries*.

REMERCIEMENTS

Le présent guide a été rédigé par M. Siraj Sait, juriste à la division « Foncier, Tenure et Administration des biens » d'ONU-HABITAT. Le contenu est tiré des recherches réalisées à la demande de la division « Foncier et Tenure », département « Logement », d'ONU-HABITAT et qui ont été financées par la Campagne mondiale pour la Sécurité foncière dans trois grandes régions (Afrique australe, Amérique latine et Balkans). Il s'appuie sur des synthèses mondiales de l'état de la tenure partagée pour les femmes et sur des recherches concernant le droit foncier islamique. Marjolein Benschop a coordonné les synthèses régionales et les recherches sur la tenure partagée, et Clarissa Augustinus a rempli les mêmes fonctions en ce qui concerne le droit islamique tout en participant aux recherches sur la tenure partagée. Les recherches sur l'Amérique latine ont été coordonnées par Leticia Marques Osorio, qui y a contribué aux côtés de Marina Schneider Comandulli, Eugenia Zamora, Felicia Ramírez et Carla Morales. Stephen Berrisford et Michael Kihato ont assuré la relecture et la révision des textes, traduits par Isabel Aguirre. Les rapports sur les pays ont été coordonnés par Adriana Fausto Brito (Mexique), Carlos Arenas et Ninette Morales Ortega (Nicaragua), Nelson Saule Jr. et Karina Uzzo (Brésil) et Maria Inès Garcia Nury Bermudez (Colombie).

Ont coordonné les recherches sur l'Afrique australe Stephen Berrisford et Theunis Roux, avec des contributions de Michael Kihato et Joyce McMillan sur certains sujets, la relecture et la révision des textes étant assurées par Greg Rosenberg. Les rapports individuels sur les pays de cette région ont été dus à Kuenta Thabane et Stephen Berrisford (Lesotho), Charlotte Allen (Mozambique), Willem Odendaal, Shadrack Tjiramba et Norman Tjombe (Namibie) et John Kangwa (Zambie). Veljko Mikelic et Torsten Schoen ont préparé le rapport sur les pays balkaniques. Le rapport sur la tenure partagée a été rédigé par Susana Lastarria-Cornhiel et Renée Giovarelli, avec des contributions de Catalina Trujillo. Les recherches sur le droit islamique sont dues à M. Siraj Sait et Hilary Lim. La version finale des rapports a été révisée par Roman Rollnick, Tom Osanjo, Peta Nelson et Greg Rosenberg. Florian Bruyas et Ulrik Westman ont supervisé la révision finale et la publication de tous les travaux.

Un grand nombre de personnes (dont le nom figure dans les documents individuels) et d'organes gouvernementaux, institutions universitaires, organismes de développement international et organisations non-gouvernementales ont contribué aux travaux commandés par ONU-HABITAT. Nous mentionnerons ici en particulier les partenaires d'ONU-HABITAT : le Centre on Housing Rights and Evictions (COHRE) Americas Office, Legal Assistance Centre (Namibie), Associação Moçambicana das Mulheres de Carreira Jurídica (AMMCJ), Copperbelt University (Zambie), University of East London (Royaume-Uni), Université de Guadalajara (Mexique), Women and Law in Southern Africa, Zambia Land Alliance, Latin American Institute for Alternative Legal Services (ILSA), l'équipe « Droit à la ville » de l'Institut Polis (Brésil) et FEDEVIVIENDA (Colombie), Wisconsin Coordinating Council on Nicaragua (WCCN), Habitar (Nicaragua), European Roma Rights Centre, B.a.B.e. (Croatie) et *Justicija* (Serbie).

Les travaux de recherche à l'origine du présent document ainsi que leur publication ont été rendus possibles grâce au soutien des Gouvernements de Belgique, d'Italie, de Norvège et des Pays-Bas.

PROGRAMME DES NATIONS UNIES POUR LES ETABLISSEMENTS HUMAINS (ONU-HABITAT)

P.O. Box 30030, GPO Nairobi 00100, KENYA;

Téléphone : + 254 20 7621 234 Télécopie : + 254 20 7624 266

Email : infohabitat@unhabitat.org; Web : www.unhabitat.org



GLOBAL LAND TOOL NETWORK

W W W . G L T N . N E T

