

# Un Processus Législatif Inclusif pour un Futur Juste

Cinq idées clés pour les législateurs et les acteurs de la société civile

Note d'orientation Futur Juste, décembre 2023

# Un Processus Inclusif pour un Futur Juste

## Cinq idées clés pour améliorer le processus législatif

**Pour les législateurs et les acteurs de la société civile qui luttent pour l'accès à la justice pour tous et pour une prise de décision politique et des processus de paix inclusifs**

1. L'élaboration des lois est un processus politique et les perceptions du problème sociétal à traiter dans la loi varient. Il est important de prendre en compte ces différentes perceptions dès le départ.
2. Un processus législatif inclusif et ascendant prend plus de temps qu'un processus législatif descendant, mais le contenu final de la loi répondra mieux aux demandes de la société.
3. Il est important d'assurer la cohérence entre les textes législatifs aux niveaux infranational, national et international. Les dispositifs procéduraux améliorent le droit.
4. Un processus législatif inclusif facilitera la diffusion du contenu de la loi et facilitera le chemin vers une mise en œuvre efficace.
5. Une nouvelle loi n'aura pas d'effet et d'impact souhaités s'il n'y a pas de plan de mise en œuvre, ou si ce plan n'est pas réaliste.

### Introduction: Qu'est-ce que légiférer?

Légiférer est le processus de rédaction et d'approbation de la législation. Les lois peuvent être élaborées au niveau sous-régional, national ou international. Aux niveaux supérieurs, la législation est souvent plus générique, tandis qu'au niveau sous-régional (p. ex. province), elle peut être plus adaptée à des contextes particuliers. L'inscription d'un sujet spécifique à l'ordre du jour d'un processus législatif marque le début de ce processus. L'établissement d'un programme législatif est un processus subjectif et politique ; tous les acteurs de la société peuvent ne pas être d'accord sur l'importance et la pertinence d'un sujet particulier, sur son cadre, et sur la nécessité de légiférer. Les acteurs puissants et bien informés peuvent avoir plus de facilité à influencer sur l'agenda législatif que les acteurs avec moins de pouvoir, sans connaissances techniques ou sans compétences en matière de rédaction juridique. Dans la plupart des pays, les lois peuvent être proposées par des ministères compétents ayant une connaissance particulière d'un sujet, ou par des parlementaires. Dans un processus législatif consultatif, les partenaires sociaux, tels que les acteurs de la société civile, sont invités à fournir des connaissances spécialisées, à soulever des questions particulières ou à faire pression pour l'inclusion de certains éléments dans la loi. Dans les processus moins consultatifs, les acteurs de la société civile devront être plus proactifs pour s'assurer que leur voix est entendue et reflétée dans le projet de législation.

L'approbation d'une loi ne garantit pas automatiquement la réalisation des changements sociétaux souhaités. La loi doit également être mise en œuvre efficacement par les organes exécutifs et acceptée par la société dans son ensemble.

## ***Le lobbying pour l'élaboration de lois au sein de l'Alliance Futur Juste***

L'Alliance Futur Juste se concentre particulièrement sur les contextes fragiles, où les procédures législatives ne sont souvent pas optimales. Néanmoins, même dans des conditions sous-optimales, un certain nombre de mesures peuvent être prises pour améliorer le processus législatif. Les acteurs de la société civile peuvent contribuer à la définition de l'agenda, mais ils peuvent également jouer un rôle actif dans le processus législatif, par exemple en faisant appel à des experts juridiques, en apportant l'expérience d'autres contextes, en s'appuyant sur leurs réseaux internationaux, ou en commandant des recherches pour fournir une base empirique solide sur les questions en jeu et déterminer si la législation peut résoudre ces questions. Nous espérons donc que cette note politique sera utile non seulement aux législateurs, mais aussi aux acteurs de la société civile impliqués dans les processus législatifs. Ils peuvent se demander dans quelle mesure les idées clés sont prises à cœur dans le processus. Afin d'orienter le lecteur, chaque idée est accompagnée de questions directrices et d'encadrés illustrant ces idées, tirées de recherches empiriques menées dans les pays du Sud. Nous pensons que des exemples tirés de différents contextes peuvent être particulièrement utiles pour souligner la pertinence et l'applicabilité plus larges des idées clés. Les prémisses de cette note peuvent sembler plutôt basiques, mais les recherches montrent qu'elles ne sont souvent pas pleinement respectées, en particulier dans les contextes fragiles.

## **5 Idées clés**

### **1. L'élaboration des lois est un processus politique et les perceptions du problème sociétal à traiter dans la loi varient. Il est important de prendre en compte ces différentes perceptions dès le départ.**

Légiférer sur un sujet est une décision politique. Certaines personnes ou certains groupes de la société peuvent avoir intérêt à maintenir le statu quo existant, d'autres peuvent ne pas avoir d'opinion tranchée sur un sujet parce qu'il ne les concerne pas. D'autres encore peuvent avoir intérêt à défendre une législation particulière comme vecteur de changement social. Ce dernier groupe sera probablement celui qui se fera le plus entendre et qui aura le plus d'opinions sur la nécessité de légiférer. Mais lorsqu'il s'agit de décider de la nécessité d'élaborer ou d'adapter une législation, il est important pour les législateurs d'inclure toutes les voix dès le départ, plutôt que de suivre les orientations d'un groupe d'intérêt particulier. La consultation d'un large éventail d'acteurs sociétaux concernés par la législation garantit la neutralité et la représentation sociétale de la loi. Même si de telles consultations prennent du temps, elles améliorent la qualité et l'applicabilité de la loi, apportent plus de rationalité au processus et aident à parvenir à une analyse plus complète du problème que la loi est censée traiter. Il peut également s'avérer que la législation ne soit pas la solution pour résoudre un problème particulier. Une base de données solide est utile pour déterminer si la législation constitue ou non la voie à suivre optimale.

#### ***Questions d'orientation***

- Quel est le problème à résoudre ? Quelles sont les solutions possibles à ce problème ?
- La loi a-t-elle des chances d'avoir l'impact escompté ?
- Quels sont les acteurs qui bénéficieront de cette législation ? Quels sont les acteurs susceptibles de s'y opposer ?
- Existe-t-il d'autres moyens de résoudre ce problème ? Dans l'affirmative, comment ?

Dans le cadre de l'Alliance Futur Juste, Cordaid s'est associé à l'ADEPAE (Action pour le Développement et la Paix Endogène), un acteur de la société civile congolaise, pour faire pression en faveur d'une loi nationale sur l'élevage qui réglemente le secteur de l'élevage. Le raisonnement que sous-tend cette loi est qu'une législation plus claire sur la gouvernance du bétail, les pâturages et les itinéraires du bétail devrait réduire les conflits entre les éleveurs et les agriculteurs. La loi s'appuie sur un arrêté sur l'élevage qui a été adopté au niveau provincial au Sud-Kivu en 2019, même si la mise en œuvre de cet arrêté est encore largement en suspens et que la diffusion de son contenu n'a commencé qu'en 2023. Il n'a pas encore été prouvé que l'arrêté sera efficace pour réduire les conflits, et il est donc également difficile d'évaluer si la législation nationale aura l'impact escompté. De nombreux autres acteurs de la société civile dans la province du Sud-Kivu ne considèrent toutefois pas la loi comme un moyen essentiel de réduire les conflits et suggèrent de s'appuyer sur d'autres initiatives menées par les communautés. Ces opinions n'ont toutefois pas été prises en compte lors des premières étapes du processus législatif et la nécessité d'une législation n'a donc pas été remise en question, pas plus que des voies alternatives n'ont été envisagées.

**Encadré: Législation sur l'élevage en RDC**

## **2. Un processus législatif inclusif et ascendant prend plus de temps qu'un processus législatif descendant, mais le contenu final de la loi répondra mieux aux demandes de la société.**

Lorsque la législation est élaborée de manière hiérarchique, sans la participation d'un large éventail de partenaires sociaux et sans tenir compte des voix dissidentes, le processus législatif peut prendre moins de temps, mais la loi qui en résulte ne reflétera probablement pas de manière adéquate les intérêts de tous les membres de la société et, par conséquent, les gens risquent de ne pas être disposés à accepter le contenu d'une loi. Une loi sera moins acceptée si elle divise, crée des tensions ou si elle est perçue comme subjective et dans l'intérêt de certains groupes uniquement. Le respect de la loi peut être obtenu soit de manière instrumentale, soit de manière normative (Tyler, 2006). Dans le premier cas, les gens obéissent à la loi parce qu'ils pèsent les conséquences d'une violation (c'est-à-dire quel est le risque d'être pris, quelle est la sévérité d'une sanction). De ce point de vue, de nombreux efforts doivent être déployés pour garantir l'application d'une loi. Dans les Etats fragiles, où les acteurs gouvernementaux ne sont souvent pas très présents et ne disposent pas de moyens solides pour faire respecter la loi, cela constituera souvent un défi. Dans ce cas, une approche normative peut s'avérer plus réalisable : De ce point de vue, les gens obéissent à la loi soit parce qu'ils ont confiance dans le fait que le gouvernement qui impose cette loi agit dans leur intérêt (et que suivre la loi est donc une bonne chose), soit parce qu'ils sont d'accord sur le contenu de cette loi. Lorsque de nombreuses personnes s'accordent sur la nécessité et le contenu d'une loi, sa mise en œuvre est plus facile. Là encore, dans les Etats fragiles où la confiance dans le gouvernement peut être faible, la première option peut ne pas être très efficace, car la confiance ne se construit pas du jour au lendemain.

Une option plus réaliste consiste alors à s'assurer que le plus grand nombre possible d'acteurs de la société sont d'accord sur le contenu de la loi et peuvent être disposés à travailler ensemble pour diffuser des connaissances à ce sujet et contribuer à sa mise en œuvre. Cela signifie que le processus législatif doit être aussi inclusif

### **Questions d'orientation**

- Quelles sont les différentes opinions sur la loi ?
- Quelles sont les différentes approches proposées ?
- Comment l'implication des parties prenantes peut-elle être plus propice à l'obtention d'un consensus ?

que possible et impliquer des représentants des différents groupes de la société qui seront touchés par la législation. Les acteurs qui ont le sentiment que leur voix est représentée seront plus disposés à respecter et à défendre la loi auprès des autres, en particulier lorsqu'ils ont été impliqués dès le début et qu'ils se sentent partie prenante du processus.

Pendant la pandémie de COVID, de nombreux pays ont adopté à la hâte une législation d'urgence pour tenter d'enrayer la propagation de la pandémie, mais de nombreuses personnes ont eu le sentiment que leurs besoins personnels n'étaient pas suffisamment pris en compte dans ces lois d'urgence. Cela a conduit à des protestations de la part de groupes de personnes qui n'étaient pas disposées à accepter les lois d'un point de vue normatif. Cela obligeait les gouvernements à imposer des mesures strictes d'application des règles, mais cela sapait également la confiance dans les gouvernements.

**Encadré: Lois d'urgence à l'époque du COVID**

### **3. Il est important d'assurer la cohérence avec d'autres textes législatifs aux niveaux infranational, national et international. Les dispositifs procéduraux améliorent le droit.**

Nous vivons dans un monde de plus en plus règlementé, avec de plus en plus de domaines couverts par la législation, aux niveaux sous-régional, national et international. Il est important que l'élaboration de la législation ne se fasse pas indépendamment des cadres juridiques existants, que la cohésion soit assurée et qu'il n'y ait pas de contradictions. Une loi qui réglemente par exemple le secteur de l'élevage abordera certainement aussi des questions de gouvernance foncière, et aura donc un certain chevauchement avec les lois foncières ou avec les lois de décentralisation qui définissent les compétences des autorités locales. Cela nécessite une bonne compréhension de la législation déjà disponible à différents niveaux. Si les acteurs de la société civile ou les parlementaires individuels n'ont pas une vue d'ensemble complète de la situation, ils peuvent demander l'aide d'experts juridiques de différents domaines. Ces experts peuvent contribuer à garantir que les bonnes procédures sont suivies lors de l'élaboration de la législation et à rendre le processus moins chaotique (Waldron, 2006). Dans les Etats fragiles, ces procédures peuvent ne pas être clairement définies ou pleinement respectées, les institutions chargées de l'exécution de la procédure peuvent faire défaut ou ne pas disposer des capacités nécessaires. Tout cela peut avoir un impact non seulement sur la qualité du processus législatif, mais aussi sur la législation qui en résulte.

#### **Questions d'orientation**

- Quels sont les cadres juridiques et politiques pertinents qui existent aux niveaux international/régional et sous-régional (par exemple, provincial) sur ce sujet ?
- Comment la conformité et le chevauchement avec d'autres législations sont-ils évalués et traités ? Par qui ?
- Comment les autres gouvernements ont-ils abordé cette question ? Dans quelle mesure leur approche fonctionne-t-elle ?

Le Timor-Oriental est un pays relativement jeune qui a traversé des périodes turbulentes et parfois violentes de colonisation, de recolonisation et de décolonisation. Les nouveaux pays doivent élaborer de nouvelles lois, ainsi que des procédures claires sur la manière de rédiger et d'approuver ces lois. Ces procédures peuvent porter, par exemple, sur la manière dont l'agenda législatif est établi, dont les connaissances des experts sont mobilisées ou dont les décisions sur le contenu sont prises. Si ces procédures ne sont pas bien définies, les rédacteurs juridiques risquent d'avoir plus de pouvoir sur le

processus législatif que ce qui serait idéal dans une démocratie qui adhère à l'Etat de droit. Le recrutement des rédacteurs juridiques a alors un impact important sur le contenu de la législation nouvelle (Almeida, 2022).

**Encadré: L'élaboration des lois au Timor-Oriental**

#### **4. Un processus législatif inclusif facilitera la diffusion du contenu de la loi et facilitera le chemin vers une mise en œuvre efficace.**

L'adoption d'un texte législatif peut être considérée comme une réussite majeure par les groupes de pression et de défense qui ont un intérêt dans la promotion d'une loi. Mais une loi ne prend tout son sens qu'au moment de sa mise en œuvre, une fois que son contenu est diffusé. Les gouvernements publient généralement officiellement, mais une telle publication atteint rarement le "grand public". La poursuite de la diffusion est une tâche qui incombe aux ministères concernés, mais ceux-ci dépendent souvent du soutien des acteurs de la société civile qui s'engagent dans cette voie. Cela peut également impliquer la traduction de la loi dans la langue locale ou dans un vocabulaire plus accessible. Si le processus législatif est inclusif, davantage de parties prenantes verront l'importance de diffuser le contenu de la loi auprès du grand public. Cela facilitera ensuite la mise en œuvre effective de la loi. Plus les acteurs se sentent concernés par le processus législatif, plus il est probable qu'ils soient prêts à s'engager dans une diffusion plus large, et moins il est probable qu'ils se heurtent à des obstacles lors de la phase de mise en œuvre.

Le pouvoir des acteurs de la société civile de soutenir la législation ne doit pas être sous-estimé. Les acteurs de la société civile peuvent non seulement être impliqués dans le processus législatif, mais ils tiennent aussi les gouvernements responsables du respect de ces lois, par exemple par le biais d'une mobilisation juridique. Il est important que les acteurs de la société civile soient conscients que les efforts de lobbying et de plaidoyer ne doivent pas se limiter à influencer le processus législatif, mais qu'ils peuvent également avoir un sens une fois la loi adoptée.

##### **Questions d'orientation**

- Quelles coalitions peuvent être créées pour la diffusion de la loi ? (par exemple, la société civile, les autorités coutumières, les donateurs)
- Quels sont les éléments nécessaires à une diffusion efficace ? (par exemple, campagnes publiques, rassemblements communautaires). Comment ces besoins peuvent-ils être satisfaits ?
- Les parties prenantes s'approprient-elles la loi et sont-elles disposées à s'engager dans sa diffusion et sa mise en œuvre ?

En 2010, le ministère indonésien des Affaires étrangères a pris l'initiative de créer une procédure d'opération normalisée intégrée qui, des années plus tard, est devenue le règlement présidentiel n° 125/2016 sur le traitement des réfugiés de l'étranger, afin de résoudre les problèmes de coordination entre les agences gouvernementales dans la gestion des réfugiés. Lors des premières étapes de l'élaboration de cette législation de niveau inférieur, certains acteurs concernés de la société civile ont été invités à participer à plusieurs forums de discussion pour apporter leur contribution au contenu du règlement (Sadjad, 2021). Ainsi, la version initiale du projet de règlement contenait les principes fondamentaux de la protection des réfugiés et du non-refoulement, ainsi que certaines garanties en matière de droits de l'homme, telles que le droit à l'éducation, le droit aux services de santé et les droits des réfugiés handicapés. La version finale, bien qu'elle ait supprimé les dispositions relatives aux droits en raison du statut de non-signataire de l'Indonésie de la Convention sur les réfugiés et de la résistance d'autres ministères, souligne toujours les besoins fondamentaux des réfugiés dans les

centres d'hébergement et implique davantage d'acteurs au-delà des autorités de l'immigration. Après l'adoption du règlement, les acteurs de la société civile ont poursuivi leurs activités de plaidoyer pour inciter le gouvernement à respecter les droits des réfugiés et à soutenir les programmes d'autonomisation qui leur sont destinés (Dewansyah, 2023).

**Encadré: La législation sur les réfugiés en Indonésie (par B. Dewansyah)**

## **5. Une nouvelle loi n'aura pas d'effet et d'impact souhaités s'il n'y a pas de plan de mise en œuvre, ou si ce plan n'est pas réaliste**

Une fois qu'une loi est adoptée et progressivement mieux connue du grand public, elle doit être mise en œuvre et appliquée de manière efficace. La réussite ou l'échec de cette démarche dépend dans une certaine mesure, du processus législatif. Si une loi est censée formaliser une situation existante, sa mise en œuvre ne nécessitera pas beaucoup d'efforts. Si une loi est censée modifier un statu quo, sa mise en œuvre nécessitera davantage d'efforts. Si la loi fait référence à des institutions particulières chargées de l'application ou de la mise en œuvre de la loi, cela signifie que ces institutions doivent être soutenues (voire créées si elles n'existaient pas auparavant) dans l'exécution de leurs nouvelles tâches. Les fonctionnaires doivent être formés au contenu de la loi et à la manière de la mettre en œuvre et de l'appliquer. Ils peuvent avoir besoin de ressources supplémentaires (e.g. humaines/financières/logistiques.) pour être équipés pour leur tâche. Pour ce faire, il peut être nécessaire d'ajouter des règlements pour appliquer la loi, en particulier si la loi est une législation-cadre. L'adoption d'un texte législatif doit être considérée avant tout comme une étape vers la réalisation d'un certain objectif. La réalisation de l'objectif dépend de la volonté des citoyens de se conformer à la loi, et de la capacité, de la volonté et de l'efficacité de l'Etat dans la mise en œuvre et l'application de la loi. Un suivi et une évaluation minutieux peuvent aider à évaluer l'impact de la loi et les actions nécessaires pour renforcer cet impact.

### **Questions d'orientation**

- Les ressources et les institutions sont-elles en place pour mettre en œuvre la loi ? Si ce n'est pas le cas, quels sont les autres éléments nécessaires ?
- La population est-elle suffisamment informée du contenu de la loi ? Si ce n'est pas le cas, comment peuvent-ils être mieux informés ?
- Existe-t-il un plan de suivi et d'évaluation du degré de mise en œuvre de la loi et de son impact ? Qui en est chargé ? Certaines modifications seront-elles nécessaires à l'avenir ?
- La loi nécessite-t-elle des réglementations supplémentaires ou une législation sous-régionale spécifique ?

En 2014, le président indonésien a signé une nouvelle loi sur les villages (no 6/2014). En vertu de cette loi, les villages ne sont plus simplement considérés comme l'unité administrative de niveau inférieur censée exécuter la politique descendante. Au contraire, les villages bénéficient d'une autonomie considérable. Bien que le processus d'élaboration de la loi soit inclusif, sa mise en œuvre semble poser des difficultés. Dans leur analyse de l'élaboration de la loi sur les villages, Vel et al., (2017) affirment qu'il y a eu un manque de clarté sur la manière de mettre en œuvre la loi, et sur la manière de gérer la réalité des "normes pratiques" dans la bureaucratie. Ces normes peuvent rendre la mise en œuvre plus compliquée qu'il n'y paraît sur le papier. La mise en œuvre, tout comme l'élaboration des lois, est un processus politique qui implique des jeux de pouvoir entre les différentes parties prenantes.

**Encadré: La loi sur les villages en Indonésie**

## A lire plus

- Almeida, B. (2022). *A sociolegal analysis of formal land tenure systems: Learning from the political, legal and institutional struggles of Timor-Leste*. Routledge.
- Arnscheidt, J., B. van Rooij, and J.M. Otto. (2008). *Lawmaking for development: Explorations into the Theory and Practice of International Legislative Projects*. Leiden University Press
- Dewansyah, B. (2023). Asylum and refugee law in Indonesia. *Asiel- & Migrantenrecht (A&MR)*, 14(6–7), 358–360.
- Kanji, N., Braga, C., & Mitullah, W. (2002). *Promoting Land Rights in Africa: How do NGOs make a difference?* IIED.
- Sadjad, M. S. (2021). What are refugees represented to be? A frame analysis of the Presidential Regulation No. 125 of 2016 concerning the treatment of refugees “from abroad.” *Asian Journal of Law and Society*, 8(3), 451–466.
- Tyler, T. (2006). *Why People Obey the Law*. Princeton University Press.
- Vel, J., Zakaria, Y., & Bedner, A. (2017). Law-Making as a Strategy for Change: Indonesia’s New Village Law. *Asian Journal of Law and Society*, 4(2), 447–471. <https://doi.org/10.1017/als.2017.21>
- Waldron, J. (2006). Principles of Legislation. *The Least Examined Branch: The Role of Legislatures in the Constitutional State*, 15–32. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511511035.003>

## Arrière-plan

Cette note d’orientation fait partie d’une série de documents résultant de la recherche sociojuridique menée par le VVI, Leiden, Pays-Bas, en collaboration avec KUTAFITI, Bukavu, RDC.

Cette note d’orientation a été compilée dans le cadre de l’Alliance Futur Juste, un partenariat stratégique de cinq ans, dirigé par Cordaid et financé par le ministère néerlandais des Affaires étrangères dans le cadre du ‘Pouvoir des voix’. L’objectif principal de ce cadre est de renforcer les organisations de la société civile afin qu’elles puissent faire pression et plaider en faveur de la réalisation des objectifs de développement durable (ODD) d’ici 2030. L’Alliance Futur Juste vise en particulier à renforcer le contrat social dans les contextes fragiles dans trois domaines de résultats interconnectés : Sécurité axée sur les personnes ; Accès à la justice pour tous ; et Prise de décision politique et processus de paix inclusifs. Des cadres juridiques et politiques solides et justes peuvent contribuer à la réalisation d’un contrat social plus solide entre l’Etat et ses citoyens. Mais quelle est la meilleure façon de créer des lois et des politiques justes ? Le processus législatif est souvent une boîte noire pour beaucoup. Cette note est l’un des résultats de la recherche de l’Alliance menée en RDC sur le processus législatif en matière d’élevage, mais pour une applicabilité plus large, la note s’inspire également de la littérature académique et de la recherche empirique dans différents contextes à travers le monde. En résumé, cette note d’orientation fournit 5 idées clés pour les législateurs et les acteurs de la société civile qui tentent d’influencer les processus législatifs.

## Remerciements

Je tiens à remercier l’équipe de KUTAFITI pour sa collaboration à la recherche, les collègues de VVI-Just Future Bernardo Almeida et Janine Ubink pour leurs commentaires sur cette note, ainsi que les autres collègues du VVI, Jacqueline Vel, Roxane de Massol de Rebetz, et Bilal Dewansyah pour avoir partagé leurs réflexions critiques et pour avoir contribué à l’élaboration des encadrés des études de cas.

**Editeur:** Van Vollenhoven Institute for Law, Governance and Society (Leiden, Pays-Bas) et KUTAFITI-Centre des Sciences Sociales pour le Développement Africain (Bukavu, RDC)

**Auteur:** Carolien Jacobs, [c.i.m.jacobs@law.leidenuniv.nl](mailto:c.i.m.jacobs@law.leidenuniv.nl)

**Photo de couverture :** Collecte des données dans la Plaine de la Ruzizi, Sud-Kivu, RDC ©Rachel Sifa Katembera