



## Promouvoir une élaboration participative de la législation pour la reconnaissance des droits fonciers légitimes



Rachael Knight et Thierry Berger

«L'élaboration participative de la législation» est le processus par lequel les citoyens contribuent activement au plaidoyer politique et à la rédaction des lois. La participation des citoyens à l'élaboration des lois peut améliorer la qualité et la légitimité des politiques et des lois, en s'assurant que celles-ci reflètent et protègent les intérêts véritables des citoyens de la nation. Dans le domaine des droits fonciers, la législation participative peut contribuer à assurer la reconnaissance et la protection des droits fonciers légitimes. Les **Directives volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale** (DV) appellent les États à élaborer des politiques, des lois et des procédures pertinentes au travers de processus participatifs incluant les hommes, les femmes, les peuples autochtones et les personnes appartenant à des groupes marginalisés.

La présente note d'orientation juridique décrit la façon dont les gouvernements et la société civile peuvent promouvoir l'élaboration participative des lois. Il met en évidence les impacts positifs de ces processus et formule diverses recommandations pour que toutes les voix des citoyens soient effectivement entendues durant le processus d'élaboration de la législation.



## Les droits des citoyens à participer à l'élaboration de leur législation nationale sont protégés par le droit international

La consultation et la participation des détenteurs de droits fonciers légitimes représentent l'un des «principes de mise en œuvre» fondamentaux des *Directives volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers des terres, des pêches et des forêts dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale* (DV). Le paragraphe 3B.6 stipule que:

[La] consultation et [la] participation [incluent]: avant que les décisions ne soient prises, s'engager auprès de ceux qui, détenant des droits fonciers légitimes, pourraient être affectés par ces décisions, et rechercher leur appui, et prendre en compte leur contribution; prendre en considération le déséquilibre des rapports de force entre les différentes parties et assurer une participation active, libre, efficace, utile et en connaissance de cause des individus ou des groupes aux processus de prise de décision.

Dans ce cadre, les DV stipulent que:

Les États devraient encourager et faciliter la pleine participation des exploitants des terres, pêcheries et forêts à un processus participatif de gouvernance foncière, et notamment à la formulation et à l'application des politiques, lois et décisions ayant trait à la mise en valeur du territoire, dans le respect du rôle des acteurs étatiques et non étatiques et conformément à la législation et au droit nationaux (paragr. 4.10).

Les DV appellent ensuite spécifiquement les États à élaborer des politiques, des lois et des procédures en faisant appel à des processus participatifs impliquant toutes les parties concernées, notamment les hommes, les femmes, les peuples autochtones et les membres des groupes marginalisés (paragr. 5.5; voir aussi paragr. 10.1, 12.8, 15.6 et 15.9). Il faut noter que le paragr. 9.7 prévoit que:

Dans l'élaboration de leurs politiques et de leurs lois relatives aux régimes fonciers, les États devraient tenir compte de la valeur sociale, culturelle, spirituelle, économique et environnementale des terres, des pêches et des forêts relevant des systèmes fonciers des peuples autochtones et autres communautés appliquant des systèmes fonciers coutumiers. Tous les membres ou représentants des communautés concernées, et notamment les groupes vulnérables et marginalisés, devraient participer effectivement et pleinement à l'élaboration des politiques et des lois ayant trait aux systèmes fonciers des peuples autochtones et autres communautés appliquant des systèmes fonciers coutumiers.

Les recommandations des DV en ce qui concerne la participation des citoyens à l'élaboration des lois sont conformes au droit international relatif aux droits humains et au droit international de l'environnement (Déclaration universelle des droits de l'homme des Nations Unies (article 21); Pacte international relatif aux droits civils et politiques (article 25); Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (article 5(c)); Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (article 7); Convention 169 de l'Organisation internationale du travail (article 6.1(b)); Déclaration des Nations Unies sur les droits des Peuples autochtones (article 18)). De la même façon, le droit international de l'environnement établit des droits «procéduraux» solides pour l'implication des citoyens dans l'élaboration des lois. Par exemple, le principe 10 de la Déclaration de Rio (1992) stipule que i) toutes les personnes doivent avoir la possibilité de participer aux processus de prise de décision; ii) les États doivent faciliter et encourager l'accès public aux informations; iii) un accès effectif à la justice doit être assuré.

## Impliquer les détenteurs de droits fonciers légitimes dans l'élaboration des lois nationales peut améliorer leur qualité et leur légitimité

La participation à l'élaboration des lois est essentielle à la protection efficace des droits fonciers légitimes (Cotula *et al.*, 2016). Une forte participation des citoyens à l'élaboration des lois peut contribuer à :

### 1. Protéger les droits fonciers légitimes préexistants et adresser les défis des citoyens concernant leurs droits fonciers.

D'abord, faire participer les citoyens à la formulation des projets de loi et de politiques peut contribuer à garantir que le contenu de ces lois et politiques reflète précisément les réalités telles qu'elles sont vécues par les citoyens, confrontés à un large éventail de problèmes fonciers. Une élaboration participative des lois permet aux citoyens de décrire leurs cadres coutumiers et locaux et de faire part de leurs préoccupations aux législateurs. Cela garantit également que les lois votées : tiennent compte des contextes locaux ; traitent les problèmes et défis systémiques ; mettent en lumière les problèmes cruciaux insuffisamment abordés dans les projets de loi ; exposent les obstacles potentiels dans leur mise en œuvre.

Une participation étendue des citoyens à l'élaboration des lois est nécessaire lors de la préparation de lois foncières qui définissent les «détenteurs de droits fonciers légitimes». Avant la création des États-nations modernes, la terre appartenait souvent aux communautés locales, qui géraient les droits fonciers familiaux et individuels en fonction de cadres juridiques coutumiers, et dont les territoires étaient en propriété collective. Pour s'assurer que les législateurs puissent rédiger des lois foncières reconnaissant et protégeant les droits fonciers préexistants au lieu d'en faire des instruments de dépossession (supplémentaire) des terres ancestrales des communautés locales, tous les citoyens qui bénéficient d'une palette variée de droits fonciers coutumiers et locaux devraient participer à l'élaboration des lois. Lorsque les lois sont rédigées uniquement par des professionnels du droit, urbains et occidentalisés, on risque que seuls les droits de propriété privée, détenus individuellement, soient légitimés par la loi.

### 2. S'assurer que la législation est connue et respectée par le plus grand nombre.

Deuxièmement, le processus par lequel une loi est adoptée peut être tout aussi important pour sa mise en œuvre que le contenu de la loi elle-même : un processus inclusif et participatif peut renforcer le soutien du public et le respect de la loi (Knox, 2018). Des processus de consultation exhaustifs peuvent accroître le nombre de détenteurs de droits fonciers légitimes qui connaissent, respectent

---

Faire participer les citoyens à l'élaboration des projets de loi et de politiques peut contribuer à garantir que le contenu de ces lois et politiques reflète précisément les réalités telles qu'elles sont vécues par les citoyens

---

la loi et s'y conforment, dans la mesure où celle-ci reflète leurs préoccupations et leurs intérêts. Participer activement à la préparation d'un texte de loi ou de politique nationale peut également aider à développer la maîtrise de leurs droits par les détenteurs de droits fonciers légitimes et leur donner ainsi un sentiment «d'appropriation» de la loi lorsqu'elle est votée.

- 3. Autonomiser les citoyens pour qu'ils puissent exiger l'application effective des nouvelles lois.** Troisièmement, la participation à l'élaboration ou à la modification de la législation nationale peut autonomiser les détenteurs de droits fonciers légitimes et leur permettre d'exiger que les fonctionnaires mettent en œuvre les mandats de la nouvelle législation de manière opportune, équitable et efficace, à la fois immédiatement après son adoption et sur le long terme. Après avoir participé à la préparation d'une loi, les détenteurs de droits fonciers légitimes seront mieux informés de son contenu et de sa signification ; ils seront conscients de la nécessité de la mettre en œuvre et auront les connaissances pour garantir que l'esprit de cette loi soit respecté, même si les circonstances politiques évoluent avec le temps.

#### Les différents degrés de participation des citoyens à l'élaboration des lois

La participation des citoyens à l'élaboration des lois peut revêtir de multiples formes, qui vont de la simple participation de façade, sans réelle influence, à un véritable engagement qui va modeler le projet de loi final. Les divers niveaux d'engagement avec le public suivent la gradation suivante:

- **La simple information.** Bien qu'il s'agisse d'un premier pas important vers une participation légitime, il s'agit généralement d'un flux d'informations à sens unique, sans possibilité de retours de la part des citoyens.
- **L'exutoire.** La stratégie de l'exutoire peut prendre la forme de quelques citoyens ou membres de la société civile triés sur le volet et invités à participer à des comités gouvernementaux ou à des commissions spéciales, etc. Cette stratégie permet à quelques personnes de conseiller leur gouvernement, mais elle exclut la masse des citoyens et laisse le pouvoir décisionnel entre les mains des législateurs et d'une élite.
- **La consultation.** La consultation peut prendre la forme d'auditions et de réunions publiques au cours desquelles les citoyens sont invités à donner leur avis sur les projets de loi. Cependant, si ce retour d'expérience n'est pas utilisé par la suite pour améliorer le projet de loi et mieux protéger les droits des citoyens, ces consultations ne sont qu'un simulacre de participation.
- **Le partenariat.** Un partenariat se caractérise par une communication et une négociation réelles et continues entre les citoyens et les législateurs. Les avis et préoccupations recueillis lors des consultations sont pris en compte et influencent directement le texte de loi.
- **Le processus citoyen.** Un large éventail de citoyens rédige de façon active et collaborative les projets de lois et de politiques. Celles-ci sont soumises pour adoption à la législature locale, régionale ou nationale; les citoyens peuvent également créer et gérer directement des initiatives locales liées aux nouvelles lois, avec un financement d'État. Il est à noter que, pour se conformer aux DV, les États doivent veiller à ce que tous les processus législatifs soient pilotés par les citoyens.

## Lorsque les législateurs négligent les citoyens, les lois peuvent déposséder les groupes vulnérables de leurs droits

Les cadres juridiques de nombreux pays stipulent que les représentants du gouvernement sont tenus d'impliquer activement les citoyens dans les processus d'élaboration des lois. Les droits procéduraux énoncés dans ces lois exigent souvent que les législateurs: 1) publient leurs projets de loi et permettent au public de formuler leurs remarques; 2) prennent connaissance de ces remarques; 3) modifient les projets en conséquence, en tenant compte des remontées d'informations du public.

Cependant, en dépit des nombreux avantages apportés par une élaboration inclusive et participative de la législation, les gouvernements ne consentent souvent qu'un effort de façade pour impliquer les citoyens dans la rédaction des lois, même lorsque le cadre juridique national l'exige. Au lieu d'un processus participatif ouvert, accessible et mis en place sur une durée suffisante, l'organisation se réduit parfois à quelques réunions dans la capitale, voire à la publication en ligne du projet de loi : dans ce cas, seuls les citoyens alphabétisés et ayant accès aux moyens de communication en ligne ont la possibilité d'en prendre connaissance. Les groupes défavorisés peuvent ainsi être exclus de la participation à l'élaboration des lois, et ce en raison: des asymétries de pouvoir au sein de la société; des difficultés économiques et/ou logistiques d'accès aux consultations ou aux débats publics ; des barrières socioculturelles et linguistiques. Par exemple, les citoyens peuvent se voir effectivement refuser le plein exercice de leurs droits procéduraux lorsque:

---

Les asymétries de pouvoir au sein de la société, les obstacles économiques, logistiques, socioculturels et linguistiques peuvent entraver la participation des groupes vulnérables

---

- Les législateurs et les équipes techniques de rédaction ne recherchent que les contributions des parties prenantes urbaines appartenant à l'élite, mais ne se rendent pas dans les zones rurales pour recueillir l'opinion d'autres groupes ;
- Les projets de loi ne sont pas traduits dans les dialectes locaux, ce qui permettrait aux personnes ne parlant pas la langue nationale de bien les comprendre ;
- Aucun effort n'est consenti pour s'adresser de façon spécifique aux groupes particulièrement vulnérables (tels que les femmes, les jeunes, les peuples autochtones et d'autres, qui peuvent hésiter à prendre la parole lors des grandes réunions) et leur permettre d'exprimer leurs préoccupations, parmi d'autres obstacles à une participation citoyenne active et représentative de la diversité.

Dans ces cas, les lois qui en résultent peuvent ne refléter ni les réalités vécues ni les questions foncières qui importent pour ces groupes. Cela peut même déboucher, dans certaines situations, sur une spoliation de leurs droits fonciers légitimes. Dans certains pays, l'absence de consultation peut entraîner l'annulation de la loi concernée (voir l'exemple de la décision C-030/08 de la

Cour constitutionnelle de Colombie, 2008; Cotula *et al.*, 2016). Cependant, la plupart des cadres juridiques nationaux ne semblent pas préciser les suites à donner en cas d'incapacité des acteurs gouvernementaux à consulter les citoyens de façon adéquate ou à faire participer ceux-ci à l'élaboration des lois. Les défenseurs de la société civile pourraient envisager de soutenir les efforts des citoyens visant à engager la responsabilité des agences gouvernementales par rapport aux textes nationaux et internationaux qui obligent celles-ci à proposer de véritables consultations citoyennes autour des processus législatifs ayant un impact sur les droits des citoyens.

## Comment les gouvernements peuvent impliquer les détenteurs de droits fonciers légitimes dans l'élaboration des lois

Les gouvernements peuvent adopter nombre de mesures pour garantir que les détenteurs de droits fonciers légitimes puissent participer au processus législatif dans le domaine des lois et politiques foncières (Bruce *et al.*, 2007; Daley *et al.*, 2013; Cotula *et al.*, 2016). Pour assurer leur participation, les gouvernements peuvent:

- **Lancer des campagnes d'information publique et de plaidoyer concernant les projets de lois et de politiques** destinées aux détenteurs de droits fonciers légitimes. Ces campagnes portent sur les projets de loi en cours d'élaboration et donnent à ces détenteurs le temps de réfléchir aux problèmes et d'exprimer leurs besoins. Les États devraient veiller à ce que toutes les informations nécessaires portant sur les nouvelles lois ou politiques foncières proposées soient diffusées à l'avance auprès de tous les membres du public de manière objective, compréhensible et efficace. Toutes les communications doivent être rédigées dans un langage simple, à la portée de tous. Il faut s'efforcer de toucher un large éventail de parties prenantes, notamment les femmes, les peuples autochtones, les éleveurs nomades et autres populations vulnérables.
- **Soutenir le travail d'information du public effectué par les médias nationaux en matière de projets de lois et de politiques.** Les programmes de télévision et de radio peuvent relayer le contenu des projets de lois et de politiques de façon claire et directe, et accueillir des débats publics y ayant trait entre citoyens et acteurs de la société civile.
- **Renforcer, tout au long du processus législatif, les interactions entre les détenteurs de droits fonciers légitimes et les fonctionnaires ainsi que les élus en général.** Les échanges réguliers entre les fonctionnaires et la communauté peuvent être favorisés par des audiences et des réunions publiques fréquentes, et par l'organisation d'autres forums conçus pour sensibiliser le public, promouvoir la transparence, favoriser le débat public et la communication sur l'action de l'État, et créer un espace dans lequel les détenteurs de droits fonciers légitimes peuvent interroger, conseiller et tenir les agents de l'État responsables de l'application équitable de la loi.
- **Initier des consultations locales pour connaître les préoccupations et recueillir l'expertise des détenteurs de droits fonciers légitimes lors de la préparation**

**des politiques et des lois.** Les détenteurs de droits fonciers légitimes peuvent avoir des connaissances techniques et pratiques capables d'éclairer et d'améliorer les politiques et lois en cours d'élaboration. Les législateurs devraient prévoir des consultations des communautés dans l'ensemble des régions de leur pays. Les projets de loi, traduits en dialectes locaux, doivent être diffusés bien à l'avance et lus sur les radios locales. Il faut s'efforcer de s'assurer de la présence d'un ensemble de parties prenantes reflétant la diversité de la société lors de chacune de ces consultations. Durant chaque réunion, les modérateurs doivent s'assurer que les voix et les opinions de tous les groupes marginalisés sont à la fois écoutées et mises par écrit afin d'informer les législateurs des modifications proposées à leur projet de loi.

- **Modifier les projets de lois et de politiques pour refléter les préoccupations et les intérêts exprimés lors des consultations.** Les législateurs devraient soigneusement veiller à ce que les préoccupations et les intérêts exprimés par les détenteurs de droits fonciers légitimes soient pris en compte dans les versions révisées des projets de lois et de politiques. Une transcription complète des retours et des préoccupations exprimés lors des consultations publiques doit être diffusée auprès des législateurs, de la société civile et des médias. Ceux-ci peuvent alors s'assurer que les préoccupations des détenteurs de droits fonciers légitimes sont pleinement prises en compte dans les versions suivantes des projets de loi.
- **Promouvoir l'élection et la nomination de représentants de l'État, de fonctionnaires et de législateurs provenant d'horizons divers et capables de représenter les préoccupations de leurs différentes circonscriptions.** Pour y parvenir, les gouvernements pourraient réserver aux femmes, aux peuples autochtones et aux membres d'autres groupes marginalisés un certain nombre de sièges au sein des organes gouvernementaux élus et nommés.
- **Créer des processus formalisés permettant aux détenteurs de droits fonciers légitimes de suivre la mise en œuvre des lois et politiques nationales par les acteurs gouvernementaux, de fournir des retours et de suggérer des modifications pour les règlements d'application.** Des procédures accélérées pour le traitement des plaintes et les recours en appel des citoyens peuvent aider à responsabiliser les fonctionnaires en matière de respect et d'application effective des textes de loi.

---

Les législateurs devraient soigneusement veiller à ce que les préoccupations et les intérêts exprimés par les détenteurs de droits fonciers légitimes soient pris en compte dans les versions révisées des projets de lois et de politiques

---

Les gouvernements doivent veiller à ce que les efforts pour faire entendre la voix et protéger les intérêts d'un groupe marginalisé n'entraînent pas une marginalisation accrue d'un *autre* groupe marginalisé. Les législateurs devraient par exemple s'assurer qu'une loi agricole reconnaissant les droits coutumiers des agriculteurs ne permette de passer outre les droits et les besoins des éleveurs.

### Soutenir les communautés locales pour qu'elles contribuent au processus de réforme foncière en Sierra Leone

Tout au long de l'année 2020, le gouvernement de la Sierra Leone a œuvré à l'élaboration de deux projets de loi (loi sur la Commission nationale des terres et loi sur les droits fonciers coutumiers) dans le cadre de sa Politique foncière nationale progressiste (2015). Pour veiller à ce que les intérêts des Sierra-Léonais ruraux soient protégés par la nouvelle législation, un groupement d'organisations de la société civile a organisé une série de consultations citoyennes dans cinq districts du pays. Au total, plus de 250 hommes, femmes, aînés, jeunes et chefs de communautés ont participé aux consultations. Pour s'assurer que l'avis des femmes et des jeunes soit bien pris en compte, les participants étaient divisés en groupes de façon à ce que toutes les personnes puissent s'exprimer librement et que tous les avis soient intégralement recueillis. Les consultations ont permis de remonter des suggestions pratiques pour aider les législateurs de la Sierra Leone à améliorer les projets de loi. Ces suggestions comprenaient notamment, parmi de nombreuses autres recommandations: attribuer la propriété légale aux familles et aux communautés aux dépens des conseils de chefferie qui avaient la mainmise sur les terres; donner aux femmes le droit d'utiliser, d'accéder à et de contrôler les terres familiales; assurer une gouvernance foncière inclusive qui donne aux femmes un rôle en matière de prise de décision; limiter les baux accordés aux investisseurs à 25 ans; réduire la superficie des terres concédées aux investisseurs dans le cadre de baux à long terme à 3 000 hectares; créer une obligation légale d'incitation des investissements fonciers des petits producteurs; prioriser les intérêts des femmes et des jeunes lors de toute négociation avec des investisseurs. Au cours des consultations régionales sur les projets de loi, ces recommandations ont été soumises au gouvernement et prises en compte par celui-ci.

(Land for Life, non publié)

## Comment la société civile peut-elle impliquer les détenteurs de droits fonciers légitimes dans l'élaboration des lois ?

**La société civile peut soutenir les détenteurs de droits fonciers légitimes en les aidant à accéder aux consultations, à créer des réseaux, à partager leurs ressources et à parler d'une seule voix pour renforcer leur impact.** Le ministère ou l'organisation chargée de l'élaboration d'un projet de loi devrait assumer la responsabilité d'organiser la participation des détenteurs de droits fonciers légitimes au processus d'élaboration de la loi (Cotula *et al.*, 2016). Cependant, les DV appellent à la fois les États et les acteurs non étatiques à fournir une assistance technique et juridique aux communautés concernées afin de leur permettre de participer à l'élaboration des politiques et lois foncières (paragr. 9.10). Dans ce cadre, les groupes de la société civile peuvent créer des espaces ou des opportunités pour qu'un large éventail de citoyens puisse participer plus facilement et plus efficacement aux processus législatifs nationaux ou locaux. Pour avoir un impact positif sur la participation des détenteurs de droits fonciers légitimes aux processus d'élaboration des lois foncières, des défenseurs des droits, des coopératives, des organisations communautaires, des universitaires, des services sociaux, des chefs religieux et des organisations non gouvernementales œuvrant auprès des mêmes populations ou dans les mêmes régions peuvent s'organiser en réseau ou en coalition. Cela peut se faire au travers des actions suivantes:

- **Diffuser largement des informations précises portant sur le projet de loi.** Les acteurs de la société civile peuvent communiquer des informations claires sur

---

**Promouvoir une élaboration participative de la législation pour la reconnaissance des droits fonciers légitimes**

le projet de loi ou de politique, en s'assurant que les informations diffusées sont cohérentes et exactes, et que les détenteurs de droits fonciers légitimes reçoivent ces informations à temps pour participer efficacement et donner leur avis.

- **Favoriser l'engagement d'un large éventail de parties prenantes.** Les acteurs de la société civile peuvent faire appel à diverses parties prenantes à travers le pays et renforcer la participation au processus législatif de groupes qui ne sont habituellement pas mobilisés pour prendre part aux plaidoyers législatifs.
- **Créer des coalitions puissantes.** Les acteurs de la société civile peuvent aider les diverses parties prenantes à identifier leurs intérêts et préoccupations communs, et à aligner ou combiner leurs efforts pour des actions de plaidoyer plus percutantes leur permettant de parler d'une seule voix.
- **Aider les détenteurs de droits légitimes à participer aux consultations et réunions d'élaboration des lois.** Les acteurs de la société civile peuvent accroître l'accès des détenteurs de droits fonciers légitimes aux fonds, aux transports, aux connaissances techniques et au soutien politique pour leur permettre de participer plus activement aux réunions et processus d'élaboration des lois, entre autres actions possibles.

Les groupes de la société civile peuvent également apporter des formations de renforcement des capacités juridiques aux détenteurs de droits fonciers légitimes en les aidant à constater que leurs conflits fonciers personnels ou locaux découlent d'une injustice systémique ou institutionnalisée. Ces efforts en vue d'une autonomisation juridique doivent aller au-delà des connaissances légales de base. Ils doivent inclure la capacité à s'appuyer sur le droit pour prendre part aux efforts visant à façonner activement l'élaboration des lois qui influencent leur vie.

**Intenter des actions en justice pour avoir un impact sur les lois nationales et leurs modalités d'application.** Les détenteurs de droits fonciers légitimes et la société civile peuvent également façonner la législation en portant certaines affaires stratégiques devant les tribunaux afin d'affiner l'application des lois existantes. Ces actions en justice stratégiques peuvent être une méthode efficace pour pousser à des évolutions de la politique, améliorer les lois et la façon dont elles sont appliquées. Les juristes progressistes peuvent plaider en faveur d'interprétations plus «favorables aux pauvres» des droits fonciers légitimes, tandis que les juges à l'esprit plus libéral peuvent jouer un rôle actif dans l'interprétation judiciaire des textes. Ces actions en justice devraient être associées avec d'autres formes de plaidoyer, comme les marches non violentes, les débats publics et d'autres formes de pression auxquelles les citoyens ordinaires peuvent participer activement. Les détenteurs de droits fonciers légitimes doivent rester impliqués et actifs tout au long de ces actions, en faisant appel à toute une palette de stratégies pour parvenir aux changements nécessaires.

Les détenteurs de droits fonciers légitimes peuvent parfois se heurter à la résistance des élites au pouvoir lorsqu'ils cherchent à participer aux processus d'élaboration de la législation. Pour avoir un impact efficace sur l'élaboration des lois, ils devront identifier les forces politiques et économiques en présence et comment y faire face. Outre une formation de renforcement des capacités juridiques, ils auront probablement besoin de soutien pour ce faire. Ils pourront, par exemple, apprendre à travailler avec les élites. En tout état de cause, il sera essentiel que les détenteurs de droits fonciers légitimes soient aux commandes desdits processus (Cotula avec Berger, 2017).

### Soutenir les communautés locales pour qu'elles participent à l'élaboration de la politique foncière au Myanmar

Pour s'assurer que les préoccupations des citoyens du Myanmar soient prises en compte dans l'élaboration de la politique nationale d'utilisation des terres de 2016, les ONG internationales Namati et Landesa ont aidé les communautés locales à présenter leurs recommandations aux législateurs. Namati, avec l'aide de son partenaire local, le Civil and Political Rights Campaign Group, a soutenu un groupe de parajuristes pour recueillir les expériences vécues par les citoyens en matière de défis et d'injustices foncières structurelles. Namati a alors formulé des recommandations sur la manière dont ces injustices pourraient être résolues de façon significative au travers du processus de réforme de la politique foncière du Myanmar. Dans le même temps, Landesa a mené une recherche de terrain auprès des femmes vivant en milieu rural sur la protection de leurs droits fonciers, puis a présenté les priorités politiques mises en avant par celles-ci dans un rapport. Ce rapport recommande que la politique foncière du Myanmar renforce les droits fonciers des femmes, qu'elle reconnaisse les droits coutumiers des communautés locales et que toute transaction en vue d'une utilisation commerciale des terres fasse l'objet d'un consentement libre, préalable et informé de la part des communautés. Tout au long du processus d'élaboration des politiques, la FAO a également co-organisé des ateliers nationaux et des formations auxquels ont participé un large éventail de parties prenantes, notamment des groupes de la société civile et des organisations de producteurs. L'ensemble de ces efforts visant à faire remonter les préoccupations et les priorités des citoyens ont contribué avec succès à ce que la politique nationale d'utilisation des terres du Myanmar reconnaisse explicitement une série de droits fonciers légitimes et inscrive les droits fonciers des femmes dans la loi.

(Namati et Landesa, 2015; FAO, non daté; Jansen *et al.*, 2021)

## Conclusion

La consultation et la participation des détenteurs de droits fonciers légitimes représentent l'un des principes fondamentaux de la mise en œuvre des DV. Les gouvernements et la société civile peuvent adopter des mesures pour garantir que les détenteurs de droits fonciers légitimes puissent participer au processus d'élaboration de la législation et de la politique foncières. L'objectif final est que les détenteurs de droits fonciers légitimes puissent non seulement renforcer leurs droits fonciers spécifiques, mais aussi contribuer à améliorer la qualité et la légitimité des politiques, lois et systèmes qui régissent l'administration foncière à l'échelle nationale. Pour cela, les détenteurs de droits légitimes doivent s'exprimer, faire entendre leurs besoins et exiger que les gouvernements prennent ces besoins en compte lors de l'élaboration des lois et des politiques nationales.

## Bibliographie

**Bruce, J. W., Garcia-Bolivar, O., Hanstad, T., Roth, M., Nielsen, R., Knox, A. et Schmidt, J.** 2007. *Legal Empowerment of the Poor: From concepts to practice*. Burlington/Washington DC, ARD/USAID.

**Cotula, L., avec Berger, T.** 2017. *Legal empowerment in agribusiness investments: harnessing political economy analysis*. Londres, LEGEND.

**Cotula, L., Berger, T., Knight, R., McInerney, T.F., Vidar, M. et Deupmann, P.** 2016. *La gouvernance responsable des régimes fonciers et le droit. Un guide à l'usage des juristes et autres fournisseurs de services juridiques*. Gouvernance foncière, Guide technique n° 5. Rome, FAO. 121 pp.

**Daley, E., Park, C.M.Y., Romano, F., Shamsaifar, L., Lau, T.-H. et Wehrmann, B.** 2013. *La gouvernance foncière pour les femmes et les hommes: guide technique pour une gouvernance foncière responsable et équitable pour les femmes et les hommes*. Gouvernance foncière, Guide technique n° 1. Rome, FAO. 110 pp.

**FAO.** non daté. Réformes politiques au Myanmar – Gouvernance des régimes fonciers. Dans: *FAO* [en ligne]. Rome. (page web consultée le 8 mars 2021). <http://www.fao.org/tenure/activities/policies-laws/reformes-politiques-au-myanmar/fr/>

**Jansen, L. J. M., Kalas, P. P. et Bicchieri, M.** 2021. «Improving governance of tenure in policy and practice: The case of Myanmar», *Land Use Policy*, 100: 104906.

**Knox, J.** 2018. *Rapport du Rapporteur spécial sur la question des obligations relatives aux droits de l'homme se rapportant aux moyens de bénéficier d'un environnement sûr, propre, sain et durable*. Doc UN A/HRC/37/59.

**Land for Life.** Better Land Governance Laws, Mémoire politique.

**Namati et Landesa.** 2015. *Recommendations for Implementation of Pro-Poor Land Policy and Land Law in Myanmar: National Data and Regional Practices*. Washington DC/Seattle.

Pour impliquer les détenteurs de droits fonciers légitimes dans l'élaboration des lois, les gouvernements peuvent:

- Lancer des campagnes d'information et de sensibilisation du public sur les projets de loi et de politiques;
- Soutenir le travail d'éducation du public effectué par les médias nationaux concernant les projets de lois et de politiques;
- Renforcer, tout au long du processus législatif, les interactions des détenteurs de droits fonciers légitimes avec les fonctionnaires et les élus;
- Initier des consultations locales pour recueillir les préoccupations et l'expertise des détenteurs de droits fonciers légitimes lors de la préparation des politiques et des lois;
- Modifier les projets de lois et de politiques pour refléter les préoccupations et les intérêts exprimés lors de ces consultations;
- Promouvoir l'élection et la nomination de représentants de l'État, de fonctionnaires et de législateurs provenant d'horizons divers et capables de représenter les préoccupations de leurs différentes circonscriptions;
- Créer des processus formalisés qui permettent aux détenteurs de droits fonciers légitimes de suivre la mise en œuvre des lois et politiques nationales par les acteurs gouvernementaux, de fournir des retours et de suggérer des modifications pour les règlements d'application.

La société civile peut améliorer l'implication des détenteurs de droits fonciers légitimes dans l'élaboration des lois en:

- Aidant les détenteurs de droits fonciers légitimes à accéder aux consultations, à créer des réseaux, à partager leurs ressources et à parler d'une seule voix pour renforcer leur impact;
- Diffusant largement des informations précises portant sur le projet de loi;
- Favorisant l'engagement d'un large éventail de parties prenantes;
- Créant des coalitions puissantes;
- Aidant les détenteurs de droits légitimes à participer aux consultations et réunions d'élaboration des lois;
- Formant les détenteurs de droits fonciers légitimes pour renforcer leurs capacités juridiques;
- Intentant des actions en justice pour avoir un impact sur les lois nationales et leurs règlements d'application.