



Guide sur les réformes juridiques dans le secteur forestier

Leçons tirées d'expériences de la Côte d'Ivoire, du Ghana,
du Libéria et de la République du Congo

Auteurs

Ce guide a été développé par **Nathalie Faure**, **Tanja Venisnik** et **Benjamin Ichou**. Il a bénéficié des commentaires et des études cas produites par **Clement Akapame**, **Inès Gady Mvoukani**, **Lucia DS Gbala**, **Sagie F Kamara**, **J Awia Vankan** et **Raphael Kouamé Kra**.

Contacts

Tanja Venisnik

Law and Policy Advisor

Email tvenisnik@clientearth.org**Tel** +44(0)20 3030 5931**Benjamin Ichou**

Law and Policy Advisor

Email bichou@clientearth.org**Tel** +44(0)20 3030 5953www.clientearth.org

This publication has been funded with UK aid from the UK government. The information contained in this document is the sole responsibility of its authors and does not necessarily reflect the UK government's official policies.

Sommaire

Acronymes	5
Glossaire	6
Introduction	7
Contexte	7
Objectif	7
Qui peut utiliser ce guide ?	8
Pourquoi les réformes juridiques sont-elles nécessaires ?	
Pourquoi devrait-on s'intéresser au processus de réforme ?	8
1. Comment planifier et conduire un processus de réforme de qualité ?	10
1.1 Quelles sont les étapes préliminaires avant le début de la réforme ?	10
1.2 Quelles sont les étapes clés du processus de réforme juridique ?	12
1.3 Comment le processus de réforme juridique peut-il être renforcé en étant itératif ?	14
2. Comment assurer la participation pleine et effective des parties prenantes dans le processus de réforme ?	16
2.1 Qui doit participer ?	16
2.2 Pourquoi la participation est-elle importante ?	16
2.3 Comment garantir une participation effective des parties prenantes ?	17
2.4 La participation effective de la société civile	19
3. Comment concevoir des lois claires et cohérentes ?	21
3.1 Déterminer le niveau de norme le plus approprié et la conformité entre les normes	22
3.2 Identifier le domaine de compétence	22
3.3 Respecter la validité des normes	22
4. Comment rédiger des normes de qualité ?	23
4.1 Le contenu et le degré de précision de la norme	24
4.2 La structure d'un texte juridique	24
4.3 Techniques pour assurer la continuité juridique entre les anciens et les nouveaux textes	24

5. Enseignements tirés des expériences d’Afrique centrale et de l’Ouest sur les réformes juridiques dans le secteur forestier	26
Études de cas	
1. Consolider le régime des permis pour l’octroi des droits forestiers au Ghana	26
2. En République du Congo, la société civile sensibilise et mobilise les parlementaires	27
3. L’équité entre les femmes et les hommes et le Land Rights Act : les droits des femmes à posséder et exploiter des terres coutumières au Libéria	28
4. En Côte d’Ivoire, la mise en place d’un Groupe de Travail Juridique permet une participation multi-acteurs à la réforme forestière	30
Conclusion	32
Références	34
Liste d’encadrés, figures and tableaux	
Figure 1: Le cycle de la création de la loi	14
Encadré 1: Bénéfices de l’analyse pour la réforme du Code forestier en Côte d’Ivoire	11
Encadré 2: Checklist avant le démarrage de la réforme	15
Encadré 3: Checklist pour la conduite de la réforme	20
Encadré 4: Conseils pratiques de rédaction juridique	25
Tableau 1: Exemple de calendrier pour le Code forestier de Côte d’Ivoire	13
Tableau 2: Les choses à faire et à ne pas faire dans les réformes juridiques du secteur forestier	33

Acronymes

APV	Accord de partenariat volontaire
CLIP	Consentement libre, informé et préalable
CRL	Loi sur les droits communautaires relatifs au foncier forestier, Libéria (Community Rights Law with Respect to Forest Lands)
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (Food and Agriculture Organization)
GTJ	Groupe de travail juridique
CDN	Contributions déterminées au niveau national
NFRL	Réforme de la législation forestière nationale, Libéria (National Forestry Reform Law)
PGDF	Plateforme pour la Gestion Durable des Forêts, République du Congo
OSC	Organisation(s) de la société civile
REDD+	Réduction des émissions issues de la déforestation et de la dégradation des forêts et augmentation des stocks de carbone forestiers dans les pays en développement
UE	Union Européenne
UE-FLEGT	Plan d'action de l'Union européenne pour l'application des réglementations forestières, la gouvernance et les échanges commerciaux

Glossaire

Ce glossaire est un recueil non exhaustif définissant les termes clés utilisés dans le présent guide. Il revêt une importance particulière car un même concept peut être désigné par des termes différents dans différentes juridictions.

Cadre juridique: De manière générale, nous utilisons dans ce guide les expressions « législation » et « cadre juridique » pour désigner tous les instruments normatifs relatifs à un domaine thématique précis. Ces expressions peuvent par exemple faire référence à toutes les lois et tous les décrets qui régissent les domaines des forêts, de l'agriculture ou des ressources naturelles. En outre, le terme « loi » est parfois employé comme un synonyme de l'expression « cadre juridique ».

Loi: Le terme « loi » fait référence à un ensemble de règles définissant des principes juridiques clés généralement adoptées par un parlement. Dans ce cas, les lois sont complétées par des décrets d'application.

Quelques synonymes du terme « loi » :

- **Législation primaire ou primary legislation :** expression couramment employée dans les pays de Common Law comme synonyme de loi.
- **Instrument législatif, statute, act :** texte voté par le parlement, essentiellement dans les pays de Common Law.
- **Code :** recueil consolidé de règles portant sur un sujet donné. Les codes sont des instruments usuels dans les pays de droit civil. Ils peuvent regrouper, à la fois, des chapitres législatifs et réglementaires.
- **Ordonnance :** loi adoptée par un gouvernement suivant une procédure spéciale, en vertu de laquelle le parlement accorde au gouvernement le droit de légiférer en son nom.

Dans ce guide, « loi » est également utilisé comme synonyme de « cadre juridique ».

Réglementation: La réglementation regroupe l'ensemble des règles qui détaillent les principes exposés par la législation. La réglementation est généralement adoptée par des organes administratifs.

Quelques synonymes du terme « réglementation » :

- **Législation subsidiaire, législation secondaire :** expressions généralement utilisées dans les pays de Common Law.
- **Décret :** texte d'application généralement adopté dans les pays de droit civil pour mettre en œuvre une loi.
- **Arrêté :** texte d'application généralement adopté dans les pays de droit civil pour mettre en œuvre un décret.

Disposition : Composante régie par une loi ou une réglementation. Elle fait généralement référence à un article (dans les pays de droit civil) ou à une section (dans les pays de Common Law). Les dispositions sont en général regroupées par catégories thématiques, par exemple dans des chapitres, titres ou livres.

Proposition ou projet de loi : loi en cours de discussion au parlement.

Amendment : modification apportée à une disposition législative ou réglementaire.

Instruments non normatifs : instruments non contraignants qui complètent ceux du cadre juridique. Il peut s'agir de documents porteurs d'une vision politique, tels que les plans, les politiques ou les stratégies, aussi bien que d'instruments contenant des précisions devant aider à la mise en œuvre du cadre juridique concerné, comme les lignes directrices.

Introduction

Contexte

La reconnaissance grandissante du rôle central joué par les forêts ces dernières décennies, notamment dans la protection contre le dérèglement climatique, a entraîné une vague de révision de législations dans le secteur forestier, en particulier dans les pays tropicaux et subtropicaux. Ces processus de réforme juridique visent à répondre aux nouveaux défis rencontrés au niveau national pour mieux protéger et gérer les forêts. Ils tiennent également compte des engagements internationaux pris par les gouvernements de nombreux pays, tels que ceux inscrits dans le plan d'action UE-FLEGT (Plan d'action de l'Union européenne pour l'application des réglementations forestières, la gouvernance et les échanges commerciaux), l'initiative REDD+ (Réduction des émissions issues de la déforestation et de la dégradation des forêts et augmentation des stocks de carbone forestiers dans les pays en développement) ou encore ceux contenus dans les contributions déterminées au niveau national (CDN) dans le cadre de l'Accord de Paris. Le succès de ces processus et leur efficacité dépendront de l'existence de cadres juridiques robustes et appropriés.

Objectif

Si les réformes juridiques sont une condition essentielle du changement, ce dernier ne peut se matérialiser que grâce à une réelle mise en œuvre de la loi. Les réformes de qualité constituent donc une première étape déterminante pour la réalisation de changements tangibles et durables. ClientEarth travaille depuis plusieurs années aux côtés d'organisations de la société civile (OSC) et de partenaires en Afrique de l'Ouest (Ghana, Libéria et Côte d'Ivoire) et en Afrique centrale (République du Congo et Gabon¹) afin de contribuer à une gouvernance forestière renforcée en appuyant les réformes forestières en cours. Ce guide vise à offrir des réflexions à partir de notre expérience dans ces réformes en partageant les leçons que nous en avons tiré. Nous espérons qu'il puisse informer et appuyer les parties prenantes participant à des réformes juridiques dans le secteur forestier, en particulier dans les pays du bassin du Congo et d'Afrique de l'Ouest engagés dans des processus de gouvernance forestière. Les parties prenantes aux réformes juridiques en cours en Asie-Pacifique et en Amérique latine peuvent aussi bénéficier de ce guide.

Ce guide ne vise pas à être exhaustif mais, il présente notre perspective sur les dimensions clés de la conduite d'un processus de réforme. Il contient des réflexions nécessaires pour mener un processus d'élaboration de la loi de qualité – comme la liste des choses à faire et à ne pas faire présentée dans le **Tableau 2**. Ces réflexions portent notamment sur la planification et la conduite des réformes. Le guide comprend également quelques principes et outils de rédaction des textes juridiques.



¹ ClientEarth a travaillé au Gabon entre 2011 et 2017, notamment sur les réformes juridiques, mais n'est plus actif dans ce pays de façon régulière.

Qui peut utiliser ce guide ?

Ce guide s'adresse principalement aux gouvernements, à la société civile et aux autres acteurs engagés dans les réformes du secteur forestier, notamment les bailleurs de fonds finançant ces réformes. Dans ce guide, nous abordons les réformes forestières, qu'elles touchent aux textes juridiques de valeur législative ou aux instruments réglementaires de mise en œuvre de la loi. Nous portons principalement notre attention sur le processus de réforme mené par l'administration, en amont de l'adoption officielle des textes juridiques par les institutions étatiques qualifiées, qu'il s'agisse du parlement, du conseil des ministres ou de toute autre entité compétente en vertu du droit national. Dans ce guide, les expressions « réforme juridique » et « processus de réforme juridique » font donc référence aux étapes préliminaires de la révision ou de la conception juridique, au cours desquelles la société civile et autres acteurs sont susceptibles de participer.

Pourquoi les réformes juridiques sont-elles nécessaires ? Pourquoi s'intéresser au processus de réforme ?

Les réformes permettent de modifier les règles qui encadrent l'accès et l'utilisation des forêts, ainsi que les droits et obligations des différents acteurs. Elles deviennent nécessaires lors d'un changement de situation ou de priorités et offrent l'opportunité de refléter les pratiques locales. Elles peuvent être induites notamment par :

- **un changement particulier de situation ou de pratiques** : par exemple, le développement de l'observation indépendante des forêts par la société civile ou encore l'identification nouvelle d'une espèce de faune sauvage ou d'arbre menacée.
- **de nouveaux engagements nationaux ou internationaux** : par exemple, la prise en compte des engagements visant à lutter contre la déforestation ou le commerce illégal de bois, tels que ceux pris dans le cadre de l'initiative REDD+² ou des accords de partenariat volontaire (APV).³
- **un besoin de reconnaissance accrue des droits des différents acteurs** : par exemple, la reconnaissance du consentement libre, préalable et informé (CLIP) des communautés locales et populations autochtones, qui les autorise à donner ou à refuser leur consentement pour un projet susceptible de les affecter eux-mêmes ou leurs territoires.

- **un besoin de précision des règles sur l'utilisation des espaces forestiers** : par exemple, la création d'un nouveau type de forêts, tel que les agro-forêts ou les forêts communautaires.

Il est crucial de saisir les enjeux des processus de réforme et les principales modalités de leur bonne conduite pour assurer l'élaboration de lois de qualité et, de ce fait, le succès de leur mise en œuvre. La bonne dissémination et compréhension des textes ainsi élaborés sont également des aspects déterminants pour une bonne application de la loi en pratique. Il est enfin important d'identifier ce qui peut raisonnablement être atteint par la réforme et de le communiquer aux parties prenantes, afin qu'elles puissent adapter leurs attentes et se focaliser sur des changements stratégiques atteignables.

Structure du guide

Le guide est composé des sections suivantes :

Section 1 : présentation des étapes clés de la conception et de la conduite d'un processus de réforme juridique de qualité, notamment les étapes préliminaires à entreprendre avant le démarrage du processus de réforme proprement dite et l'identification indispensable des acteurs qui doivent y participer.

Section 2 : description des moyens devant permettre d'assurer la participation pleine et effective des parties prenantes, notamment les organisations de la société civile.

Sections 3 et 4 : présentation des façons de concevoir et de rédiger des lois claires et cohérentes afin de garantir que les nouvelles lois sont valides et en adéquation avec les textes en vigueur.

Section 5 : exposé de quelques études de cas présentant les leçons apprises des expériences de pays d'Afrique de l'Ouest et d'Afrique centrale.

La conclusion fournit une liste utile des choses à faire et à ne pas faire, qu'il convient d'avoir à l'esprit avant d'entamer tout processus de réforme juridique.

² La REDD+ est un mécanisme international mis en place par la Convention cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC) qui crée une incitation financière pour les pays en développement en vue de réduire les émissions dues au déboisement et à la dégradation des forêts sur leurs territoires.

³ Les Accords de partenariat volontaire sont des conventions commerciales bilatérales contraignantes conclues entre l'Union Européenne et les pays producteurs de bois, hors UE, se portant volontaires.



© Annie Spratt, Unsplash



1. Comment planifier et conduire un processus de réforme de qualité ?

Afin de mener un processus de réforme largement accepté et de qualité, il convient d'accorder une attention particulière aux étapes de planification de la réforme (1.1) autant qu'aux étapes de la réforme elle-même (1.2). En outre, nous proposons des réflexions sur l'importance de processus de réforme itératifs (1.3).

1.1 Quelles sont les étapes préliminaires avant la mise en place d'une réforme ?

La mise en œuvre d'un processus de réforme de qualité requiert une planification appropriée sur la base d'une vision claire et d'un calendrier réaliste indiquant les différentes étapes qui seront suivies, notamment la méthodologie de consultation des parties prenantes (voir **Section 3** sur la participation). Les sections suivantes exposent les points clés qui méritent d'être identifiés, clarifiés ou mis en place avant la consultation.

L'existence d'une politique forestière claire

La vision portée par le secteur forestier est généralement décrite dans un document stratégique de politique forestière, qui définit les orientations et priorités du secteur pour les années à venir. Il est essentiel qu'une politique forestière claire et cohérente soit élaborée ou révisée avant le démarrage du processus de réforme ou d'élaboration des textes juridiques. En effet, comme le rappelle la FAO, la loi est seulement un instrument de mise en œuvre d'une stratégie déterminée.⁴

Les objectifs clés de la réforme

Pourquoi une réforme est-elle engagée et pourquoi est-elle nécessaire ? Quels objectifs vise-t-elle ? Une fois la politique forestière clarifiée, il convient de procéder à l'identification de la vision, des objectifs et des priorités spécifiques de la réforme. Ceci doit être fait d'une façon stratégique et alignée sur l'orientation de cette politique. Cette approche est indispensable pour s'assurer que les amendements juridiques proposés seront élaborés au regard des résultats attendus de la réforme, plutôt qu'en fonction de considérations politiques ou économiques globales susceptibles de changer dans le temps.

Les principes auxquels la réforme devra se conformer

Il est également crucial d'identifier les principes qui guideront la réforme, tels que la transparence, la participation inclusive des parties prenantes, la prise en compte du genre de façon active, etc. Ces aspects devront être reflétés dans l'établissement d'un calendrier et d'une méthodologie de travail, détaillant les modalités qui garantissent en pratique l'adhésion à ces principes directeurs tout au long du processus de réforme.

L'identification des étapes et des conditions prescrites par la Constitution et/ou la loi pour l'élaboration du texte juridique

Généralement, la Constitution d'un pays – et parfois d'autres instruments législatifs ou les statuts du parlement – prévoit les conditions d'élaboration des normes juridiques, notamment en ce qui concerne l'institution ou la personne à l'initiative de la loi ou des textes réglementaires (le gouvernement ou le parlement), en fonction du niveau hiérarchique du texte en question. Ces dispositions prévoient également l'instance devant laquelle les projets de textes seront déposés (Assemblée nationale, Sénat, Conseil des ministres, etc.). Dans certains pays, notamment de Common Law, il existe des délais spécifiques fixés pour la promulgation de textes réglementaires d'une nouvelle loi ou pour leur adoption par le parlement. Par exemple lorsque le parlement du Ghana propose un texte, il doit respecter un délai de 21 jours ouvrés avant de l'adopter. Enfin, certains instruments législatifs prévoient les délais de promulgation des textes d'applications ou des règles qui devront être adoptés pour leur mise en œuvre.

L'analyse préliminaire du cadre juridique existant et de ses implications pour la réforme

Une telle analyse vise à repérer non seulement les dispositions juridiques qui pourraient être impactées par la réforme (dans le secteur forestier et au-delà), mais aussi à identifier les normes hiérarchiques de valeur supérieure auxquelles la loi devra se conformer, comme les articles de la Constitution ou de traités internationaux.

Une analyse contextuelle et une analyse des sources d'insécurité juridique

L'analyse contextuelle est une méthode qui consiste à étudier un texte par rapport à un contexte culturel, social, économique ou politique dans lequel il s'inscrit. L'analyse des sources d'insécurité juridique permet d'étudier un texte précis en vue d'y repérer les carences éventuelles qu'il pourrait être nécessaire de combler. Ces analyses peuvent s'avérer indispensables pour délimiter les contours de la réforme et identifier précisément les dispositions et chapitres clés qui devront faire l'objet d'une attention particulière pendant le processus. L'analyse contextuelle permettra de faire un état des lieux sur le contexte de la réforme (nouvelles orientations données par des ministères particuliers, changements politiques à prendre en compte, etc.). L'analyse des sources d'insécurité juridique permet, elle, d'identifier les carences potentielles de la législation avant de démarrer le processus de réforme et ainsi les éléments sur lesquels se concentrer. Elle consiste à faire un bilan sur la législation existante et doit mettre en lumière :

- les incohérences potentielles entre la législation forestière et d'autres législations sectorielles pouvant avoir un impact sur les activités forestières (liées au foncier, à l'agriculture, aux mines, aux droits des populations, etc.) et
- les forces et faiblesses de la législation forestière.

Cette analyse devrait en outre permettre de démontrer pourquoi il est important de remédier à ces lacunes, quelles sont les difficultés pratiques à résoudre et, si possible, de quelle manière. Cette démarche permet de s'assurer que les vides juridiques ne soient pas considérés comme des problèmes d'incohérence juridique complexes (voir également **l'Encadré 1**).

Encadré 1 Bénéfices de l'analyse pour la réforme du Code forestier en Côte d'Ivoire

Le Groupe de Travail Juridique (GTJ) mis en place en Côte d'Ivoire dans le cadre de la réforme forestière est un groupe multi-acteurs créé dans le contexte d'un projet de soutien au ministère des eaux et forêts financé par la FAO. L'objectif du projet était d'aider le Ministère à élaborer des décrets d'application du Code forestier s'inscrivant dans les processus FLEGT et REDD+. En 2014, le GTJ a réalisé une analyse du Code forestier qui lui a permis de révéler les incohérences de ses dispositions avec les législations encadrant d'autres secteurs comme l'environnement, l'agriculture, le foncier rural et les mines. Cette analyse a contribué à l'élaboration d'un nouveau Code forestier en 2019.

L'identification des parties prenantes

Qui sont les principales parties prenantes à la réforme ? L'identification des parties prenantes doit prendre en compte les différents groupes affectés ou intéressés par la réforme (populations locales, société civile, secteur privé, etc.) ainsi que les différentes institutions qui seront en charge de sa mise en œuvre (différents ministères, entreprises publiques, autres comités ou institutions pertinentes). Avant de démarrer le processus de réforme, il est important de prendre le temps d'identifier avec soin les catégories de personnes qui seront invitées à intervenir et à quel niveau (national, régional, local). La liste des personnes ou groupes à consulter peut ensuite être affinée aux personnes pertinentes à consulter en fonction de l'objet des textes proposés. À ce titre, la création d'une liste de personnes/groupes à consulter sur la base des thématiques des textes élaborés peut s'avérer utile. Il se peut que la consultation de certains textes ne nécessite pas de faire appel à la totalité des parties prenantes, en raison de la technicité du texte en question ou de la thématique sur laquelle il porte. A l'inverse, les textes qui auront une incidence directe ou indirecte sur l'accès des parties prenantes aux ressources forestières doivent faire l'objet d'une large consultation.

L'élaboration d'un calendrier clair et raisonnable, avec une période de consultation publique

Une bonne réforme repose sur un calendrier concerté, réaliste et assurant la participation des parties prenantes identifiées. Ainsi, le calendrier doit être établi conjointement avec l'ensemble des parties prenantes et prendre en compte la complexité du ou des texte(s) à élaborer ainsi que les particularités contextuelles pour mener les consultations à différents niveaux (voir **Tableau 2**). Les réformes peuvent être un long processus, il est donc crucial d'avoir une vision réaliste des objectifs atteignables dans les délais impartis, afin d'assurer l'implication durable des parties prenantes. Le calendrier ne doit pas être tributaire des enjeux politiques et financiers. Ces derniers doivent toutefois être pris en compte pour s'assurer que la réforme envisagée sera réaliste et faisable en pratique. Il convient de noter que le calendrier de la réforme peut être sérieusement impacté par les périodes électorales, au cours desquelles les gouvernements sont moins enclins à mener à bien des réformes ambitieuses. Un changement de gouvernement pendant la réforme peut également avoir des incidences sur le calendrier.

1.2 Quelles sont les étapes clés du processus de réforme juridique ?

Les étapes de la réforme doivent être consignées dans un calendrier qui doit inclure les différentes activités à mener, les délais assignés pour chaque activité, et les personnes en charge de la réforme ainsi que celles qui y participent. La proposition de calendrier doit être adaptée à la réforme en question et tenir compte des éléments suivants :

- nombre de textes à rédiger qui impliqueront une consultation des parties prenantes,
- temps nécessaire à l'administration forestière pour mener les consultations internes,
- complexité du ou des textes proposé(s).

Par ailleurs, la période proposée doit être évaluée en fonction de la méthodologie qui sera adoptée. Ainsi, il convient de tenir compte de l'organisation de consultations au niveau central et local (simultanément ou non), du nombre de parties prenantes impliquées, du nombre de structures notamment étatiques travaillant sur les ébauches de textes. Enfin, le calendrier doit également tenir compte des contraintes budgétaires et temporelles.

En dehors des éventuels délais officiels fixés pour l'élaboration de la loi ou sa validation, le calendrier et les étapes clés du processus de réforme ne sont pas nécessairement prescrits par la législation. Il appartient donc au ministère en charge des forêts de développer un calendrier adapté en collaboration avec les parties prenantes. Impliquer les différents acteurs dans l'élaboration même du calendrier et de la méthodologie de consultation offre l'avantage de leur permettre de contribuer, dès le départ, de manière active et efficace au processus. En outre, cela permet d'établir un consensus sur le mode opératoire de la réforme, donc d'éviter les conflits ou contestations pouvant survenir lorsque le calendrier est établi d'une manière insuffisamment participative.

Exemple de calendrier

Le Tableau 1 présente un exemple de calendrier proposé par des OSC ivoiriennes pour la réforme des textes d'application du Code forestier en Côte d'Ivoire. Les étapes et délais proposés sont donc à adapter en fonction du contexte. Le type d'instrument faisant l'objet de la réforme (une loi ou un règlement) et la complexité des modifications proposées conduisent à adapter la durée du processus de réforme. Il est important pour les parties prenantes de comprendre ces variables et d'ajuster leurs attentes en conséquence avant de participer au processus de réforme

Tableau 1 Exemple de calendrier de réforme pour les textes d'applications du Code forestier de Côte d'Ivoire

Étapes	Estimation du temps à allouer
Définition du cadre d'intervention et de participation qui peut comprendre : <ul style="list-style-type: none"> • La définition conjointe des modalités de participation et représentation des communautés, de la société civile et du secteur privé • La création d'un comité multi-acteurs d'élaboration des textes d'application (représentants des parties prenantes) • L'identification/la liste des textes à élaborer, la définition du calendrier de consultation et l'identification des parties prenantes sur la base de ces textes 	1 mois minimum
Elaboration de premières ébauches des textes (version 1) et envoi aux parties prenantes	De 1 à 6 mois ⁵
Première période de consultation: consultations sur la version sur le terrain, élaboration et envoi de contributions écrites des différentes parties prenantes, atelier(s) de consultation au niveau central	2 voire 3 mois (préparation technique et logistique et mission de terrain)
Révision des textes élaborés sur la base des contributions formulées (version 2), préparation d'un compte rendu de la prise en compte des contributions, lequel est envoyé aux parties prenantes	1 à 3 mois
Deuxième période de consultation: consultations sur la version 2 au niveau central avec des représentants des personnes consultées sur le terrain	1 mois
Révision des textes élaborés sur la base des contributions formulées (version 3), rédaction d'un compte rendu de la prise en compte des contributions, lequel est envoyé aux parties prenantes	1 à 3 mois
Validation des textes d'application: Présentation des projets de textes et du niveau de prise en compte des contributions formulées. Atelier national de validation sur la version 3	3 jours (ou plus en fonction du nombre de textes) si cela se fait par le biais d'un atelier ; quelques semaines si des missions de terrain sont prévues
Bilan du processus et évaluation de la méthodologie employée et de l'implication des parties prenantes à l'élaboration des textes	Atelier d'une journée

⁵ Cela dépendra du nombre de textes et de la méthodologie choisie pour leur élaboration.

1.3 Comment le processus de réforme juridique peut-il être renforcé en étant itératif ?

Pour être réellement participative, la méthodologie de la réforme doit garantir un processus non seulement ascendant (bottom-up) et flexible, mais aussi itératif, permettant une révision périodique des lois. Un tel fonctionnement contribue à assurer que les lois reflètent les changements qui adviennent dans les pratiques et les besoins des populations locales.

La mise en œuvre d'un processus itératif est particulièrement souhaitable lors de l'introduction d'une nouvelle approche ou d'un nouveau modèle réglementaire. Il est en effet nécessaire de tester

le nouveau cadre juridique pour déterminer son applicabilité pratique et son adéquation aux besoins des communautés locales. Le retour d'expériences de terrain tirées de projets pilotes sert à identifier les défis rencontrés dans l'application des lois. Le cas échéant, les dispositions posant problème doivent être adaptées pour mieux correspondre aux exigences du contexte local.

Les enseignements tirés de la mise en œuvre de la loi peuvent contribuer à affiner le cadre juridique à travers des révisions périodiques s'inspirant des expériences des acteurs locaux. Il est donc utile de considérer le processus de révision des lois, non pas de façon linéaire, mais plutôt comme un cycle dont la dernière étape (l'évaluation des textes) sert à enrichir la prochaine révision du cadre juridique (**Figure 1**).

Figure 1 Le cycle de création de la loi



Encadré 2 Checklist avant le démarrage de la réforme

- ✓ Quelle est le fondement de la réforme ? Répond-elle à un changement, par exemple dans la politique ou les pratiques ?
- ✓ Existe-t-il une politique forestière claire définissant les priorités du secteur forestier pour les années à venir ? Cette politique est-elle connue des acteurs concernés ?
- ✓ Les objectifs de la réforme sont-ils clairs ? Sont-ils consignés dans un document et partagés avec les parties prenantes ?
- ✓ Les principes encadrant la réforme ont-ils clairement été établis ?
- ✓ Quelles sont les étapes et conditions posées par la loi pour la conduite d'une réforme ? En particulier, qui est à l'initiative de la rédaction et devant quelle instance ce texte sera déposé ?
- ✓ Une analyse contextuelle a-t-elle été menée ? Une analyse des sources d'insécurité juridique et des incohérences a-t-elle été menée ? Les priorités spécifiques de la réforme sont-elles clairement établies au regard des conclusions tirées de ces analyses ?
- ✓ Des recherches supplémentaires ont-elles été menées pour confirmer l'utilité des changements à apporter à la loi dans le cadre de la réforme et pour aider à la réalisation de ces changements ?
- ✓ Les parties prenantes qui devront être impliquées dans la réforme ont-elles été identifiées ? Sont-elles suffisamment formées et informées pour intervenir dans la réforme ?
- ✓ Un calendrier clair et raisonnable a-t-il été mis en place ? A-t-il été établi en collaboration avec les parties prenantes ? Fait-il l'objet d'un consensus ? Laisse-t-il suffisamment de temps pour une participation de qualité des parties prenantes identifiées ?



2 Comment assurer la participation pleine et effective des parties prenantes dans le processus de réforme ?

Comme l'annonçait la **Section 1**, la participation pleine et effective des parties prenantes est une dimension cruciale d'un processus de réforme de qualité. La participation peut prendre plusieurs formes⁶, mais la participation pleine et effective va au-delà du simple accès aux informations ou de la consultation. En effet, elle doit garantir les conditions d'un engagement actif, par le dialogue et le partenariat entre les parties prenantes.⁷ Cette Section analyse qui doit participer, pourquoi cette participation est importante et comment elle peut être garantie.

2.1. Qui doit participer ?

Il existe une multitude de parties prenantes concernées par l'élaboration des textes juridiques. Il peut s'agir des ministères et autres agences gouvernementales opérant dans un secteur concerné par la réforme, de la société civile, des communautés locales et populations autochtones, du secteur privé, des partenaires au développement et enfin des experts et autres personnes-ressources à qui il peut être fait appel.

Au sein du gouvernement, une démarche multisectorielle revêt une grande importance car elle permet la coordination interministérielle tout au long du processus de réforme. Elle peut également favoriser à terme l'adoption de la réforme grâce à une plus grande adhésion des agences gouvernementales concernées. Outre le ministère des forêts, la réforme devrait faire intervenir plusieurs acteurs, en particulier les administrations en charge des secteurs potentiellement concernés : environnement, tourisme, économie, aménagement du territoire, finances, foncier, agriculture ou mines, ainsi que les partenaires au développement.

Enfin, la rédaction juridique doit être conduite par une équipe de techniciens et impliquer les différentes parties prenantes. La rédaction doit être menée avec l'appui de juristes suffisamment avisés sur les contraintes légistiques. Ces précautions devraient contribuer à faciliter l'adoption d'un calendrier réaliste qui tienne compte du temps nécessaire à l'écriture

de textes juridiques de qualité. Les juristes doivent travailler de concert avec les experts des autres domaines pertinents, comme les ingénieurs forestiers, les écologues, les botanistes, les économistes, les sociologues et les autres spécialistes dotés de connaissances utiles à la définition des changements proposés.

2.2. Pourquoi la participation est-elle importante ?

La participation des parties prenantes est essentielle afin de s'assurer que le processus de réforme ait des retombées équitables, cohérentes et favorisant leur autonomie, et que les nouvelles dispositions seront réellement appliquées.

Tenir compte du contexte pour élaborer des lois équitables et faisant consensus

Lors du processus de réforme, la participation de toutes les parties prenantes affectées par les décisions forestières, notamment les communautés locales et les peuples autochtones, est essentielle pour parvenir à élaborer un cadre juridique clair et complet, qui tienne compte des besoins et contextes institutionnels et locaux ainsi que des droits des communautés concernées. Une large participation permet l'appropriation du processus par les parties prenantes afin que les normes adoptées à l'issue de la réforme reflètent l'ensemble de leurs contributions et soient ainsi plus équitables et plus consensuelles. Cette démarche apporte ainsi la garantie que les textes adoptés seront effectivement applicables et opérationnels dans les contextes pour lesquels ils ont été rédigés.

S'assurer de la cohérence et de l'harmonie des lois grâce à la coordination gouvernementale

La cohérence de la réforme dépend d'un engagement fort du gouvernement. Il faut qu'il existe une volonté et une action politiques du gouvernement se traduisant par la collaboration et la coordination entre toutes ses branches et les autres acteurs concernés.

Prévenir les conflits et établir un consensus sur le long terme

La participation des parties prenantes est également importante du point de vue de la prévention ou de l'apaisement des conflits d'intérêts pouvant émerger entre les communautés locales et le secteur privé, ou encore avec l'administration. Cette participation peut

⁶ Voir par exemple l'échelle de participation d'Arnstein (1969).

⁷ Satyal (2017).



non seulement avoir un impact positif pour l'application des textes adoptés, mais également pour l'instauration du dialogue entre les différents acteurs intervenant dans le secteur forestier.

Contribuer à l'autonomie de la société civile et des communautés

Le processus participatif offre à la société civile et aux communautés locales l'opportunité de démontrer qu'elles peuvent être des partenaires crédibles dans l'élaboration des lois et des politiques, en dépit des éventuels a priori négatifs du gouvernement ou de sa réticence à inclure des acteurs externes. Les amendements législatifs proposés et le processus en général gagnent également en crédibilité lorsqu'il apparaît clairement que les principales parties prenantes et les communautés ont été consultées et ont contribué à la réforme. Enfin, les gouvernements devraient en principe avoir une préférence pour les réformes qui répondent aux attentes du public. Le renforcement des capacités des membres de la société civile et des communautés est donc primordial en ce qu'il permet de renforcer leur voix, leur influence et leur crédibilité face aux membres du gouvernement et du secteur privé qui disposent souvent de moyens plus efficaces pour faire valoir leur position.

Une bonne mise en œuvre des textes

L'absence de participation des parties prenantes peut compromettre la mise en œuvre des lois. La population risque de ne pas être disposée à respecter des lois qu'elle ne comprend pas et sur lesquelles elle n'a pas été consultée. Une telle situation peut rendre nécessaires de fréquents amendements à la loi, lesquels mobiliseraient des ressources financières, humaines et techniques supplémentaires.

2.3. Comment garantir une participation effective des parties prenantes ?

Quelques principes essentiels peuvent guider les gouvernements et leurs partenaires pour réunir les conditions d'une réelle participation multi-acteurs dans les réformes (voir également **Encadré 3**).

Le principe de transparence comme point de départ de la participation

Pour que leur participation soit effective et éclairée, il est important de s'assurer que les parties prenantes

aient accès à l'information juridique. Des formations juridiques devraient donc à ce titre être apportées aux différents acteurs. Les textes juridiques et autres informations clés permettant la participation des parties prenantes doivent également être publiquement disponibles ou envoyés aux différents acteurs.

La dimension continue de la participation

La participation des parties prenantes à la réforme devrait se faire par leur implication active dès l'élaboration de la méthodologie de consultation (identification des parties prenantes, calendrier de la réforme, établissement de la méthodologie de travail, etc.). Après leur adoption conjointe, les étapes du processus et le calendrier doivent être diffusés suffisamment à l'avance pour permettre aux parties prenantes de s'organiser et de préparer leurs contributions. L'organisation d'ateliers de travail réguliers, par exemple, peut favoriser la participation (voir les exemples proposés dans la **Section 4**).

Des consultations avec l'ensemble des parties prenantes devraient ensuite avoir lieu tout au long du processus (du démarrage du processus aux débats législatifs au parlement pour la loi ou à la transmission au gouvernement pour les textes réglementaires). À ce titre, il ne suffit pas de solliciter les contributions des parties prenantes lors des dernières étapes de la consultation ou de les inviter à valider des documents lors d'ateliers nationaux ou régionaux, en leur remettant ces documents dans un temps qui ne leur permet pas de participer de façon informée, comme la veille d'un atelier.

L'utilisation d'un langage simple et clair

Les projets de loi et de règlement devraient être élaborés dans un langage clair et accessible. Une rédaction excessivement technique et légaliste peut rendre un projet de loi illisible, les parties prenantes seront alors dans l'impossibilité de le commenter de manière appropriée, ce qui rend leur participation au processus difficile. Il est donc recommandé d'utiliser des outils pour expliquer les textes, tels que des graphiques, des visuels, des exemples concrets ou des illustrations. Par ailleurs, les ministères concernés devraient, pour chaque proposition de texte législatif ou réglementaire, rédiger un exposé des motifs précisant les objectifs du texte et l'envoyer aux parties prenantes, afin de faciliter la compréhension de l'esprit du texte. Les ONG et autres experts peuvent également aider à simplifier et expliquer les concepts juridiques aux parties prenantes pour encourager leur participation.

Cet appui peut consister à présenter d'abord les questions et difficultés générales soulevées par les textes, puis à transcrire en termes juridiques les inquiétudes exprimées par les parties prenantes.

L'utilisation d'un format approprié pour le partage des projets de texte et autres informations autour de la réforme

Les projets de textes juridiques et les documents associés devraient être publiés ou partagés avec les parties prenantes dans des délais et un format permettant une consultation effective. Le partage de documents types, par exemple des formulaires de consultation autorisant les parties prenantes à insérer des propositions et des avis est un moyen efficace de collecter les commentaires et propositions d'amendements. Ce type de format permet en outre de faciliter le travail des personnes chargées de traiter ces propositions. Les révisions effectuées ou les commentaires ajoutés aux projets de textes doivent être visibles, montrant les termes modifiés et comprenant éventuellement des explications complémentaires. De plus, des versions papier des textes doivent être disponibles pour les communautés locales n'ayant pas accès aux technologies électroniques. Enfin, il convient de noter que les réformes juridiques soulèvent généralement de nombreux sujets complexes à traiter. Afin d'éviter que la situation ne devienne insurmontable, il est recommandé de surligner les points précis à commenter ou les sections particulières des documents de consultation qui requièrent une réponse. Cette méthode permet d'aider les parties prenantes à se concentrer plus rapidement et plus facilement sur les questions pertinentes et à y répondre.

L'utilisation de moyens appropriés de communication

Il est recommandé d'utiliser plusieurs canaux de communication, tels que les journaux nationaux, la radio, Internet et la télévision afin d'assurer la dissémination des informations relatives à la réforme au plus grand nombre de parties prenantes et au public en général. Dans le cas de l'Afrique de l'Ouest et centrale (qui est pertinent pour d'autres contextes), l'institution en charge de mener la réforme doit déterminer comment effectuer la consultation des groupes marginalisés de manière effective et culturellement appropriée, notamment celle des femmes, des migrants et des populations nomades ou autochtones, qui seront particulièrement affectés par la réforme forestière.

La fixation d'un délai suffisant pour l'élaboration des contributions

Les parties prenantes doivent disposer de suffisamment de temps pour examiner les propositions et soumettre leurs commentaires. Le temps imparti doit dépendre du type de document, de sa longueur et de la complexité de la thématique abordée. De plus, il est de bonne pratique de prolonger le délai fixé lorsque le nombre de commentaires reçus pour un texte est notoirement insuffisant.

- **Le retour d'information** : il est essentiel que le gouvernement fasse un retour d'information aux parties prenantes concernant la prise en compte ou non de leurs contributions et des raisons qui justifient cette décision. Cela permet de s'assurer que les contributions des parties prenantes sont sérieusement abordées et non pas acceptées ou rejetées d'emblée, renforçant ainsi le lien de confiance et l'esprit de collaboration.
- **L'organisation des consultations au niveau national et local** : les consultations devraient être organisées au niveau local. Celles organisées uniquement dans les capitales ne permettent généralement pas aux communautés locales de faire réellement entendre leurs voix. De plus, les consultations ne doivent pas se limiter à des ateliers ou au recueil des observations écrites des parties prenantes. Il est utile d'organiser des réunions avec chaque partie prenante pour recueillir ses observations et les intégrer avant de mener les discussions multi-acteurs dans le cadre d'un atelier. Idéalement, ces réunions doivent être conduites par un modérateur susceptible de concilier les différentes positions exprimées.
- **Le respect des « règles du jeu »** : Il est important que les règles du processus de consultation des parties prenantes, notamment le calendrier, ne soient pas modifiées de façon unilatérale. Si la méthodologie du processus doit être modifiée en raison de circonstances imprévues, les changements devraient être adoptés de façon participative. Le même principe s'applique aux relectures des textes validés. Une fois validés par l'ensemble des parties prenantes, les textes ne devraient pas subir de modifications supplémentaires sans un renouvellement du processus de consultation.

- **L'institutionnalisation de la participation** : la participation des parties prenantes aux réformes est mieux assurée si elle est prescrite par le cadre réglementaire, qu'il soit contraignant ou non (lois, politiques ou lignes directrices). Pour ce faire, il est nécessaire d'instaurer une procédure structurée et systématique d'inclusion des parties prenantes dans le processus de lancement, d'adoption et de mise en œuvre des cadres juridiques.
- **L'évaluation du processus de participation** : il est indispensable de procéder à une évaluation du processus au moment de sa clôture, afin de compiler les enseignements tirés des retours des parties prenantes et améliorer les consultations futures. Cette évaluation permettra au gouvernement d'identifier les forces et faiblesses du processus et, ainsi, de mieux anticiper la prochaine réforme.
- Les plateformes de la société civile doivent s'assurer d'être accessibles à toutes les composantes de la société, y compris les femmes et les jeunes, et être dotées de mécanismes appropriés pour permettre à tous de participer pleinement. Par exemple, la charte d'une plateforme qui reconnaît et promeut le rôle et la force de la participation des femmes et des jeunes a plus de chances d'attirer ce type de groupes. De la même façon, un processus de réforme qui encourage ouvertement les femmes à y prendre part peut renforcer l'influence des femmes et leur représentation.
- Les représentants de la société civile doivent être démocratiquement sélectionnés par ses membres. Les représentants doivent être dotés d'un mandat particulier pour représenter les membres de la société civile, comprenant l'obligation de consulter ces derniers et de leur faire un retour d'expérience régulier.

2.4. La participation effective de la société civile

Dans le cadre du travail avec les OSC, un certain nombre de considérations et de conditions particulières doivent être réunies pour assurer leur participation réelle :

- Il faut garder à l'esprit que la « société civile » n'est pas une entité homogène et qu'elle peut comprendre une diversité de groupes présentant des intérêts différents, comme des ONG œuvrant pour la conservation, des ONG œuvrant pour les droits humains, des plateformes, des structures académiques ou des particuliers.
- Les règles encadrant l'établissement et le fonctionnement des OSC et de leurs plateformes doivent être suffisamment souples pour permettre aux citoyens de s'associer et de former les structures à travers lesquelles ils peuvent intervenir dans le processus de réforme. Par exemple, des règles de création d'association trop complexes peuvent impliquer des coûts importants qui, en définitive, limitent le nombre d'ONG qui voient le jour.

Encadré 3 Checklist pour la conduite de la réforme

- ✓ Les parties prenantes qui devront être impliquées dans la réforme sont-elles suffisamment formées et informées pour intervenir dans la réforme ?
- ✓ Un mécanisme assurant la coordination interministérielle a-t-il été mis en place ?
- ✓ Une équipe de techniciens suffisamment informés des contraintes légistiques a-t-elle été constituée ?
- ✓ Les règles sur l'établissement et le fonctionnement des OSC et leurs plateformes sont-elles suffisamment souples pour permettre aux citoyens de former les structures à travers lesquelles ils peuvent participer dans la réforme ?
- ✓ Les règles pour la sélection démocratique des représentants de la société civile ont-elles été mises en place ?
- ✓ La participation directe des communautés locales et populations autochtones est-elle assurée, y compris pour leurs composantes marginalisées telles que les femmes, les jeunes, les personnes âgées ?
- ✓ La participation continue de toutes les parties prenantes est-elle garantie ? Les parties prenantes ont-elles été impliquées dans l'élaboration de la méthodologie de consultation ainsi que dans toutes les autres étapes du processus ?
- ✓ Les projets de textes juridiques ont-ils été rédigés dans un langage clair et accessible ?
- ✓ Les projets de textes (ainsi que les outils facilitant leur compréhension et les autres documents explicatifs) ont-ils été élaborés et partagés avec les parties prenantes suffisamment en avance ?
- ✓ Les parties prenantes ont-elles eu suffisamment de temps pour se familiariser avec les propositions et soumettre leurs commentaires et contributions ?
- ✓ Y a-t-il eu un retour d'information sur la prise en compte ou non des contributions et des raisons ayant justifié ces choix ?
- ✓ Les consultations ont-elles aussi été organisées en dehors de la capitale ? Ont-elles été organisées respectivement avec les différentes parties prenantes pour recueillir leurs observations spécifiques ?
- ✓ Quelles sont les enseignements tirés du processus de réforme ? Comment seront-ils utilisés afin de mieux planifier la prochaine réforme ?

L'importance de la participation



Bien que nous présentions les conditions de participation sous forme d'une « checklist », la participation représente plus qu'un exercice à la fonction purement symbolique. Elle nécessite du temps, des ressources financières, une planification minutieuse, une organisation, une coordination et, surtout, une participation significative des parties prenantes.

Toutefois, il importe de souligner que les organisations de la société civile elles-mêmes doivent rester actives tout au long du processus. Elles devraient par exemple organiser des débats et des forums, informer leurs membres via des réseaux, préparer des analyses juridiques, élaborer des stratégies de plaidoyer, collaborer avec les médias et organiser des réunions avec le gouvernement (ministères) et les parlementaires.

3 Comment concevoir des lois claires et cohérentes ?

La conception de normes répond à des règles procédurales et à des règles de fond propres au système juridique de chaque pays. Les règles applicables dans les pays de Common Law diffèrent par exemple de celles des pays de droit civil. Certaines

juridictions adoptent également des guides pour faciliter la rédaction des textes juridiques.⁸ Nous proposons ici quelques conseils pour la rédaction de réformes de qualité. Ils concernent des aspects relatifs au respect des règles guidant l'élaboration des normes et d'autres relatifs à la légistique. Ces conseils devraient aider à garantir l'effectivité et la cohérence des nouvelles lois (voir également nos conseils pratiques sur la rédaction des lois dans **l'Encadré 4, Section 5)**



© Olivier Girard/CIFOR, Flickr

⁸ Par exemple, au Royaume-Uni le bureau des conseillers parlementaires a produit un document d'orientation sur la rédaction juridique ou "drafting guidance". En France, la documentation française a produit un Guide de légistique. En Suisse, le Conseil d'Etat propose des Principes de technique législative.

3.1. Déterminer le niveau de norme le plus approprié et la conformité entre les normes

Tout système juridique est organisé de manière hiérarchique. Une norme juridique doit se conformer à une norme de force supérieure. Les sources nationales du droit s'organisent de la manière suivante:

- Au sommet de la hiérarchie juridique, la **Constitution** comprend des règles de fonctionnement des institutions mais également les droits et libertés fondamentales.
- Les **sources internationales du droit**, en particulier les conventions internationales, sont considérées comme formant une partie intégrante du droit interne par certains États,⁹ où elles ont une valeur supérieure aux lois dès leur ratification. Pour d'autres, elles doivent être transcrites en droit interne par un instrument législatif.
- Les **lois** constituent un échelon inférieur à la Constitution et doivent donc lui être conformes, tout comme elles doivent être conformes aux règles issues du droit international. Elles contiennent les principes généraux applicables dans un domaine en particulier et elles s'imposent aux normes réglementaires.
- Les **normes réglementaires**, qu'il s'agisse de décrets ou d'arrêtés, prévoient les procédures et mécanismes de mise en œuvre des lois et précisent les principes posés par celles-ci. La loi peut exiger la prise d'un texte d'application pour préciser le contenu de la règle, mais ce renvoi explicite dans la loi n'est pas nécessaire pour la prise d'un tel texte.
- Les **lignes directrices** et autres documents techniques apportent des orientations utiles visant à garantir la bonne application des instruments cités ci-dessus. Bien que ces documents n'aient généralement pas de valeur contraignante, ils offrent une meilleure compréhension du cadre juridique et doivent donc être rédigés avec autant de précaution que les autres sources de droit

Les liens entre les éléments de la hiérarchie des normes doivent être pris en compte pour s'assurer de la conformité du texte législatif ou réglementaire élaboré aux normes qui lui sont supérieures.¹⁰

Il existe en général des règles en cas de conflit entre des normes de même valeur hiérarchique. Elles s'appliquent notamment pour les lois sectorielles pouvant avoir une incidence sur la réglementation forestière comme le droit foncier, agricole ou minier. D'une part, toute règle nouvelle abrogera une règle plus ancienne contraire. D'autre part, une règle spéciale, y compris plus ancienne, continuera à s'appliquer malgré l'adoption d'une nouvelle règle générale. Les réformes proposées doivent donc tenir compte, non seulement des textes à élaborer ou faisant l'objet d'une révision, mais aussi des cadres juridiques plus larges dans lesquels ils s'inscrivent et de la façon dont les changements proposés interagissent avec les normes existantes.

3.2. Identifier le domaine de compétence

La personne chargée de la rédaction d'une norme doit également vérifier attentivement si l'objet de cette norme relève de son domaine de compétence, et en particulier déterminer si elle relève du domaine de la loi ou du règlement. Les champs de compétences peuvent être prévus par la Constitution ou par des lois d'organisation de l'administration. Une loi peut être invalidée suite à un contrôle de conformité s'il est constaté que l'entité qui en est à l'origine n'était pas compétente pour la créer.

3.3. Respecter la validité des normes

En principe, une norme entre en vigueur lorsqu'elle est signée, et éventuellement contresignée, par les autorités compétentes et après avoir fait l'objet de mesures de publication dans un journal ou un bulletin officiel. S'il s'agit d'une loi, la procédure d'entrée en vigueur n'intervient qu'après promulgation du texte. Il est important en conséquence de s'assurer que ces procédures ont été respectées, mais aussi que la preuve formelle de leur validité soit constatable grâce, par exemple, aux signatures et contresignatures exigées sur la dernière page des textes juridiques. En leur absence, la norme pourrait s'avérer irrégulière.

⁹ Dans ces États, les conventions et traités internationaux ont un effet automatique et ne nécessitent pas l'adoption de lois nationales supplémentaires pour entrer en vigueur.

¹⁰ Dans le domaine de la foresterie communautaire par exemple, ClientEarth offre des orientations sur le type de dispositions qui devraient être développées dans un texte législatif ou dans un texte réglementaire. Voir ClientEarth (2019: 54-55).

4 Comment rédiger des normes de qualité ?

La qualité d'une norme se mesure notamment à sa facilité de mise en œuvre. La bonne applicabilité des textes peut être garantie en s'assurant que le contenu est approprié et que la structure des textes est claire, et par l'utilisation de certaines techniques de rédaction (voir également **Encadré 4**).



4.1. Le contenu et le degré de précision de la norme

Tout texte juridique, peu importe son niveau dans la hiérarchie des normes, doit avoir un contenu normatif c'est à dire créer des règles qui prévoient clairement des droits ou obligations et qui organisent de façon non-ambiguë les relations entre individus, et avec des biens ou des ressources, sur un espace donné.

Par ailleurs, une norme doit être rédigée de manière générale et impersonnelle. Elle répond au besoin d'établir une règle s'appliquant à toutes les personnes répondant à des critères prédéfinis, et de manière prévisible. Cela peut être illustré, par exemple, par une loi sur la protection des populations autochtones, qui doit être rédigée de manière à pouvoir s'appliquer à toute personne autochtone indépendamment du groupe dont elle fait partie. En parallèle, la norme doit conserver un niveau de flexibilité qui permette son application à différentes situations. Elle ne peut toutefois pas discriminer ou désavantager certains groupes et doit donc être rédigée avec précaution.

Nous conseillons également d'éviter d'utiliser des formules déclaratives, sans portée juridique telles que « peut » ou « et/ou » car elles sont susceptibles de créer de l'insécurité juridique. L'utilisation de ces expressions introduit un aspect discrétionnaire au profit du pouvoir, lui octroyant un droit ou une fonction susceptible de saper le niveau de certitude que les individus et les communautés peuvent accorder à la disposition comme source de droits ou d'obligations. L'emploi de telles expressions doit en outre être limité pour s'assurer que l'application de la norme correspond à ce qui a été prévu lors de sa rédaction. De même, il est recommandé de ne pas employer le terme « notamment » de manière abusive. Ce terme est particulièrement utile lorsqu'il s'agit de mettre en évidence l'importance d'un groupe à prendre en compte et de préciser l'application de la règle au groupe considéré, par exemple « notamment les personnes vulnérables » ou « notamment les femmes ».

On évitera également les références explicites à d'autres articles susceptibles d'être amendés lorsque les consolidations des textes ne sont pas entreprises de façon régulière.

Enfin, on considérera l'effectivité de la norme en réfléchissant aux sanctions assorties aux règles qu'elle édicte, au niveau de ces sanctions, aux modalités de contrôle et aux difficultés éventuelles que le juge pourrait rencontrer pour régler les litiges ou assurer la conformité avec la loi.

4.2. La structure d'un texte juridique

Dans toutes les juridictions, les entités compétentes doivent se conformer aux particularités de leur pays pour l'élaboration des normes. Il est toutefois utile de prendre en compte quelques principes de bonne pratique de rédaction des textes juridiques applicables de manière universelle.

Toute norme est formée d'articles. Il est de bonne pratique de présenter une idée (fonction, pouvoir, droit, obligation) par article. Les articles les plus complexes peuvent être divisés en alinéas. Lorsqu'une norme porte sur une multitude de thématiques, il peut être nécessaire de structurer les articles en sections, sous-sections et paragraphes. Les sections peuvent elles-mêmes être regroupées en chapitres, puis en titres, en livres et enfin en parties pour en faciliter la lecture et faire apparaître la logique du texte.

Il est conseillé d'agencer les articles en commençant par les articles généraux formulant les principes et les définitions. Cela facilite la lecture des articles suivants organisés de manière thématique. Par exemple, un code forestier créant différents domaines forestiers (domaine rural et forêts classées ou domaine permanent et domaine non-permanent) peut faire apparaître ces éléments dans la structure du texte avec un premier chapitre sur la classification des domaines, puis des sections spécifiques sur chaque domaine et leur régime juridique, leur objectif, leur possible utilisation, etc.

4.3. Techniques pour assurer la continuité juridique entre les anciens et les nouveaux textes

Le remplacement d'une norme ancienne par une nouvelle peut nécessiter un temps d'adaptation pour les administrés. Différents mécanismes de légistique permettent toutefois la transition fluide des règles dans le temps. Le premier mécanisme est le choix de la date d'entrée en vigueur : la nouvelle loi peut commencer à avoir des effets juridiques à compter de sa publication ou de manière différée pour permettre la rédaction des règlements complétant le cadre juridique. Un deuxième mécanisme consiste à identifier avec précision les dispositions antérieures abrogées par la nouvelle norme. On évitera ici les formulations génériques qui génèrent souvent de l'insécurité juridique, comme « abroge toute disposition contraire » au profit de formule permettant d'identifier les normes abrogées. Enfin, une troisième mesure consiste dans la rédaction de mesures transitoires visant à articuler la jonction des obligations anciennes et nouvelles pour toutes les situations en cours au moment de l'entrée en vigueur de la nouvelle norme.

Encadré 4 Conseils pratiques de rédaction juridique

- Se conformer à toutes les normes de création de la loi applicables dans la juridiction.
- S'assurer que l'autorité souhaitant adopter la norme est habilitée à le faire.
- Veiller à ce que la nouvelle règle soit conforme aux règles de valeur supérieure dans la hiérarchie des normes.
- Vérifier que la nouvelle norme s'intègre dans la hiérarchie juridique sans entrer en conflit avec des normes de même valeur, y compris avec d'autres législations sectorielles.
- Mettre un point d'orgue à vérifier que la norme respecte toutes les règles de formes.
- S'assurer que la disposition est normative, générale, impersonnelle, claire et précise. Aller droit au but, et éviter tout terme inutilement complexe.
- Prendre soin de s'assurer que la structure de la norme et de ses articles permet une lecture et une compréhension aisée. Privilégier les formulations courtes et directes.
- Ne pas négliger l'importance des mesures permettant l'exécution de la règle, y compris l'identification de sanctions proportionnées et dissuasives.
- Prêter attention à la transition entre les règles déjà existantes et les nouvelles règles en prévoyant éventuellement des mesures transitoires et une entrée en vigueur différée.



5 Enseignements tirés des expériences d'Afrique centrale et de l'Ouest sur les réformes juridiques dans le secteur forestier

La conduite de réformes dans le secteur forestier en Côte d'Ivoire, au Ghana, au Libéria et en République du Congo, qu'elles soient actuelles ou récentes, représente une excellente opportunité de refléter et partager quelques leçons apprises sur ces processus. Cette partie présente des réflexions sur les succès et défis de ces processus, afin d'inspirer d'autres acteurs intervenant dans d'autres réformes de ce type.

1. Consolider le régime des permis pour l'octroi des droits forestiers au Ghana **Clement Akapame**

L'histoire

Le besoin de clarifier le régime des permis forestiers au Ghana a été identifié en 2009. Les OSC sont parvenues à faire entreprendre une réforme de la législation forestière suite à l'identification de source d'insécurité juridiques concernant les permis dans les lois en vigueur à l'époque. En 2013, les acteurs de la société civile travaillant dans le secteur forestier ont identifié un vide juridique dans le Timber Resources Management Act 2002 (Act 547), une loi servant de fondement à la délivrance des permis dits « spéciaux » (special permits) : une catégorie de permis pour des concessions forestières ayant fait l'objet d'abus. Les OSC ont identifié dans les règles encadrant ces permis les sources d'insécurité juridique suivantes :

- La procédure d'attribution des permis était opaque et n'était pas ratifiée par le parlement conformément à ce qu'exige la Constitution.
- Elle était incohérente avec la logique juridique du Timber Resources Management Act et enfreignait potentiellement la Constitution.
- Ces permis n'étaient pas reconnus comme une preuve de légalité du bois au titre de la définition de la légalité négociée dans le cadre de l'APV du Ghana avec l'UE.

En réponse à cela, le gouvernement a d'abord proposé une réforme administrative sous la forme de ligne directrices non contraignantes. Mais les OSC ont contesté cette proposition et ont obtenu que ces questions soient résolues par l'adoption d'une réglementation juridiquement contraignante.



© Bernard Obeng Boateng

La stratégie

La stratégie a reposé sur la participation des multiples parties prenantes au processus de réforme juridique, impliquant le gouvernement, l'industrie et la société civile. Des réunions de participation conjointe ont permis de déterminer les éléments à réviser. Chaque partie prenante avait identifié des points particuliers qu'elle désirait voir résoudre par la réglementation :

- Les OSC désiraient l'adoption de dispositions venant renforcer les dimensions de négociation et de mise en œuvre des accords de partage des bénéfices conclus entre les communautés et les entreprises forestières, les social responsibility agreements, ainsi que de dispositions relatives à l'accès à l'information.
- L'industrie désirait des changements dans les dispositions relatives au paiement des redevances dues au titre des droits forestiers.
- Le gouvernement désirait que le processus de réforme soit un moyen de résoudre les problèmes sous-jacents de certaines règles de délivrance des permis forestiers, ainsi qu'un moyen de se conformer aux exigences de l'APV.



Le gouvernement s'est vu soumettre un projet de textes d'application par un groupe de travail juridique constitué de représentants des OSC. Ce projet a suivi le processus législatif formel devant le parlement.

Le Timber Resources Management and Legality Licensing Regulation 2017 (LI 2254) a par conséquent été adopté en un temps record, malgré la tenue d'élections nationales ayant entraîné des changements au sein du gouvernement durant cette même période. Le rythme de cette réforme a pu être tenu grâce à l'implication active de toutes les parties prenantes dans les étapes formelles aussi bien qu'informelles menées avec les ONG nationales et le gouvernement.

Résultats

Le Timber Resources Management and Legality Licensing Regulation 2017 (LI 2254) sert désormais de base juridique pour clarifier le régime des permis forestiers au Ghana. Les entreprises forestières ont proposé une procédure pour convertir leurs anciens permis (devenus illégaux) en permis légaux. De leur côté, les membres du groupe de travail des OSC apportent leur appui à la mise en œuvre et à l'application de la nouvelle réglementation. Cette expérience démontre que lorsque toutes les parties prenantes sont activement engagées dans le processus de création juridique, les réglementations et les législations sont susceptibles d'être adoptées de manière plus efficace et avec le soutien de tous.

2. En République du Congo, la société civile sensibilise et mobilise les parlementaires **Inès Gady Mvoukani**

L'histoire

Depuis 2012, la Plateforme pour la gestion durable des forêts (PGDF), qui regroupe soixante organisations de la société civile congolaise, a participé activement aux différentes étapes de la réforme de la législation forestière. A travers son Groupe de travail juridique (GTJ), composé de différents experts de la société civile, surtout de juristes, mais aussi d'ingénieurs forestiers et d'environnementalistes, la PGDF a produit une série d'analyses juridiques et de recommandations sur les moutures successives de l'avant-projet de loi portant régime forestier et ses textes d'application produits par le Ministère de l'économie forestière. Sa participation effective a toutefois rencontré des obstacles en raison de calendriers de consultation peu transparents et souvent serrés et de nombreuses relectures de l'avant-projet de loi même après sa validation par toutes les parties prenantes en 2014.

La stratégie

En février 2017 – alors que l'avant-projet de loi était encore en relecture au Ministère – la société civile, soucieuse du faible niveau de prise en compte de ses contributions, a entrepris un plaidoyer auprès des parlementaires congolais. Cette collaboration naissante a d'abord fait l'objet d'activités de sensibilisation des députés et des sénateurs sur les problématiques prioritaires identifiées par la société civile en lien avec les droits des communautés locales et populations autochtones et la

gestion durable des forêts. La société civile a ensuite conduit des activités de plaidoyer sur des dispositions spécifiques encadrant la foresterie communautaire, le consentement libre, informé et préalable (CLIP) ou encore le partage des bénéfices et la conversion des forêts.

Ainsi, les activités suivantes ont été organisées avec les parlementaires et leurs collaborateurs techniques de la Commission environnement et développement durable de l'Assemblée nationale et de la Commission santé, affaires sociales, famille, genre et développement durable du Sénat :

- une table ronde de sensibilisation, en février 2017, sur l'encadrement du déboisement et de la foresterie communautaire par l'avant-projet de loi,
- un atelier de suivi sur les dispositions de l'avant-projet de loi concernant la foresterie communautaire, le déboisement et le partage des bénéfices en janvier 2018, et
- la mise en place d'un comité de suivi permanent composé de quatre délégués désignés par les présidents des deux commissions parlementaires et de membres du GTJ, se réunissant pour des échanges d'informations sur l'avancement de l'adoption du projet de loi, après sa transmission au parlement en avril 2019, et pour présenter les contributions de la société civile.

L'évolution du processus avec l'intégration de nouveaux concepts dans le projet de loi tels que le partage de production mais également le retrait du

CLIP a renforcé le plaidoyer qui se développait, en intégrant le secteur privé dans la dynamique. C'est ainsi qu'a été organisé, en juin 2019, un déjeuner parlementaire regroupant les parlementaires et leurs collaborateurs techniques, le secteur privé et la société civile. Cette démarche de plaidoyer conjoint a conduit la Commission finance et économie du Sénat, également en charge du projet de loi portant Code forestier, à auditionner à plusieurs reprises le Ministère et l'ensemble des parties prenantes, y compris la société civile, sur les dispositions encore en suspens.

Résultats

Au moment de la publication de ce guide, le projet de Code forestier a été adopté par l'assemblée nationale et le Sénat et est en attente de promulgation et publication officielle. Selon les informations disponibles, le plaidoyer ciblé et structuré de la société civile auprès des parlementaires paraît avoir conduit aux améliorations suivantes des dispositions du projet de loi par rapport au code forestier actuellement en vigueur :

- le CLIP est reconnu comme un principe de la gouvernance des forêts ;
- les communautés locales et les populations autochtones disposent de droits de gestion sur les « forêts communautaires » ;

- la procédure d'allocation des concessions forestières est conduite dans un cadre multipartite ;
- Les plans d'aménagement forestiers doivent être adoptés avec la participation des communautés locales et des populations autochtones ;
- Des règles sont introduites pour encadrer la conversion des forêts à un autre usage ;
- L'observation indépendante des forêts est reconnue légalement ;
- Une régime de propriété du carbone est introduit.

Ces améliorations semblent résulter différemment de l'effort de la société civile d'organiser des activités régulières plutôt que ponctuelles, de diriger les activités envers des parlementaires membres de commissions ciblées et de travailler étroitement avec leurs collaborateurs chargés de les conseiller sur les questions juridiques et environnementales. Les parlementaires ont joué un rôle clé pour réagir aux problématiques identifiées par les parties prenantes et enjoindre le Ministère à préciser le fondement de ses propositions législatives. Cette collaboration fructueuse entre la société civile et le législateur pourrait également avoir des effets à long terme en s'étendant à d'autres réformes à venir et permettant l'adoption de normes plus alignées aux standards internationaux de gestion durable des ressources naturelles.

3. L'équité entre les femmes et les hommes et le Land Rights Act : les droits des femmes à posséder et exploiter des terres coutumières au Libéria Lucia DS Gbala, Sagie F Kamara et J Awia Vankan

L'histoire

Avant l'adoption du Land Rights Act au Libéria, la sécurisation des droits fonciers sur les terres coutumières constituait un défi pour les membres des communautés des zones rurales, les femmes en particulier. Les pratiques coutumières voulaient que les terres soient héritées selon le lignage clanique patrilinéaire. Les femmes n'avaient quasiment aucun contrôle sur les décisions d'attribution et d'utilisation des terres coutumières, notamment concernant les questions d'héritage des terres coutumières. Beaucoup ont identifié cette pratique comme étant contraire aux dispositions de l'Article 22 de la

Constitution du Libéria de 1986, laquelle prévoit que « toute personne [citoyenne libérienne] dispose du droit de propriété individuelle ainsi que collective. »

Dans le même temps, d'autres soutenaient que cette pratique coutumière consistant à refuser des droits de décision, de propriété et de possession sur les terres était conforme à la Constitution, laquelle reconnaît les pratiques et les traditions coutumières. Ceux-là estimaient que l'article 22 de la Constitution de 1986 ne s'appliquait qu'à la propriété privée et non à la propriété coutumière du foncier, étant donné que l'État ne s'était pas encore dessaisi des terres coutumières au profit des communautés ou de leurs membres.



En règle générale, les titres fonciers au Libéria sont formellement reconnus par l'État en vertu d'un acte notarié. Voici les moyens par lesquels toute personne peut acquérir un titre foncier sur une parcelle:

- l'achat d'une terre au gouvernement du Libéria ou par la chaîne de titres remontant au propriétaire originel ayant acheté la terre au gouvernement,
- la transmission du titre par héritage, à travers les dernières volontés ou le testament du propriétaire,
- la transmission par la dévolution successorale et le droit de succession en vertu du mariage coutumier, ou
- la transmission du titre en vertu de dispositions statutaires relatives à la succession de la propriété réelle et personnelle au(x) plus proche(s) parent(s) en cas de successions ab intestat.

La sécurité foncière individuelle sur les terres coutumières posait d'autant plus de problèmes pour les filles et les femmes des familles traditionnelles. Par exemple, les membres des communautés (essentiellement les hommes) ont investi au fil des ans dans des plantations à long terme sur des terres coutumières dont leurs familles peuvent éventuellement hériter. En pratique, les droits d'une fille à hériter des cultures de son père sont soumis à la décision de ses autres parents hommes tels que ses frères et, parfois, ses oncles. De même que, souvent, les femmes sont autorisées à hériter des terres de leurs maris si elles acceptent de demeurer avec la famille du défunt et de se remarier avec l'un des frères de ce dernier ou un autre de ses parents homme.

Résultats

Finalement, étant donné la nature de la propriété et de l'utilisation des terres coutumières par les membres des communautés, le Libéria a reconnu l'importance du rôle des communautés dans la gestion des ressources forestières des terres coutumières en adoptant deux lois : la loi de réforme forestière nationale (NFRL) en 2006 et la loi relative aux droits des communautés eu égard aux terres forestières (CRL) en 2009.¹¹ Celles-ci reconnaissent également le droit des femmes à exprimer leurs opinions concernant la gestion des ressources forestière coutumières. **La Section 4.2** de la NFRL charge l'agence de développement forestier (Forest Development Authority) de s'assurer que les intérêts des femmes et des jeunes sont équitablement représentés dans le comité national sur la gestion de forêts (Forestry Management Advisory Committee), tandis que la CRL et ses textes d'application prévoient que, parmi les représentants qui les composent, « au moins une femme » doit être présente dans les organes de gestion des forêts.

Les OSC ont présenté leurs contributions au Land Rights Act (LRA) de 2018, participant ainsi à faire avancer le processus. Ce texte octroie des droits de propriété sur les terres coutumières aux communautés ayant exploité et détenu la terre à des fins coutumières ou socioculturelles sur une durée minimum de 50 ans, et reconnaît les droits des femmes à gérer et utiliser les terres coutumières. L'article 34.3 prévoit que « tous les membres des communautés [...] disposent de droits égaux d'utilisation et de gestion des terres coutumières, quel que soit leur âge, genre, appartenance ethnique, religion ou handicap ».

¹¹ Dont les dénominations officielles sont : National Forestry Reform Law de 2006 et Community Rights Law with Respect to Forest Lands de 2009.

4. En Côte d'Ivoire, la mise en place d'un Groupe de Travail Juridique permet une participation multi-acteurs à la réforme forestière **Raphael Kouamé Kra**

L'histoire

Dans le cadre d'un processus de réforme mené depuis 2016, le Ministère des Eaux et Forêt (MINEF) a entrepris l'élaboration de projets de décrets d'application du code forestier de 2014 avant de procéder à la réforme complète du Code forestier et de ses textes d'application depuis 2018. Un nouveau code forestier a été promulgué en 2019 et le travail sur les textes d'application se poursuit.

Les OSC réunies au sein de la Plateforme OI-REN (Observatoire Ivoirien pour la gestion durable des Ressources Naturelles) participent activement à cette réforme. Un Comité Technique a été mis en place pour travailler sur les questions juridiques et de plaidoyer. Ce comité (comparable à un groupe de travail juridique) se réunit de façon régulière pour élaborer les amendements juridiques ébauchés par l'OI-REN dans le cadre de la participation de la plateforme au processus de réforme.



La stratégie

Le Comité Technique travaille sur les contributions de la société civile sur les projets de textes d'application proposés par le MINEF. Il peut parfois aussi prendre l'initiative de l'élaboration de dispositions et de textes d'application, comme sur l'observation indépendante, le partage de bénéfice ou la participation des communautés à la gestion de forêts. Mais le processus n'a pas toujours été transparent. Par exemple, en 2016-2017, le ministère a manqué de communiquer la méthodologie et le calendrier à toutes les parties prenantes. L'OI-REN a donc engagé des actions de plaidoyer, par le biais de lettres ouvertes et de rencontres avec le ministère, pour exiger une meilleure participation des parties prenantes.

En avril 2019, un projet de loi a été déposé devant le parlement. À défaut de pouvoir continuer à faire des contributions auprès du MINEF, les OSC ont organisé le 15 avril 2019 un atelier avec une commission de l'Assemblée Nationale pour discuter des problèmes identifiés dans les textes d'application prioritaires pour la société civile.

L'OI-REN travaille avec un groupe de travail juridique (GTJ) multi-acteurs pour faire entendre ses inquiétudes. Ce groupe est composé d'acteurs issus de l'administration, de la société civile et du secteur privé. Il fait le lien entre les processus APV-FLEGT et REDD+ et doit sa création à un protocole d'accord conclu entre le MINEF et la FAO en 2016.

Entre 2016 et 2017, le GTJ a élaboré sept projets de texte d'application relatifs aux processus REDD+ et APV-FLEGT soumis à l'appréciation des parties prenantes dans des ateliers régionaux.

En 2018-2019, le GTJ a été sollicité par le MINEF pour participer à l'élaboration du nouveau Code forestier. Le GTJ a entrepris l'élaboration de dix projets de textes d'application du code forestier, appuyant ainsi le MINEF pour la rédaction d'autres textes d'application et l'élaboration de la grille de légalité.



Résultats

D'une part, le Comité Technique a pu permettre aux OSC de faire des contributions constructives dans le cadre de la réforme. Un certain nombre de leurs préoccupations majeures ont d'ailleurs été prises en compte et reflétées dans le nouveau Code forestier et ses textes d'application. Le travail de plaidoyer a également porté ses fruits dans le processus de réforme, à travers notamment l'organisation d'un atelier de validation. La collaboration avec les agents ministériels a démontré que les OSC peuvent être des partenaires stratégiques pour les prochaines réformes. Le partenariat entre OSC et ministères n'a cependant pas été facile à construire et il pourrait bénéficier d'un protocole d'accord pour s'inscrire dans la durée.

D'autre part, la création du GTJ constitue un succès puisqu'il continue d'apporter une aide technique aux parties prenantes impliquées dans le processus de réforme. Le GTJ réunit divers profils de personnes travaillant dans le domaine de la gouvernance des forêts, lesquelles consultent leurs organisations respectives pour recueillir leurs points de vue sur les sujets en discussion. Le GTJ offre une interface unique entre le MINEF et les autres parties prenante en relayant entre eux les informations relatives au processus de réforme. Il reste toutefois un défi majeur à relever, qui est celui de trouver comment coordonner son programme de travail avec celui du ministère.

Conclusion

Bien qu'il n'existe pas une méthode unique pour mener à bien des réformes juridiques, les expériences législatives de certains pays laissent émerger quelques tendances clés. Ces dernières montrent que les réformes sont une condition préalable pour l'amélioration de la gouvernance forestière. La réforme et sa mise en œuvre sont essentielles pour la préservation des forêts et l'amélioration des moyens de subsistance de nombreuses populations. Disposer d'un processus de réforme de grande qualité est donc une première étape cruciale. Mais la conduite d'une réforme juridique est un processus long et rigoureux. Son succès dépend donc largement d'une planification solide et reposant sur des échéances réalistes.

Les réformes doivent faire l'objet d'une organisation en amont, avec un calendrier et des objectifs clairs. Elles doivent permettre la participation de toutes les parties prenantes, d'une manière inclusive, ouverte et transparente. Les textes produits par la réforme doivent être clairs, simples et cohérents, et identifier clairement les droits et obligations des acteurs impliqués dans le secteur forestier. De plus, ces textes doivent tenir compte du contexte juridique en vigueur, afin d'éviter toute contradiction avec les règles régissant les autres secteurs associés. Enfin, Les lois et les textes d'application doivent reconnaître des droits solides pour les communautés locales et comprendre les mesures de protection nécessaires pour faire respecter ces droits

Le Tableau 2 présente une liste des choses à faire et à ne pas faire pour mener à bien une réforme juridique.



Tableau 2 Les choses à faire et à ne pas faire dans les réformes juridiques du secteur forestier

À ne pas faire	À faire
<input checked="" type="checkbox"/> Ne pas commencer sans avoir réfléchi au meilleur moyen d'entreprendre la réforme.	<input checked="" type="checkbox"/> Élaborer en amont un calendrier et une méthodologie permettant une réforme participative.
<input checked="" type="checkbox"/> Ne pas conduire une réforme en l'absence d'objectifs clairs.	<input checked="" type="checkbox"/> S'appuyer sur la vision présentée dans un document de politique récent pour guider le processus de réforme.
<input checked="" type="checkbox"/> Ne pas démarrer sans avoir identifié les règles en vigueur auxquelles la réforme doit se conformer.	<input checked="" type="checkbox"/> Comprendre les modalités de création législative et réglementaire et les appliquer à la réforme.
<input checked="" type="checkbox"/> Ne pas démarrer sans avoir analysé les forces et faiblesses du cadre juridique existant.	<input checked="" type="checkbox"/> Analyser le cadre juridique existant et identifier ses conséquences sur la réforme.
<input checked="" type="checkbox"/> Ne pas entreprendre la réforme sans en informer le public.	<input checked="" type="checkbox"/> S'assurer que toutes les étapes de la réforme sont menées de façon transparente.
<input checked="" type="checkbox"/> Ne pas fixer un calendrier trop serré, qui priverait les parties prenantes de l'opportunité de participer.	<input checked="" type="checkbox"/> S'assurer que le calendrier est clair et raisonnable et qu'il permet la participation significative du public.
<input checked="" type="checkbox"/> Ne pas exclure de parties prenantes, ni ne consulter que certaines d'entre elles dans le but de limiter la durée des discussions sur la réforme.	<input checked="" type="checkbox"/> Identifier toutes les parties prenantes pertinentes et les consulter tout au long de la réforme, notamment les organisations de la société civile nationales et locales, ainsi que les populations locales. Adapter les supports ou moyens de communication pour permettre la participation de tous et toucher une audience large, y compris au niveau local.
<input checked="" type="checkbox"/> Ne pas tenir compte uniquement des intérêts de l'administration forestière.	<input checked="" type="checkbox"/> Consulter les autres administrations sectorielles concernées afin d'assurer une approche coordonnée.
<input checked="" type="checkbox"/> Ne pas démarrer sans avoir anticipé les coûts que la réforme impliquera.	<input checked="" type="checkbox"/> Prévoir un budget suffisant pour conduire la réforme à terme.
<input checked="" type="checkbox"/> Ne pas désigner qu'une seule personne au niveau ministériel pour mener la réforme.	<input checked="" type="checkbox"/> Favoriser un processus ascendant (bottom-up) qui reflète les pratiques et besoins des populations locales.
<input checked="" type="checkbox"/> Ne pas ignorer comment la réforme devra s'inscrire dans le cadre juridique plus large.	<input checked="" type="checkbox"/> S'assurer que le texte en cours de révision est conforme aux dispositions qui lui sont supérieures dans la hiérarchie des normes et conforme aux autres lois sectorielles qu'il affecte.
<input checked="" type="checkbox"/> Éviter de rédiger de dispositions trop génériques.	<input checked="" type="checkbox"/> Veiller à choisir les formulations de toutes les dispositions juridiques avec précaution pour s'assurer qu'elles ont effectivement une fonction juridique.
<input checked="" type="checkbox"/> Ne pas élaborer la loi en rédigeant les dispositions de façon illogique et éparpillée	<input checked="" type="checkbox"/> Élaborer la loi d'une manière qui facilite sa compréhension
<input checked="" type="checkbox"/> Ne pas ignorer les leçons à tirer de la réforme, qui serviront à façonner les processus futurs	<input checked="" type="checkbox"/> Prévoir, dans le processus de réforme, des outils de suivi et d'évaluation qui permettront ensuite de tirer des leçons utiles pour les prochaines réformes

Références

Arnstein, SR (1969) 'A ladder of citizen participation.' Journal of the American Planning Association 35(4), <https://bit.ly/2xa2Lcy>

ClientEarth (2019) « Les communautés au cœur de la gestion des forêts : Comment la loi peut-elle faire la différence ? » ClientEarth, <https://pubs.iied.org/G04397/>

FAO (2005) « Rationalizing the policy and legal environment. » Best practices for improving law compliance in the forest sector, FAO Forestry Paper 145, www.fao.org/3/a0146e/a0146e00.htm

Satyal, P (2017) « Assessing civil society participation in REDD+ and FLEGT : case study analysis of Cameroon, Ghana, Liberia and the Republic of Congo. » University of East Anglia, <https://bit.ly/2XccREt>

Syam, P (2014) « What is the difference between common law and civil law? » School of Law, Washington University in St Louis, <https://bit.ly/2RgMMjP>

Contacts

Tanja Venisnik

Law and Policy Advisor

Email tvenisnik@clientearth.org

Tel +44(0)20 3030 5931

Benjamin Ichou

Law and Policy Advisor

Email bichou@clientearth.org

Tel +44(0)20 3030 5953

ClientEarth est une organisation de droit de l'environnement à but non-lucratif.

Nous sommes des avocats engagés travaillant à l'interface entre le droit, les sciences et les politiques. Nous utilisons la force du droit pour élaborer des stratégies et des outils juridiques pour résoudre les grands problèmes environnementaux.

ClientEarth est financé par le soutien généreux de fondations, de bailleurs de fonds institutionnels et d'individus engagés.

Beijing

2-506 Kunsha Center
No.16 Xinyuanli
Chaoyang District
Beijing 100027
China

Berlin

Albrechtstraße 22
10117 Berlin
Germany

Brussels

60 Rue du Trône (3rd floor)
Box 111050
Ixelles
Brussels

London

Fieldworks
274 Richmond Road
Martello St Entrance
London E8 3QW

Madrid

García de Paredes
76 duplicado
1º Dcha
28010 Madrid
Spain

New York

401 Park Ave S Fl 10
New York
NY 10016
USA

Warsaw

Zurawia 45
(staircase B, 2nd floor)
00-680 Warsaw
Poland

www.clientearth.org

ClientEarth is a company limited by guarantee, registered in England and Wales, company number 02863827, registered charity number 1053988, registered office 10 Queen Street Place, London EC4R 1BE, with a registered branch in Belgium, N° d'entreprise 0894.251.512, and with a registered foundation in Poland, Fundacja ClientEarth Poland, KRS 0000364218, NIP 701025 4208

