

# RÉFORME DES LOIS URBAINES EN AFRIQUE

GUIDE PRATIQUE

**UN HABITAT**  
FOR A BETTER URBAN FUTURE

**Cities Alliance**  
Cities Without Slums



**Urban LandMark**  
making urban land markets work for the poor



**AFRICAN CENTRE FOR CITIES**  
urbanism from an African perspective



**Auteurs : Stephen Berrisford et Patrick McAuslan**

Publié par l'African Centre for Cities (ACC), Cities Alliance, le Programme des Nations Unies pour les établissements humains (ONU-Habitat) et Urban LandMark.

**African Centre for Cities**, University of Cape Town, Environmental & Geographical Science Building, Upper Campus, Rondebosch, 7701, Afrique du Sud

**Cities Alliance**, Rue Royale 94, 3e étage, 1000 Bruxelles, Belgique

**ONU-Habitat**, United Nations Avenue, Nairobi, Kenya

**Urban LandMark**, s/c Council for Scientific and Industrial Research – Built Environment, Meiring Naudé Road, Pretoria, 0001, South Africa

ISBN 978-0-620-81846-9  
© Stephen Berrisford 2017

Réalisation, y compris édition, conception et mise en page par Clarity Editorial cc.

Tous droits réservés. Aucun extrait de cette publication ne peut être reproduit ou transmis, sous quelque forme et par quelque moyen que ce soit, sans l'autorisation préalable des éditeurs.

# TABLE DES MATIÈRES

<b>Avant-propos et remerciements</b>	<b>2</b>
<b>Introduction</b>	<b>3</b>
But de ce guide	6
Caractéristiques du droit urbain en Afrique subsaharienne	8
Le droit urbain en Afrique subsaharienne	9
<b>Une nouvelle approche de la réforme des lois urbaines</b>	<b>10</b>
Les déclencheurs de la réforme des lois urbaines	11
Éléments à prendre en considération lors de la mise en oeuvre des réformes	14
<b>L'importance d'une véritable consultation des parties prenantes</b>	<b>22</b>
Principaux groupes de parties prenantes	23
Éléments à prendre en considération lors de la consultation des principales parties prenantes	26
<b>Préparation concrète de l'élaboration de nouvelles lois urbaines</b>	<b>32</b>
Établir un cahier des charges	33
Déterminer le problème	36
Esquisser trois solutions juridiques envisageables	40
Produire un document d'orientation	45
<b>Caractéristiques d'une législation urbaine efficace</b>	<b>46</b>
<b>Transférer la responsabilité aux responsables politiques</b>	<b>50</b>
Principales étapes de la procédure législative	50
<b>Appliquer les nouvelles lois urbaines</b>	<b>52</b>
<b>Surveiller les effets de la nouvelle loi et procéder à des ajustements</b>	<b>53</b>
Indicateurs pour mesurer l'impact	53
Fonctions de suivi et d'évaluation	54
Modèles de rapport	54
<b>Conclusion</b>	<b>55</b>
<b>Notes et références bibliographiques</b>	<b>56</b>

# Avant-propos et remerciements

L'idée de ce guide a vu le jour lors d'un atelier qui s'est tenu au Bellagio Center de la Fondation Rockefeller en Italie, en juillet 2012. L'atelier était organisé par l'African Centre for Cities dans le but de mettre sur pied une plateforme pour la réforme des lois urbaines dans les pays d'Afrique subsaharienne.

Les discussions lors de l'atelier ont abordé des questions très diverses. Une idée fondamentale s'en est dégagée : même si l'on reconnaît généralement que les lois urbaines utilisées pour gouverner, planifier, gérer et financer les villes africaines sont profondément imparfaites, le seul fait d'établir ce constat ne suffit pas à contribuer à améliorer la situation. Nous devons également améliorer les processus de conception, de rédaction et d'application des nouvelles lois.

Fort de plus de 40 ans d'expérience dans la conception, la rédaction et l'application des législations urbaines en Afrique et ailleurs, le regretté professeur Patrick McAuslan affirmait à Bellagio qu'il ne sert à rien d'élaborer des lois qui mettent en place de nouveaux outils et instruments juridiques pour relever les défis urbains si les processus d'élaboration des lois sont si défectueux que les nouvelles lois ont peu de chances, si tant est qu'elles en aient, d'être appliquées. Aussi la décision a-t-elle été prise de produire un guide qui serait axé sur les processus à travers lesquels les lois sont conçues, rédigées et traitées.

Les villes africaines sont confrontées à des problèmes titanesques qu'il est impératif de résoudre de toute urgence. Mais en

l'absence d'un cadre juridique solide et viable capable d'apporter un changement fondamental aux modes actuels de gouvernance, de gestion et de planification, ces problèmes restent en souffrance. Une meilleure législation urbaine est l'un des impératifs (et pas le seul) à assurer pour que les villes africaines puissent réaliser une croissance économique durable et équitable qui ne fait pas d'exclus.

L'élaboration de ce guide n'a pas été une tâche aisée, principalement en raison du décès, en janvier 2014, de Patrick McAuslan, une mine d'informations irremplaçable en matière de réforme des lois urbaines en Afrique. Fort heureusement, Patrick était un auteur prolifique qui a largement publié sa science dans divers ouvrages et articles. Il considérait en effet sa contribution au présent guide comme l'expression de sa conviction selon laquelle ceux d'entre nous qui travaillent sur le terrain aux réformes des lois urbaines ont l'obligation morale de consigner et de partager leurs expériences et leurs points de vue. Le présent guide a pour objectif de permettre à un plus grand nombre de personnes de s'inspirer des idées de Patrick et des nôtres – mais aussi de les adapter et de les remettre en question au besoin – plutôt que devoir partir de zéro. Néanmoins, il a été difficile de coécrire sans coauteur, et la sagesse, l'humour et, bien sûr, l'immense expérience de Patrick m'auront manqué durant les deux dernières années de rédaction de ce guide.

Le présent guide sur la réforme des lois urbaines en Afrique subsaharienne doit son existence au soutien reçu de nombreuses institutions et personnes. Mark Napier de Urban LandMark a permis la mise à



Patrick McAuslan et Stephen Berrisford au Bellagio Center de la Fondation Rockefeller en juillet 2012.

disposition des fonds de démarrage pour lancer le projet, sur les ressources financières que cette institution a reçues de l'UKaid. Cities Alliance et ONU-Habitat ont plus que complété ces fonds. Bien entendu, l'aide de la Fondation Rockefeller pour l'organisation de l'atelier de lancement au Bellagio Center a également été précieuse.

Le guide a bénéficié des avis éclairés d'un groupe de référence composé de Julian Baskin (Cities Alliance), Matt Glasser (ancien employé de la Banque mondiale travaillant aujourd'hui au Centre for Urban Law and Finance in Africa), Robert Lewis-Lettington (ONU-Habitat), Pr Ambreena Manji (Université de Cardiff), Mark Napier (précédemment en poste à Urban LandMark et aujourd'hui au Council for Scientific and Industrial Research à Pretoria), Pr Peter Ngau (Université de Nairobi) et Pr Vanessa Watson (Université du Cap). Nous exprimons toute notre

reconnaissance à ces personnes pour nous avoir accordé de leur temps et pour avoir bien voulu partager leurs idées avec nous.

Les lecteurs de ce guide sont priés de garder à l'esprit qu'il n'existe pas de solution instantanée aux problèmes relatifs aux lois urbaines. Les villes et les systèmes juridiques sont trop complexes pour que de telles solutions soient possibles. Cela dit, ce guide peut aider les professionnels du domaine, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur des administrations publiques, à concevoir et à piloter des processus d'élaboration de lois urbaines qui, à tout le moins, évitent les erreurs du passé et qui, idéalement, établissent de nouvelles bases de référence pour des lois urbaines efficaces qui répondent à des besoins précis.

**Stephen Berrisford,**  
**Le Cap**  
Avril 2017



# Introduction

Le rythme et l'ampleur extraordinaires de la croissance urbaine prévue en Afrique d'ici 2030 soulignent la nécessité urgente d'élaborer des lois et des réglementations urbaines qui créeront et façonneront des villes qui fonctionnent plus efficacement et réservent un traitement plus équitable aux personnes. De nouvelles infrastructures urbaines doivent être fournies, de nouvelles zones de croissance urbaine doivent être aménagées, et de nouveaux systèmes de gouvernance et de gestion des villes doivent être mis en place. Et tout cela dans le respect de lois qui apportent de la clarté, donnent voix au chapitre à tout un chacun d'une manière équitable, préparent les villes à un avenir résilient au changement climatique et créent des systèmes efficaces de prise de décision et d'administration. Et cela doit se faire rapidement.

Le rythme auquel les villes africaines se développent et l'ampleur des problèmes de gouvernance et de gestion urbaines appellent des mesures immédiates pour enrayer des pratiques de gouvernance inefficaces et profondément enracinées. Pour être efficaces, les lois urbaines doivent :

- **Être pragmatiques.** Les lois urbaines doivent établir des normes comportementales que les personnes, les organisations et les gouvernements sont en mesure de respecter de manière réaliste. Elles doivent également prendre en compte les ressources disponibles pour les faire appliquer. Ce qui ne signifie pas que les nouvelles lois ne devraient pas établir des normes de comportement humain qui sont plus élevées que les pratiques déjà établies,

**LES LOIS URBAINES DOIVENT ÊTRE PRAGMATIQUES, ADAPTÉES ET ÉVOLUTIVES, TOUT EN PROTÉGÉANT LE DROIT DE TOUS LES CITOYENS DE VIVRE ET DE TRAVAILLER DANS UNE VILLE**

mais simplement qu'elles ne sauraient être excessivement exigeantes.

- **Donner effet et force au droit de tous les citoyens de vivre et de travailler dans une ville.** De nombreux gouvernements coloniaux et post-coloniaux ont tenté de limiter le nombre de personnes vivant dans les villes et les possibilités de travail offertes aux citoyens. Dans les contextes où de telles lois sont encore en vigueur, elles empêchent effectivement certains groupes de populations – en particulier les pauvres – de tirer parti des avantages de la vie citadine.
- **Être adaptées et évolutives.** Il est important d'établir un cadre juridique applicable pour gérer à la fois la croissance des villes et la planification et la gestion régulières de ces dernières. Les lois urbaines doivent donc aussi bien répondre aux besoins réels de chaque ville d'un pays qu'être facilement applicables dans les différents types de ville qui existent.

L'expression « ville africaine » a un emploi limité, tout comme celle de « pays africain ». Ces expressions indiquent la position géographique d'une ville ou d'un pays – en Afrique –, mais ils ne rendent pas justice à la diversité économique, politique, culturelle et physique des villes et des pays du continent. Cela dit, il existe des défis et des conditions communs à la plupart des villes du continent. Les pays africains sont pour la plupart dominés par une grande ville, en principe la capitale. Il est crucial, pour les économies nationales et les populations urbaines en expansion, de faire en sorte que ces villes fonctionnent mieux, soient plus ouvertes aux citoyens et créent des emplois de manière plus efficace. Cette observation tient également pour les villes secondaires et les petites villes, qui connaissent aussi une croissance rapide.

## BUT DE CE GUIDE

**CE GUIDE A POUR BUT DE RENFORCER LES EFFORTS DÉPLOYÉS POUR AMÉLIORER LE CADRE JURIDIQUE AU SEIN DUQUEL LES ZONES URBAINES SONT GÉRÉES, AMÉNAGÉES, GOUVERNÉES ET FINANCÉES DANS L'OPTIQUE DE CRÉER DES VILLES PLUS DURABLES, INCLUSIVES ET EFFICACES**

Ce guide vise à créer et à renforcer des processus législatifs qui consolident et garantissent les droits légaux de tous les résidents de zones urbaines à une administration équitable, à une vie en toute sécurité, à une activité permettant de gagner leur vie et à la participation pleine et entière aux possibilités économiques et culturelles qu'offrent les villes. Il n'entend pas résoudre tous les problèmes des villes africaines. Il s'emploie plutôt à renforcer les efforts déployés pour améliorer le cadre juridique au sein duquel les zones urbaines sont gérées, aménagées, gouvernées et financées dans l'optique de créer des villes plus durables, inclusives et efficaces.

Les lois urbaines les plus efficaces sont celles qui sont élaborées là où elles doivent être appliquées, par les personnes qui s'y conformeront et les feront appliquer. Elles doivent être déterminées par ce qui est nécessaire et possible dans ce contexte précis.

Des difficultés surviennent lorsque des lois sont élaborées – souvent par des conseillers extérieurs – sans tenir dûment compte du contexte. Ce guide a vocation à accompagner les initiatives de réforme des lois urbaines dans les pays africains et de permettre aux responsables gouvernementaux, aux experts locaux et aux membres de la société civile et du secteur privé de participer à l'élaboration de lois urbaines efficaces. Il a aussi vocation à aider les conseillers internationaux à réfléchir aux différentes manières de soutenir les réformes des lois urbaines afin de créer des villes qui prennent en compte tous leurs habitants – déjà établis ou nouveaux – dans la perspective d'un avenir urbain plus juste et plus durable.

Les systèmes juridiques varient d'une région à l'autre, la différence étant particulièrement marquée entre les traditions juridiques des pays anglophones et celles des pays lusophones et francophones. Ce guide soutient la réforme des lois urbaines dans les deux contextes, tout en reconnaissant que des questions juridiques distinctes se poseront inéluctablement sous différents cieux.





## ACCORDS INTERNATIONAUX SOUTENANT LES RÉFORMES URBAINES

### Le Programme de développement durable à l'horizon 2030

En 2015, l'Assemblée générale des Nations Unies a adopté le Programme de développement durable à l'horizon 2030, qui engage tous les États membres à atteindre 17 Objectifs de développement durable d'ici à 2030. Trois de ces objectifs sous-tendent la nécessité de réformer les lois urbaines :

- **L'Objectif 10** engage les gouvernements du monde à « réduire les inégalités au sein des pays et entre eux ».
- **L'Objectif 11** consiste à « faire en sorte que les villes et les établissements soient ouverts à tous, sûrs, résilients et durables ». Il est renforcé par 10 cibles, dont les deux qui suivent appellent des réformes juridiques urbaines du type envisagé dans le présent guide, à savoir :
  - ▶ Assurer l'accès de tous à un logement et à des services de base adéquats et sûrs, à un coût abordable, et assainir les quartiers de taudis.
  - ▶ Renforcer l'urbanisation durable pour tous et les capacités de planification et de gestion participatives, intégrées et durables des établissements humains dans tous les pays.
- **L'Objectif 16** engage les pays à « promouvoir l'avènement de sociétés pacifiques et ouvertes à tous aux fins du développement durable, assurer l'accès de tous à la justice et mettre en place, à tous les niveaux, des institutions efficaces, responsables et ouvertes à tous ». Les cibles de l'Objectif 16 portent, entre autres, sur la participation à la prise de décisions, l'accès à l'information et la promotion de l'État de droit.



### Le Nouveau Programme pour les villes

Le Nouveau Programme pour les villes, adopté à l'unanimité lors de la conférence Habitat III tenue à Quito en 2016, lance un appel sans équivoque à la réforme des lois urbaines. Dans le cadre du Nouveau Programme pour les villes, tous les pays africains se sont engagés à « promouvoir, dans les villes et les établissements humains, l'instauration de mécanismes institutionnels, politiques, juridiques et financiers en vue de mettre en place, en accord avec les politiques nationales, de grandes plateformes inclusives qui permettent la participation effective de tous aux mécanismes de prise de décisions, de planification et de suivi, ainsi qu'une participation citoyenne renforcée, notamment en matière d'offre et de production » (paragraphe 41).

Les pays se sont également engagés à prendre des mesures destinées à « mettre en place des cadres juridiques et des schémas directeurs, sur la base des principes de l'égalité et de la non-discrimination, afin de renforcer la capacité des administrations d'appliquer efficacement les politiques urbaines nationales, selon qu'il conviendra, et de les doter des moyens dont elles ont besoin en leur qualité de responsables et de décideurs, en veillant à assurer une décentralisation budgétaire, politique et administrative fondée sur le principe de subsidiarité.

## CARACTÉRISTIQUES DE L'AFRIQUE SUBSAHARIENNE URBAINE

Bien que l'Afrique se soit urbanisée plus tard que la plupart des autres continents, ses villes comptent plus d'habitants que les villes d'Europe, d'Australasie, d'Amérique du Nord ou d'Amérique du Sud. Seule l'Asie compte plus de citadins que l'Afrique.

**QUARANTE POUR CENT DES AFRICAINS VIVENT DÉJÀ DANS DES CENTRES URBAINS, ET CETTE PROPORTION DEVRAIT PASSER À 50 % D'ICI 2030**

Quarante pour cent des Africains vivent déjà dans des centres urbains, et cette proportion devrait passer à 50 % d'ici 2030. Malheureusement, la croissance économique ne suit pas le rythme de cette expansion urbaine rapide. Dans la plupart des pays, il existe une ville principale qui est quatre fois plus grande que sa suivante en taille. Cette ville revêt une importance politique et est souvent considérée comme une menace politique pour les intérêts nationaux.

Bien que les villes soient très diversifiées, elles présentent généralement les caractéristiques suivantes :

- Elles **abritent des travailleurs migrants** qui se déplacent régulièrement entre les zones urbaines et les zones rurales en quête d'opportunités économiques dans ces deux types de zone.
- Elles sont **entourées d'une zone qui n'est ni urbaine ni rurale**, où de nouvelles populations ont tendance à s'installer.
- **De vastes zones sont occupées « illégalement » par des citadins pauvres**, qui sont constamment menacés d'expulsion et de démolition de leurs habitations.
- **Les systèmes informels de production économique et d'organisation sociale prévalent**, ce qui donne lieu à des systèmes de pouvoir concurrentiels.
- **Les zones urbaines ont tendance à faire l'objet de ségrégation** en fonction des niveaux de revenus et parfois même des origines ethniques.
- **Les institutions économiques et politiques extractives sont entretenues et renforcées** par les élites politiques locales qui entendent ainsi consolider leur pouvoir économique et politique.

## Étude de cas

### L'influence coloniale sur les réglementations régissant la construction

#### LES LOIS RELATIVES À LA

construction dans certaines des anciennes colonies portugaises comportaient des mesures strictes pour réduire les dégâts causés par les séismes, même si le risque de tremblement de terre dans ces pays était – et reste – minimal. Dans le même ordre d'idées, un administrateur colonial de la capitale kenyane, Nairobi, a décidé un jour que la ville avait besoin d'un ensemble de règlements pour régir la construction. Toutefois, au lieu de rédiger de nouveaux

règlements, il se contenta de copier les règlements de sa ville natale d'Angleterre, Blackburn, remplaçant tout simplement « Blackburn » par « Nairobi ». En conséquence, les règlements régissant la construction à Nairobi exigeaient des toits capables de résister à un peu plus de 15 centimètres de neige. Bien que les exigences concernant la charge de neige aient été supprimées dans les années 1970, les règles de construction à Nairobi continuent d'ignorer

les exigences de construction des citadins pauvres. Cela est dû au fait que dans les pays en développement, les normes tendent à « servir davantage de moyen de satisfaction sociale que de moyen de prise en compte des besoins de la population en matière de logement par le maintien d'un niveau raisonnable de qualité de l'environnement. Elles sont tellement irréalistes qu'elles sont à juste titre ignorées par la majorité des personnes ».

- **Le marché foncier formel et les droits d'utilisation des terres sont fortement limités**, ce qui donne lieu à des prix élevés des terrains dans des enclaves bien situées.
- **Elles se développent** d'une manière qui fait fi des objectifs énoncés dans les politiques et plans officiels.
- **La gouvernance locale est défaillante.** L'État est incapable de fournir des services de base ou d'assurer la sécurité des citoyens. Conjugée à la prévalence de la pauvreté et des inégalités, cette situation donne lieu à des conditions de « bidonvilles » pour la plupart des habitants, dont l'expression des griefs se traduit par une augmentation de la violence urbaine, alourdissant davantage le fardeau qui pèse sur la ville et le pays.

Un grand nombre de ces caractéristiques trouvent leur origine dans les lois du passé colonial du continent. Dans les décennies qui ont suivi les indépendances, peu d'États africains ont été en mesure d'élaborer et de mettre en application des lois régissant le développement urbain de manière à améliorer efficacement ces caractéristiques de leurs villes.

**LES VILLES D'AFRIQUE SONT GÉNÉRALEMENT BRIDÉES PAR DES LOIS ET DES POLITIQUES INAPPROPRIÉES, INEFFICACES ET REDONDANTES QUI RÉGISSENT LEUR ADMINISTRATION**

## **LE DROIT URBAIN EN AFRIQUE SUBSAHARIENNE**

Les villes d'Afrique sont généralement bridées par des lois et des politiques inappropriées, inefficaces et redondantes qui régissent leur administration. Ces lois sont profondément ancrées dans les systèmes sociaux, économiques et politiques de chaque pays et souvent fondées sur le postulat selon lequel il existe un gouvernement national fort capable de les mettre en application. A titre d'exemple, de nombreuses lois foncières urbaines supposent que l'État a la capacité de gérer des baux fonciers à long terme ou des cessions de terres par le biais de

systèmes de cadastres. Ce n'est souvent pas le cas, d'où des incertitudes et une vulnérabilité juridiques.

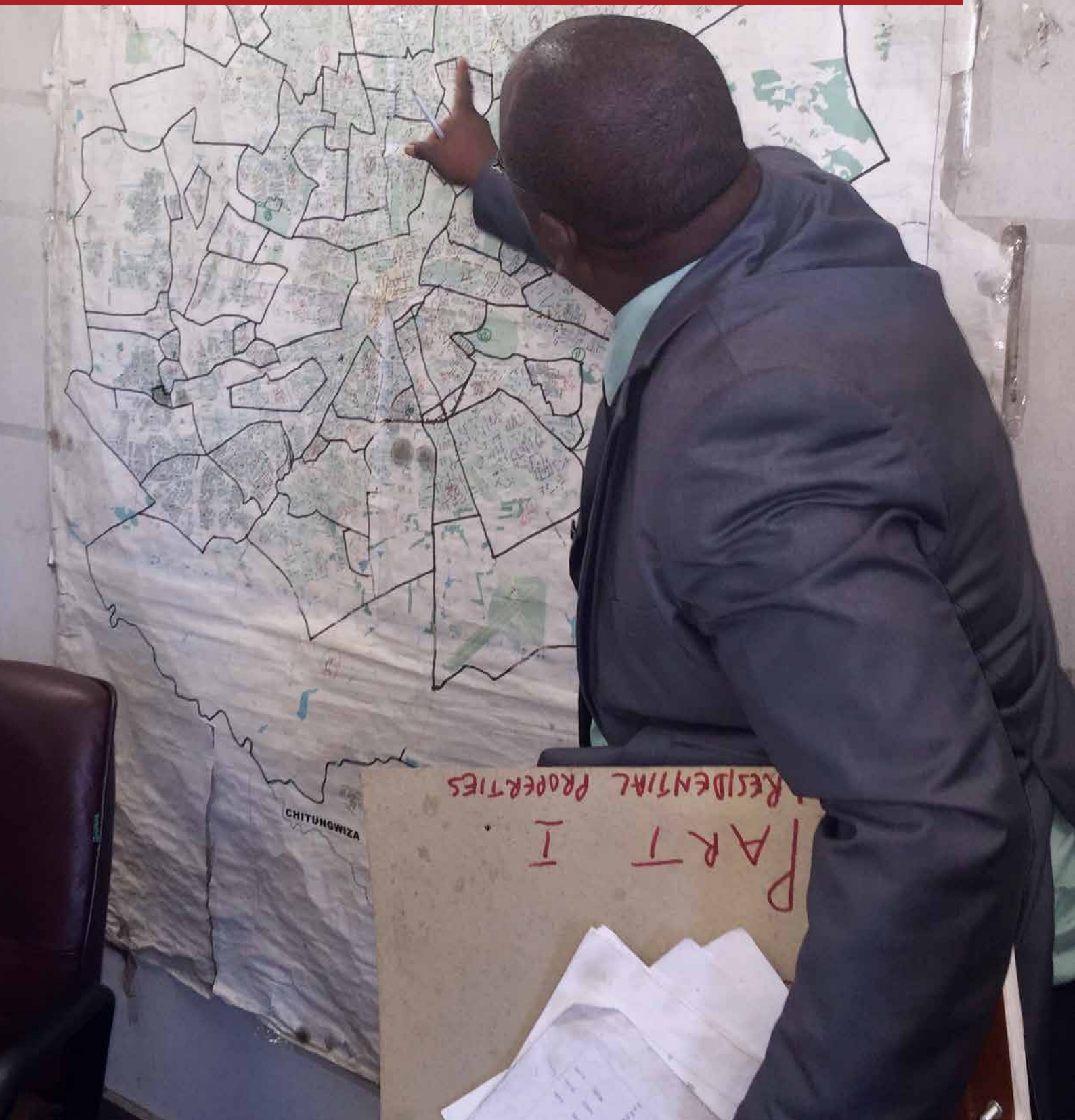
Au cours des deux dernières décennies, les pays africains ont été priés instamment de réformer leurs politiques, pratiques et lois urbaines afin de faire des villes des moteurs de croissance économique plus efficaces et de passer d'un système axé sur les activités extractives à un système de gouvernance urbaine plus ouvert et axé sur le développement. Bien qu'ayant pris des engagements au niveau mondial d'assurer une meilleure gestion urbaine, peu de pays ont apporté des changements remarquables à leur législation régissant la gouvernance urbaine et la gestion des terres<sup>1</sup>.

Dans certains cas, de nouvelles lois ont été rédigées et finalisées, mais n'ont pas été approuvées par les organes législatifs compétents. Dans les cas où de nouvelles lois ont été promulguées, seules quelques-unes ont été pleinement mises en application. Ce manque de changement productif est dû en partie à « l'exportation des règles et pratiques réglementaires des grandes puissances vers des États plus faibles »<sup>2</sup> – une pratique courante en droit économique international, mais qui s'est étendue au droit urbain en raison de l'importance de ce dernier dans la formulation du droit de la propriété. L'idée qui a souvent cours est que si un pays veut disposer d'un secteur de développement urbain et immobilier qui reflète celui des pays plus avancés, il doit également appliquer les lois de ces pays.

Les nouvelles lois urbaines peuvent s'inspirer de l'expérience internationale, mais elles ne doivent pas se laisser dominer par celle-ci. Les législateurs africains devraient plutôt accorder de l'attention au contexte dans lequel les lois des autres pays ont fonctionné : quels étaient dans ces pays les facteurs politiques, administratifs et juridiques qui ont conduit au succès (ou à l'échec) d'un type particulier de loi ? La réponse à cette question pourrait révéler ce qui pourrait fonctionner dans leur propre contexte. Les législateurs devraient également examiner le contenu et les principes des engagements mondiaux et en faire des mesures concrètes pour améliorer le droit urbain.

Ces engagements, qui sont manifestes dans le Programme 2030, dans le Nouveau Programme pour les villes et dans l'Accord de Paris, sont importants certes, mais ils ne peuvent être efficaces que lorsqu'ils traduits en dispositions légales fonctionnant dans l'environnement propre d'un pays.

# Une nouvelle approche de la réforme des lois urbaines



## L'AVENIR DES VILLES AFRICAINES DOIT ÊTRE FAÇONNÉ PAR DES LOIS QUI TIENNENT COMPTE DU VÉCU DES MÉNAGES ET DES ENTREPRISES

L'avenir des villes africaines doit être façonné par des lois qui tiennent compte du vécu des ménages et des entreprises. Ces lois doivent :

- Trouver un compromis raisonnable entre les coûts et les avantages liés au respect du droit.
- Tenir compte du contexte qui prévaut.
- Être le produit de processus consultatifs et ouverts à tous.
- Être ouvertes sur les plans économique et politique, tout en créant les conditions préalables de base de la croissance économique.
- Protéger les intérêts du public (en privilégiant les pauvres) face à des intérêts commerciaux et politiques plus puissants.
- Promouvoir une gouvernance urbaine stable et durable.
- Établir des contrats sociaux bien pensés entre les acteurs étatiques et non étatiques.
- Être conçues de telle manière que même un État ou une municipalité relativement fragile puisse les mettre en application efficacement.

## LES VILLES DOIVENT TROUVER DES SOLUTIONS EFFECTIVES ASSOCIANT DES LOIS DE TYPE OCCIDENTAL À DE NOUVELLES LOIS LOCALES ET CONJUGUANT LES ASPECTS DE CHACUN DE CES TYPES DE LOI

Une restructuration de la législation urbaine qui ne repose pas sur un ensemble global de principes tel que décrit dans le présent guide ne fera que perpétuer les problèmes liés à des lois qui sont inefficaces ou qui ont des conséquences perverses involontaires.

Les avis sur la meilleure approche pour élaborer de nouvelles lois urbaines se polarisent souvent en deux camps. L'un soutient que les villes africaines ont besoin de lois globales de type occidental, telles que celles que l'on trouve couramment dans les pays développés, tandis que l'autre fait valoir que les villes doivent obéir à des réglementations informelles locales, inframunicipales et communautaires, qui ont évolué en dehors du système juridique formel. L'avis du premier camp repose sur le postulat selon lequel il faut des lois sophistiquées pour des villes sophistiquées ; le second camp estime que le point de départ devrait être ce qui se dégage concrètement de la réalité.

Aucune de ces approches ne s'attaque de manière satisfaisante au problème en lui-même, bien que chacune d'elle présente des points forts. Des lois de type occidental sont souvent utiles pour gérer l'interface entre le développement, la gouvernance et la finance en zone urbaine, tandis que les modèles locaux émergents tendent à faire en sorte que les problèmes des communautés et des ménages soient pris en compte. Face aux problèmes auxquels elles sont confrontées, les villes doivent trouver des solutions juridiques conçues pour répondre à la complexité de ces problèmes. Il faut à cet effet combiner des lois de type occidental avec des lois locales nouvelles, en identifiant les aspects de chacun de ces types de lois qui sont efficaces, pour en sortir un modèle qui fonctionne.

L'ampleur des problèmes urbains est telle qu'il est tentant de concevoir des cadres réglementaires ambitieux qui intègrent tous les instruments juridiques imaginables dans chaque loi urbaine. Cette tentation présente le risque de paralyser l'administration et il faut y résister. Lorsque des lois irréalisables sont adoptées, les investisseurs du secteur privé perdent confiance, les ménages pauvres perdent diverses protections (en supposant que la loi intègre des éléments qui leur sont favorables), et les personnes physiques et morales finissent par choisir d'opérer en dehors du système formel. Au bout du compte, le système tout entier perd de sa légitimité et s'affaiblit, ce qui a des effets dévastateurs sur la croissance économique, l'inclusion sociale et la protection de l'environnement.

## LES DÉCLENCHEURS DE LA RÉFORME DES LOIS URBAINES

Une réforme législative est un processus difficile et onéreux qu'une d'administration ne lance que si elle a une raison impérieuse de le faire. Les événements déclencheurs peuvent survenir à l'intérieur comme à l'extérieur des frontières d'un pays. Parfois, les forces internes et externes se conjuguent pour appeler une réforme des lois urbaines.

Le type et la nature des déclencheurs des réformes des lois urbaines contribuent à déterminer les ressources qui seront disponibles pour soutenir le processus. Un gouvernement qui juge par lui-même que ces réformes sont nécessaires sera plus déterminé à mener le processus à terme. Cependant, un gouvernement qui accepte de modifier la législation urbaine à la suite d'une suggestion d'un partenaire de développement international (ou à toute autre forme de pression externe) fera souvent preuve de réticence à voir le processus aboutir, ce qui entraînera des efforts peu engagés et des résultats décevants.

### Déclencheurs internes

#### *Les protestations du public*

En réponse aux plaintes du public concernant un aspect de la gestion urbaine, par exemple un bâtiment qui s'effondre ou une crise sanitaire causée par un assainissement et un drainage médiocres, les autorités font souvent valoir qu'elles ont les mains liées par une législation inadaptée et inefficace. L'abandon de la loi existante et la rédaction d'un nouveau projet de loi sont alors proposés comme solution.

La pression du public à elle seule constitue rarement un déclencheur du changement. Elle peut, au mieux, aboutir sur le lancement formel d'un processus. Le suivi laisse alors souvent beaucoup à désirer. Cela dit, aucune réforme juridique ne sera concluante sans l'adhésion du public. Un tollé général autour d'une question est souvent un bon point de départ pour une réforme des lois urbaines. Les organismes qui représentent l'intérêt public, tels que les associations d'habitants ou les organisations patronales doivent alors se montrer vigilantes pour maintenir la pression jusqu'à la mise en application de la nouvelle loi.

#### *Les pressions de la part de la société civile et d'autres groupes organisés*

Les organisations de la société civile, en particulier celles qui s'appuient sur un large éventail de militants, peuvent exercer des pressions pour une réforme des lois urbaines avec succès. Par exemple,

## LES DÉCLENCHEURS DE LA RÉFORME DÉTERMINERONT LES RESSOURCES QUI SERONT MISES À DISPOSITION POUR SOUTENIR LE PROCESSUS

L'Uganda Land Alliance, une coalition de 68 organisations non gouvernementales et personnes physiques établie en 1995 – a fait pression, avec succès, en faveur d'une nouvelle législation urbaine qui reconnaît le régime foncier coutumier, l'enregistrement des intérêts des femmes sur les terres coutumières et le régime légal d'occupation des terrains dit « mailo » (terrains communaux). Au plus fort de la campagne, des membres de la coalition assistaient chaque jour aux sessions parlementaires et rencontraient régulièrement des membres du parlement et des fonctionnaires. Lorsque la coalition l'a jugé nécessaire, elle a rédigé des clauses pour les questions litigieuses et a convaincu des parlementaires acquis à leur cause de défendre lesdites clauses au parlement. Il est plus facile d'amener des législateurs à approuver un projet de loi présenté par des collègues parlementaires qu'un projet introduit par la société civile uniquement<sup>3</sup>. Malgré ces victoires, les autorités ougandaises ont résisté au changement, ce qui a atténué le succès de la réforme.

## LE PROCESSUS LÉGISLATIF DOIT ÊTRE PROTÉGÉ CONTRE LES ABUS OU L'EXPLOITATION PAR UN SEUL ET MÊME GROUPE

La prudence est de rigueur lorsqu'un seul et même groupe d'intérêt unique se fait le champion de la réforme de la législation urbaine. Le processus législatif doit être protégé contre les abus ou l'exploitation par un seul et même groupe, un cas de figure qui pourrait mettre en péril les intérêts d'autres groupes.

#### *Les motivations politiques*

L'avantage d'une réforme des lois urbaines impulsée par des projets politiques tient au fait

que le processus a plus de chances d'être mené à terme. Les inconvénients en revanche sont les suivants :

- **Les réformes pourraient être soutenues à des fins purement politiques.** La promotion de la décentralisation des compétences en faveur des administrations locales, par exemple, pourrait profiter aux responsables politiques de certaines régions tout en défavorisant ceux d'autres régions. À mesure que les pays s'urbanisent, la composition de l'échiquier politique en fonction des partis peut évoluer, ce qui peut aussi influencer sur les motifs qui se cachent derrière la réforme des lois urbaines.
- **L'engagement politique pourrait être porté par un seul ministre, un seul parti politique, ou une simple faction au sein d'un parti.** Et au fur et à mesure que l'échiquier politique du pays se recompose, l'engagement politique en faveur de la réforme s'étiolé. Cette vulnérabilité souligne la nécessité de s'assurer qu'un large éventail de parties prenantes soutient toute nouvelle loi. Un soutien large réduira également la probabilité qu'un seul et même groupe d'intérêts accapare la réforme et privilégie les intérêts de ce groupe par rapport à ceux du public dans le texte de loi définitif.

#### **Les modifications constitutionnelles**

Parfois, une modification constitutionnelle entraîne des changements de vaste portée dans la législation urbaine. Cela est particulièrement vrai lorsque les pouvoirs de l'administration locale changent, comme en Afrique du Sud, où il a fallu que la Cour constitutionnelle intervienne, en 2010<sup>4</sup>, pour résoudre un vieux problème constitutionnel, à savoir la détermination de ce qui constitue la « planification municipale » afin d'entamer la rédaction et la promulgation de la loi sur l'aménagement du territoire et la gestion de l'occupation des sols (Spatial Planning and Land Use Management Act) (2013), qui a profondément modifié le système de planification urbaine et régionale du pays. Avant cette décision, les gouvernements national, provinciaux et locaux se trouvaient effectivement paralysés lorsqu'il fallait lancer des réformes du droit urbain. Une fois les rôles de chaque échelon de gouvernement précisés, l'on pouvait alors s'attaquer sérieusement à la réforme<sup>5</sup>.

#### **Déclencheurs externes**

Les bailleurs de fonds et les organisations

financières internationales exigent ou encouragent souvent une réforme législative comme condition préalable à une aide financière ou à l'appui à un programme. D'une manière générale, cela signifie que des fonds sont également disponibles pour soutenir le processus de réforme législative, qui donne souvent lieu à une domination du projet par des conseillers et des consultants externes.

Pour qu'une initiative de ce type soit couronnée de succès, les conseillers et consultants externes doivent travailler en étroite collaboration avec leurs homologues locaux, en accordant une attention particulière aux pratiques locales et au contexte juridique et urbain du pays. Les tensions entre les participants locaux et étrangers peuvent ralentir le processus de réforme des lois urbaines. Ainsi, frustrés par ce qu'ils considèrent comme un manque de coopération de la part de leurs homologues, les conseillers externes contourneront les processus du projet et appelleront à la rescousse les autorités supérieures du pays ou de l'organisme de financement. Il en découle une rupture irrévocable de la confiance qui fait totalement dérailler le processus de réforme. D'autre part, les experts locaux peuvent être exaspérés par la réticence des conseillers étrangers à s'intéresser aux complexités locales. Ils font aussi parfois appel aux autorités supérieures pour se protéger contre ce qu'ils considèrent comme une ingérence insensible et irréfléchie.

**DES DÉCLENCHEURS EXTERNES DE LA RÉFORME DE LA LÉGISLATION URBAINE QUI NE TIENNENT PAS COMPTE DES BESOINS ET DES INTÉRÊTS DES PERSONNES PEUVENT ABOUTIR À DES LOIS INAPPROPRIÉES**

Les déclencheurs externes qui ne prennent pas en compte les besoins de toutes les parties prenantes peuvent aboutir à une législation biaisée qui lèse injustement l'une ou l'autre des parties, comme le montre l'étude de cas intitulée « Effet de l'influence extérieure sur les prêts hypothécaires en Tanzanie ».

**LORSQUE LA LOI FONCIÈRE** tanzanienne de 1999 est entrée en vigueur en 2001, les banques du pays se sont opposées à la section relative au droit hypothécaire, faisant valoir que la loi les empêchait de reprendre possession des terres d'un débiteur défaillant, alors que cela n'était que rarement le cas. Une évaluation critique de la situation a montré que leur plainte tenait probablement plus au fait que peu d'emprunteurs connaissaient leurs droits en vertu de l'ancienne loi, alors que la nouvelle loi les énonçait plus clairement.

Les banques ont entrepris des démarches auprès de la Banque mondiale. En 2002, le président de la Banque mondiale a exhorté la Tanzanie à réformer le droit

hypothécaire. Une demande à laquelle l'État tanzanien a accédé. Le procureur général a pris l'initiative (sans vraiment consulter le ministère en charge des questions foncières, qui comprenait parfaitement la portée de la loi sur les hypothèques) et, en collaboration avec des avocats basés à Londres, a produit ce qui allait devenir la loi portant modification de la loi sur les terres (*Land Amendment Act*) de 2004. Le cabinet de conseil londonien a affirmé que son projet de loi avait permis de moderniser la loi sur les hypothèques en Tanzanie, alors qu'il s'appuyait en fait sur la loi anglaise de 1925 sur les biens immobiliers, avec des amendements introduits en 1970 et 1973. En revanche, la loi de 1999 était fondée sur un rapport de 1991 de la

Commission anglaise du droit et sur un rapport de 1994 de la Commission néo-zélandaise du droit.

La loi de 2008 sur le financement hypothécaire (dispositions particulières) (*Mortgage Finance Act*), qui a été adoptée quatre ans plus tard, a modifié l'équilibre entre le créancier hypothécaire (les banques) et le débiteur hypothécaire (les emprunteurs) en faveur des banques. Beaucoup d'efforts ont été déployés à l'échelle internationale pour créer des conditions de concurrence égales entre les créanciers hypothécaires et les débiteurs hypothécaires en Tanzanie, et il semble que peu d'efforts aient été déployés pour protéger ces acquis face à une puissante influence extérieure.

### ÉLÉMENTS À PRENDRE EN CONSIDÉRATION EN ENGAGEANT DES RÉFORMES

Les cadres juridiques suivants établissent les paramètres de ce que peut faire une nouvelle loi :

- ▣ La constitution du pays
- ▣ La capacité judiciaire du pays
- ▣ Les traditions juridiques du pays (common law, droit civil, droit coutumier et régimes hybrides)
- ▣ La législation et les décisions existantes.

#### La Constitution

La constitution d'un pays est le point de départ de toute nouvelle loi urbaine. Souvent, la difficulté consiste à traduire des dispositions constitutionnelles générales en un texte de loi détaillé de droit commun. Le cadre constitutionnel d'un pays a une incidence sur les lois urbaines, car il détermine :

### LA FAÇON DONT LA CONSTITUTION D'UN PAYS RÉPARTIT LES COMPÉTENCES EN MATIÈRE DE GOUVERNANCE ET DE GESTION URBAINE ENTRE LES DIFFÉRENTS ÉCHELONS ADMINISTRATIFS INFLUE SUR LES CADRES JURIDIQUES URBAINS DU PAYS

- ▣ Les compétences et les fonctions des différents échelons de l'administration
- ▣ Le degré de protection accordé à la propriété privée
- ▣ La mesure dans laquelle les droits socioéconomiques sont reconnus.



### **Compétences et fonctions des différents échelons de l'administration**

La façon dont la constitution d'un pays répartit les compétences en matière de gouvernance et de gestion urbaine entre les différents échelons administratifs influe sur les cadres juridiques urbains du pays. Certains pays ont deux échelons d'administration (national et local) tandis que d'autres en ont trois (national, provincial/régional et local). Dans tous les pays, chaque échelon a des compétences et des fonctions qui lui sont réservées.

Le pouvoir centralisé est un héritage de l'administration coloniale qui perdure, bien qu'on ne le retrouve pas que dans des anciennes colonies. Les initiatives visant à promouvoir la décentralisation, souvent dans le cadre de programmes d'ajustement structurel externes, ont eu peu d'impact. Le Programme pour l'habitat de 1996, par exemple, préconisait la décentralisation considérée comme une exigence pour une gestion urbaine plus efficace (un appel réitéré en 2016 par le Nouveau Programme pour les villes). Cependant, de nombreux pays africains conservent le pouvoir au centre. Lorsque les compétences sont décentralisées, elles sont généralement soumises à des restrictions tellement rigoureuses qu'elles sont inutiles.

Les rédacteurs des nouvelles lois urbaines doivent faire preuve de prudence lorsqu'ils ont d'un côté un gouvernement national qui veut des pouvoirs centralisés et de l'autre des autorités locales, des entreprises et des groupes de citoyens qui veulent des pouvoirs décisionnels locaux plus forts. La tension entre ces groupes reflète invariablement les tensions politiques, économiques et parfois même culturelles qui existent dans le pays.

À mesure que les pays s'urbanisent et que les populations migrent des campagnes vers les villes, des changements politiques voient le jour. Ces changements se traduisent par la décision politique soit de promouvoir l'urbanisation (grâce à une législation qui facilite le développement urbain, décentralise la prise de décision vers les villes et oriente les fonds publics vers les infrastructures urbaines) soit d'investir dans les zones rurales (où le soutien politique est considéré comme plus fiable). Par exemple, lorsque l'opposition politique éthiopienne a pris le contrôle de l'administration de la ville d'Addis-Abeba lors des élections de 2005, le gouvernement central de l'époque a effectivement dissous l'administration municipale et mis en place une administration « intérimaire ». De même, en 1983, le président du Kenya, Daniel Arap Moi, a dissous le conseil municipal de Nairobi

en raison de la direction politique choisie par les électeurs de la ville. Chaque pays présente une dynamique politique qui doit être détectée et comprise afin que les nouvelles lois urbaines puissent apporter des réponses à ces tendances.

Alors que les gouvernements nationaux déploient parfois des efforts considérables pour renverser la décentralisation du pouvoir, dans d'autres cas, c'est la difficulté de mettre en oeuvre des réformes administratives ou de faire évoluer des pratiques enracinées qui bloque le processus. Au Nigéria, par exemple, le décret fédéral sur la planification urbaine et régionale (1992, mis à jour en 1999) a instauré un système d'urbanisme à trois niveaux, définissant les compétences et les dispositifs institutionnels respectifs pour le gouvernement fédéral, les États et les collectivités locales. En 2015, cependant, seul l'État de Lagos avait réussi à mettre en place les institutions nécessaires pour donner effet aux dispositions de cette loi<sup>6</sup>. En 16 ans, seul un État sur 36 était en mesure de mettre en oeuvre le nouveau système.

En Afrique du Sud, l'interprétation de la répartition constitutionnelle des compétences en matière de planification entre les autorités nationales, provinciales et locales a évolué. Au départ, ce sont les gouvernements provinciaux qui rédigeaient les lois sur l'aménagement urbain et régional pour réglementer les décisions municipales relatives à l'aménagement des terres. Au fil du temps et des décisions des tribunaux soulignant que les pouvoirs de décision relevaient de l'administration locale, le nombre de lois provinciales a diminué et les règlements municipaux se sont multipliés. La façon dont la constitution a été interprétée détermine le degré d'uniformité des procédures légales urbaines à travers le pays. Au lieu d'un ensemble de procédures pour chaque province, il existe maintenant – tout au moins en théorie – un ensemble de procédures propre à chaque municipalité<sup>7</sup>.

**UN SYSTÈME TOTALEMENT CENTRALISÉ OU TOTALEMENT DÉCENTRALISÉ NE SERA JAMAIS OPTIMAL. LES COMPÉTENCES DOIVENT ÊTRE PARTAGÉES, LES DIFFÉRENTS ÉCHELONS DE L'ADMINISTRATION SE CONTRÔLANT MUTUELLEMENT**



**ON ADMET DE PLUS EN PLUS L'EXISTENCE D'UN « CONTINUUM » DES DROITS FONCIERS POUR DIFFÉRENTS TYPES DE RÉGIMES, ALLANT DU RÉGIME FORMEL BIEN CONSIGNÉ PAR ÉCRIT À CELUI DE GROUPES INFORMELS OU D'INDIVIDUS**

Un système totalement centralisé ou totalement décentralisé ne sera jamais optimal. Chaque pays doit répartir les compétences entre les différents échelons de l'administration, tenant compte d'un éventail de forces politiques, géographiques et économiques. L'attribution d'une compétence ou l'assignation d'une fonction à un seul échelon de l'administration a rarement été payante. Idéalement, les différents échelons devraient se contrôler mutuellement, veillant à la responsabilisation dans la prise de décision.

### ***Droits de propriété***

La question des droits de propriété se trouve au coeur de la plupart des aspects du droit urbain. Dans quelle mesure la loi reconnaît-elle et protège-t-elle les droits de propriété privée sur des terrains urbains ? Dans quelle mesure permet-elle aux personnes ou aux ménages d'acquérir les terrains qu'ils occupent ou sur lesquelles ils vivent déjà ? Quel pouvoir une autorité gouvernementale a-t-elle pour imposer des restrictions à la manière dont des personnes qui détiennent des droits fonciers utilisent et aménagent ces terrains ? Les propriétaires de terrains urbains sont-ils en mesure

d'appliquer le prix du marché s'ils cèdent leurs terrains ou leurs bâtiments ?

L'administration est-elle autorisée à fixer la valeur financière des terrains et des bâtiments à utiliser comme base de l'impôt foncier municipal ? Si des mesures prises par l'administration entraînent une augmentation de la valeur des terrains ou des bâtiments d'un individu, les autorités peuvent-elles récupérer une partie de cette valeur ajoutée ?

Les réponses à ces questions résident dans la façon dont le droit urbain est conçu. La portée de l'impact de la législation urbaine sur les politiques publiques dépend de la manière dont la constitution protège les droits de propriété.

Alors que les décideurs sont confrontés à la complexité des droits fonciers et des droits de propriété dans les villes et alentours, le

« continuum » des droits fonciers est lui de plus en plus reconnu. Ce continuum marque un changement par rapport à l'hypothèse selon laquelle la propriété foncière ou les droits fonciers constituent une relation simple et sans ambiguïté. Le continuum prend plutôt en compte « les droits fonciers consignés par écrit et ceux qui ne le sont pas, formels comme informels, pour les individus et pour les groupes, y compris les pasteurs et les habitants de bidonvilles et autres établissements, qui peuvent être légaux ou illégaux »<sup>8</sup>.

Le concept de continuum des droits fonciers ne s'est pas encore frayé un chemin dans les constitutions nationales, bien que les pressions internationales pour qu'il soit intégré dans les lois urbaines (et autres lois) augmentent. Cette démarche est souvent entravée par la législation existante régissant l'administration des biens fonciers. À titre d'exemple, au Nigéria, le décret sur l'affectation des sols (Land Use Decree) (1978) confie le contrôle des terrains urbains aux gouvernements des États et celui des terrains ruraux aux collectivités locales. Il est donc difficile de reconnaître un continuum, en particulier dans les zones à expansion urbaine rapide, où les terres rurales deviennent des terrains urbains et où chaque échelon de l'administration garde jalousement son domaine de responsabilité afin d'essayer de tirer le maximum d'avantages financiers des augmentations des prix des terrains qui en découlent.

Lorsque de nouvelles lois foncières sont instaurées dans le but de promouvoir le développement de marchés fonciers urbains fonctionnels, on suppose souvent qu'elles doivent prévoir des titres fonciers individuels qui peuvent être achetés et vendus librement sur un marché ouvert. Lorsque les terres sont détenues selon différents régimes le long du continuum, une intervention juridique de ce type pose plus de problèmes qu'elle n'en résout. Les nouvelles lois foncières urbaines doivent examiner les différentes manières dont la terre est détenue et prévoir des approches pour chaque régime, en fonction des circonstances propres à chaque pays ou ville et en tenant compte des objectifs généraux des politiques publiques.

#### **Droits socioéconomiques**

L'Afrique du Sud a été la première à incorporer les droits socioéconomiques assortis d'une dimension urbaine dans la législation. Les droits au logement, au travail et à un environnement sûr, entre autres, ont été inclus dans sa constitution de 1996 et exprimés dans une législation spécifique. Cette

**LES LÉGISLATEURS SONT CENSÉS EXPRIMER CONCRÈTEMENT LES DROITS SOCIO-ÉCONOMIQUES DANS LES PAYS HAUTEMENT INÉGALITAIRES ET DISPOSANT DE FAIBLES CAPACITÉS DE MISE EN APPLICATION. DANS DE TELS CAS, IL Y A LIEU DE PROCÉDER À DES AMÉLIORATIONS PROGRESSIVEMENT**

tendance s'est poursuivie dans les constitutions d'autres pays, à l'instar de celle du Kenya de 2010 et de la Constitution de transition de 2011 de la République du Soudan du Sud.

L'instauration des droits socioéconomiques ajoute une dimension nouvelle au droit urbain. Par le passé, ceux qui rédigeaient les lois urbaines devaient veiller à ce que les nouvelles lois n'empiètent pas sur les droits des personnes<sup>9</sup>.

Aujourd'hui, dans les pays où la constitution garantit ces droits, les lois doivent favoriser une expression positive de ces droits. Des obligations spécifiques importantes sont assignées à certains organes étatiques pour les promouvoir activement. Les législateurs se retrouvent ainsi face à un défi, car ils doivent permettre l'expression des droits socioéconomiques dans des pays hautement inégalitaires ayant de faibles capacités de mise en application, deux facteurs qui compromettent la probabilité qu'une loi assure le respect des droits socioéconomiques.

La définition et la protection des droits socioéconomiques à travers une nouvelle législation urbaine constituent un processus de longue haleine qui ne peut être « réalisé que progressivement », pour emprunter une expression tirée de la Constitution sud-africaine.

## Étude de cas

### La promotion des droits de la femme dans la Constitution, vue par trois pays

#### LES CONSTITUTIONS DE

la Tanzanie, du Rwanda et de l'Ouganda diffèrent considérablement les uns des autres en raison de leur approche des droits de la femme. Ce traitement différent de la discrimination fondée sur le sexe ouvre des possibilités différentes de défense des droits de la femme dans des lois urbaines spécifiques.

La Constitution tanzanienne est ambiguë. L'article 12 stipule que « tous les êtres humains sont... en tous points égaux ». L'article 13 stipule que toutes les personnes ont droit, sans discrimination, à la protection et à l'égalité devant la loi. Toutefois, la définition de la discrimination ne mentionne pas spécifiquement la discrimination fondée sur le genre.

La Constitution rwandaise est plus explicite : l'article 9 engage l'État à veiller à ce que « les femmes occupent au moins 30 % des postes dans les organes de décision ». L'article 11 stipule que la discrimination fondée sur le « sexe... ou toute autre forme de discrimination est interdite et punissable par la loi », tandis que l'article 29 dispose que « toute personne a droit à la propriété privée ». L'article 185 institue un bureau qui a notamment pour fonction de « contrôler le respect des indicateurs de genre du programme visant à assurer l'égalité des sexes ».

La Constitution ougandaise va plus loin. L'article 33 ne dispose pas seulement que les femmes « ont droit à l'égalité de traitement avec les hommes et ce droit inclut l'égalité des

chances dans les activités économiques et sociales », mais il va jusqu'à consacrer le droit à la discrimination positive aux fins de résorber les déséquilibres créés par l'histoire, la tradition ou les coutumes. Enfin, elle interdit toute loi ou coutume contraires au bien-être ou aux intérêts des femmes.

D'un point de vue pratique, la rédaction de projets de loi relatifs au régime foncier faisant spécifiquement référence aux droits de la femme serait plus difficile en Tanzanie qu'en Ouganda, dont la constitution va au-delà de l'interdiction de la discrimination fondée sur le genre pour autoriser l'État à prendre des mesures de discrimination positive fondées sur le genre.



## Capacité judiciaire et indépendance

Le principe de la séparation des pouvoirs entre l'exécutif, le législatif et le judiciaire (où le pouvoir législatif élabore des lois, le pouvoir exécutif les applique, et le pouvoir judiciaire veille à ce que cette application soit équitable et conforme à la loi) fait souvent défaut dans les pays africains. Il est plus courant de voir un pouvoir judiciaire fortement influencé – voire intimidé – par l'exécutif qu'un pouvoir judiciaire indépendant capable de faire valoir son interprétation de la loi. Il existe des exemples de juges qui accomplissent leur travail sans craindre les intimidations et menaces, mais ceux-là sont l'exception.

**ÉVITER DE PLACER DES JUGES DANS UNE POSITION QUI LEUR PERMET D'EXERCER UN POUVOIR DISCRÉTIONNAIRE ILLIMITÉ, QUI OUVRIRAIT LA VOIE À DES INFLUENCES EXTÉRIEURES**

Cela influe considérablement sur la manière dont les lois urbaines sont élaborées. Dans la mesure du possible, il faut éviter de placer les juges (ou les magistrats ou les tribunaux coutumiers) dans une position qui leur permet d'exercer un pouvoir discrétionnaire illimité, qui ouvrirait la voie à des influences extérieures. Par exemple, les expressions ouvertes telles que « à moins que le contexte n'en décide autrement » sont à éviter ; les législateurs devraient plutôt tenir compte du contexte lors de la conception de l'ensemble de règles et instruments. À l'évidence, personne ne voudrait d'un système juridique urbain rigide et difficile à adapter. L'autorité qui décide doit pouvoir exercer un certain degré de discrétion. Le but est de trouver un juste milieu qui laisse une certaine discrétion, mais exclut des formulations qui confient aux officiers judiciaires la charge de prendre des décisions techniques, et les expose ainsi à des influences extérieures indues voire à la corruption.

Les officiers de justice sont généralement issus de la classe socioéconomique privilégiée. Ils ont invariablement une formation professionnelle et de bons revenus. En tranchant des problèmes juridiques urbains tels que les expulsions ou les différends entre propriétaires et locataires, il est possible que le prisme à travers lequel ils

examinent la question ne soit pas toujours objectif. Lorsqu'une loi urbaine est conçue pour modifier considérablement le fonctionnement du marché foncier d'une ville, les juges peuvent – consciemment ou inconsciemment – tenir compte de leur intérêt personnel sur ce marché avant de prendre une décision. Pour limiter ces éventualités, l'esprit de la loi doit être clair.

## Common law, droit civil, droit coutumier et régimes hybrides

Certains pays relèvent de la tradition de la common law, tandis que d'autres relèvent de la tradition du droit civil, et il existe de nombreuses variations d'un système à l'autre. Dans de nombreux pays, la distinction entre droit civil et common law est en train de disparaître, les caractéristiques communes occultant souvent les différences<sup>10</sup>.

**CEUX QUI RÉDIGENT LES LOIS URBAINES DOIVENT TROUVER DES MOYENS D'ASSOCIER LES LOIS FORMELLES AUX LOIS TRADITIONNELLES ET AUTOCHTONES ET AUX LOIS CONTEMPORAINES « INFORMELLES »**

Indépendamment de la tradition juridique sous-jacente d'un pays, la coexistence de lois formelles et de lois coutumières et autochtones généralement administrées par des chefs traditionnels, parfois dans des tribunaux traditionnels ou coutumiers, pose de plus en plus de problèmes aux personnes chargées de rédiger les lois urbaines. De nombreuses villes s'étendent vers des zones où le droit coutumier régit le régime foncier et l'occupation des sols. Le droit coutumier régit également certains aspects du droit de la famille – en particulier les relations entre les hommes et les femmes et la question de la succession – qui ont une incidence directe sur les terres et les biens urbains.

L'interface entre le droit formel et le droit coutumier est la plus évidente dans les zones périurbaines, mais elle apparaît également dans les établissements informels où, en l'absence de législation applicable, les habitants ont adapté des éléments du droit coutumier pour établir des lois contemporaines « informelles ». Ces lois naissent de « divers compromis qui, dans la pratique, fonctionnent.

Il existe différentes solutions juridiques qui échappent toutes à l'ordre étatique ou sont en concurrence avec ce dernier, lequel, dans la plupart des cas, doit céder la place à ces systèmes parallèles »<sup>11</sup>.

En tant que réformateurs de lois urbaines, nous ne saurions nous contenter de concevoir une nouvelle disposition légale qui s'imbrique au cadre de la législation existante. Nous ne pouvons pas non plus tracer des lignes qui distinguent l'application du droit « informel » ou coutumier d'une part et le droit statutaire d'autre part. Nous devons trouver des solutions juridiques qui fonctionnent partout dans nos villes, quel que soit le quartier. Salvatore Mancuso, professeur de droit à l'Université du Cap en Afrique du Sud, se demande si « le problème de l'efficacité du droit en Afrique et la question du fossé entre le droit formel et le droit informel peuvent être résolus par le droit écrit ou s'il est temps trouver des solutions qui tiennent compte du fait que l'expérience africaine est singulière et très différente de celle d'autres parties du monde »<sup>12</sup>. Il s'agit là d'une question hypothétique, car le droit « écrit » est le moyen que les gouvernements utiliseront toujours. Qu'à cela ne tienne, cette question rappelle que toute loi qui ne prend pas en compte le droit « informel » ne saurait donner de résultats satisfaisants sur le plan du droit urbain.

La manière dont la constitution d'un pays prend en compte les pouvoirs des chefs traditionnels et le statut du droit coutumier a une incidence sur le droit urbain, en particulier dans les zones périurbaines, où les villes en expansion empiètent sur des zones qui étaient traditionnellement placées sous la garde de chefs traditionnels. Au fur et à mesure qu'une ville s'étale, le droit statutaire

lui emboîte le pas. Cela se traduit souvent par des oppositions entre les autorités locales et les chefs traditionnels. Ce conflit trahit un ensemble plus important de tensions dans le pays et devrait être réglé avec précaution.

Comme tous les autres types de droit, le droit coutumier évolue. Dans les zones périurbaines ou nouvellement urbanisées, des formes hybrides de réglementation locale, inspirées à la fois du droit coutumier et du droit statutaire, voient le jour. C'est là un exemple positif à suivre lors de la révision de la législation urbaine.

### Législation et décisions existantes

La nouvelle législation urbaine doit être conforme à la législation existante (dans le cas des pays de droit civil) et à la législation existante et aux décisions des tribunaux de grande instance (dans le cas des pays de common law).

Assurer la cohérence avec la législation existante est une véritable gageure. Les registres des lois actuellement en vigueur ne sont pas toujours disponibles et, quand ils peuvent être retrouvés, ils ne reflètent pas toujours les modifications apportées aux lois. Bien que les pays s'acheminent vers un plus grand accès en ligne de la législation, cet accès reste inhabituel.

Dans les cas où ces lois sont accessibles, elles sont souvent désuètes. Le cas de l'Ouganda, qui a mis en ligne ses ressources juridiques propres sur le site Internet de son institut de l'information juridique, le Uganda Legal Information Institute – [www.ulii.org](http://www.ulii.org) –, est un bon exemple. Une difficulté de plus qui se pose dans les pays de common law est qu'il

## Étude de cas

### Les lois coutumières régissent l'occupation des terres urbaines à Luanda

**À LUANDA, LA CAPITALE DE** l'Angola, 86 % des citoyens occupent des terres à la faveur de documents de propriété non officiels. Moins de 10 % des ménages disposent de documents officiels prouvant qu'ils sont propriétaires de leur bien foncier.

Luanda, qui compte actuellement plus de 7 millions

d'habitants, devrait devenir l'une des plus grandes villes du continent, avec une population qui devrait atteindre plus de 10 millions d'habitants d'ici 2030. Alors que la loi foncière (2004), relativement récente, envisage d'intégrer les règles coutumières relatives au régime foncier dans le système formel, les textes d'application pour mettre en oeuvre ce principe n'ont pas

encore été élaborés et le nombre de ménages concernés par l'incertitude ne cesse de croître.

Luanda représente un bon exemple de l'importance de la conception et de la mise en oeuvre de cadres juridiques qui réunissent les aspects coutumiers et ceux plus formels de la loi dans de nouveaux dispositifs juridiques viables.

faut prendre en compte l'approche interprétative des tribunaux à l'égard de la législation existante. L'accès aux décisions de justice – « comptes rendus des tribunaux » – est également difficile. De plus, comme de nombreuses lois sont en cours de révision, on ne sait jamais avec certitude si la version d'une autre loi qui est en cours de révision est la même que celle qui sera en vigueur au moment où la loi sur laquelle on travaille entrera en vigueur.

Il est important de faire preuve de pragmatisme face à ces obstacles. Laisser la loi sur laquelle on travaille en suspens en attendant d'obtenir des précisions sur le sort d'une loi n'est pas une option. L'insertion d'une disposition à la fin de la loi sur laquelle on travaille indiquant qu'elle sera prépondérante sur toute loi incompatible avec elle n'en n'est pas une non plus. Cette approche aura pour effet de contrarier les agents d'autres départements ou ministères, compliquant davantage la coopération interministérielle et intersectorielle au sein du gouvernement, ce qui pourrait avoir des effets pervers non souhaités. Cette approche crée en outre une incertitude juridique généralisée, celle qu'on essaie précisément de lever.

La Loi de 1995 sur la facilitation du développement en Afrique du Sud (Développement Facilitation Act) en est une bonne illustration. Pour accélérer l'approbation des opérations d'aménagement, un tribunal chargé de la planification pourrait simplement ignorer d'autres lois, y compris les règlements régissant la gestion de l'environnement.

Une brèche dans laquelle se sont engouffrés les promoteurs, avec pour résultat final l'approbation de nombreuses demandes inappropriées. Pour finir, la Cour constitutionnelle a abrogé cette loi en 2010 au motif qu'elle était inconstitutionnelle, mais seulement après que de nombreux projets d'aménagement ont bénéficié du flou juridique créé par ce type de « disposition ».

Le fait d'associer les parties prenantes au processus peut aider à identifier les domaines où la législation existante pourrait empiéter sur le domaine qu'on entend réglementer. Au-delà de ça, la seule solution pouvant fonctionner consiste à évaluer l'éventail des intersections possibles avec d'autres lois et à chercher à déterminer si la nouvelle loi envisagée cadre globalement avec les cadres juridiques existants.

Cette solution appelle une évaluation de bon sens des éléments suivants :

- L'incidence d'une possible incohérence avec une loi existante.
- La possibilité qu'une telle incohérence rende la mise en application impossible.
- La possibilité d'une interprétation de la disposition permettant une lecture cohérente des deux dispositions (ou plus).

Toute nouvelle loi urbaine doit fonctionner en harmonie avec les autres lois tout en donnant effet aux nouvelles politiques envisagées. Certains aspects d'une nouvelle loi devront être vérifiés plus attentivement que d'autres du point de vue de l'applicabilité et des conflits éventuels avec les lois existantes. Tous les domaines de conflit de fond devront être identifiés et portés à la connaissance des dirigeants politiques compétents de manière claire. L'objectif est d'assurer la conformité générale avec la législation en vigueur. Cela dit, il est fort difficile de faire en sorte que chaque disposition soit conforme à la législation existante dans la plupart des pays africains, du moins dans un avenir prévisible, simplement parce qu'il est impossible de déterminer avec certitude ce que dit la loi existante.

## Ressource

### Le Southern African Legal Information Institute

**LE SOUTHERN AFRICAN LEGAL** Information Institute (SAFLII), un institut d'information juridique d'Afrique australe, publie une base de données consultable en ligne à l'adresse [www.saflii.org](http://www.saflii.org), qui comprend des textes de

jurisprudence, des revues juridiques et des lois de 16 pays africains (Afrique du Sud, Angola, Botswana, Kenya, Lesotho, Madagascar, Malawi, Maurice, Mozambique, Namibie, Seychelles, Swaziland, Tanzanie, Ouganda,

Zambie et Zimbabwe). Cette base de données en est encore à sa phase de croissance, mais elle constitue déjà une ressource précieuse pour les rédacteurs de textes de loi des pays d'Afrique australe et orientale.

# L'importance d'une véritable consultation des parties prenantes





**LES INTERVENTIONS SUR LES LOIS URBAINES SE SOLDENT SOUVENT PAR UN ÉCHEC EN RAISON DE DISCUSSIONS INADÉQUATES AVEC LES PARTIES QUI SERONT CONCERNÉES PAR LA NOUVELLE LOI ET AVEC LES AGENTS ET LES RESPONSABLES POLITIQUES QUI DEVRONT EN ASSURER LA MISE EN APPLICATION**

C'est une erreur de supposer que les interventions sur les lois urbaines sont si techniques qu'elles sont le mieux conçues par des experts juridiques techniques travaillant en vase clos. La réalité est tout autre. Les interventions sur les lois urbaines se soldent souvent par un échec en raison de discussions inadéquates avec tant les parties qui seront touchées par la nouvelle loi (ménages, entreprises et organisations les représentant) que les responsables politiques qui seront chargés d'en assurer la mise en application.

La consultation est la seule façon pour une équipe chargée de rédiger la loi de déterminer avec certitude le contexte dans lequel la loi envisagée fonctionnera. La consultation permet de clarifier les aspects suivants :

- Les pressions sociales, économiques et environnementales qui seront exercées dans le cadre de l'application de la loi et auxquelles celle-ci donnera lieu.
- Les intérêts relatifs des différentes personnes et institutions qui seront concernées par la nouvelle loi.

**LES PARTIES PRENANTES NE PEUVENT DÉFENDRE LEURS INTÉRÊTS QUE SI ELLES SONT TENUES INFORMÉES DU PROCESSUS D'ÉLABORATION DE LA LOI**

- La disponibilité des informations sur lesquelles les rédacteurs de la loi peuvent fonder leurs recommandations.

La clé d'une consultation efficace des parties prenantes réside dans une communication claire et cohérente. Si la responsabilité de cette communication incombe aux autorités responsables de la réforme de la loi, une couverture médiatique régulière et éclairée peut rendre la tâche plus aisée.

Les parties prenantes ne peuvent défendre leurs intérêts que si elles sont tenues informées du processus d'élaboration de la loi. Elles peuvent l'être par les canaux suivants :

- Publication d'informations régulières sur diverses plateformes de communication, en utilisant un langage clair et facilement compréhensible pour les parties prenantes.
- L'assurance de la tenue de réunions régulières au cours desquelles les parties prenantes peuvent échanger avec l'équipe de rédaction du projet de loi.
- L'assurance de la disponibilité de responsables avisés pour répondre aux questions et fournir des documents au besoin.
- La tenue d'un registre des préoccupations soulevées par les parties prenantes et la manière dont l'équipe chargée de la rédaction les traite.

**PRINCIPAUX GROUPES DE PARTIES PRENANTES**

**Parties prenantes qui seront concernées par la nouvelle loi**

Il existe toujours un large éventail de parties prenantes concernées par la législation urbaine. Il y aura des groupes qui bénéficieront directement ou indirectement de la nouvelle loi et ceux qui en feront les frais directement ou indirectement – sur le plan financier ou politique. Certains groupes se plieront à la loi et d'autres opéreront en marge de celle-ci.

Pour s'assurer que toutes les parties prenantes sont consultées lors de l'élaboration d'une nouvelle loi urbaine, il faudrait établir une liste de toutes les différentes parties éventuellement intéressées et formuler une stratégie de communication pour chaque groupe.

L'idéal serait que tous les groupes d'intérêt disposent de leurs propres conseillers juridiques. Ce cas de figure est plus probable avec les promoteurs et les propriétaires fonciers qu'avec les organisations communautaires ou non gouvernementales. Il est essentiel que les responsables soient disposés (et capables) à apporter une aide supplémentaire aux groupes défavorisés, ne serait-ce qu'en accordant un délai supplémentaire pour recueillir les réactions si nécessaire, tout en valorisant et en respectant les contributions des groupes les plus aisés.

Il se trouvera toujours des parties prenantes qui voudront bloquer la nouvelle loi urbaine pour diverses raisons. Toutes ces parties prenantes, ou leurs motifs, ne se manifesteront pas immédiatement. Parfois, elles choisiront de taire leur opposition, sachant qu'elles peuvent exercer des pressions politiques ou financières ultérieurement pour parvenir à leurs fins. Il est important d'envisager l'éventail des sources possibles d'opposition dès le début du processus de rédaction du nouveau projet de loi, et de formuler des stratégies pour les gérer. Cela peut supposer de recourir au soutien de personnalités politiques et d'autres parties prenantes, ou encore de ménager un compromis sur certains aspects de la loi envisagée. En espérant qu'à terme, la loi – parce que soigneusement rédigée peut-être – surmontera l'obstruction de la part des camps influents, surtout lorsque ceux-ci sont politiquement ou financièrement puissants. Les structures chargées de mettre en application une nouvelle loi sont généralement trop vulnérables pour résister à la pression d'intérêts puissants. Il est plus efficace de concevoir une loi urbaine de manière à ce que sa mise en application soit assurée, même si ses objectifs sont moins ambitieux.

Parfois, les groupes jusque-là silencieux commencent à s'opposer à une nouvelle loi urbaine une fois que ses dispositions sont finalisées. Par exemple, les chefs traditionnels peuvent ne pas juger une loi d'urbanisme pertinente pour leurs intérêts jusqu'à qu'ils se rendent compte que cette loi vise à réglementer l'occupation des terres dans les zones périurbaines qu'ils considèrent comme relevant de leur compétence. C'est alors qu'ils se feront présents, exploitant pleinement leur influence politique d'une manière qui perturbe fondamentalement le processus d'élaboration de la loi.

De la même manière, les promoteurs immobiliers commerciaux peuvent attendre que leurs intérêts

soient réellement menacés pour engager des manoeuvres obstructionnistes. Ils peuvent par exemple attendre de voir comment l'infrastructure des nouveaux aménagements peut être financée avant d'utiliser leur influence politique pour protéger leurs intérêts.

Lorsqu'une méthode différente de rédaction du projet de loi peut permettre de répondre aux préoccupations d'un opposant à la loi sans en modifier fondamentalement le but et l'effet, il y a lieu d'y recourir de manière ouverte et transparente. Dans le cas contraire, une réponse stratégique appuyée par des arguments techniques défendables constituera la meilleure approche. Ici, la pratique consistant à identifier et à évaluer différentes options législatives (voir la section intitulée « Esquisser trois solutions juridiques envisageables », p. 40) porte ses fruits, car elle fournit une base de plaidoyer en faveur (ou contre) les différentes manières dont une nouvelle loi peut résoudre un problème. Le fait de s'appuyer sur un ensemble de solutions juridiques possibles et connues astreint les opposants à de la rigueur dans leur argumentation plutôt que de recourir à la rhétorique ou la puissance politique.

Cependant, les arguments techniques seront par moments insuffisants – peut-être parce que les opposants sont exceptionnellement bien connectés dans le gouvernement ou dans le monde des affaires – et la lutte devra être menée sur le terrain politique. Dans ce cas, il est prudent que l'équipe chargée de rédiger la loi se mette en retrait et laisse les responsables politiques résoudre le conflit, après avoir été au préalable informés le plus complètement possible par l'équipe.

**IL EST IMPORTANT DE TROUVER DES MOYENS DE PARLER AUX AGENTS CHARGÉS DE L'APPLICATION DES LOIS EN L'ABSENCE DE LEURS SUPERVISEURS, PARCE QUE LES DEUX GROUPES PEUVENT EXPRIMER DES POINTS DE VUE TRÈS DIFFÉRENTS CONCERNANT CE QUI EST (ET N'EST PAS) POSSIBLE ET CE QUE LA LOI DEVRAIT COUVRIR OU ÉVITER**



### **Parties prenantes chargées de l'application de la nouvelle législation**

Les personnes chargées de l'application de la législation sont des personnes qui travaillent dans les ministères, assurant l'interface entre le public et les responsables politiques. Ils travaillent souvent sous pression dans des bureaux en sous-effectifs. Malgré cela, ils sont souvent très attachés à leur travail et se félicitent de la possibilité qui leur est offerte de se faire entendre.

Les personnes chargées de l'application de la loi peuvent dire comment le système actuel fonctionne effectivement. Il est important de trouver des moyens de leur parler en l'absence de leurs superviseurs, car les deux groupes peuvent exprimer des points de vue très différents de ce qui est (et n'est pas) possible et de ce que la loi devrait couvrir ou éviter.

Il est essentiel d'établir de bonnes relations basées sur la confiance avec les personnes chargées de l'application de la loi. Il faut leur donner de larges possibilités d'exprimer leurs points de vue et de faire part de leur expérience dans le cadre de la législation en vigueur. Il faut leur expliquer l'objet et les enjeux du processus de réforme du droit

urbain. Il faudrait examiner différentes formules de loi envisageables avec elles pour déterminer celles auxquelles elles sont les plus susceptibles d'adhérer.

Cela les aidera à se sentir investies et associées au résultat du processus. Elles ont besoin de savoir que leur expérience quotidienne s'améliorera grâce à la nouvelle loi.

Les personnes chargées de l'application de la loi détiennent les informations nécessaires pour concevoir un système qui fonctionne. A titre d'exemple, elles savent combien de temps il faut à un agent pour exécuter une procédure, ce qui permet aux rédacteurs de prévoir le nombre d'agents requis pour exécuter une procédure similaire. Cela peut aider à déterminer si le système civil a la capacité de mettre en oeuvre efficacement un système instauré par une nouvelle législation. Il ne faut pas perdre de vue qu'au sein d'un organisme, différents groupes auront des projets très différents. Par exemple, les administrateurs peuvent souhaiter montrer qu'un processus particulier est très long, alors que leurs gestionnaires, au sein du même organisme, peuvent trouver de l'intérêt à montrer qu'il est

très rapide. C'est pourquoi il est important de se concerter avec différents groupes au sein d'un organisme gouvernemental ou au sein d'une administration municipale.

De nombreux arrangements juridiques informels établis au niveau local sont mis en oeuvre par des personnes qui ne sont pas des agents de l'État. Il peut s'agir par exemple d'accords concernant la gestion de l'enlèvement des ordures dans un établissement informel ou pour régler les transactions immobilières dans des zones périurbaines. Parfois, ces arrangements font l'objet d'une sanction officielle, parfois non. Parfois, ils sont efficaces, parfois non. Dans les cas où l'État dispose de faibles capacités, une nouvelle loi pourrait rechercher des possibilités de faire appliquer la législation par ce type d'acteur non étatique. Toutefois, en confiant de tels pouvoirs à ces acteurs, la loi devrait également chercher à imposer des normes de performance et à faire en sorte que les performances médiocres ou les abus de pouvoir soient punis. Cette approche ne cadre pas parfaitement avec l'idée classique de l'application de la loi, mais elle devrait être envisagée dans la formulation des lois urbaines.

### Responsables politiques

Dans bon nombre de pays, il n'existe pas de distinction nette entre les responsables politiques et les agents de l'administration. Des fonctionnaires peuvent être nommés ministres, et des ministres peuvent être réaffectés à la tête d'organismes « non politiques ». Dans un pays où les intérêts bureaucratiques et politiques s'entremêlent, les considérations politiques auront une influence directe sur les hauts fonctionnaires qui travaillent à la rédaction d'un nouveau projet de loi urbaine. Dans un pays où la bureaucratie est plus indépendante, les considérations techniques peuvent être examinées de manière plus minutieuse avant d'être intégrées dans la sphère politique.

Les tensions entre les responsables politiques et les technocrates associés au processus d'élaboration de la loi doivent également être gérées. Les responsables politiques peuvent juger la proposition d'un expert technique comme trop risquée sur le plan politique, pas assez favorable aux pauvres ou inacceptable d'un point de vue idéologique. Dans le même temps, les experts techniques peuvent considérer que ce que les responsables politiques veulent est irréalisable sur le plan pratique, trop onéreux ou trop protecteur des intérêts des partis politiques et des élites. En fin de compte, toute loi doit bénéficier d'un soutien politique. Les

considérations politiques ne peuvent donc pas être rejetées d'emblée.

Pour produire des lois viables, il est indispensable de reconnaître et d'apaiser ces tensions en s'y attaquant de front. Toutes les parties devraient avoir la possibilité de défendre leurs positions. Les parties en question devraient se tenir prêtes à fournir les éléments de preuve à l'appui de leurs propositions. C'est la seule façon de faire en sorte que les tensions entre les considérations techniques et politiques soient désamorçées de manière constructive.

Lors des discussions sur la réforme des lois urbaines avec les responsables politiques, il faudrait veiller à ce que :

- Le processus de réforme soit suffisamment transparent et solide pour discuter des conflits ouvertement.
- La discussion se base sur les informations effectivement disponibles.
- Les décideurs politiques soient sensibilisés aux enjeux techniques avant de prendre leur décision.
- L'issue du processus de réforme soit juste sur le plan administratif et réalisable dans la pratique.

Pour atteindre ces objectifs, il faudrait établir une communication claire et ouverte entre les rédacteurs de la loi et les responsables politiques concernés. Ce qui requiert un engagement de la part de chaque partie à écouter l'autre, à respecter les points de vue de l'autre, et à partager, plutôt que de garder pour soi, les opinions et les idées.

### ÉLÉMENTS À PRENDRE EN CONSIDÉRATION LORS DE LA CONSULTATION DES PRINCIPALES PARTIES PRENANTES

L'approche reconnue pour consulter les parties prenantes consiste à rédiger un projet de loi, le communiquer aux parties prenantes pour consultation, organiser des ateliers ou des réunions au cours desquels le projet de loi est présenté oralement, puis recueillir des commentaires écrits.

Cette approche semble rationnelle et gérable, mais la réalité est souvent tout autre. Par exemple, lors du processus de consultation relatif au projet de loi zambien sur l'aménagement urbain et régional,

seulement deux communications écrites ont été reçues sur le projet de loi en deux ans, période au cours de laquelle de nombreux ateliers ont été organisés dans tout le pays. Et l'une des deux propositions provenait du ministère qui a mis sur pied l'équipe chargée de rédiger le projet de loi, et n'aurait donc pas dû être considérée comme un commentaire de partie prenante externe<sup>13</sup>. Au final, l'équipe chargée de rédiger le projet de loi a estimé qu'« au terme d'un processus minutieux, complet et approfondi... les questions de fond épineuses qui ont été identifiées au départ restaient non résolues »<sup>14</sup>.

**SI DES QUESTIONS DÉLICATES ET CONTROVERSÉES NE SONT PAS DÉBATTUES LORS DE LA PHASE DE CONSULTATION, IL EST PEU PROBABLE QU'ELLES SOIENT RÉSOLUES AVEC SUCCÈS DANS LA LOI**

Si des questions délicates et controversées ne sont pas débattues lors de la phase de consultation, il est peu probable qu'elles soient résolues avec succès dans la loi. Par conséquent, le texte de loi n'obtiendra pas les résultats escomptés, parce que le processus de son élaboration ne se sera pas attaqué aux problèmes épineux. Moins il y a de problèmes dans le processus d'élaboration des lois, plus il est facile de s'accorder sur le contenu d'une nouvelle loi. Ce qui donne un sentiment erroné d'accomplissement. La faiblesse du processus de consultation ouvre la voie à une loi trop vague et trop faible pour avoir les effets souhaités.

### **La fiabilité des sources**

Le processus de consultation vise à recueillir des données factuelles sur lesquelles l'équipe chargée de la rédaction du projet de loi peut fonder ses recommandations finales. Il ne suffit donc pas de lancer un appel à commentaires. Pour que l'équipe chargée de rédiger la nouvelle loi s'appuie moins sur les anecdotes ou les points de vue d'une poignée de parties prenantes, elle doit :

- Rechercher activement un large éventail de personnes susceptibles d'avoir des avis sur les formules législatives envisageables afin de limiter les possibilités qu'un ensemble dominant d'intérêts éclipse les intérêts de groupes plus discrets.

- Recourir à des techniques de communication diverses et innovantes pour mieux faire connaître les enjeux aux personnes afin que celles-ci puissent réellement prendre part au processus.
- Utiliser les langues locales au besoin.
- Collaborer activement avec les parties intéressées, que ce soit individuellement ou en groupe<sup>15</sup>.

Il faut s'employer particulièrement à consulter les personnes qui vivent ou fonctionnent en marge de la loi. Dans la plupart des villes, ces personnes constituent la majorité de la population urbaine, aussi n'est-il pas utile de considérer la consultation avec elles comme une exception ; cela doit être la norme. Si l'on suppose que tous ceux qui doivent être consultés dans le cadre d'un processus de consultation publique vivent dans une zone aménagée formellement – disposant d'une adresse par exemple – et sont donc intégrés dans les systèmes officiels de gouvernance et de gestion de la ville, alors c'est la majorité des habitants de la ville, qui vit en dehors de ces systèmes, qui sera inévitablement laissée de côté.

**IL FAUT S'EMPLOYER PARTICULIÈREMENT À CONSULTER LES PERSONNES QUI VIVENT OU FONCTIONNENT EN MARGE DE LA LOI**

Le champ d'application d'un projet de loi doit couvrir le maximum de personnes. Pour cela, il faut prendre en compte les facteurs qui décideraient ces personnes à se conformer ou non au nouveau cadre juridique. Ces facteurs incluent leur situation financière et leurs droits de propriété. Ce sont des facteurs sensibles pour toute personne, où que ce soit dans le monde, mais encore plus pour les personnes vivant dans des conditions de vulnérabilité sociale et de précarité financière. Le véritable test pour tout processus de consultation sur une loi urbaine est de pouvoir déterminer si les personnes qui se trouvent dans cette position sont rassurées de savoir que leur participation à la consultation ne les exposera pas à des risques supplémentaires et, surtout, que les innovations

envisagées renforceront leur situation financière, leur droit de propriété et leur statut au sein de la collectivité.

**AU MOMENT D'ENGAGER LA  
CONCERTATION AVEC LES  
PARTIES PRENANTES DÈS  
LE DÉBUT DU PROCESSUS  
DE RÉDACTION DU PROJET  
DE LOI, IL EST IMPORTANT  
DE VÉRIFIER – ET PARFOIS  
DE CONTRE-VÉRIFIER –  
DIVERSES ASSERTIONS**

Au moment d'engager la concertation avec les parties prenantes dès le début du processus de rédaction du projet de loi, il est important de vérifier – et parfois de contre-vérifier – diverses assertions. Différents groupes et individus ont des raisons différentes de vouloir que certaines dispositions d'une loi existante changent et que d'autres soient maintenues. Il faut être vigilant face au risque de fausses déclarations et ne jamais avoir peur de poser (et de reposer) des questions difficiles, indépendamment de la puissance de la personne qui répond ou de la confiance qu'elle exprime.

Parfois, ce sont les opinions exprimées avec le plus de force et d'audace qui doivent être examinées le plus minutieusement.

Un domaine où de fausses déclarations sont possibles concerne les évaluations de la capacité à mettre en application les lois envisagées. Derrière l'affirmation de responsables jugeant les capacités suffisantes, ou au contraire trop faibles, se cache souvent un autre dessein inavoué. Certaines personnes voudront peut-être utiliser le processus de réforme de la loi pour plaider en faveur de l'attribution de ressources humaines ou financières supplémentaires à leur service. D'autres voudront peut-être donner l'impression que leur service fonctionne de manière optimale parce qu'ils ne veulent pas attirer l'attention sur leur travail, au risque de découvrir qu'ils exploitent le système actuel à des fins de corruption. Dans chaque cas, il est important de suivre les budgets ministériels, les structures organisationnelles et les rapports annuels pour vérifier les affirmations. Parfois, il suffit de bon sens pour vérifier les dires d'une partie prenante.

Quoi qu'il en soit, il est toujours conseillé d'obtenir des documents officiels à l'appui des arguments en faveur ou contre la voie qu'on envisage de suivre.

**Quand rendre public un projet  
de loi**

Les dispositions détaillées d'une nouvelle loi indiquent comment la loi fonctionnera dans la pratique. Les parties prenantes sont généralement désireuses d'obtenir des ébauches chaque fois que possible, mais les équipes chargées de la rédaction cachent souvent les projets de loi sur lesquels elles travaillent au public.

Parfois, les équipes estiment que les questions sont de nature trop technique pour que des profanes puissent les comprendre. Parfois, elles s'inquiètent qu'un aspect important leur ait échappé. Elles savent peut-être que les dispositions seront impopulaires et espèrent retarder les réactions négatives qui suivront probablement la publication du projet de loi.

**LA DÉCISION DE PUBLIER  
UN PROJET DE LOI POUR  
COMMENTAIRES COMPORTE  
TOUJOURS UN CERTAIN  
RISQUE**

La décision de publier un projet de loi pour commentaires comporte toujours un certain risque. Par exemple, si le nouveau projet de loi laisse penser qu'un certain type de régime foncier sera renforcé, cela pourrait susciter chez les personnes bénéficiant alors de ce type de régime l'espoir de voir leur situation s'améliorer. Cela pourrait les amener à faire preuve d'imprudence en contractant des dettes qu'autrement elles n'auraient pas contractées. D'autres peuvent se sentir encouragées à acquérir des terres de manière spéculative dans l'espoir de réaliser des bénéfices exceptionnels une fois que la loi sera entrée en vigueur. Ces effets compromettent tous le processus de réforme législative à long terme et soulignent l'importance de bien réfléchir aux effets possibles des dispositions nouvelles ou envisagées afin d'éviter de déclencher des résultats non souhaités avant ou après l'entrée en vigueur de la loi.

D'un autre côté, le fait de garder secrets les nouveaux projets de loi suscitera des soupçons

et entretiendra les théories conspirationnistes. Par exemple, les conseillers municipaux qui soupçonnent qu'une nouvelle loi urbaine réduira leurs pouvoirs peuvent faire pression sur les rédacteurs du texte de loi pour avoir accès au projet de loi prématurément ou trouver des moyens d'influer sur le processus de rédaction ou d'y mettre fin. Indépendamment des dispositions finales de la loi, l'hostilité à son égard persistera et compromettra les efforts de mise en application.

Il est toujours tentant de limiter les contributions des parties prenantes dans l'espoir de laisser l'équipe chargée de la rédaction se focaliser sur son travail. L'identification et l'apaisement des tensions internes sont souvent un défi suffisant, et il peut sembler judicieux de limiter le débat au niveau interne. Cette approche n'est pas productive. Plus une équipe est tournée vers l'intérieur, plus les risques que des détails lui échappent sont élevés et moins il est probable que les parties prenantes reconnaissent la légitimité de la loi qu'elle produira.

## Méthodes de communication

### Réunions

Les formes de communication les plus traditionnelles sont souvent les plus efficaces. Les réunions et les ateliers au cours desquels les idées qui sous-tendent une nouvelle loi urbaine sont présentées clairement pour faciliter une discussion approfondie et une analyse ouverte des incidences concrètes de cette loi seront toujours au cœur d'une stratégie de communication.

Ces réunions doivent être soigneusement planifiées. Il ne sert à rien d'organiser des réunions publiques massives auxquelles tout le monde peut participer. S'il y a trop de participants à la réunion, il deviendra impossible de discuter convenablement des questions complexes et détaillées qui sous-tendent les nouvelles dispositions de la loi urbaine. Les réunions devraient plutôt être organisées avec des groupes d'intérêt particulier, avec des ordres du jour modulés en fonction des intérêts et des capacités du groupe concerné.

La collectivité locale est une catégorie importante de partie prenante pour ces réunions. Dans cette catégorie, toutefois, les intérêts seront différents. Par exemple, les intérêts de l'administration locale qui dirige une grande – et parfois très grande – ville seront différents des intérêts des dirigeants de petites villes secondaires. Les villes côtières auront aussi des préoccupations différentes de celles des villes intérieures et celles des régions économiques à croissance rapide seront différentes de celles

des régions en difficulté. Parfois, même des identités culturelles ou religieuses différentes ont une incidence sur les préoccupations des parties prenantes.

Les promoteurs immobiliers représentent une catégorie de parties prenantes tout aussi diversifiée. Il est important de consulter ce groupe par le biais de réunions plutôt que par correspondance, mais le fait de réunir tous les promoteurs immobiliers dans une salle pour une discussion a rarement porté ses fruits. Ils sont peu enclins à partager leurs points de vue avec les concurrents, si bien qu'une réunion générale a peu de chances de donner des résultats ou d'accoucher de points de vue utiles. L'approche avec les promoteurs immobiliers doit être plus sélective. Elle devra dépendre de la manière dont le secteur immobilier fonctionne dans un pays.

Dans certains cas, il existera une poignée de promoteurs très puissants et une réunion avec chacun d'eux suffira. Dans les cas où il existe un éventail de petits promoteurs immobiliers, il pourrait être utile de regrouper les sociétés qui ne travaillent pas dans la même ville ou dans la même partie d'une ville pour favoriser un échange de vues plus libre.

**DES RENCONTRES EN TÊTE  
À TÊTE AVEC DES INDIVIDUS  
CLÉS – EN GÉNÉRAL  
DES EXPERTS OU DES  
UNIVERSITAIRES DANS DES  
DOMAINES PERTINENTS –  
SONT IMPORTANTES**

Des rencontres en tête à tête avec des individus clés – en général des experts ou des universitaires dans des domaines pertinents – sont également importantes. Lorsqu'il leur est donné la possibilité de s'exprimer librement et de manière officieuse, ces personnes présentent souvent des angles de vue que l'on ne pourrait obtenir d'une autre source. Les experts ou fonctionnaires à la retraite peuvent fournir des informations historiques sur les raisons pour lesquelles une loi pose problème ou un type particulier d'intervention juridique en a posé – ou n'a pas fonctionné – par le passé. Les réseaux informels des membres locaux de l'équipe chargée de la rédaction du projet de loi sont précieux lorsqu'il s'agit d'identifier ces personnes et d'organiser ces réunions. Il est difficile

d'organiser cette sorte de rencontre en tête à tête lorsque l'équipe de rédaction est principalement composée d'experts étrangers n'ayant pas de réseaux locaux.

#### **Presse et autres médias papier**

La presse écrite que lit l'élite instruite pourrait ne pas être lue par la plupart des citoyens. Les projets de loi, les avis de réunion et les documents connexes devraient être publiés là où les personnes qui seront concernées sont susceptibles de les trouver. Dans les pays où l'accès à l'Internet est encore faible, les quotidiens populaires sont des outils importants pour communiquer des informations et des idées à la population.

Lors de la publication des projets de loi ou de réglementation dans la presse écrite, il est conseillé de les assortir d'une explication claire et concise. Ce pourrait être le même mémorandum qui a été préparé pour les députés ou ce pourrait être une description plus brève de ce que le texte de loi cherche à réaliser, présentée d'une manière simple et accessible aux profanes des questions juridiques urbaines.

**DE NOMBREUX JOURNALISTES POURRAIENT ÊTRE DISPOSÉS À COUVRIR LE SUJET, MAIS MANQUER D'ASSURANCE OU DE CAPACITÉ POUR ÉCRIRE UN ARTICLE SUR UN SUJET TECHNIQUE TEL QUE LA RÉFORME D'UNE LOI URBAINE**

La publication dans la presse écrite est souvent prescrite par la loi ou inscrite dans les pratiques parlementaires d'un pays. Ce type de publication est important pour la transparence, mais il n'est pas très efficace lorsqu'il s'agit de pousser les personnes ordinaires, le secteur privé ou la société civile à s'engager dans un processus.

Il faut pour cela des articles de presse brefs et concis. De nombreux journalistes pourraient être disposés à couvrir le sujet, mais manquer d'assurance ou de capacité pour écrire un article sur un sujet technique tel que la réforme d'une loi urbaine. Dans de tels cas, les journalistes sont

souvent soulagés de recevoir des documents qu'ils peuvent exploiter, adapter et éditer à des fins de publication.

**LE RECOURS À UN SITE INTERNET ET L'UTILISATION RÉGULIÈRE D'UNE PLATEFORME DE RÉSEAUX SOCIAUX POPULAIRE AUPRÈS DES PARTIES PRENANTES CONSTITUENT UN MOYEN PEU COÛTEUX ET EFFICACE DE SENSIBILISER DAVANTAGE LES PARTIES PRENANTES AU PROCESSUS DE RÉDACTION DU PROJET DE LOI**

#### **Internet et réseaux sociaux**

La publication de projets de loi dans des journaux officiels ou dans des publications similaires sera toujours nécessaire, mais jamais suffisante pour mobiliser des parties prenantes. Malgré les faibles niveaux d'accès à l'Internet dans de nombreux pays d'Afrique, il reste un outil de communication précieux qui connaît un essor rapide pouvant être utilisé pour :

- Diffuser de nouveaux projets de loi et des documents d'orientation pour commentaires
- Fournir au public des informations et des documents de base
- Publier des avis de réunions publiques
- Fournir des renseignements permettant à des personnes de soumettre des propositions.

Le recours à un site web et l'utilisation régulière d'une plateforme de réseaux sociaux populaire auprès des parties prenantes constituent un moyen peu coûteux et efficace de sensibiliser davantage les parties prenantes au processus de rédaction du projet de loi.



## COMMENT ASSURER UNE COUVERTURE MÉDIATIQUE EFFICACE

### LA RÉFORME DES LOIS URBAINES EN SOI NE

présente pas d'intérêt pour la presse. Mais les propositions visant à modifier des lois qui auront une incidence sur les problèmes juridiques urbains – comme la démolition de constructions illégales, les inondations résultant de l'aménagement illégal dans des zones de basse altitude, l'approbation corrompue de projets d'aménagement foncier inappropriés et la congestion du trafic – présentent de l'intérêt.

Un plan délibéré de gestion des médias est un outil utile permettant de s'assurer qu'une nouvelle loi suscite de l'intérêt et une mobilisation généralisée à la fois pendant le processus de rédaction et une fois qu'elle a été adoptée. Ce plan devrait comprendre des stratégies pour :

- **Élaborer des documents présentant un intérêt pour les médias.** Les équipes de rédaction ont besoin de savoir comment produire des documents qui traitent de questions dignes d'intérêt pour les médias en rapport avec une loi envisagée ou adoptée récemment. Il faut des types de documents différents pour des types de supports différents.
- **Diffuser ces documents auprès des médias.** Les équipes de rédaction doivent maîtriser les médias. Elles doivent savoir comment s'entretenir avec les médias de telle manière que la question soit présentée dans la presse avec exactitude et sans sensationnalisme. Cela pourrait supposer, par exemple, d'inviter des membres des médias à des événements tels que la première audience d'un organe décisionnaire nouvellement créé, en veillant à informer correctement les journalistes au préalable et à leur communiquer les documents nécessaires afin que leur couverture de l'événement puisse être raisonnablement exacte.
- **Rester ouvert et accessible aux médias.** La promotion d'une couverture médiatique positive est une activité de spécialiste que ne maîtrisent pas la plupart des personnes travaillant dans le domaine de la réforme des lois urbaines. En l'absence de spécialistes, beaucoup peut être fait simplement en étant ouvert et accessible aux journalistes. Souvent, l'engagement des dirigeants politiques à soutenir la réforme de la législation urbaine dépend de l'humeur du public. Il est impératif de s'assurer de la disponibilité constante de personnes compétentes pour répondre aux questions des médias.
- **Répondre à la couverture médiatique des questions liées à la loi urbaine.** La vérité doit être rétablie lorsqu'une couverture médiatique fausse l'idée que le public se fait d'un problème juridique urbain ou de l'intervention envisagée. En cas de sensationnalisme, la réponse doit être mesurée. Elle peut être donnée de plusieurs manières. Si l'enjeu est important ou prêté à controverse, le ministre concerné peut devoir intervenir. Dans les autres situations, une communication directe avec les journalistes fera l'affaire. Lorsque la réalité des faits a été considérablement déformée, mais sans que cela ne justifie une intervention de haut niveau, une lettre à l'éditeur (dans le cas d'un journal) sera efficace. Dans les pays où les réseaux sociaux sont largement utilisés, une intervention sur les plateformes les plus populaires peut être un moyen facile de faire des mises au point en cas de fausse déclaration ou de publications d'informations erronées.
- **Surveiller la couverture médiatique des questions juridiques urbaines au fil du temps.** Au fur et à mesure que les villes se développent et que les problèmes d'information ayant trait au développement urbain se font plus pressants, les journalistes voudront davantage surveiller la mise en application des lois urbaines. Prévoir un suivi et des rapports obligatoires facilitera la tâche des médias et de la société civile pour alerter les autorités et le public sur les crises imminentes, augmentant ainsi la probabilité de prévenir ou de résoudre ces crises.

Peu de journalistes se spécialisent dans les questions de droit – voire les questions urbaines. Il est important que les personnes travaillant sur les réformes des lois urbaines nouent des relations solides avec les journalistes et prennent le temps de les aider à développer leurs connaissances dans le domaine.

# Préparation concrète de l'élaboration de nouvelles lois urbaines



## 1 | ÉTABLIR UN CAHIER DES CHARGES

La précision du cahier des charges est la première étape du processus de réforme d'une loi urbaine. Malgré les coûts inhérents à l'élaboration de nouvelles lois, le cahier des charges présenté aux rédacteurs est souvent superficiel, se limitant à une liste de problèmes à régler. Une note vague et confuse crée des attentes qui ne peuvent être satisfaites et, plus sérieusement, peut pousser l'équipe chargée de la rédaction du projet de loi à poursuivre des enjeux sans objet. Une fois la précision apportée, elle doit être confirmée par écrit pour définir des attentes réalistes et lever toute ambiguïté.

**LE CAHIER DES CHARGES  
DEVRAIT ÊTRE IDÉALEMENT  
ÉLABORÉ PAR DES EXPERTS  
EN DROIT URBAIN QUI  
SE CONCERTENT AVEC  
LES PARTIES PRENANTES,  
ANALYSENT LE PROBLÈME ET  
DÉFINISSENT UN PLAN  
DE TRAVAIL POUR LE  
PROCESSUS**

En principe, le cahier des charges devrait être élaboré par des experts en droit urbain – éventuellement des consultants externes, si le gouvernement n'a pas les capacités internes – qui se concertent avec les parties prenantes, analysent le problème et définissent un plan de travail pour le processus. Le cahier des charges doit couvrir la portée, l'issue du processus et les différents rôles des équipes et des membres des équipes travaillant sur le processus. Certes, le recours à des professionnels pour la rédaction du cahier des charges représente un surcoût supplémentaire à court terme, mais il constitue aussi un investissement qui se traduit en un processus de réforme juridique peu coûteux à long terme.

### Champ d'application de la loi

Un texte de loi tentaculaire visant à résoudre de multiples problèmes urbains crée une tâche impossible pour les rédacteurs et n'aboutira probablement à la résolution d'aucun des problèmes. L'approche du gouvernement sud-africain en matière de réforme du droit de l'urbanisme en est un exemple. Dans le souci de régler la question de l'héritage spatial de l'apartheid urbain, la loi sur l'aménagement du

territoire et la gestion de l'utilisation des terres (Spatial Planning and Land Use Management Act) (2013) a été adoptée.

Il s'agit d'une loi de portée générale et couvrant une panoplie de questions si bien qu'elle ne parvient pas, à elle seule, à traduire dans les faits le changement de l'occupation des terres urbaines et les schémas d'aménagement. À l'inverse, un texte de loi trop confiné, limité à une ou deux questions prioritaires, risque de n'aboutir qu'à une réforme partielle.

### Résultat attendu

Le cahier des charges doit préciser si le résultat du projet doit être une loi globale et générale qui s'attaque à de multiples questions urbaines, ou une série de lois distinctes, plus ciblées, qui contribuent ensemble à une législation qui couvrira éventuellement tout le champ à régler.

Ce n'est jamais une décision facile à prendre. Chaque approche présente des avantages et des inconvénients et comporte le risque d'aboutir à des résultats surprenants et inattendus. Il est important de prendre en compte la politique et l'appétence technique en matière de réforme. La motivation à poursuivre une approche globale est-elle présente, ou serait-il plus facile de se concentrer sur une ou deux dimensions dans un premier temps ? La seconde approche présente le risque que la dimension prioritaire ne fonctionne pas comme il se doit isolément. En Tanzanie, par exemple, le gouvernement a élaboré une législation pour mettre en oeuvre une nouvelle méthode d'évaluation foncière sans tenir compte de la nécessité d'examiner également les aspects juridiques et pratiques du recouvrement effectif des nouveaux revenus, compromettant ainsi l'intérêt d'améliorer le système d'évaluation<sup>16</sup>.

D'un autre côté, une nouvelle législation qui essaie de couvrir tous les aspects d'un domaine peut être trop complexe à l'élaboration, ce qui donnerait lieu à un projet de loi qui ne bénéficie pas d'une critique efficace des parties prenantes. Le projet de loi d'aménagement urbain et régional de la Zambie (Urban and Regional Planning Bill), par exemple, a essayé de réviser tout le système de planification et le cadre réglementaire pour les logements à loyer modéré, ce qui a abouti à une loi – la loi d'aménagement urbain et régional (Urban and Regional Planning Act) (2015) – qu'il est difficile de mettre en application<sup>17</sup>.



## DES CAHIERS DES CHARGES CLAIEMENT DÉFINIS POUR CHAQUE PARTIE ET CHAQUE ÉQUIPE/MEMBRE DU COMITÉ CONSTITUENT DES ÉLÉMENTS ESSENTIELS DANS UN PROCESSUS DE RÉDACTION DE LOIS URBAINES

### Rôles et rapports hiérarchiques

La rédaction d'un nouveau projet de loi est un processus complexe de longue haleine et stressant pour toutes les parties concernées.

Pour éviter les conflits, il faut préciser les responsabilités pour les différents aspects du travail. Dans la plupart des cas, une équipe d'experts sera chargée de produire les documents sous la direction d'un comité plus large d'agents du gouvernement. Les membres de chaque groupe doivent savoir ce que l'on attend d'eux et ce qu'ils peuvent attendre des autres. Des cahiers des charges clairement définis pour chaque partie et chaque équipe/membre du comité constituent des éléments essentiels dans un processus de rédaction d'un projet de loi urbaine. Le fait de prendre des décisions concernant les rôles et les responsabilités des personnes de manière ponctuelle a pour effet de ralentir le processus de

réforme et de créer des possibilités pour certaines parties d'influer indument sur le processus.

La rédaction d'un projet de loi urbaine pose inévitablement des problèmes de pouvoir et de prestige. Les membres de l'équipe chargée de la rédaction du projet de loi et les différentes parties prenantes veulent tous protéger leurs intérêts et leur statut en influant sur la nouvelle loi. Les rédacteurs peuvent avoir pour ambition personnelle de passer pour l'auteur principal du nouveau texte de loi, ou d'être le point de contact pour les dirigeants politiques.

Reconnaître et gérer ces différentes ambitions est une condition préalable à la réussite du processus de réforme des lois urbaines. Il est important de comprendre quand et comment des considérations politiques sont susceptibles d'apparaître et qui sera chargé de les prendre en compte.

Les rapports hiérarchiques doivent être précisés :

- Entre l'équipe chargée de la rédaction du projet de loi et le chef de cette équipe
- Entre le comité directeur du gouvernement et le chef du comité
- Entre le chef de l'équipe chargée de la rédaction du projet de loi et le chef du comité
- Entre le comité et les chefs d'équipe et les responsables politiques du projet.

## QUELLE DEVRAIT ÊTRE LA COMPOSITION DE L'ÉQUIPE CHARGÉE DE LA RÉDACTION DU PROJET DE LOI ?

### **LES LOIS SUR LA RÉFORME URBAINE SONT**

généralement rédigées par une équipe d'experts. Cependant, il est souvent arrivé que la tâche soit confiée à un seul expert juridique ou même à un expert non juridique ayant une expérience pratique des questions juridiques. Il est extrêmement difficile pour une personne de réfléchir à tous les effets possibles qu'une formulation juridique pourrait avoir, ou de réfléchir à toutes les manières possibles de résoudre un problème juridique spécifique. Dans ces cas, le rédacteur individuel doit s'appuyer sur un petit réseau de personnes qui peuvent l'aider, de manière formelle ou informelle, à élaborer et à tester des idées. Cette démarche vise à la fois à assurer l'élaboration d'un meilleur projet de loi et à protéger le rédacteur de toute accusation de non-recours aux compétences disponibles. Lorsqu'une équipe a été chargée de rédiger un nouveau projet de loi urbaine, sa composition peut influencer de manière significative sur l'acceptation du projet de loi et sa mise en application satisfaisante. Dans l'idéal, une telle équipe devrait comprendre des rédacteurs locaux, des experts issus d'un large éventail de disciplines et des représentants de divers échelons de l'administration.

### **Rédacteurs locaux**

Tous les pays ont leurs propres traditions juridiques. Les équipes de rédaction doivent comprendre des rédacteurs locaux pour s'assurer que les pratiques juridiques locales sont prises en compte dans la nouvelle loi et que cette dernière s'inscrit dans le cadre législatif existant du pays. Cela contribuera également à développer la capacité du pays à se charger lui-même de ses propres projets de rédaction à l'avenir. Ce rédacteur local devrait idéalement être le rédacteur principal, appuyé par d'autres membres de l'équipe si nécessaire. Lors de la rédaction de la loi zambienne sur l'aménagement urbain et régional (Urban and Regional Planning Act) (2015), l'équipe de rédaction internationale a choisi une avocate zambienne comme auteur principal de l'avant-projet de loi. Certes elle avait une formation en droit de la femme et développement social et elle n'avait pas une grande connaissance du droit de l'urbanisme, mais elle connaissait bien les styles et les règles

de rédaction du pays. Au fur et à mesure que son avant-projet avançait, elle cernait mieux les questions de développement urbain. Par la suite, en raison de son expérience dans le processus de rédaction, l'Université de Zambie lui a demandé d'enseigner un cours sur le droit de l'urbanisme. Cette expérience montre comment le recours à un rédacteur local a non seulement permis de rédiger le projet de loi d'une manière qui corresponde au contexte zambien, mais a également contribué au développement de nouvelles compétences, connaissances et expériences entre générations.

### **Disciplines diverses**

Une équipe de rédaction qui possède une vaste expérience des aspects techniques, juridiques et pratiques de la planification urbaine est plus susceptible de produire une loi à même d'atténuer le risque de conséquences perverses et d'atteindre ses objectifs une fois mise en application. Outre les avocats, cette équipe peut être composée d'urbanistes, d'économistes, d'environnementalistes, d'experts en construction, d'ingénieurs en transport, d'arpenteurs-géomètres, de politologues et d'experts en développement social. Chaque discipline apporte une compréhension différente de ce que la réforme juridique peut accomplir. C'est le rôle du chef de l'équipe d'optimiser ces forces. Il est utile d'avoir des personnes ayant une expérience du déploiement du droit urbain à la fois au sein de l'équipe de rédaction et au sein du comité de pilotage. Cela permet de produire des lois pragmatiques et applicables. Les promoteurs sont particulièrement utiles au sein de l'équipe de rédaction, car leurs activités ont une incidence directe sur le développement urbain et devront être réglementées par la nouvelle loi.

### **Représentants gouvernementaux**

L'équipe de rédaction devrait comprendre des personnes travaillant au sein du système gouvernemental, idéalement au sein du ministère chargé de la mise en application de la nouvelle législation. L'inclusion d'un représentant de l'administration municipale permettra également à l'équipe de tirer parti de l'expérience des fonctionnaires chargés de mettre en application la législation urbaine.

Dans la plupart des cas, le comité directeur du gouvernement rendra compte aux responsables politiques compétents. Dans certains cas, les responsables politiques préfèrent traiter directement avec l'équipe chargée de la rédaction du projet de loi. De bons arguments plaident en faveur des deux approches. Quelle que soit l'approche retenue, l'enjeu devrait être défini clairement et compris par toutes les parties.

## 2 | DÉTERMINER LE PROBLÈME

La réforme des lois urbaines privilégie souvent une étude contextuelle initiale qui ne porte que sur les problèmes à résoudre. Mais le contexte est rarement statique. Entre le moment où la nécessité d'une nouvelle loi urbaine est établie et celui où cette loi est approuvée, le contexte dans lequel la nouvelle loi est appelée à fonctionner pourrait évoluer. Le processus d'élaboration des lois doit tenir compte de cette évolution du contexte et de la manière dont elle pourrait influencer sur le projet de loi.

L'analyse du contexte dans lequel une nouvelle loi fonctionnera présente deux avantages principaux :

- **Elle permet aux rédacteurs du projet de loi de mieux cerner le problème.** L'examen du contexte peut aider les rédacteurs à déterminer s'ils ont identifié le problème lui-même ou s'ils ne font que s'attarder sur les symptômes du problème. Une équipe peut être appelée à rédiger de nouveaux règlements de construction pour résoudre le problème des logements informels à risque. Cependant, il est possible que la véritable raison pour laquelle les personnes construisent des maisons à risque tiennent au fait qu'elles ne disposent pas de revenus pour financer la construction. Il est également possible qu'elles craignent d'investir des sommes trop importantes dans des maisons construites sur des terrains sur lesquels ils ont des droits peu sûrs. Si l'une ou l'autre de ces explications tient la route, alors les efforts déployés pour mettre à jour les règles de construction seront vains.
- **Elle donne aux fonctionnaires qui travaillent dans le système la possibilité de voir comment des parties dudit système fonctionnent ensemble,** ce qui accroît les chances qu'ils mettent en œuvre la réforme des lois urbaines<sup>18</sup>.

De nouvelles lois urbaines peuvent avoir de lourdes conséquences. Toute intervention dans l'offre ou la

**LA DIFFICULTÉ CONSISTE À TROUVER DES MOYENS INNOVANTS D'ÉVALUER L'AMPLEUR DU PROBLÈME À RÉSOUDRE GRÂCE À LA NOUVELLE LOI URBAINE**

gestion de terrains urbains, par exemple, aura une incidence sur le marché foncier urbain et donc sur la valeur foncière des ménages et des entreprises.

En revanche, différents modèles de gouvernance influenceront sur la manière dont les partis politiques sont représentés au conseil municipal, ce qui signifie que certains tireront parti du nouveau système tandis que d'autres en sortiront perdants. Voilà deux exemples de problèmes qui poussent les partis à prendre des mesures extrêmes pour optimiser leurs propres avantages.

Il est difficile d'évaluer le contexte en l'absence de données fiables. Les rédacteurs ont besoin de données pour éprouver le résultat d'une disposition, mais celles-ci font souvent défaut. Dans ces cas, le défi consiste à trouver des moyens innovants d'évaluer l'ampleur du problème pour pouvoir concevoir une intervention. Il est rarement facile d'établir, par exemple, combien de demandes ont été reçues pour un type d'utilisation du sol ou combien de bâtiments existent dans une ville. Les données relatives à la disponibilité des infrastructures et à la collecte des taxes et impôts sont également difficiles à obtenir.

**AUCUNE LOI NOUVELLE NE PEUT FONCTIONNER INDÉPENDAMMENT DES AUTRES LOIS, SURTOUT DANS LE CONTEXTE JURIDIQUE URBAIN**

### Contexte juridique

Le contexte juridique fait référence au mode de fonctionnement du système juridique à un moment donné. Il englobe les lois en vigueur ainsi que la façon dont un pays se conforme à l'État de droit ou l'applique. Aucune nouvelle loi ne peut fonctionner

indépendamment des autres lois, surtout dans le contexte juridique urbain, où différentes autorités utilisent des lois différentes pour atteindre différents objectifs sur un même espace territorial – la ville.

Les principaux éléments relatifs au contexte juridique qui sont à prendre en compte sont les suivants :

■ **La capacité du système juridique et administratif à mettre en oeuvre de nouveaux processus.**

Le système actuel pourra-t-il faire face à une charge accrue de travail si votre nouvelle loi introduit de nouvelles catégories de processus administratifs ? Lorsque la prise de décisions urbaines touche les droits et les intérêts des personnes, existe-t-il un mécanisme de recours permettant à ces personnes de faire appel d'une décision ? Dans l'affirmative, l'appel est-il interjeté par le canal du système juridique ou administratif ? Le système en place est-il en mesure de prendre des décisions de qualité raisonnable en temps opportun ? La nouvelle loi augmentera-t-elle le nombre d'appels ou le diminuera-t-elle ?

■ **Interprétations probables de la nouvelle législation par les tribunaux.**

Différents pays ont des traditions juridiques différentes et des principes différents en ce qui concerne l'interprétation des lois, dont il faut tenir compte dans la formulation de la nouvelle loi. Dans les pays qui appliquent le droit civil, par exemple, les tribunaux jouent un rôle plus important dans l'interprétation des lois et la prise en compte de la jurisprudence. La façon dont les

rédacteurs du projet de loi abordent la question de l'interprétation des lois aura une incidence sur le phrasé et la terminologie utilisés dans le nouveau texte de loi et sur la manière dont les parties prenantes sont mobilisées pour participer à sa rédaction. Cet aspect appelle une attention particulière lorsque les rédacteurs du projet de loi viennent d'un pays ayant une tradition juridique différente de celle du pays auquel la nouvelle loi est destinée.

■ **Structures de gouvernance informelles concurrentes.**

La législation urbaine en Afrique n'est souvent pas appliquée parce qu'elle est mise en concurrence avec les dispositifs de gouvernance informels existants. Les lois urbaines envisagées doivent souvent fonctionner dans un contexte où les activités menées en marge de la loi sont plus courantes que celles poursuivies dans le cadre de la loi. La plupart des nouvelles interventions sur les lois urbaines tenteront, d'une manière ou d'une autre, de ramener un plus grand nombre d'activités dans le cadre de la législation, mais, pour autant, il serait irréaliste de s'attendre à une conformité totale avec la loi. Toutefois, le rééquilibrage général entre l'informel et le formel est un objectif louable, dont la réalisation dépend d'une bonne compréhension de la façon dont les secteurs informel et formel fonctionnent, aussi bien de manière indépendante que l'un par rapport à l'autre. La version provisoire de la nouvelle législation urbaine devrait être communiquée aux personnes évoluant dans le secteur informel et aux organisations qui représentent leurs intérêts.

## Étude de cas

### Les effets inattendus du programme de réforme foncière de Zanzibar

#### L'EXPÉRIENCE ZANZIBAR EN

ce qui concerne le programme Mkurabita illustre les problèmes qui se posent lorsque de nouvelles lois ne sont pas conformes à la législation existante. En 2008, l'État tanzanien a procédé au lancement du programme Mkurabita pour officialiser les droits de propriété.

Ce programme a ignoré la législation déjà en vigueur à Zanzibar et a imposé un registre foncier local au niveau du quartier, où les capacités administratives étaient les plus faibles. La nouvelle loi, fondée sur le principe des droits de propriété individuels, s'est donc superposée à un système existant dominé par des valeurs socialistes, sans mécanisme efficace pour résoudre les conflits de propriété.

En effet, la loi a miné plutôt que renforcé les droits fonciers des citoyens ordinaires, les étrangers fortunés pouvant obtenir les biens fonciers les plus prisés. Une initiative visant ostensiblement à autonomiser les citoyens pauvres a ainsi fini par affaiblir leurs droits de propriété, car l'attention n'a pas été accordée aux lois foncières préexistantes.

### Contexte économique

La mise en application satisfaisante d'un projet de loi repose sur une compréhension claire du système économique dans lequel il fonctionnera. Quel type d'activité économique permet aux populations de vivre ? Quel est le volume des transactions économiques ? La plupart des transactions sont-elles effectuées dans un cadre formel ou informel ? L'activité économique est-elle caractérisée par les petits commerçants ou les grandes entreprises manufacturières ? Combien de personnes interviennent dans la production économique ? Dans quelle mesure les autorités locales et autres sont-elles en mesure d'augmenter les recettes fiscales provenant des entreprises ou des valeurs foncières, compte tenu à la fois de la volonté des autorités de percevoir et de la disposition des contribuables à s'acquitter de leurs impôts ?

**COMPRENDRE CES DIMENSIONS DU CONTEXTE ÉCONOMIQUE PERMET À L'ÉQUIPE DE RÉDACTION DU PROJET DE LOI DE DÉTERMINER LE TYPE D'INSTRUMENTS JURIDIQUES ET DE PROCÉDURES QUI FONCTIONNERONT DANS CE CONTEXTE**

Comprendre ces dimensions du contexte économique permet à l'équipe de rédaction du projet de loi de déterminer le type d'instruments juridiques et de procédures qui fonctionneront dans ce contexte. Cela permet aussi de recueillir un ensemble de données, aussi éparses soient-elles, sur lesquelles elles peuvent commencer à échafauder un plaidoyer pour résoudre les problèmes juridiques urbains de façon particulière. Faute de cette compréhension, les rédacteurs du projet de loi courent le risque de proposer des solutions qui ne peuvent pas fonctionner, et ce même s'il est rédigé de la manière la plus habile qui soit et avec le soutien gouvernemental le plus enthousiaste.

### Contexte géographique et démographique

Le contexte physique influe sur l'efficacité des lois envisagées. La ville se développe-t-elle rapidement ou l'évolution démographique est-elle stable ou en déclin ? Quelles sortes de propriétés foncières sous-tendent la ville ? Sont-elles principalement formelles,

coutumières ou – comme c'est le plus souvent le cas – une combinaison des deux ? Les bâtiments sont-ils principalement faits de briques et de ciment ou de matériaux provisoires ? Toutes ces pistes d'interrogation aideront à identifier les points forts sur lesquels s'appuyer, ainsi que les problèmes et leurs causes sous-jacentes.

### Contexte politique

Il s'agit ici de la façon dont les villes sont gouvernées. Dans quelle mesure sont-elles gouvernées par des administrations municipales locales plutôt que par les administrations nationales ou régionales ? Quelles sont les relations entre les échelons locaux de l'administration et les autorités centrales ? Ce sont-là des questions cruciales auxquelles il faut apporter des réponses lorsqu'on entreprend une réforme des lois urbaines, car elles détermineront les aspects de la nouvelle loi qui peuvent être appliqués efficacement.

Une étude de la manière dont les réglementations sur l'aménagement des terres urbaines ont été appliquées à Kampala (Ouganda) et à Kigali (Rwanda) montre, au cours de la même période, le rôle du contexte politique dans l'adoption des nouvelles lois urbaines. Malgré des caractéristiques institutionnelles, juridiques et économiques similaires, les réglementations relatives à l'utilisation des sols et les codes de construction étaient généralement appliqués à Kigali, mais pas à Kampala. L'étude a attribué cette différence à la manière dont les ressources et les incitations politiques sont organisées dans les deux villes (et pays) : au Rwanda, les fonctionnaires ont été contraints de mettre en oeuvre des plans et des règlements, et ils l'ont fait, tandis qu'en Ouganda, les avantages économiques et politiques à tirer en ne respectant pas ou en contournant le cadre réglementaire étaient prédominants, ce qui a abouti à l'approbation de nombreux projets d'aménagement dans des lieux peu indiqués. L'obtention des résultats juridiques souhaités exige une approche plus nuancée qu'une rédaction habile d'un texte de loi et l'assurance de disposer de suffisamment de fonctionnaires pour appliquer cette loi. Elle doit s'appuyer sur une analyse réaliste de ce qui fonctionne ou non dans le système politique du pays<sup>19</sup>.

### Contexte social

La manière dont la société est structurée dans un pays a un impact important sur l'efficacité des différentes interventions juridiques urbaines. L'équipe de rédaction doit prendre en compte les questions de genre, les différences ethniques et culturelles et les inégalités sociales à tout moment du processus de rédaction.



### **Genre**

Dans quelle mesure les femmes peuvent-elles participer aux affaires civiques et à la propriété immobilière ? Si la participation des femmes est faible, le gouvernement s'est-il engagé à la renforcer ? La loi devra-t-elle prévoir des dispositions particulières pour protéger les intérêts des femmes dans la gouvernance et la gestion des villes ?

**L'ÉQUIPE DE RÉDACTION DOIT PRENDRE EN COMPTE LES QUESTIONS DE GENRE, LES DIFFÉRENCES ETHNIQUES ET CULTURELLES ET LES INÉGALITÉS SOCIALES À TOUT MOMENT DU PROCESSUS DE RÉDACTION**

La plupart des pays présentent des inégalités importantes entre les femmes et les hommes. Les nouvelles lois urbaines doivent s'y attaquer, mais les techniques et les stratégies pour y parvenir dépendront de la volonté de l'État de s'engager dans ce domaine. Lorsqu'une loi urbaine adopte une approche totalement neutre en matière de genre, elle court le risque de perpétuer ou de creuser davantage les inégalités entre les sexes, en particulier lorsqu'elle touche les droits de propriété. Cette situation peut poser un véritable défi à l'équipe de rédaction (elle-même généralement composée d'hommes) dans les pays où l'inégalité entre les sexes persiste et où les responsables gouvernementaux et les politiciens qui conduisent le processus de réforme des lois urbaines sont des hommes pour la plupart.

### **Groupements ethniques et culturels**

Un groupe ethnique ou culturel domine-t-il la politique, l'économie urbaine ou la propriété foncière ? Y a-t-il une volonté de la part de l'État d'inverser cette tendance de domination ? La domination ethnique ou culturelle est une question complexe à prendre en compte, surtout lorsque cette domination se transparait chez les agents gouvernementaux qui travaillent avec l'équipe de rédaction du projet de loi. Mais, comme les inégalités entre les sexes, c'est l'un des critères qui détermineront si, concrètement, une réforme des lois urbaines est couronnée de succès ou non. La prise en compte de toutes les formes d'exclusion sociale urbaine est un élément central des obligations internationales de chaque pays. L'équipe de rédaction gagnerait à connaître les dispositions pertinentes des accords et conventions applicables des Nations Unies.

### **Inégalités**

La question des inégalités est fondamentale pour comprendre le contexte social. Dans son ouvrage de 1894 intitulé *Le Lys rouge*, l'écrivain français Anatole France parle de « la majestueuse égalité des lois, qui interdit au riche comme au pauvre de coucher sous les ponts, de mendier dans les rues et de voler du pain ». Cela souligne la nécessité de comprendre comment les lois urbaines s'appliquent différemment aux riches et aux pauvres. Lorsque la majorité des citoyens sont pauvres, il est particulièrement important d'apprécier la manière dont une intervention juridique envisagée fonctionnera du point de vue de la capacité des individus à prendre en charge les coûts à la fois de la mise en conformité et de l'exercice de leurs droits lorsqu'ils sont menacés par des parties plus puissantes.

**UNE NOUVELLE LOI EST VOUÉE À L'ÉCHEC SI SES RÉDACTEURS NE COMPRENNENT PAS POURQUOI LES INTERVENTIONS PRÉCÉDENTES SE SONT SOLDÉES PAR UN ÉCHEC**

### **Contexte historique**

L'histoire a tendance à se répéter, et les lois sont donc souvent rédigées dans l'espoir que le même objectif poursuivi au cours des années précédentes sera atteint en retravaillant ou en renforçant le nouveau texte de loi. Certes, les pays évoluent au fil du temps, mais il est aussi certain qu'une nouvelle loi décevra si ses rédacteurs ne comprennent pas pourquoi les interventions antérieures ont échoué.

Il est important de revenir en arrière plus de quelques années. Parfois, l'équipe chargée de la rédaction du projet de loi devra examiner les expériences des gouvernements postindépendances, il y a plus de 50 ans, pour déterminer ce qui a fonctionné ou pas. La consultation des documents historiques, qui peut nécessiter des recherches archivistiques difficiles, contribue donc à comprendre le contexte historique. Pour les pays où les archives sont rares et où les bibliothèques sont peu nombreuses, fait ironique, ces documents peuvent être plus facilement accessibles dans d'autres pays, en particulier dans les publications universitaires. Le fait de retracer le contexte historique procure un avantage inestimable au processus de réforme des lois urbaines et renforce la probabilité que la loi soit efficace.

### 3 | **ESQUISSEZ TROIS SOLUTIONS JURIDIQUES ENVISAGEABLES**

Une fois que le problème a été identifié, il peut sembler qu'il n'existe aucun moyen pratique de le résoudre – ou qu'il y ait tellement de méthodes de résolution qu'il devient difficile de décider par où commencer. Il est utile de déterminer les options pour résoudre le problème, car cela donne aux rédacteurs une idée de l'éventail d'approches possibles et montre aux parties prenantes en quoi une nouvelle législation pourrait les concerner.

Les options doivent être déterminées en fonction de l'interprétation que l'équipe chargée de la rédaction du projet de loi a du contexte qui prévaut dans le pays, mais aussi des approches adoptées par d'autres pays face à des préoccupations similaires. Il est préférable de ne pas présenter plus de trois options. L'une des options peut être « ne rien faire ». Elle examine l'effet d'un renforcement de la loi existante à défaut d'en adopter une nouvelle, soit en faisant mieux connaître ses exigences, soit en renforçant les moyens de son application. Dans la plupart des cas, l'option « ne rien faire » n'est pas à envisager sérieusement, car il est souvent difficile de revenir en arrière une fois que la décision d'adopter une nouvelle législation a été prise. Cependant, elle permet de vérifier la réalité de la situation et constitue une base de référence utile pour la comparaison avec d'autres scénarios. Elle permet aux rédacteurs de déterminer si la voie à suivre envisagée aboutira à un changement positif. Si une loi envisagée est susceptible de ne fonctionner que si elle s'accompagne d'une augmentation significative des moyens financiers et humains, alors la question à se poser doit toujours être la suivante : cette augmentation de moyens rendrait-elle le système actuel suffisamment efficace pour qu'il soit inutile d'élaborer une nouvelle loi ?

Les trois options juridiques peuvent refléter différentes approches des divers aspects de l'élaboration des lois, par exemple, la réglementation (encourager l'autoréglementation dans un secteur donné ou une réglementation globale d'un large éventail d'activités ou une réglementation axée sur un ou deux types d'activités ou de transactions) ou la législation (législation nationale ou réglementation municipale ou une combinaison des deux).

Les options retenues doivent être viables. Par exemple, de nombreux experts trouvent intéressant

le principe de subsidiarité, qui veut qu'un problème soit réglé au niveau le plus proche des citoyens concernés et du problème lui-même. Cependant, ce principe pourrait ne pas être une option viable dans certains contextes juridiques et constitutionnels, par exemple lorsque le gouvernement central concentre les pouvoirs de décision.

**IL EST UTILE DE DÉTERMINER LES OPTIONS POUR RÉSOUDRE LE PROBLÈME, CAR CELA DONNE AUX RÉDACTEURS UNE IDÉE DE L'ÉVENTAIL D'APPROCHES POSSIBLES ET MONTRE AUX PARTIES PRENANTES EN QUOI UNE NOUVELLE LÉGISLATION POURRAIT LES CONCERNER**

Une fois que les trois options ont été décrites et que les acteurs politiques y ont apporté leur soutien, l'on dispose d'une base pour comparer leurs différentes incidences financières, économiques, sociales ou environnementales. Partant de cette analyse, l'on peut décider de ne choisir aucune des options, et de retenir plutôt une approche hybride.

L'identification de différentes options pour de nouveaux cadres juridiques urbains permet aux rédacteurs de comprendre ce qui pourrait fonctionner et ce qui ne fonctionnera probablement pas. Elle leur permet également de présenter diverses formules possibles au public, au secteur privé et aux organisations non gouvernementales lors du processus de consultation, permettant à ces groupes de voir comment une idée pourrait se traduire dans la pratique. Cette démarche leur permet de contribuer de manière significative à l'élaboration de la législation en apportant des points de vue nouveaux, et peut-être même de nouvelles informations qui orienteront la rédaction.

En apportant de la matière aux options, le projet de loi devrait clarifier les concepts pertinents et définir des attentes réalistes en ce qui concerne le respect de la loi. Cela permet aux personnes travaillant sur les options de les évaluer de manière utile. Il est inutile de décrire un ensemble d'options détaillées dans un langage si technique

que seuls des professionnels hautement qualifiés peuvent comprendre les incidences des différentes approches. Des options réalisables sont nécessaires pour appliquer des techniques d'évaluation de l'impact de la réglementation (voir p. 43).

### **Expliquer clairement les concepts**

Les villes sont complexes et dynamiques. Différents aspects de la ville ont des significations différentes pour différentes personnes et institutions, en particulier si ces aspects sont envisagés sous un angle juridique. Pourtant, la loi vise à assurer la certitude et la prévisibilité, un critère permettant d'assurer l'observance de normes minimales pour un comportement acceptable. Une telle certitude n'est pas possible si les concepts ne sont pas clairement définis au préalable pour s'assurer que le plus grand nombre de termes possibles est compréhensible et prévenir tout conflit futur résultant d'une confusion terminologique. L'ambiguïté est l'ennemi des bonnes lois.

Parfois, les rédacteurs peuvent choisir de maintenir une certaine ambiguïté pour permettre une interprétation différente de la loi à l'avenir. Cette démarche est souvent inévitable, surtout lorsque l'objectif de l'élaboration du projet de loi est aussi compliqué qu'une ville.

Mais c'est aussi une stratégie à haut risque, en particulier lorsque la capacité à faire preuve de discernement est limitée, tant dans l'administration du système juridique urbain que dans le système judiciaire.

De nombreuses lois urbaines actuelles en Afrique subsaharienne sont anciennes et utilisent un jargon juridique archaïque avec des significations supposées qui peuvent être difficiles à élucider. Un des objectifs du processus de réforme d'une loi urbaine consiste à identifier, définir et moderniser ces termes et expressions. (Dans certains cas, un terme sera cependant largement compris et l'élaboration d'un nouveau terme pourrait apporter plus de confusion que le contraire. Dans ce cas, la conduite pragmatique à tenir consiste à conserver l'ancien libellé).

**L'UN DES OBJECTIFS DE LA RÉFORME D'UNE LOI URBAINE CONSISTE À IDENTIFIER, DÉFINIR ET MODERNISER LES TERMES ET EXPRESSIONS JURIDIQUES ARCHAÏQUES**



## FAUT-IL TENIR COMPTE DES LOIS D'AUTRES PAYS ?

### DES PAYS D'AFRIQUE SUBSAHARIENNE

ont souvent adopté sans discernement des lois urbaines appliquées sous d'autres cieux (sous la domination coloniale, la législation a été imposée sans discernement). C'est l'une des principales raisons pour lesquelles la législation actuelle est inefficace et inadaptée.

Une nouvelle législation doit être efficace dans le contexte du pays concerné. Cela ne signifie pas que les rédacteurs doivent ignorer les enseignements tirés dans d'autres pays ; presque toutes les lois empruntent des dispositions appliquées dans d'autres pays. L'astuce consiste à adapter prudemment la législation, en particulier lorsque des lois sont importées des pays plus avancés vers des pays moins développés, ou lorsqu'il existe différentes cultures juridiques sous-jacentes.

Lorsqu'ils empruntent au droit urbain international, les rédacteurs devraient se tourner vers des pays ayant des contextes similaires, comme ceux d'Amérique latine et d'autres régions d'Afrique, en se laissant guider par le sens critique. Il est possible qu'il existe certaines conditions préalables qui favorisent l'application satisfaisante d'un instrument juridique qui fonctionne bien. Si des conditions préalables similaires n'existent pas dans le pays qui rédige la nouvelle législation, il faudrait rechercher un instrument juridique différent. Recourir à cet instrument pour la simple et bonne raison qu'il a fait ses preuves ailleurs relèverait de l'irresponsabilité.

La version officielle expliquant combien une loi fonctionne bien est souvent différente de la réalité. Il faudrait vérifier toute loi recommandée par les sources officielles comme étant adaptée à votre contexte en examinant la littérature académique. Il faudrait aussi consulter le secteur privé et les organisations non gouvernementales locales intervenant dans le développement urbain. Cela aidera à mieux comprendre comment fonctionne l'instrument juridique ou la disposition légale.

Lorsqu'une intervention portant sur les lois urbaines a fonctionné dans un autre pays et que ce dernier présente des facteurs contextuels similaires, il est important d'adapter l'intervention

aux conditions locales. Peut-être les dispositions légales devraient-elles se référer à des exigences institutionnelles différentes.

Ou peut-être le pays a-t-il des règles différentes pour la participation du public au processus d'élaboration des lois. Pour commencer, les facteurs suivants doivent être pris en compte :

- **Les capacités institutionnelles.** Quels étaient les moyens institutionnels nécessaires pour faire en sorte que l'intervention fonctionne ? Le succès de l'intervention dépend-il de la répartition des pouvoirs de décision entre différents échelons de l'administration ? A-t-il fallu un ensemble de compétences en particulier pour mettre en œuvre l'intervention ? A-t-il fallu créer des institutions spéciales ?
- **La responsabilité attribuée à la population.** Qu'est-ce que la loi exigeait des personnes concernées par ses décisions ? Les personnes espérant améliorer leur situation ou souhaitant exprimer leurs intérêts dans le processus décisionnel ont-elles dû payer des prestataires de services professionnels ?
- **Les traditions juridiques du pays.** L'idée de loi urbaine empruntée est-elle conforme à la culture juridique générale du pays cible ? Cette idée s'appuie-t-elle sur les mêmes principes de rationalité, la même charge de la preuve et la même terminologie juridique en vigueur dans le système juridique du pays ? Si des incohérences existent, peut-on y remédier en formulant soigneusement la nouvelle loi, ou ces incohérences reflètent-elles une incompatibilité plus profonde qu'aucune rédaction habile ne saurait corriger ?

La base de données sur le droit urbain UrbanLex (<http://urbanlex.unhabitat.org>) est un outil en ligne utile du Programme des Nations Unies pour les établissements humains, ONU-Habitat. UrbanLex contient des documents juridiques urbains de plus de 190 pays. C'est une base de données indiquée pour rechercher des exemples de législation urbaine dans d'autres parties du monde.

**CHAQUE PROJET DE LOI URBAINE DEVRAIT VISER À IDENTIFIER ET À COMPRENDRE LA PANOPLIE D'INCIDENCES POSSIBLES. QUI SERONT LES GAGNANTS ET LES PERDANTS ?**

**Evaluer les conséquences de chaque option**

Chaque disposition de chaque nouvelle législation touchera quelqu'un quelque part. Il est impossible de prévoir tous les résultats possibles, en particulier dans un environnement aussi dynamique que les villes africaines. L'absence de données quantitatives fiables rend de telles prédictions problématiques. Ceci étant, chaque projet de loi urbaine devrait viser à identifier et à comprendre la panoplie d'incidences possibles. Qui va en bénéficier et qui va en faire les frais ? Qui va voir ses droits fonciers renforcés et qui va voir les siens s'affaiblir ? Quels sont les agents qui perdront des pouvoirs de décision et quels sont ceux qui seront investis de nouveaux pouvoirs ?

Sur le plan formel, le processus de recherche des réponses à ces questions et à d'autres s'appelle une analyse de l'impact de la réglementation. De nombreux pays, en particulier les plus développés, exigent une analyse de l'impact de la réglementation, considéré comme un exercice autonome vers la fin du processus de rédaction d'un projet de loi. Ce processus n'est pas toujours utile. Dans le contexte africain qui est divers, il est plus logique d'intégrer les principes de l'analyse de l'impact de la réglementation dans le processus de rédaction. Les équipes de rédaction doivent être encouragées à réfléchir à l'éventail des impacts possibles des différentes formules de réglementation envisagées.

Des analyses de l'impact de la réglementation sur la législation existante devraient également être effectuées. Le contexte juridique dans lequel les nouvelles lois fonctionneront doit être exempt d'incohérence et de fragmentation. Les pays devraient appliquer des méthodes d'analyse de l'impact de la réglementation aux réglementations existantes, suivant un format courant en la matière, afin de pouvoir déterminer si, ou dans quelle mesure, les lois doivent être modifiées ou non. L'objectif global de cette démarche devrait être de réduire les lourdeurs administratives et les formalités

gouvernementales, tout en procurant des avantages souhaitables pour le public.

**Techniques d'analyse de l'impact de la réglementation pour l'Afrique**

Dans les pays développés, les analyses de l'impact de la réglementation utilisent des calculs basés sur des données quantitatives pertinentes, fiables et facilement disponibles. Les pays africains ont vraiment du mal à accéder aux types de données fiables utilisés ailleurs pour évaluer les coûts et les avantages de certaines options réglementaires. Ici, les analyses de l'impact de la réglementation peuvent bénéficier de techniques novatrices de collecte de données. Par exemple, les images satellitaires des villes peuvent être utilisées pour déterminer l'occupation des sols et l'étendue de certains types d'aménagement. Ces informations peuvent être utilisées pour extrapoler les chiffres démographiques, les tranches de revenus, la disponibilité des infrastructures et les conditions environnementales. Ces facteurs indiquent la capacité des ménages à se conformer à diverses exigences légales et peuvent, combinés à une analyse de la capacité de mise en application des pouvoirs publics, être utilisés pour définir des normes réglementaires pour différentes zones.

Les images satellitaires des villes, y compris les données historiques sur la manière dont les villes ont évolué au fil du temps, sont de plus en plus disponibles gratuitement ou à faible coût auprès d'organismes internationaux tels que la Banque mondiale et le Lincoln Institute for Land Policy. L'Atlas of Urban Expansion du Lincoln Institute est une ressource en ligne inestimable qui fournit des données sur les tendances historiques et le degré d'expansion actuel des villes - informations souvent difficiles à trouver dans le pays ou la ville même<sup>20</sup>. Cet atlas couvre un nombre croissant de villes africaines, fournissant dans certains cas une évolution historique remontant au XIXe siècle. Bien que pas exactes à 100 %, les informations obtenues de cette manière sont susceptibles d'être plus précises que celles obtenues d'entretiens et associées à celles peu fiables tirées de recensements.

Disposer d'informations fiables peut limiter la possibilité pour les agents gouvernementaux et les groupes d'élites de manipuler des données pour servir leurs intérêts lors du processus d'élaboration du projet de loi.

Une autre façon d'améliorer la qualité et la quantité des données sur l'Afrique urbaine – et partant la capacité d'effectuer des analyses

de l'impact de la réglementation – consiste à élaborer de nouvelles lois urbaines d'une manière qui se prête à un suivi efficace. Il faut pour cela que les lois ne soient pas trop complexes, que leurs objectifs soient clairement énoncés et que les systèmes de prise de décisions qu'ils créent soient simples et faciles à contrôler.

### **Mettre en place un système efficace de gestion des réglementations**

Toute réforme juridique individuelle est peu susceptible d'être efficace s'il n'existe pas non plus un système qui vient soutenir la gouvernance des réglementations. La mise en place de ce système dépendra des aspects mentionnés ci-après :

- Adoption d'« une politique des réformes des réglementations aux plus hauts niveaux politiques ».
- Établissement des « normes explicites de qualité des réglementations et principes de prise de décision concernant les réglementations ».
- Mise en place de « programmes de formation efficaces en théorie et pratique de la réglementation ».

- Mise en place de processus et systèmes de collecte de données efficaces pour surveiller la mise en application des réglementations.
- Précision du rôle de l'analyse de l'impact de la réglementation dans la poursuite du développement durable et de la réduction de la pauvreté<sup>21</sup>.

### **Fixer des objectifs réalistes en matière de respect de la loi**

Une base de référence utile lors de la conception d'une législation urbaine consiste à n'inclure que des normes réglementaires auxquels 80 % d'un quartier type peuvent se conformer de manière réaliste<sup>22</sup>. Si une norme de comportement est au-dessus de la capacité de la plupart des ménages de s'y conformer, alors la nouvelle loi ne parviendra pas à atteindre les résultats souhaités.

Suivre la « règle des 80 % » permettra aux pays de renforcer la confiance dans le droit urbain ; à défaut, les rédacteurs du projet de loi risquent de perpétuer l'erreur qui consiste à créer des lois inapplicables. Personne n'en sort gagnant.

Dans le même temps, des lois existent pour relever les normes de comportement humain et obtenir de meilleurs résultats que ceux auxquels

## **VERS UNE ANALYSE PLUS SOLIDE DE L'IMPACT DE LA RÉGLEMENTATION**

### **EN RAISON DE LA NATURE CONTROVERSÉE**

du développement urbain et les graves conséquences que peut avoir une nouvelle législation lorsqu'elle donne des résultats néfastes, les pays africains devraient s'efforcer de mettre en place et de renforcer leur capacité à appliquer les principes de l'analyse de l'impact de la réglementation aux interventions envisagées portant sur les lois urbaines. Le Royaume-Uni a codifié un ensemble de principes pouvant être appliqués dans le contexte d'un pays en développement. Ces principes sont les suivants :

- **Proportionnalité.** Les législateurs ne devraient intervenir que si cela est nécessaire. Les mesures correctives devraient être adaptées au risque qui se pose et leurs coûts devraient être déterminés et réduits autant que faire se peut.
- **Éthique de responsabilité.** Les législateurs devraient être en mesure de justifier des décisions et de faire l'objet d'un examen public.
- **Cohérence.** Les règles et normes gouvernementales doivent s'aligner les unes sur les autres et être appliquées de manière équitable.
- **Transparence.** Les législateurs devraient être accessibles et produire des réglementations simples et faciles à comprendre.
- **Ciblage.** Les réglementations devraient être axées sur le problème et limiter les effets secondaires autant que possible.

on peut parvenir grâce à une libre concurrence entre les différents acteurs de la ville. Certaines situations nécessitent un niveau plus élevé que ce que les 80 % de la population peuvent atteindre. Par exemple, les réglementations relatives à l'occupation des sols devraient faire en sorte que le drainage des eaux pluviales soit toujours assuré lorsque l'espace est aménagé de manière à prévenir les inondations. La réglementation sur l'impôt foncier devrait également être conçue de façon à garantir que l'impôt foncier est financièrement accessible à tous, même aux ménages qui ne s'en sont pas souvent acquittés par le passé. Dans ces cas, les effets positifs du respect de loi doivent être supérieurs au coût du respect de la loi. Cet arbitrage doit être clairement porté à l'attention des parties prenantes, car les avantages peuvent ne pas être ressentis à court terme, soit la période au cours de laquelle la plupart des coûts surviennent. Dans les zones où la quasi-totalité des habitants vit au jour le jour, l'argument selon lequel le coût immédiat sera compensé par un avantage à moyen ou long terme a peu de chances de convaincre grand monde.

Une étude sur le respect des réglementations relatives à l'occupation des sols au Nigéria a révélé que les règles régissant la superficie maximale occupée par un immeuble bâti sur un terrain sont respectées à 15 % dans les quartiers à revenu élevé, et à 20 % dans les quartiers à revenu intermédiaire, alors qu'elles ne sont aucunement respectées dans les quartiers pauvres. C'est une inversion de la règle des 80 %. Comme le soulignent les auteurs de cette étude, « aucun des promoteurs ne pouvait se permettre de laisser 50 % de la parcelle non bâtie simplement pour se conformer à la réglementation régissant les l'aménagement urbain. Outre la nécessité de fournir un logement à des ménages nombreux comptant en moyenne entre 10 et 12 personnes, une proportion non négligeable d'habitants ne peut se permettre d'acheter que la moitié – voire moins – d'une parcelle de superficie standard »<sup>23</sup>.

## 4 | PRODUIRE UN DOCUMENT D'ORIENTATION

Un document d'orientation est utilisé pour lancer le débat avant que le texte de loi ne soit rédigé. Ce document doit toujours être écrit dans un langage clair et simple, sans trop recourir au jargon juridique ou à un style d'écriture compliqué. Idéalement, un document d'orientation devrait :

- Déterminer les problèmes à résoudre
- Définir les solutions envisageables à ces problèmes
- Décrire les incidences de chaque option sur l'économie, l'environnement, les ménages et les organismes chargés de la mise en application.

Un document d'orientation constitue une base de référence par rapport à laquelle le projet de loi peut être éprouvé. Le projet de loi prend-il en compte les priorités énoncées dans le document d'orientation ? Dans quelle mesure le projet de loi s'écarte-t-il du document d'orientation et cet écart est-il considérable ? Idéalement, l'équipe qui rédige le document d'orientation devrait être différente de celle qui rédigera le projet de loi. Dans la pratique, ce sont les mêmes personnes qui produisent souvent ces deux documents. L'avantage dans ce cas est que l'équipe chargée de la rédaction du projet de loi a une idée claire de ce que le document d'orientation vise à atteindre. L'inconvénient est qu'il est facile pour les rédacteurs du projet de loi d'apporter des modifications au cadre d'orientation, soit parce que l'élaboration d'un texte de loi permettant d'atteindre le résultat souhaité sur le plan de la politique est plus difficile que prévu soit parce que l'objectif de la politique n'est pas réellement souhaitable. Voilà une pratique à éviter.

Dans certains pays, la production d'un document d'orientation (connu sous le nom de livre blanc dans la tradition juridique britannique) est un exercice facultatif. Dans d'autres, elle est obligatoire. Qu'il s'agisse d'une exigence ou non, il est toujours conseillé d'élaborer un document – même s'il ne s'agit que d'un document informel à exploiter par l'équipe chargée de la rédaction du projet de loi – qui définit les orientations à suivre. Dans certains cas, un mémorandum de trois pages fera l'affaire. Dans la plupart des autres cas, un document plus exhaustif (ou une série de documents d'orientation plus brefs) est nécessaire. Des documents plus courts peuvent être adaptés en fonction des différents groupes de parties prenantes, à condition que les informations qu'ils contiennent soient cohérentes et qu'un processus soit en place pour prendre en compte les commentaires sur les différents documents dans un projet de politique cohérent.



# Caractéristiques d'une législation urbaine efficace

Après avoir rassemblé les contributions des parties prenantes sur les différentes formules de loi envisagées, l'équipe chargée de la rédaction est prête à sélectionner l'option la plus viable et la plus pragmatique pour servir de base à la loi envisagée. Une loi urbaine efficace devrait être applicable ; souple sur le plan administratif ; juste et impartiale ; claire ; cohérente ; complète ; et certaine.

## Applicabilité

Avant toute chose, une nouvelle loi doit être applicable. Il ne sert à rien de rédiger une loi qui couvre un large éventail de préoccupations sur le papier, mais qui ne peut être mise en application faute de moyens ou de volonté politique ou tout simplement parce qu'elle ne prend pas en compte les raisons pour lesquelles les personnes – qu'il s'agisse des responsables politiques, des fonctionnaires, des planificateurs ou des ménages ou des entreprises pris individuellement – se comportent d'une manière particulière.

Un plan de mise en application doit être établi avant que le projet de loi ne rentre dans le processus parlementaire. Ce plan devrait tenir compte des nombreuses mesures à prendre pour mettre en application une nouvelle loi et être pragmatique par rapport aux personnes et aux institutions qui s'en chargeront.

Le plan devrait également correspondre au type de réforme des lois urbaines considéré. Une refonte majeure du système de taxation des biens immobiliers urbains d'un pays, par exemple, exige un plan de mise en application différent de celui nécessaire pour une révision relativement modeste des procédures d'approbation de l'affectation des terres.

Un plan de mise en application devrait comprendre des stratégies pour :

- Informer toutes les parties prenantes à propos de la loi et de la date à laquelle elle entrera en vigueur.
- Apprêter tous les documents nécessaires pour rendre effective la nouvelle loi, y compris les règlements, les proclamations, les formulaires et les organigrammes.
- Approfondir la compréhension de la nouvelle loi, grâce par exemple à la rédaction d'articles d'opinion pour les journaux, en ouvrant le débat sur les médias audiovisuels (télévision, radio et, le cas échéant, médias sociaux) ; et en produisant des affiches ou des dépliants pour les zones où l'accès aux médias officiels est limité.



- **Former et préparer** les fonctionnaires, les avocats, les planificateurs, les ingénieurs, les architectes, les responsables politiques et les organisations communautaires à la mise en application de la loi.
- **Déployer des ressources supplémentaires** dans les domaines où des difficultés de mise en application sont prévues.
- **Élaborer et diffuser des documents** (manuels et guides pratiques) pour aider les fonctionnaires et les utilisateurs de la nouvelle loi à s'habituer à de nouveaux instruments et procédures.
- **Aider les autorités locales** à intégrer le nouveau contexte juridique dans la prestation de services, les investissements dans les infrastructures, les taxes foncières et le développement communautaire.

Dans la plupart des pays, les documents écrits – en particulier ceux destinés à la consommation populaire – devront être établis dans une langue internationale et dans les principales langues locales.

**UN SYSTÈME ADMINISTRATIF QUI NE TIEN PAS COMPTE DES PRINCIPES DE LA JUSTICE ADMINISTRATIVE EST SUSCEPTIBLE D'AFPECTER DAVANTAGE LES PAUVRES QUE LES RICHES OU QUE LES PERSONNES DISPONANT D'UN RÉSEAU POLITIQUE**

### **Transparence, équité et impartialité administratives**

Un système administratif qui ne tient pas compte des principes de la justice administrative est susceptible d'affecter davantage les pauvres que les riches ou que les personnes disposant d'un réseau politique, car le premier groupe est moins en mesure de faire valoir ses droits par le biais des tribunaux et d'autres processus formels. Pour garantir la transparence, l'équité et l'impartialité administratives dans l'application de la loi envisagée, celle-ci devra veiller à ce que :

- **Le projet soit murement réfléchi avant la prise de toute décision** qui pourrait avoir des

effets négatifs, surtout si cela implique la perte par certaines personnes de leurs terres ou la contrainte pour elles de se réinstaller ailleurs, ou des changements importants dans le mode de gouvernance des quartiers.

- **Les audiences soient conduites conformément aux principes reconnus de justice administrative** (le cas échéant).
- **Les décisions sont fondées sur des critères clairement précisés** afin que ceux qui recherchent des avantages auprès de l'administration sachent quels arguments faire valoir.
- **Les motifs de décision soient communiqués rapidement** sur demande.
- **Les compensations financières soient versées à temps et intégralement** (le cas échéant).
- **Des contrôles internes adéquats soient en place** pour garantir que les urbanistes et les administrateurs s'acquittent correctement de leurs missions.
- **Les allégations d'inconduite de la part de fonctionnaires fassent l'objet d'une enquête indépendante et approfondie.**

### **Clarté**

Dans la mesure du possible, le langage utilisé devrait être suffisamment simple à comprendre. Lorsque des termes et expressions juridiques techniques sont utilisés, ils doivent être clairement définis dans le texte.

La clarté fait également référence à la structure de la loi. Une loi d'urbanisme qui a été modifiée à plusieurs reprises pour tenir compte de des lois portant sur d'autres sujets deviennent impossibles à suivre pour le public. En Angleterre, par exemple, il existe plus de 17 000 pages de lois traitant de l'aménagement du territoire, réparties sur environ 45 lois et des milliers de pages de règlements. Seuls les professionnels spécialisés dans cet aspect de la loi peuvent s'y retrouver<sup>24</sup>. Cela n'est ni efficace ni juste, et il s'agit là d'un exemple de pratique internationale que l'Afrique ne devrait pas suivre.

### **Cohérence**

Un projet de loi devrait avoir une structure logique. Par exemple, dans une loi sur la planification urbaine, il est logique de définir d'abord ce qui peut être prévu avant de décrire comment le réaliser.

De même, dans une loi réglementant la vente de terrains appartenant à la ville, les règles qui déterminent les circonstances dans lesquelles il est possible de vendre du terrain et les principes qui s'appliquent à la prise de décision devraient être énoncés avant de détailler les étapes procédurales à suivre.

**UN PROJET DE LOI DEVRAIT AVOIR UNE STRUCTURE LOGIQUE ET ÉTABLIR DES PRINCIPES POUR GUIDER LES DÉCIDEURS DANS LE RÉGLEMENT DES DIVERGENCES AVEC DES LOIS COUTUMIÈRES**

Les lois urbaines devraient également tenir compte des lois coutumières, tant traditionnelles qu'urbaines, en veillant à ce que les nouvelles lois les respectent et s'y rattachent. C'est plus facile à dire qu'à faire. Dans de nombreuses zones périurbaines, il existe un conflit féroce entre les pouvoirs légaux conférés à la ville par la législation et ceux des chefs traditionnels, qui tiennent leurs pouvoirs du droit coutumier. Il n'existe pas de solutions juridiques facilement applicables à cette tension profonde. Cependant, une loi qui ne tient pas compte de cette tension et suppose simplement que la nouvelle loi absorbera le droit coutumier créera une grande incertitude juridique, alimentant les tensions qui existent déjà plutôt que d'apporter de l'ordre et de la prévisibilité.

Même cela représente un défi pour les rédacteurs, les nouvelles lois doivent prévoir des points d'intersection spécifiques entre le droit urbain et le droit coutumier qui établissent à tout le moins des principes pour guider les décideurs dans l'apaisement de cette tension. Il y a beaucoup à faire pour innover et mettre à l'essai de nouvelles idées pour gérer cette caractéristique durable de nombreuses villes, en particulier celles qui s'étalent rapidement vers les zones rurales.

### **Exhaustivité**

Dans la mesure du possible, les questions relatives à un sujet doivent être traitées dans la même loi. Cela signifie que certaines lois peuvent être assez longues. Les questions juridiques liées au développement et à la gouvernance urbains sont

souvent si complexes et détaillées qu'il faut plus d'une loi pour les prendre en compte. Dans de tels cas, les lois distinctes devraient toujours fonctionner ensemble comme un tout cohérent.

Assurer l'exhaustivité dans une loi urbaine n'est pas une tâche toujours simple. La recherche de l'exhaustivité peut donner lieu à une loi trop ambitieuse qui essaie de réglementer plus de problèmes qu'il n'est possible. C'est l'un des points faibles les plus courants des lois urbaines antérieures. Lors de l'élaboration de nouvelles lois, l'objectif d'exhaustivité doit être interprété différemment. Il ne s'agit pas de faire en sorte que la loi couvre chaque ensemble de circonstances possibles, mais plutôt qu'elle associe les différentes parties de la loi d'une manière intelligible pour les utilisateurs et ceux chargés de la mise en application. Lorsque la loi laisse un vide sans donner des orientations sur comment la contourner, cela encourage son non-respect tout autant que la tentative de sur-réglementer.

### **Certitude**

Les lois doivent préciser clairement leur objet ; ce qu'une partie peut (ou ne peut pas) faire ; comment elles devraient le faire ; et ce qui se passera si elle ne le fait pas (ou le fait). Cette précision permet aux fonctionnaires et au public de savoir avec certitude ce qui est permis et ce qui ne l'est pas, laissant ainsi peu de place aux différends.

La certitude fait également référence à la nécessité de limiter les pouvoirs discrétionnaires des autorités publiques et des fonctionnaires afin d'éliminer les possibilités d'abus. Toutefois, il ne faudrait pas laisser que la certitude devienne rigidité ; une certaine souplesse est à préserver. La clé c'est de s'assurer que les ajustements ne peuvent être effectués que dans le cadre de paramètres soigneusement définis.

## LE RÔLE DES RÉGLEMENTATIONS

### LES NOUVELLES LOIS URBAINES UTILISENT LES

textes d'application pour définir les procédures à suivre pour que la loi fonctionne dans la pratique. Les textes d'application, dans ce contexte, s'entendent des « lois secondaires » qui sont énoncées périodiquement par une personne désignée, souvent un ministre ou un maire. Ils couvrent généralement les modalités de mise en application, c'est-à-dire la manière dont le cadre général défini dans la loi approuvée par le parlement fonctionnera réellement dans la pratique.

Il est difficile d'évaluer les effets probables d'un projet de loi si ses textes d'application n'ont pas encore été définis. Dans les pays où les parties prenantes ont peu confiance dans les pouvoirs publics, celles-ci sont susceptibles de rejeter toute nouvelle loi urbaine qui ne couvre que les principes fondamentaux sans spécifier également les textes d'application correspondants, car il est impossible de déterminer comment la loi pourrait les affecter dans la pratique (inversement, elles pourraient ne pas participer au processus législatif parce qu'elles ne pensent pas que la loi les affectera dans la pratique). Le manque de clarté dans les textes d'application est également un problème pour les fonctionnaires qui doivent déterminer les ressources dont ils auront besoin pour appliquer la loi et son impact sur les dispositifs institutionnels.

Pour ces raisons, les textes d'application devraient idéalement être élaborés en même temps que la législation principale et publiés conjointement. Si cela n'est pas possible, il est toujours utile de publier un aperçu de la série de textes d'application qui seront nécessaires pour donner effet aux projets de loi. Ces textes d'application peuvent alors être élaborés au fur et à mesure que la législation se précise. Face à des problèmes trop compliqués à résoudre au cours du processus législatif – par exemple, lorsque le financement d'un bailleur de fonds international impose une limite au temps de travail des experts – les rédacteurs peuvent choisir de ne pas les régler dans la loi qu'ils rédigent, mais de laisser les textes d'application s'en charger. Cependant, rien ne garantit que les problèmes soient résolus de manière plus satisfaisante. Dans de tels cas, et dans les cas où

cette situation est inévitable, il est important que les rédacteurs intègrent des principes destinés à guider l'élaboration des textes de loi lorsqu'ils sont finalement élaborés par l'autorité de réglementation compétente.

Les conditions de vie dans les villes peuvent varier énormément, y compris à l'intérieur d'un même pays. Les textes d'application permettent d'adapter les règles aux différents ensembles de conditions locales. Lorsqu'un projet de loi introduit une question qui doit être gérée au niveau local, il est généralement préférable de laisser la rédaction des textes d'application à un responsable du gouvernement national, à l'instar d'un ministre ou d'un conseil local. Les villes, grandes et petites, sont des lieux de mutations rapides. Le cadre juridique régissant les zones urbaines devrait être suffisamment souple pour prendre en compte ces mutations. Il est beaucoup plus facile de mettre à jour un texte d'application qui a été rendu public par un ministre ou une autorité locale que de modifier une loi qui doit être approuvée au plus haut niveau législatif. En Afrique du Sud, par exemple, la loi sur l'aménagement du territoire et la gestion de l'occupation des sols (Spatial and Land Use Management Act) (2013) habilite le ministre national à mettre en application un large éventail de textes d'application concernant la manière dont les conseils locaux gèrent les demandes d'utilisation des terres (même si le fait que le ministre rende publics des textes d'application avant que la loi elle-même ne prenne effet jette un doute sur la légalité de ces textes). En Zambie, la loi sur l'aménagement urbain et régional (Urban and Regional Planning Act) (2015) donne au ministre du gouvernement national des pouvoirs élargis pour faire appliquer la loi. Dans ce cas, la portée des textes d'application est tellement large que la loi elle-même ne peut entrer en vigueur avant qu'ils ne soient finalisés. Malheureusement, cela signifie qu'une réforme de la législation urbaine tant attendue reste inappliquée.

Lorsque la rédaction des textes d'application est confiée à un ministre ou à un conseil local, il est conseillé de veiller à ce que ces textes d'application soient mis à jour régulièrement et mis à disposition soit dans les bureaux de l'administration soit sur les sites Internet du gouvernement.

# Transférer la responsabilité aux responsables politiques

L'élaboration d'un projet de loi bien fini et cohérent est, à bien des égards, la partie la plus facile. Porter le projet de loi à travers le processus politique qui s'ensuit, puis préparer les institutions concernées pour lancer la mise en application constituent les véritables défis. Ici, les rédacteurs initiaux se mettent en retrait, si jamais ils sont associés au processus.

L'un des risques à ce stade est que les parlementaires modifieront le projet de loi d'une manière qui rompt sa logique juridique prudente, ou que le projet de loi soit tout simplement retiré de l'ordre du jour parlementaire. Ces risques sont moins probables si les parties prenantes politiques contribuent à l'élaboration d'un document d'orientation et si l'équipe chargée de la rédaction du projet de loi ont associé des représentants politiques à leurs délibérations, en les tenant régulièrement informés de l'évolution du projet et des problèmes rencontrés. Le facteur déterminant est maintenant de savoir si les porteurs du projet – les responsables gouvernementaux qui ont géré le processus de rédaction – peuvent effectivement soutenir leurs chefs politiques dans un débat parlementaire et public féroce. Cela dépend largement de la mesure dans laquelle l'équipe chargée de la rédaction du projet de loi a collaboré avec les responsables gouvernementaux et politiques, à la fois pour mettre à profit leurs contributions et aider à mieux comprendre le projet de loi.

La disponibilité d'experts internationaux pour soutenir les fonctionnaires locaux après l'examen du

projet de loi au parlement est également un facteur important. Il est utile de garder toute l'équipe chargée de la rédaction du projet de loi à portée de la main pendant la procédure parlementaire pour :

- Tenir informés le ministre ou le chef du département
- Aider les fonctionnaires et les responsables politiques à régler les questions difficiles
- Soutenir l'élaboration des amendements qui pourraient provenir du parlement.

L'objectif est de réduire la participation des experts tout en renforçant la capacité des fonctionnaires et des responsables politiques compétents à défendre et à promouvoir la nouvelle loi.

## PRINCIPALES ÉTAPES DE LA PROCÉDURE LÉGISLATIVE

Chaque pays a sa propre procédure pour faire adopter un projet de loi par le pouvoir législatif. En général, cette procédure comprend les étapes suivantes :

- Le dépôt du projet de loi
- La publication du projet de loi pour commentaires
- Les procédures en commission
- La finalisation et l'adoption.

### 1. Le dépôt du projet de loi

Le projet de loi n'a normalement aucun statut officiel jusqu'à ce qu'il soit officiellement déposé devant le pouvoir législatif. Jusqu'à ce stade, il s'agit tout simplement d'une indication de la manière dont des fonctionnaires envisagent de traduire leurs mandats en loi. Dans la plupart des pays, un projet de loi ne peut être déposé devant le pouvoir

**IL EST UTILE DE GARDER TOUTE L'ÉQUIPE CHARGÉE DE LA RÉDACTION DU PROJET DE LOI À PORTÉE DE LA MAIN PENDANT LA PROCÉDURE PARLEMENTAIRE**

législatif qu'après validation par le président ou le conseil des ministres.

**UN PROJET DE LOI S'ACCOMPAGNE GÉNÉRALEMENT D'UN EXPOSÉ DES MOTIFS QUI EXPLIQUE LA LOI EN DES TERMES CLAIRS ET SIMPLES**

Un projet de loi s'accompagne généralement d'un exposé des motifs. Il existe souvent un modèle type pour structurer ce document, qui devrait expliquer les éléments ci-après :

- L'objet de la loi
- Le problème qu'elle entend résoudre
- La solution envisagée
- Les raisons de cette solution
- La méthode utilisée pour choisir cette solution
- Les mesures prises pour consulter les parties prenantes.

Il est important que cet exposé des motifs utilise un langage clair et simple, car tous les membres de l'organe législatif n'examineront pas le projet de loi dans le détail.

## 2. Publication du projet de loi pour commentaires

Une fois le projet de loi déposé, il est généralement publié dans les documents officiels du gouvernement pour consultation publique. Les parties prenantes qui ont formulé des commentaires sur les versions antérieures du projet de loi procéderont à des vérifications pour voir si leurs préoccupations ont été prises en compte, tandis que les parties qui n'auront pas participé au processus de rédaction auparavant se rendront compte que c'est leur dernière chance de protéger leurs intérêts ou de faire valoir leur pouvoir. C'est à ce moment que le débat et les interactions s'intensifient. Les groupes intéressés feront du lobbying de manière âpre afin de se faire entendre, parfois en entrant directement en contact avec les responsables politiques. Ils peuvent recourir à la presse ou aux réseaux sociaux pour faire connaître

leurs points de vue. Pour les fonctionnaires et les conseillers, c'est un moment de travail acharné et surtout un moment où il est particulièrement important de gérer les communications et les relations avec les médias.

## 3. Les procédures en commission

Après la date limite fixée pour les commentaires du public, le projet de loi est révisé pour incorporer les contributions pertinentes avant que le ministre qui le porte ne le soumette à la commission compétente du pouvoir législatif pour une avant-dernière série de discussions. C'est souvent une période d'échanges intenses avec les ministres et leurs conseillers politiques alors que ceux-ci tentent de résoudre les problèmes éventuels avant de soumettre le projet de loi. Le risque ici est que le projet de loi perde certains de ses éléments importants alors que le ministre recherche un compromis politique.

**IL EST UTILE DE PRÉPARER LE MINISTRE POUR RÉPONDRE À DES QUESTIONS DURANT LE DÉBAT FINAL DEVANT L'ORGANE LÉGISLATIF PRINCIPAL**

Une fois la procédure en commission terminée, il existe une dernière possibilité de modifier le projet de loi avant qu'il ne passe devant l'organe législatif principal. Les parties prenantes puissantes tentent souvent d'utiliser ce temps pour faire pression en coulisse pour que le projet de loi soit modifié. L'équipe chargée de la rédaction du projet de loi peut être soumise à de fortes pressions à ce stade.

## 4. Finalisation et adoption

Le débat final se déroule devant l'organe législatif principal. Il est utile de préparer le ministre à ce stade pour répondre aux questions, d'où l'importance d'entretenir de bonnes relations avec les dirigeants politiques. En fonction de l'accueil qui a été réservé au projet de loi en commission et des modifications apportées par le ministre, ces débats devraient être prévisibles. Une fois que le pouvoir législatif adopte la version finale du projet de loi, généralement à l'issue d'un vote, une date est fixée pour l'entrée en vigueur de la loi. C'est un moment important pendant lequel les derniers préparatifs de la mise en application sont effectués, et la disponibilité de l'appui nécessaire aux personnes chargées de la mise en application est vérifiée.

# Appliquer les nouvelles lois urbaines

Les responsables gouvernementaux qui ont élaboré le projet de loi ne sont pas ceux qui vont la mettre en application. Les premières étapes de la mise en application peuvent représenter une période d'incertitude pour l'équipe qui a rédigé le projet de loi, laquelle peut s'inquiéter du fait que les nouveaux dépositaires de la loi n'adhèrent pas à ses valeurs et ne s'attachent pas à la mettre en application. C'est l'une des raisons pour lesquelles il est important de consulter à un stade précoce ceux qui seront chargés d'appliquer la loi et d'assurer une couverture médiatique favorable de la part des médias. Si la presse a traité de l'objet de la nouvelle loi et de son impact prévu, il y a plus de chance que ses nouveaux dépositaires y adhèrent comme il se doit.

**LES PREMIÈRES ÉTAPES DE LA MISE EN APPLICATION DE LA NOUVELLE LOI PEUVENT REPRÉSENTER UNE PÉRIODE D'INCERTITUDE POUR L'ÉQUIPE QUI L'A RÉDIGÉE, LAQUELLE PEUT S'INQUIÉTER DU FAIT QUE LES NOUVEAUX DÉPOSITAIRES DE LA LOI N'ADHÈRENT PAS À SES VALEURS ET NE S'ATTACHENT PAS À LA METTRE EN APPLICATION**

La première étape vers une mise en application satisfaisante consiste à concevoir un cadre juridique tenant compte du contexte en matière de capacités et de ressources. La deuxième étape consiste à renforcer les capacités du système juridique urbain. Il s'agit de fournir une formation structurée et soutenue aux agents de l'État qui appliqueront la loi et aux fonctionnaires de justice qui seront appelés à régler les litiges relatifs à l'interprétation de la loi.

Les organismes de la société civile qui représentent ou travaillent avec les communautés pauvres ou marginalisées et les professionnels du droit qui travaillent sur les lois urbaines devront également suivre des cours de courte durée sur la nouvelle loi. Les professionnels du droit vont probablement financer eux-mêmes une telle formation, mais les organismes de la société civile auront besoin de financements directs ou indirects de l'État ou de donateurs.

Le renforcement des capacités consiste à fournir un soutien concret aux agents de l'État chargés de la mise en application, grâce par exemple aux activités suivantes :

- **Élaborer des brochures d'information et des supports de formation** sur la nouvelle loi, qui peuvent être adaptés aux différentes parties de la loi ou du pays.
- **Mettre en place des services d'assistance** et des dispositifs d'aide en ligne.
- **Faire en sorte que soient mis à disposition des formulaires appropriés** aux endroits indiqués et dans les langues voulues.
- **S'assurer de la disponibilité du personnel** pour aider les personnes à remplir ces formulaires.
- **S'assurer que les groupes de population pauvres et marginalisés bénéficient du même niveau d'administration** que celles qui sont plus aisées.

Certains aspects de la loi seront probablement mis en application par des acteurs non étatiques, par exemple lorsque des structures communautaires sont engagées pour régler les transactions foncières ou l'utilisation des terres. Il est important d'assurer un soutien approprié à cette catégorie d'agents de mise en application, dont les préoccupations et les conditions sont différentes de celles des agents publics et des inspecteurs.

# Contrôler les effets de la nouvelle loi et procéder à des ajustements

**D**e nombreux problèmes juridiques urbains en Afrique aujourd'hui sont dus à une législation inappropriée. Pendant des décennies, les pays africains ont utilisé des lois inadaptées à leurs contextes, aux pressions de développement qu'ils subissent, aux moyens de mise en application dont ils disposent et à leur environnement politique. En conséquence, les citoyens et les agents publics sont devenus habiles dans le contournement de la loi et l'adoption de leurs propres méthodes, qui étaient novatrices et pragmatiques, mais souvent illégales.

Aucune loi n'est parfaite. Tous les pays ont besoin d'affiner, de modifier voire d'éliminer périodiquement certaines interventions portant sur les lois urbaines. La plupart des pays africains n'ont pas entrepris ce processus, ce qui explique en partie pourquoi les cadres juridiques urbains actuels sont désuets et inadaptés. Pour éviter que cela ne se produise à l'avenir, il est nécessaire de mettre en place un système permettant de déterminer si une nouvelle législation atteint les résultats escomptés. Ce système doit :

- **Déterminer des indicateurs** pour mesurer l'impact de la nouvelle loi.
- **Préciser qui est responsable du contrôle** et de l'évaluation des résultats de la loi.
- **Inclure des modèles de rapport efficaces et exploitables**, en particulier par les autorités locales.

L'équipe chargée de la rédaction du projet de loi devrait envisager d'y inclure une clause de révision obligatoire obligeant un ministre à examiner l'impact de la loi tous les cinq ou dix ans.

**L'ÉQUIPE CHARGÉE DE LA RÉDACTION DU PROJET DE LOI DEVRAIT ENVISAGER D'Y INCLURE UNE CLAUSE DE RÉVISION OBLIGATOIRE, OBLIGEANT UN MINISTRE À EXAMINER L'IMPACT DE LA LOI TOUTS LES CINQ OU DIX ANS**

## INDICATEURS POUR MESURER L'IMPACT

Un système de contrôle juridique devrait préciser des indicateurs pour mesurer les résultats d'une nouvelle loi et des paramètres acceptables pour les résultats obtenus par rapport à ces indicateurs.

Les indicateurs seront déterminés par la nature de la loi et la situation urbaine qu'elle couvre. Ces indicateurs doivent être choisis soigneusement. Certains indicateurs peuvent sembler indiqués dans l'abstrait, mais finalement fausser les évaluations des résultats de la loi, car certaines personnes peuvent modifier leur comportement pour obtenir de bons résultats sur le plan des indicateurs, sans pour autant que cela n'entraîne le changement souhaité. Par exemple, le fait de mesurer la vitesse à laquelle les fonctionnaires traitent les demandes de permis qui leur sont soumises peut les pousser à prendre des raccourcis pour pouvoir respecter les délais prescrits en faisant fi de la qualité de la décision finale, au détriment des objectifs de la législation.

Dans les pays aux capacités administratives et professionnelles insuffisantes, les ressources destinées à la mise en application ne doivent pas

**SANS UN SUIVI ET DES  
RAPPORTS DE QUALITÉ,  
IL SERA DIFFICILE DE  
PROMOUVOIR DES  
AMÉLIORATIONS FUTURES  
D'UNE LOI URBAINE**

être détournées au profit du suivi. Pour autant, faute de suivi et de rapports de qualité, il sera difficile de promouvoir des améliorations futures d'une loi urbaine. Une attention particulière devrait être accordée à la sélection des indicateurs pour faire en sorte que les objectifs de la loi concordent avec les réalités pratiques de l'administration publique. Les indicateurs qui ne peuvent être mesurés qu'en réalisant des enquêtes semestrielles auprès des ménages, par exemple, seront moins susceptibles d'être mis en oeuvre que ceux nécessitant une évaluation du budget d'investissement de la municipalité et de la mesure dans laquelle les recettes et les dépenses ont changé après la mise en application de la nouvelle loi.

### **FONCTIONS DE SUIVI ET D'ÉVALUATION**

La partie responsable du suivi des effets d'une nouvelle loi devrait être approuvée, par écrit, dès le début du processus de mise en application. La supposition habituelle selon laquelle le pouvoir législatif – le parlement – jouera ce rôle est souvent erronée, aussi est-il important de déterminer le ministère ou l'échelon administratif qui doit s'en charger lorsque cela est possible.

Les médias, qui dans la plupart des pays sont indépendants du système étatique, peuvent jouer un rôle dans le suivi informel des résultats d'une loi. Des articles de presse soulignant comment une réforme d'une loi urbaine particulière n'a pas permis d'obtenir les résultats escomptés ou a entraîné des résultats entièrement différents et négatifs constituent un moyen efficace de pousser les pouvoirs publics à recentrer leurs efforts de mise en application. Pour ce faire, les médias ont besoin d'orientations. Les lois urbaines représentent un domaine bien connu pour être difficile à comprendre pour les profanes.

Les rédacteurs des projets de lois urbaines peuvent aider à rendre les lois intelligibles en veillant à ce que les documents d'orientation et les exposés des

motifs soient clairs, concis et facilement accessibles aux médias. Cela permet aux observateurs de suivre plus facilement la mesure dans laquelle la nouvelle loi réalise les objectifs de la politique.

**DES MODÈLES DE RAPPORT  
SIMPLES DEVRAIENT ÊTRE  
ÉLABORÉS**

### **MODÈLES DE RAPPORT**

Il incombe généralement aux responsables de la mise en application de la nouvelle loi – principalement les organismes publics locaux – de recueillir les données des indicateurs et d'indiquer si une nouvelle loi urbaine fonctionne efficacement ou non. Pour faciliter l'établissement de rapports et alléger le travail des fonctionnaires débordés, des modèles de rapport simples devraient être mis à disposition. Les programmes de soutien et de renforcement des capacités contribueront également à faire en sorte que les responsables des administrations locales puissent s'acquitter de leur devoir en matière d'établissement de rapports sans compromettre la responsabilité générale qui leur incombe d'appliquer la nouvelle loi.



# Conclusion

**E**n Afrique subsaharienne, il n'existe pas de plan préétabli pour les réformes des lois urbaines. Les systèmes législatifs des pays sont trop différents, leurs défis urbains trop particuliers et leurs contextes politiques trop variés pour qu'un manuel de procédures pur puisse être élaboré. Néanmoins, ce guide fournit une orientation pour les personnes travaillant à la pointe des réformes des lois urbaines.

**LE SUCCÈS EST PLUS PROBABLE LORSQUE TOUS LES ACTEURS PRENNENT LA PLEINE MESURE DE LA COMPLEXITÉ ET DES LIMITES DU PROCESSUS TOUT EN ÉTANT À MÊME D'IDENTIFIER ET DE SAISIR LES OPPORTUNITÉS DE CHANGEMENT**

La réforme du droit urbain est un processus lent et complexe. Le temps fait défaut aux villes africaines. Les trajectoires actuelles d'expansion et de gouvernance urbaines déterminent des schémas qui dureront pendant des décennies. Le succès est plus probable lorsque tous les acteurs prennent la pleine mesure de la complexité et des limites du processus tout en étant à même d'identifier et saisir les opportunités de changement.

Ces opportunités diffèrent d'une époque à l'autre et de pays en pays. Il est impossible de dire à l'avance quand elles se présenteront. Dans certains pays, à certains moments, il peut ne pas y avoir de bonnes opportunités du tout. Une démarche fondée sur ce qui se passe réellement et ce qui se fait sur le terrain permettra aux rédacteurs du projet de loi et aux défenseurs de la réforme

des lois urbaines de déterminer et d'adopter les changements nécessaires. Sans ces changements, nos villes continueront à ne pas être à la hauteur de leur potentiel.

Le Programme de développement durable à l'horizon 2030 fixe des objectifs ambitieux pour améliorer la planification et la gestion des villes si l'on veut atteindre les objectifs de développement durable qu'il porte, surtout dans les pays africains. La croissance rapide de nos villes, associée à la charge supplémentaire de l'adaptation au changement climatique et de l'atténuation de ses effets, exige que nous affinions tous les outils dont nous disposons pour nous acquitter des obligations internationales qui nous incombent. L'amélioration de la loi ne suffira pas à elle seule à résoudre un problème urbain. Mais si nous commençons par établir des lois qui fonctionnent concrètement, qui évoluent réellement tenant compte de la manière dont les villes croissent et se développent, nous avons alors une chance de relever les défis.

Parmi les divers outils utilisés pour façonner et gouverner les villes, les lois sont les plus difficiles à modifier une fois qu'elles sont en place. Les coûts de lois mal conçues sont élevés et leur modification peut prendre des décennies. C'est pourquoi nous devons porter une attention particulière à la manière dont nous élaborons de nouvelles lois urbaines.

# Notes et références bibliographiques

<sup>1</sup> Le meilleur exemple en est le Programme pour l'habitat et le Plan d'action mondial, fruit du Sommet sur les villes organisé en 1996 par l'Organisation des Nations Unies.

<sup>2</sup> Tan, C. (2013). « Navigating New Landscapes: Socio-legal mapping of plurality and power in international economic law ». Dans Perry-Kessaris, A. (2012). *Socio-legal Mapping of Plurality and Power in International Economic Law: Text, Context, Subtext*. Londres : Routledge.

<sup>3</sup> Okech, O. et Busingye, H. (2006). « Getting the Process Right: The Experience of the Uganda Land Alliance in Uganda in Capri ». *Land Rights for African Development From Knowledge to Action*. Washington : Groupe consultatif pour la recherche agricole internationale.

<sup>4</sup> Dans l'affaire City of Johannesburg Metropolitan Municipality contre Gauteng Development Tribunal and Others CCT 89/09 [2010] ZACC 11.

<sup>5</sup> Berrisford, S. (2011). « Unraveling Apartheid Spatial Planning Legislation in South Africa: A Case Study ». *Urban Forum*. Volume 22, N° 3. pp. 247–263.

<sup>6</sup> Urbanisation Research Nigeria (2015). « Urban Land, Planning and Governance Systems in Nigeria ». UKaid/ICFI. Rapport disponible à l'adresse : [urn.icfwebservices.com](http://urn.icfwebservices.com). Consulté le 31 octobre 2016.

<sup>7</sup> De Visser, J. (2015). « Local Law-making in Cape Town: A Case Study of the Municipal Planning By-law Process ». *UN-Habitat Urban Legal Case Studies*. Volume 4. Disponible à l'adresse : <http://unhabitat.org/books/local-law-making-in-cape-town-a-case-study-of-the-municipal-planning-by-law-process-urban-legal-case-studies-volume-4/>

<sup>8</sup> Global Land Tools Network (2015). « The Continuum of Land Rights ». Note publiée en mars 2015. Disponible à l'adresse : [www.glt.net](http://www.glt.net). Consulté le 31 octobre 2016.

<sup>9</sup> Dans de nombreux pays, même les droits humains « traditionnels » n'étaient et ne sont pas protégés.

<sup>10</sup> Mancuso, S. (2008). « The New African Law: Beyond the Difference Between Common Law and Civil Law ». *Annual Survey of International and Comparative Law*. Volume 14, N° 1.

<sup>11</sup> Mancuso, S. (2014). « African Law in Action ». *Journal of African Law*. Volume 58, N° 1. p.10.

<sup>12</sup> Ibid. p.21.

<sup>13</sup> Berrisford, S. (2010). « Revising Spatial Planning Legislation in Zambia: A Case Study ». *Urban Forum*. Volume 17, N° 4.

<sup>14</sup> Ibid.

<sup>15</sup> Ghai, Y. P. (2004). « The Constitution Reform Process: Comparative Perspectives ». Document présenté à la conférence « Toward Inclusive and Participatory Constitution Making » tenue à Kathmandu (Népal). Ces idées sont examinées plus en profondeur dans Brandt, M., Cottrell, J., Ghai, Y. P. et Regan, A. (2011). *Constitution-making and Reform: Options for the Process*. Genève : Interpeace.

<sup>16</sup> Kelly, R. et Musunu, Z. (2000). « Implementing Property Tax Reform in Tanzania ». Document de travail du Lincoln Institute. Disponible à l'adresse : [www.lincolnst.edu](http://www.lincolnst.edu). Consulté le 31 octobre 2016.

<sup>17</sup> Voir Berrisford, S. (2010). « Revising Spatial Planning Legislation in Zambia: A Case Study ». *Urban Forum*. Volume 17, N° 4.

<sup>18</sup> Voir McAuslan, P. (2003). *Bringing the Law Back In: Essays in Land, Law and Development*. Aldershot : Ashgate Publishing. p. 174.

<sup>19</sup> Goodfellow, T. (2013). « Planning and Development Regulations Amid Rapid Urban Growth: Explaining Divergent Trajectories in Africa ». *Geoforum*. Volume 48, pp.83–93.

<sup>20</sup> L'Atlas of Urban Expansion peut être consulté à l'adresse <http://atlasofurbanexpansion.org>.

<sup>21</sup> Kirkpatrick, C. et Parker, D. (2004). « Regulatory Impact Assessment and Regulatory Governance in Developing Countries ». Dans *Public Administration and Development*. Volume 24, pp. 333–344

<sup>22</sup> Glasser, M. et Berrisford, S. (2015). « Urban Law: A Key to Accountable Urban Government and Effective Urban Service Delivery ». *The World Bank Legal Review*. Volume 6.

<sup>23</sup> Arimah, B. C. et Adeagbo, D. (2000). « Compliance With Urban Development and Planning Regulations in Ibadan, Nigeria ». *Habitat International*. Volume 24, pp. 279-294.

<sup>24</sup> McAuslan, P. (2013). « Towards a Just Planning System: The Contribution of Law ». *Journal of Planning and Environmental Law*.



Le rythme et l'ampleur extraordinaires de la croissance urbaine prévue en Afrique d'ici 2030 soulignent la nécessité urgente d'élaborer des lois et des réglementations urbaines qui créeront et façonneront des villes durables qui fonctionnent plus efficacement et réservent un traitement plus équitable aux personnes.

Ce guide a pour but de renforcer le processus d'élaboration des lois et règlements qui régissent les zones urbaines. Il examine les caractéristiques des lois urbaines en Afrique subsaharienne et les difficultés à les modifier afin de proposer une démarche pragmatique et réaliste pour la rédaction des lois urbaines.



**Patrick McAuslan** a travaillé pendant plus de 40 ans comme conseiller en réforme du droit de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire dans plus de 35 pays, principalement en Afrique. Il a occupé des postes universitaires au Royaume-Uni à l'Université de Warwick, à l'University College London, à la London School of Economics et au Birkbeck College. Patrick nous a quittés au moment de la production de ce guide.



**Stephen Berrisford** a joué un rôle central dans la mise en application de la première loi sur l'urbanisme dans l'Afrique du Sud post-apartheid alors qu'il travaillait au ministère des Affaires foncières dans les années 90. Depuis lors, il a travaillé comme consultant sur la réforme du droit urbain dans six pays africains. Il est professeur auxiliaire honoraire à l'African Centre for Cities de l'Université du Cap.

ISBN 978-0-620-81846-9



9 780620 818469



AFRICAN CENTRE FOR CITIES  
urbanism from an african perspective