



PROVIDED WITH SUPPORT FROM THE EUROPEAN UNION



Colloque des Parlementaires Africains sur les Accords Multilatéraux sur l'Environnement (AME)

Thème : Les AME dans le Développement National et Régional

Sujet : Le rôle des Parlementaires dans l'élaboration et la mise en œuvre des AME

4 - 6 Juin 2012, Entebbe - UGANDA

Par

Christopher F. TAMASANG (Ph.D, Droit de L'Environnement)

Chargé de Cours, Université de Yaoundé II-Cameroun

Consultant

Email: funwie2001@yahoo.fr

SOMMAIRE

I. Introduction

II. Le rôle des Parlementaires dans l'élaboration des AME

A. L'implication des Parlementaires en amont, dans les négociations des AME par les Exécutifs

1. Pourquoi les Parlementaires devraient-ils être davantage impliqués dans les négociations des AME ?
2. Comment les Parlementaires peuvent-ils être véritablement impliqués dans les négociations des AME ?

B. L'implication des Parlementaires en aval, dans la ratification des AME par les Exécutifs

1. La finalité de l'implication dans la ratification des AME
2. Les modalités de l'implication dans la ratification des AME

III. Le rôle des Parlementaires dans la mise en œuvre des AME

A. La participation des Parlementaires à la domestication des AME

1. Premier niveau de participation : l'élaboration des lois environnementales et la budgétisation sur l'environnement
2. Deuxième niveau de participation : l'implication dans l'élaboration des actes réglementaires, politiques, stratégies et programmes environnementaux par l'Exécutif et la budgétisation de la gestion durable de l'environnement
3. Troisième niveau de participation : l'implication dans l'implémentation des politiques, stratégies et programmes environnementaux

B. La participation des Parlementaires au suivi de la mise en œuvre des AME

1. La finalité du suivi
2. Les modalités du suivi

IV. Conclusion et recommandations pour un renforcement du rôle des Parlementaires

I. Introduction

Les réflexions sur l'intégration des AME par les Parlementaires sont aujourd'hui d'actualité et le présent colloque invite certainement au renouvellement de la réflexion sur les questions déjà posées du rôle plus général ***des Parlements en matière de développement durable***. En effet, pas moins de trois séminaires importants ont été organisés dans les années 2000 à ce sujet. Il s'agit notamment :

- Ñ de la ***Conférence inaugurale de Paris sur l'Initiative pour le renforcement des capacités des Parlements en matière de développement durable*** organisée par l'UNITAR (Institut des Nations Unies pour la Formation et la Recherche) et l'UIP (Union Interparlementaire) – 22 et 23 avril 2005 ;
- Ñ du ***Séminaire régional pour les Parlements des pays d'Afrique sur le renforcement des capacités des parlements en matière de développement durable l'eau et la désertification***, organisé par l'UIP et l'UNITAR – Yaoundé (Cameroun), 26-28 juin 2006 ;
- Ñ du ***Séminaire de sensibilisation des Parlementaires de la région Afrique de l'Ouest sur la gouvernance de l'environnement et du développement durable*** – Lomé (Togo), 1-3 décembre 2009.

Le présent colloque s'inscrit dans le contexte actuel de connaissance insuffisante des AME par les parties prenantes à leur mise en œuvre en général et par les Parlementaires nationaux en particulier, d'une part, et de leur intégration insuffisante dans les plans et processus de développement, d'autre part.

Les Parlementaires, faut-il le rappeler, jouent un rôle crucial et incontestable dans la promotion du développement durable, de la gouvernance environnementale et même de l'évolution de la législation et de la politique environnementale. De manière générale, ils ont pour rôle principal de proposer, examiner, débattre et adopter les lois et accords, y compris ceux relatifs à l'environnement. Dans certains pays, ils sont impliqués, d'une façon ou d'une autre, dans la ratification ou l'approbation des traités, y compris les AME. Les Parlementaires, selon les cas, sont chargés de débattre et adopter les projets (ou propositions) de lois et de veiller à leur application, de même qu'à la mise en œuvre des AME. A cet égard, ils sont responsables du suivi des efforts consentis par les Exécutifs (Gouvernement) dans le sens de la protection de l'environnement pour l'atteinte du développement durable et la réduction de la pauvreté.

Dans le présent exposé, notre tâche consistera précisément à examiner le rôle que jouent ces Parlementaires dans l'élaboration et la mise en œuvre des AME. Il s'agira pour nous de déterminer leur rôle à chacune de ces étapes, d'en relever les mérites et, éventuellement, les insuffisances.

Selon la méthodologie employée, l'examen de chaque rôle consistera à répondre aux deux questions suivantes : **pourquoi tel rôle ? Et comment les Parlementaires l'exercent-ils ?**

Les articulations de notre exposé sont évidentes puis qu'elles sont censées épouser la formulation même du thème. Autrement dit, nous présenterons respectivement le rôle des Parlementaires dans l'élaboration des AME **(II)** et celui qu'ils sont appelés à jouer dans le cadre de leur mise en œuvre **(III)**. C'est tout naturellement qu'une conclusion clôturera l'exposé non sans être assorti de recommandations pour un renforcement du rôle des Parlementaires **(IV)**.

II. Le rôle des Parlementaires dans l'élaboration des AME

L'élaboration des AME obéit à un processus qui, en général, se décline en trois grandes étapes :

- en amont, il y a d'abord des négociations ;
- vient, ensuite, la conclusion des AME ;
- en aval, enfin, le l'AME est ratifié.

Au sein des Etats, ce sont les Gouvernements qui sont chargés de gérer la politique extérieure. Par conséquent, ils sont les principaux responsables des différentes étapes énumérées ci-dessus. Les Parlementaires y sont donc tout simplement impliqués, c'est-à-dire associés. Leur implication se fait en amont et en aval de la procédure d'élaboration et ne concerne donc pas la conclusion car seules les autorités gouvernementales exercent le pouvoir de signature. Notre démarche sur ce point consistera à cerner quel est leur degré d'implication dans les négociations des AME et dans leur ratification.

A. L'implication des Parlementaires en amont, dans les négociations des AME par les Exécutifs

C'est précisément le ministère chargé des Relations extérieures et ceux des autres ministères ayant les questions environnementales dans leurs attributions qui sont chargés de la négociation des AME, sous l'autorité du Chef de l'Etat. Le diagnostic posé par de nombreuses réflexions sur le rôle joué par les Parlementaires dans la mise en œuvre des AME est clair : ***les Parlementaires sont rarement pris en compte lors des négociations des AME ; donc leur rôle est encore très marginal dans les processus de négociation internationale.***

Pourtant, il y a de nombreuses raisons à ce qu'ils soient largement impliqués. Pour des besoins de clarté sur cette question relative au rôle joué par les Parlementaires dans la phase de

négociation des AME, il conviendra de répondre aux deux questions suivantes : ***pourquoi*** et ***comment*** ?

1. Pourquoi les Parlementaires devraient-ils être davantage impliqués dans les négociations des AME ?

Les raisons pour lesquelles les Parlementaires doivent être plus impliqués dans la négociation des AME sont nombreuses et surtout intimement liées.

- a)** Traditionnellement, l'on considère que les Parlementaires sont appelés à traduire les préoccupations locales au sein des politiques nationales. Avec l'internationalisation des défis, les Parlementaires doivent veiller à ce que les préoccupations nationales – qui sont en fait la synthèse des préoccupations locales – soient véritablement intégrées au sein des politiques internationales.
- b)** La plupart des défis environnementaux ne sont plus confinés sur les territoires des Etats. Les problèmes tels que la pauvreté, la dégradation de la biodiversité, les changements climatiques, la désertification, les pollutions, etc. transcendent largement les frontières nationales et invitent les Etats et de nombreux autres acteurs (autorités locales, Organisations de la Société Civile, Organisations Intergouvernementales, firmes multinationales, etc.) à conjuguer leurs efforts dans la recherche des solutions. Il s'ensuit que :
 - Ñ ces défis entraînent un déplacement de nombreux processus décisionnels du niveau national vers les sphères sous-régionales, continentales ou internationales ;
 - Ñ par conséquent, les Parlementaires impliqués dans les processus décisionnels au niveau national devraient tout naturellement l'être aussi au niveau international pour faire face, aux côtés des Gouvernements, aux nouveaux challenges qui les invitent à prendre désormais une part plus active dans la gestion des affaires supranationales.
- c)** L'Exécutif étant le chef d'orchestre des négociations des accords multilatéraux, les Parlementaires doivent veiller à ce que les nouveaux accords internationaux et régionaux négociés par lui soient représentatifs et proches des priorités nationales et donc que soient prises en compte les attentes des citoyens¹. Deux explications à cela :

¹ C'est d'ailleurs là l'objet de la recommandation n° 5 de la Résolution R.120/30/07 du 30 novembre 2007 sur le rôle des Parlements dans la protection de l'environnement et la réalisation du développement durable formulée l'attention des Parlementaires africains par l'Union Parlementaire Africaine (UPA).

- Ñ l'implication des Parlementaires dans les processus de négociation suppose qu'en tant que représentant de la Nation, ils doivent veiller à la sauvegarde des intérêts du peuple et, en principe, lui rendre compte des actes qu'ils accomplissent en ses lieu et place ;
- Ñ les parlementaires sont investis d'une responsabilité certaine dans l'élaboration de solutions aux différents problèmes environnementaux auxquels sont confrontées les populations.

2. Comment les Parlements peuvent-ils être véritablement impliqués dans les négociations des AME ?

Il est difficile de déterminer avec exactitude selon quelles modalités le Parlement peut prendre part à des négociations des AME car comme on l'a déjà relevé, la pratique en la matière n'est pas encore très développée. Cependant, il ressort des nos observations et analyses et des différentes réflexions déjà menées sur la question, un certain nombre de suggestions.

a) Tous les Parlements devraient avoir, en leur sein, une commission ou un groupe spécialement chargé des questions environnementales. Ce qui n'est pas toujours le cas au sein des Parlements africains, comme le révèlent les séminaires de Yaoundé et de Lomé évoqués dès l'entame de notre propos.

- Ñ Cette commission ou ce groupe serait chargé d'examiner en permanence l'ensemble des questions liées à l'environnement et au développement durable ;

- Ñ Les Parlements devraient choisir au sein de ces commission ou groupe un ou plusieurs Parlementaires chargés de suivre l'évolution des négociations des AME ou, mieux, les associer à l'équipe gouvernementale de négociations de ces AME.

b) S'agissant précisément de l'implication des Parlementaires dans les négociations des accords internationaux aux côtés des gouvernements, cela devrait se faire :

- Ñ soit à la faveur des différentes plateformes d'échange d'informations mises en place pour une meilleure collaboration et un échange de propositions entre les ministères chargés de conduire ces négociations et ces Parlementaires ;

- Ñ soit à la faveur de leur invitation à prendre part aux ateliers de travail organisés dans les forums internationaux de discussions entre les différentes parties prenantes aux négociations, afin justement de mieux appuyer les Gouvernements dans la défense des intérêts nationaux ou de la Communauté Economique Régionale dont leurs Etats sont membres.

c) La participation active des Parlements aux négociations des AME peut également s'avérer très efficace si les Parlementaires s'organisent en réseaux et organisations interparlementaires aussi bien à l'échelle nationale qu'à l'échelle supranationale. Ces institutions sont autonomes par rapport aux assemblées parlementaires nationales et agissent parfois comme de groupes d'intérêts ou de pression sur les institutions auprès desquelles ils interviennent. Elles présentent l'avantage de renforcer la liberté d'action des assemblées parlementaires nationales et de conférer aux Parlementaires davantage de poids face aux Exécutifs qui, généralement, exercent une grande emprise sur les Parlements au risque d'étouffer ceux-ci dans l'accomplissement de leurs missions constitutionnelles.

Ñ Au niveau national, les réseaux peuvent regrouper les parlementaires sans distinction des bords politiques dont ils émergent (parti au pouvoir, opposition) car les préoccupations environnementales sont des préoccupations de tous et se présentent à tous de la même façon. Ces réseaux peuvent connaître des succès très éloquentes lorsqu'ils bénéficient de l'appui des partenaires publics et privés au développement² et chaque pays gagerait à en instituer un. Les deux cas de figure suivants peuvent être observés.

- S'il n'existe pas de commission ou de groupe spécialisé en matière environnementale au sein du Parlement, les Parlementaires peuvent, en attendant leur création et leur mise en place au sein de cette institution, s'organiser en réseaux dont le fonctionnement effectif palliera certainement, dans une certaine mesure, l'absence de commission ou de groupe environnemental en accomplissant notamment des activités d'observation de la situation de l'environnement, d'évaluation des politiques et stratégies environnementales, d'écoute ou de sensibilisation des populations, de communication avec les autorités centrales ou locales, etc.
- Si une telle commission ou un tel groupe existe au sein du Parlement, un réseau national de Parlementaires peut bel et bien être créé et mener des actions tout à fait complémentaires des missions accomplies par la commission ou groupe parlementaire chargé des questions environnementales.

² Au Sénégal, par exemple, c'est la Commission du Développement et de l'Aménagement du Territoire qui s'occupe des questions liées à l'environnement. L'existence de cette commission n'a nullement empêché la création, en 1998, du Réseau des Parlementaires pour la Protection de l'environnement au Sénégal (REPES). Le REPES bénéficie de l'appui de l'UICN et bien d'autres organismes et mène des actions qui s'inscrivent dans une dynamique d'appui aux pouvoirs publics, aux collectivités locales et aux acteurs de l'environnement pour promouvoir le développement durable et la bonne gouvernance environnementale au Sénégal. Il se veut, par conséquent, une instance de réflexion et d'action, un cadre de concertation et d'échange entre Parlementaires d'abord et avec d'autres partenaires aux niveaux local, national et mondial, ensuite.

- Ñ Au niveau supranational, il peut se former des réseaux régionaux tels que le Forum Parlementaire de la SADC, le REPAR (Réseau des Parlementaires d'Afrique centrale), à côté des institutions interparlementaires africaines telles que l'UPA et le Centre Parlementaire basé à Accra (Ghana) et, au niveau mondial, l'UIP (Union Interparlementaire). Ces réseaux et institutions qui mettent ensemble les Parlementaires d'une même région, d'un même continent ou de tous les horizons ont des mérites incommensurables en sus de ceux déjà évoqués ci-dessus :
 - D'abord, ces institutions ont une légitimité incontestée auprès des Gouvernements et des autres institutions internationales dont ils sont des interlocuteurs bien considérés ;
 - Ensuite, fortes de leur légitimité, lors des négociations sur les AME, elles offrent aux différents Parlementaires représentant les Parlements nationaux, l'occasion d'exposer leurs préoccupations nationales et régionales et de défendre les intérêts nationaux et régionaux respectifs.
 - En outre, elles sont le lieu de concertation des Parlementaires nationaux sur les défis environnementaux qui dépassent les frontières nationales et qui requièrent une mise en commun des efforts nationaux dans la recherche des solutions.
 - Enfin, c'est le lieu d'échange et de partage d'expériences et de bonnes pratiques censées permettre aux Parlements de mieux préparer les négociations envisagées.
- d)** Les Parlementaires devraient aussi avoir davantage de contacts avec les points focaux pour les AME de leurs pays afin de mieux préparer des négociations ultérieures en vue de l'amélioration de ces AME ou de l'élaboration d'AME nouveaux.
- e)** Finalement, en sus de ces différentes modalités possibles de l'implication des Parlementaires aux négociations des AME, il convient de relever que le succès de ces négociations est surtout tributaire de trois attitudes des Parlementaires sans lesquelles aucune modalité de négociations ne porterait de fruit :
 - Ñ En premier lieu, les Parlementaires appelés à prendre part aux négociations doivent se rendre à l'ensemble des instances de négociations et donc ne manquer à aucune étape des processus convenus entre les parties prenantes.
 - Ñ En deuxième lieu, ils doivent prendre activement part à ces négociations. Ce qui suppose qu'ils assistent et s'impliquent dans l'ensemble des travaux en commissions

ou en atelier, ainsi qu'aux différentes concertations en aparté ou en commun afin de s'imprégner de l'esprit des AME qui émergera des points de vue et des positions soutenus par les différentes parties prenantes.

- Ñ En troisième lieu, les Parlementaires conviés à prendre part aux négociations doivent pouvoir, autant que faire se peut, faire entendre la voix de leur pays ou de leur sous-région auprès des autres parties prenantes et au sein des instances de négociations. Pour cela, le maximum de Parlementaires possible doit être envoyé en représentation des assemblées parlementaires afin de disposer d'un poids diplomatique et d'une capacité de persuasion significatifs. Ils doivent jouir d'une aptitude à dégager des consensus ou des compromis face à des pays ou des organisations interétatiques puissants dotés d'arsenaux diplomatiques hyperpuissants.
- Ñ Bref, de l'observation de ces trois exigences, d'une part, il est censé résulter des AME qui n'ignorent ni les spécificités nationales ou sous-régionales, ni les aspirations des populations représentées par les parlementaires et auxquelles ils sont, en principe, appelés à rendre compte. D'autre part, l'appropriation de l'esprit des AME lors des négociations sera un atout majeur pour leur domestication ultérieure une fois qu'ils seront ratifiés.

B. L'implication des Parlements en aval, dans la ratification des AME par les Exécutifs

La ratification d'un AME est, par définition, l'acte d'approbation de cet AME par les autorités étatiques compétentes pour engager internationalement l'Etat. Le plus souvent, dans les Etats africains, c'est le Chef de l'Etat (monarque ou Président de la République) qui accomplit cet acte auquel participe le Parlement.

C'est donc l'objet de sa participation qu'il convient d'examiner à présent en répondant, une fois de plus, aux deux questions du ***pourquoi*** et du ***comment ?*** Aussi ces questions invitent-elles à examiner respectivement la finalité et les modalités de l'implication du Parlement dans la ratification des AME.

1. La finalité de l'implication dans la ratification des AME

L'implication du Parlement dans la ratification des AME poursuit un double objectif.

Dans les Etats à régime représentatif où la Constitution prévoit que les Parlements sont associés à la conclusion des traités, **le premier objectif**, est celui d'autoriser le Chef de l'Etat à ratifier ces AME. Il en est ainsi dans deux cas.

- Ñ Soit parce que les questions environnementales relèvent, en principe, de la compétence du Parlement et donc le Chef de l'Etat ne saurait engager l'Etat au niveau international à l'insu du Parlement qui doit, au préalable, exprimer formellement son accord de ratification. C'est le cas, on l'a dit, de nombreux Etats francophones d'Afrique.
- Ñ Soit parce que la Constitution prévoit simplement que les accords internationaux engagent l'Etat une fois que leur ratification par l'autorité exécutive constitutionnellement désignée est autorisée par le Parlement. Il en est ainsi notamment dans le système anglo-saxon.

Le **second objectif** doit être une conséquence logique de la participation effective aux négociations des AME. En effet, pour avoir pris part à celles-ci, l'autorisation de ratification accordée au Chef de l'Etat signifie au moins trois choses.

- D'une part, les Parlementaires ont pu s'assurer que les nouveaux AME négociés par l'Exécutif sont représentatifs et proches des priorités nationales (voire régionales) qu'ont défendu leurs pairs chargés de le représenter lors des négociations.
- D'autre part, en tant que représentants du peuple, ils ont eu la ferme assurance que ces nouveaux accords prennent en compte les attentes des citoyens à savoir, par exemple, la réduction de la pauvreté, l'accès équitable aux ressources disponibles, l'intégrité des droits des communautés locales et autochtones, etc.
- Enfin, les Parlementaires sont certains que les AME dont ils ont activement pris part aux négociations et dont ils se sont, en tout état de cause, approprié l'esprit, seront aisément domestiqués dans les différents lois, actes réglementaires, politiques, stratégies, programmes et projets à être élaborés et mis en œuvre par les différents acteurs impliqués.

2. Les modalités de l'implication dans la ratification des AME

Les modalités de l'autorisation de ratification des AME sont assez simples. Les différentes étapes observées dans la majorité des pays du continent sont les suivantes.

- Ñ L'Exécutif (généralement le Chef de l'Etat) invite le Parlement à l'autoriser à ratifier les AME dont il lui adresse une copie. Dans plusieurs pays, il peut le faire en présentant au Parlement un projet de loi dans ce sens.
- Ñ Le Parlement renvoie la copie de l'AME annexé à la commission compétente pour les examiner.
- Ñ La commission procède à cet examen et adresse son rapport (favorable ou défavorable) à l'ensemble de l'assemblée. C'est donc en son sein que se déroule véritablement le travail de fond d'appréciation par le Parlement des résultats des négociations conduites par le Gouvernement. Lorsque le besoin s'en fait sentir, ils peuvent inviter les membres du Gouvernement concernés à venir s'expliquer devant eux.
- Ñ Après audition du rapport de la commission en séance plénière, les Parlementaires procèdent aux discussions et, éventuellement, posent à leur tour des questions au Gouvernement afin qu'il les éclaire davantage.
- Ñ Une fois les discussions closes, il est procédé au vote : soit s Parlementaires donnent au Chef de l'Etat leur accord de ratification ; soit ils le lui refusent.

On constate bien que la commission parlementaire chargée des questions environnementales joue un rôle majeur dans l'appréciation des projets de loi de ratification de toute autre initiative dont elle est chargée de l'examen. Et lorsque la procédure parlementaire connaît un dénouement favorable à la ratification, il ne reste plus au Chef de l'Etat qu'à ratifier effectivement l'AME afin qu'il soit mis en œuvre.

III. Le rôle du Parlement dans la mise en œuvre des AME

La mise en œuvre des AME consiste à intégrer l'AME dans l'ordre juridique national, d'une part, et à en assurer l'application, d'autre part. Ainsi, les pouvoirs publics devront prendre les mesures législatives et réglementaires qui s'imposent puis définir des politiques, stratégies, programmes, plans, projets, etc. visant à atteindre les objectifs poursuivis par les AME. Cet ensemble de mesures prises par les pouvoirs publics s'appelle la domestication.

S'agissant donc du rôle des Parlementaires dans la mise en œuvre des AME, quel qu'en soit le pays en Afrique, ils participent véritablement à leur domestication. Leur rôle ne s'arrête pas là car ils sont aussi appelés à assurer le suivi de cette mise en œuvre.

A. La participation du Parlement à la domestication des AME

A priori, la participation du Parlement à la mise en œuvre des AME se réduit à l'élaboration des lois environnementales. Autrement dit, c'est leur rôle le plus visible dans cette mise en œuvre. C'est dire aussi que son rôle en matière budgétaire, son implication dans l'élaboration des politiques, stratégies et programmes environnementaux par l'Exécutif ainsi que le rôle qu'il pourrait jouer dans l'implémentation de ces politiques, stratégies et programmes environnementaux paraît assez méconnu.

Dans notre présentation, nous relèverons, de manière chronologique, les trois niveaux possibles de participation des Parlementaires à la mise en œuvre des AME.

1. Premier niveau de participation : l'élaboration des lois environnementales

C'est surtout lors de l'exercice de leur compétence législative que les Parlementaires sont impliqués dans la mise en œuvre des AME. En effet, comme nous l'avons déjà souligné, dès lors que les AME sont ratifiés par les Chefs d'Etat, ils doivent aussitôt être appropriés au sein des Etats. Ce sont d'abord les Parlementaires qui sont appelés à adopter des lois nouvelles soit parce qu'il n'en existait pas avant sur les questions environnementales qu'elles entendent régir, soit parce que les lois antérieures ont été entièrement abrogées. Ils peuvent aussi abroger partiellement les lois existantes en vue de les modifier et d'y inscrire, comme dans les lois nouvelles, les objectifs portés par les nouveaux AME. Ce rôle majeur joué par les Parlementaires est extrêmement important pour un certain nombre de raisons.

- a)** A travers les lois environnementales, les Parlementaires formulent les différentes mesures permettant d'atteindre les objectifs contenus dans les AME dont ils ont pris part aux négociations.
- b)** Ils formulent ces lois dans le respect des grands principes du développement durable.
- c)** Si c'est le Gouvernement qui a eu l'initiative des lois (projets de lois), la Commission chargée de l'étude des questions environnementales se chargera d'éclairer l'ensemble de l'assemblée sur le respect ou non des prescriptions des AME dans les projets présentés par le Gouvernement. Et, en cas de non respect, il invitera le Gouvernement à revoir les termes du (ou des) projet(s) de loi en cause.
- d)** Les Parlementaires veillent méticuleusement à ce que les aspirations des citoyens et les différents autres intérêts pris en compte dans les AME et défendus par les Parlementaires lors des négociations de ces AME soient inscrits dans les nouvelles lois. Ainsi, par exemple,

ils garantiront le respect du droit de chaque citoyen à un environnement sain ou encore l'accès aux ressources disponibles en vue de la réduction de la pauvreté.

- e) Lorsque les défis à relever dépassent le cadre national et invitent plusieurs Etats et partenaires à fédérer les efforts pour y faire face, les Parlements peuvent, par exemple, promouvoir des initiatives communes et de coopération, notamment en élaborant des lois qui soient en harmonie avec celles des autres Etats de la sous-région ou du continent, compte tenu – bien entendu – de leurs réalités locales.

A ce niveau aussi, c'est-à-dire celui de l'élaboration des lois environnementales, on note à quel point il est important que les Parlements comprennent tous en leur sein une commission chargée de traiter de l'ensemble des questions liées à l'environnement.

2. Deuxième niveau de participation : l'implication dans l'élaboration des actes réglementaires, politiques, stratégies et programmes environnementaux par l'Exécutif et la budgétisation de la gestion durable de l'environnement

La prise des actes réglementaires (décrets, circulaires, directives) par les Gouvernements et l'élaboration des politiques, stratégies et programmes environnementaux par celui-ci sont une suite logique de l'élaboration des lois. Cet ensemble de mesures vise à appliquer effectivement la loi et, indirectement, à implémenter (mettre en œuvre) les AME qui ont inspiré l'élaboration de ces lois. Bien qu'à ce niveau les décisions soient prises par les Exécutifs dont le rôle constitutionnel est d'appliquer les lois et les accords internationaux, les Parlements peuvent jouer plusieurs rôles importants dans les différents processus décisionnels. A ces rôles s'ajoute la budgétisation.

Avant de présenter ces différents rôles potentiels, la remarque suivante mérite attention. Du fait que les différentes mesures prises par les Exécutifs concourent à l'application de la loi, il pourrait en être déduit qu'elles ne concourent pas directement à la mise en œuvre des AME mais à l'application des lois puisque les prescriptions ou les règles qu'elles contiennent reprennent déjà celles contenues dans les AME. Cela est certes vrai mais dès lors que les lois viennent à être violées, ne sont-ce pas les mêmes AME qui sont atteints ? La réponse affirmative ne fait aucun doute car l'application des lois environnementales par l'Exécutif (ou par quiconque) et l'implémentation des AME constituent une seule et même réalité tant les objectifs poursuivis sont les mêmes : gouvernance environnementale, développement durable, réduction de la pauvreté, sauvegarde des droits des communautés locales et autochtones, etc.

L'implication des Parlementaires dans la mise en œuvre des AME se manifeste de diverses façons.

- a)** Ayant pris part aux négociations des AME, les Parlementaires peuvent jouer un rôle déterminant dans leur mise en œuvre rapide surtout lorsque l'Exécutif ne s'empresse pas de le faire. En effet ce sont eux qui, généralement, ont la véritable mesure des enjeux et de l'urgence d'agir face aux défis qui se présentent.
- b)** Toujours pour avoir pris part à ces négociations puis autorisé, dans la plupart des pays, les Chefs d'Etat à ratifier les AME, les Parlementaires impliqués dans l'élaboration des décisions d'implémentation par l'Exécutif peuvent veiller très efficacement à l'observation rigoureuse par celui-ci des prescriptions de ces AME et des lois environnementales qui s'en inspirent.
- c)** Etant donné que les Parlementaires sont plus proches des populations qui les ont élu que les membres du gouvernement et l'Administration, ils sont supposés avoir une parfaite connaissance des aspirations et des besoins de ces populations. Par conséquent, les Exécutifs peuvent les consulter lors de la préparation de leurs décisions et autres initiatives. A leur tour, les Parlementaires peuvent les conseiller dans l'orientation de leurs choix et la définition des priorités.
- d)** Ces consultations devraient être systématiques car elles permettraient d'éviter toute prise de décisions et initiatives peu populaires et difficiles à mettre en œuvre si, par exemple, elles privent les populations de leur moyen de subsistance (interdictions radicales de la coupe de bois, de la pêche ou de la chasse).
- e)** L'une des activités législatives des Parlements consiste à autoriser le budget de l'Etat. Le budget est généralement considéré comme un instrument de réalisation des projets administratifs, politiques, économiques, sociaux et culturels de l'Etat et dans l'intérêt public. D'autre part, l'environnement contribue de manière significative à la formation du PIB (Produit Intérieur brut) de nombreux Etats africains. Malheureusement, l'aspect environnemental n'y est pas suffisamment considéré alors qu'aujourd'hui les questions écologiques sont au cœur de la résolution des préoccupations de développement durable et de réduction de la pauvreté. Des lignes budgétaires conséquentes devraient donc être allouées en priorité au secteur de l'environnement dans le budget de l'Etat et donc dans les allocations budgétaires de chaque département ministériel impliqué afin que les différentes politiques et stratégies ainsi que les programmes, plans et projets de gestion durable de l'environnement soient correctement financés et atteignent les objectifs qui leur sont assignés sur la base des AME. D'où le rôle que les Parlements et, une fois encore, leurs commissions environnementales, ont à jouer en faveur de la budgétisation de ces différentes mesures.

Au final, il est clair que les Parlementaires doivent être fortement impliqués dans l'élaboration de l'ensemble des mesures évoquées ci-dessus en raison de la responsabilité qu'ils

ont de veiller à ce que ces différentes mesures permettent effectivement de protéger l'environnement sans pour autant compromettre un développement économique et social durable. Ils doivent aussi être conscients de ce que le succès de ces mesures dépend fortement des atouts budgétaires disponibles.

3. Troisième niveau de participation : l'implication dans l'implémentation des politiques, stratégies et programmes environnementaux

L'implémentation des mesures environnementales décidées par le Gouvernement en vertu des AME est généralement l'affaire des autorités de l'administration centrale et locale, des partenaires internationaux et intergouvernementaux au développement, des opérateurs économiques, des institutions de recherche, des différents acteurs sociaux (ONG, associations), des différentes communautés locales ou autochtones intéressées, etc.

Eventuellement, les Parlementaires peuvent être impliqués dans les différents processus d'implémentation, selon les missions qui leur sont confiées. C'est dire qu'à ce niveau, leur rôle n'est généralement pas visible. Les responsabilités suivantes peuvent tout de même leur être confiées eu égard à leur légitimité populaire :

- le rôle de conseil au sein des comités de pilotage ;
- la sensibilisation des populations et autres acteurs intéressés pour la réussite des mises en œuvre ;
- le rôle de facilitateur en cas de réticences, de conflits ou de blocages du fait des acteurs impliqués, etc. surtout lors qu'il manque de coordination dans les actions menées.

C'est surtout dans le suivi de la mise en œuvre des AME inspirant les législations et différentes mesures gouvernementales de gestion durable de l'environnement que les Parlementaires ont un rôle significatif à jouer.

B. La participation des Parlementaires au suivi de la mise en œuvre des AME

Pourquoi le suivi ? **Comment** est-il assuré par les Parlements ? Une fois de plus, des réponses à ces questions seront esquissées dans les développements qui suivront.

1. La finalité du suivi

Le suivi est un ensemble d'activités qui vont de la simple observation au contrôle. Il peut aussi être accompagné de sanctions à l'endroit de tout contrevenant à des règles et principes bien établis.

Les activités de suivi des AME visent à s'assurer, à chaque étape d'un processus, que les différents résultats obtenus ou à atteindre épousent parfaitement les objectifs prédéfinis dans ces AME.

Une fois encore, on peut relever qu'ayant pris part aux négociations des AME puis autorisé leur ratification par le Chef de l'Etat, les Parlements doivent également s'assurer que ce qu'ils ont négocié ou autorisé est bel et bien observé. Car l'observation ou le contrôle parlementaire doit être la conséquence logique de toute implication du Parlement à tout processus décisionnel ou de toute décision. C'est là un gage de gouvernance, de transparence et de démocratie env.

2. Les modalités du suivi

Le suivi de la mise en œuvre des AME par le Parlement est inconditionnel. Il est spontané car il peut s'exercer à tout moment et en toute circonstance en vertu de la Constitution. Partant des plus simples aux plus complexes, les mécanismes de suivi parlementaire de l'implémentation des AME sont les suivants.

a) La simple observation des différents actes de mise en œuvre grâce :

- aux visites de terrain afin de s'assurer de la réalisation effective des travaux éventuellement requis par les AME ;
- au contact des populations pour s'enquérir de l'impact des mesures de protection de l'environnement, d'amélioration des conditions de vie, etc. prises sur la base des AME ;
- aux rencontres de travail avec les acteurs impliqués ;
- au contact des points focaux des AME pour s'enquérir de leurs observations sur le niveau de satisfaction de la mise en œuvre.

b) Le contrôle de la mise en œuvre des AME. Cette forme de suivi concerne notamment l'Exécutif et peut être exercée de diverses manières :

- questions aux membres du Gouvernement aussi bien sur la mise en œuvre des AME que sur leur gestion des dotations budgétaires allouées à l'environnement ;
- commissions d'enquête parlementaire ;
- missions d'information et d'évaluation du niveau de mise en œuvre des AME ou sur les éventuelles violations de ses dispositions.

Une fois de plus, le rôle des commissions chargées des questions environnementales est déterminant car ce sont elles qui éclairent le Parlement sur les enjeux et réalités de la mise en œuvre des AME par les différentes parties prenantes et préparent ainsi les Parlementaires aux différentes opérations de suivi.

Par ailleurs, les réseaux nationaux de parlementaires tels que le REPES au Sénégal peuvent jouer un rôle très important surtout d'observation de la situation de l'environnement et d'évaluation de l'effectivité et de l'efficacité des mesures de mise en œuvre des AME.

A cela, il s'ajoute que les Parlements doivent disposer de moyens financiers conséquents pour le financement de leurs différentes activités de suivi.

IV. Conclusion et recommandations pour un renforcement du rôle des Parlements

Il résulte du présent exposé que la participation active des Parlements à la mise en œuvre des AME en fait les garants de la gouvernance environnementale. Leur implication a, pour ainsi dire, de nombreux mérites.

- Ñ Elle atténue de façon considérable leur connaissance souvent limitée des AME unanimement déplorée dans de nombreux pays du continent et leur assure une grande maîtrise des problématiques de gestion rationnelle de l'environnement et de développement durable.
- Ñ Surtout, elle contribue à développer une synergie entre les différents acteurs (publics et privés, nationaux et internationaux) appelés à participer à la mise en œuvre des AME au niveau national.
- Ñ Au niveau supranational, lorsque les défis dépassent le périmètre des territoires nationaux, les parlements sont mieux armés pour y faire face dans un cadre concerté et de façon harmonisée.

Malgré cela, beaucoup doit être fait pour que la contribution des Parlements nationaux à l'élaboration et la mise en œuvre des AME soit optimale, c'est-à-dire à la fois effective, efficace et efficiente. Pour cela, comme le recommandent l'UIP, l'UNITAR, l'Union Parlementaire de la Francophonie et l'UPA, l'ensemble des mesures suivantes est vivement recommandé pour que le rôle des Parlements soit renforcé et, qu'au final, ils soient mieux armés pour prendre des décisions concernant l'environnement de manière générale.

- a)** L'intégration des Parlementaires aux délégations de négociations des AME par les Exécutifs qui ont certainement plus d'avantages à les considérer comme des partenaires que des adversaires, même lors de l'implémentation des politiques, stratégies, programmes visant la mise en œuvre de ces AME.
- b)** La création au sein de chaque Parlement des commissions environnementales composées de spécialistes chevronnés.

- c)** L'octroi aux Parlements de moyens financiers leur permettant de contribuer véritablement à la gestion rationnelle de l'environnement et au développement durable par voie d'exécution des projets dans leurs circonscriptions respectives³.
- d)** La formation des Parlementaires et l'échange d'informations entre eux et les différents autres acteurs impliqués dans la gestion rationnelle de l'environnement.
- e)** Le développement par les parlementaires d'une vision commune en matière de développement durable et la culture d'une volonté politique dans ce sens, quelque soit leur chapelle politique (parti majoritaire ou opposition).
- f)** Le renforcement des contrôles parlementaires sur les Gouvernements et le suivi des autres parties prenantes à la mise en œuvre des AME.
- g)** Les parlementaires devraient renforcer le dialogue avec les populations notamment à travers des débats publics, des procédures de consultations, des visites de terrain, etc.
- h)** Le renforcement du dialogue avec les autorités locales notamment en organisant des rencontres de travail et des visites de terrain.
- i)** L'institutionnalisation des contacts entre les Parlementaires et les points focaux pour les AME de leurs pays.
- j)** L'incitation des Parlementaires à constituer des réseaux, à devenir ainsi des groupes de pression nationaux, régionaux, continentaux et mondiaux et à échanger leurs expériences.
- k)** Le développement des programmes de sensibilisation et de renforcements de capacités pour améliorer les compétences des Parlementaires en matière de développement durable. D'où l'importance des institutions telles que l'UIP, l'UNITAR et l'UPA qui accomplissent des missions considérables de formation des Parlementaires.

³ Cela suppose que la part des allocations budgétaires destinées au Parlement et inscrite dans le Budget de l'Etat doit permettre de couvrir l'ensemble de ses charges, y compris les différentes activités menées par les Parlementaires en vue d'une gestion durable de l'environnement et de la réduction de la pauvreté. A cet égard, le Cameroun a, entre autres, depuis longtemps institué des fonds destinés au financement des microprojets parlementaires. Ces fonds sont distribués annuellement à chaque Député pour le financement de petits projets de développement dans leurs localités respectives et peuvent tout à fait servir à la protection de l'environnement et à permettre l'accès des populations à des ressources telles que l'eau potable ou à l'aménagement de sites touristiques gérés directement par les communautés rurales.