

La question du scrutin secret : Chapitre I

Souveraineté contre transparence par IWMC

Table des matières

- I. Les scrutins secrets à la CITES: souveraineté contre transparence
- II. Evolution historique
- III. Propositions à la CdP16: documents CoP.4.2 (Rev. 1) et 4.3 (Rev. 1)
- IV. Pourquoi des scrutins secrets? La situation à la CITES
- V. Pourquoi les ONG extrémistes sont-elles si vivement opposées au scrutin secret?
- VI. L'usage du scrutin secret par les conventions et accords internationaux
- VII. Conclusions

////////////////////////////////////

I. Les scrutins secrets à la CITES: souveraineté contre transparence

- Pour de nombreux pays développés, les scrutins secrets lors des réunions internationales comme celles de la CITES n'ont guère d'intérêt. Leurs régimes politiques sont caractérisés par un certain niveau d'ouverture et de responsabilité qui fait que le public doit avoir accès aux informations sur la façon de voter, et le pays est suffisamment grand et suffisamment puissant pour pouvoir protéger ses propres intérêts sans s'attirer des réactions négatives de la part d'autres pays quant à sa façon de voter. Cela est d'autant plus le cas pour des groupes d'Etats comme l'Union européenne.
- Les économies des petits Etats et de ceux en développement dépendent souvent de quelques activités vitales et sont particulièrement vulnérables aux modifications des relations commerciales avec les pays à économie plus forte.
- Avec les scrutins secrets, il est plus difficile pour les pays puissants de tenir les petits pays en otage dans des instances internationales comme la CITES. En sachant comment ils votent sur les diverses propositions, les pays riches peuvent exercer une pression déloyale sur les petits Etats et sur les pays en développement, en les menaçant, par exemple, d'introduire des restrictions commerciales à l'endroit d'activités clés ou de supprimer des programmes d'assistance.
- Par ailleurs, de nombreux politiciens et fonctionnaires de pays développés sont fortement influencés par leurs opinions publiques. Certains systèmes politiques en particulier, sont submergé par des organisations non gouvernementales (ONG) riches et n'ayant à répondre devant personne, qui gagnent les faveurs de candidats en leur fournissant des appuis. Dans les instances internationales comme la CITES, les ONG utilisent ce réseau de soutien politique pour promouvoir leurs programmes auprès d'autres pays.

- De nombreux pays développés ont fait la promotion d'interdictions populistes du commerce de produits pendant de nombreuses années, pour répondre à l'idée que cela protégerait les espèces concernées. A cette fin, ils ont aussi inutilement maintenu certaines espèces à l'Annexe I de la CITES. Ces politiques ont créé des difficultés inutiles dans d'autres pays, tout en rapportant des milliards de dollars en faveur de campagnes de groupes occidentaux.
- En appuyant des mesures populistes et simplistes outre-mer, les pays riches peuvent "exporter de l'environnementalisme" et soustraire des questions environnementales internes importantes à l'attention du public.
- Les scrutins secrets protègent de l'intimidation, tout comme les élections générales et les élections des dirigeants politiques protègent les électeurs dans les grandes démocraties. Ainsi, ils contribuent à la préservation de la souveraineté des petits pays dans les réunions internationales. Aucun délégué ne devrait avoir à expliquer la manière dont il vote aux délégués d'autres pays ou aux ONG ou devrait avoir à en répondre auprès d'eux. Pourtant, chaque pays étant libre de faire savoir comment il a voté sur une question particulière ou comment il votera, le scrutin secret ne nuit pas au désir de responsabilité des pays développés.

II. Evolution historique

- De la CdP 1 (Berne, 1976) à la CdP 5 (Buenos Aires, 1985) tout représentant d'une Partie à la CITES pouvait demander un scrutin par appel nominal ou à bulletins secrets. Ces demandes n'avaient pas à être appuyées et étaient immédiatement accordées. A cette époque, la CITES appliquait en fait le règlement actuellement en vigueur pour plusieurs conventions internationales, comme la Convention sur la diversité biologique. Ces conventions internationales permettent un recours facile et simple au scrutin secret, sur toute question ou tout sujet.
- De la CdP 6 (Ottawa, 1987) à la CdP 8 (Kyoto, 1992) tout représentant pouvait demander un scrutin à bulletins secrets. S'il était appuyé par un autre représentant, la demande était mise aux voix et la décision était prise à la majorité simple. Ainsi, le scrutin secret devenait presque impossible.
- Depuis la CdP 9 (Fort Lauderdale, 1994), tout représentant peut demander un scrutin secret. S'il est appuyé par 10 autres représentants, le scrutin s'effectue à bulletins secrets.
- Avant la CdP 11 (Gigiri, 2000), sous la pression de membres du "*Species Survival Network*" et des organe de gestion et autorité scientifique CITES américains, une notice fut publiée dans le *Federal Register* (Vol. 64, No.130/Thursday July 8, 1999/Notices) sur l'usage du scrutin secret lors des sessions de la CITES. La notice indiquait que la position américaine était que le scrutin secret "devait être éliminé des sessions de la CITES ou rendu plus difficile d'accès", parce que, à la CdP 10, il "avait empêché un débat sérieux sur de nombreuses questions et ne favorisait pas la transparence dans le processus de prise de décisions". Rien

n'advint de cette notice et les Etats-Unis jamais ne soumirent une proposition officielle relative au scrutin secret.

Depuis la CdP 9, des progrès majeurs ont été réalisés sur la question du scrutin secret. Alors même que le système est loin d'être aligné sur celui d'autres conventions relatives à la conservation, l'usage du scrutin secret lors des sessions de la Conférence des Parties à la CITES a prouvé qu'il constituait un facteur important de protection des droits souverains des Etats Parties.

En dépit de cela, la question ne fut pas oubliée par ceux qui sont opposés aux scrutins secrets et à la 61^e session du Comité permanent (2011) un document fut soumis par la Hongrie, au nom des Etats Membres de l'Union européenne, afin rendre leur accès plus difficiles à obtenir. Le Secrétariat fut chargé d'élaborer un document sur la question, comme le Comité permanent le fut en 2002.

A la SC62, le Secrétariat soumit le document SC62 Doc. 10.3, avec une présentation historique des scrutins secrets au sein de la CITES détaillée. Le Comité permanent pris note du document et les Etats Membres de l'Union européenne envisagèrent de soumettre une proposition d'amendement du Règlement intérieur de la CdP.

III. Propositions à la CdP16: documents CoP.16 Doc. 4.2 (Rev. 1) et Doc. 4.3 (Rev. 1)

Le document CoP16 Doc. 4.2 (Rev.1) soumis par la Hongrie contient les propositions des Etats Membres de l'Union européenne. Il propose en particulier de supprimer de l'Article 25, paragraphe 2, du Règlement intérieur les phrases "Le président en exercice demande si la requête est appuyée. Si elle est appuyée par 10 représentants, le vote se fait à bulletins secrets." et de les remplacer par les phrases "La demande de vote à bulletins secrets est immédiatement mises aux voix. Le vote sur la motion en faveur d'un scrutin à bulletins secrets ne peut pas se faire à bulletins secrets."

En outre, il est déclaré dans le document d'accompagnement que la décision quant à ces propositions devrait être prise à la majorité simple.

Le document CoP16 Doc. 4.3 (Rev.1) soumis par le Chili et le Mexique propose aussi d'amender l'Article 25, paragraphe 2. La proposition est néanmoins différente de celle des Etats Membres de l'UE puisqu'elle demande que la requête d'un scrutin secret soit appuyée par 'un tiers des représentants' au lieu de '10 représentants' pour être adoptée. Il est aussi proposé, ce qui est surprenant, d'ajouter à la fin du paragraphe la phrase "Le vote d'une requête de scrutin secret ne fait pas l'objet d'un vote à bulletins secrets.", bien qu'aucun vote ne soit requis selon le texte en cours ou selon le texte proposé.

Une fois encore, la "transparence" est décrite comme le principal facteur motivant. Pourquoi donner tant d'emphase à la "transparence" et non à "l'intimité"? Lorsque l'on vote, "l'intimité" n'est-elle pas l'essentiel?

Un système de vote électronique étant maintenant obligatoire pour les sessions de la CdP, l'argument selon lequel les scrutins secrets prennent du temps n'a plus cours.

IV. Pourquoi des scrutins secrets? La situation à la CITES

LE ROLE DE L'INTIMIDATION: OU LA SIGNIFICATION RÉELLE DE LA TRANSPARENCE

Les Etats Parties se sentiraient moins sous pression en ayant recours aux scrutins secrets lorsque leur souveraineté ou l'intégrité de la Convention sont en danger. Le droit de vote des peuples et des nations devrait toujours rester sacré. Les opposants au scrutin secret prétendent qu'il réduit la soi-disant "transparence" des procédures et détruit la crédibilité des institutions. C'est loin d'être vrai.

Tout d'abord, le comportement d'une délégation doit être transparent à l'égard de son propre gouvernement et de sa population. **Mais aucun délégué ne saurait devoir expliquer sa façon de voter aux délégués d'autres pays ou aux ONG, ou devoir en répondre devant eux.** A la CITES, le seul 'intérêt' du scrutin ouvert est qu'il permet la coercition et la pression à l'endroit des petits pays par les pays plus puissants et par les ONG fortunées.

Les organisations internationales ont de plus en plus recours aux scrutins secrets pour protéger leurs membres de la coercition. Il est important de faire en sorte que le vote d'un délégué reflète des principes, une philosophie nationale, des cultures et des traditions ... et non la crainte de représailles. La coercition a un très grand pouvoir de division et met un terme à toute discussion diplomatique constructive. Les comportements outrageants créent la tension, la crainte et la méfiance, et attisent la discorde. Les seuls à en bénéficier sont les ONG, qui clament fièrement les mérites de leurs activités pour collecter des fonds et à d'autres fins.

V. Pourquoi les ONG extrémistes sont-elles si vivement opposées au scrutin secret?

Dans de nombreux Etats, surtout développés, nombre de politiciens passent leur vie politique dans la crainte d'être 'catégorisés' par les extrémistes environnementaux. Toute question relevant du droit des animaux et/ou de leur protection, loi, proposition ou même commentaire, est, selon les extrémistes, une 'question de défense de la nature' qui doit bénéficier du soutien de tous les politiciens. Celui qui ne la soutient pas est immédiatement classé 'd'anti-défenseur de la nature' et devient un paria du politiquement correct. Le politicien exclu voit sa carrière gravement menacée. En revanche, ceux qui soutiennent les questions 'd'environnement' voient leur carrière renforcée par l'appui des ONG extrémistes.

En influençant les votes aux seins des Etats, les ONG privent le public de ses droits à être représentés comme il le souhaite. Les droits de l'homme ne comptent plus.

Afin de sauvegarder leur capital politique et financier au niveau international, les ONG protectionnistes et de défense des droits des animaux doivent savoir clairement comment chaque pays a voté sur un sujet particulier. Le vote ouvert d'un pays à la CITES est interprété. Avant qu'il ne soit fait usage du scrutin secret, certains Etats Parties à la CITES se sentaient l'objet de pressions afin qu'ils votent d'une manière incompatible avec leur philosophie nationale, leurs intérêts, leur culture et leurs traditions. Dans de tels cas, non seulement les droits de l'homme mais aussi les droits souverains sont sapés. En outre, depuis que certaines ONG refusent de

contribuer au projet CITES de parrainage des délégués et préfèrent parrainer directement des délégués de leur choix, il est plus important encore pour elles de savoir comment votent 'leurs' délégués parrainés.

Le théorème est simple. Le scrutin secret, lorsqu'on y a recours à une session de la Conférence des Parties à la CITES, est un moyen important pour les Etats indépendants de protéger leurs droits souverains.

VI. L'usage du scrutin secret par les conventions et accords internationaux

Certaines conventions internationales prévoient la possibilité de recourir au scrutin secret sur simple demande du représentant d'un seul Etat Partie, en vertu de la disposition suivante: "... *si, en quelque moment que se soit, une Partie demande un scrutin à bulletins secrets, tel sera le mode de scrutin appliqué pour voter sur l'objet en question*".

En fait, le recours au scrutin secret à la demande du représentant d'un seul Etat Partie apparaît dans le règlement intérieur de chacune des organisations suivantes:

1. Convention, de 1992, sur la diversité biologique (CDB)
2. Convention pour la protection de la mer Méditerranée contre la pollution, et ses protocoles
3. Convention de Bâle, de 1989, sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination
4. Protocole de Montréal, de 1987, relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone
5. Convention de Vienne, de 1985, pour la protection de la couche d'ozone
6. Convention-cadre, de 1995, sur les changements climatiques.

VII. Conclusions

Les amendements au Règlement intérieur de la CITES, proposés par les Etats Membres de l'UE, et par le Chili et le Mexique, devraient être catégoriquement rejetés car ils menacent gravement les droits souverains des Parties à la Convention.

Si la procédure pour le scrutin secret devait être modifiée, ce devrait être pour l'aligner sur celle de la Convention sur la diversité biologique et d'autres conventions relatives à la conservation de la nature, afin d'autoriser ce mode de scrutin sur tout objet, à la demande d'un représentant d'un Etat Partie.