

LA QUESTION DU SCRUTIN SECRET: CHAPITRE II

Mode de vote sur les amendements au règlement intérieur

par IWMC

Quelle mode de vote utiliser pour amender le règlement intérieur ?

INTRODUCTION

Le règlement intérieur des sessions de la Conférence des Parties reste valable d'une session à la suivante, au cours de laquelle il peut être amendé par la Conférence. Ni la Convention ni le règlement ne précise le mode de vote pour adopter de tels amendements, bien que cela fût examiné et convenu à la CdP9 (Fort Lauderdale, 1994). Le Secrétariat fait maintenant de nouvelles recommandations sur cette question, avec lesquelles IWMC est en désaccord. Ceci est discuté ci-dessous.

Article 26 Majorité

1. *A moins que les dispositions de la Convention, du présent règlement ou des dispositions relatives à la gestion du fonds d'affectation spéciale ne prévoient autrement, toute décision relative à une question de procédure relative à la conduite de la session est prise à la majorité simple des voix des représentants présents et votants, alors que toutes les autres décisions sont prises à la majorité des deux tiers des représentants présents et votants.*

Interprétation d'IWMC

1. *"A moins que les dispositions de la Convention, du présent règlement ou des dispositions relatives à la gestion du fonds d'affectation spéciale ne prévoient autrement, ..."*

Cette première partie de l'article 26.1 expose clairement le mode de vote devant être appliqué en toute circonstance si elle n'est pas couverte par le texte de la Convention – comme c'est le cas au paragraphe 7 de l'Article XI et à l'Article XV, paragraphe 1.(b) – les dispositions relatives à la gestion du fonds d'affectation spéciale et le présent règlement. Ainsi, si rien n'est spécifié dans ces trois documents, les modes de vote suivants s'appliquent.

2. *"... toute décision relative à une question de procédure relative à la conduite de la session est prise à la majorité simple des voix des représentants présents et votants ..."*

Les questions de procédure “relatives à la conduite de la session” font l’objet de décisions prises à la majorité simple. Une fois encore, le libellé indique clairement que les votes à la majorité simple sont limités aux motions de procédure dans la “conduite de la session”. Les questions de procédure auxquelles il est fait référence sont celles – et uniquement celles – qui figurent aux articles 18, comme l’indique son titre (*Motions de procédure*) et 19 de la section IV du règlement intérieur. Il n’est absolument pas possible d’étendre la portée du texte, même avec la plus grande des imaginations, afin de l’appliquer à une décision de la Conférence des Parties requérant une majorité des deux tiers. Si tel était le cas, alors plusieurs décisions de la Conférence pourraient être prises à la majorité simple, en les considérant comme “des questions de procédure” ou en les associant de quelque manière que ce soit à de telles questions. De fait, en étendant la notion de ce que sont les “questions de procédure”, comme le fait le Secrétariat, certaines décisions et résolutions de la Conférence des Parties pourraient être assimilées à des “questions de procédure relatives à la conduite de la session”.

Ainsi, les résolutions Conf. 13.8 sur la *participation des observateurs aux CdP* et Conf. 4.6 (Rev. CoP15) sur la *soumission des projets de résolutions et d’autres documents* auraient pu, en principe, avoir été adoptées à la majorité simple, en les ayant considérées comme des “questions de procédure”. Ce ne fut définitivement pas le cas.

3. “...alors que toutes les autres décisions sont prises à la majorité des deux tiers des représentants présents et votants.”

Ceci s’applique à toute décision de fond de la Conférence des Parties, à moins qu’il ne soit prévu autrement dans l’un des trois documents auxquels le paragraphe 1 de l’Article 26 fait référence. Lorsque le règlement intérieur fut adopté par la Conférence des Parties, il eût fallu une majorité des deux tiers si un vote eut été nécessaire. L’adoption du règlement était une question “de fond” ; tout amendement à ce règlement requiert donc le même mode de vote, soit une majorité des deux tiers.

CRITIQUES DE L’OPINION DU SECRETARIAT

Note: il est assumé ici que l’opinion exprimée dans le document CoP16 Doc. 4.2 (Rev. 1), soumis par le Danemark au nom des Etats Membres de l’Union européenne, est le reflet exact de la position du Secrétariat. Si tel est le cas, le Secrétariat a établi sa position sur la base de deux assertions erronées:

- a) en l’absence de dispositions spécifiques dans le texte de la Convention, la majorité simple devrait être appliquée ; et
- b) un amendement au règlement intérieur est une “questions de procédure”.

Doc. 4.2 (Rev. 1) *“Une question semblable posée au Secrétariat concerne la majorité requise pour modifier le règlement intérieur de la Conférence des Parties. Le Secrétariat considère qu’un amendement au règlement intérieur de la Conférence des Parties nécessite une majorité simple et fonde son opinion sur quatre arguments:*

- i) Le texte de la Convention indique, en différents endroits, la majorité requise pour que la Conférence des Parties puisse prendre des décisions. Dans un cas, c’est un tiers des Parties (Article XI, paragraphe 7) ; dans deux cas c’est deux tiers (Article XV, paragraphe 1.(b) ; Article XVII, paragraphe 1). Toutefois, concernant l’adoption du règlement intérieur de la Conférence des Parties (Article XI, paragraphe 5), la Convention ne dit rien concernant la majorité. Le Secrétariat interprète ce silence comme signifiant que la décision doit être prise par une majorité simple, à moins que la Conférence n’en décide autrement. ”*

Commentaires d’IWMC: la première partie de la phrase finale de ce paragraphe est sans fondement et erronée. Absolument rien n’amène à la conclusion du Secrétariat. L’absence de disposition spécifique doit être interprétée à la lumière des rares dispositions spécifiques figurant dans le texte. L’exception au paragraphe 7 de l’Article XI de la Convention montre que l’intention est que toute question de fond doit être résolue à la majorité des deux tiers, en cas de vote.

Quant à la dernière partie de la phrase finale, il faut noter que la Conférence des Parties convint à la CdP9, après d’intenses discussions, que la majorité des deux tiers était requise pour adopter des amendements au règlement intérieur. Conséquemment, un amendement fut adopté et un autre fut retiré ; ensuite de quoi le règlement fut adopté par consensus.

La Convention contient plusieurs dispositions – ou absence de dispositions – qui ont entraîné les Parties à adopter des interprétations plus strictes et plus claires. L’article 26 du règlement intérieur est l’un de ces cas, qui efface tout doute quant à l’exigence des deux tiers, cela en limitant l’usage de la majorité simple aux motions de procédure soulevées en cours de séance. Ce sont les seuls éléments pouvant être logiquement appelés “questions de procédure relatives à la conduite de la session”.

Doc. 4.2 (Rev. 1)

- ii) “Comme indiqué dans l’article 26.1 (voir paragraphe E ci-dessus), si l’amendement au règlement intérieur est considéré comme une question de procédure relative à la conduite de la session, la décision est prise par une majorité simple. Dans tous les autres cas, la décision est prise par une majorité des deux tiers. Il est clair que le fond des articles est relatif à la conduite de la session.”*

Commentaires d'IWMC: Le mot 'si' est ici un mot clé pour la compréhension des conclusions auxquelles le Secrétariat est arrivé. Evidemment 'si il est' il est. Mais il n'est pas! Si un amendement à un texte de l'importance du règlement intérieur est une question de procédure, alors tout amendement de quelque résolution ou décision que ce soit préalablement adoptée par les Parties pourrait aussi être considéré comme tel.

Ceci est confirmé par les articles 20 et 21 relatifs à la soumission des projets de résolutions, de décisions (si les amendements proposés par ailleurs par le Secrétariat sont adoptés) et d'autres documents, et à la façon d'en décider, l'expression 'autres documents' comprenant sans aucun doute le règlement intérieur et tout projet d'amendement du règlement proposé. C'est pour cela que les amendements au règlement proposés pour examen à la CdP16 ont été soumis conformément à l'article 20 et qu'ils devront être examinés conformément à l'article 21.

Le cas ci-dessous pourrait aussi servir de référence. A la CdP10, au Comité II, au point XIV de l'ordre du jour, interprétation et application de la Convention:

[...Mise en œuvre

b) Groupe de travail sur le commerce illicite de spécimens CITES : sous ce point, on trouve ce qui suit :

"Le Président déclare qu'il procédera à un vote par appel nominal sur le principe de la création d'un groupe de travail, comme mentionné dans le document Doc. 10.29. Le Président du Comité de vérification des pouvoirs indique qu'à 9 heures ce matin, les délégations de 114 Parties avaient présenté leurs lettres de créance et que 112 avaient été acceptées. Le Président estime que la question soumise au vote est très importante et qu'il faudra par conséquent une majorité des deux tiers des Parties votantes pour qu'elle soit acceptée. Les délégations du Royaume-Uni et des Etats-Unis d'Amérique estiment qu'il s'agit plus d'une question de procédure que d'un problème de fond mais elles se rangent à l'opinion du Président. "

Ce procès-verbal indique que conformément au règlement intérieur, la constitution d'un groupe de travail était traitée comme une question de fond.

Doc. 4.2 (Rev. 1)

iii) *La majorité requise pour un amendement au règlement intérieur relève de la décision, en premier lieu, du président en exercice. S'il est fait appel à sa décision, cet appel est immédiatement mis aux voix et la décision est prise par une majorité simple, conformément à l'article 18.1.*

Commentaires d'IWMC: L'expérience montre que tout président tient compte du point de vue du Secrétariat lorsqu'il prend une décision sur une question compliquée. La CITES a eu plusieurs présidents très compétents et politiquement talentueux. Aucun d'eux n'avait une connaissance

approfondie du règlement intérieur. C'est pourquoi ils se sont toujours référés au Secrétariat avant de prendre leurs décisions et, dans certains cas, ils se sont enquis de l'avis du Bureau. A la CdP9, le Président s'est référé au Secrétariat pour répondre à une question sur la majorité requise pour adopter des amendements au règlement intérieur, avec le résultat indiqué ci-dessus, une majorité des deux tiers.

Doc. 4.2 (Rev. 1)

iv) A l'Assemblée générale des Nations Unies, l'amendement du règlement intérieur est décidé à la majorité simple (selon l'article 163).

Commentaires d'IWMC: la CITES n'est pas les Nations Unies et n'est pas une Convention des Nations Unies. En outre, ainsi que le souligne le Secrétariat, la majorité est spécifiée à l'article 163. Elle n'est pas spécifiée dans le règlement intérieur de la CITES, bien qu'elle puisse le devenir si le règlement était amendé par la Conférence des Parties, soit par consensus soit par un vote à la majorité des deux tiers.

Conclusion

Ainsi que divers régimes juridiques l'acceptent et le précisent, amender un règlement intérieur est une question de fond qui ne saurait en aucune façon être considérée comme une "question de procédure".

Cet acte devrait donc être décidé par une majorité des deux tiers.