



World Scout Bureau Mondial du Scoutisme

Case Postale 91  
CH-1211 Genève 4  
Suisse

Rue du Pré-Jérôme 5  
CH-1205 Genève  
Suisse

Tél: (+41 22) 705 10 10  
Fax: (+41 22) 705 10 20

worldbureau@world.scout.org

## CIRCULAIRE N° 31/2004

Aux: Commissaires Internationaux

Novembre 2004

### Rapport du Groupe d'Évaluation: Recommandations ayant des implications constitutionnelles

Chers collègues,

1. Lors de sa réunion du 2 au 5 avril 2004, le Comité Mondial du Scoutisme a discuté le rapport du Groupe d'Évaluation soumis l'année dernière. Une référence à cette discussion est faite dans la Circulaire N° 9/2004 dont la section pertinente est citée ci-dessous:

*"Le CMS a également repris la discussion des recommandations incluses dans le rapport du Groupe d'Évaluation soumis l'année dernière. La plupart d'entre elles tombent dans le domaine de la compétence du CMS et/ou du Bureau Mondial du Scoutisme (BMS) et sont actuellement mises en œuvre, conformément aux décisions du CMS annoncées préalablement. Quelques recommandations nécessiteront l'approbation de la prochaine Conférence Mondiale du Scoutisme en Tunisie si elles doivent être mises en œuvre. Les Organisations Scoutes Nationales seront consultées au sujet de ces recommandations, en temps voulu, avant la Conférence."*

2. En effet, toutes les recommandations du Groupe d'Évaluation ont été, ou vont être, mises en œuvre, à l'exception de celles qui requièrent l'approbation de la Conférence Mondiale car elles impliquent des amendements constitutionnels.

Ces six recommandations "constitutionnelles" (N<sup>os</sup> 3, 8, 9, 24, 25 et 26) ont été longuement discutées par le Comité Mondial du Scoutisme lors de sa réunion en avril 2004. Les points clés soulevés durant la discussion ont été étudiés par son Comité des Constitutions, qui a rédigé un document structuré pour assister le Comité Mondial dans l'examen de ce sujet durant sa réunion du 29 au 31 octobre 2004.


Dans un souci de transparence et pour permettre aux Organisations scoutistes nationales de saisir pleinement l'envergure des implications, le document produit par le Comité des Constitutions est joint en annexe.

3. Lors de sa réunion du 29 au 31 octobre 2004, le Comité Mondial du Scoutisme a été entièrement d'accord avec les préoccupations exprimées par son Comité des Constitutions. Il est par conséquent fortement opposé à la soumission de ces amendements, que ce soit sous forme d'un tout ou individuellement, à la prochaine Conférence Mondiale en Tunisie en septembre 2005, et ceci principalement en raison de leur impact négatif sur l'unité de l'OMMS. Le Comité a également accepté la suggestion contenue dans le document du Comité des Constitutions par rapport aux droits de vote du Secrétaire Général et du Trésorier, à savoir que cette question pouvait être résolue sans devoir amender la Constitution.
4. En parvenant à cette conclusion, le Comité a souligné que sa position ne relevait en aucune manière d'une opposition au principe d'amender la Constitution de l'OMMS. Bien au contraire, le Comité Mondial a déjà décidé d'entreprendre une révision globale de la gouvernance au sein de l'OMMS, dans le cadre plus large de la priorité stratégique "une organisation pour le 21<sup>e</sup> siècle". Ce travail aura des effets d'une grande portée sur la manière de fonctionner de

l'OMMS; ceci devra être reflété dans la Constitution de l'OMMS et nécessitera la création, en temps utile, d'un groupe de travail sur la révision de la Constitution. Ce processus requiert toutefois du temps et ne pourra être achevé, au plus tôt, qu'à la Conférence en 2008.

Le Comité Mondial du Scoutisme souhaiterait avoir l'opinion de votre Organisation scout nationale sur les questions traitées dans cette circulaire.

Avec mes meilleures salutations.



Dr. Marie-Louise Correa  
Présidente  
Comité Mondial du Scoutisme

# AMENDEMENTS CONSTITUTIONNELS RECOMMANDÉS PAR LE GROUPE D'ÉVALUATION

*(Document préparé par le Comité des Constitutions pour examen par le Comité Mondial du Scoutisme lors de sa réunion du 29 au 31 octobre 2004)*

## Introduction

Le Groupe d'Évaluation, mis sur pied par le Comité Mondial du Scoutisme en octobre 2002, a présenté son rapport au Comité en avril 2003. Ce rapport contenait 27 recommandations, dont 6 (n° 3, 8, 9, 24, 25 et 26) requerraient, si elles devaient être mises en œuvre, des amendements à la Constitution de l'OMMS.

Ce document a été préparé par le Comité des Constitutions afin d'aider le Comité Mondial dans son examen des recommandations nécessitant des amendements constitutionnels. Il est basé principalement sur les points soulevés durant la discussion de ces recommandations constitutionnelles par le Comité Mondial lors de sa réunion du 3 avril 2004.

La première partie du document formule des commentaires d'ordre général se rapportant aux 6 recommandations constitutionnelles dans leur ensemble.

La deuxième partie du document commente le fond de chacune des 6 recommandations constitutionnelles.

## I. Commentaires généraux sur les recommandations constitutionnelles dans leur ensemble

1. Certains des amendements constitutionnels recommandés ont un impact d'une grande portée sur l'OMMS en tant qu'Organisation Mondiale et sur le système établi par la Constitution de l'OMMS. Ce fait n'est pourtant pas évoqué dans le Rapport du Groupe d'Évaluation ou dans les amendements recommandés eux-mêmes.

La recommandation n° 25 en est une illustration évidente car elle transforme l'OMMS, du moins en partie, d'une organisation composée d'associations nationales en une fédération de Régions. Ceci est en conflit direct avec l'Article XII, paragraphe 1, de la Constitution de l'OMMS qui énonce clairement que les membres du Comité Mondial du Scoutisme "devront étudier les intérêts du Mouvement pris dans son ensemble, sans se considérer comme les représentants de quelque Organisation membre ou de quelque Région que ce soit".

Un autre exemple, moins évident mais tout aussi important, est constitué par la recommandation n° 3. En proposant de remplacer le titre de "Chairman" du Comité Mondial du Scoutisme par celui de Président de l'OMMS, la recommandation entraîne un changement radical non seulement dans la nature de la fonction de Président mais également dans la méthode de sa désignation; pour être le Président de l'OMMS, il est logique qu'il/elle soit élu(e) par l'ensemble des Organisations Membres de l'OMMS, à savoir la Conférence mondiale.

Le fait que les amendements recommandés par le Groupe d'Évaluation ne tiennent pas compte de leurs implications sur d'autres articles de la Constitution Mondiale, et par conséquent sur l'OMMS en tant qu'organisation, est une sérieuse lacune. Une constitution n'est pas simplement une série d'articles; elle établit un système légal basé sur une certaine logique. Comme c'est le cas pour tous les systèmes, tout changement d'une partie affecte l'ensemble, d'une manière et à un degré qui varient bien entendu en fonction de la nature du changement. Les deux exemples mentionnés ci-dessus représentent des modifications fondamentales et leur acceptation sans un réexamen approfondi du système légal établi par la Constitution de l'OMMS se traduirait par une incohérence totale.

2. Un deuxième commentaire, étroitement lié au premier commentaire (et qui, en fait, l'explique en grande partie), est que chacun des 6 amendements recommandés par le Groupe d'Evaluation répond à des problèmes circonstanciels, plus particulièrement des conflits personnels, qui ont surgi au cours du dernier triennat et qui ont mené à un dysfonctionnement du système. Il y a néanmoins une règle d'or à observer en matière de constitutions: elles ne devraient jamais être amendées dans le feu de considérations circonstancielles et de conflits personnels. Les problèmes et conflits personnels qui ont surgi au cours du dernier triennat auraient pu et auraient dû être résolus autrement que par un changement constitutionnel systémique.
3. Lorsque l'on traite des amendements constitutionnels du type de ceux proposés par le Groupe d'Evaluation, la procédure pour les traiter est étroitement liée au fond des amendements et doit être examinée de très près par le Comité mondial. La raison est que la Constitution de l'OMMS ne peut être amendée que par un vote acquis à la majorité des deux tiers des voix émises. Une telle majorité ne saurait normalement être obtenue que si:
  - le Comité mondial lui-même est fortement en faveur des amendements
  - les amendements sont soutenus par une vaste majorité d'OSN.

Ignorer cet aspect peut avoir des conséquences très sérieuses sur l'unité de l'OMMS. Des amendements proposés qui ne sont pas massivement soutenus par les associations peuvent éventuellement obtenir une majorité simple, mais pas une majorité des deux tiers; ceci constituerait la pire hypothèse car le Mouvement serait fortement divisé, alors que la Constitution demeurerait inchangée. A cela il faut ajouter que, comme mentionné précédemment, tous les amendements recommandés par le Groupe d'Evaluation répondent à un problème et/ou une personne spécifique(s), et sont par conséquent susceptibles d'être perçus comme politiquement "chargés" et nuisibles à l'unité du Mouvement.

- 3.1 Dans ces conditions, la décision du Comité Mondial de soumettre ou ne pas soumettre les amendements recommandés par le Groupe d'Evaluation à un vote lors de la prochaine Conférence mondiale doit reposer sur:
  - une position claire du Comité lui-même par rapport aux amendements (à la lumière de la discussion du Comité du 3 avril 2004, les amendements, ou du moins certains d'entre eux, posaient un réel problème pour le Comité).
  - une indication claire de la position des OSN relative aux amendements. Le Comité devrait donc sonder toutes les OSN bien avant la Conférence en diffusant le texte des amendements et en demandant aux OSN qu'elle est leur position à cet égard. Cette consultation pourrait être menée de manière complètement neutre, sans aucun commentaire de la part du Comité, ou elle pourrait comprendre la propre position du Comité par rapport aux amendements, aussi bien du point de vue des propositions individuelles qu'en tant qu'un tout.

Quelle que soit l'option que le Comité choisira, il devrait rappeler aux OSN que les amendements à la Constitution requièrent une majorité des deux tiers des voix émises et que sa décision de les soumettre ou de ne pas les soumettre au vote lors de la prochaine Conférence mondiale prendra en compte les résultats de l'enquête.

- 3.2 Il convient de noter que si la consultation révèle que la majorité des associations ne sont pas en faveur des amendements proposés et que le Comité décide par conséquent de ne pas les soumettre au vote, rien n'empêche les OSN individuelles de proposer elles-mêmes certains ou tous les amendements – c'est leur droit le plus strict. Dans ce cas, toutefois, ces OSN auraient été averties d'avance que leurs propositions ont peu de chances d'être adoptées.
- 3.3 Pour finir, il faut se souvenir qu'une fois le processus d'amendements constitutionnels engagé, il est impossible de savoir quand il s'arrêtera. Les amendements proposés mènent inévitablement à des contre-amendements, qui à leur tour appellent d'autres contre-amendements. Une situation chaotique pourrait s'ensuivre lors de la Conférence Mondiale, qui ne serait probablement pas en mesure de convenir d'un amendement constitutionnel quelconque. Tout ce processus serait très perturbateur pour l'unité du Scoutisme et s'effectuerait aux frais de la fonction primordiale de la Conférence, qui est de promouvoir l'unité du Mouvement et de faciliter son expansion et son développement.

## II: Commentaires sur chacun des six amendements

Comme mentionné dans l'introduction de ce document, les six amendements recommandés par le Groupe d'Evaluation ont été longuement discutés par le Comité Mondial lors de sa réunion du 3 avril 2004, et les commentaires ci-dessous reposent en grande partie sur cette discussion.

### Recommandation n° 3

*"De manière à libérer ce titre, en anglais, de toute connotation liée au genre, mais de manière plus importante encore, pour rehausser le statut de cette fonction, on devrait dans l'avenir faire référence au "Chairman" du CMS comme étant le "Président" du CMS ("President" en anglais et non plus "Chairman") et le Président de l'OMMS. En conséquence, le titre des Vice-Présidents devrait être également modifié en anglais (Vice-President et non plus Vice-Chairman)."*

Une première lecture donne l'impression que cette recommandation est mineure et de pure forme. Un examen plus approfondi montre qu'il en va tout autrement:

- a. premièrement, le terme "Président", en anglais, a de nombreuses connotations différentes. Actuellement, dans le monde des affaires, un Président est souvent le PDG, ce qui n'est évidemment pas le cas du Président ("Chairman") du Comité Mondial, qui est un bénévole, et pas un professionnel rémunéré. Dans le cadre de la Constitution de l'OMMS, c'est le Secrétaire Général qui est défini comme étant "le plus haut fonctionnaire de l'Organisation Mondiale" (Article XVI, 1). Cette proposition est par conséquent déroutante et en conflit avec la Constitution de l'OMMS.
- b. plus important encore, la recommandation stipule qu'il faut à l'avenir faire référence au "Chairman" du CMS comme étant le "Président du CMS et le Président de l'OMMS" (accent ajouté). Si une personne doit devenir le Président de l'OMMS, la procédure légale naturelle à cet effet est qu'elle soit élue par l'ensemble des Organisations Membres de l'OMMS, à savoir la Conférence Mondiale (disposition qui nécessiterait un autre amendement à la Constitution de l'OMMS). C'est la situation de la Fédération des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, situation qui a paralysé cette institution et l'a rendue hautement politique. A la lumière de l'expérience de la Croix-Rouge, le point clé à l'ordre du jour des futures Conférences Mondiales du Scoutisme deviendrait l'élection du Président, plutôt que la stratégie et la croissance du Mouvement.

Ainsi, cette recommandation apparemment mineure aurait des conséquences d'une grande portée sur l'OMMS en tant qu'organisation. Elle introduit un changement systémique majeur, dont les conséquences ont été complètement ignorées dans le Rapport du Groupe d'Evaluation.

### Recommandation n° 8

*"Le SG devrait cesser d'avoir le droit de vote aux réunions du CMS après la Conférence de Tunis et le nouveau SG devrait être nommé sur cette base. Le SG doit participer à toutes les réunions du CMS en tant que secrétaire du CMS mais ne doit pas être membre du CMS. Ceci nécessitera un amendement constitutionnel."*

Cette proposition est particulièrement controversée. Il existe divers exemples de dirigeants ayant le droit de vote dans certaines cultures alors que d'autres n'ont pas le droit de vote dans d'autres cultures, et il serait possible d'énumérer un nombre égal d'arguments en faveur, ou contre, l'une ou l'autre situation. Mais il serait peut-être plus utile de fournir des informations sur l'origine du droit de vote du Secrétaire Général dans le cadre de la Constitution de l'OMMS.

- a. L'explication fournie dans le Rapport du Groupe d'Evaluation (p. 29) que "la seule raison pour laquelle le SG a un droit de vote est due au fait que la Constitution de l'OMMS n'autorise pas le Président du CMS à avoir une voix prépondérante" est incorrecte et ne repose sur aucun fait historique. Il n'a jamais été prévu dans la Constitution de l'OMMS de donner une voix prépondérante au Président ou au Secrétaire Général en cas de partage égal des voix au sein du Comité Mondial (voir commentaire sur la recommandation n° 9). Le Secrétaire Général a obtenu un vote à la fin des années

soixante suite à une révision de l'ensemble de l'OMMS et de sa Constitution, dans le cadre de laquelle l'on estimait que le plus haut fonctionnaire de l'Organisation devait avoir un rôle beaucoup plus proactif et important que ce n'avait été le cas des anciens directeurs du Bureau mondial.

Bien que l'on pourrait argumenter qu'il y avait d'autres moyens de renforcer la position du Secrétaire Général que de lui donner le droit de vote, il n'en demeure pas moins que le système établi par la Constitution de l'OMMS au cours des 30 dernières années a fonctionné de manière efficace.

- b. Le Secrétaire Général est un membre d'office du Comité mondial, de même que le Trésorier. La nature de la qualité de membre d'office requiert un usage judicieux du droit de vote, qui découle d'une fonction spécifique et ne peut être la même que celle d'un membre élu.

En pratique, le premier Secrétaire Général qui a reçu un droit de vote a déclaré à maintes reprises qu'il n'avait jamais fait usage de ce droit dans aucune situation, alors que le second a utilisé ce droit mais jamais dans le cadre d'une question d'élection du Président et des Vice-Présidents du Comité Mondial.

L'accusation que le Secrétaire Général a cherché à influencer les élections au Comité Mondial (Rapport du Groupe d'Évaluation, p. 26) n'est pas liée à son droit de vote puisque ce droit n'a jamais été utilisé dans le processus d'élection; le problème aurait pu surgir même si le Secrétaire Général n'avait pas un droit de vote.

- c. Si le Comité estime qu'il est souhaitable de clarifier pour l'ensemble des Organisations Membres de l'OMMS la nature particulière des droits de vote du Secrétaire Général (et du Trésorier) découlant de leur qualité de membre d'office, sans devoir amender la Constitution et poursuivre la discussion de cette question contentieuse, il existe des moyens de le faire. Une possibilité pour le Comité Mondial serait de soumettre une résolution à la Conférence Mondiale qui définisse clairement la nature des droits de vote des membres d'office, nature qui, par exemple, n'inclurait pas le droit de prendre part aux élections au Comité Mondial.

Il serait tout à fait légitime de réexaminer le droit de vote du Secrétaire Général, de même que n'importe qu'elle partie de la Constitution de l'OMMS, dans le cadre d'une future révision de la Constitution de l'OMMS dans son ensemble, mais cela ne peut qu'être fait dans un environnement neutre et objectif, non lié à des considérations circonstancielles et des personnes particulières.

#### **Recommandation n° 9**

*“La Constitution de l'OMMS devait être amendée afin d'accorder une voix prépondérante au Président de la réunion dans le cas d'une égalité des voix à toute réunion du CMS.”*

La Constitution de l'OMMS (Article XIV, 2) stipule clairement qu'en cas de partage égal des voix, la motion est repoussée. C'est une procédure d'usage courant, et dans le cas du Comité Mondial du Scoutisme elle a fonctionné de manière tout à fait satisfaisante dans le passé.

Le CMS vise en général à arriver à un consensus dans le cadre de son travail courant et, à l'exception du dernier triennat, un vote formel est relativement rare.

La procédure alternative, par laquelle un Président est forcé d'émettre deux voix dans le cas d'un partage égal des voix, est moins démocratique et devient de plus en plus désuète.

#### **Recommandation n° 24**

*“La Constitution de l'OMMS devrait être amendée par suppression de l'Article XII.2.(c). Cette suppression enlèvera le poste de Trésorier du CMS.”*

Dans certaines cultures, il est courant pour le Trésorier d'une organisation de bénévoles d'être un membre votant de son organe exécutif et dans certains endroits la loi le stipule, alors que ce n'est pas le cas dans d'autres cultures.

Le Trésorier, tout comme le Secrétaire Général, est un membre en vertu de sa fonction et son droit de vote n'est par conséquent pas le même que celui d'un membre élu. Dans la pratique, le Trésorier de l'OMMS participe aux discussions relatives au budget et aux comptes annuels, et il n'est normalement pas censé prendre part à des décisions non-financières, et en fait ne doit pas le faire.

Comme pour le cas du Secrétaire Général et si le Comité l'estime souhaitable, une clarification de la nature du droit de vote du Trésorier peut être faite pour les OSN, sans devoir recourir à un amendement constitutionnel.

#### **Recommandation n° 25**

*"Le CMS doit comprendre 12 membres élus.*

*Une place devrait être réservée pour des candidats de chacune des 6 Régions de l'OMMS. Ces membres du CMS devraient être élus pour 6 ans au cours d'un premier scrutin au cours duquel tous les candidats seraient présentés sur des listes régionales et chaque OSN disposerait de six voix à répartir sur chaque liste.*

*Les règles existantes concernant les cooptations et les mandats limités seraient maintenues. A cause du mandat de 6 ans cette proposition devrait être répartie dans le temps de manière que les places pour chacune de seulement trois Régions soient soumises à élection à chaque conférence.*

*Si aucun candidat n'est proposé de manière valide pour l'une des places réservées pour chacune des 6 Régions, le CMS devrait être autorisé à pourvoir cette place par cooptation pour un maximum de trois ans avec la possibilité pour cette personne éligible de se porter candidate à l'élection pour une autre période de trois ans seulement, afin d'empêcher de telles personnes de servir pour une période de trois ans plus une période supplémentaire de 6 ans.*

*Il devrait y avoir 6 places pour des candidats élus sur une seule liste de candidats (comme c'est le cas actuellement) et le CMS devrait examiner si les personnes élues sur cette liste devraient servir 3 ans (avec l'option d'être élues pour un second mandat) après avoir consulté les OSN, avant de proposer un amendement constitutionnel à la Conférence de Tunis.*

*Les candidats non-élus au premier scrutin organisé à partir de listes régionales seraient automatiquement transférés sur la liste unique de candidats pour le second scrutin.*

*Pour prévenir que des personnes soient élues pour trois ans et consécutivement élues pour 6 ans, un mandat maximum de 8 ans, incluant une période de cooptation, devrait être introduit dans la Constitution."*

#### **et Recommandation n° 26**

*"L'Article XII.3 de la Constitution de l'OMMS qui permet aux Présidents régionaux et aux membres honoraires d'assister aux réunions du CMS devrait être supprimé (avec le consentement de la Conférence Mondiale du Scoutisme)."*

Ces deux recommandations sont examinées ensemble car elles sont étroitement liées.

- a. L'Article XIX, 1 de la Constitution de l'OMMS stipule ce qui suit : *"peuvent être établies, conformément aux exigences de la présente Constitution, des Organisations Scoutes Régionales composées de membres de l'Organisation Mondiale qui désirent se regrouper à l'intérieur de zones géographiques qui seront définies de temps à autre par le Comité Mondial."*

Le nombre de Régions peut varier de temps à autre, et cela s'est en effet déjà produit. Par ailleurs, l'adhésion d'une OSN à une Région est facultative. En conséquence, les Régions ne peuvent servir de base stable pour les élections au Comité Mondial du Scoutisme. En outre, il y a le fait important, mentionné précédemment, que cette proposition change la nature de l'OMMS d'une organisation composée d'associations nationales à une fédération de Régions.

- b. La formule proposée est compliquée et va à l'encontre de ce que le Rapport dans son ensemble cherche à réaliser, à savoir renforcer les relations entre le niveau mondial et le niveau régional. Par exemple, les candidats proposés de chaque Région seraient en fait élus par les OSN des autres Régions, alors que l'accès aux réunions du CMS serait refusé aux personnes qui sont vraiment élues par des membres de leur propre Région, à savoir les Présidents Régionaux. Les Régions ne seraient par conséquent plus en mesure de s'identifier à quiconque présent aux réunions du Comité Mondial pour exprimer leurs points de vue et représenter leurs intérêts.

L'exclusion des Présidents Régionaux du Comité Mondial couperait un lien important entre le Comité et les Comités Régionaux, avec pour conséquence un manque de cohésion au sein de l'Organisation Mondiale, notamment dans le cadre d'importantes questions comme la stratégie globale et le budget de l'OMMS.