

Mobilisation de l'opinion publique : pourquoi la Croix-Rouge et le Croissant-Rouge ne devraient pas s'engager les yeux fermés

par Michael A. Meyer

Introduction

Les composantes du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge semblent jouer de plus en plus souvent, sur la scène publique, le rôle d'avocat de la cause humanitaire. Avant d'aborder la question spécifique de la mobilisation de l'opinion publique, il est important de nous arrêter — et peut-être même de nous interroger — sur la situation statutaire ou constitutionnelle de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge.

Le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge est formé de trois composantes : le Comité international de la Croix-Rouge (CICR), les Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge reconnues (au nombre de 170 en novembre 1996) et la Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (Fédération). Chacune des composantes est une entité séparée qui assume généralement des tâches différentes, en fonction de paramètres distincts. Bien qu'ils soient unis par une mission humanitaire commune et par des Principes fondamentaux clairement énoncés, et qu'ils aient le devoir de coopérer et de s'entraider, le CICR, les Sociétés nationales et la Fédération sont indépendants¹. Par conséquent, à bien des égards, le Mouvement

Original: anglais.

¹ Statuts du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (1986), Préambule et article premier. *Manuel du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge*, CICR et Fédération, Genève, 1994, p. 431.

international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge est un idéal, et non une entité opérationnelle.

Cependant, cette position formelle découlant des statuts n'est pas toujours bien comprise et peut même être en train de changer. Diverses résolutions récentes de la Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, ainsi que du Conseil des Délégués, font spécifiquement référence au Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge en des termes qui pourraient conduire à le considérer comme une entité opérationnelle². Bien sûr, ces références peuvent être simplement interprétées comme résultant d'une certaine imprécision de la rédaction. On peut également admettre, cependant, que la formulation employée reflète l'opinion — et peut-être même, chez certains, une conviction de plus en plus ferme — selon laquelle le Mouvement de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge possède (ou devrait posséder) une cohésion lui permettant d'être bien davantage qu'une simple association d'organismes qui partagent une histoire, des objectifs et des valeurs. Dans certaines circonstances, le Mouvement peut se montrer actif, ou être perçu comme tel, et représenter alors bien plus que la somme de ses éléments.

Nous dirons plus prosaïquement que de nombreux représentants des médias et le grand public ne font aucune distinction entre les différentes composantes du Mouvement. À leurs yeux, par exemple, le personnel de la Croix-Rouge ou du Croissant-Rouge qui est dépêché sur les lieux des catastrophes naturelles ou dans les camps de réfugiés ne se distingue en rien des délégués qui visitent des détenus.

L'examen du rôle du Mouvement et de ses composantes, qu'il s'agisse du rôle prévu par les Statuts ou du rôle apparu plus récemment, n'est pas l'objet du présent article. Il s'agit en effet d'un problème de caractère philosophique et juridique, au sujet duquel des personnes de bonne volonté, soucieuses d'obéir à l'idéal de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, ont — ou auront — des opinions très tranchées et diamétralement opposées, peut-être même inconséquentes. Quelle que soit l'approche — « strictement statutaire » ou « évolutionniste » — qui définisse le mieux les positions actuelles, deux faits apparaissent clairement : d'une part, l'action menée par l'une des composantes du Mouvement peut avoir des répercussions sur les autres et, d'autre part, la Croix-Rouge et le

² Voir, par exemple, les résolutions 3 et 4 de la XXVI^e Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, Genève, 1995, *RICR*, n° 817, janvier-février 1996, pp. 62 et 72, ainsi que les résolutions 1, 2, 3 et 6 du Conseil des Délégués de 1995, *ibid.*, pp. 147, 148, 150 et 156.

Croissant-Rouge sont généralement perçus comme une entité, même si le Mouvement est composé d'organes distincts.

Qu'elles soient considérées individuellement ou collectivement, les composantes du Mouvement possèdent vraisemblablement, à des degrés et à des niveaux différents, une certaine expérience en matière de mobilisation de l'opinion publique. De fait, on pourrait dire que c'est à l'action menée auprès du public par un seul homme, Henry Dunant, que l'on doit la naissance du Mouvement et la première Convention de Genève de 1864 pour l'amélioration du sort des blessés de guerre. Pourtant, les organisations de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge ne sont pas coutumières des campagnes publiques (activité qui se professionnalise de plus en plus). De surcroît, la mobilisation de l'opinion publique constitue une activité dont les répercussions sont importantes sur les autres rôles — parfois bien établis et uniques — qui incombent au CICR, aux Sociétés nationales et à la Fédération. C'est pour toutes ces raisons que le rôle de défenseur de la mobilisation de l'opinion publique par les organes de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge paraît exiger davantage de réflexion et de concertation que cela n'a été le cas, semble-t-il, jusqu'ici.

Les observations qui précèdent, comme celles qui vont suivre, ont un caractère personnel et ne visent qu'à stimuler le débat au sein du Mouvement, y compris au sein de ma propre Société nationale.

L'enjeu

Le but du présent article *n'est pas* de mettre en évidence l'une ou l'autre des composantes du Mouvement. Il s'agit, au contraire, comme cela a été dit précédemment, d'encourager la discussion et la réflexion sur le rôle en matière de mobilisation qui peut être joué, individuellement, par chaque composante et, collectivement, par le Mouvement dans son ensemble, en sachant que les actions de chacune des composantes risquent d'être imputées à d'autres ou d'avoir des répercussions sur elles. Différents aspects du problème sont illustrés ci-dessous.

Au même titre que le Secrétariat de la Fédération, toutes les Sociétés nationales membres de la Fédération se sont engagées à exécuter le Plan de travail relatif à la stratégie pour les années quatre-vingt-dix de la Fédération³. En tant que l'un des moyens d'atteindre le premier but, à

³ Voir les décisions adoptées à ce propos, depuis 1989, par l'Assemblée générale de la Fédération. On trouvera une présentation générale de la dernière en date des décisions sur le sujet — celle de la X^e session de l'Assemblée générale qui s'est tenue en 1995 — dans le n° 818 de la *RICR*, mars-avril 1996, p. 236.

savoir « Respect accru de la dignité humaine et des valeurs humanitaires », la tâche 3 du Plan de travail stratégique consiste à « plaider davantage la cause humanitaire ». Parmi les différentes manières de renforcer ce rôle, il est prévu, d'une part, de « mieux utiliser l'expérience acquise [par la Fédération et les Sociétés nationales] en travaillant avec les plus vulnérables pour plaider publiquement leur cause » et, d'autre part, de « renforcer [les] relations [de la Fédération et des Sociétés nationales] avec les gouvernements (...) pour mieux plaider [la] cause [des plus vulnérables] ». Si on les examine de plus près, les actions préconisées ne paraissent pas absolument claires et propres à échapper à toute polémique. Les expressions « plaider la cause humanitaire » et « plaider publiquement leur cause » ne sont pas précisées⁴. Si l'action menée auprès du public va au-delà des activités acceptées (telles que la diffusion du droit international humanitaire) et recourt à des méthodes appartenant traditionnellement aux campagnes de mobilisation de l'opinion publique (telles que les démarches visant à influencer le législateur, les pétitions et les manifestations), elle risque en fait d'aller à l'encontre de la recommandation de renforcer les relations avec les gouvernements. En outre, ce type d'action pourrait ne pas toujours être conforme au Principe fondamental de neutralité.

Le CICR mène et appuie de plus en plus de campagnes — contre les mines antipersonnel et les armes à laser aveuglantes, notamment — tout en s'efforçant de sensibiliser le public à d'autres problèmes, tels que celui de l'eau dans les conflits armés. Bien peu de personnes, au sein du Mouvement, doutent de l'importance de chacun de ces problèmes. Cependant, l'objectif de toutes les campagnes, ou de tous les « exercices de sensibilisation », n'est pas toujours d'une clarté absolue.

Par exemple, dans le thème de la campagne sur les mines antipersonnel, de même que dans un certain nombre de déclarations et de

⁴ Ces termes, et ceux qui leur sont apparentés, peuvent être compris et utilisés de différentes manières, parfois interchangeable. Il faut que la Croix-Rouge et le Croissant-Rouge arrêtent leur propre définition de ces termes. Afin de lancer la réflexion, et dans le cadre du présent article, les définitions suivantes sont suggérées : (1) « action de sensibilisation » : faire savoir aux autres que l'on appuie une certaine cause ; (2) « mobilisation de l'opinion publique » : action de sensibilisation lancée auprès du grand public ; (3) « démarches » : action de sensibilisation menée auprès d'un public restreint, éventuellement de manière confidentielle ; (4) « campagne » : série d'actions, planifiées et organisées, dont le but est d'obtenir un résultat spécifique, en mettant en œuvre tous les moyens à disposition — en général, les campagnes sont publiques. Toutes ces activités visent à exercer une influence, c'est-à-dire à avoir un impact sur l'opinion et le comportement des autres. Traditionnellement, le recours aux méthodes visant à éviter les confrontations a permis aux composantes du Mouvement d'avoir accès aux preneurs de décisions.

communiqués de presse, il est fait référence aux mines terrestres dans leur ensemble, toutes catégories confondues. Du point de vue de la communication, on peut comprendre qu'il soit plus simple de parler de « mines terrestres » plutôt que de « mines terrestres antipersonnel ». De telles distinctions sont cependant importantes et des termes trop généraux peuvent être source de malentendus. Par ailleurs, bien qu'elle soit, peut-être, acceptable selon le Règlement sur l'emblème de 1991⁵ l'utilisation de l'emblème de la croix rouge et du croissant rouge dans le logo d'une campagne de ce type risque également de provoquer des malentendus quant à la signification, au statut spécial et à la neutralité de l'emblème.

L'objectif poursuivi en attirant l'attention sur le problème de l'eau dans les conflits armés n'est pas toujours apparu clairement. S'agissait-il simplement de faire prendre davantage conscience au public d'un problème très important, mais peu connu, qui se pose lors des conflits armés, ou de chercher à élaborer de nouvelles règles du droit international humanitaire, ou des deux ?

D'un point de vue purement pratique, on peut se demander s'il est possible de mener parallèlement, et avec succès, plusieurs campagnes ou activités similaires, tout en conservant la même autorité morale ou la même influence. Le terme même de « campagne » peut être trop général ou inexact, et même avoir un impact négatif s'il n'est pas accompagné de qualificatifs précisant l'objectif poursuivi (campagne « de sensibilisation », par exemple). Ces actions risquent d'être encore compliquées par la ferme détermination du CICR de maintenir sa capacité de prendre des décisions en toute indépendance, tout en s'efforçant, en même temps, de persuader les autres composantes du Mouvement de soutenir ses campagnes. Il convient également de se demander si, en lançant de telles campagnes (ce que de nombreuses autres organisations peuvent faire, et font), le CICR ne va pas commencer à avoir de la difficulté à assumer son rôle traditionnel d'intermédiaire neutre et les fonctions spéciales que lui confère le droit international humanitaire. Comme nous le relevons ci-dessous, les mêmes questions se posent pour les Sociétés nationales.

⁵ « Règlement sur l'usage de l'emblème de la croix rouge et du croissant rouge par les Sociétés nationales » (1991), *RICR*, n° 796, juillet-août 1992, pp. 353 et suivantes.

Aspects du rôle traditionnel de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge en matière de mobilisation de l'opinion publique

Jouer un rôle d'avocat signifie généralement prendre parti pour quelqu'un ou défendre une cause. L'action peut être menée de manière privée ou publique, avec prudence ou avec véhémence. Il y a longtemps déjà que, d'une part, le Mouvement se fait l'avocat des victimes (notamment, peut-être, lors des conflits armés) et que, d'autre part, il plaide la cause humanitaire (en intervenant, par exemple, pour promouvoir les Conventions de Genève successives et leurs Protocoles additionnels⁶ ou les soins de santé primaires⁷). En même temps, les composantes du Mouvement continuent d'opérer selon des critères qui ne restreignent pas la liberté d'action d'autres groupes qui s'efforcent également de mobiliser l'opinion publique. Ces critères sont à la fois les Principes fondamentaux de neutralité, d'impartialité et d'unité, le caractère universel du Mouvement et la nécessité de prendre en compte des points de vue et des traditions qui diffèrent. Le rôle respectif des composantes du Mouvement — tel qu'il découle du droit international humanitaire, qui attribue au CICR et aux Sociétés nationales, en particulier, un rôle privilégié et des responsabilités à l'égard des victimes des conflits armés⁸ — figure également parmi ces critères. Ce statut spécial que confère le droit international humanitaire⁹

⁶ Cette activité a, en fait, été approuvée par la XXVI^e Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge : résolution 1, par. 4, *RICR*, n° 817, janvier-février 1996, p. 60; Réunion du groupe d'experts intergouvernemental pour la protection des victimes de la guerre, Recommandation VIII (c), *ibid.*, p. 92. Voir aussi de Hans-Peter Gasser, « Universalisation du droit international humanitaire : la contribution du CICR », *RICR*, n° 809, septembre-octobre 1994, pp. 491-505.

⁷ La Fédération et ses Sociétés membres soutiennent le but fixé par l'Organisation mondiale de la Santé (OMS) : « La santé pour tous en l'an 2000 ». Ce but a également été approuvé par la XXIV^e Conférence internationale de la Croix-Rouge, Manille, 1981, résolution XXII, *RICR*, n° 732, novembre-décembre 1981, p. 348.

⁸ En fait, le CICR et la Fédération — cette dernière en sa qualité de représentant, sur le plan international, de ses Sociétés nationales membres — ont reçu le statut d'observateur auprès de l'Assemblée générale des Nations Unies, en grande partie à cause de ces rôles spécialement reconnus.

⁹ Les tâches respectives du CICR et des Sociétés nationales, telles qu'elles découlent du droit international humanitaire, sont expliquées dans : Hans Haug, *Humanité pour tous, Le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge*, Institut Henry-Dunant, Genève, et éditions Paul Haupt, Berne-Stuttgart-Vienne, 1993, pp. 77 à 82 et 169 à 175, respectivement. Il convient de noter que, dans toute une série de dispositions des traités de droit humanitaire, le CICR et les Sociétés nationales se voient conférer un droit ou un devoir exclusifs. C'est là une autre raison qui explique pourquoi le concept de Mouvement est important : il s'agit de s'assurer que les composantes agissent de manière complémentaire et non en tant que concurrentes et qu'elles ne gaspillent pas les ressources en lançant des opérations qui empiètent les unes sur les autres.

et le rôle plus vaste incombant aux Sociétés nationales en tant qu'auxiliaires des pouvoirs publics de leurs pays respectifs dans le domaine humanitaire¹⁰ nécessitent obligatoirement des relations de confiance avec les gouvernements.

Maintenir de tels rapports ne signifie pas que les Sociétés nationales doivent approuver tous les aspects de la politique gouvernementale. En fait, il est essentiel que, le cas échéant, les Sociétés nationales attirent l'attention des gouvernements sur les conséquences humanitaires de leurs actions, et qu'elles conservent en tout temps leur indépendance à l'égard de l'État. L'existence de rapports de confiance entre les pouvoirs publics et la Société nationale dépend également de la compétence et de la fiabilité de cette dernière, ainsi que (élément essentiel) de son intégrité.

C'est ainsi que s'est développée peu à peu la traditionnelle diplomatie discrète qui, pendant plus de 135 ans, a si bien servi la Croix-Rouge et le Croissant-Rouge, et en particulier, peut-être, le CICR¹¹. Les démarches entreprises sans aucune publicité par le Mouvement, notamment par les Sociétés nationales, ont eu souvent des résultats remarquables sur le plan humanitaire. Cela tient précisément, d'une part, à la confiance que, sur la base d'une longue expérience, les pouvoirs publics placent dans la Croix-Rouge et le Croissant-Rouge et, d'autre part, au fait que ces démarches étaient menées en toute discrétion, évitant ainsi de mettre les pouvoirs publics ouvertement dans l'embarras et de déclencher des polémiques.

L'un des aspects importants de ce type d'action réside dans la réputation d'« idéalisme réaliste » du Mouvement, c'est-à-dire ce qui lui permet d'obtenir des résultats tangibles au bénéfice des personnes qui ont besoin d'assistance. Dans son livre *Un Souvenir de Solférino*, Henry Dunant s'est fait le champion d'une méthode pratique et réaliste pour aider les blessés et les malades sur le champ de bataille. Dunant détestait la guerre tout autant que n'importe qui, mais il pensait que, puisque la guerre existait, il incombait à chacun de faire son possible, sur le plan pratique, pour en atténuer les horreurs.

Au fil de son histoire, le Mouvement de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge a défendu certaines causes, tant en public qu'en privé.

¹⁰ Ce rôle d'auxiliaire des pouvoirs publics est, en fait, l'une des conditions de reconnaissance d'une Société nationale. Statuts (voir note 1), article 4, par. 3; voir aussi article 3, par. 1 et 2.

¹¹ Voir « Les démarches du CICR en cas de violations du droit international humanitaire », *RICR*, n° 728, mars-avril 1981, pp. 79-86.

Il semble cependant que les démarches publiques aient été menées avec circonspection et qu'elles aient généralement porté sur des questions touchant directement le Mouvement et pour lesquelles il détenait une compétence particulière. Par ailleurs, son action a été menée de telle manière que les activités de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge dans d'autres domaines n'aient pas à en souffrir¹².

Les pressions en faveur du changement

Au cours des dernières décennies, un nombre croissant de groupes d'intérêts se sont créés dans le seul but de faire connaître au public un problème ou une cause spécifiques, l'objectif consistant à mobiliser l'opinion publique pour ou contre certaines politiques ou certaines actions. *Amnesty International* et *Greenpeace* sont deux exemples bien connus de ces organisations, la première intervenant dans le domaine des droits de l'homme, la seconde dans le domaine de l'environnement.

De plus en plus d'organisations actives dans les domaines de l'assistance et du développement (y compris les institutions des Nations Unies) portent également certains problèmes devant le public, souvent dans le but d'obtenir un changement de politique de la part des gouvernements. Dans de nombreux pays au système juridique basé sur le droit coutumier, la tradition veut que les organisations caritatives ne puissent pas s'impliquer dans les affaires politiques. Depuis quelque temps, un certain assouplissement est enregistré au Royaume-Uni, mais dans quelques cas particuliers, des campagnes menées par de telles organisations ont été considérées comme échappant à leurs attributions et censurées par le public.

Les campagnes publiques paraissent aussi constituer un mode d'expression politique admis dans de nombreux pays jouissant d'une tradition démocratique. Face à la concurrence d'autres organisations bénévoles ou d'entraide, les Sociétés nationales de certains de ces pays ont parfois de la difficulté à gagner le soutien du public en restant fidèles aux habitudes de diplomatie discrète, bien établies au sein du Mouvement, et en conservant une identité indépendante. Dans certains de ces pays, lorsque la population est homogène, le fait de mener des campagnes publiques peut

¹² Par exemple, en 1990-1991, la Campagne mondiale pour la protection des victimes de la guerre a été menée sur la base de la résolution VIII, par. 3, de la XXV^e Conférence internationale de la Croix-Rouge, Genève, 1986, *RICR*, n° 762, novembre-décembre 1986, p. 363. Par la suite, les décisions portant sur la mise en œuvre de la campagne ont été prises par le Conseil des Délégués du Mouvement.

n'affecter en rien la capacité de la Croix-Rouge de continuer à jouir de la confiance de tous, et l'on pourrait même penser que si la Société nationale ne s'engageait pas dans ce type d'activité, son image en souffrirait.

Le non-respect — apparemment toujours plus fréquent — du droit international humanitaire, et, peut-être, le souvenir du silence gardé par le CICR devant l'Holocauste ont sans doute poussé l'institution à condamner publiquement de plus en plus souvent les violations des Conventions de Genève et de leurs Protocoles additionnels¹³. Le fait que la conscience de la communauté internationale fasse ainsi entendre sa voix mérite sans doute d'être salué. Il convient néanmoins de s'interroger sur la portée réelle de telles condamnations — souvent ignorées lors de conflits récents — et de leur consacrer un article.

Devant l'augmentation des problèmes humanitaires à travers le monde, certains ont éprouvé le sentiment que les composantes du Mouvement devraient, individuellement et collectivement, mettre à profit une réputation acquise au cours de près de 135 ans d'existence, afin d'aborder publiquement ces problèmes en utilisant le pouvoir sans cesse croissant des médias.

Compte tenu de la multiplication des organisations humanitaires et de la concurrence qui doit être livrée pour obtenir une part des ressources financières (celles-ci étant toujours moins importantes), le CICR et la Fédération paraissent avoir ressenti le besoin d'accroître leur notoriété, pour affermir, et peut-être même renforcer, leurs positions respectives en matière d'attention et de soutien du public.

D'aucuns pourront également objecter que les composantes du Mouvement doivent abandonner leurs rôles ou leurs modes d'action traditionnels pour s'adapter à un monde qui change rapidement et où le soutien apporté par l'opinion publique peut influencer davantage le comportement des autorités que l'adoption de nouvelles règles de droit humanitaire.

De telles pressions semblent avoir contribué à inciter le Mouvement de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge à défendre aujourd'hui publiquement certaines causes.

Difficultés potentielles

La Croix-Rouge et le Croissant-Rouge jouissent d'une position particulière parmi toutes les organisations humanitaires pour toute une série

¹³ Voir, à ce sujet, la politique établie du CICR, à laquelle la note n° 11 fait référence.

de raisons, liées, pour la plupart, à la reconnaissance accordée aux composantes du Mouvement en vertu du droit international humanitaire et des Statuts du Mouvement. Comme nous l'avons relevé plus haut, cette position spéciale exige le maintien de rapports de confiance avec les États, et les Principes fondamentaux ont été développés pour servir de lignes directrices aux composantes dans leurs relations avec les gouvernements.

Comme nous l'avons déjà indiqué, en raison de leur rôle d'auxiliaire neutre auprès des pouvoirs publics dans le domaine humanitaire, les Sociétés nationales ont souvent été en mesure de promouvoir les principes et l'action humanitaires grâce à une diplomatie discrète, en œuvrant en coulisses. Cela est sans doute encore plus vrai pour le CICR. Il existe beaucoup d'autres organisations dont le rôle reconnu est de prendre ouvertement position, souvent dans le but de mobiliser et de façonner l'opinion publique pour obtenir un changement de politique des gouvernements. Ces groupes, tels qu'*Amnesty International* ou *Human Rights Watch*, sont au service d'un idéal admirable. En revanche, ils n'accomplissent généralement pas les tâches pratiques assumées par la Croix-Rouge et le Croissant-Rouge sur le plan humanitaire, en particulier lors de conflits armés ou d'autres situations d'urgence, alors que la sécurité de l'État — et des groupes les plus vulnérables du pays — se trouve le plus menacée. Les composantes du Mouvement peuvent-elles devenir des groupes de soutien connus et, en même temps, conserver la confiance des gouvernements? La diplomatie discrète et reconnue de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge n'a-t-elle pas généralement bien servi les intérêts des victimes au fil des années? N'a-t-elle pas permis aux composantes du Mouvement d'obtenir, sur le plan humanitaire, des résultats tangibles qui n'auraient pu résulter de la pression de l'opinion publique? Le fait que la Croix-Rouge et le Croissant-Rouge fassent preuve de modération lors de leurs déclarations publiques et qu'ils jouissent d'une réputation de stricte neutralité n'explique-t-il pas que, lorsqu'ils s'expriment, leur point de vue suscite le respect? L'opinion avisée des composantes du Mouvement est-elle jugée moins objective quand celles-ci ont pris publiquement position sur une question?

Une autre difficulté réside dans le choix des problèmes sur lesquels le Mouvement décide de mobiliser l'opinion publique. Ses composantes œuvrent de différentes manières auprès des plus vulnérables. Quel problème devrait être choisi comme thème central des campagnes publiques? Qui effectue ce choix et de quelle manière? Un exemple spécifique peut être cité ici: le CICR, en particulier, est de plus en plus actif dans le domaine de la maîtrise des armements et ce, avec certains encouragements

de la part des États¹⁴. Après la Première Guerre mondiale, le CICR a participé activement aux efforts visant à obtenir l'interdiction des armes chimiques et, plus récemment, son action dans le domaine des armes peut être considérée comme entrant dans le cadre de ses compétences touchant au droit de La Haye, branche du droit international humanitaire. On peut cependant affirmer également que, sans aide extérieure, le CICR n'aurait pas la capacité de traiter ces questions de manière approfondie.

De plus, ces questions constituent un défi direct pour la sécurité des États. Des frictions sont donc presque inévitables avec les gouvernements qui, dans ce domaine, disposent d'une plus grande expérience et de compétences plus étendues. D'un autre côté, le droit international humanitaire doit représenter un équilibre réaliste entre les considérations humanitaires et celles touchant à la sécurité des États. On peut d'ailleurs dire que, lors de ces « calculs », le rôle du CICR (sinon de toutes les composantes du Mouvement) consiste à veiller à ce que toute l'attention voulue soit accordée aux individus. Manifestement, c'est là un domaine sensible, et la latitude dont les différentes composantes du Mouvement disposent en matière de mobilisation de l'opinion publique peut varier fortement. De plus, l'action de chaque composante peut avoir un impact sur les autres, en particulier lorsque le CICR demande que ses efforts soient soutenus¹⁵.

Le caractère plus ou moins raisonnable de la position adoptée par le Mouvement constitue un autre élément important. Sommes-nous toujours fidèles à notre tradition d'idéalisme réaliste qui nous conduit à poursuivre des buts adaptés aux circonstances, même si nos objectifs à long terme sont plus ambitieux ? Ou sommes-nous en train d'adopter la position plus moraliste du « tout ou rien » qui séduit tant d'autres organisations qui cherchent à mobiliser l'opinion publique ? Il est vrai que si le Mouvement adoptait des positions reflétant une grande élévation d'esprit, tant son image (aux yeux de certains) que sa propre perception de lui-même se

¹⁴ XXVI^e Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, Genève, 1995, résolution I, par. 4, *RICR*, n° 817, janvier-février 1996, p. 60 ; Réunion du groupe d'experts intergouvernemental pour la protection des victimes de la guerre, recommandation VIII (c), *ibid.*, p. 92 ; XXVI^e Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, résolution II, section H, alinéa (j), *ibid.*, p. 62.

¹⁵ Du fait de la position adoptée par le CICR au sujet des mines antipersonnel, une Société nationale s'est vu refuser le droit de coparrainer un séminaire sur ce sujet, auquel devaient participer des universitaires, des juristes représentant des gouvernements, ainsi que des conseillers juridiques militaires. Jamais une telle situation ne s'était présentée, le refus étant dû au fait qu'en raison de la position du CICR, la Croix-Rouge et le Croissant-Rouge étaient perçus comme n'étant pas neutres sur cette question.

trouveraient rehaussées. En revanche, si la raison d'être du Mouvement consiste à venir en aide aux victimes et aux plus vulnérables, son action n'est-elle pas d'autant plus efficace qu'elle est plus pragmatique et vise à avoir des effets à court terme, tout en laissant la porte ouverte à de nouveaux développements ?

Les tactiques choisies ont aussi leur importance, à court terme comme à long terme. À la suite de la prise de position publique du CICR en faveur d'une interdiction totale des mines antipersonnel, le rapport sur l'utilité militaire de ces armes qui a ensuite été réalisé à sa demande¹⁶ a été automatiquement accueilli avec scepticisme dans certains milieux, sans égard à ses mérites, du fait qu'il venait confirmer la ligne déjà adoptée par l'institution. On peut également douter du bien-fondé de la requête présentée aux Sociétés nationales : celles-ci ont été invitées à tenter d'obtenir que des membres à la retraite *et des membres en activité* des forces armées de leur pays apportent leur appui aux conclusions du rapport, alors que celles-ci pouvaient aller à l'encontre de la politique du gouvernement et de l'opinion officielle des forces armées. Dans certains cas, tout au moins, cette démarche a mis en danger les indispensables relations de confiance entre les pouvoirs publics et la Société nationale.

L'analyse qui précède ne cherche pas à examiner de manière exhaustive le rôle de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge en matière de mobilisation de l'opinion publique. Elle vise plutôt à identifier les domaines dans lesquels des difficultés risquent d'apparaître.

Planification des campagnes publiques : éléments à prendre en considération

Pour toutes les raisons évoquées ci-dessus, les actions visant à mobiliser l'opinion publique ne constituent pas une tâche facile ni automatique pour les composantes du Mouvement. Une distinction peut également être faite entre les différents types d'actions entreprises dans ce domaine. Par exemple, un programme d'information qui vise à sensibiliser le public aux aspects humanitaires d'un problème donné ne ressemble, ni par sa nature, ni par la façon dont il est réalisé, à une campagne engagée pour obtenir que le gouvernement modifie sa politique. En outre, les campagnes publiques suscitent généralement des inimitiés, ou tout au moins des polémiques, qui les rendent ensuite difficiles à réconcilier avec

¹⁶ Comité international de la Croix-Rouge, *Les mines terrestres antipersonnel — Des armes indispensables ?*, CICR, Genève, 1996.

les principes et les rôles établis du Mouvement. Pour tenter de résoudre ce conflit, les composantes du Mouvement — individuellement et collectivement, au sein du Conseil des Délégués¹⁷ — pourraient se demander si, de manière générale, le Mouvement ne devrait s'engager publiquement que pour défendre des personnes et non des politiques. Par exemple, le Mouvement peut s'exprimer au nom des victimes qui souffrent dans un conflit donné et rappeler publiquement que les gouvernements ont le devoir d'intervenir. Toutefois, il serait difficile, pour la Croix-Rouge et le Croissant-Rouge, de recommander une politique spécifique afin de répondre aux besoins des victimes, une telle politique risquant d'aider un groupe au détriment d'un autre.

Avant de lancer de nouvelles campagnes, il conviendrait de se poser un certain nombre de questions, notamment :

1. Le thème de la campagne est-il au centre des préoccupations de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge ? Le Mouvement a-t-il, à ce sujet, une politique définie ? Si oui, et s'il y a lieu de la modifier, comment la procédure de consultation préalable peut-elle être la plus large possible ?
2. Quelles sont les implications que la campagne envisagée pourrait avoir, à court et à long termes, sur d'autres activités et objectifs, ainsi que sur la réputation générale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge ? La campagne envisagée a-t-elle un caractère prioritaire ? La composante concernée possède-t-elle, individuellement ou collectivement avec les autres membres du Mouvement, toutes les ressources nécessaires pour réussir cette campagne ?
3. Quelles sont les activités prévues dans le cadre de la campagne ? Celles-ci sont-elles compatibles avec les Principes fondamentaux et autres textes statutaires ? L'intégrité du Mouvement et celle de la composante concernée est-elle préservée ? Pourrait-on tenter de parvenir au même résultat en ayant recours à d'autres méthodes de mobilisation de l'opinion publique ?
4. Le Mouvement de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge pourra-t-il préserver son identité propre au cours de la campagne envisagée, en se démarquant des autres organisations qui défendent peut-être la même cause ?

¹⁷ Le Conseil des Délégués est l'un des organes statutaires du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge. Il est composé de représentants des composantes du Mouvement, qui se réunissent pour débattre des questions qui concernent le Mouvement dans son ensemble. Statuts (voir ci-dessus, note 1), article 12.

5. La campagne vise-t-elle à influencer les esprits en s'appuyant sur la compétence reconnue de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, ou sur l'expérience acquise au travers de son action sur le terrain ?
6. La participation des composantes doit être volontaire: la campagne ne doit pas être imposée aux Sociétés nationales qui ne peuvent pas y participer ou qui estiment que le fait de s'engager dans une campagne serait contre-productif, en raison de la situation prévalant dans leur pays.

Certains lecteurs ne manqueront pas de juger que cette approche est trop restrictive. Le point essentiel est que les composantes du Mouvement doivent élaborer une conception commune et clairement définie de l'action visant à mobiliser l'opinion publique.

Aujourd'hui, le CICR et les autres composantes du Mouvement sont invités par les autorités à assumer des tâches spécialement reconnues, tant sur le terrain que lors de rencontres avec les gouvernements auxquelles d'autres organisations humanitaires ne sont pas conviées et auxquelles elles ne peuvent qu'aspirer à participer¹⁸. Les représentants des États continuent à rencontrer des représentants des composantes du Mouvement dans le cadre des Conférences internationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, en raison, d'une part, de la relation spéciale qui existe entre les gouvernements et le Mouvement et, d'autre part, du rôle joué, au cours de l'histoire, par les composantes du Mouvement dans le développement et la mise en œuvre du droit humanitaire. On peut supposer que, plutôt que d'adopter, comme tant d'autres organisations, les méthodes habituelles des campagnes publiques, le Mouvement devrait axer ses efforts sur ses services aux plus vulnérables (qui peuvent d'ailleurs comprendre une certaine action de mobilisation de l'opinion publique) et chercher à faire connaître le caractère unique de son statut et de son mandat.

Le rôle spécial des Sociétés nationales et des autres composantes du Mouvement de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge dans le domaine du droit international humanitaire a été réaffirmé par la XXVI^e Conférence internationale, lorsque celle-ci a fait siennes les Recommandations du groupe d'experts intergouvernemental pour la protection des victimes de

¹⁸ Deux exemples récents: le rôle important attribué au CICR dans le cadre de l'article IX de l'Accord de Dayton au sujet de l'échange des prisonniers de guerre (voir le texte dans la *RICR*, n° 818, mars-avril 1996, p. 256), et sa participation en tant que rapporteur spécial à la Conférence internationale pour la protection des victimes de la guerre et les réunions d'experts qui ont eu lieu par la suite (*RICR*, n° 803, septembre-octobre 1993, pp. 383 et suivantes).

la guerre¹⁹. Ces recommandations offrent aux Sociétés nationales une occasion unique de développer leur rôle de partenaire de leur gouvernement dans le domaine de la diffusion et de la mise en œuvre du droit international humanitaire. Cela exige naturellement des relations de confiance mutuelle, et il est difficile de comprendre comment le fait de mener publiquement campagne contre une politique du gouvernement pourrait faciliter de tels rapports de confiance. Il serait important, semble-t-il, que les composantes du Mouvement harmonisent leurs efforts, afin de permettre à davantage de Sociétés nationales d'assumer le rôle spécial qui leur incombe dans le domaine du droit humanitaire.

Par ses services émérites et le strict respect de ses principes, le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge a acquis au fil de l'histoire une réputation d'humanitarisme neutre et impartial. Indépendamment de leur statut juridique officiel, les composantes du Mouvement sont souvent en mesure d'agir uniquement du fait de la confiance qu'elles inspirent. Si elles ne sont pas soigneusement préparées et exécutées, les campagnes visant à mobiliser l'opinion publique risquent de mettre cela en péril et, à terme, de conduire les organes de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, y compris le CICR, à être traités comme n'importe quelle autre organisation non gouvernementale.

Ces dernières années ont vu la Croix-Rouge et le Croissant-Rouge prendre position contre la politisation de l'action humanitaire. Les composantes du Mouvement doivent veiller à ne pas exacerber, par leur propre action, cette tendance non souhaitable²⁰.

Michael A. Meyer est chef du Département du droit international de la Croix-Rouge britannique. Les opinions exprimées dans le présent article sont personnelles et ne représentent pas nécessairement celles de la Croix-Rouge britannique.

¹⁹ Résolution 1, par. 4 — voir note 6, ci-dessus.

²⁰ Voir, par exemple, XXVI^e Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, résolution 4, lettre G, par. 1 et 2 (a), *RICR*, n° 817, janvier-février 1996, p. 72.