Faire connaître la doctrine et le droit

par Michael A. Meyer

En 1977, plusieurs organismes internationaux ont adopté un certain nombre de résolutions sur l'importance de la diffusion des principes de la Croix-Rouge et du droit international humanitaire [1]. Il existait déjà des résolutions à ce sujet [2], mais c'est seulement à partir de ce moment-là que les institutions de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge ont commencé à envisager la diffusion de manière plus systématique.

La science de la diffusion (si l'on peut l'appeler ainsi) n'en est qu'à ses débuts. La seule certitude est peut-être que ce qui réussit dans un pays, ou pour un groupe-cible, peut se révéler inefficace dans un autre pays ou avec un autre public, ce qui est plutôt banal. C'est pourquoi, en organisant un programme de diffusion, on doit s'efforcer de s'adapter, de faire des expériences et d'accepter certains échecs.

Il est un autre cliché qui s'applique parfaitement à la diffusion: ce n'est qu'en faisant des erreurs qu'on progresse.

Ainsi, après une décennie d'action de plus en plus planifiée, la diffusion, tout en étant une science en pleine évolution, est encore un art, et le restera probablement toujours à certains égards.

Ces idées, de même que celles qui vont suivre, sont le fruit de l'expérience d'une Société nationale, la Croix-Rouge britannique,

[1] Par exemple la Résolution 21 de la Conférence diplomatique sur la réaffirmation et le développement du droit international humanitaire applicable dans les conflits armés, la Résolution VII de la XXIII[e] Conférence internationale de la Croix-Rouge (Bucarest) et la Résolution 32/44 de l'Assemblée Générale des Nations Unies (97[e] séance plénière).

[2] Par exemple la Résolution XII de la XXII[e] Conférence internationale de la Croix-Rouge (Téhéran 1973) et la Résolution 2852 (XXVI) de l'Assemblée Générale des Nations Unies (décembre 1971).

telle qu'elle est perçue par l'auteur de ces lignes. Il s'agit donc en grande partie d'un point de vue personnel, mais j'espère qu'il sera utile à l'ensemble des diffuseurs.

«Diffusion», un terme rébarbatif

La «diffusion» est sans doute un terme précis et utile dans le cadre des Conventions de Genève et des Protocoles additionnels [3], mais pour beaucoup de gens, il peut être démobilisateur, voire incompréhensible.

Le programme de diffusion de la Croix-Rouge britannique n'a guère eu de succès jusqu'au jour où l'on a remplacé le terme «diffusion» par l'expression «doctrine et droit», reprenant le nom de la Division qui s'occupait à l'époque de la diffusion au Comité international de la Croix-Rouge (CICR) à Genève. L'expression «doctrine et droit» — qui renvoie évidemment à la doctrine de la Croix-Rouge et au droit international humanitaire — a été mieux perçue par les membres de la Société que le terme «diffusion».

Cependant le mot «droit » continuait de gêner certains, cette matière étant considérée comme austère, rébarbative et élitaire. Par conséquent, tout en gardant l'appellation de «doctrine et droit» pour l'ensemble de notre programme de diffusion, nous avons modifié le nom de notre cours de quatre séances de quatre heures sur ce thème pour l'intituler «Idéaux à l'œuvre» (Ideals in action). En matière de diffusion, le titre compte beaucoup.

Faire accepter la diffusion dans l'institution

Le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge se compose, à la base, d'organisations disséminées dans presque tous les pays du monde. Chacun le sait, les organisations ont une vie et un comportement propres, dans lesquels la forme peut avoir autant d'importance que le fond, si ce n'est davantage.

[3] Voir les articles communs 47, 48, 127 et 144 des quatre Conventions de Genève de 1949, l'article 83 du Protocole additionnel aux Conventions de Genève relatif à la protection des victimes des conflits armés internationaux (Protocole I), de 1977 et l'article 19 du Protocole additionnel aux Conventions de Genève relatif à la protection des victimes des conflits armés non-internationaux (Protocole II), de 1977.

Au sein d'une organisation, il importe que l'existence et la place du programme de diffusion soient reconnues à tous les niveaux (national, régional et local). Il existe différents moyens d'y parvenir, en fonction des situations. On pourrait par exemple introduire dans les statuts une disposition prévoyant des activités de diffusion, faire adopter par l'organe dirigeant une politique en la matière, désigner un responsable, ou encore combiner plusieurs mesures. Il serait utile que la diffusion dispose d'un budget et soit confiée à un ou plusieurs responsables.

Le fait d'avoir une place reconnue dans l'organisation contribuera à assurer à l'activité de diffusion un minimum de soutien et de stabilité. Certes, l'intégration au système risque aussi de provoquer un certain laisser-aller, mais à ce stade relativement précoce du développement de l'activité de diffusion, où les succès sont rarement garantis ou mesurables, il est peu probable que ce genre de maux frappe beaucoup de programmes de diffusion.

En dépit du ferme soutien de la plupart des cadres supérieurs de la Croix-Rouge britannique, il reste nécessaire de «vendre» le Programme doctrine et droit, de gagner les gens à notre cause, plutôt que de leur imposer la diffusion. Nous devons poursuivre nos efforts pour convaincre non seulement les dirigeants locaux, mais aussi les membres ordinaires.

Il se peut en outre que l'institutionnalisation entraîne une rigidité qu'il faut éviter autant que possible. Le fait d'occuper une place reconnue permet d'établir des plans et, dans la limite des contraintes budgétaires, de profiter des occasions inattendues qui se présentent pour faire de la diffusion.

Reconnaître ses limites

Il importe, dans les activités de diffusion comme dans la vie en général, de reconnaître ses limites et d'essayer de garder une certaine souplesse. Les institutions de Croix-Rouge et du Croissant-Rouge ont fixé des priorités très utiles et suggéré des méthodes et moyens de diffusion en fonction des différents groupes-cibles désignés. Au sein d'une Société nationale, toutefois, ces priorités et techniques ne sont pas nécessairement pertinentes. La Société doit donc adapter des idées d'origines diverses aux réalités de sa propre vie publique et au besoin, en abandonner ou en rejeter certaines. En outre, il est indispensable d'expérimenter, par exemple en lançant des programmes pilotes.

La Croix-Rouge britannique a commencé par donner un cours de quatre séances de quatre heures, destiné avant tout à ses membres, comprenant des présentations audio-visuelles et une discussion. Ce cours était parfait pour un auditoire très intéressé par la matière. Cependant, après quelques années, on a constaté qu'il était trop austère pour la plupart des membres de la Société. Un palier avait été atteint. En conséquence, on a créé un enseignement à deux niveaux: une discussion de base d'une heure, avec un film vidéo et, pour ceux plus motivés, un cours révisé de quatre séances de quatre heures.

Cette nouvelle formule donnera-t-elle de meilleurs résultats? On ne peut en être certain, mais avant de la mettre en œuvre, on s'est assuré l'appui des différents dirigeants et organes de la Croix-Rouge britannique. On pense que ce nouveau cours permettra d'atteindre un plus large public au sein et en dehors de la Croix-Rouge. Mais si tel n'est pas le cas, nous nous efforcerons de tirer la leçon de notre expérience et chercherons une autre méthode [4].

Faire appel à des experts

Il existe, à la Croix-Rouge britannique, un groupe de travail chargé de la diffusion. Ce «Groupe de travail doctrine et droit» se compose principalement d'experts qui ne font pas partie de la Société, tels que l'ancien directeur des «Army Legal Services» (Services juridiques des forces armées), un éminent historien, un professeur de relations internationales et l'actuel responsable de la formation juridique au sein des forces armées. Il comprend également un cadre supérieur d'une de nos sections locales spécialisé dans la diffusion auprès de nos membres. Ce groupe se réunit quatre fois par an et donne son avis sur l'orientation générale du Programme doctrine et droit. En outre, des membres du groupe consacrent une partie de leur temps à faire des exposés pendant les week-ends de formation destinés à nos «diffuseurs» de la doctrine et du droit et lors de séminaires destinés à des universitaires et à d'autres publics. Le concours de ces personnes et leurs relations

[4] Le CICR, souvent avec l'aide de la Société nationale locale, a montré la voie en élaborant des méthodes de diffusion adaptées aux besoins particuliers de chaque audience. Par exemple, il a eu recours à des messages radiodiffusés pendant le conflit du Salvador, à des bandes dessinées en langues locales pour les habitants des régions rurales dans les Philippines et en Afrique, à une formation combinant premiers secours et diffusion pour les réfugiés afghans et à la mise en scène de pièces de théâtre comportant un aspect diffusion à l'intention des réfugiés à la frontière entre la Thaïlande et le Kampuchéa.

en-dehors de la Société se sont révélés des plus précieux. Des diffuseurs volontaires et dévoués de cette qualité sont extrêmement utiles.

Difficultés et réalisations

Il a été difficile de convaincre beaucoup de nos membres, dont certains cadres, que la connaissance de la doctrine de la Croix-Rouge et du droit international humanitaire pouvait servir dans leur activité de volontaires.

Cette utilité peut ne pas être évidente pour ceux dont l'activité au sein de la Société se borne, par exemple, à servir le thé dans un club de personnes âgées ou à assurer les premiers secours lors de réunions publiques. Ils vivent dans un pays assez heureux pour ne pas avoir eu à appliquer pleinement le droit de la guerre depuis de nombreuses années; c'est pourquoi la diffusion paraît très éloignée de leurs préoccupations. De plus, la doctrine et le droit sont parfois considérés comme des matières techniques et fastidieuses.

L'exposé élémentaire d'une heure peut être utile à cet égard. Il doit rester aussi bref et simple que possible, évitant les développements superflus. Tout sera mis en œuvre afin de le rendre attrayant pour un large public.

En outre, les nouvelles conditions d'admission récemment adoptées par notre Société prévoient que tout nouveau membre adulte doit être familiarisé avec les origines, les buts, les principes et les activités du Mouvement. Cette nouvelle règle pourrait faciliter la diffusion et son adoption est une illustration supplémentaire de l'utilité que présente le fait d'avoir une base statutaire reconnue.

Notre programme expérimental de formation à l'intention des recrues du corps sanitaire de l'Armée territoriale (Territorial Army, Royal Army Medical Corps) n'a pas rencontré beaucoup d'écho. Toutefois, l'expérience a été instructive en montrant qu'il importait d'être crédible et, pour cela, de faire appel à des orateurs suffisamment expérimentés pour pouvoir parler le même langage que leurs interlocuteurs. Cette tentative a renforcé nos relations avec l'armée. Comme nous l'avons déjà noté, l'échec peut avoir du bon.

Un séminaire organisé à l'intention de journalistes peu après le conflit de l'Atlantique Sud (Falkland/Malouines) en 1982 n'a pas attiré une grande audience. Cela montre la nécessité de savoir à qui s'adresser, à quel moment le faire et ce qui intéressera tel ou tel

public. Les conseils de personnes connaissant les caractéristiques du public visé sont sans prix.

Nous avons mis sur pied dans le cadre des universités et des écoles d'ingénieurs des réunions, avec la participation de représentants du gouvernement et de juristes des forces armées, qui ont été bien accueillies par les étudiants et enseignants. Ces personnes s'intéressent à la question et désirent en savoir davantage. Nous répondions donc à un intérêt, voire à un besoin. Parmi les orateurs se trouvaient des collaborateurs du CICR et de l'Institut Henry-Dunant, dont la participation a été extrêmement stimulante, de même que celle d'un expert d'une université étrangère.

Le programme général de formation destiné à nos jeunes membres a toujours contenu un élément international. A cet égard, ils ont donc pris de l'avance sur leurs homologues adultes. Nous organiserons bientôt, avec notre département de la Jeunesse, un week-end destiné aux formateurs qui s'occupent des jeunes membres, afin d'examiner les moyens d'améliorer la présentation de la doctrine et du droit à ce public. La décentralisation du système scolaire actuel du Royaume-Uni limite considérablement l'action de notre Société dans les écoles. Cependant une stratégie scolaire nationale a récemment été approuvée; on pourrait prévoir dans ce cadre des exposés sur des questions de doctrine et de droit.

Nous sommes très peu intervenus dans les milieux médicaux, concentrant nos efforts, jusqu'à présent, sur nos propres membres et sur les milieux universitaires. Nous pensons qu'il nous faut trouver des diffuseurs capables de rendre le sujet intéressant aux yeux des membres des professions médicales, ce qui montre une fois de plus la nécessité de «parler le même langage».

Difficultés d'évaluation

Dans quelle mesure notre programme de diffusion a-t-il été efficace? Il est très difficile de le dire. En l'absence de méthodes d'évaluation scientifiques, on serait tenté de dire que l'efficacité de notre programme n'apparaîtra que lors du prochain conflit armé dans lequel nous serons engagés! En réalité, le tableau n'est pas si noir. Nous savons, par exemple, qu'après notre travail dans les milieux universitaires, quelques universités ont introduit un cours de droit de la guerre ou renforcé l'enseignement de ce droit dans les cours existants. Nous savons également que nous avons atteint un

petit pourcentage de nos membres, même si nous ignorons dans quelle mesure ils ont compris la matière. Un nombre croissant d'étudiants et d'élèves ont recours à notre bibliothèque et nous demandent de les guider dans leurs recherches. Nous avons de bons rapports avec les forces armées et avec certains ministères auxquels nous pouvons fournir des renseignements et que nous pouvons aider, dans une certaine mesure, pour quelques aspects de la formation. Il y a beaucoup à faire sur tous les plans, mais nous pouvons affirmer que notre programme de diffusion a apporté une contribution utile en améliorant la connaissance de la doctrine et du droit dans des domaines divers, quoique limités.

En ce qui concerne la diffusion au sens large, l'image de notre Société dans le public s'est améliorée au cours de ces derniers mois, en grande partie, semble-t-il, grâce aux efforts de notre Département de l'information. Notre activité, en particulier sur le plan international, a davantage retenu l'attention des médias et, à ce jour, nos collectes de fonds sont en hausse. Les événements survenus lors de la dernière Conférence internationale pourraient priver la Société d'un certain soutien, du moins pendant quelque temps. Toutefois, il ressort des lettres reçues du public que celui-ci connaît et apprécie le rôle unique de la Croix-Rouge et approuve ses Principes fondamentaux.

Planification

La Croix-Rouge britannique est en train d'élaborer un plan de deux à cinq ans qui prendra en considération chacun des publics-cibles. Cette idée était dans l'air depuis un certain temps, mais ce sont les recommandations du séminaire régional sur la diffusion, tenu à Baden/Vienne en juin 1986, qui nous ont incité à aller de l'avant, ce qui montre que des réunions internationales peuvent avoir des résultats concrets. Il se peut que, sur le plan international, nos priorités ne soient pas les mêmes que celles du Mouvement; par exemple, nos forces armées ont peut-être moins besoin de notre collaboration que les universitaires. En outre, nous avons jugé jusqu'à présent qu'il serait plus efficace de développer des contacts officieux avec des personnalités gouvernementales compétentes que d'encourager la création d'un Comité interministériel officiel (nonobstant les remarques ci-dessus sur l'institutionalisation). Là encore, une Société nationale doit connaître les particularités de son propre pays ou de son cadre institutionnel, et agir en conséquence.

Conclusions

La diffusion est un processus d'apprentissage permanent pour tous les intéressés. Elle exige réalisme, créativité, conviction et persévérance. Il importe de se fixer des buts concrets et des priorités, tout en gardant la souplesse voulue et un certain dynamisme, compromis parfois difficile à trouver. Il vaudrait également la peine de créer des méthodes d'évaluation permettant de mesurer l'efficacité du programme. Il faut savoir se mettre à la place du groupe-cible pour comprendre comment lui transmettre le message. Pour cela, les conseils d'un expert peuvent être précieux. Il faut allier la sensibilité du prédicateur et celle du sceptique, tout en gardant, autant que possible, une certaine distance et le sens de la relativité. Il faut aussi avoir un bon sens de l'organisation et agir en professionnels. Dans notre petit royaume insulaire, l'éclectisme semble être la voie à suivre: il nous faut notamment montrer qu'il est dans l'intérêt de chacun de comprendre les problèmes internationaux ou supranationaux. On ne saurait trop insister sur l'importance du facteur humain sur la contribution que peuvent apporter des personnalités talentueuses et respectées. J'ose espérer que les remarques qui précèdent intéresseront ceux qui sont engagés dans cette mission capitale et souvent oubliée qu'est la diffusion.

Michael A. Meyer

Michael A. Meyer est chef du Département juridique et des Services aux Comités de la Croix-Rouge britannique. Diplômé de l'Université de Yale, aux Etats-Unis, M. Meyer est licencié en droit international et en sciences politiques (mention relations internationales) de l'Université de Cambridge, Royaume Uni. M. Meyer est avocat et effectue des recherches sur des questions humanitaires. Il est membre associé de l'Institut international de droit humanitaire, San Remo, Italie.