

L'opérationnalisation de la protection des civils dans les opérations de l'OTAN

MARLA B. KEENAN*

ALEXANDER WILLIAM BEADLE**

Dans la plupart des opérations militaires internationales, la protection des civils est un objectif essentiel. Pourtant, les conflits du monde entier continuent de malmenager les populations. Depuis le début des années 1990, l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN) a conduit plusieurs opérations dans lesquelles la protection des civils était une composante clé, inscrite explicitement au mandat d'une mission ou assurée par défaut pour l'accomplissement de cette dernière. Ces opérations se sont achevées avec un succès variable ou, pour certaines, soldées par un échec. Or cette situation n'est pas propre à l'OTAN. La mise en œuvre de la protection des civils reste une priorité et un défi pour de nombreuses organisations multilatérales, dont l'Organisation des Nations Unies (ONU) et l'Union africaine (UA). Cela s'explique en partie par le fait que chaque organisation a une conception différente de la protection des civils, en fonction de leur mission, de leurs capacités et du théâtre des opérations. Si des politiques, des doctrines, des lignes directrices et des formations ont vu le jour, la capacité de mise en œuvre de la protection des civils, à savoir la création et l'utilisation des moyens de

*Directrice de programmes au Center for Civilians in Conflict, Marla Keenan est experte fonctionnelle de la limitation des dommages causés aux civils, des mécanismes de suivi des victimes civiles et de la gestion des conséquences des dégâts infligés aux populations. Elle est chargée de recherche de l'association Truman National Security Project. Marla a instruit des officiers militaires dans plusieurs écoles supérieures et d'état-major.

**Alexander W. Beadle est chargé de recherche pour un projet financé par le CD & E sur la protection des civils, ainsi que pour un nouveau projet portant sur les tendances mondiales et les opérations militaires. Ses travaux portaient initialement sur la façon dont la force militaire peut être employée pour protéger les civils des auteurs de violence. Il a travaillé sur un projet avec le quartier général interarmées norvégien qui a développé un guide militaire d'évaluation et de planification pour la protection des civils dans les opérations militaires.

Marla B. Keenan et Alexander W. Beadle, « Operationalizing Protection of Civilians in NATO Operations », *Stability : International Journal of Security and Development*, 4, no 1, 2015, p. 55. DOI : <http://doi.org/10.5334/sta.gr>

défense destinés à protéger effectivement les populations civiles et vulnérables dans un conflit, fait encore défaut.

L'article porte non pas sur la décision d'intervention des responsables politiques, ni sur les faits se déroulant à l'issue de l'intervention, mais bien plus sur ce qui se passe entre les deux, afin de consolider la bonne compréhension opérationnelle de la protection des civils pour l'OTAN, en accord avec les attentes des civils, et des menaces spécifiques contre lesquelles ils devront être protégés. L'échelle de protection (*Protection Ladder*) étudiée dans ce document conceptualise de manière intéressante les différents niveaux de protection physique. Nous démontrerons ainsi que cet outil illustratif et hiérarchique aide les planificateurs militaires à comprendre les obligations légales et les autres couches opérationnelles nécessaires pour protéger les civils des préjudices physiques. Enfin, cet article présente des moyens pratiques pour protéger plus efficacement les civils avant, pendant et après les opérations.

Les auteurs espèrent que le développement d'une compréhension solide de la protection des civils pour l'OTAN renforcera la capacité de l'Organisation à protéger un plus grand nombre de civils lors des opérations futures.

L'OTAN et la protection des civils

La protection des civils est autant une question de volonté politique que de puissance militaire. Les pays fournisseurs de contingents peuvent être confrontés au terrible dilemme de troquer la vie de leurs soldats contre celle des civils. Un jour ou l'autre, il faudra nécessairement passer du conflit armé et des opérations de stabilisation à l'état de paix, dans le respect total de l'état de droit et des droits de l'homme. Signe de l'échec des acteurs tant militaires que civils, les transitions n'ont pas toujours été couronnées de succès. L'expérience a montré que sans une approche holistique de la stabilité et du maintien de la paix intégrant la protection des civils, la réussite globale d'une mission peut être illusoire.

Dès lors qu'une décision politique d'intervenir dans un conflit donné a été prise, les planificateurs militaires doivent appuyer leur opération sur une stratégie cohésive. Ils peuvent se concentrer sur l'objectif de la protection des civils sur le théâtre des opérations selon deux approches possibles, toutes deux expérimentées par l'OTAN.

Tout d'abord, la protection des civils peut être l'objectif premier d'une opération, motivée par des considérations politiques ou morales, afin de mettre un terme aux violences massives infligées à une frange de la population. Ainsi, l'opération *Allied Force* était destinée à faire cesser le nettoyage ethnique des Albanais opéré par les forces serbes au Kosovo (1999); en Libye, l'opération *Unified Protector* visait à mettre fin à la violente répression du régime de Kadhafi contre son peuple (2011). Dans les deux cas, l'OTAN a joué un rôle moteur, par le biais de sa force aérienne, en instaurant des zones d'exclusion aérienne et en frappant les cibles militaires serbes et libyennes.

Au Kosovo, l'opération a été conduite sans mandat du Conseil de sécurité de l'ONU, ce qui n'était pas le cas de l'opération en Libye.

Deuxième cas de figure, le plus fréquent, la protection des civils peut être un objectif parmi d'autres dans le cadre d'une opération militaire de plus grande envergure. En Afghanistan, si la protection des civils n'était pas explicitement incluse dans le mandat de la Force internationale d'assistance à la sécurité (FIAS), c'était à n'en pas douter l'un des objectifs stratégico-militaires les plus importants de la mission. D'ailleurs, six ans après le début de la mission, lorsque les opérations cinétiques et de sécurité prirent de l'ampleur, les observateurs redoublaient d'attention. Quand la protection des civils ne figure pas explicitement au mandat d'une opération, cette dernière vise généralement un objectif premier d'un autre ordre, comme la contre-insurrection ou le contre-terrorisme. Par exemple, dans les opérations de l'OTAN, la protection des civils est souvent axée sur l'objectif stratégique de neutralisation des menaces pesant sur les états membres, et éventuellement sur d'autres états, et sur la lutte contre le terrorisme. Plus rares sont les opérations spécifiquement axées sur la protection proactive des civils. Notons toutefois que le défaut de protection des civils contre les dommages causés par les opérations de l'OTAN ou d'un autre acteur peut entraver sévèrement l'accomplissement de l'objectif premier¹.

Quelle que soit la raison de l'intervention dans un conflit, les civils s'attendent à être protégés². Ils ne sont pas toujours en mesure d'identifier leur agresseur, mais bien souvent ils savent qui a les moyens d'assurer leur sécurité et leur protection. Or quand les forces ne répondent pas aux attentes des populations, voire leur font du mal, cela inspire leur colère et leur ressentiment. Les civils peuvent alors se détourner des forces sur lesquelles ils comptaient pour leur protection. À défaut de voir l'OTAN assurer sa sécurité, par exemple, la population soutiendra le premier acteur en mesure de la protéger, comme ce fut le cas dans certaines régions en Afghanistan³. Le défaut de protection peut également affaiblir la légitimité des parties au conflit, conduire à l'effondrement d'un état, perpétuer les cycles de violence et les déplacements internes et affecter les pays voisins par des flux de réfugiés.

Différentes doctrines et directives de l'OTAN, dont celles portant sur la contre-insurrection (COIN) et sur le contre-terrorisme (CT), étudient la primauté des civils en tant qu'impératif militaire stratégique dans chacun de ces contextes. Ce point est clairement mis en avant dans la doctrine de contre-insurrection de l'OTAN :

Il convient de garder à l'esprit que tuer de nombreux insurgés sera largement contre-productif si les dommages collatéraux tuent également des civils pacifistes. Cela confèrera une légitimité à l'insurrection et conduira à un soutien accru de la population. C'est pourquoi les commandants doivent mettre en place des procédures afin d'arriver à une utilisation équilibrée de la force et d'éviter une utilisation excessive de la force qui conduirait à des dommages collatéraux⁴.

Mais cet exemple parmi d'autres montrent à quel point les doctrines et les politiques ignorent l'importance de protéger la population non seulement des opérations des autres acteurs, mais également de celles de l'OTAN⁵.

En Afghanistan, par exemple, on pourrait avancer de façon très convaincante que la protection lors des opérations de la FIAS et d'autres groupes antigouvernementaux aurait dû se poser comme préoccupation centrale dès le départ. Les recherches menées par CIVIC, entre autres, ont révélé que des territoires stratégiques essentiels et le soutien des populations civiles ont été perdus, car le nombre de victimes civiles imputables aux actions de la FIAS s'ajoutaient aux pertes civiles causées par ses adversaires⁶. En changeant finalement sa tactique, la FIAS a pu effectivement limiter les dommages occasionnés aux civils par ses propres opérations. Mais la réponse était tardive, et les préjudices infligés aux populations par d'autres groupes persistaient. Par exemple, le recours par les groupes antigouvernementaux à des engins explosifs improvisés (EEI) ciblant les forces internationales et afghanes a touché massivement les civils afghans. Dans ce cas, la seule présence des forces internationales dans certaines régions augmentait les risques de dommages causés par les EEI parmi les civils, par rapport aux zones où elles n'étaient pas présentes. Toutefois, les initiatives de lutte contre les EEI lancées initialement par la FIAS pour la protection des forces ont rapidement été utilisées comme mesures proactives de protection, réduisant les dommages causés aux civils.

Cette situation traduit malheureusement le vide doctrinal existant dans de nombreuses organisations supposées aujourd'hui protéger les civils⁷. Les intervenants sont certainement animés des meilleures intentions, mais bien souvent ils ne démontrent pas d'une solide compréhension stratégique des défis posés par la protection, des outils opérationnels et de la formation tactique requise pour protéger efficacement les civils de la violence.

La mise en œuvre de la protection des civils nécessite une compréhension, une connaissance et une formation sur les moyens d'atteindre cet objectif sur le terrain. Les personnels militaires internationaux, régionaux et nationaux manquent généralement de directives sur la façon de protéger les civils plus efficacement lors des opérations militaires. Cela s'explique par l'absence de doctrines ou de principes éprouvés ou historiques sur lesquels les militaires chargés de planifier ou d'exécuter la mission pourraient s'appuyer. Et face au manque d'orientations, les planificateurs n'ont pas d'autre choix que d'improviser. La difficulté est d'autant plus grande pour les missions dont le mandat premier est de protéger les civils, car réparer les pertes humaines est impossible. À défaut d'une doctrine bien développée et d'une capacité de mise en œuvre correspondante, il y a fort à parier que la mission se soldera par un échec. Il convient de noter que dans les environnements complexes les militaires doivent introduire une flexibilité suffisante permettant une réponse prompte en cas d'évolution rapide de la situation sur le théâtre.

Signification de la « protection »

Les civils ont droit au spectre complet de la protection, qui inclut la protection physique face à la violence imminente, la fourniture des produits de première nécessité, la jouissance des droits de l'homme et des conditions favorables. Avec le cadre conceptuel de l'« oignon de la protection », le Professeur Paul D. Williams fournit la définition suivante :

[L'oignon de la protection est une] adaptation de la « structure en œuf » développée par le CICR à la fin des années 1990 pour décrire le lien entre les types d'exaction et ce que l'organisation considérait comme les trois formes d'activités de protection (réactive, corrective et visant à améliorer l'environnement). Cette représentation montre que la protection peut être envisagée sous un angle minimaliste (survie physique) ou maximaliste (jouissance des droits), donc comme un concept comprenant de nombreuses couches interconnectées. Idéalement, les civils devraient bénéficier de l'ensemble, mais en pratique ils peuvent perdre les couches extérieures et cependant survivre, étant entendu que certaines personnes sont plus endurantes que d'autres. Le noyau central de la protection physique est toutefois essentiel à toutes les autres couches⁸.

Une force militaire ne peut, à elle seule, entreprendre toutes ces activités. Elle doit comprendre ce qu'implique la protection des civils et identifier les domaines où elle peut être la plus utile dans l'espace de protection au sens large. Les décideurs politiques et les planificateurs militaires chargés du déploiement des forces d'intervention doivent se concentrer sur le « noyau central de la protection physique », car c'est là qu'une intervention militaire peut, en effet, être la plus utile, avec un usage mesuré de la force.

Pour protéger de manière effective, la force militaire doit comprendre les menaces existantes et mobiliser les capacités correspondantes afin de les contrer. Il s'agit d'un rôle unique qu'aucun autre acteur, non armé, n'est susceptible de tenir. Les groupes comme les organisations non gouvernementales (ONG) et la société civile ont d'autres rôles importants à jouer dans la protection des civils, en ce qui concerne par exemple la résolution des problèmes humanitaires. Si la force militaire est axée principalement sur la protection physique, elle peut toutefois coopérer avec des homologues à d'autres niveaux, par exemple en matière d'assistance logistique pour l'acheminement des articles de première nécessité. Pour optimiser l'ensemble des capacités, une communication efficace avec ces homologues, focalisée sur la protection des civils, s'impose.

Pour qu'une force militaire comprenne et opérationnalise la protection des civils, elle doit disposer d'une définition claire et d'une vision stratégique, communes à l'ensemble de l'organisation, du concept de protection. Par exemple, l'ONU définit dans les grandes lignes la protection comme étant :

Toutes les activités visant à obtenir le respect intégral des droits de toutes les personnes conformément au droit international, dont le droit international humanitaire, les droits de l'homme et le droit des réfugiés, quels que soient leur âge, leur sexe, leur origine sociale, ethnique, nationale, religieuse ou autre.

En outre, l'ONU définit la protection des civils comme étant :

La protection des civils (PdC) en conflit armé, par laquelle toutes les parties au conflit sont chargées de s'assurer que toute la population civile est respectée et protégée.

La compréhension actuelle de la protection des civils par l'OTAN est très différente de celle des autres organisations internationales ou régionales comme l'ONU ou l'UA. Certes l'OTAN n'a pas encore adopté de définition formelle de la protection des civils, mais elle s'est focalisée dans les conflits passés sur la protection de la population face à ses propres actions. Or dans un environnement où différents acteurs coopèrent, l'absence d'une définition commune peut compromettre les plans de protections les plus solides.

Conceptualisation de la protection physique

Après s'être penchés pendant plusieurs années sur le sujet, les auteurs sont convaincus que les planificateurs militaires ont besoin d'une structure plus formelle afin de comprendre les différentes couches de la protection des civils. L'échelle de protection a été pensée par le *Center for Civilians in Conflict* comme un outil illustratif à l'usage des planificateurs militaires et des dirigeants afin d'expliquer les obligations légales et les autres couches opérationnelles concernées par la protection des civils (voir Figure 1). L'échelle permet de conceptualiser et d'opérationnaliser les différentes couches, ou échelons. Pour chaque échelon, il faut mettre en place les capacités correspondantes afin d'assurer le spectre complet de la protection des civils. Les compétences acquises à chaque échelon servent de base pour le suivant. Comme dans toute échelle, plus les échelons sont nombreux, plus la structure est solide, et plus sa portée est longue.

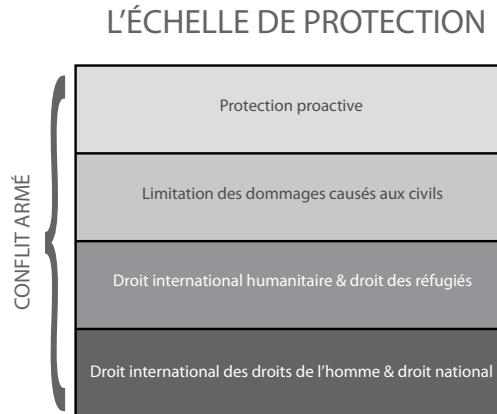


Figure 1

L'échelle de protection est un cadre conceptuel permettant de comprendre les différents niveaux de protection physique que les forces de sécurité peuvent fournir aux civils, soit en adhérant au droit national et international existant soit en adoptant des politiques et procédures spécifiques qui vont au-delà des exigences.

Droit international des droits de l'homme et droit national

Le niveau de base de la protection est l'application du droit national et du droit international des droits de l'homme. Cette couche normative, applicable en temps de paix comme en temps de troubles civils et de conflit armé, forme la base de la protection que les civils reçoivent du gouvernement de leur pays et des autres acteurs. La police et la gendarmerie sont le plus souvent les gardiens de ces lois. En cas de violation par les forces de sécurité et les autres acteurs armés, les contrevenants doivent être poursuivis par le biais des canaux appropriés.

Droit international humanitaire et droit des réfugiés

Le droit international humanitaire (DIH) et le droit des réfugiés sont destinés à protéger les civils des dangers des conflits armés. Ils interdisent de cibler directement les civils (distinction) et d'occasionner des dommages civils accidentels lors de l'attaque des cibles militaires (proportionnalité). Ils obligent les parties au conflit à prendre toutes les mesures possibles pour éviter de nuire aux civils. Les militaires respectant le DIH causent moins de dommages civils au cours de leurs opérations de combat. Dans les conflits actuels, toutefois, de nombreux acteurs armés (des acteurs gouvernementaux et des acteurs armés non étatiques) ne respectent pas toujours le DIH ou le méprisent délibérément. Les violations du DIH doivent être documentées et donner lieu à des poursuites.

Limitation des dommages causés aux civils

Malgré les efforts consentis lors d'une opération militaire donnée, et même si les principes du DIH sont rigoureusement appliqués, les dommages causés aux civils peuvent néanmoins être une conséquence directe de l'usage de la force. Ce type de dommage peut se produire au cours d'opérations planifiées ou d'actions d'autodéfense. Si ce type de « dommage accidentel », souvent désigné « dommage collatéral », n'est pas illégal, il doit cependant être limité, faire l'objet d'une enquête et être pris en charge de façon appropriée par la force militaire.

Protection proactive

Les acteurs armés ciblent parfois délibérément les civils, pensant que cela peut servir leur objectif global. Dans ce cas, il est nécessaire qu'un troisième acteur intervienne pour empêcher ou atténuer la violence. Ceux qui ciblent spécifiquement les populations sont responsables de la grande majorité des victimes civiles. Cet état de fait montre que pour protéger les civils de la violence physique, le recours proactif à la force contre les auteurs des violences est bien souvent nécessaire. Ainsi, il peut s'avérer nécessaire d'établir une présence à proximité des populations vulnérables, comme des patrouilles, en s'interposant entre les auteurs de violences et leurs victimes potentielles, et/ou de rechercher proactivement les groupes désireux de nuire aux civils et de neutraliser la menace. C'est aux responsables de la planification ou de l'exécution de ces opérations qu'incombe la décision cruciale d'adapter ces approches aux situations particulières.

Opérationnalisation de la protection physique

La protection des civils implique avant tout de susciter un état d'esprit, un mode de pensée parmi les décideurs politiques, les planificateurs militaires, les chefs, et les soldats. Elle doit être adoptée comme stratégie et politique, puis enseignée tout au long de la chaîne du commandement pour s'assurer que quiconque, du commandant le plus gradé au plus simple soldat, saisisse le concept et comprenne pourquoi elle est essentielle à la réussite d'une mission.

Une force militaire ne peut pas entreprendre toutes les activités de protection. Elle doit identifier effectivement les domaines où elle peut être la plus utile. Pour assurer une protection effective, la force militaire doit comprendre les menaces existantes et adapter les capacités afin de les contrer, rôle que les acteurs non armés ne sont pas en mesure de tenir. La protection est exécutée tout au long du développement complet de l'opération militaire, c'est-à-dire avant, pendant et après. Une stratégie de protection n'est pas en soi suffisante ; elle doit être planifiée, mise en œuvre et faire l'objet d'une instruction à tous les échelons. Dans la partie suivante, nous étu-

dions des suggestions pratiques afin d'intégrer efficacement la protection des civils aux phases de planification, d'exécution et d'évaluation des opérations militaires conduites par l'OTAN⁹.

Avant les opérations

La stratégie, la planification et l'instruction sont les pivots d'une protection réussie des civils dans les opérations de l'OTAN. Sans une vision explicite de la protection des civils en amont des opérations, il y a peu de chances que les civils soient effectivement protégés lors du conflit.

Adopter une politique et des outils permanents

Le concept de protection, comprenant une définition en accord avec les autres organisations internationales, devrait être intégré à une politique militaire permanente de l'OTAN, indépendamment de tout conflit. Dans la planification stratégique, la protection devrait être traitée en priorité et enseignée dans le cadre d'entraînements basés sur des scénarios. Elle devrait être intégrée au processus de décision militaire et au processus de décision individuel de chaque soldat.

La *Civilian Casualty Mitigation Team* (CCMT) (équipe de la FIAS chargée de réduire le nombre de victimes civiles, et les directives) et les *Nonbinding Guidelines on Monetary Payments to Civilian Casualties in Afghanistan* (des lignes directrices non contraignantes sur les compensations financières versées aux familles de civils blessés) offre quelques exemples de la politique et des pratiques menées par l'OTAN. De fait, elles n'existent que dans le cadre d'un conflit donné. Ces pratiques doivent néanmoins être intégrées par l'OTAN dans une politique permanente, ce qui comporte un risque, celui de perdre les enseignements tirés des conflits récents. Nous étudierons ces pratiques plus avant dans la partie *Au cours des opérations*.

Développer un processus robuste d'évaluation des menaces

En fin de compte, ce sont les auteurs mêmes des violences qui choisissent le type de menace qu'ils font peser sur les victimes. Il est impossible de répondre à la question de savoir *comment* les civils peuvent être protégés sans connaître de prime abord la raison, les moyens et les méthodes employées par les auteurs.

L'absence de recommandations concerne surtout la phase *proactive* de la protection des civils et toutes les organisations, y compris l'OTAN, ont eu jusqu'à présent des difficultés à la rendre opérationnelle. Des recherches ont révélé que le spectre des menaces auxquelles l'OTAN est susceptible de devoir faire face comprend sept scénarios¹⁰.

- **Le génocide**, dans lequel les auteurs cherchent à exterminer un groupe communautaire (par exemple, au Rwanda en 1994).

- **Le nettoyage ethnique**, où les auteurs cherchent à expulser un groupe communautaire (par ex., au Kosovo en 1999).
- **La répression**, où un régime réprime par la violence toute résistance (par exemple, en Libye, en 2011).
- **Les représailles post-conflit**, par lesquelles les individus ou les foules se vengent de crimes passés (par exemple, au Kosovo après 1999).
- **Le conflit communautaire**, où des communautés entières cherchent à la fois à se venger d'un premier épisode de violence et à dissuader les représailles afin de se protéger elles-mêmes (par exemple, dans l'Ituri en RD Congo, de 1999 à 2003).
- **La violence prédatrice**, où les auteurs exploitent les civils pour survivre ou pour en tirer un profit (par exemple, l'Armée de résistance du Seigneur, de 1994 à aujourd'hui).
- **L'insurrection**, où les rebelles ciblent les civils afin de contrôler la population et de saper le contrôle des autres acteurs (par exemple, en Afghanistan, de 2002 à aujourd'hui).

L'OTAN, qui a rencontré la plupart de ces scénarios, se distingue particulièrement en ce qu'elle compte au nombre des quelques acteurs dont on peut attendre qu'ils protègent les civils de *l'ensemble* de ces menaces, y compris dans le pire des cas de figure de violence à grande échelle.

Chacune de ces situations représente une menace distincte dans la mesure où les civils les plus exposés, la façon dont ils sont ciblés, les moyens dont disposent les persécuteurs et le type de souffrance civile susceptible d'être engendrée diffèrent selon les cas. Cela montre à quel point il est important d'identifier les types particuliers de menaces pesant sur les civils dans la zone d'opération. Dans la plupart des conflits, des scénarios différents peuvent toutefois se produire simultanément dans des zones distinctes ou à différentes phases d'un conflit. Par exemple, la répression exercée initialement par le régime contre l'opposition armée ou non armée au Kosovo au cours des années 1990 s'est intensifiée, laissant place à un nettoyage ethnique de la population albanaise vers 1999, ce qui a déclenché l'intervention de l'OTAN. Après le retrait des troupes serbes et le déploiement des forces de l'OTAN, le nettoyage ethnique a conduit à des représailles post-conflit contre les Serbes et les autres minorités non albanaïses. Une situation qui s'est détériorée et s'est soldée par le nettoyage ethnique des Serbes en 2004.

Le fait est que pour assurer une protection physique effective, il est essentiel d'évaluer en permanence les menaces. Différents scénarios impliquant le même agresseur peuvent aussi se dérouler simultanément. Par exemple, une milice communautaire peut attaquer une autre communauté pour se protéger tout en adoptant un comportement prédateur à l'égard de toutes les communautés de la région. Certains motifs poussant à cibler des civils s'excluent les uns les autres. Il est par exemple im-

possible d'expulser et, dans le même temps, exterminer physiquement un pan entier de la population. Même dans les rangs de l'agresseur, les motivations peuvent varier. Les combattants individuels peuvent gagner le respect de leurs camarades ou bien être mus par la crainte d'être eux-mêmes tués. Pour les chefs de grade intermédiaire, ce peut être d'étendre leur pouvoir. Cela dit, pour que la violence devienne systématique et suffisamment étendue pour déclencher une réponse militaire, il est fort probable que la situation globale réponde à l'une des catégories de motivation de la violence mentionnées ci-dessus.

Conséquence principale : des scénarios différents exigent des réponses militaires différentes si l'on veut protéger les civils sans leur infligé plus de mal. D'une part, cela nécessite des réponses qui limitent la vulnérabilité des civils ciblés et appuient leur propre stratégie de défense, comme en construisant une infrastructure leur donnant accès à l'eau dans un périmètre relativement sécurisé et en les informant sur les menaces possibles¹¹. D'autre part, cela requiert souvent le recours aux forces militaires pour lutter plus directement contre les menaces de violence.

Les différentes visions de l'utilisation de la force militaire pour protéger les civils impliquent des niveaux différents de proactivité :

- Assistance et acheminement de l'aide humanitaire pour atténuer la crise (par exemple, transport, largages, construction de camps ou de routes, convois, installations de stockage sécurisées).
- Endiguement du conflit (par exemple, zones d'exclusion aérienne, embargos, dépôts d'armes sécurisés).
- Dissuasion ou défense contre les attaques ciblant les civils (par exemple, patrouilles; escortes; protection de lieux sûrs/zones comme les villages, les stades, les bâtiments publics ou les camps; interposition).
- Usage coercitif de la force contre les auteurs (par exemple, menaces, démonstration de force, frappes punitives stratégiques).
- Attaque ou neutralisation des auteurs (par exemple, frappes aériennes stratégiques, action directe, combat).

La question centrale des planificateurs militaire est : *laquelle de ces approches est la plus à même de protéger les civils de la situation de conflit et face à quel type d'agresseur se trouvent-ils ?* Deux réponses sont envisageables.

Premièrement, pour être efficace du point de vue stratégique, la réponse doit tenir compte de la *motivation* initiale de l'agresseur à cibler les civils. Par exemple, il est très probable que la dissuasion n'ait pas d'effet sur les auteurs d'un génocide, engagés dans un jeu à somme nulle et convaincus que l'extermination d'un groupe spécifique est la seule option viable. Les leçons tirées des extrémistes hutus au Rwanda et de l'Allemagne nazie pendant la Seconde Guerre mondiale montrent que, tant qu'ils ne seront pas totalement vaincus, les auteurs continueront à exterminer les civils. En

revanche, les groupes armés prédateurs ciblant les civils uniquement pour amasser des richesses nécessaires à leur survie (par exemple, en pillant les denrées alimentaires ou en enrôlant de force les enfants pour maintenir leur mainmise) sont autrement plus faciles à dissuader et peuvent être contraints à cesser totalement leurs activités. En effet, leur motivation première étant de rester en vie, ils éviteront la confrontation. C'est pourquoi ils viseront généralement des lieux non défendus, présentant peu de risques et promettant des gains élevés. Par le passé, même des démonstrations de force de faible envergure ont permis de démobiliser et de désarmer de nombreux combattants.

Deuxièmement, l'opération doit s'accorder au mode opératoire de l'agresseur. Cela nécessite d'avoir une bonne compréhension de la façon dont les auteurs ciblent les civils et les moyens dont ils doivent disposer pour y parvenir. Par exemple, l'OTAN a conduit des actions similaires au cours de ses opérations au Kosovo et en Libye, avec un résultat toutefois très différent en matière de protection des civils face aux menaces respectives pesant sur eux. Dans les deux opérations, l'OTAN a imposé des zones d'interdiction de survol et conduit des frappes aériennes contre des cibles militaires et des sites de commandement et de contrôle. Or les menaces contre les civils étaient différentes, ce qui signifie que l'utilité de cette conception opérationnelle différait également.

Au Kosovo, Milosevic a cherché à chasser une grande partie de la population albanaise par un usage démesuré de la violence. Son objectif n'était pas de l'éliminer ni même de la contrôler à l'avenir, mais de la faire fuir. Il devait donc s'appuyer sur la liberté de mouvement des unités irrégulières et paramilitaires chargées de brutaliser la population pour provoquer sa fuite. De ce fait, les frappes contre les unités militaires conventionnelles ont eu un impact limité sur la capacité du régime serbe à procéder au nettoyage ethnique, car ces opérations ont été menées sans l'appui des forces conventionnelles. En fin de compte, l'opération a duré bien plus longtemps que prévu, et quelque 90 pour cent des Albanais du Kosovo ont été déplacés, nombre d'entre eux ayant fui pendant la campagne aérienne. Même si Milosevic s'est finalement avoué vaincu, s'il a retiré ses forces et si les Albanais du Kosovo ont pu revenir, on ne pouvait pas vraiment dire que l'opération en soi avait protégé efficacement les civils de l'expulsion.

En Libye, Kadhafi ne cherchait pas à éliminer ni à chasser une frange de la population, mais à avoir la mainmise sur le peuple. Il a dû, pour cela, réprimer toute opposition, armée ou non. Il nécessitait d'abord et avant tout une puissance de feu substantielle (comme l'a montré Assad en Syrie, en recourant aux bombardements aériens, aux tirs de missiles SCUD et aux armes de destruction massive). En fait, la répression par le régime est la seule situation où les forces régulières et une puissance de feu massive sont les premières causes de victimes civiles. Ainsi, cibler les forces régulières de Kadhafi et ses capacités de commandement et de contrôle en Libye a

permis d'affaiblir sa capacité à cibler les civils. En comparaison avec la campagne aérienne au Kosovo, les civils ont été progressivement protégés de la menace que Kadhafi représentait. Avec la mort du Guide libyen, la menace a été éliminée, et c'était probablement le seul moyen, car rares sont les leaders autoritaires, dont le seul objectif est de sauver leur peau, ayant négocié leur propre retrait du pouvoir. Rien cependant n'a été fait pour mettre fin aux représailles post-conflit ; la détérioration progressive de la sécurité a fait place à de nouvelles menaces différentes contre les civils.

Limiter les dommages causés aux civils

Dans la plupart des situations mentionnées plus haut, un usage offensif de la force militaire sera nécessaire pour atténuer les menaces physiques contre les civils. Cela comporte toutefois un risque, celui de causer des dommages aux civils lors des opérations de protection. Plus les menaces pesant sur la population sont importantes, plus l'emploi de la force va s'imposer pour affronter les auteurs, et plus le danger pour les civils est grand.

Le risque de dommages peut être limité par l'adoption et la mise en œuvre d'une politique, d'outils et de pratiques de limitation des dommages. Par exemple, même si les forces sont souvent entraînées aux principes de proportionnalité, de distinction et de nécessité du DIH, les acteurs étatiques et les groupes non armés souhaitant protéger la population des dommages doivent aller beaucoup plus loin pour s'assurer de l'effectivité des mesures dès le début du conflit. La protection exige une planification et une tactique avancées pour inciter les commandants militaires et les soldats à se demander non pas « est-ce que je *peux* appuyer sur la détente ? » (est-ce conforme au DIH ?), mais plutôt « *devrais-je* appuyer sur la détente ? » (selon les principes de limitation des dommages causés aux civils, est-ce la meilleure option, quelle sont les exigences éthiques et stratégiques, existe-t-il une meilleure façon ?), voire « comment *empêcher* mon ennemi d'appuyer sur la détente ? » (selon les principes de protection proactive, puis-je empêcher de causer des dommages aux civils ?)

La planification de pré engagement peut inclure, sans s'y limiter, les activités suivantes : évaluer les dommages collatéraux potentiels dans un cadre restrictif ; adopter des règles d'engagement limitant les dommages causés aux civils ; entraîner les forces dans un esprit de protection des civils ; se doter d'armes non létales à employer dès que possible ; s'assurer de l'existence de pratiques de ciblage strictes et appropriées ; enfin et surtout, mettre en place des systèmes de collecte et d'analyse des données, des capacités d'enquêtes et réparer les torts subis¹².

Toutes ces activités doivent être effectuées *avant* le début des opérations. Lorsque de nouveaux enseignements sont tirés, les recommandations des commandants, les règles d'engagement et les autres directives devraient être révisées et intégrées aux instructions et aux entraînements dispensés en cours de mission.

Au cours des opérations

Comprendre la réalité des civils pendant le conflit

Pour s'assurer que la force employée par un acteur armé protège effectivement les civils, les commandants militaires doivent comprendre, en temps réel, de quelle manière les dommages sont infligés. Une force militaire devrait disposer en permanence d'une petite équipe chargée de conseiller le commandant sur la protection des civils. Il est important dans cette équipe de développer la capacité à suivre en permanence, dans une base de données centralisée, tous les dommages causés aux civils et, par une analyse systématique des informations, de déterminer les tendances et les défis et d'en tirer des leçons¹³. Concept relativement nouveau dans l'art de faire la guerre, la "cellule de suivi" est généralement composée de plusieurs personnels experts et équipée du matériel et des logiciels appropriés au suivi et à l'analyse des données. C'est en incorporant cette analyse à la boucle de retour d'expérience du commandant que les défis de la protection pourront être surmontés. La tactique peut être ajustée pour améliorer la protection et des exercices sur le théâtre peuvent être mis en place pour s'assurer que les soldats disposent d'outils de protection actualisés pour, *in fine*, sauver plus de vies. De même, des enquêtes correctement conduites à chaque épisode comportant des victimes civiles potentielles permettent aux forces militaires d'acquiescer des données cruciales sur les menaces pesant sur la population. C'est ce que l'OTAN a mis en pratique en Afghanistan.

En 2008, la FIAS, la mission de sécurité dirigée par l'OTAN en Afghanistan, a créé la *Civilian Casualty Tracking Cell* (CCTC), une cellule chargée du suivi des victimes civiles, la première du genre tous conflits confondus. La cellule fonctionnait initialement comme une simple base de données. La procédure SOP 307 publiée en juillet 2009 émettait des recommandations sur la réponse à apporter face aux victimes civiles à l'aide d'une liste de vérification, ou « *drill de combat* » comme l'appellent les commandants militaires. En renforçant le rôle de la cellule, la procédure l'a confortée comme « base de données faisant autorité concernant les victimes civiles sur le théâtre des opérations en Afghanistan¹⁴ ». En 2011, la cellule était devenue essentielle à la FIAS pour comprendre les dommages causés aux civils et les réponses à apporter. Elle fut alors renommée *Civilian Casualty Mitigation Team*, afin de refléter plus précisément l'ampleur formelle et fonctionnelle qu'elle avait gagnée¹⁵.

Il existe un paramètre aussi important, mais plus difficile à évaluer : le degré selon lequel les actions de l'OTAN améliorent la protection des civils contre des acteurs armés qui les attaquent délibérément. Plusieurs méthodes permettent d'évaluer la protection physique des civils contre les auteurs de violence¹⁶. Au-delà du simple suivi des dommages causés aux civils, la mission doit surveiller le comportement de ces derniers, leur perception de la sécurité, les glissements de contrôle sur le territoire, l'acheminement de l'aide humanitaire et les capacités des auteurs.

L'adéquation d'une mesure est fonction du type de menace, cela va sans dire. Il est, par exemple, vain de sonder l'opinion publique quand des pans entiers de la population sont assassinés (c'est-à-dire, lors d'un génocide). Il est également peu utile de se pencher sur les pertes civiles si les personnes sont enlevées ou déplacées en nombre. Ce qui est particulièrement important du point de vue de la planification militaire et de l'exécution, c'est la surveillance des *capacités* de l'agresseur. Les réduire permet de toute évidence de surveiller la protection proactive des civils et la capacité de l'auteur à intensifier ses actions.

La seule véritable façon de savoir si les civils sont effectivement protégés est de mesurer leurs souffrances et de les comparer au résultat attendu si les auteurs de violence arrivaient à leur fin en l'absence de tout effort de protection. Une solution certes difficile à appliquer, mais qui peut être mise en place en évaluant le mode opératoire de l'auteur et les données empiriques issues des conflits précédents où des situations semblables se sont présentées. Par exemple, au cours des génocides passés, plus de la moitié du groupe ciblé de la population a été tué. Quelque 80 pour cent des Africains herero ont été massacrés en Namibie (1904), chiffre qui s'élève à environ 67 pour cent pour les juifs européens pendant l'Holocauste et à environ 75 pour cent pour les Tutsis du Rwanda (1994). En comparaison, seul un faible pourcentage de la population ciblée est susceptible d'être éliminé lors d'un nettoyage ethnique. En revanche, une vaste majorité de la population (plus de 90 pour cent) sera vraisemblablement déplacée soit temporairement (comme les Albanais du Kosovo) soit de façon permanente (comme dans le cas de nombreux musulmans qui vivaient dans les régions de Bosnie tombées aux mains des Serbes).

Traiter les dommages causés aux civils

Tous les dommages causés aux civils résultant des actions de l'OTAN devraient faire l'objet d'une enquête exhaustive. Les cas avérés de violation du droit international devraient être poursuivies par les voies juridiques correspondantes. S'il est déterminé que les dommages causés aux civils, incluant les dommages matériels, la mort ou les blessures, entrent dans les limites des règles d'engagement de la force de maintien de la paix, et qu'ils sont donc accidentels, ils devraient alors être reconnus. Les personnes ou les communautés doivent être assistées en conséquence. Réparer les torts infligés dans le périmètre légal des opérations contribue au respect de la dignité humaine et apaise les communautés. Du point de vue stratégique, la reconnaissance des dommages et la réponse qui leur est apportée limitent l'hostilité suscitée quand la souffrance est ignorée. La reconnaissance des torts peut se manifester par des excuses et des gestes valorisants ou encore par une aide en nature, dans le respect de la culture locale et selon les préférences de la victime.

Dès le début du conflit, plusieurs pays fournisseurs de contingents versaient des indemnités aux familles touchées par leurs actions sur le théâtre des opérations. Or il

n'existait pas de directives standardisées communes à l'OTAN. Les civils ont donc été indemnisés différemment en fonction du pays à l'origine des dommages, ce qui a engendré la confusion et la colère parmi la population civile¹⁷. En août 2010, les membres de l'OTAN ont approuvé les *Non-binding Guidelines on Monetary Payments for Civilian Casualties in Afghanistan* établies afin de rationaliser les efforts des pays fournisseurs de contingents au moment de réparer les dommages qu'ils avaient causés eux-mêmes aux civils. Quoique non contraignants, ces principes directeurs ont contribué de manière exceptionnelle à aligner les pratiques des pays à l'égard des civils touchés par les opérations de combat. Mais si leur effet s'est révélé positif en Afghanistan, ces principes doivent néanmoins être incorporés dans la politique permanente ou dans des procédures de l'OTAN. En Libye, les victimes civiles de la campagne aérienne de l'OTAN ont réclamé des paiements, mais en l'absence d'une politique établie sur cette question, leur demande n'a pas été entendue.

Après les opérations Tirer les leçons des conflits passés

L'une des pratiques les plus importantes qu'une force militaire puisse mettre en place à l'issue d'un conflit est la collecte des meilleures pratiques et des enseignements identifiés. Les leçons ne pourront être apprises que si des ajustements stratégiques, opérationnels et tactiques sont intégrés à une politique et à une procédure permanentes, afin de garantir de meilleurs résultats lors du conflit suivant. L'OTAN conduit depuis plusieurs années son propre processus d'identification des leçons qui inclue la publication de rapports sur la Libye et l'Afghanistan et un effort constant de cartographie des capacités de protection des civils.

Il convient de noter également que la simple transposition des leçons d'un théâtre d'opérations à l'autre, sans ajustement relatif à la spécificité de la menace, comporte un danger. Ceci est *a fortiori* vrai pour les leçons retenues sur l'emploi proactif de la force dans le but de protéger, où les menaces sur les civils et l'utilité des différentes réponses militaires peuvent varier considérablement. Les enseignements directs sont utiles uniquement quand les menaces contre les civils sont identiques à celles du conflit où la leçon a été identifiée. Par conséquent, pour garantir une efficacité maximale, les leçons doivent être examinées, modifiées et appliquées au sein d'un conflit et d'un contexte existant.

Conclusion

Tant que des guerres sont menées parmi ou contre les civils, voire pour les défendre, la capacité à les protéger restera essentielle¹⁸. De nouvelles opérations potentielles, dans lesquelles la protection des civils sera un facteur important, se dessinent,

comme en Syrie, en Irak, ou à nouveau en Libye. L'OTAN devrait donc développer sa capacité de planification et de mise en œuvre effective des stratégies de protection.

Élaborer une capacité de réponse pour une protection effective nécessite une bonne compréhension de la protection des civils et une approche stratégique du développement des capacités sur le théâtre des opérations. L'OTAN devrait étendre ses capacités de planification, de préparation, d'exécution et d'évaluation des missions futures, que la protection des civils soit l'objectif premier ou qu'elle soit imposée par des considérations stratégico-militaires. Le succès de des prochains efforts de l'Organisation en dépend.

Notes

1. WILLIAMS, Paul, « Enhancing Civilian Protections in Peace Operations: Insights from Africa », *Africa Center Research Paper no1*, Washington, DC : Africa Center for Strategic Studies, 20 septembre 2010, <http://africacenter.org/wp-content/uploads/2010/09/ACSS-Research-Paper-1.pdf>.

2. D'après les recherches menées pendant 10 ans par le CIVIC, sur la base des informations collectées sur les perceptions, les désirs et les besoins des civils. Les travaux ont été menés en Irak, en Syrie, en Afghanistan, en Somalie, au Pakistan et au Mali, etc.

3. Headquarters, Department of the Army, « *Army Tactics, Techniques, and Procedures (ATTP) 3-37.31, Civilian Casualty Mitigation* », juillet 2012, 1-8, para. 1-43, <https://fas.org/irp/doddir/army/attp3-37-31.pdf>

4. Organisation du traité de l'Atlantique Nord, « *Allied Joint Doctrine for Counterinsurgency (COIN)*, - *AJP-3.4.4* », 2011, <https://publicintelligence.net/nato-allied-joint-doctrine-for-counterinsurgency/>.

5. La protection des civils face aux actions de l'OTAN, plus communément désignée par les termes de limitation des dommages causés aux civils (*Civilian Harm Mitigation*, ou CHM), est une composante très importante du concept plus global de protection des civils, mais l'OTAN a historiquement utilisé ces deux définitions de façon interchangeable.

6. GASTON, E.L., WRIGHT, Rebecca, *Losing the People: The Costs and Consequences of Civilian Suffering in Afghanistan*, Campaign for Innocent Victims in Conflict (CIVIC) Conflict Series, Washington DC : CIVIC, 18 février 2009, http://civiliansinconflict.org/wp-content/uploads/2017/09/losing-the-people_2009.pdf.

7. GIFFEN, Alison, *Addressing the Doctrinal Deficit: Developing guidance to prevent and respond to widespread or systemic attacks against civilians*, Rapport d'un atelier d'experts internationaux, 21-24 septembre 2009, Washington DC : The Henry L. Stimson Center, 2010, www.stimson.org/sites/default/files/file-attachments/1_-_Addressing_the_Doctrinal_Deficit_2010.pdf.

8. WILLIAMS, Paul, « *Enhancing Civilian Protections in Peace Operations* ».

9. Le FFI, l'établissement norvégien de recherches pour la défense, a développé des recommandations pour les personnels militaires sur la façon dont les principales considérations relatives à la protection des civils peuvent être intégrées à un processus régulier de l'OTAN de planification militaire. Voir BEADLE, Alexander W., KJEKSRUD, Stian, « *Military planning and assessment guide for the protection of civilians* », FFI-rapport 2014/00965, Kjeller : Norwegian Defence Research Establishment, 2014.

10. *Id.*

11. GORUR, Aditi, *Community Self-Protection Strategies : How peacekeepers can help or harm, Civilians in Conflict Issue Brief no 1*, Washington DC : The Henry L. Stimson Center, août 2013, www.stimson.org/sites/default/files/file-attachments/Stimson_Community_Self-Protection_Issue_Brief_Aug_2013_0.pdf.

12. La réparation des torts infligés est la pratique des parties belligérantes selon laquelle elles reconnaissent les dommages causés aux civils dans le périmètre légal des opérations, sans pour autant avoir l'obligation de le faire. La pratique de réparation des torts est en soi un geste de respect pour les victimes. Les dédommagements, qui peuvent prendre des formes variées, doivent respecter la culture locale. Ils peuvent inclure des excuses publiques, des paiements d'argent, des programmes de moyens de subsistance ou d'autres gratifications, selon les besoins et les préférences des victimes.

13. Deux méthodes, différentes, mais reliées entre elles, de documentation des dommages causés aux civils dans les conflits armés sont progressivement appliquées comme bonnes pratiques par les militaires du monde entier : le « suivi des dommages causés aux civils », et l'« enregistrement des victimes ». L'enregistrement des victimes consiste à consigner de façon systématique et continue chaque personne tuée par la violence armée (ce qui comprend, sans s'y limiter, le conflit armé conformément à la définition du DIH). Le suivi des dommages causés aux civils désigne la collecte et l'analyse systématiques par la partie belligérante elle-même (militaires d'état, soldat de la paix, membres d'une coalition militaire) des données relatives à ses opérations et aux impacts sur la population civile, incluant des données sur les pertes civiles, les blessures, les dommages matériels et autres préjudices infligés à la population, selon le cas. Le suivi des données permet ensuite d'utiliser le résultat de l'analyse pour réviser la tactique et l'entraînement de la partie belligérante, afin de réduire les dommages causés aux civils dans les opérations futures, d'assurer des enquêtes approfondies et de permettre aux parties au conflit de répondre de façon appropriée aux dommages infligés, en accordant un dédommagement pour les pertes subies. L'enregistrement des victimes civiles et le suivi des dommages sont tous deux nécessaires et utiles en ce qu'ils visent à reconnaître le préjudice subi par les victimes et leur famille, à informer les différents acteurs cherchant à réparer les dommages et à renforcer la protection. De plus, les informations issues des deux approches sont, dans la mesure du possible, combinées pour offrir une vision plus complète des dommages causés aux civils.

14. KEENE, Jennifer, *Civilian Harm Tracking: Analysis of ISAF Efforts in Afghanistan*, Campaign for Innocent Victims in Conflict (CIVIC), Washington DC : CIVIC, 2014, http://civilian-sinconflict.org/uploads/files/publications/ISAF_Civilian_Harm_Tracking.pdf.

15. *Id.*

16. BEADLE, Alexander W., VÅGE, Anders S., « *Assessing Protection of Civilians in Military Operations* », FFI-rapport 2014/00966, Kjeller : Norwegian Defence Research Establishment, 2014.

17. GASTON, WRIGHT, *Losing the People*.

18. BEADLE, « Protection of Civilians as a New Objective for Military Forces » in *International Military Operations in the 21st Century: Global trends and the future of intervention*, Norheim-Martinsen, P. M., Nyhamar T., dir., New York : Routledge, 2015, pp. 195–205.