



HAL
open science

La protection des civils par les opérations de maintien de la paix de l'ONU

Namie Di Razza

► **To cite this version:**

Namie Di Razza. La protection des civils par les opérations de maintien de la paix de l'ONU. Science politique. Institut d'Études Politiques de Paris, 2016. Français. NNT : 2016IEPP0002 . tel-01454840

HAL Id: tel-01454840

<https://sciencespo.hal.science/tel-01454840v1>

Submitted on 3 Feb 2017

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Institut d'études politiques de Paris
ECOLE DOCTORALE DE SCIENCES PO
Programme doctoral en Science politique, Relations internationales
Centre de recherches internationales
Doctorat en Science politique

Namie Di Razza

La protection des civils par les opérations de maintien de la paix de l'ONU

*Le cas de la MONUC/MONUSCO en République
démocratique du Congo (1999-2015)*

Thèse dirigée par Jacques Sémelin, Directeur de recherche, CNRS/CERI

Soutenue le 15 janvier 2016

Membres du jury :

- M. Frédéric Charillon, Professeur des universités, Université d'Auvergne (rapporteur)
- M. Emmanuel Decaux, Professeur des universités, Université Panthéon-Assas (rapporteur)
- M. Guillaume Devin, Professeur des universités, Sciences Po Paris
- M. Jean-Philippe Ganascia, Général (2S), Ministère de la Défense, Consultant Secteur de Sécurité et Défense et ancien commandant de l'EUFOR Tchad-RCA
- M. Baptiste Martin, Conseiller Protection des civils au Département des opérations de maintien de la paix, ONU
- M. Jacques Sémelin, Directeur de recherche, CNRS/CERI

Avant-Propos

Cette thèse est le fruit de cinq années de travail, dont le cœur fut une expérience unique de 18 mois à Goma, à l'Est du Congo, en tant que personnel de l'Opération des Nations unies pour la Stabilisation au Congo – l'on dira dans notre jargon académique, dans cette position précieuse d'observateur participant, censée offrir une perspective indispensable à toute critique.

Si la recherche documentaire a éveillé l'intérêt et les questionnements du chercheur sur la protection des civils par les opérations de maintien de la paix, c'est en effet sur le terrain, dans un quotidien ponctué par les coups de feu et les tirs de mortiers, que l'auteur put observer, saisir, palper et sentir le dramatique chaos congolais, l'urgence des menaces de crimes contre l'humanité et de génocide sur les populations, et les réponses des Nations unies face à ces défis. Des réponses parfois ambitieuses et souvent prétentieusement affichées, des réponses parfois honteusement absurdes, et souvent carencées.

J'ai ainsi personnellement éprouvé cette fierté de porter la casquette de *peacekeeper*, accourant en hélicoptère blanc sous un Casque et un gilet pare-balle bleus, dans les zones les plus reculées de l'Afrique centrale pour « protéger les civils ». Responsable de missions d'investigation ou d'évaluation, chargée de défendre le droit humanitaire sous le drapeau de l'ONU face aux groupes armés, ou de former les Casques bleus sur leur obligation absolue d'intervenir pour protéger les civils « sous menace physique imminente », j'ai été un rouage de la machine ONU. J'ai aussi éprouvé ce sentiment éhonté de culpabilité et ces frustrations onusiennes, devant l'immobilisme de l'organisation, l'incompétence de son personnel ou l'amateurisme de ses actions.

J'ai été flattée de voir certains civils me remercier de notre présence, accueillir avec soulagement nos opérations, et accourir vers la MONUSCO pour chercher un semblant de sécurité. J'ai été poussée dans le retranchement de nos insuffisances par ces civils mécontents, me jetant des pierres, m'accueillant d'un air menaçant la main sur leur machette, m'accusant d'inaction, me présentant leurs plaies ouvertes ou me décrivant le massacre, les viols et les mutilations de leurs proches.

Aussi, cette thèse est fondamentalement doublée de la narration d'un retour d'expérience humainement marquant. En décrivant les actions de la mission de maintien de la paix pour protéger les civils, et en mettant en exergue leurs carences, leur mécanique tantôt

insensée, tantôt salvatrice, leur politisation annihilante ou pleine d'inflexions inespérées, je ne cherche ni à encenser naïvement les évolutions en la matière, ni à dénoncer d'un doigt accusateur la passivité de l'ONU souvent décriée et trop simplifiée.

La protection des civils est fascinante. Son dessein est noble et consensuel, son exécution est le fruit complexe du droit, de la politique, de l'institutionnel et du social en action dans une seule organisation : une mission de maintien de la paix, microcosme et quintessence des virtualités de l'action collective.

D'une étudiante fascinée par les Nations unies et leurs promesses, jusqu'aux frustrations issues de l'expérience d'une volontaire de l'organisation, je crois être enfin passée à ce qu'on attend du chercheur. Critique, mais, m'a-t-on fait remarqué un jour, « jamais cynique », j'espère apporter une analyse constructive de ce qui est réalisé, et possiblement réalisable par notre communauté internationale pour préserver la vie d'innocents des fléaux des conflits armés.

Remerciements

Mes premiers remerciements s'adressent à Sciences Po, qui a permis que ce travail voit le jour et m'a offert un encadrement fécond pour mener à bien mes recherches. Merci à mon directeur de recherche Jacques Sémelin, qui par ses orientations et ses encouragements, m'a accompagnée pendant cinq ans. En m'accordant sa confiance, il m'a poussée à aller le plus loin possible dans chacune de mes initiatives, et à écrire une thèse ancrée dans l'expérience pratique qui m'était chère.

Je remercie profondément toutes les personnes qui, au cours de ces cinq dernières années, ont répondu à mes questions et ont nourri ce travail par leurs témoignages, leurs indications et leurs interprétations éclairantes. Chacun de mes entretiens a été un véritable plaisir et a contribué à faire mûrir mes réflexions et à construire une lecture plus affûtée des enjeux onusiens liés à la protection des civils.

Cette thèse a par ailleurs bénéficié d'une aide financière de l'Institut des hautes études de défense nationale (IHEDN), à qui je souhaite exprimer ma reconnaissance pour le soutien humain, matériel et intellectuel qui m'a permis de mener à bien ma première enquête de terrain en République démocratique du Congo.

J'exprime par ailleurs toute ma gratitude pour l'accueil qui m'a été fait dans les enceintes des Nations unies. En particulier, je remercie la MONUSCO, qui m'a reçue en tant que chercheur, puis m'a offert la précieuse opportunité de conduire une observation participante en tant que personnel de l'opération de maintien de la paix. Cette expérience, nourrissant et enrichissant chaque ligne de cette thèse, a stimulé et affiné mes analyses et a ajouté à ma compréhension des enjeux de protection une dimension pratique et un principe de réalité rare et envié.

Je remercie également le *Carr Center for Human Rights Policy*, et notamment Charlie Clements, qui s'est intéressé à mes recherches et m'a offert de créer à la *Harvard Kennedy School* un forum de réflexion prestigieux autour de mes travaux, pour stimuler encore davantage mon analyse et mettre en perspective mes observations pratiques. De même, merci au Ministère de la Défense, et en particulier à l'IRSEM, pour m'avoir crédité de sa confiance et encouragée à approfondir mes recherches sur la question de protection des civils.

Enfin, que toutes les personnes qui ont fait fructifier ma pensée ou ont permis que ce travail aboutisse se sentent concernés par ces remerciements. Merci à tous ceux qui m'ont soutenue et m'ont guidé en relisant et commentant mes travaux. Merci à ma famille pour m'avoir constamment aidée à réaliser cette thèse et encouragée dans la voie que j'avais choisie. Et surtout, merci à Alexis, mon collègue, ami, mari et co-pilote de vie, pour m'avoir soutenue tout au long de cette épreuve, pour avoir partagé avec enthousiasme chaque étape de ma réflexion, et pour m'avoir poussée à écrire une thèse passionnée.

Table des matières

<i>Avant-Propos</i>	3
<i>Remerciements</i>	5
<i>Table des matières</i>	6

<i>Introduction</i>	15
---------------------------	----

**I - La protection des civils par les opérations de maintien de la paix de l'ONU :
présentation du sujet et de la problématique**..... 16

A - La communauté internationale face aux défis de la protection des civils 17

B - La problématique de l'expansion et de la mise en œuvre de la protection des civils
par les opérations de paix de l'ONU 24

C - L'étude de cas : la MONUC/MONUSCO République démocratique du Congo 33

**II - La démarche du chercheur : une analyse systémique des discours et pratiques de
protection nourrie d'une observation participante engagée**..... 35

A - L'analyse de ce que fait et prétend la machine onusienne en matière de protection
des civils : consultations et premier terrain exploratoire..... 36

B - L'analyse et le test des mécanismes internes et externes dessinant la pratique de
protection: observation participante au sein de la Mission..... 38

C - Maturité de la recherche et analyse politique : dernier terrain en période de « sur-
politisation » et prise de recul académique..... 42

***Partie 1. L'institutionnalisation de la protection des civils de New York au Congo :
expansion conceptuelle et pratique d'un nouveau paradigme à l'ONU***..... 47

**Chapitre I - La protection des civils dans les discours : développement et
normalisation institutionnelle du concept**..... 49

A - La protection des civils dans son contexte conceptuel : les développements
préliminaires et parallèles 50

1) Les développements préliminaires : les évolutions et turbulences dans l'histoire du
maintien de la paix de l'ONU 50

a) La protection dans les origines du maintien de la paix 50

b) L'interventionnisme accru de l'après guerre froide 51

c) Echecs, leçons apprises et introspection institutionnelle 55

2) Les développements parallèles : la protection des civils dans le droit des conflits
armés, le milieu humanitaire et la doctrine militaire 64

a) La protection des civils dans le droit international humanitaire 64

b) La protection des civils dans le milieu humanitaire..... 66

c) La protection des civils dans la doctrine militaire.....	69
d) La responsabilité de protéger des Casques bleus	78
B - La reconnaissance systémique de la protection des civils par les organes de l'ONU	79
1) La reconnaissance du Conseil de sécurité et de l'Assemblée générale	79
a) Les résolutions du Conseil de sécurité sur la protection des civils	80
b) L'adhésion de l'Assemblée générale des Nations unies au concept.....	86
2) L'investissement du Secrétariat des Nations unies dans le développement du concept.....	91
a) La « protection des civils » comme produit de la bureaucratie onusienne	92
b) Définir les contours de la protection des civils : l'expertise du Secrétariat et les développements internes	97
c) Des modules de formation tardifs : l'intégration pratique de la protection des civils pour les exécutants	105
d) Le partage de la question entre les entités du Secrétariat : compétition et dynamisme autour de la protection des civils.....	111
C - La MONUC/MONUSCO en République démocratique du Congo, un laboratoire exemplaire de la mise en œuvre de la protection des civils.....	116
1) Histoire du conflit à l'Est de la RDC : des civils menacés dans une région marquée par de grands échecs de protection	116
a) Les dynamiques du conflit et le contexte de déploiement de la MONUC.....	116
b) L'impact sur les populations civiles : crimes de guerre et crimes contre l'humanité.....	132
2) L'évolution du mandat de la MONUC/MONUSCO pour la protection des civils : un engagement prometteur	139
a) Un mandat de protection renforcé : l'affirmation de la PoC comme priorité absolue.....	139
b) Des règles d'engagement et documents de stratégie propices à l'action.....	148

Chapitre 2 - La protection des civils dans les pratiques de la MONUC/MONUSCO : une hyperactivité prolifique et ostensible..... 154

A - La transversalité de la protection des civils dans les activités de la MONUSCO... 154	154
1) Les activités protectrices des différentes sections de la Mission	155
a) Les trois piliers de la protection : un mandat multidimensionnel.....	155
b) Le rôle des différentes sections de la MONUSCO dans le mandat de protection	159
2) Les mécanismes de coordination et de collecte d'information	169
B - Les innovations civiles spécifiques pour la protection des civils	171
1) L'origine des outils et mécanismes de protection: les échecs de la Mission	172
2) Les « matrices de protection » en 2006	172
a) L'origine des matrices de protection.....	172
b) Le fonctionnement des matrices	174
c) Les défis de la matrice.....	175
3) Les Equipes de protection conjointes (JPT) en 2008	178
a) L'origine des Equipes de protection conjointes: le massacre de Kiwanja	178
b) Le fonctionnement des Equipes de protection conjointes.....	181
c) Critique des JPT	187
4) Les Assistants de liaison communautaire (CLA) en 2009	188
a) L'origine des CLA	188

b) Le fonctionnement des CLA	189
c) Critique des CLA	192
d) Les exemples d'intervention des CLA pour la protection des civils	193
e) Les défis liés aux CLA	194
5) Les réseaux d'alerte communautaire (CAN) en 2010	196
a) L'origine des CAN : les viols de Luvungi	196
b) Le fonctionnement des CAN	197
c) Les défis des CAN	199
C - La posture militaire protectrice des Casques bleus, de la présence à l'offensive	201
1) La stratégie de prévention : la protection par la présence	204
a) La présence dissuasive, ou « protection passive »	204
b) La démonstration de force	209
c) Les défis de la présence dissuasive	213
2) Alertes et réaction rapide	215
a) Les outils pour l'alerte	216
b) Le <i>modus operandi</i> prévu en cas d'alerte et de besoin de réponse immédiate	216
c) La réactivité des Casques bleus, maillon faible de la protection	220
d) Les défis de la réaction rapide	222
3) Les opérations militaires contre les groupes armés	227
a) Les opérations conjointes	227
b) Les interventions « robustes » de la MONUC/MONUSCO : de la protection passive à la protection offensive	236

Partie 2. Atouts et limites de la bureaucratisation de la protection des civils : de l'intégration à la corruption organisationnelle du concept..... 263

Chapitre 3 - La bureaucratisation de la protection des civils et ses atouts : la garantie d'une mise en œuvre minimale 265

A - La normalisation de la PoC dans la pratique organisationnelle : une tâche régulière et fondamentale	266
1) La professionnalisation de la protection des civils	266
a) La pérennisation des outils de protection	266
b) La systématisation des rapports sur la protection	268
c) La professionnalisation du personnel de protection	269
d) La stratégie de protection : une formalisation de la PoC	270
e) Au siège, la formalisation du travail de protection	272
f) Une bureaucratie de la protection	272
2) Le traitement régulier des besoins de protection	274
a) Le cas des tensions ethniques à Remeka et Katoyi en mai 2012	275
3) La banalisation d'un idéal, ultime preuve de l'intégration normative	276
B - L'utilité de la PoC comme outil de légitimation dans l'intérêt de l'organisation : « faire de la protection » pour se protéger	280
1) L'image de la MONUSCO protectrice comme instrument de communication	280
2) Promouvoir la protection des civils pour capter des moyens et promouvoir son propre dynamisme	283

a) La protection des civils et l'attraction de fonds et de moyens	283
b) La protection des civils et la défense de la légitimité sociopolitique et du maintien de la MONUSCO.....	285
3) De la légitimation du concept de protection au concept légitimant	285
C - La consécration de la PoC comme facteur de responsabilisation des Nations unies et de changement du maintien de la paix.....	286
1) Le renouvellement organisationnel au sein de la Mission après les échecs de protection	286
a) Renforcer la Mission après un échec.....	287
b) Créer de nouveaux outils.....	288
c) Dépasser le modes d'action traditionnels du maintien de la paix	288
2) La protection des civils, un nouveau prisme pour la redéfinition institutionnelle du maintien de la paix onusien	292
a) Une redéfinition des principes du maintien de la paix ?	292
b) Une leitmotiv orientant les débats sur le maintien de la paix	293
c) Un nouveau concept référent donneur de sens.....	294
3) La responsabilisation des Nations unies autour de la PoC	295
a) Une politique publique internationale créatrice d'attentes et de responsabilités envers les populations	295
b) L'exemple de l'intervention d'OIOS : rendre des comptes en interne sur la protection des civils	297
c) La conséquence de l'institutionnalisation de la PoC : tout faire pour protéger	298

Chapitre 4. Les limites de la bureaucratisation : l'érosion de la protection des civils dans la machine organisationnelle des Nations unies..... 301

A - Les contraintes objectives de la bureaucratie pesant sur la mise en œuvre de la protection des civils	302
1) Les limites matérielles de la Mission des Nations unies sur le terrain.....	302
a) La complexité du terrain congolais	302
b) Les carences matérielles de la Mission	303
2) Les contraintes logistiques	307
a) Les défis pesant sur l'organisation des activités de protection au sein d'une grande structure ...	307
b) Les revers de la vision multidimensionnelle de la protection des civils et les lenteurs de la coordination.....	309
3) La complexité des procédures encadrant les actions de protection des civils.....	313
a) Les procédures onusiennes.....	313
b) Les procédures propres aux contingents	314
B - Les pathologies administratives et procédurales de l'organisation : le poids de la machine onusienne sur la protection des civils	317
1) Les effets du règne des procédures : la force d'inertie de la Mission face à l'inconnu	317
a) L'exemple des enfants soldats emprisonnés à Goma en 2012	318
b) L'exemple du la mort de Mayele en prison	318
c) L'exemple de l'absence de couverture du Rutshuru par la MONUSCO	319
d) La prise de Goma et l'évacuation de la MONUSCO.....	321
e) L'exemple du déploiement de la FIB.....	324

2) Les pathologies de la bureaucratie de protection des civils	325
a) Les carences de la professionnalisation de la protection de la Mission	325
b) Les dysfonctionnements de la rationalisation et de la coordination autour de la protection des civils	331
c) Le manque d'impartialité et de normalisation bureaucratique : un traitement biaisé de la protection des civils par la Mission.....	338
C - De la bureaucratisation à la corruption organisationnelle : le délitement de la protection des civils réduite à sa mise en œuvre mécanique	340
1) L'impact discutable des « activités de protection » : le décrochage et l'ineffectivité des pratiques	340
a) Les revers des outils et activités de protection.....	341
b) L'évaluation de l'impact, maillon faible de la protection des civils.....	351
2) Les écueils de la culture administrative de protection : le primat des mesures organisationnelles sur les résultats.....	352
a) une obligation de moyens et pas de résultats	353
b) Le manque de redevabilité de la Mission.....	356

Partie 3. La protection des civils et sa dépendance au politique : des pratiques sous turbulence..... 363

Chapitre 5. La protection des civils sacrifiée pour l'équilibre politique : le biais d'une mission de stabilisation..... 365

A - L'encadrement politique des mécanismes de prise de décision en faveur de l'immobilisme : une protection des civils contrainte et limitée.....	367
1) Les diplomates du maintien de la paix	367
a) Le rôle des diplomates des Etats membres et des acteurs extérieurs	367
b) Le caractère hybride des acteurs onusiens	370
2) Des crises de protection hautement politisées	372
a) La crise de Bukavu (2004)	372
b) Les enfants soldats détenus à Goma (2012).....	373
c) L'attitude de la Mission envers les criminels de guerre.....	373
d) Les restrictions d'accès au Rutshuru décidées par la Mission (2012-2013).....	374
e) Les opérations militaires contre les groupes armés.....	376
3) La politisation inhérente de la Mission de maintien de la paix	377
a) Les indicateurs de la politisation de la protection des civils.....	380
b) L'évolution de la position des Nations unies depuis 2013 : l'équilibre difficile entre « les droits humains avant tout » et « la primauté du politique »	389
B - La MONUSCO dans son rôle de démonstration de la stabilité et de porte-voix d'une politique : une protection des civils en demi-teinte	393
1) Le glissement subreptice de priorité, de la protection à la stabilisation nationale et régionale	393
2) Les tabous internes sur les réalités sécuritaires	396
3) Le jeu politique et les compromis entre protection et stabilisation	397

C - Le parti-pris du soutien à l'Etat hôte et aux FARDC : une protection des civils partiale et biaisée	399
1) Les défis de la réforme du secteur de la sécurité congolais et la marginalisation politique de la Mission.....	399
a) Une armée fragmentée, incompétente et dangereuse.....	399
b) La politique de marginalisation de la RSS et les limitations de la MONUSCO.....	403
2) Le paradoxe des opérations conjointes et la mise en œuvre difficile de la conditionnalité du soutien aux FARDC.....	406
a) Les opérations militaires conjointes et les problèmes d'abus des FARDC.....	406
b) La conditionnalité du soutien à l'armée et le devoir de diligence de la MONUSCO, entre politique et protection.....	410
3) Les groupes armés vus comme acteurs non légitimes : la perte de tout un levier de protection	417
a) La fin de la neutralité et de l'impartialité : lorsque la Mission s'éloigne de l'approche humanitaire pour une approche militaire.....	417
b) La perte d'un levier pour une meilleure protection.....	418
c) Une excuse pour l'inaction : l'exemple de la prise de Goma.....	421

Chapitre 6. La protection des civils dynamisée par les sursauts politiques 424

A - Lorsque le politique transforme et encourage les pratiques de protection	424
1) Le renouveau des engagements politiques après les échecs de protection.....	424
2) L'usage de la force armée : un exemple de la dynamisation de la posture de protection par le politique	427
3) L'exemple de la Brigade d'Intervention : une évolution éminemment politique .	431
a) Le contexte politique de l'établissement de la Brigade d'Intervention : un regain d'intérêt et d'engagement	431
b) La protection par l'agression des groupes armés : la meilleure publicité politique.....	433
B - Lorsque le politique dépasse la culture organisationnelle de protection et renouvelle le maintien de la paix	434
1) Une révolution conceptuelle ébranlant les principes traditionnels du maintien de la paix	434
a) L'impartialité de la Mission.....	435
b) Le consentement des parties	437
c) L'utilisation minimale de la force.....	439
2) Une réadaptation des modes opératoires du maintien de la paix	444
a) La composante civile sous turbulence : la remise en cause du caractère intégré de la mission de paix et de la prédominance civile dans l'action de protection	444
b) La militarisation de l'approche de protection et l'usage de la force.....	449
3) Une dynamique de protection inédite pour les Casques bleus en temps de conflit	453
C - Le relais mutuel de l'institutionnel et du politique.....	456
1) Lorsque le politique prend le relais de l'institutionnel.....	456
2) Lorsque l'institutionnel prend le relais du politique	457
a) Le retour des limites politiques et de l'immobilisme, a contrario.....	457
b) La résilience de l'organisation face au politique	463

Conclusion : Le jeu international de la protection des civils entre contingence politique et stabilité institutionnelle.....	475
A - La protection des civils, nouveau paradigme du maintien de la paix de l'ONU.....	477
1) Dans les textes, les discours et le droit aux Nations unies	477
2) Dans les pratiques des opérations de maintien de la paix	478
3) Dans la culture organisationnelle et politique des Nations unies	479
B - Les contours de la pratique et les limites persistantes des missions de paix dans la protection des civils	481
1) Les facteurs et contours institutionnels	481
2) Les influences et contours politiques	482
3) La compensation mutuelle des dynamiques politiques et institutionnelles.....	484
C - Le chantier à venir de la responsabilisation des opérations de paix de l'ONU à l'égard du mandat de protection	487
1) Le besoin de responsabilisation autour du mandat de protection des civils.....	487
2) La spécificité de la « protection des civils » comme concept légitimant	488
3) Les nouveaux horizons	489

LISTE DES ACRONYMES ET ABREVIATIONS 492

REFERENCES 495

SOURCES 495

1) DOCUMENTS DU CONSEIL DE SECURITE DES NATIONS UNIES	495
a) Résolutions sur la Protection des civils.....	495
b) Résolutions sur les femmes, la paix et la sécurité.....	495
c) Résolutions sur les enfants dans les conflits armés.....	495
d) Résolutions sur la violence sexuelle	495
e) Résolutions sur la République Démocratique du Congo	495
f) Autres thématiques et situations	497
g) Procès-verbaux des séances du Conseil de sécurité sur la protection des civils.....	498
2) DECLARATIONS PRESIDENTIELLES DU CONSEIL DE SECURITE	499
a) Sur la protection des civils	499
b) Sur la République démocratique du Congo	499
c) Autres documents du Président du Conseil de sécurité.....	500
3) DOCUMENTS DE L'ASSEMBLEE GENERALE DES NATIONS UNIES.....	501
a) Déclarations et rapports de l'Assemblée générale sur le maintien de la paix et la protection des civils	501
b) Rapports du Comité spécial sur les opérations de maintien de la paix de l'Assemblée générale (C-34).....	501
4) DOCUMENTS DU SECRETAIRE GENERAL DE L'ONU.....	502
a) Rapports du Secrétaire général sur la protection des civils.....	502
b) Rapports du Secrétaire général sur la MONUC.....	503

c) Rapports du Secrétaire général sur la MONUSCO.....	505
d) Autres rapports du Secrétaire général des Nations unies.....	506
5) RAPPORTS DU DEPARTEMENT DES OPERATIONS DE MAINTIEN DE LA PAIX DE L'ONU	507
a) Maintien de la paix.....	507
b) Leçons apprises.....	508
c) Missions spécifiques	508
d) Protection des civils	508
6) RAPPORTS D'AUTRES AGENCES ET DEPARTEMENTS DE L'ONU	509
a) Documents du Haut-Commissariat des Nations unies aux Droits de l'homme (OHCHR) et du Conseil des Droits de l'homme	509
b) Rapports du Bureau conjoint des Nations unies aux Droits de l'homme (UNJHRO).....	509
c) Maintien de la paix.....	511
d) Documents du Bureau de coordination des Affaires Humanitaires (OCHA).....	511
e) Documents du Bureau des services de contrôle interne de l'ONU	512
f) Autres documents des Nations unies	512
7) DOCUMENTS MONUSCO	513
a) Documents du Cluster Protection.....	513
b) Documents de stratégie.....	513
c) Termes de référence et procédures.....	514
d) Rapports de situation et d'équipes de protection conjointes.....	515
e) Manuels et bonnes pratiques	515
f) Information publique sur la MONUSCO	516
g) Documents internes.....	516
8) AUTRES	516
a) Conventions internationales	516
b) Information Publique de l'ONU	517
c) Documents de doctrine militaire	519
d) Arrêts, décisions et documents de tribunaux internationaux	521
e) Accords de Paix.....	521
f) Sources issues de la société civile et des groupes armés au Congo.....	521
BIBLIOGRAPHIE	523
1) SITES INTERNET	523
2) RAPPORTS D'ONG.....	523
3) ARTICLES DE PRESSE	526
4) NATIONS UNIES.....	528
5) RDC.....	531
a) Rapports de l'International Crisis Group	531
b) Articles et ouvrages sur la RDC.....	531
6) PROTECTION DES CIVILS.....	533
7) AUTRES	538
LISTE DES ENTRETIENS.....	544

ANNEXES.....	549
Annexe 1 : Extraits des Conventions de Genève de 1949 et de leurs Protocoles additionnels de 1977 sur la protection des civils.....	551
Annexe 2 : La résolution 1894 du Conseil de sécurité sur la protection des civils en 2009	555
Annexe 3 : Les mandats de la MONUC/MONUSCO : tableau récapitulatif.....	563
Annexe 4 : Descriptif de la MONUSCO au 30 juin 2015	569
Annexe 5 : La Résolution 1925 du Conseil de sécurité instaurant la MONUSCO....	570
Annexe 6 : La Résolution 2098 du Conseil de sécurité instaurant la Brigade d'Intervention	578
Annexe 7 : Chronologie du conflit en République démocratique du Congo.....	591
Annexe 8 : Carte du déploiement de la MONUSCO en juin 2015.....	595
Annexe 9 : Liste des bases militaires en République démocratique du Congo en 2012	596
Annexe 10 : Carte du déploiement des CLA et de la couverture CAN à l'Est du Congo	599
Annexe 11 : Liste des principaux groupes armés en RDC.....	600
A - Les groupes armés étrangers opérant en RD Congo	600
B - Les principaux groupes armés congolais défiant le gouvernement.....	601
C - Les groupes Mai Mai et milices d'auto-défense.....	602
Annexe 12 : Organigramme indicatif de la MONUSCO	606
Annexe 13 : « La MONUSCO vous protège » : extraits de la brochure à destination des populations.....	607
Annexe 14 : La protection des civils par la MONUSCO en images.....	610
1) La population cherchant refuge auprès de la Mission des Nations unies.....	610
2) Les émeutes populaires contre les Nations unies en réaction au défaut de protection	611
3) La liaison communautaire	612
4) La composante civile et son travail de protection	613
B - L'action de la MONUSCO : de la présence dissuasive aux opérations offensives .	614
1) La présence dissuasive et la coexistence avec les groupes armés.....	614
2) La neutralisation des groupes armés	615
3) La sécurisation des villages face aux groupes armés	616
4) La Brigade d'intervention et la stratégie offensive	618

Introduction

I - La protection des civils par les opérations de maintien de la paix de l'ONU : présentation du sujet et de la problématique

Il est désormais largement et tristement connu que les populations civiles, pourtant protégées par le droit international, sont devenues les principales victimes, voire les principales cibles des « nouvelles guerres »¹.

Les atrocités et les crimes contre l'humanité commis pendant la seconde guerre mondiale avaient pourtant déjà constitué un choc majeur pour la communauté internationale², qui s'était alors engagée à renforcer les outils pour garder les générations futures de pareilles aberrations. La Charte des Nations unies de 1945, condamnant la guerre qui a « infligé à l'humanité d'indicibles souffrances », devait marquer l'engagement des Etats à promouvoir la paix et la sécurité internationale. Les Conventions de Genève de 1949 inscrivent quant à elles le principe selon lequel les « personnes qui ne participent pas directement aux hostilités » doivent être traités avec humanité et que les atteintes à la vie et à leur intégrité étaient notamment interdites en tout temps³. Ces différents traités, aujourd'hui universellement ratifiés, avaient alors marqué une prise de conscience générale quant à la nécessité d'un ordre international protégeant les populations civiles dans les conflits armés. En 1977, les protocoles additionnels aux Conventions de Genève consacrent de façon définitive et péremptoire le principe de distinction entre civils et combattants⁴.

Or, les crimes de génocide, les crimes contre l'humanité et les crimes de guerre systématiques commis au Rwanda et en ex-Yougoslavie ont encore frappé la conscience publique dans les années 1990. De nombreux autres conflits ont mis les civils en première

¹ Selon Mary Kaldor, alors que 85 à 90% des victimes des guerres au début du XXe siècle étaient des militaires, le rapport s'est inversé à la fin des années 1990 avec 80% de victimes civiles. Mary Kaldor, *New and Old Wars: Organized Violence in a Global Era*. Cambridge: Polity, 2002.

² Le concept de « communauté internationale » est certes contestable, constituant une notion floue, mouvante et incertaine. Nous la comprenons comme se référant à l'ensemble des Etats du monde, et pouvant également inclure les ONG internationales ou les représentants des sociétés civiles de ceux-ci qui s'impliquent dans la sphère internationale, ou se voient comme participant d'un ordre universel. Certains auteurs ont déjà pointé néanmoins que la notion est surtout représentative des grandes puissances, voire de l'Occident uniquement, monopolisant la « voix » de la communauté internationale au dépens des Etats plus faibles. Le rôle de la communauté internationale a par ailleurs souvent été critiqué comme souvent décevant et carencé, comme pendant les crises en Yougoslavie et au Rwanda – démontrant le peu d'effectivité voire de réalité substantielle de la « supposée communauté internationale ». Voir notamment Jacques Sémelin, *Purifier et détruire : usages politiques des massacres et génocides*, Paris : Seuil, 2005, chapitre III ; et Nations Unies, « Secretary-general examines 'meaning of international community' in address to DPI/NGO conference », Communiqué de Presse, SG/SM/7133, 15 septembre 1999. Voir aussi Karen Kovach, « The International Community as Moral Agent », *Journal of Military Ethics*, 2 (2), 2003, p. 99-106 : « The international community is a community of the world's people, peoples, and states insofar as they take themselves to be part of a potentially universal agency ».

³ Voir en annexe l'article 3 des Conventions de Genève, s'appliquant aux conflits armés non internationaux. La Quatrième Convention de Genève traite par ailleurs de la protection des personnes civiles au pouvoir d'une Partie, en territoire occupé.

⁴ Voir l'article 48 du Protocole additionnel I et l'article 13 du Protocole additionnel II aux Conventions de Genève, 1977.

ligne face aux violences et aux abus. En Somalie, au Darfour, au Sri Lanka, en Palestine, en Tchétchénie, au Liban ou en Syrie, les civils ont été massacrés ou ciblés⁵. Les politiques de terreur, les nettoyages ethniques, les ambitions génocidaires et les violations de droits de l'homme et du droit humanitaire à l'encontre des non-combattants marquent ainsi de façon dramatique les conflits contemporains. En République démocratique du Congo, cette réalité est à son comble⁶. Les conflits internes et internationaux qui déchirent le pays depuis les années 1990 auraient fait 3 millions de morts, et les atrocités commises pendant les conflits à l'encontre des populations sont devenues courantes. Agressions physiques, tueries, viols systématiques, mutilations ou enrôlement d'enfants y gangrènent le *modus operandi* des différents groupes armés, comme celui des forces de sécurité nationales.

A - La communauté internationale face aux défis de la protection des civils

Le droit humanitaire et les idéaux des Nations unies

Le droit des conflits armés ou « *jus in bello* » prévoit de nombreuses obligations juridiques des combattants envers les non-combattants, définis comme « civils ». L'obligation de distinction et l'interdiction d'attaquer les civils sont notamment reconnues comme étant des normes coutumières, et sont même érigées en principes de « *jus cogens* », ou normes impératives : des règles péremptoires et impératives relevant du niveau supérieur de normes en droit international, « acceptées et reconnues par la communauté internationale des États dans son ensemble en tant que norme à laquelle aucune dérogation n'est permise (...) »⁷. Il est ainsi communément entendu que les civils – ou les non-combattants – doivent

⁵ Le baromètre de la protection des civils publié par Oxfam France en 2010 recense par exemple les dommages collatéraux dans 14 conflits. Oxfam, *Baromètre de la protection des civils 2010*, Paris : Oxfam France, novembre 2010, disponible sur : <https://www.oxfamfrance.org/rapports/protection-des-civils/barometre-protection-des-civils-2010>. Voir aussi, Oxfam, « Protection of Civilians in 2010 : Facts, figures, and the UN Security Council's response », Oxfam Briefing Paper 147, mai 2011, disponible sur : <https://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/protection-of-civilians-in-2010-09052011-en.pdf>

⁶ OHCHR, *Rapport du Projet Mapping concernant les violations les plus graves des droits de l'homme et du droit international humanitaire commises entre mars 1993 et juin 2003 sur le territoire de la République démocratique du Congo*, août 2010. Le Rapport du Projet Mapping estime que sur cette période, une « série de crises politiques majeures, de guerres et de nombreux conflits ethniques et régionaux (...) ont provoqué la mort de centaines de milliers, voire de millions, de personnes. Rares ont été les civils, congolais et étrangers, vivant sur le territoire de la RDC qui ont pu échapper à ces violences, qu'ils aient été victimes de meurtres, d'atteintes à leur intégrité physique, de viols, de déplacements forcés, de pillages, de destructions de biens ou de violations de leurs droits économiques et sociaux ». Le rapport cite par ailleurs les études de l'International Rescue Committee estimant à 3,8 millions le nombre de morts victimes directes et indirectes du conflit entre 1998 et 2004.

⁷ Sur le *jus cogens*, voir la Convention de Vienne sur le droit des traités, articles 53 : « une norme impérative du droit international général est une norme acceptée et reconnue par la communauté internationale des États dans son ensemble en tant que norme à laquelle aucune dérogation n'est permise et qui ne peut être modifiée que par une nouvelle norme du droit international général ayant le même caractère ». Voir aussi Rafael Nieto-Navia, « International peremptory norms (*jus cogens*) and international humanitarian law », mars 2001, disponible sur : <http://www.iccnw.org/documents/WritingColombiaEng.pdf>

être considérés comme personnes protégées⁸, et qu'il convient de conduire les opérations en suivant un principe de précaution visant à épargner au maximum ces derniers. De tels principes apparaissent dans les Conventions de Genève de 1949⁹, traités universellement ratifiés avec 196 Etats membres, et ont été reconnus par l'Assemblée générale des Nations unies¹⁰.

L'Organisation des Nations Unies apparaît presque naturellement comme l'organisation la plus à même de représenter le garant de tels principes. Dans sa Charte constitutive de 1945, les Etats s'y disent en effet résolus :

- « à préserver les générations futures du fléau de la guerre qui deux fois en l'espace d'une vie humaine a infligé à l'humanité d'indicibles souffrances,

- « à proclamer à nouveau {leur} foi dans les *droits fondamentaux de l'homme*, dans la dignité et la valeur de la personne humaine, dans l'égalité de droits des hommes et des femmes, ainsi que des nations, grandes et petites,

- « à créer les conditions nécessaires au maintien de la justice et du *respect des obligations* nées des traités et autres sources du droit international (...) ».

Ces trois considérants, démontrant l'engagement à préserver la paix, les droits de l'homme et la justice, offrent un fondement propice à l'idéal de la protection des civils en période de conflit armé. Puisque l'ONU est vouée à préserver les hommes du fléau de la guerre, à affirmer les droits de l'homme et à faire respecter le droit international, elle présente tous les éléments la rendant légitime pour défendre la protection des civils, à la fois sur le plan discursif et normatif, mais aussi sur le plan opérationnel. La protection des populations face aux conflits armés constitue de fait un réel défi pour la communauté internationale qui s'est engagée en de tels termes pour la paix et les droits de l'homme.

L'ONU dispose d'un éventail de mécanismes, de recours, d'activités et d'actions possibles pour répondre aux aspirations de la Charte et contribuer à la paix et la sécurité internationale. Parmi eux, les opérations de maintien de la paix représentent l'outil le plus symptomatique de l'action directe de l'organisation en environnement de conflit, et

⁸ Eric David, *Principes de droit des conflits armés*, p. 272.

⁹ L'article 3 des Conventions de Genève précise : « Les personnes qui ne participent pas directement aux hostilités (...) seront, en toutes circonstances, traitées avec humanité (...). À cet effet, sont et demeurent prohibés, en tout temps et en tout lieu, à l'égard des personnes mentionnées ci-dessus : a. les atteintes portées à la vie et à l'intégrité corporelle, notamment le meurtre sous toutes ses formes, les mutilations, les traitements cruels, tortures et supplices (...); c. les atteintes à la dignité des personnes, notamment les traitements humiliants et dégradants (...) »

¹⁰ Résolution 2444 de l'Assemblée Générale des Nations Unies. Selon l'organe représentant donc l'ensemble des Etats, « toutes les autorités, gouvernementales et autres, responsables de la conduite d'opérations en période de conflit armé » doivent suivre ces principes : « il est interdit de lancer des attaques contre les populations civiles en tant que telles » et « il faut en tout temps faire la distinction entre les personnes qui prennent part aux hostilités et les membres de la population civile, afin que ces derniers soient épargnés dans toute la mesure du possible ».

constituent un objet d'étude des plus pertinents pour évaluer la latitude avec laquelle l'organisation défend la protection des civils.

Les opérations de maintien de la paix de l'ONU et la protection des civils

L'opinion publique a ainsi souvent attendu des opérations de maintien de la paix de l'ONU qu'elles interviennent pour « protéger les civils ». Censés à l'origine assurer le respect d'accords de paix ou de cessez-le-feu entre les parties au conflit, les Casques bleus ont cependant longtemps été démunis de capacité d'intervention militaire réelle pour une telle tâche. Ils ne constituaient initialement que des acteurs assurant le *statu quo*, remplissant des tâches d'observation et de surveillance.

La première génération des opérations de maintien de la paix, lancée après l'opération dans le golfe de Suez en 1956, avait ainsi été montée de façon *ad hoc*, et théorisée peu à peu par le premier Secrétaire Général de l'ONU, Dag Hammarskjöld. Ce dernier avait alors défini ce type d'intervention comme un « succédané de sécurité collective »¹¹ aux règles strictes, marquant la spécificité du nouvel outil de la communauté internationale pour défendre la paix et la sécurité. Ces opérations ont été présentées comme dépendant d'un fictif « chapitre 6½ » – le chapitre 6 de la Charte de l'ONU concernant les mesures de règlement pacifique des différends, le chapitre 7 les actions en cas de menace contre la paix, de rupture de la paix et d'acte d'agression¹². Les opérations de maintien de la paix, non prévues en tant que telles par la Charte, ont ainsi été conçues comme un outil pratique, entre action coercitive et pacifique. Elles ont ainsi été assorties de trois principes : *l'impartialité* de la Mission, le *consentement* des parties au conflit à sa présence, et *l'utilisation minimale de la force*, uniquement en légitime défense. Censés veiller à garantir le caractère de médiateur pour la paix d'un nouveau type de soldats marqués du drapeau onusien, ces principes ont néanmoins plus tard été connus comme la « sainte-trinité » maudite des opérations, condamnant les Casques bleus à des échecs dramatique dans des situations de violence et de résomption du conflit.

Les opérations de maintien de la paix, par leur nature même, ont par conséquent été placées dans une position peu propice à la sécurisation des populations civiles. Leur rôle était alors exclusivement de veiller au processus de paix et au respect des accords et cessez-le-feu, à créer une zone tampon et à s'interposer, avec des moyens limités. Elles étaient par conséquent plus susceptibles d'incarner l'œil bienveillant et garant de la communauté internationale, plus que son bras armé.

Certes, après la fin de la Guerre froide, les mandats des missions onusiennes se sont diversifiés et élargis, pour inclure des tâches telles que la surveillance et l'organisation des

¹¹ Marie-Claude Smouts, *L'ONU et la guerre : la diplomatie en kaki*, 1994.

¹² L'article 42 du Chapitre VII précise ainsi que le Conseil de sécurité « peut entreprendre, au moyen de forces aériennes, navales ou terrestres, toute action qu'il juge nécessaire au maintien ou au rétablissement de la paix et de la sécurité internationales », y compris des mesures coercitives et opérations militaires.

élections, le renforcement des capacités de l'Etat, la formation des policiers et des soldats du pays hôte, le désarmement des combattants, la défense des droits de l'homme ou encore le soutien à la justice. La seconde génération des opérations de maintien de la paix dans les années 1990 ont alors vu les Casques bleus diversifier leur rôle et leur action. La typologie des différentes missions s'est de même affinée, notamment à la suite de l'*Agenda pour la paix* de Boutros Boutros-Ghali¹³. La prévention de conflit, le maintien de la paix, la résolution de conflit et la consolidation de la paix ont été définis comme quatre pôles différents de l'action potentielle des Nations unies en matière de gestion de la paix et de la sécurité internationale.

Dans ce contexte, les opérations sont devenues de réelles entreprises de paix, aux intentions frôlant la construction de l'Etat et la refonte du lien social dans les pays dévastés par la guerre. Certaines ont même pris les traits d'administration intérimaires prenant en charge la gestion des pays, comme au Kosovo, au Timor Leste ou au Cambodge. Les actions humanitaires, la réhabilitation des infrastructures, l'organisation des élections démocratiques, la formation des policiers et des juges du pays, l'organisation d'activités de réconciliation et de médiation, le désarmement des anciens combattants et les programmes de réhabilitation à leur attention, sont autant de tâches aux ambitions sociétales qui leur furent confiées. La seconde génération des opérations de paix opérait ainsi dans une vision de « paix positive » compréhensive incluant toutes les facettes de l'action humaine pouvant contribuer à la paix durable¹⁴. Se démarquant d'une vision binaire de la guerre et de la paix, fondée exclusivement sur la présence ou l'absence d'affrontements violents entre parties, les approches de la construction de la paix appelaient ainsi à traiter de tout le continuum impliqué dans une paix sociale, incluant les sphères politiques, légales, sécuritaires ou économiques. Pour répondre à cette diversification des tâches, certaines opérations sont devenues des *missions*, dites « multidimensionnelles » et « intégrées », au sens où elles travaillaient sur de nombreux plans d'action et comprenaient par conséquent non plus seulement une composante militaire d'observateurs et de Casques bleus, mais aussi une composante de police et une composante civile. La composante civile des Missions a alors inclus des spécialistes des affaires politiques, des affaires civiles, des droits de l'homme, des droits de l'enfant, des questions électorales, de la réforme de la justice, ou des processus de réhabilitation des anciens combattants.

Progressivement, les opérations de l'ONU ont alors été davantage tournées vers les populations. Cette composante civile a permis d'accroître le lien avec les bénéficiaires, et de répondre aux ambitions de la « paix positive », comprise comme la sécurité durable des populations sur le plan tant physique qu'économique, politique ou social. Dans l'environnement d'après-guerre froide, propice à un enthousiasme sans précédent pour le maintien de la paix onusien et la sécurité collective, ce fut le moment où les attentes envers

¹³ Boutros Boutros-Ghali, *Agenda pour la paix : diplomatie préventive, rétablissement de la paix et maintien de la paix*, Rapport présenté par le Secrétaire Général en application de la déclaration adoptée par la Réunion au sommet du Conseil de sécurité le 31 janvier 1992, A/47/277 - S/24111, New York : Nations unies, 17 juin 1992.

¹⁴ Sur la « paix positive », voir notamment Johan Galtung, « Violence, Peace and Peace Research », *Journal of Peace Research*, 6 (3), 1969, p. 167-191.

les Casques bleus de la communauté internationale se sont consolidées, et où l'on a vu dans ces soldats de la paix un outil prometteur de l'ONU.

Les échecs de protection et les leçons apprises

Cependant, les insuffisances de la Mission des Nations Unies pour l'Assistance au Rwanda (MINUAR) ou de la Force de Protection des Nations Unies (FORPRONU) en ex-Yougoslavie ont trahi ces promesses. Alors que les Casques Bleus se sont vus impuissants face aux actes de génocide, aux nettoyages ethniques, aux crimes contre l'humanité et aux divers crimes de guerre, les carences persistantes du maintien de la paix en matière de protection des civils ont été révélées de façon dramatique et scandaleuse. Dans un contexte où les opérations de maintien de la paix s'étaient diversifiées à outrance et avaient élargi leurs ambitions vers les tâches de consolidation de la paix et de renforcement de l'Etat, voire de la société, la pure « protection physique » des populations menacées par les conflits armés a pâti d'un essoufflement des missions, qui perdirent de vue la raison la plus évidente et pertinente de leur déploiement.

Les médias ont largement rapporté et reproché aux Casques Bleus leur passivité, voire leur indifférence face aux divers crimes de guerre et violations du droit international humanitaire dont ils ont pu être témoins. Les opérations de maintien de la paix, qui ont traditionnellement été conçues pour répondre aux exigences de l'impartialité, du consentement de l'Etat hôte et de l'usage minimal de la force, ont ainsi plusieurs fois failli à ce que le sens commun attendait d'elles : protéger les populations des violences et des atrocités.

Depuis lors, l'opinion publique tend à considérer l'ONU comme étant incapable d'agir face aux massacres et aux atrocités des guerres civiles, et garde en mémoire l'image de Casques Bleus impuissants face aux génocides. Or, une réelle inflexion a eu lieu dans le système des Nations unies, dans la définition des nouvelles aspirations à protéger les populations et les actions pour traiter de tels besoins de façon plus robuste.

C'est là la première question sous-tendant cette thèse : comment ont évolué les opérations de maintien de la paix depuis ces échecs, en matière de protection des civils ?

En effet, il s'est avéré que les échecs retentissants de l'ONU dans les années 1990, ainsi que les critiques croissantes de l'opinion et des médias, ont conduit l'organisation à d'importants sursauts. En 1994, le Programme des Nations Unies pour le Développement consacre l'approche de « la sécurité humaine », consistant à placer l'individu et ses besoins au centre de toute réflexion et de toute action liée à la « sécurité », jusque là trop souvent appliqué aux seuls Etats. En 1995, le Département des opérations du maintien de la paix établit une Unité des leçons apprises, pour mieux mettre à profit les expériences passées¹⁵. Le

¹⁵ L'unité a depuis été renommée Unité des bonnes pratiques.

Rapport de l'Enquête indépendante sur les actions des Nations unies pendant le génocide au Rwanda mit en lumière que la seule présence de Casques Bleus sur le terrain créait une attente de protection au sein des populations, et que les Nations unies devaient être prêtes à y répondre¹⁶. En 2000, le Rapport Brahimi estime que l' « on pourrait présumer [...] que les soldats ou les policiers de la paix qui assistent à des exactions contre la population civile devraient être autorisés à y mettre fin, dans la mesure de leurs moyens, au nom des principes fondamentaux de l'ONU »¹⁷. Enfin, la « responsabilité de protéger » de la communauté internationale, subsidiaire et devant s'appliquer lorsque l'Etat n'est pas en mesure de protéger lui-même sa population victime de crimes de masse¹⁸, a gagné en importance dans les débats, alors que le concept fut adopté par tous les Etats lors du Sommet Mondial de 2005¹⁹.

Cette effervescence conceptuelle et politique devait naturellement avoir des conséquences pratiques, et conduire à l'adoption d'une mesure concrète témoignant de cette nouvelle prise en compte de la nécessité de protéger les individus. Or, c'est sans médiatisation, presque sans bruit que le nouveau concept de « *protection des civils* » émergea dans les éléments de langage de l'ONU, puis dans les pratiques des opérations de maintien de la paix.

La « protection des civils » depuis 1999 : un concept émergent

Parallèlement en effet, depuis 1999, le Conseil de sécurité s'est explicitement engagé à protéger les civils dans les conflits armés, que ce soit dans les lignes directrices principales de l'action de l'ONU, les mandats spécifiques des missions de paix ou les tâches transversales confiées au personnel onusien. En réaction aux drames et à l'échec des missions des années 1990 telles que la MINUAR, la FORPRONU ou l'ONUSOM, incapables d'apporter une sécurité substantielle aux populations lors de crises complexes, les carences des opérations de paix en matière de protection ont donc été reconnues, comme le manque de volonté politique, de ressources et de dispositions légales appropriées. Une révolution sensible dans l'approche onusienne de la gestion des crises et l'action pour la paix et la sécurité internationale a alors été initiée.

C'est tant en interne, par une dynamique institutionnelle choquée, qu'en externe par un renouveau des volontés politiques, que la protection des civils a ainsi émergé. D'une part, l'Organisation des Nations unies s'est engagée dans le changement, suivant son propre objectif de « persévérer dans son être » et de se maintenir comme organisation légitime. Les

¹⁶ Nations Unies, *Rapport de la Commission indépendante d'enquête sur les actions de l'Organisation des Nations Unies lors du génocide de 1994 au Rwanda*, S/1999/1257, 15 décembre 1999

¹⁷ Nations Unies, *Rapport du Groupe d'étude sur les opérations de paix de l'Organisation des Nations unies*, A/55/305 - S/2000/809, 2000.

¹⁸ CIISE, *La responsabilité de protéger*, Rapport de la Commission Internationale de l'Intervention et de la Souveraineté des Etats, CRDI, décembre 2001.

¹⁹ Assemblée générale des Nations unies, *Document final du Sommet mondial de 2005*, A/60/L.1, New York : Nations unies, 15 septembre 2005.

Etats Membres ont d'autre part soutenu des inflexions incrémentales et progressives dans les décisions du Conseil de sécurité et la façon dont ils ont guidé la bureaucratie onusienne vers de nouveaux horizons. Les discours sur la protection des civils sont en cela apparus de façon émergente pour légitimer l'existence de l'organisation en crise après les années 1990. Le concept, loin de constituer une rupture, perpétue l'image de ce que l'opinion publique attend des Nations unies et que les Etats sont désormais prêts à lui conférer.

Le concept de « protection des civils » apparaît pour la première fois dans les éléments de langage onusien en 1998, dans le « Rapport du Secrétaire général sur les causes des conflits et la promotion d'une paix et d'un développement durables en Afrique ». Mais c'est en 1999 que le concept est utilisé par un organe décisionnel des Nations unies. Quarante ans après l'adoption des Conventions de Genève, la première résolution thématique du Conseil de sécurité sur les « civils au cours de conflits armés » est adoptée²⁰. Le Conseil s'y déclare « disposé à réagir face aux situations de conflit armé dans lesquelles des civils sont pris pour cible ou dans lesquelles l'acheminement de l'assistance humanitaire destinée aux civils est délibérément entravé, notamment en examinant les mesures appropriées que lui permet de prendre la Charte des Nations Unies ». Il affirme par ailleurs être surtout « disposé à étudier comment les mandats dans le domaine du maintien de la paix pourraient mieux contribuer à atténuer les incidences néfastes des conflits armés sur les civils ».

Quelques mois plus tard en 1999, la résolution 1270 sera la première dans laquelle le Conseil de sécurité confie un mandat de protection des civils à une de ses missions : la Mission des Nations unies en Sierra Leone (MINUSIL) « pourra prendre les mesures nécessaires pour assurer (...) à l'intérieur de ses zones d'opérations et en fonction de ses moyens, la protection des civils immédiatement menacés de violences physiques »²¹. Pour la première fois, une opération du maintien de la paix se voyait ainsi confier une mission de protection des civils explicite, conformément au Chapitre VII de la Charte de l'ONU – et donc dans le cadre de l'action coercitive de la mission. Depuis la MINUSIL en Sierra Leone, la MONUC puis la MONUSCO en République démocratique du Congo, la MINUL au Libéria, l'ONUCI en Côte d'Ivoire, l'ONUB au Burundi, la MINUS et la MINUSS au Sud-Soudan, la MINUAD au Darfour, la MINURCAT au Tchad et en RCA, la MINUSTAH en Haïti, la FINUL au Liban, la FISNUA à Abyei au Soudan, la MINUSMA au Mali ou la MINUSCA en République centrafricaine sont autant de missions qui se sont vues confier la tâche de protéger les civils menacés dans un conflit²². En tout, ce sont treize missions de paix,

²⁰ Conseil de sécurité, *Résolution 1265*, S/RES/1265 (1999), 17 septembre 1999.

²¹ Conseil de sécurité, S/RES/1270 (1999), §14. « agissant en vertu du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies, [il] décide que dans l'accomplissement de son mandat la MINUSIL pourra prendre les mesures nécessaires pour assurer (...) à l'intérieur de ses zones d'opérations et en fonction de ses moyens, la protection des civils immédiatement menacés de violences physiques, en tenant compte des responsabilités du Gouvernement sierra-léonais et de l'ECOMOG ».

²² Voir les résolutions correspondantes du Conseil de sécurité : 1291 (2000) pour la MONUC, 1509 (2003) pour la MINUL, 1528 (2004) pour l'ONUCI, 1542 (2004) pour la MINUSTAH, 1545 (2004) pour l'ONUB, 1701 (2006) pour la FINUL, 1769 (2007) pour la MINUAD, 1778 (2008) pour la MINURCAT, 1990 (2011) pour la FISNUA, 2039 (2012) pour la MINUSMA, et 2149 (2014) pour la MINUSCA.

dont neuf toujours en cours, qui ont reçu le mandat explicite de « protéger les civils immédiatement menacés de violence physique ». Le Conseil de Sécurité a de même adopté quatre résolutions thématiques portant exclusivement sur la protection des civils en cours de conflit armé²³, ainsi que des résolutions spécifiques prenant en compte des groupes spécifiques ou particulièrement vulnérables (les enfants, les femmes, les déplacés ou les journalistes).

Depuis lors, le Secrétaire Général de l'ONU a produit plus d'une centaine de recommandations dans ses rapports successifs sur la protection des civils. Le Secrétariat s'est particulièrement attaché à mettre en œuvre et exécuter ce nouveau mandat de protection des civils, notamment au sein du département des opérations de maintien de la paix (DPKO), qui travaille aussi de façon étroite avec le Bureau de coordination des affaires humanitaires (OCHA) sur la protection des civils. Ils ont ainsi été les co-auteurs de divers documents pour tenter de conceptualiser la protection des civils prise en charge par les *peacekeepers*, comme une note sur les leçons apprises, un concept opérationnel, un aide-mémoire sur la protection des civils, ou une vision ou « policy » spéciale en 2015.

B - La problématique de l'expansion et de la mise en œuvre de la protection des civils par les opérations de paix de l'ONU

La spécificité de la protection des civils

Le concept de « protection des civils » dans les opérations de maintien de la paix de l'ONU apparaît comme un concept très spécifique, à différencier d'autres principes proches ayant également trait à la sauvegarde des droits de l'homme et de la sécurité des populations qui ne sont pas engagées dans la guerre.

Il convient ainsi de définir précisément ce que l'on entend ici par « protection des civils ». Les définitions courantes de la protection se réfèrent ainsi à la défense d'un tiers contre un danger ou risque, et au fait de constituer un rempart, un abri pour ce tiers par sa présence physique ou le secours apporté²⁴. La protection est alors l'action de protéger, de préserver du danger, de prendre la défense de quelqu'un. L'étymologie suggère un minimum de proactivité : si « *tegere* » signifie ainsi en latin « couvrir, abriter », le préfixe « *pro* » fait bien allusion à « en-avant, devant », et donc potentiellement à un mouvement vers l'avant. L'on comprend alors qu'une action positive, suggérant un minimum d'interposition, sous-tend le concept de protection. Les « civils » quant à eux sont définis, comme selon le droit humanitaire, comme toute personne ne participant pas ou plus aux hostilités lors d'un conflit armé, et incluent ainsi toute la population non combattante²⁵.

²³ Conseil de sécurité, Résolutions 1265 (1999), 1296 (2000), 1674 (2006), 1894 (2009).

²⁴ Le *Litté* pose ainsi l'acception de protéger comme « prendre la défense de quelqu'un ou quelque chose ; prêter secours et appui ; mettre à l'abri d'un danger ».

²⁵ Voir notamment l'article 50 du Protocole Additionnel I aux Conventions de Genève, 1977.

La protection des civils concerne alors toutes les actions positives consistant à prendre la défense, secourir et mettre à l'abri de la violence et des abus les populations non combattantes lors d'un conflit armé.

Tout en ayant conscience des multiples définitions de la protection des civils²⁶, que nous présenterons par ailleurs, nous restreignons pour cette thèse le champ de notre définition à la dimension plus sécuritaire et physique de la protection des civils, soit la protection des abus et violations de droits de l'homme à la base du droit humanitaire, face à la violence.

La protection des civils, on le verra, peut en effet recouvrir une vision extensive et exhaustive comprenant tant la protection physique que la mise en place d'un environnement sociétal favorable à la garantie de tous les droits de l'homme. Organiser des élections démocratiques ou combattre l'exploitation illégale des ressources naturelles peut ainsi, de façon indirecte, contribuer à une meilleure sécurité des populations civiles. De même, la « protection des civils » est définie de façon très différente par les humanitaires, qui ont adopté une définition exhaustive couvrant « toutes les activités visant à garantir le respect des droits de l'homme », ou par les responsables du département de maintien de la paix. Tout en ayant conscience de ces diverses définitions et de la nécessité d'une approche intégrée, il a été ici décidé de se restreindre à la sécurité physique.

Nous cherchons ici à évaluer l'action et l'efficacité actuelle des opérations de maintien de la paix du point de vue de la protection physique directe des civils, tâche circonscrite, fondamentale et consensuelle, tâche pour laquelle il n'y aurait a priori aucune excuse justifiant la passivité des soldats de la paix. Nous voulons traiter de la façon dont les Missions de maintien de la paix parviennent à s'interposer et à agir pour garantir la sécurité physique des populations civiles sur les théâtres où ils sont déployés. De plus, nous nous proposons de concentrer notre propos sur les environnements et périodes de conflit armé ou de post-conflit, où la différence que peuvent faire les Casques bleus déployés dans les différents théâtres du maintien de la paix prend tout son sens.

Certes, nous évoquerons dans l'analyse les tâches plus larges de consolidation d'un environnement positif pour une protection durable des populations, puisque selon le Département des Opérations de maintien de la paix de l'ONU, la protection des civils couvre tant la protection physique que le dialogue politique et la création d'un environnement

²⁶ Le concept de protection des civils a de multiples sources et origines, du droit international humanitaire à la responsabilité de protéger, en passant par les pratiques des agences humanitaires. Les organismes humanitaires ont ainsi reconnu que l'assistance ne suffisait pas et ne pouvait pas se passer de la protection. Le Comité Permanent Inter-Agences, regroupant les acteurs humanitaires onusiens et non onusiens, a de fait codifié en 1999 une approche plus large de la protection à fournir aux populations. Le CICR a également établi une réflexion sur le sujet, notamment en proposant le modèle de l'«œuf de protection », une représentation graphique des trois niveaux d'action possible: mettre fin aux abus, travailler aux côtés des victimes et induire des changements durables dans l'environnement pour diminuer la probabilité qu'ils se reproduisent. Voir CICR, *Standards professionnels pour les activités de protection*, juin 2010, disponible sur : [http://www.icrc.org/Web/fre/sitefre0.nsf/htmlall/p0999/\\$File/ICRC_001_0999.PDF](http://www.icrc.org/Web/fre/sitefre0.nsf/htmlall/p0999/$File/ICRC_001_0999.PDF). Voir également Paul D. Williams, *Enhancing civilian protection in Peace Operations: Insights from Africa*, Research Paper, Africa Center For Strategic studies, September 2010.

protecteur. Néanmoins, les activités liées davantage à la consolidation de la paix constitueront un sujet périphérique. Il nous importe en revanche de traiter de la façon dont les *peacekeepers* contribuent à garantir le respect du statut des civils face aux menaces de violence physique, et à faire respecter le droit humanitaire à l'égard des combattants menaçant les civils normalement protégés. Ainsi, nous incluons dans la définition les actions visant à protéger les civils des violences portant atteinte à la vie et à l'intégrité corporelle, telles que le meurtre, la torture, les mutilations, la violence sexuelle, les mauvais traitements, les traitements inhumains et dégradants allant à l'encontre de la dignité humaine, les prises d'otages et les condamnations et exécutions arbitraires – couverts par l'article 3 des Conventions de Genève, considéré comme le fondement absolu des droits devant être respectés pour ceux qui ne participent pas aux hostilités. Bien entendu, nous comprenons ainsi dans la définition la protection face aux crimes de guerre, aux crimes contre l'humanité et aux actes de génocide.

La protection des civils entretient par ailleurs un lien avec de nombreux autres concepts. Les *droits de l'homme*, bien évidemment, sont étroitement liés à l'idée de protection des civils. Protéger les civils des violations de droits de l'homme est ainsi l'une des attentes envers les opérations de l'ONU analysées. Néanmoins, les deux principes ne se recoupent pas totalement – les droits de l'homme incluant en effet des droits qui ne sont pas traités dans l'action de « protection des civils » par les opérations de paix. Le droit reconnaît par ailleurs que certaines périodes de troubles ou périodes de conflit voient certains droits de l'homme, comme les droits sociaux et économiques ou certains droits politiques suspendus du fait de l'état d'urgence ou de la situation spéciale. La *lexis specialis* qu'incarne le droit humanitaire s'applique alors pendant un conflit armé. La focale de cette thèse est alors plus portée sur le droit international humanitaire – celui qui prévaut en période de conflit armé, et pose précisément la distinction entre « civils » et « combattants ».

D'autres principes sont assez proches de la protection des civils mais ne doivent pas lui être confondus. Ainsi par exemple, le concept de « sécurité humaine », beaucoup plus large, a eu le mérite de mettre les individus et les populations au cœur du problème de « sécurité », et de s'écarter d'une approche trop stato-centrique de celle-ci. Bien souvent en effet, la sécurité était entendue comme la sécurité des Etats. Le Programme des Nations unies pour le Développement introduit en 1994 le concept de « sécurité humaine » pour déplacer la focale vers la sécurité des individus²⁷. Celui-ci vise à attirer l'attention sur toutes les menaces pesant sur les individus, de la pauvreté à la violence, afin de promouvoir une approche de protection couvrant tant le développement socio-économique que la paix et la sécurité, pour mettre les individus « à l'abri du besoin et à l'abri de la peur »²⁸. La protection des civils telles que nous

²⁷ Programme des Nations unies pour le développement (PNUD), *Rapport mondial sur le développement humain*, Paris : Economica, 1994, 147 p.

²⁸ La Commission sur la Sécurité Humaine créée en 2001 définit ainsi la sécurité humaine comme censée protéger « le noyau vital de toutes les vies humaines, d'une façon qui améliore l'exercice des libertés et facilite l'épanouissement humain. La sécurité humaine signifie la protection des libertés fondamentales, qui sont l'essentiel de la vie. Elle signifie aussi protéger l'individu contre des menaces graves ou généralisées. Il faut

l'entendons ici ne concerne que la mise à l'abri des populations civiles dans les environnements de conflit et post-conflit, face aux violences physiques.

Distincte de la sécurité humaine largement théorique et inclusive, la « protection des civils » est aussi distincte de *l'intervention humanitaire* et de *la responsabilité de protéger*²⁹. Tout comme « l'intervention humanitaire », « la responsabilité de protéger » (R2P) développée en 2001 par la Commission internationale sur l'Intervention et la Souveraineté Etatique³⁰, relève de la problématique du droit d'intervention et du *jus ad bellum* (le droit de faire la guerre). Elle pose la responsabilité subsidiaire de la communauté internationale à intervenir, lorsqu'un Etat et ne peut ou ne veut protéger sa population en cas de crimes de guerre, crimes contre l'humanité, génocide ou nettoyage ethnique. La R2P a initié le glissement vers une rhétorique de « protection », alors que la décennie précédente préconisait le droit à « l'intervention ». En revanche, la « protection des civils » diffère de la R2P en ce qu'elle ne crée et ne constitue pas un prétexte pour l'intervention, et ne relève pas du « *jus ad bellum* », mais au contraire du « *jus in bello* » : le droit dans la guerre. Ainsi, nous traitons de la protection que les Missions de maintien de la paix peuvent fournir alors qu'elles ont déjà été déployées, du point de vue opérationnel. La protection des civils a initialement été développée comme un concept éminemment opérationnel plus que normatif, fait pour être appliqué par des Casques Bleus ayant déjà été envoyés, et qui, une fois sur le terrain, sont témoins de violences physiques imminentes menaçant les civils. Elle concerne en particulier la marge de manœuvre du personnel des opérations de paix dans l'action³¹ et leur possibilité

pour cela s'appuyer sur les atouts et les aspirations de chaque individu. Mais cela signifie aussi créer des systèmes - politiques, sociaux, environnementaux, économiques, militaires et culturels -, qui ensemble donnent aux individus les éléments indispensables de leur survie, de leurs moyens d'existence et de leur dignité ». La définition est exhaustive, beaucoup plus large que la protection des civils en conflit armé. Pour une compréhension de la notion de sécurité humaine, voir OCHA, « La Sécurité Humaine en théorie et en pratique », disponible sur :

<https://docs.unocha.org/sites/dms/HSU/Publications%20and%20Products/Human%20Security%20Tools/Human%20Security%20in%20Theory%20and%20Practice%20French.pdf>

²⁹ Si des auteurs comme Victoria Holt ou Alison Giffen peuvent cependant interpréter la PdC comme l'application pratique du principe de responsabilité de protéger, et que sans conteste les deux notions sont liées, elles ne sont cependant pas synonymes. La responsabilité de protéger a pu être une source de développement de la PdC pour Paul D. Williams, mais celui-ci reconnaît tout de même que les deux notions ne se recoupent pas totalement. La responsabilité de protéger ne concerne par exemple que les crimes de génocide, crimes contre l'humanité, nettoyage ethnique et crimes de guerre, avec des pertes humaines importantes. La PdC s'applique en revanche plus largement, dès qu'une menace physique imminente pèse sur un civil.

Victoria K. Holt, « The responsibility to protect: considering operational capacity for civilian protection », Discussion paper, Washington DC: The Henry L. Stimson Center, January 2005 ; Alison Giffen, *Addressing the doctrinal deficit: developing guidance to prevent and respond to widespread or systematic attacks against civilians*, Washington DC: Henry L. Stimson Center, 2010 ; Paul D. Williams, *Art. Cit.*

³⁰ CIISE, *La responsabilité de protéger*, Rapport de la Commission Internationale de l'Intervention et de la Souveraineté des Etats, CRDI, décembre 2001.

³¹ Nous choisissons ici de nous concentrer sur cet aspect particulier de la protection des civils, qui est définie plus largement : « *the concept of protecting civilians is broad and evolving. The term is used by diverse stakeholders to describe efforts to protect civilians from physical violence, secure their rights to access essential services and create a secure environment for civilians over the long-term* » (Alison Giffen, *Art.cit.*). Le Secrétaire général évoque de même la protection sous différents angles dans ses rapports : la promotion du respect du droit international humanitaire par les parties, l'action des OMP, ainsi que l'accès humanitaire et l'impunité et la responsabilité des auteurs d'abus). Nous nous intéressons ici sur la protection des civils par les

Namie Di Razza, « *La protection des civils par les opérations de maintien de la paix de l'ONU* », Thèse IEP de Paris, 2015

d'agir, éventuellement par la force, pour empêcher des atrocités telles qu'elles ont pu avoir lieu au Rwanda ou à Srebrenica. Nous nous attacherons donc à la « protection des civils » comme réalité de terrain à mettre en œuvre une fois que les *peacekeepers* sont présents, et non comme prétexte pour intervenir sur un terrain ou non. Nous n'étudierons que la responsabilité des Casques Bleus et des civils des opérations de paix dans cette tâche, et non celle de la communauté internationale en général, en veillant à ne pas comprendre la protection des civils comme principe ou raison d'ingérence humanitaire.

De plus, nous nous concentrons sur le caractère « proactif » de la protection des civils, ou en d'autres termes, la protection « positive », que nous opposons à la protection « passive » du droit humanitaire faisant référence à la retenue dont doivent faire preuve les combattants en s'abstenant d'attaquer les civils. Plus que la « non-attaque » des civils, nous souhaitons étudier l'action dédiée entreprise par les Casques bleus pour protéger, les activités positives, dynamiques et engagées de ces derniers pour effectivement sécuriser les populations face aux menaces ambiantes.

Par conséquent, nous ne traitons pas dans cette thèse du débat sur les violations de droits de l'homme ou abus commis par les Casques bleus et la façon dont ceux-ci sont à étudier et traiter. Nous laissons de côté tout ce sujet lié aux des dérapages de certains membres des opérations de paix, dont nous sommes convaincus du caractère exceptionnel et non représentatif, et qui pour nous relèvent d'un épiphénomène à lier aux questions de criminalité et de discipline militaire et administrative. Toutes les armées, comme toutes les sociétés, ont compté en leurs rangs des criminels, et notre sujet n'est pas ici de traiter de ces déviances – qui ont fait l'objet d'une couverture massive dans la littérature académique et d'un effet de loupe grossissant dans bien des médias. En revanche, nous souhaitons étudier du point de vue systémique la façon dont l'organisation des Nations unies, et ses missions de maintien de la paix, entreprennent des actions de protection positive des civils pour répondre aux menaces de violence physique dans les zones de conflit. C'est là un sujet peu couvert et novateur.

Enfin, nous avons conscience que la « protection » peut tant être comprise comme l'acte de protéger, le processus, d'une part, ou la situation d'être protégé, l'état de protection d'autre part. Nous avons choisi de nous concentrer davantage sur la première acception, les actions entreprises pour protéger. Cela étant, pour juger de l'efficacité et de l'efficacités de ces dernières, nous avons bien entendu recouru à une mise en perspective avec les résultats et l'impact de ces actions sur le fait d'être protégé.

opérations de maintien de la paix, sur les actions des Casques Bleus face aux menaces, sur lequel réside selon nous l'aspect le plus novateur de la notion.

Etat de l'art et éléments de réflexion autour de la protection des civils

Très peu d'études ont été dédiées à la protection des civils par les opérations de maintien de la paix. Cette carence dans la recherche peut être symptomatique d'une certaine perplexité prévalant à l'égard de l'efficacité des Casques bleus en la matière. Il semble que les soldats de la paix ont déjà convaincu qu'ils étaient incapables de protéger les civils et de faire la différence dans la guerre, dissuadant la réflexion académique sur la question. Le développement d'une nouvelle doctrine et de nouvelles pratiques de protection des civils par les Missions de l'ONU s'est par ailleurs fait assez discrètement, de façon incrémentale, et peu publicisée.

En dehors des documents de doctrine et études commissionnées par l'ONU elle-même, comme la très exhaustive étude conjointe de Victoria Holt pour DPKO et OCHA³², la recherche académique s'est ainsi peu intéressée à la nouvelle inflexion qui a eu lieu aux Nations unies autour de la protection des civils dans les opérations de paix. Alison Giffen, du Stimson Center, a conduit un projet multidimensionnel traitant notamment des problèmes opérationnels que pose le mandat de protection sur le terrain. Hugo Slim s'est intéressé à l'évolution de la doctrine et de la pratique de l'ONU en matière de protection, en circonscrivant néanmoins beaucoup ses analyses à la dimension théorique et normative de l'évolution, se concentrant sur la norme, les changements institutionnels, la comparaison des règles d'engagement sur l'usage de la force, etc. Les études critiques sur le manque de prise en compte des populations et des données locales par les *peacekeepers* (Béatrice Pouligny, Séverine Autesserre), ont apporté des idées fécondes sur la raison des échecs des opérations de paix, liés aux perceptions des bénéficiaires, ou à la culture organisationnelle des intervenants.

Néanmoins, beaucoup d'études se restreignent à une approche descriptive démontrant que les opérations de paix onusiennes sont peu adaptées pour un mandat comme la protection des civils, n'ayant que trop peu de moyens et de capacités, et souffrant d'un manque de volonté politique. Celles-ci démontrent la faiblesse de l'institution, dans une vision assez pessimiste de ses renouvellements.

Nous souhaitons ici trancher avec la tonalité des études courantes sur les opérations de paix. En démontrant comment la protection des civils est montée en puissance à l'ONU, tant sur le plan doctrinal et conceptuel que pratique et opérationnel, nous offrons un contraste avec les études plus pessimistes et déterministes sur le sujet. Notre propos est de prouver le dynamisme et le changement qui s'est opéré autour du concept de protection des civils, et la façon dont les Missions actuelles gèrent ce nouveau mandat explicitement confié par le Conseil de Sécurité. Nous souhaitons ainsi répondre aux questions suivantes : la protection des civils serait-elle devenue un nouveau paradigme pour les opérations de paix ? Y aurait-il

³² DPKO/OCHA, *Protecting civilians in the context of UN peacekeeping operations: successes, setbacks and remaining challenges*, 2010.

une « culture de protection »³³ créée au sein de l'organisation des Nations unies, et une réelle évolution du point de vue pratique au sein de ses *peacekeepers* ? C'est là un premier ensemble de questions auxquelles nous répondons par l'affirmative, en démontrant comment la protection des civils incarne un concept central, légitimant, structurant et porteur pour l'institution. Dans cette démonstration, nous aborderons les nouvelles ambitions onusiennes et la façon dont est consacré ce nouveau concept de protection des civils dans l'enceinte des Nations unies.

Cependant, nous ne souhaitons pas encenser ces nouveaux développements normatifs au point d'affirmer naïvement que grâce à cette évolution, les Casques bleus sont en mesure de prévenir toute nouvelle crise de protection, et de répondre efficacement et sans faille aux massacres, aux viols et aux violences dans les conflits armés.

Dans un deuxième temps, nous éclairons le fonctionnement concret de la protection des civils et en analysons les ressorts pratiques. Au delà de l'état de la doctrine et pratique de protection des civils, et de ses faiblesses, nous cherchons en effet à fournir une explication approfondie et nuancée des dynamiques sous-tendant la pratique quotidienne. La spécificité de cette thèse réside alors dans l'analyse des mécanismes de l'organisation elle-même et tensions politiques sous-jacentes qui dessinent les contours de la pratique de protection des civils.

Ayant démontré les changements normatifs et organisationnels, et la consécration de la protection des civils dans la pensée et la pratique des missions onusiennes, nous interrogerons alors les raisons de la persistance de certaines carences. Si la norme de protection a été intégrée dans l'institution et est soutenue politiquement, qu'est-ce qui explique les défaillances et les variances dans la pratique des *peacekeepers* sur le terrain ? Quels sont les autres facteurs influençant la mise en œuvre de la protection des civils, en dehors de l'expansion conceptuelle autour de son idéal et de son principe normatif ? Il sera alors question de définir les facteurs et les dynamiques en jeu, influençant, encadrant, déterminant la pratique concrète de protection des civils sur le terrain, oscillant entre la torpeur passive de certains *peacekeepers* et le zèle extraordinaire de Casques bleus partant à l'offensive contre les groupes armés menaçant les populations. Deux dimensions seront alors privilégiées : la dynamique institutionnelle, organisationnelle et bureaucratique d'une part – ces atouts et contraintes de la machine onusienne et de ses rouages -, et la dynamique politique d'autre part, responsable tant des limitations d'action que des renouvellement positifs des postures de protection dans les Missions.

Ainsi, notre approche s'écartera des focales traditionnelles des auteurs qui ont travaillé sur les opérations de paix. Ces derniers se situent souvent entre « peace research » et projets émancipatoires censés offrir des recommandations pour améliorer les mécanismes existants.

³³ Secrétaire général des Nations unies, *Rapport sur la protection des civils en période de conflit armé*, S/2001/331, 30 mars 2001, §5

Ils ont souvent conservé le même angle – ou du moins les deux mêmes angles : (1) les opérations de paix sont-elles un succès ou un échec ? (2) quels sont les besoins pour assurer le succès – tels que la formation, l'équipement, les orientations, la logistique, etc. ? Les études se concentrent souvent sur les moyens logistiques de mieux mettre en œuvre la protection des civils, et mettent en relief ce qui manque pour expliquer l'échec – et moins ce qui existe, qui peut tout aussi bien expliquer l'échec. Aussi, peu d'auteurs interrogent les dessous de l'expansion du concept et de la pratique de protection des civils elle-même.

Les dimensions de l'analyse

La protection des civils est à la fois un idéal, une norme, un besoin, un programme, une politique et une action. Afin de prendre en compte ces différentes facettes, nous analyserons l'expansion normative et les modalités pratiques de la protection des civils dans les opérations de paix à plusieurs niveaux, selon plusieurs dimensions et dynamiques, et en prenant comme unité d'analyse différents acteurs.

La protection des civils comme concept émergent sera analysée dans son évolution depuis 1999 à deux niveaux : à New York, en amont au niveau des éléments de langage et de la conceptualisation de la protection au sein des décideurs des Nations unies ; et sur le terrain, au niveau des *peacekeepers* eux-mêmes et de leur mise en application multiforme de la protection des civils en termes de pratiques.

Les acteurs examinés dans ce changement autour de la protection des civils sont donc les suivants :

- sur le plan macro l'institution des Nations unies, étudiée comme forum politique des différents Etats Membres et bureaucratie. Ainsi, la protection des civils sera appréhendée comme objet normatif défini sur le plan stratégique et politique par les sphères new-yorkaises, aux conséquences durables.

- les opérations de maintien de la paix traitées comme organisations. Nous considérons les opérations des Nations unies, dites de chapitre 7, étant expressément chargées de protéger les civils selon leur mandat autorisé par le Conseil de Sécurité, et pouvant user de tous les moyens pour protéger les civils. L'opération de paix au Congo (la MONUC, rebaptisée MONUSCO en 2010) a ainsi traité la tâche et l'objectif de protection des civils dans son action. La mise en œuvre sur le plan tactique sera ainsi dévoilée.

- au niveau micro, les *peacekeepers* eux-mêmes, qui comprennent les soldats de la paix et les agents de la composante civile et policière. Nous élargissons donc l'analyse des seuls Casques bleus à toutes les composantes des missions intégrées des Nations unies, comptant tant des civils que des militaires. Le niveau opérationnel, individuel et quotidien de la pratique de protection, celui des exécutants à court terme, est ainsi éclairé.

Cette coupe est doublée d'une différenciation entre les approches stratégiques, opérationnelles et tactiques. En effet, le niveau stratégique permettra d'étudier la source des

évolutions politiques autour de la protection des civils dans les opérations de paix, au sein des Etats et au sein des enceintes des Nations unies. Le niveau opérationnel traitera des questions de l'exécution de la protection des civils au niveau du Secrétariat de l'ONU, gérant tant la doctrine de l'organisation, l'interprétation des mandats, la gestion des opérations, la détermination de la structure, du commandement et du contrôle des Forces, le processus de prise de décision, la formation et la préparation au déploiement, et la conduite et mise en œuvre des opérations. Au niveau tactique, ce qui se joue sur le terrain, loin du siège New Yorkais, et des forums politiques, prend toute son importance. Les données brutes quant à l'effectivité de la Mission, l'application des règles d'engagement et l'organisation des actions de protection sont alors précieuses.

Nous proposons d'étudier la protection des civils, tant dans sa théorie que dans sa pratique, sur le terrain. Nous prenons en effet le parti que les études fondées sur la seule rationalité instrumentale ou normative sont incomplètes, et que la seule démonstration de l'évolution normative du concept de protection des civils n'est que la base et la première étape de l'analyse. Le grand apport de cette thèse réside ainsi dans la documentation et l'étude des éléments quotidiens que la discipline a tendance à considérer comme peu importants ou non pertinents pour comprendre les questions au niveau macro³⁴. Comme Séverine Autesserre, au lieu de blâmer la façon dont les politiques sont formulées, les contraintes inhérentes de l'organisation, ou les attentes excessives de la population, je souhaite ouvrir une compréhension du détail des pratiques sur le terrain, poussant jusqu'aux confins de la sociologie et de l'ethnographie des *peacekeepers*.

Trois dimensions d'analyse sont par ailleurs exploitées : le normatif, l'institutionnel et le politique. L'expansion et la mise en pratique de la protection des civils par les opérations onusiennes relèvent en effet tant :

- d'une dimension normative, ayant vu le concept incarner une nouvelle norme internationale,
- d'une dimension institutionnelle, fondée sur l'intégration dans la culture organisationnelle et ses rouages systémiques de la protection des civils, et
- d'une dimension politique, où les jeux de pouvoir, d'influence et d'intérêts des Etats affectent la mise en application de la protection des civils par les *peacekeepers*.

Certes, j'analyserai les différents impacts possibles de la mise en œuvre du mandat de protection des civils, qu'ils soient positifs, contreproductifs, ineffectifs ou inefficaces³⁵. Cependant, au lieu de me prononcer de façon péremptoire sur le succès ou l'échec de la

³⁴ Séverine Autesserre, *Peaceland : Conflict resolution and the everyday politics of international intervention*, Cambridge University Press, 2014, 360 p.

³⁵ Cette typologie de quatre types d'effets possibles est inspirée des travaux de Séverine Autesserre, *Ibid.*

protection des civils par les opérations de paix onusiennes³⁶, je chercherai à déconstruire la pratique de protection des civils sur le terrain, afin d'en comprendre les modalités, les ressorts, les contours. Je ne traite pas ainsi seulement d'une idée ou d'un idéal, mais d'un construit institutionnel, social et politique au sein des Nations unies. La nouvelle intégration du mandat de protection des civils dans les opérations a en effet été consacrée, plus comme une obligation de moyens que de résultats cependant. Il y a alors un grand intérêt à étudier comment l'Organisation agit pour répondre à cette obligation de moyens.

C'est le produit organisationnel qui est à l'étude, et les facteurs qui influencent sa nature mouvante et dynamique. En effet, la pratique de protection relève, on le verra, d'un continuum immense de différentes postures et actions, de la présence dissuasive et passive des *peacekeepers* aux opérations offensives contre les groupes armés menaçant les civils. En explorant la dimension institutionnelle de la protection des civils, intégrée dans la culture organisationnelle et faisant par conséquent advenir un lot d'avantages et de contraintes bureaucratiques, puis la dimension politique, responsable des limitations comme des regains d'énergie dans la mise en œuvre de la protection des civils, j'explique ce qui détermine ces fluctuations dans la pratique.

Trois arguments sous-tendent ainsi cette thèse :

- (1) la protection des civils a été intégrée dans la culture organisationnelle des opérations de paix et s'est développée sur le plan normatif comme sur le plan pratique ;
- (2) le détail de la pratique de protection des civils est varié, et il est déterminé par les dynamiques institutionnelles d'une part et politiques d'autre part. L'institutionnel comme le politique agissent ainsi tant comme contraintes que comme moteurs de la pratique de protection sur le terrain ;
- (3) si la dimension institutionnelle assure souvent la stabilité et la régularité de la pratique onusienne de protection, la dimension politique peut quant à elle décider des inflexions majeures de la pratique de protection face aux contingences.

C - L'étude de cas : la MONUC/MONUSCO République démocratique du Congo

La République démocratique du Congo, déchirée à l'Est du pays par un conflit aux multiples ressorts, tant politiques, économiques et ethniques, accueille sur son sol la plus grande opération de maintien de la paix commandée par les Nations unies. Ses effectifs ont atteint jusqu'à 20 000 hommes, pour un budget annuel dépassant le milliard de dollars depuis plusieurs années. Depuis 15 ans, les Casques bleus y sont déployés pour maintenir la paix, et

³⁶ Mon argument n'est ainsi pas que le maintien de la paix serait inefficace, ou trop ambitieux, et qu'il ne devrait pas traiter de protection des civils vu les limites inhérentes de l'organisation. Bien au contraire, je suis ici le consensus académique selon lequel les opérations de maintien de la paix de l'ONU sont bienvenues, et indispensables pour la protection des civils dans les conflits les plus meurtriers et négligés.

parmi la quarantaine de tâches assignée à la Mission, la protection des civils constitue l'action centrale des *peacekeepers*.

Etablie en 1999, la Mission des Nations Unies au Congo (MONUC) a été en effet la deuxième opération officiellement chargée par le Conseil de sécurité de protéger les civils de menace de violence physique imminente, puis la première opération dont le mandat a fixé comme priorité absolue la protection des civils³⁷. Depuis octobre 2004, les Casques bleus peuvent utiliser « *tous les moyens nécessaires* »³⁸ pour y assurer la protection des civils, et depuis mars 2005, rechercher des tactiques spécifiques pour prévenir les attaques sur les civils et enrayer la capacité militaire des groupes armés qui continuent à utiliser la violence. En 2008, le Conseil de sécurité a décidé que : « la MONUC [...] aura pour mandat ce qui suit dans cet ordre de priorité: Protection des civils, du personnel humanitaire et du personnel et des installations des Nations Unies – (a) Assurer la protection des civils, y compris le personnel humanitaire, se trouvant sous la menace imminente de violences physiques, en particulier de violences qui seraient le fait de l'une quelconque des parties au conflit ». La Mission au Congo a alors incarné un véritable laboratoire des pratiques de protection des civils pour l'ONU. Ses personnels civils et militaires y ont développé de nouveaux mécanismes, des outils innovants et des activités variées pour mieux exécuter le mandat de protection, notamment suite aux différents échecs essuyés par l'opération dans les provinces de l'Ituri, du Nord-Kivu et du Sud-Kivu.

La MONUC a été remplacée par la MONUSCO en 2010, dont le mandat devait se concentrer davantage sur la stabilisation du pays, mais conservait la protection des civils comme tâche prioritaire. En 2013, la MONUSCO s'est vue confier un mandat exceptionnel et sans précédent, censé contribuer à la protection des civils : les Casques bleus ont ainsi été autorisés à mener des opérations offensives ciblées, y compris de façon unilatérale, contre les groupes armés responsables de l'insécurité.

Les défis de protection sont nombreux en République démocratique du Congo, tant du point de vue opérationnel que du point de vue logistique. Le terrain congolais est en effet difficile, alors que de nombreuses zones peuplées sont inaccessibles, contrôlées par des groupes armés qui se comptent par dizaines, et où les civils sont les victimes des exactions les plus terribles. Certains groupes armés, au-delà de maîtriser de vastes parties du territoire, ont pris à diverses occasions des capitales provinciales comme Bunia, Bukavu ou Goma. Les massacres, les viols de masse, les recrutements d'enfants ou les mutilations font l'objet de rapports réguliers, voire quotidiens. Le Congo incarne alors, par cette situation critique dans laquelle se trouvent les civils constamment menacés de violences, un terrain des plus pertinents pour étudier la façon dont les opérations de paix onusiennes gèrent leur mandat de protection.

³⁷ Conseil de sécurité, *Résolution 1794*, S/RES/1794, 21 décembre 2007.

³⁸ Conseil de sécurité, *Résolution 1565*, S/RES/1565, 1^{er} octobre 2004.

L'étude de cas présente alors tous les indicateurs potentiels d'une pratique de protection des civils prometteuse de la part de la Mission de paix. La MONUSCO y est dotée d'un mandat explicite encourageant des mesures précises de protection, de règles d'engagement permettant l'usage de la force pour protéger les populations, mais aussi dernièrement, d'une Brigade d'Intervention offensive et de drones. Perçue au sein même du Secrétariat des Nations unies comme l'opération la plus innovatrice et engagée en matière de protection des civils, la MONUC/MONUSCO représente ainsi l'exemple le plus abouti de ce que l'ONU peut offrir au regard de la protection des populations dans un environnement de conflit dans la période concernée de ces quinze dernières années. La MONUSCO est à l'avant-garde et annonce les évolutions les plus optimistes et susceptibles d'être développées pour tout le système de l'ONU. Terrain assez consensuel pour les Etats membres et le Conseil de sécurité, le Congo constitue ce laboratoire où les Nations unies peuvent développer le meilleur, aller le plus loin, grâce à cette quasi-unanimité des Etats sur la question.

II - La démarche du chercheur : une analyse systémique des discours et pratiques de protection nourrie d'une observation participante engagée

Evaluer la protection des civils sur le terrain requiert certainement d'aller au-delà des textes et des positions officielles. Les discours sont une chose, et il est bien sûr déjà encourageant que les Nations unies aient pris au sérieux les insuffisances du maintien de la paix pour sécuriser les populations – au moins doctrinalement. Les réalités de terrain sont néanmoins ce qui importe le plus pour les bénéficiaires et les victimes des conflits. Après avoir démontré l'évolution conceptuelle de la protection des civils au sein des Nations unies, il convient donc d'attester cette évolution dans les pratiques. Juger de la conformité des actions prises sur le terrain au langage public est ainsi essentiel, et cette thèse vise à aller au-delà des présentations et rapports de l'ONU.

L'étude des éléments de langage des institutions de l'ONU, des débats au sein de l'organisation, de la doctrine militaire des Etats membres et des contributeurs de troupes permettra la mise en place des premières hypothèses de recherche : le maintien de la paix a évolué pour assumer la tâche de protection des civils, et la MONUSCO confirmerait dans ses principes l'adaptation à de telles ambitions, dans un terrain susceptible d'atrocités du même ordre que celles de Srebrenica ou du Rwanda. Pour tester la validité de l'hypothèse au regard des actions effectivement conduites par les Casques bleus, ma démarche consiste à compléter les analyses textuelles par une observation réelle et situationnelle.

J'ai donc procédé dans ma recherche en plusieurs étapes, correspondant à trois dimensions de l'analyse : (1) l'analyse de ce que produit et prétend la machine onusienne, par diverses consultations et un premier terrain exploratoire comme observateur externe ; (2)

l'analyse et le test des mécanismes internes et externes dessinant la pratique de protection, par une intégration comme *peacekeeper* au sein de l'opération du maintien de la paix et l'observation participante du chercheur-acteur ; (3) l'analyse politique par un dernier terrain lors d'une période de haute intensité du conflit et d'une grande effervescence politique, puis de recul académique.

A - L'analyse de ce que fait et prétend la machine onusienne en matière de protection des civils : consultations et premier terrain exploratoire.

La première étape de la recherche fut celle des consultations « officielles » suivies d'un premier terrain d'observation. Le but était de rendre compte objectivement des pratiques mises en place et de la posture adoptée par la Mission de maintien de la paix au Congo.

Les recherches théoriques³⁹ ont été faites sur la base de lectures académiques et de consultation des sources disponibles à Paris, Genève et New York, ainsi que d'une première enquête exploratoire sur le terrain en République démocratique du Congo en 2011. De nombreux entretiens ont ainsi été menés auprès de différents types d'acteurs issus du monde académique, humanitaire, militaire, diplomatique, et onusien. Les acteurs humanitaires⁴⁰ ont souvent offert une vision critique de l'action de la MONUSCO tout en nourrissant la mise en perspective du concept de protection des civils, qui a sa propre définition pour les travailleurs humanitaires. Des contacts ont également été développés et des entretiens menés auprès du Ministère de la Défense en France⁴¹ et d'anciens Généraux et officiers ayant commandé ou participé à des opérations multinationales. Les missions permanentes auprès des Nations unies à New York ont partagé leurs positions sur la protection des civils dans les débats politiques, leurs réserves ou leurs préférences quant au concept théorique, et les négociations qu'il impliquait. De nombreux entretiens ont enfin évidemment été menés auprès du personnels de l'ONU, à Genève (juin et août 2011, mars-juillet 2015) et New York (novembre 2011 et mars 2014), ou sur le terrain en RD Congo (septembre-octobre 2011). Ont été consultés les anciens membres de la MONUC ou actuels personnels de la MONUSCO, et le personnel des agences et du Secrétariat de l'ONU⁴². De Goma à Kinshasa en passant par

³⁹ La consultation de centres de recherche tels que l'IFRI, le Stimson Center, le Security Council Report, ou le Pole Institute ont participé à la réflexion méthodologique et théorique.

⁴⁰ ONG telles qu'Oxfam, MSF, Médecins du monde, Human Rights Watch ou le Comité international de la Croix Rouge, et agences humanitaires des Nations Unies comme OCHA, UNHCR ou UNICEF.

⁴¹ Délégation aux Affaires stratégiques, Centre inter-armée de Concepts, de Doctrine et d'Expérimentation, Etat-Major de la Marine, Etat-Major des Armées

⁴² Le Bureau de coordination des affaires humanitaires, le Haut-Commissariat aux droits de l'homme, le Département des opérations de maintien de la paix, l'UNITAR, le Bureau du Représentant spécial sur les violences sexuelles, le Bureau des affaires légales, entre autres.

New York⁴³, tout le continuum impliqué dans les questions de protection des civils a été investi, du terrain très localisé au Quartier Général en passant par le siège des Nations unies.

Les recherches pratiques ont commencé avec un premier terrain exploratoire de deux mois à Goma et à Kinshasa à l'automne 2011. Il a été l'occasion de rencontrer divers acteurs, tant civils que militaires. Ces consultations m'ont donné l'opportunité de mieux appréhender et de me familiariser avec les structures mises en place par la MONUSCO pour protéger les civils, de mieux saisir leur genèse et leur fonctionnement, l'organisation interne de la mission, les défis rencontrés, et d'affiner mes connaissances sur les activités entreprises. J'ai ainsi pu être introduite par mes interlocuteurs à la réalité du processus organisationnel produit pour la protection⁴⁴ (bureaucratisation, chaîne de commandement, responsabilité, coopération et coordination), à la mise en œuvre de la protection (pratiques, habitudes, réactions des *peacekeepers*) et aux discours sur la protection (perceptions, sentiments et opinions sur ce nouveau mandat). Lors des divers entretiens, j'ai pu évoquer tant les dynamiques du conflit congolais, les mécanismes et innovations investies par la MONUSCO pour protéger les civils, que les expériences personnelles d'échecs et de réussites de protection, ou les relations avec la population ou les forces congolaises. J'étais alors « l'oreille extérieure », recueillant les explications des acteurs de terrain au sein de la composante civile⁴⁵ et de la composante militaire de la MONUSCO⁴⁶, ainsi qu'auprès d'acteurs extérieurs⁴⁷.

Par une observation informée, sur le terrain, j'ai ainsi analysé les pratiques dans leur mise en scène et leur mise en œuvre explicite et affichée. Ce premier et court terrain exploratoire m'a permis de mieux cerner les pratiques et d'appréhender les acteurs et structures de protection. Ce ne fut cependant que de façon exogène: j'étais alors cet "outsider", ce chercheur en sciences sociales à qui il fallait présenter cette image que l'on expose aux médias, au Conseil de Sécurité, ou aux équipes de New York lorsqu'elles viennent analyser les bonnes pratiques du terrain. Certes, certains interlocuteurs s'étaient ouverts sur leurs frustrations, mais de façon largement insuffisante pour éclairer mes recherches. Au mieux, les enquêtés m'aiguillaient, semaient un doute quant à la doctrine officielle, ou se bornaient aux difficultés "avouables", comme le manque de moyens et de capacités ou la difficulté de travailler avec des troupes multinationales. Je connaissais

⁴³ De même, j'ai assisté aux débats biannuels du Conseil de sécurité sur la protection des civils dans les conflits armés.

⁴⁴ En assistant à diverses réunions internes, comme celles du Cluster protection, du *Senior Management Team* ou les réunions information et sécurité d'OCHA.

⁴⁵ Chef du Bureau, sections Affaires politiques, Affaires civiles, Protection de l'Enfant, Droits de l'homme, Information Publique, Elections, Equipes de protection conjointes, UNPOL, Réforme du Secteur de la Sécurité, JMAC (*Joint Mission Analysis Center*), Conseiller Protection du Représentant spécial adjoint du Secrétaire général, Représentante spéciale adjointe du Secrétaire général.

⁴⁶ Chef d'Etat-major, Brigade Nord Kivu, G2 (information militaire), G3 (Plans), G4 (logistique), G5 (opérations), CIMIC (affaires civilo-militaires), membres des Forces Spéciales

⁴⁷ EUPOL, EUSEC, CICR, OCHA, UNICEF, UNHCR, Première Urgence, Care, Oxfam International, Heal Africa, NRC, Ambassadeur de France et Attaché de Défense français.

désormais les outils de protection créés par la MONUSCO, et de façon superficielle les processus de prise de décision institutionnels. Néanmoins, les informations récoltées demeuraient sans nul doute biaisées, fragmentaires et largement bienveillantes à l'égard des Nations unies. L'on m'avait globalement fait la publicité de la Mission ; les militaires avaient assuré intervenir lorsque les civils étaient sous menace de violence physique imminente, et les civils ne juraient que par la protection des civils comme priorité n°1 de leur travail.

Pour aller au-delà de cette analyse descriptive et distanciée, m'apportant assez d'éléments sur les outils et les actions objectives mises en place par la mission, je suis alors passée à une deuxième étape dans mon enquête.

B - L'analyse et le test les mécanismes internes et externes dessinant la pratique de protection: observation participante au sein de la Mission

La deuxième étape fut celle de l'observation participante et du test institutionnel et pratique sur le terrain. Pour mieux analyser les dynamiques organisationnelles dans la mise en œuvre du mandat de protection comme les contraintes politiques qui peuvent peser sur la mission, une observation participante approfondie, *in vivo* et *in situ* au sein de l'organisation a été menée à deux reprises. Aussi, un deuxième terrain analytique et approfondi était nécessaire pour interroger des acteurs plus difficiles d'accès (les forces de sécurité congolaises ou les groupes armés, les populations locales), dépasser le phénomène « langue de bois » en devenant un pair et donc un interlocuteur de confiance, voyager au-delà des quartiers généraux, dans les villages reculés de l'Est du pays accueillant des bases militaires de la MONUSCO, et observer comment la protection est mise en œuvre concrètement et quels facteurs dessinent ses contours.

A partir de février 2012, j'ai donc obtenu un poste à la MONUSCO, dans la section des Affaires civiles – une des dites sections substantives de la composante civile de la Mission. Par cette position et les tâches qui m'incombaient, j'ai pu mener une observation participante des plus intéressantes pendant 18 mois, en tant que personnel des Nations unies et de la MONUSCO cette fois, ce qui m'a permis de vivre la protection des civils par l'ONU de l'intérieur, comme une « insider ». Au quotidien, j'ai pu travailler sur la protection, dans la section phare en la matière puisque mes recherches avaient préalablement démontré que les Affaires civiles avaient de façon *ad hoc* le « lead » dans ce domaine à cette période. J'ai eu à comprendre et pratiquer la coordination avec les autres sections (Droits de l'Homme, Protection de l'Enfant, Affaires Politiques, Appui à la justice...), les militaires, les partenaires humanitaires et les acteurs locaux. J'ai activement participé, observé, critiqué, enquêté sur tous les outils de protection et contribué à leur définition et à leur fonctionnement, efficient ou non.

En premier lieu, j'ai contribué aux outils de protection, aux mécanismes de coordination et aux formations sur la protection des civils. J'ai participé aux réunions du SMT (*Senior Management Team*), de l'ISMT (*Integrated Senior Management Team*), du

SMGP (*Senior Management Group on Protection*), et du Cluster Protection. Cela m'a permis d'appréhender les rouages de l'organisation de la protection, les habitus professionnels, les inanités institutionnelles, les phénomènes de rétention d'information ou les tabous internes en matière de protection. J'ai de même utilisé, testé et travaillé avec les instruments de protection comme les Assistants de Liaison Communautaires chargés de renforcer le lien entre la population et les Casques bleus pour améliorer la sécurité des civils, les réseaux et les systèmes d'alerte communautaires.

En second lieu, j'ai pu conduire et diriger des missions de terrain : équipes de protection conjointe (dites JPT, « *Joint Protection Team* ») à Nyamilima/Ishasha et Nyanzale dans le Rutshuru, plusieurs missions d'évaluation conjointes (dites JAM, *Joint Assessment Mission*) à Remeka et Katoyi suite aux massacres de Hutus des Rahia Mutomboki, ou missions de suivi dans les camps de déplacés de Munigi-Kanyarucinya aux portes de Goma pendant la crise du M23. J'ai contribué à l'écriture des rapports de ces missions, à l'élaboration des recommandations, et au suivi. Me rendre dans les villages les plus reculés du Congo et séjourner dans les bases militaires de la MONUSCO, m'entretenir avec les bénéficiaires et ce à tous les niveaux (déplacés et victimes; simples habitants, autorités locales, représentants de la société civile, forces de sécurité de l'Etat, groupes armés, enfants) furent autant d'occasions précieuses pour approfondir l'analyse. De tels échanges auraient été impossibles sans ce cadre. Dans ces missions, nous disposions de personnels parlant le swahili, le lingala ou le kinyarwanda pour interagir avec les locaux, et de l'encadrement sécuritaire avec nos escortes – ce qui s'est avéré ne pas être des plus inutiles à plusieurs reprises⁴⁸. Les habitants partageaient leur expérience des attaques, racontaient leurs maisons brûlées, les gens tués devant eux, les corps qu'ils ont eu à enterrer, leurs déplacements dans la forêt, leur enrôlement forcé, les viols et les pillages, les mutilations d'adultes et d'enfants, les femmes enceintes éventrées et leur fœtus massacré... Ils partageaient leurs attentes, leur confiance ou leur déception envers la MONUSCO, presque toujours considérée comme le seul acteur de protection potentiel à qui la population peut demander un soutien, alors qu'elle ne compte plus sur les forces de sécurité nationales. Sur place, j'ai pu témoigner des réflexes et automatismes des populations, qui en cas de menace se concentrent autour des bases de la MONUSCO. J'ai aussi pu observer l'efficacité ou l'inefficacité de la présence des *peacekeepers*, certains déployant des Forces de réaction rapide pour s'interposer entre des groupes armés et des civils, d'autres demeurant passifs. J'ai mis en place des plans de protection avec les Casques bleus, écouté leurs préoccupations et partagé ou désapprouvé leur aveu d'impuissance. J'ai ainsi eu l'occasion de me poser les mêmes questions qu'eux : comment continuer à préserver le caractère civil des camps de déplacés tout en assurant leur protection ? Comment agir quand les groupes armés en question n'ont ni uniforme ni signe distinctif, et sont parfois des enfants de la communauté ? Comment interagir avec des communautés aveuglées par la haine d'une autre ethnie, victimes elles-mêmes d'atrocités et

⁴⁸ A Remeka, nous nous sommes vus entourer par une population menaçante et infiltrée par des Mai Mai armés de machettes lors de nos entretiens, alors que le représentant de la société civile venait nous accuser publiquement de donner des armes aux FDLR qui agressent la population de la zone. A Nyakakoma, des Mai Mai ont attaqué le village contrôlé par les FDLR où nous nous trouvions pour nos entretiens et les Casques Bleus nous ont évacués en urgence.

prêtes à répéter celles-ci à l'égard d'autres groupes ? Comment organiser des médiations et des mécanismes de résolution de conflit au sein de communautés dénuées de chefs ? Comment surmonter les difficultés d'accès à tous ces villages souffrant des incursions des groupes armés ?⁴⁹

De plus, ma présence sur le terrain en tant que personnel de la MONUSCO m'a permis de bénéficier d'une autre source non négligeable : les discussions informelles, avec les acteurs de protection et les travailleurs humanitaires, révélant leurs états d'âme, leurs auto-critiques, leur quotidien et leurs « habitus ». Tout cet « à côté », hors des tâches qui m'incombaient dans le cadre de mon poste, tout ce méta-professionnel quotidien a été véritablement essentiel et précieux pour nourrir de façon constructive, analytique et critique mes recherches. En outre, l'accès aux informations sensibles de l'organisation, comme dans le domaine militaire, s'est fait au titre d'un très long investissement, lors duquel il a fallu construire la confiance de collègues civils et militaires et des interlocuteurs tiers. Etre considéré comme acteur interne et donc pouvoir bénéficier d'une information fiable, s'intégrer dans des réseaux d'échanges d'information (dans un environnement pourtant absurde bloqué par un partage minimal des données), s'immiscer dans des conversations, se fait sur le long terme, notamment dans un environnement onusien où la rétention d'information est difficile à déjouer.

Enfin, vivre à Goma lors d'une période si intense a été essentiel, notamment le fait d'expérimenter l'insécurité croissante et la peur, en tant que civil, d'être attaquée par les rebelles ou d'être touchée par une bombe. Testant moi-même les mécanismes de protection onusien lorsque seule dans ma maison, cernée par des groupes armés échangeant des coups de feu, j'ai pu essayer la frustration de n'avoir personne prenant mon appel au secours à la radio au sérieux, ou celle de connaître mes proches se faire tirer dessus sans être secourus par des Casques bleus. Alors que je pensais être déployée dans un environnement de « stabilisation » relativement calme, j'ai été le témoin d'un renversement extrême de situation où j'ai assisté à la création du nouveau groupe rebelle M23, la prise de Goma par celui-ci en novembre 2012, l'évacuation catastrophe de la MONUSCO et des humanitaires, le retour du personnel, le changement de mandat et le déploiement de la Brigade d'Intervention en 2013, qui ont tous constitué des expériences uniques pour apprécier le sentiment de protection ou de vulnérabilité en présence des Casques Bleus. De tels événements m'ont offert la focale la plus riche pour expérimenter et évaluer la stratégie de protection des civils par l'ONU, le poids politique pesant sur les décisions de l'institution, ou les forces et faiblesses de la machine bureaucratique. Ils m'ont aussi permis de partager la frustration en tant que membre des Nations unies, le sentiment d'impuissance, bien que toute dédiée à vouloir faire de mon mieux pour faire protéger les populations.

⁴⁹ Les prises de décision *ad hoc*, voire l'amateurisme ou la débrouille dans un environnement si difficile d'accès ont ainsi été mis en relief par l'expérience et l'observation directe de la mise en œuvre de protection des civils.

L'observation sociologique du fonctionnement interne de l'organisation m'a permis d'écarter des hypothèses souvent relayées par la littérature sur le maintien de la paix, comme l'idée selon laquelle la principale contrainte minant les possibilités de protection serait le manque de moyens matériels. Mon approche dépasse ainsi cette classique et facile explication souvent mise en avant par la recherche. Si cette limite n'est pas inexistante, c'est selon mon analyse loin d'être l'unique explication des carences de protection. Il s'agit là d'une contrainte mise en avant par l'ONU et constituant un prétexte facile, reconnu et utile pour une organisation défendant son existence et sa légitimité. De la même façon, j'ai pu recontextualiser toutes mes lectures, et me rendre compte que les succès et échecs prétendus en termes de protection étaient politiquement et institutionnellement manipulés et romancés. Je me démarque ainsi de ce qui s'écrit si souvent pour justifier les insuffisances des Nations unies en prétextant le manque de moyens et d'hommes : cette défense organisationnelle symptomatique (similaire à celle qu'un gouvernement utiliserait pour justifier par le manque de budget son échec dans une politique publique) arrive à être pleinement intégrée par la pensée majoritaire, les médias et certains chercheurs. Je ne nie pas ici qu'il y ait un besoin criant d'augmentation des capacités, ayant moi-même constaté le manque de pneus à Goma paralysant les voitures de la Mission, ou les délais de plusieurs semaines pour qu'un membre du personnel reçoive une chaise, un bureau ou un ordinateur. Je prends cependant le parti que beaucoup plus peut être fait sans davantage de moyens, et c'est là une hypothèse que je tiens à tester dans mon analyse. Ce sont en effet davantage les facteurs institutionnels et politiques, et non logistiques, qui sont selon moi décisifs dans l'action de protection des civils.

De l'intérieur, j'ai en effet pu attester des facteurs influençant la pratique. Ne me contentant plus de « l'output » ou produit officiel de l'organisation, j'ai cherché à identifier les différents éléments jouant dans la formation effective de toute pratique de protection des civils, qu'il s'agisse de négociations politiques, de blocages bureaucratiques, de préférences individuelles des agents, ou autre. J'ai par ailleurs procédé à un test du système sur le plan local et micro-analytique, en expérimentant des tentatives de protection. Souhaitant par exemple isoler le facteur « bonne volonté/engagement de l'agent », j'ai pu utiliser le système pour essayer de faire advenir un objectif de protection que je m'étais fixé. J'ai ainsi pu prendre le parti de faire mon possible pour protéger les habitants de Remeka et Katoyi ciblés par des actes de nettoyage ethnique depuis plusieurs semaines, et ainsi pu faire l'expérience de tous les rouages par lesquels le système rend la chose possible ou non. En étant à l'intérieur des murs de l'enceinte des Nations unies et en ayant quitté la sphère publique du spectacle officiel et de la démonstration, je suis ainsi en mesure de révéler le fonctionnement de la machine onusienne et les dessous des prises de décision. Par un aller-retour constant entre la casquette du chercheur « neutre » et indépendant à l'affût d'explications de la réalité, et celle de la praticienne des Nations Unies recherchant des solutions et des voies dans son travail quotidien de protection des civils, j'ai ainsi exploré les possibilités de l'organisation, en vérifiant moi-même si la machine permet effectivement la protection des civils souhaitée, en ayant en main l'accès à certaines ressources de la mission. Portant les couleurs des Nations unies, et expérimentant l'hostilité des communautés ou des groupes armés, j'ai à la fois

participé aux tentatives d'amélioration de la protection et à ses outils principaux, et partagé l'impuissance en la matière à une échelle très significative. J'ai alors pu remarquer le poids, tant potentiellement positif que négatif, des forces institutionnelles et dynamiques bureaucratiques ainsi que des interférences et politiques sur la pratique de protection.

C - Maturité de la recherche et analyse politique : dernier terrain en période de « sur-politisation » et prise de recul académique

La troisième étape fut celle de la maturité par le recul et l'analyse politique et académique. Ayant quitté temporairement la Mission après l'évacuation pour me consacrer à une période d'analyse et d'écriture et pour prendre un certain recul sur des événements émotionnellement vivaces, je suis ensuite retournée six mois au Congo comme membre des Nations unies afin de clôturer ma récolte de données. J'eus la chance de voir coïncider cette période avec la négociation et la mise en place du nouveau mandat et avec le déploiement de la Brigade d'Intervention chargée de neutraliser les groupes armés par des opérations offensives – révolution ô combien historique, véritable « précédent », quoiqu'en dise la résolution qui l'autorise. Il s'agissait là d'une période d'intenses négociations et de visibilité politique pour l'opération de maintien de la paix. Ce fut l'opportunité d'être le témoin immédiat de l'émergence d'un nouveau type de maintien de la paix offensif, que seule une volonté politique renouvelée avait pu permettre. Intégrée dans une mission où j'étais devenue « partie au conflit », essayant les pierres de la population lasse d'attendre nos actions⁵⁰, et craignant la menace des groupes armés pour lesquels j'étais moi-même une cible légitime, j'ai de même eu l'opportunité de pleinement concourir et participer au changement de focale dans la protection. Alors que de nombreux auteurs pointent le manque de formation des soldats, j'ai notamment été chargée de la formation en « protection des civils » et droit humanitaire pour des centaines de nouveaux Casques bleus de la Brigade d'Intervention, et j'ai pu directement évaluer leur connaissance du mandat et leur inclination à l'appliquer. J'ai de même été traversée par toutes les questions que posaient cette nouvelle posture offensive, dans mon travail quotidien, la redéfinition des plans de travail de ma section, et les réflexions échangées avec mes collègues onusiens sur notre nouveau rôle et nos incertitudes.

Cette troisième étude de terrain, que j'ai pu mener encore en tant qu'analyste et acteur, m'a permis de palper de façon tangible les ressorts politiques du maintien de la paix et des questions de protection. J'ai notamment été plus sensible dans mes observations, face à l'arrivée de sénateurs américains à Goma, à la présence de forces spéciales américaines en

⁵⁰ De véritables chasses à l'homme contre les personnels de la MONUSCO ont été menées par la population au Nord Kivu. La société civile a en août 2013 donné un ultimatum à la mission pour lancer ses opérations offensives, menaçant la mission de retirer son soutien dans le cas contraire et de prendre des mesures pour la faire quitter le territoire. A plusieurs reprises, j'ai été appelée à rejoindre la base des Nations Unies en urgence, suite aux émeutes de Gomatriens contre la MONUSCO.

Ouganda. J'ai pu comprendre l'égarement des personnels de terrain face aux manipulations et instructions dénuées de toute explication provenant de New York, isolant les membres de la Mission auxquels échappait la vision globale en marche. Pour parfaire mes analyses, plusieurs semaines ont ainsi été nécessaires à mon retour de terrain en septembre 2013, pour prendre le recul d'un analyste autonome et pour me livrer à une analyse écrite et approfondie de ce que j'avais observé et vécu. Reprendre une démarche de chercheur a été facilité par le partage d'expérience avec le monde académique qui m'a été offert à Sciences Po et à la *Harvard Kennedy School of Government*. Etre « fellow » au *Carr Center for Human Rights Policy* et en charge du nouveau groupe d'étude sur le maintien de la paix a été l'occasion de partager ces expériences et de mieux les intellectualiser et les contextualiser. Echanger avec d'autres praticiens et académiques sur la question, avec les diplomates de *Tufts*, ou les chercheurs de Harvard comme Kathryn Sikkink ou Graham Allison a été décisif pour inclure ma connaissance des dynamiques locales et internes aux Nations unies aux ressorts politiques plus globaux. Mener de nouveaux entretiens au Ministère de la Défense français ou au siège de l'ONU à New York, après avoir été personnel de la MONUSCO fut une expérience totalement différente. Forte de ma familiarité aux réalités de terrain, et gagnant en légitimité pour avoir « fait partie de la famille » des Nations unies, les informations qui m'ont été partagées ont été différentes – les aveux d'impuissance, de désaccords ou d'hésitation plus nombreux au sein du Secrétariat de l'ONU, ou les confessions de manipulation politique au sein des gouvernements.

Ces trois paliers, ces trois moments de la recherche et ces trois focales me permettent de présenter aujourd'hui le fruit d'une recherche exhaustive et unique. Toutes ces dimensions de mon travail de doctorat produisent une approche proprement unique, fondée sur cinq ans de recherches intenses, riches et inédites, dont une expérience de deux ans en zone de guerre en tant que *peacekeeper*. Peu de travaux peuvent prétendre avoir été nourris par un tel investissement, académique, professionnel, personnel et émotionnel. Partant des textes, des mandats et des positions officielles des Nations unies, l'objectif de l'observation participante a été de me rendre compte personnellement des modalités de mise en œuvre, des limites et des frustrations au sein de l'institution. Trois différentes enquêtes ont été menées au Congo, un terrain difficile du fait de la persistance du conflit et de l'insécurité, et difficilement accessible logistiquement pour tout chercheur. Cette observation participante de près de deux ans m'a permis d'accéder à des documents rares ou confidentiels, d'être au plus près du conflit au Nord Kivu, témoin des combats, de la fuite et de la terreur des civils dans les forêts les plus reculées d'Afrique centrale et de l'action des Casques bleus sur un théâtre d'opération plus que volatile.

Cette phase d'observation a été chronophage et très exigeante en matière d'investissement personnel. Isolée dans un terrain où l'accès à l'eau et l'électricité était rare, chroniquement malade du fait des conditions sanitaires au Congo, j'ai aussi été émotionnellement touchée par le fait de vivre en première ligne les combats, les bombardements et l'évacuation catastrophe des Nations unies, de me sentir personnellement menacée par la violence des groupes armés contre les civils, ou personnellement responsable

de la sécurité des civils lorsque des Congolais m'appelaient pendant les bombardements, me suppliant de les « protéger ». Cet engagement, face aux exigences exceptionnelles du terrain, ainsi que la densité et la richesse passionnante du sujet à l'étude, ne révèlent que l'ampleur du travail accompli et l'intérêt précieux de cette thèse. Cette dernière offre des vues inédites, nourries par une réflexion de chercheur internationaliste et l'observation empirique d'un ancien membre des Nations unies.

Cette position et cette démarche constituent la base idéale pour cette thèse, puisque je me concentre sur le renouveau des efforts institutionnels de l'ONU plus que sur la mesure de leur impact. Mon objet est le système des Nations unies, et je pose la question suivante : les opérations de maintien de la paix des Nations unies sont-elles plus enclines à protéger les civils ? Le parti-pris est certes critiquable, puisqu'il marginalise la question de l'impact réel (les populations sont-elles mieux protégées ?). Si j'aborde en partie la question⁵¹, j'assume que mes recherches se concentrent sur l'évolution organisationnelle, cherchant à savoir si le système est engagé dans une meilleure pratique ou non, et quels sont les facteurs institutionnels et politiques définissant, limitant ou stimulant cette pratique. Les Casques bleus protègent-ils les civils ? Comment le font-ils ? Pourquoi échouent-ils ou réussissent-ils selon les circonstances ? Voilà autant de questions auxquelles il n'a pas été apporté de réponses compréhensive et pratique.

Cette thèse se veut informative sur les rouages les moins évidents des Nations unies, et pratique. Le parti-pris est en effet d'aller au-delà de l'étude théorique et normative autour de la protection des civils. Certes, nous aborderons les analyses liées à l'émergence de normes, à la sociologie de l'institution et aux grilles politiques de compréhension du maintien de la paix. Notre apport réside néanmoins tout particulièrement sur l'éclairage des mécanismes au niveau local et quotidien des opérations de maintien de la paix prenant des décisions et adoptant des comportements divers face à des crises de protection.

Ce travail de documentation et d'analyse s'appuie sur trois ans d'investigations comme chercheur extérieur, dix-huit mois d'observation participante soit plus de 3000 heures au total, 102 entretiens approfondis, des dizaines de documents clefs, parmi lesquels de nombreux matériaux internes à l'organisation. Par un aller-retour constant entre approche déductive et inductive, j'érige mon analyse systémique sur la base de l'observation participante particulière. Mes hypothèses ont été sans cesse retravaillées, reformulées et

⁵¹ Toute tentative exhaustive d'apporter une preuve quantitative quant à l'impact de protection à l'échelle de la population congolaise reste prématurée dans une région comme l'Est du Congo. Ayant été chargée de lancer un projet de sondage de population à l'Est du Congo sur les perceptions de la sécurité et de la protection, j'ai pu moi-même réaliser qu'il était impossible, dans un pays qui n'a pas mis en place de recensement depuis 30 ans et où les cartes ne représentent qu'approximativement et partiellement les villages congolais, de mettre en place de telles évaluations de façon sérieuse et crédible. Le projet, soutenu par l'Université de Harvard, était toujours en attente fin 2013, et les chercheurs de Harvard ont reconnu que toute tentative de sonder les populations (autour des bases de la MONUSCO, comme ce fut prévu) donneraient des résultats largement biaisés.

testées sur la base des conclusions de terrain et des analyses plus globales de l'action des Nations unies.

Le travail de recherche a été confronté à un véritable défi, au vu de la sensibilité du sujet, et de la nature de l'organisation, emprunte d'une culture de secret et de confidentialité, et d'une rétention d'information frappante. La plupart des personnes qui ont été interviewées ont ainsi exprimé leur volonté de rester anonyme, du fait des risques professionnels, voire personnels qu'ils encouraient en partageant certaines informations sensibles. De la même façon, de nombreux documents qui ont pu être accédés ont pour nombre d'entre eux une nature confidentielle, et ne pourront être cités en tant que tels. Il sera souvent mentionné dans cette thèse des informations issues d'entretiens, d'observations participantes et observations de terrain, mais mes citations et références précises seront restreintes aux entretiens officiels et aux sources publiques. A certains moments de cette thèse, je me suis permise d'évoquer des idées ou remarques que j'attribue à « de nombreux interlocuteurs », lorsqu'elles constituent des commentaires relayés et utilisés fréquemment par plusieurs sources.

Les prochains chapitres développeront tant l'expansion conceptuelle et pratique de la « protection des civils », et analyseront donc les contours de la pratique.

La Partie I de cette thèse est consacrée à l'expansion conceptuelle et pratique de la protection des civils par les opérations de paix de l'ONU, présentée de façon objective et descriptive. Le chapitre 1 étudie le développement sur le plan normatif et discursif du concept de protection des civils aux Nations unies, de façon générale et systémique, et en particulier pour la Mission de paix déployée en République démocratique du Congo. Il est l'occasion de l'analyse des résolutions, règles d'engagement, documents de doctrines et écrits officiels sur la protection des civils. Le chapitre 2 détaille les nouvelles pratiques, actions, outils et postures créées et adoptées par les *peacekeepers* civils et militaires de la MONUSCO pour protéger les civils.

Les Parties II et III proposent ensuite une analyse critique de ce développement de la protection des civils à l'ONU.

La Partie II est dédiée à l'analyse de la dimension institutionnelle. Les chapitres 3 et 4 qui la composent font état de l'intégration organisationnelle positive dont a fait l'objet la protection des civils dans le système des Nations unies, et des limites et contraintes que cette nouvelle emprise institutionnelle a pu créer pour la pratique.

La Partie III est quant à elle consacrée à la dimension politique. Le chapitre 5 présente les limitations posées par les intérêts et enjeux politiques sur la pratique de protection, alors que le chapitre 6 met en lumière des moments clefs où le politique a au contraire dynamisé cette pratique, et poussé les opérations de paix vers une action plus zélée et engagée de

protection des populations. Une analyse du relais opéré entre les dynamiques institutionnelles et politiques, toutes deux centrales dans la compréhension des contours de la pratique de protection des civils, y est également apportée.

Ainsi, il est espéré que cette thèse permettra de mieux saisir l'évolution normative réelle qui s'est opérée aux Nations unies autour de la protection des civils, devenu concept fédérateur, objectif légitimant et paradigme fécond pour le maintien de la paix – mais aussi d'identifier les différents points d'entrée, tant institutionnels que politiques, qui sont potentiellement exploitables si l'on veut influencer la pratique et obtenir une responsabilisation réelle et précise de l'ONU autour de la protection des civils.

Partie 1. L'institutionnalisation de la protection des civils de New York au Congo : expansion conceptuelle et pratique d'un nouveau paradigme à l'ONU

La protection des civils a fait l'objet, depuis 1999, un développement et une institutionnalisation remarquables au sein des Nations unies, tant en théorie qu'en pratique.

Sur le plan discursif et conceptuel en effet, l'Organisation a procédé à une refonte de sa position sur la protection des civils par les opérations de maintien de la paix. A la lumière des leçons apprises des années 1990, des développements généraux sur les enjeux de protection dans les milieux légaux, humanitaires et militaires, et de l'effervescence doctrinale qui a affecté l'ONU face aux nouveaux défis des conflits contemporains, le concept de « protection des civils » a connu une expansion et un développement sans précédent. Le Conseil de sécurité et l'Assemblée générale ont reconnu le principe de façon croissante et se sont engagés à inscrire la protection des populations dans le mandat des Missions de maintien de la paix. Le Secrétariat, par son investissement, a participé à l'essor et à l'approfondissement du concept, qu'il a défini dans ses modes opératoires afin de fournir des orientations de plus en plus précises aux opérations. Sur le terrain, des missions comme la MONUC, puis la MONUSCO en République démocratique du Congo, se sont vues attribuer des mandats engagés, dans lesquels la protection des civils est devenue la priorité pour les *peacekeepers*. La Mission en RDC a ainsi été assortie d'un concept d'opérations et de règles d'engagement prometteurs, dans un environnement de conflit où les civils sont quotidiennement menacés de graves violations du droit humanitaire, et où les atrocités font rage.

Sur le plan pratique, un tel engagement a été confirmé. La protection des civils dans les pratiques de la MONUC et de la MONUSCO a fait l'objet d'une hyperactivité prolifique et ostensible. Toutes les composantes de la Mission y sont dévouées au mandat de protection. Des outils et des mécanismes spécifiques ont été développés par les civils de l'opération, afin d'améliorer l'analyse des besoins de protection et de renforcer les capacités de réponse de l'ONU. Les militaires ont quant à eux démontré qu'ils pouvaient exploiter un pan immense de pratiques opérationnelles pour protéger les civils, de la présence dissuasive, synonyme d'une posture préventive et plutôt passive, jusqu'aux opérations robustes et offensives, dans lesquelles les Casques bleus ont ciblé les groupes armés, neutralisant de fait les menaces pesant sur la sécurité des populations.

Chapitre I - La protection des civils dans les discours : développement et normalisation institutionnelle du concept

Il paraît difficile, voire incongru, d'imaginer que la protection des civils serait apparue aux Nations unies comme un nouvel objectif, une innovation parfaitement insolite et inattendue. Les Nations unies n'ont certainement pas pour seul but de préserver l'équilibre, la paix et la sécurité internationale entre les Etats-membres. Il suffit de considérer quelques données factuelles pour constater que la protection des populations constitue un dessein originel pour l'institution. La Charte de l'ONU elle-même énonçait en 1945 le propos de l'organisation de façon claire et ambitieuse : « préserver les générations futures du fléau de la guerre »¹. La coopération internationale y est de même vue comme pouvant être atteinte « en développant et en encourageant le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous »². Ainsi, la protection des individus est bien inscrite de façon inhérente et consubstantielle à l'ONU, en tant qu'objectif, si ce n'est en tant que raison d'être. Brian Urquhart, ancien Sous-secrétaire général des Nations unies, définissait ainsi le rôle de l'organisation : « Surveiller en permanence l'état de paix, de sécurité et de stabilité dans le monde, rechercher des solutions pacifiques, arbitrer les différends, anticiper ou prévenir les conflits, *assurer la protection des faibles* et, en tant qu'autorité, gérer les agresseurs ou ceux qui pourraient être des agresseurs »³. Ainsi, la protection des civils n'est pas une préoccupation qui serait apparue tardivement après les drames du Rwanda ou de Srebrenica, où les Casques Bleus se sont vus incapables d'empêcher un génocide. Elle a en réalité toujours été un dessein majeur, implicite dès le début des opérations du maintien de la paix (OMP) déployées par l'organisation.

Le concept a néanmoins émergé de façon explicite grâce au concours de développements préliminaires et parallèles, à la fois au sein des Nations unies et dans d'autres enceintes de réflexion et d'action comme le milieu du droit, de l'action humanitaire et de la doctrine militaire (A). Sa reconnaissance et son intégration dans l'institution onusienne a été consacrée par les différentes instances décisionnelles et exécutoires de l'ONU (B), jusqu'à y apparaître dans les mandats concrets des opérations de paix comme la MONUC et la MONUSCO, illustrant ce développement normatif et discursif (C).

¹ Charte des Nations unies, Préambule.

² *Ibid*, Article 1.

³ Brian Urquhart cité dans A. Roberts et B Kingsbury, *United Nations, Divided World*, Oxford, Clarendon, 1995, p. 95. « *keep a permanent watch on the state of peace, security, and stability around the world, seek peaceful solutions, mediate disputes, pre-empt or prevent conflict, assure the protection of the weak, and deal authoritatively with aggressors or would be aggressors* » (trad. de l'auteur)

A - La protection des civils dans son contexte conceptuel : les développements préliminaires et parallèles

1) Les développements préliminaires : les évolutions et turbulences dans l'histoire du maintien de la paix de l'ONU

a) La protection dans les origines du maintien de la paix

Les premières opérations de maintien de la paix de l'ONU, déployées à partir de 1948⁴, se sont vues conférer comme fonction principale la garantie et la préservation de l'ordre, que ce soit par la surveillance d'un cessez-le-feu, l'interposition entre les parties ou la mise en place et la supervision d'une zone-tampon. L'absence de violence, son évitement ou du moins sa réduction maximale entre les Etats parties au conflit, ont ainsi constitué la focale principale du maintien de la paix. Observant et surveillant les cessations des hostilités, les opérations de maintien de la paix se sont posées comme intermédiaires entre l'Inde et le Pakistan (UNMOGIP depuis 1949), l'Égypte et Israël (UNEF I en 1956), l'Arabie Saoudite et les Emirats Arabes Unis au Yémen (UNYOM entre 1963 et 1964), les communautés grecques et turques de Chypre (UNFICYP depuis 1964), l'Iran et l'Irak (UNIMOG entre 1988 et 1991), ou l'Irak et le Koweït (UNIKOM entre 1991 et 2003)⁵. Toutes ces missions relèvent de ce que l'on peut définir comme le « maintien de la paix traditionnel », ou la première génération des opérations de maintien de la paix, incluant les missions d'observateurs et les missions de supervision de cessez-le-feu⁶. Elles répondent aux premiers principes du maintien de la paix posés Dag Hammarskjöld, Secrétaire général des Nations unies de 1953 à 1961 : le consentement des parties⁷, l'impartialité, et l'utilisation minimale de la force réduite a priori à la légitime défense

Cependant, au-delà de cet aspect inter-positionnel, Siobhán Wills démontre que dès leurs origines, la protection des civils était inhérente aux opérations de maintien de la paix⁸. Sans être explicitement mentionnée en tant que telle, elle pouvait être comprise comme étant incluse dans les concepts de défense du mandat et de légitime défense. La protection des civils pouvait de fait être atteinte par l'utilisation de stratégies inter-positionnelles, les zones menacées pouvant être déclarées sous protection des Nations unies, défendables avec

⁴ En 1948, l'Organisme des Nations unies chargé de la surveillance de la trêve en Palestine a été la première opération de maintien de la paix (non armée) déployée par les Nations unies. Conseil de sécurité, *Résolution 50*, S/RES/50, 29 mai 1948.

⁵ Pour une liste exhaustive des opérations de maintien de la paix de l'ONU, voir le site <http://www.un.org/en/peacekeeping/operations/> [consulté le 10 décembre 2013]

⁶ Pour une typologie exhaustive, voir William J. Durch (ed.), *Twenty-first century peace operations*, Washington D.C.: United States Institute of Peace, 2006, 660 p.

⁷ Ces opérations étaient déployées avec le consentement des parties au conflit, et souvent sur l'appel explicite inclus dans les accords de paix ou de cessez-le-feu.

⁸ Siobhán Wills, *Protecting Civilians: The Obligations Of Peacekeepers*, Oxford : Oxford University Press, 2009, 320 p.

l'utilisation de la force minimale⁹. C'est là la première pratique onusienne visant à protéger les civils. Ce fut ainsi que l'ONUC, déployée en 1964 au Congo, a pu intégrer d'une certaine façon la protection de civils. Certes, dans un premier temps, le Secrétaire Général Hammarskjöld préféra préconiser le retrait des *peacekeepers* comme seule option possible face à l'intensification de la guerre civile. Les Casques Bleus étaient alors dans une situation impossible, déchirés par la contradiction insurmontable entre les trois principes cardinaux du maintien de la paix et la nécessité morale de protéger la population, ne pouvant ni agir, ni rester passifs¹⁰. Cependant, Hammarskjöld autorisa finalement l'utilisation de la force pour s'interposer et stopper les massacres sur le terrain, au Kasai et au Katanga, le justifiant par l'impérieuse nécessité d'agir pour protéger les civils: « l'interdiction de l'intervention dans les conflits internes ne peut être considérée comme s'appliquant au meurtre insensé des civils ou aux combats issus d'hostilités tribales »¹¹. Ainsi, déjà dans les années 1960, les Casques bleus de l'ONUC ont contribué à protéger 35 000 civils dans les camps et les zones protégées¹².

b) L'interventionnisme accru de l'après guerre froide

La visibilité d'une telle préoccupation s'est par la suite accrue après la guerre froide, avec la multiplication et le nouveau dynamisme des opérations de maintien de la paix onusienne dans les années 1990 d'une part¹³, et l'émergence de l'idée de sécurité humaine d'autre part.

Dans un contexte où la conflictualité évoluait sensiblement, avec de plus en plus de guerres intra-étatiques affectant voire ciblant les civils, les missions se sont ainsi diversifiées et complexifiées. En 1992, l'*Agenda pour la paix* du Secrétaire général Boutros Boutros-

⁹ ONUC, Directive des Opérations n°6 du 28 octobre 1960, citée par Trevor Findlay, *The use of force in UN Peace operations*, Oxford : Oxford University Press for SIPRI, 2002, 504 p.

¹⁰ Le Secrétaire général s'adressant à l'Assemblée générale, 15^e session, réunion plénière 975, cité dans Rosalyn Higgins, *United Nations Peacekeeping, 1946-1967, Documents and Commentary III : Africa*, Oxford : Oxford University Press, 1980.

¹¹ « L'interdiction d'intervenir dans les conflits internes ne peut être considéré comme s'appliquant au meurtre insensé de civils ou aux affrontements issus d'hostilités tribales » (trad. de l'auteur : « *prohibition from intervention in internal conflicts cannot be considered to apply to the senseless slaughter of civilians or fighting arising from tribal hostilities* »). Cité dans Brian Urquhart, *Hammarskjöld*, New York : W. W. Norton & Company, 1994, p. 438.

¹² Section 9 de la Directive des Opérations n°6 « Security and maintenance of law and order », 28 octobre 1960, cité par Siobhán Wills, *op.cit.*

¹³ La fin de la Guerre froide a coïncidé avec un enthousiasme renouvelé pour les Nations unies, qui avaient été auparavant largement bloquées dans leur action par la menace de blocage par le droit de veto des deux Grandes puissances russe et américaine. L'optimisme pour ce que George H.W. Bush appela un « nouvel ordre international » a conduit à un large soutien de l'ONU et à une multiplication des opérations de maintien de la paix.

Ghali dresse une typologie des différentes activités de gestion de conflit devant être entreprises par les Nations unies¹⁴ :

- la diplomatie préventive et le *peacemaking*¹⁵ (ou rétablissement de la paix) concernent alors la médiation et la négociation¹⁶ ;
- le *peace-enforcement* (ou imposition de la paix) désigne les actions principalement armées pour imposer la paix¹⁷ ;
- le *peacekeeping*¹⁸ (ou maintien de la paix) consiste à déployer des forces pour garantir l'accord de paix ou le statu quo¹⁹ ;
- le *peacebuilding* (ou consolidation de la paix) appelle au développement des infrastructures politiques, sécuritaires et économiques censées assurer la durabilité de la paix²⁰.

La *sécurité humaine*, popularisée par le PNUD en 1994²¹, déplaça quant à elle la focale de la sécurité des Etats à celle des personnes. La nouvelle norme met l'accent sur la sécurité des individus et des communautés, qu'elle soit économique, alimentaire, sanitaire, environnementale, personnelle, communautaire ou politique. Si la consolidation de la paix basée sur la sécurité humaine se définit alors comme réduction puis éradication de la *peur* des individus qu'il s'agit de protéger – de la violence notamment –²², elle est aussi satisfaction de leurs *besoins* primaires. Le nouvel idéal est d'atteindre la fameuse « paix positive » qui ne se

¹⁴ Boutros Boutros-Ghali, *Agenda pour la paix : diplomatie préventive, rétablissement de la paix et maintien de la paix*, Rapport présenté par le Secrétaire Général en application de la déclaration adoptée par la Réunion au sommet du Conseil de sécurité le 31 janvier 1992, A/47/277 - S/24111, New York : Nations unies, 17 juin 1992.

¹⁵ « le rétablissement de la paix vise à amener des parties hostiles à un accord, essentiellement par des moyens pacifiques, tels que ceux prévus par le Chapitre VI de la Charte des Nations unies », *Ibid.*, §20. [Trad. de l'auteur : « *action to bring hostile parties to agreement, essentially through such peaceful means as those foreseen in Chapter VI of the Charter of the United Nations* ».]

¹⁶ Sous le chapitre VI de la Charte des Nations Unies, et donc dans le cadre de l'action non coercitive des Nations unies.

¹⁷ Sous le chapitre VII de la Charte des Nations Unies, et donc dans le cadre de l'action coercitive des Nations unies.

¹⁸ « Le maintien de la paix consiste à établir une présence des Nations unies sur le terrain, ce qui n'a jusqu'à présent été fait qu'avec l'assentiment de toutes les parties concernées, et s'est normalement traduit par un déploiement d'effectifs militaires et/ou de police des Nations Unies ainsi, dans bien des cas, que de personnel civil. » Boutros Boutros-Ghali, *op. cit.*, §20.

¹⁹ Sous ce qu'on a appelé le « Chapitre VI et demi », du fait du vide juridique dans ce domaine.

²⁰ « La consolidation de la paix après les conflits, action menée en vue de définir et d'étayer les structures propres à raffermir la paix afin d'éviter une reprise des hostilités. La diplomatie préventive vise à régler les conflits avant que la violence n'éclate; le rétablissement et le maintien de la paix ont pour objet de mettre fin aux conflits et de préserver la paix une fois qu'elle a instaurée. En cas de succès, l'une et les autres débouchent sur la consolidation de la paix après les conflits, contribuant ainsi à empêcher que les actes de violence ne reprennent entre les nations et les peuples. » Boutros Boutros-Ghali, *op. cit.*, §21.

²¹ PNUD, *Rapport mondial sur le Développement humain*, Paris : Economica, 1994, 147 p.

²² CIISE, *La responsabilité de protéger*, Rapport de la Commission Internationale de l'Intervention et de la Souveraineté des Etats, CRDI, décembre 2001.

résume pas à l'arrêt des violences physiques, mais s'appuie sur la mise en place de garanties sociétales du bien-être de tous, par le traitement des griefs qui ont conduit à la violence²³.

Dans le contexte d'un tel renouveau des approches de la sécurité, les nouvelles missions de l'ONU, dites de seconde génération, ont été réorientées pour répondre à de telles ambitions dans le sens d'une plus grande multi-dimensionnalité. Elles ont été constituées de composantes militaires, policières et civiles, chargées de diverses tâches sur le plan sécuritaire, politique, juridique, social ou économique, afin d'extirper toutes les causes profondes du conflit²⁴, voire de contribuer à la refondation sociétale.

Les années 1990 ont ainsi vu le développement des opérations aux objectifs humanitaires, dans un environnement inédit d'optimisme diffus pour la défense des droits de l'homme au sein de la communauté internationale. Dans la perspective d'un nouvel ordre mondial possible, les Nations unies ont été engagées dans le sens d'un interventionnisme accru.

Tant les opérations prises en charge par les Nations unies que celles autorisées par l'organisation ont alors démontré leurs préoccupations en matière de protection des civils. En autorisant l'opération « *Provide Comfort* » en 1991, le Conseil de sécurité a fait d'une crise humanitaire une menace à la paix et à la sécurité internationale et permis la mise en place de zones sûres pour protéger les Kurdes²⁵. De même, l'APRONUC²⁶ au Cambodge, chargée tant de la supervision administrative du pays que de la protection des droits de l'homme, du retour des réfugiés et de l'aide à la reconstruction économique²⁷, a été dotée de règles d'engagement lui permettant d'utiliser « tous les moyens disponibles, y compris la force armée, pour prévenir les crimes contre l'humanité comme les exécutions, ou les attaques sur les colonnes de réfugiés, ou sur les zones de cantonnement ou sur les soldats qui ont rendu les armes »²⁸. L'Opération des Nations unies en Somalie (ONUSOM) quant à elle avait pour principal objectif de rendre possible la délivrance de l'assistance d'urgence pour la population civile en Somalie, ses règles d'engagement permettant « l'utilisation de la force létale » là où des

²³ Johan Galtung différencie ainsi trois types d'approche du concept de paix : la « vieille idée de la *paix comme équilibre ou stabilité* » tel que peut l'être un ordre social prévisible ; la *paix négative* qui se définit comme absence de violence collective organisée entre les principaux groupes humains ; et la *paix positive* qui s'éloigne de l'idée du statu quo, et privilégie l'intégration et la coopération entre les groupes, fondée sur des valeurs communes. Voir. Johan Galtung, « Violence, Peace and Peace Research », *Journal of Peace Research*, 6 (3), 1969, p. 167-191, et « Theories of peace : a synthetic approach to peace thinking », 1967, disponible sur : http://www.transcend.org/files/Galtung_Book_unpub_Theories_of_Peace_-_A_Synthetic_Approach_to_Peace_Thinking_1967.pdf

²⁴ Boutros Boutros-Ghali, *Op. cit.*, § 21, 26, 48.

²⁵ Conseil de sécurité, *Résolution 688*, S/RES/688, 5 avril 1991.

²⁶ L'Autorité provisoire des Nations unies au Cambodge (APRONUC), ou « United Nations Transitional Authority in Cambodia » (UNTAC), a été chargée de l'administration civile au Cambodge de février 1992 à septembre 1993.

²⁷ Conseil de sécurité, *Résolution 745*, S/RES/745, 28 février 1992.

²⁸ Siobhán Wills, *Op. cit.*, p. 25.

éléments armés « menaceraient la vie humaine »²⁹. La Mission des Nations unies au Rwanda (MINUAR) comme la FORPRONU en Yougoslavie étaient de même dotées de mandats qui devaient permettre d'agir pour la protection des civils. La résolution 918 chargeait les Casques Bleus de « contribuer à la sécurité et à la protection des personnes déplacées, des réfugiés et des civils en danger au Rwanda, par l'établissement (...) de zones humanitaires sûres »³⁰. Le général Dallaire, Commandant de la MINUAR, avait mis au point des règles d'engagement prenant en compte la possibilité de faire face à des crimes contre l'humanité³¹. Il en était de même pour la FORPRONU, dont l'appellation explicite « Force de protection des Nations unies » ne peut laisser aucun doute sur les ambitions de la mission. Le Conseil de sécurité avait ainsi défini des zones protégées (« *United Nations Protected Areas* ») devant être démilitarisées en Croatie³², puis en Bosnie autour de cinq grandes villes, où la population devait être protégée des attaques armées. En plus de la sécurisation de l'assistance humanitaire³³, la FORPRONU avait pour mandat d'en contrôler l'accès, d'y aider la police à protéger les droits de l'homme, et d'y faciliter le retour des civils. Elle était autorisée à utiliser la force en légitime défense contre les bombardements, les incursions de combattants ou les restrictions de mouvement³⁴. Pour assurer la sûreté de ces zones, la FORPRONU pouvait en coordonner la défense avec l'OTAN, notamment pour l'utilisation de la puissance aérienne de l'organisation régionale régulièrement appelée par la Mission pour bombarder les lignes des combattants menaçant les Casques bleus ou les zones sûres³⁵. En 1992, le mandat a été élargi à d'autres régions en Croatie, où les « zones roses » ont été établies³⁶. Le 9 mai 1994, le rapport du Secrétaire général précise les principes du concept de zones sûres, et rappelle que leur raison d'être est de protéger la population, et non de défendre le territoire ou

²⁹ *Ibid*, p. 29

³⁰ Conseil de sécurité, *Résolution 918*, S/RES/918, 17 mai 1994.

³¹ Roméo Dallaire, *J'ai serré la main du diable : la faillite de l'humanité au Rwanda*, Paris : Libre expression, 2003, 684 p.

³² Slavonie de l'Est, Slavonie de l'Ouest et Krajina, divisées en quatre secteurs ONU.

³³ En Bosnie et Herzégovine, les Casques Bleus protégeaient l'aéroport de Sarajevo, l'assistance humanitaire dont les convois du HCR, et les civils détenus relâchés. Conseil de sécurité, *Résolution 770*, S/RES/770, 13 août 1992)

³⁴ Conseil de sécurité, *Résolution 743*, S/RES/743 (1992), 21 février 1992 ; et *Résolution 836*, S/RES/836 (1993).

³⁵ Ainsi par exemple, en avril 1994, le retrait des troupes et la démilitarisation de Gorazde, Tuzla, Zepa, Bihac et Srebrenica fut requis et appuyé par un ultimatum engageant les possibles bombardements de l'OTAN. Il en a été de même après les attaques à Sarajevo par des snipers en août-septembre 1994 et l'utilisation de napalm et de bombes à sous munition à Bihac en novembre 1994. Pour un historique des événements en Yougoslavie, voir la synthèse du Département de l'Information Publique de l'ONU, disponible sur : http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/unprof_b.htm [consulté le 11 octobre 2015]

³⁶ Les zones roses ont concerné certaines régions de la Croatie contrôlées par l'Armée populaire yougoslave (JNA) et peuplées majoritairement par des Serbes, mais situées en dehors des frontières des zones protégées des Nations Unies (UNPA) sur lesquelles un accord entre les parties avait été obtenu. Voir notamment la Résolution 762 du Conseil de sécurité, 30 juin 1992. La Force a aussi eu pour mandat de contrôler l'entrée des civils dans les zones protégées, avec la Résolution 769, 7 août 1992.

d'appuyer une des parties³⁷. Le mécanisme est temporaire, pour protéger les populations en attendant les négociations politiques³⁸.

c) Echecs, leçons apprises et introspection institutionnelle

Contrastant avec de telles ambitions, les fameux revers en Somalie, au Rwanda ou dans les Balkans ont dramatiquement révélé les carences de ces opérations et des Nations unies dans leur ensemble. Incapables d'empêcher le massacre de 7 475 personnes à Srebrenica déclarée pourtant zone sûre par les Nations unies³⁹, ou le génocide de 800 000 Rwandais, les Casques Bleus ont été la cible des plus grandes critiques s'épanchant sur l'absurdité de leur impartialité et de leur credo concernant l'utilisation minimale de la force. Les règles d'engagement du Général Dallaire prenant en compte la possibilité de faire face à des crimes contre l'humanité n'avaient en effet pas été suffisantes, face au manque de troupes, d'équipements, de volonté politique claire du Conseil de sécurité, et face à la frilosité du Secrétariat⁴⁰. En Yougoslavie, les Casques bleus de la Mission ne sont pas parvenus à empêcher les incursions des combattants et les attaques contre les zones roses et les zones protégées, face au désaccord paralysant entre contributeurs de troupes et autres Etats membres, et au manque de volonté politique et de capacités mises à disposition⁴¹. Les tactiques de protection comme les stratégies inter-positionnelles et l'établissement de zones sûres se sont notamment révélées ineptes lorsque les parties n'en reconnaissaient pas la légitimité⁴². Dans un contexte de conflit ouvert, les missions de maintien de la paix, n'ayant plus de paix à maintenir, se sont trouvées démunies⁴³.

L'objectif n'est pas ici d'identifier les responsabilités dans ces échecs, qu'elles soient partagées entre le terrain, les technocrates du Secrétariat à New York ou les diplomates du

³⁷ Rapport du Secrétaire général, S/1994/555, 9 mai 1994.

³⁸ *Ibid*, p. 7. Le Secrétaire Général rappelle ainsi que la protection de ces zones sûres par la FORPRONU n'a de fait pas pour intention de faire de la mission une partie au conflit et répond aux critiques de partialité.

³⁹ Le chiffre du CICR s'élève à 7399 victimes. Voir le rapport statistiques adressés au Tribunal pénal pour l'ex-Yougoslavie, BRUNBORG, Helge, URDAL, Henrik, *Report on the Number of Missing and Dead from Srebrenica, 12 février 2000*, disponible sur :

http://www.icty.org/x/file/About/OTP/War_Demographics/en/krstic_srebrenica_000212.pdf [consulté le 30 janvier 2014].

Selon le Rapport du Secrétaire général sur la Chute de Srebrenica, 20 000 personnes ont été tuées à l'intérieur et autour des zones sûres. Secrétaire général des Nations unies, *La chute de Srebrenica*, A/54/549, 15 novembre 1999. Voir aussi le descriptif des événements publiés par le département de l'information publique de l'ONU disponible sur : http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/unprof_b.htm [consulté le 6 octobre 2015]

⁴⁰ Roméo Dallaire, *op. cit.*

⁴¹ Human Rights Watch, « The fall of Srebrenica and the failure of UN peacekeeping », Volume 7, n° 13, octobre 1995.

⁴² Rapport du Secrétaire général, *La chute de Srebrenica*, A/54/549, 15 novembre 1999 Une zone sûre, instaurée par le Conseil de sécurité, doit être distinguée d'une zone protégée, qui a un statut en droit international humanitaire (et sur laquelle les parties au conflit se sont mis d'accord).

⁴³ En Bosnie, le Commandant de la Force a ainsi pointé que la situation n'était plus du peacekeeping mais du peace enforcement. Les Casques bleus eux mêmes étaient la cible des attaques.

Conseil de sécurité. Il nous importe néanmoins de reconnaître que ces scandales ont permis des inflexions certaines au sein de l'organisation, suivant le principe du renouveau des institutions et bureaucraties se fondant souvent sur les crises majeures qu'elles peuvent traverser. Comme le souligne Norbert Elias, « c'est le plus souvent des expériences les plus amères que les hommes tirent leur leçon »⁴⁴.

Ces manquements face aux crimes contre l'humanité ont en effet conduit le système des Nations unies à travailler pour une protection des civils plus effective. De nombreux rapports et déclarations, signe d'une introspection profonde suite au malaise créé par les inepties sur le terrain, ont cherché à mettre en question les échecs et à y répondre. En 1995, le Département des opérations du maintien de la paix (DPKO) établit une Unité des Leçons Apprises, renommée Unité des Bonnes Pratiques⁴⁵, pour mieux mettre à profit les expériences passées. En 1999, le Secrétaire Général délivre des rapports sur les événements du Rwanda et de Srebrenica, reconnaissant l'échec de l'organisation et l'importance d'une introspection institutionnelle pour mieux protéger les populations à l'avenir: « Lorsque la communauté internationale s'engage solennellement à protéger et à défendre des civils innocents contre des massacres, elle doit avoir la volonté de mettre les moyens nécessaires au service de cet engagement (...) Je songe notamment [à] série de questions doctrinales et institutionnelles qui vont au cœur de la capacité de l'ONU à maintenir la paix et à contribuer à la protection des populations civiles dans les conflits armés »⁴⁶. Le Rapport de l'Enquête indépendante sur les Actions des Nations unies pendant le génocide au Rwanda a pointé l'attente des civils en matière de protection et la nécessité pour l'organisation de se tenir prête à répondre à ces perceptions créées par sa seule présence sur le terrain⁴⁷. Les rapports de Kofi Annan ont défendu le lien entre sécurité et respect des droits de l'homme et exhorté l'ONU à « tendre à ce que chacun ait la liberté de choisir la vie qu'il souhaite mener, puisse obtenir les ressources nécessaires pour que ses choix aient un sens et vive dans des conditions de sécurité qui lui permettent de les concrétiser sans danger »⁴⁸. En 2000, le Rapport Brahimi interroge les principes de consentement, d'impartialité et d'utilisation de la force en légitime

⁴⁴ ELIAS, Norbert, *La société des individus*, 1991, p. 221.

⁴⁵ En 2001, la « *Lessons Learned Unit* » et la « *Policy and Analysis Unit* » ont fusionné pour créer la « *Best Practice Unit* ».

⁴⁶ Rapport du Secrétaire Général, *La chute de Srebrenica*, A/54/549, 15 novembre 1999, par. 504 et 505. « *The UN experience in Bosnia was one of the most difficult and painful in our history. It is with the deepest regret and remorse that we have reviewed our own action and decision in the face of the assault of Srebrenica.* » Le rapport reconnaît clairement : « *We failed to do our part to help save the people of Srebrenica.* »

⁴⁷ NATIONS UNIES, *Rapport de la commission indépendante d'enquête sur les actions de l'organisation des Nations unies lors du génocide de 1994 au Rwanda*, S/1999/1257, 15 décembre 1999

⁴⁸ « Dans une liberté plus grande : développement, sécurité et respect des droits de l'homme pour tous », Extrait du rapport du secrétaire général de l'ONU à la 59^{ème} session de l'assemblée générale des Nations unies (mars 2005) : suite à donner aux textes issus du sommet du Millénaire. « Par conséquent, il n'y a pas de développement sans sécurité, il n'y a pas de sécurité sans développement, et il ne peut y avoir ni sécurité ni développement si les droits de l'homme ne sont pas respectés. Si le combat n'est pas livré sur tous les fronts, aucune victoire ne sera possible. En ce nouveau millénaire, l'activité de l'ONU doit tendre à ce que chacun ait la liberté de choisir la vie qu'il souhaite mener, puisse obtenir les ressources nécessaires pour que ses choix aient un sens et vive dans des conditions de sécurité qui lui permettent de les concrétiser sans danger. »

défense, qui s'ils demeurent les principes cardinaux, peuvent être partiels ou temporaires⁴⁹. Selon le rapport, les principes de base des Nations unies donneraient aux *peacekeepers* l'autorité de stopper la violence contre les civils dans tous les cas : « les soldats de la paix de l'ONU – militaires ou policiers – qui sont témoins de violences à l'égard de civils devraient jouir d'une autorisation implicite de faire cesser ces violences, dans la mesure de leurs moyens et au nom des principes fondamentaux de l'ONU. Les opérations dans le mandat desquelles la protection des civils est prévue de façon générale et explicite doivent être dotées des moyens requis pour s'acquitter de cette partie de leur mission ».

Ces développements ont été accompagnés de l'émergence de nouveaux concepts au sein de la doctrine du maintien de la paix onusien, mettant l'accent sur la responsabilité de la communauté internationale et des *peacekeepers* à protéger les populations.

Le maintien de la paix robuste

Après les échecs des années 1990, l'idée de développer un « maintien de la paix robuste », ou une « approche robuste du maintien de la paix » est ainsi apparue. Le rapport Brahimi mentionnait la « nécessité d'une doctrine robuste » en 2000. La doctrine Capstone en 2008, le document « Nouvel Horizon » en 2009 et une *Concept Note* en 2010 consacrent cette approche dans la doctrine des Nations unies⁵⁰. Il s'agit ainsi pour les OMP d'adapter une posture « qui démontre une volonté et une capacité à dissuader et à confronter, y compris par l'usage de la force si nécessaire, une obstruction à la mise en œuvre de son mandat »⁵¹. Selon DPKO, « le concept de 'robustesse' appliquée au maintien de la paix des Nations unies est une stratégie politique et opérationnelle qui signale l'intention d'une mission des Nations Unies de mettre en œuvre son mandat et de décourager les menaces à un processus de paix en cours par d'éventuels fauteurs de trouble »⁵². Comme l'analyse Thierry Tardy, l'objectif principal de cette nouvelle approche est d'assurer la crédibilité de la Mission en démontrant que celle-ci est prête à faire appliquer et à défendre son mandat, y compris par la force. Par une attitude ferme et solide, la Mission doit manifester sa volonté et convaincre tous les acteurs qu'elle est prête à agir pour assurer ses tâches, créant par conséquent un effet dissuasif. S'il ne remet pas en cause les principes directeurs du maintien de la paix tels que l'impartialité, la nécessité du consentement des parties et l'usage minimal de la force, le concept est censé infléchir les pratiques. Sur le plan militaire, il prévoit la possibilité d'un recours à la force en défense du mandat dans une acception large de « l'usage minimal » de la

⁴⁹ Rapport du Groupe d'Etude sur les opérations du maintien de la paix, dit « Rapport Brahimi », A/55/305-S/2000/809, 2 août 2000.

⁵⁰ DPKO/DFS, « Robust Peacekeeping Draft Concept Note », janvier 2010.

⁵¹ Thierry Tardy, « Le maintien de la paix « robuste » : contraintes politiques et opérationnelles », GCSP Policy Paper n°10, janvier 2011, disponible sur : <http://www.operationspaix.net/DATA/DOCUMENTTEXTE/6936.pdf> [consulté le 12 juin 2014]

⁵² DPKO/DFS, Nations Unies, *Un partenariat renouvelé : définir un nouvel horizon pour les opérations de maintien de la paix des Nations Unies*, New York : Nations unies, juillet 2009.

force⁵³. Sur le plan politique, il exige de tous les acteurs un soutien à une telle posture, que ce soit par les éléments de langage adoptés dans le mandat, les capacités opérationnelles mises à disposition ou la volonté politique affichée⁵⁴.

On comprend qu'un tel concept promet un activisme, ou du moins un engagement des Casques Bleus plus assuré, censé faire oublier l'image de Casques Bleus passifs et indécis de la MINUAR ou de la FORPRONU. Elle conforte les troupes dans leur bon droit à utiliser la force armée pour défendre son mandat – un mandat pouvant inclure de protéger les civils. Elle prévoit donc de possibles affrontements au niveau tactique sur le terrain, en fonction des circonstances, sans qu'elle soit nécessairement une « opération d'imposition de la paix » à proprement parler : « bien que la distinction entre le maintien de la paix « robuste » et l'imposition de la paix peut paraître floue, il existe toutefois des différences importantes entre les deux. Alors que le maintien de la paix robuste implique l'emploi de la force au niveau tactique avec le consentement des autorités du pays hôte et/ou les parties principales au conflit, l'imposition de la paix implique l'emploi de la force au niveau stratégique ou international, ce qui est normalement interdit aux États membres par l'Article 2(4) de la Charte des Nations unies, sauf si cela est autorisé par le Conseil de sécurité »⁵⁵. La doctrine Capstone distingue ainsi la nécessité du consentement au niveau stratégique et la possibilité de se dispenser du consentement au niveau tactique⁵⁶. La mission doit obtenir et garder le consentement des parties principales au conflit (soit le consentement stratégique au niveau de l'ensemble de la mission), mais peut être défiée par des fauteurs de troubles au niveau local, contre lesquels elle peut agir⁵⁷. Le consentement des groupes armés non étatiques marginaux, ne constituant pas des parties principales au conflit, n'est ainsi pas nécessaire. L'utilisation de la force à leur égard dans le cas où ils menaceraient des civils ou plus généralement le mandat de la Mission, devient alors possible.

⁵³ Dans la continuité d'interprétations qui avaient déjà été invoquées depuis la Mission au Liban, mais n'avaient pas réellement été traduites dans la doctrine du maintien de la paix officielle. Voir Trevor Findlay, *The use of force in UN peace operations*, Oxford : Oxford University Press for SIPRI, 2002, 504 p.

⁵⁴ Le concept se fonde sur les principes directeurs fondamentaux du maintien de la paix des Nations Unies : le non-recours à la force sauf en cas d'autodéfense et de défense du mandat, le consentement des principales parties et l'impartialité de la mise en œuvre. [...] Une approche robuste est motivée par les objectifs de la mission définis par le Conseil de sécurité. Elle doit s'appuyer sur une stratégie politique claire. Elle nécessite une position de confiance et de crédibilité des forces militaires et de police. Au niveau tactique, une approche robuste signifie la possibilité de recours à la force par les contingents en défense du mandat. De telles opérations sont toujours limitées dans le temps et dans l'espace. Une direction compétente au niveau politique et au niveau du contingent est essentielle à la mise en œuvre de ce concept politico-militaire complexe. Une démarche robuste a des implications pour la mission dans son ensemble, pour ses partenaires et pour la population locale. Elle exige donc le soutien des autorités hôtes et une communication et une coordination efficaces avec les autres partenaires. » « A New Partnership Agenda. Charting a New Horizon for UN Peacekeeping », DPKO/DFS, « non-paper », New York, 2009 (traduction de T. Tardy)

⁵⁵ DPKO/DFS, *Opérations de maintien de la paix des Nations Unies : Principes et Orientations*, New York : Nations unies, 2008. [Doctrine Capstone]

⁵⁶ *Ibid.*

⁵⁷ Ian Johnstone, « Managing Consent: the new variable? » in Cedric de Coning, Andreas Øien Stensland, Thierry Tardy (ed.), *Beyond New Horizon: Proceedings from the UN Peacekeeping Future Challenges Seminar, Geneva, 23–24 June 2010*, Oslo : Norwegian Institute of International Affairs, 2010, p. 25-39.

Namie Di Razza, « La protection des civils par les opérations de maintien de la paix de l'ONU », Thèse IEP de Paris, 2015

La responsabilité de protéger

En parallèle du concept de maintien de la paix robuste, l'émergence de la notion de « responsabilité de protéger » (R2P) a ouvert de nouveaux horizons pour la communauté internationale en matière de protection des populations. Développé par la Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des Etats (CIISE) en 2001, le concept a pour ambition de dépasser le débat entre ce qui serait « légal » et « légitime » en termes d'intervention pour secourir des populations, alors que la notion d'intervention humanitaire a souvent fait controverse. Elle est censée surmonter la confrontation entre universalité des droits de l'homme et souveraineté de chaque Etat. Elle pose alors la souveraineté des Etats comme source de « responsabilité » : c'est à l'Etat qu'incombe en premier lieu la protection des individus placés sur son territoire. Si les Etats ne sont pas en mesure de protéger leurs populations de crimes de guerre, d'actes de génocide, de crimes contre l'humanité, de nettoyage ethnique ou d'autres violations massives des droits de l'homme, apparaît en second lieu la responsabilité de la communauté internationale à assister les Etats pour qu'ils s'acquittent de cette tâche, voir à intervenir le cas échéant⁵⁸.

Ce langage alternatif de la souveraineté comme « responsabilité », et non plus comme « contrôle », marque un tournant dans la façon de penser l'essence même de cette qualité de l'Etat. Le concept s'inspire largement de Francis Deng, qui fut aussi le premier Conseiller spécial des Nations unies sur la prévention du génocide⁵⁹. Cette nouvelle approche tient aussi beaucoup de la notion de sécurité « humaine », déjà évoquée plus haut. La vision classique, tant chez les libéraux que les réalistes, plaçait l'Etat au centre de toutes les préoccupations, et les seules questions de sécurité se résumaient alors à la souveraineté étatique, l'indépendance nationale et l'intégrité territoriale. Récemment, l'individu est devenu le référent sécuritaire de base. Depuis la fin de la guerre froide, on s'est notamment rendu compte que la sécurité des Etats s'était améliorée, alors que celle des individus s'était détériorée, ce qui a démenti l'idée traditionnelle selon laquelle la sécurité des individus découlait de celle de leur Etat. Si la

⁵⁸ CIISE, *La responsabilité de protéger*, Rapport de la Commission Internationale de l'Intervention et de la Souveraineté des Etats, CRDI, décembre 2001. « 8.31. Au fil de ses délibérations, la Commission a cherché à concilier deux objectifs : d'une part renforcer – et non d'affaiblir – la souveraineté des États, et d'autre part accroître la capacité de la communauté internationale à réagir résolument lorsque des États ne sont pas en mesure de protéger leur propre population ou ne sont pas disposés à le faire. Il est indispensable de faire coexister ces deux objectifs puisque nous n'avons aucune chance de parvenir à une authentique égalité entre les peuples à moins de faire respecter la souveraineté des États et d'améliorer leur capacité de protéger leurs propres citoyens. Inversement, l'expression « communauté internationale » ne sera plus qu'un cliché dénué de sens si les États du monde ne sont pas en mesure d'agir, collectivement et résolument, lorsque des groupes importants d'êtres humains sont victimes de massacres ou d'actes de nettoyage ethnique. »

⁵⁹ En 1996, Francis Deng écrivit en 1996 l'ouvrage *Sovereignty as responsibility: Conflict management in Africa*. Il proposa une nouvelle interprétation de la notion de souveraineté, qu'il définit avant tout comme responsabilité de protéger une population dans un territoire donné. Par conséquent, dans le cas où l'Etat ne remplirait pas cette obligation envers son peuple, il perdrait automatiquement cette souveraineté et le droit à l'inviolabilité, et les autres nations auraient alors le droit et le devoir d'intervenir pour remplir son rôle à sa place.

sécurité peut être définie comme « l'absence de menaces sur les valeurs centrales »⁶⁰, les années 1990 révèlent que les menaces, les valeurs fondamentales à considérer et les sujets et objets de la sécurité sont multiples. L'approche critique recentre notamment le débat en faisant de l'individu le référent ultime de la sécurité, et son émancipation comme la condition de la sécurité⁶¹. L'Etat est pensé comme une forme d'organisation humaine destinée à servir sa population et créée dans son intérêt, et non comme un principe absolu ou une fin en soi. L'Etat n'est plus une instance intransitive : il ne se donne que comme transitif à sa population, donc à l'intérêt de celle-ci, d'où sa responsabilité à la protéger.

De cette responsabilité de protéger de l'Etat découlerait donc la responsabilité subsidiaire de la communauté internationale. En effet, si l'Etat n'est pas disposé ou capable d'assurer la protection, la lacune doit être comblée et la responsabilité assumée par les autres pays, y compris au prix d'une action contre un Etat au bénéfice de sa population : « le principe émergent en question veut que l'intervention à des fins de protection humaine, y compris l'intervention militaire dans des cas extrêmes, est admissible lorsque des civils sont en grand péril ou risquent de l'être à tout moment et que l'Etat en question ne peut pas ou ne veut pas mettre fin à ce péril ou en est lui-même l'auteur »⁶². La communauté internationale a ainsi une responsabilité de *réagir*, mais également de *prévenir* et de *reconstruire*.

La « responsabilité de prévenir », définie par la CIISE comme la plus importante, consiste alors à éliminer à la fois les causes profondes et directes des conflits et autres crises mettant en danger les populations⁶³. Elle inclut l'analyse des facteurs de risque et la mise en place de mécanismes d'alerte précoce fondés sur un suivi et une collecte d'information régulière. Elle peut aussi comprendre des dispositions sociétales, comme des arrangements constitutionnels censés lutter contre les discriminations et favoriser le pluralisme ou la distribution des richesses, des institutions favorisant la bonne gouvernance et la promotion des droits de l'homme ou l'utilisation des médias pour diffuser des messages de sensibilisation.

⁶⁰ WOLFERS, Arnold, *Discord and Collaboration*, Baltimore : John Hopkins University Press, 1962.

⁶¹ Voir Ken Booth : « La sécurité signifie l'absence de menaces. L'émancipation est la libération des gens (comme individus et groupes) des contraintes physiques et humaines qui les empêchent de faire ce qu'ils auraient choisi de faire en l'absence de telles contraintes. (...) La sécurité et l'émancipation sont les deux côtés d'une même médaille ». L'avènement d'une communauté politique et morale universelle et cosmopolite, au delà des Etats, est alors l'unique alternative pour assurer la sécurité comme émancipation. Cité par Dario Battistella, *Théories des Relations Internationales*, Presses de Sciences Po, Paris, 2006.

⁶² CIISE, *La responsabilité de protéger*, Rapport de la Commission Internationale de l'Intervention et de la Souveraineté des Etats, CRDI, décembre 2001. « Quand une population souffre gravement des conséquences d'une guerre civile, d'une insurrection, de la répression exercée par l'Etat ou de l'échec de ses politiques, et lorsque l'Etat en question n'est pas disposé ou apte à mettre un terme à ces souffrances ou à les éviter, la responsabilité internationale de protéger prend le pas sur le principe de non-intervention. »

⁶³ Voir le rapport du Secrétaire Général, *Responsabilité de Protéger : responsabilité de l'Etat et Prévention*, A/67/929-S/2013/399, 9 juillet 2013.

La « responsabilité de réagir » comprend des mesures diplomatiques, économiques ou coercitives, telles que des sanctions et des poursuites internationales et, dans les cas extrêmes, le recours à l'intervention militaire.

La « responsabilité de reconstruire » exhorte la communauté internationale à fournir, notamment après une intervention militaire, une assistance pour faciliter la reprise des activités, la reconstruction et la réconciliation. Le désarmement, la démobilisation et la réintégration des combattants, le soutien aux institutions judiciaires et à l'administration pour la responsabilisation de l'Etat, les aides au développement doivent ainsi permettre de ne pas répéter les atrocités passées. L'approche est ainsi multidimensionnelle et globalisante.

La responsabilité de réagir est régie par plusieurs garde-fous encadrant sa mise en œuvre et permettant de circonscrire son utilisation. Le seuil de la « cause juste »⁶⁴ doit définir l'intervention militaire à des fins de protection humaine, qui ne doit être exceptionnelle. Seul un dommage grave et irréparable touchant des êtres humains peuvent la justifier, et la CIISE n'a retenu que quatre cas de figure : les actes de génocide, crimes contre l'humanité et crimes de guerre⁶⁵, et le nettoyage ethnique⁶⁶. Il est par ailleurs nécessaire que l'intervention soit motivée par une « bonne intention » : son but primordial, même s'il existe d'autres intérêts pour les intervenants, doit être de faire cesser ou d'éviter des souffrances humaines. Pour respecter au mieux ce principe, les opérations doivent avoir une base collective et multilatérale, mais aussi bénéficier du soutien de l'opinion publique de la région et des victimes concernées. Les autres principes de précaution incluent de toujours considérer l'option militaire comme dernier recours, et l'exigence de la proportionnalité des moyens⁶⁷. L'intervention doit être fondée sur des « perspectives raisonnables » de succès, et ses conséquences ne doivent pas être pires que celles de l'inaction. L'ultime critère devant fonder l'intervention militaire est le fait qu'elle doive être conduite par une « autorité appropriée » : le Conseil de sécurité, l'Assemblée générale ou des organisations régionales autorisées par l'ONU⁶⁸.

⁶⁴ Il est intéressant de noter à cet égard l'utilisation de la notion de « cause juste », proche de la notion de « guerre juste », qui dans certains usages modernes s'est accompagné d'une déconsidération, voire une déshumanisation de l'ennemi sous prétexte de la puissance de la cause.

⁶⁵ Codifiés dans les conventions internationales comme celles de Genève (1949) et leurs protocoles additionnels (1977), la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide de 1948 ou le traité de Rome 1998.

⁶⁶ CIISE, *La responsabilité de protéger*, Rapport de la Commission Internationale de l'Intervention et de la Souveraineté des Etats, CRDI, décembre 2001. « nettoyage ethnique à grande échelle, effectif ou présumé, qu'il soit accompli par l'assassinat, l'expulsion forcée, la terreur ou le viol ».

⁶⁷ *Ibid.* « par son ampleur, sa durée et son intensité, l'intervention militaire envisagée doit correspondre au minimum nécessaire pour atteindre l'objectif de protection humaine défini. »

⁶⁸ La CIISE juge le Conseil de sécurité de l'ONU comme l'instance la plus légitime pour autoriser l'action militaire contre un Etat à des fins de protection humaine, en l'opposant à des initiatives isolées ou unilatérales potentiellement partiales et intéressées. L'Assemblée générale de l'ONU peut aussi être réunie lors d'une Session spéciale d'urgence, dans le cadre la procédure "S'unir pour la paix", comme cela a été fait pour les opérations en Corée en 1950, en Egypte en 1956 et au Congo en 1960. Des organisations régionales ou sous-régionales peuvent aussi agir si elles sont autorisées à le faire par le Conseil de sécurité, en vertu du Chapitre VIII de la Charte, comme pour les opérations au Liberia ou en Sierra Leone dans les années 1990.

En impliquant un glissement terminologique de l'« intervention » à la « protection », le concept de « responsabilité de protéger » se veut ainsi plus consensuel. « Protéger », terme se concentrant sur la finalité de l'action, fonctionne comme ces termes engendrant une adhésion immédiate et nécessaire, bénéficiant d'une aura langagière et appelant à un dessein « noble ». S'il est aisé de critiquer « l'intervention » qui semble menacer le principe fondamental de souveraineté, il est plus difficile d'être contre la protection des populations : s'y opposer serait presque politiquement incorrect. *In fine*, la manipulation langagière contribue à légitimer l'idée.

Le concept de responsabilité de protéger a ainsi connu un développement et une reconnaissance notoire. Plusieurs de ses recommandations ont été incluses dans le Panel de Haut Niveau sur les Menaces, les Défis et le changement en 2004 et dans le rapport du Secrétaire général « Dans une liberté plus grande »⁶⁹. Le principe a été formellement adopté par l'Assemblée générale dans le Document final du Sommet mondial de 2005⁷⁰ : « C'est à chaque État qu'il incombe de protéger les populations du génocide, des crimes de guerre, du nettoyage ethnique et des crimes contre l'humanité. (...) » ; « Il incombe également à la communauté internationale, dans le cadre de l'Organisation des Nations unies, de mettre en œuvre les moyens diplomatiques, humanitaires et autres moyens pacifiques appropriés, conformément aux Chapitres VI et VIII de la Charte des Nations unies, afin d'aider à protéger les populations du génocide, des crimes de guerre, du nettoyage ethnique et des crimes contre l'humanité »⁷¹. La création en 2004 d'un poste de Conseiller spécial pour la prévention du génocide au sein du Secrétariat de l'ONU témoigne des efforts onusiens visant à prendre en compte cette responsabilité⁷². De même, depuis 2009, le Secrétaire général des Nations unies publie un rapport développant et précisant le concept chaque année⁷³. En 2009, l'Assemblée

⁶⁹ Nations unies, « Un monde plus sûr : notre affaire à tous », Rapport du Groupe de personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement, A/59/565 et Corr.1, 2 décembre 2004. Secrétaire général, *Dans une liberté plus grande : Sécurité, développement, et droits de l'homme pour tous*, UN Doc. A/59/2005, New York : Nations unies, 21 mars 2005.

⁷⁰ Assemblée générale des Nations unies, *Document final du Sommet mondial de 2005*, A/60/L.1, New York : Nations unies, 15 septembre 2005. « Devoir de protéger des populations contre le génocide, les crimes de guerre, le nettoyage ethnique et les crimes contre l'humanité », paragraphes 138 et 139.

⁷¹ « Dans ce contexte, nous sommes prêts à mener en temps voulu une action collective résolue, par l'entremise du Conseil de sécurité, conformément à la Charte, notamment son Chapitre VII, au cas par cas et en coopération, le cas échéant, avec les organisations régionales compétentes, lorsque ces moyens pacifiques se révèlent inadéquats et que les autorités nationales n'assurent manifestement pas la protection de leurs populations contre le génocide, les crimes de guerre, le nettoyage ethnique et les crimes contre l'humanité. (...) »

⁷² Juan Méndez fut le premier Conseiller spécial en 2004. En 2007, le Secrétaire Général nomma Francis Deng et mit le poste au niveau de Sous-Secrétaire Général, démontrant l'importance et la nouvelle visibilité d'une telle préoccupation.

⁷³ Rapports du Secrétaire Général, *La mise en œuvre de la responsabilité de protéger*, A/63/677, 12 janvier 2009 ; *Alerte rapide, évaluation et responsabilité de protéger*, A/64/864, 14 juillet 2010 ; *Le rôle des accords régionaux et sous-régionaux dans la mise en œuvre de la responsabilité de protéger*, A/65/877-S/2011/393*, 28 juin 2011 ; *Responsabilité de protéger : réagir de manière prompte et décisive*, A/66/874, 20 août 2012 ; *Responsabilité de protéger : responsabilité des États et prévention*, A/67/929-S/2013/399, 9 juillet 2013.

générale a voté une résolution spécifique sur la R2P⁷⁴ et en 2011, le Conseil de sécurité a formellement eu recours au principe dans ses résolutions sur la Libye, rappelant au gouvernement sa responsabilité de protéger sa population⁷⁵. Au vu du commencement de la mise en application de la R2P en Libye, la Brésil développe la notion parallèle de « responsabilité en protégeant » (ou « *responsibility while protecting* »), insistant sur l'importance d'utiliser la R2P de façon adéquate, et d'assurer une mise en œuvre se bornant à la protection des civils, sans débordement, proportionnelle et responsable dans l'intervention⁷⁶.

Après avoir écarté l'idée d'intervention humanitaire, les ONG se sont emparées du concept, faisant désormais autorité lorsqu'il s'agit d'envisager que la communauté internationale intervienne au secours des populations lorsque l'Etat fait défaut dans cette prérogative, comme en Syrie. La controverse reste ouverte quant à qui doit constater et décider que l'Etat a failli à protéger sa population : l'interprétation demeure évidemment éminemment politique et politisée. Le Conseil de sécurité peut certes l'invoquer pour justifier son action, mais ne l'a pas fait uniformément pour tous les cas où il était appelé à agir par la communauté humanitaire ou les médias, comme en témoigne la différence de traitement entre la Libye et la Syrie. Ainsi, la communauté internationale est intervenue en 2011 en Libye, sous prétexte de protéger la population menacée par son propre gouvernement dans ses opérations de contre-insurrection contre les rebelles. Les allégations de violences gouvernementales contre les civils et d'utilisation d'armes à sous-munitions et de rockets dans des zones densément peuplées, en violation du droit humanitaire, ont ainsi conduit à l'application de la « responsabilité de protéger » de la communauté internationale. *A contrario*, les événements en Syrie dès 2012, où le gouvernement a à de multiples reprises été accusé de s'en prendre aux civils dans la guerre civile, n'ont jusqu'en 2014 donné lieu qu'à de multiples débats et tentatives (avec notamment les avertissements des Etats Unis et de la France après l'utilisation d'armes chimiques, prévenant de leur intention d'intervenir⁷⁷), sans que le Conseil de sécurité trouve un consensus sur la question.

Loin d'être un concept juridiquement défini ou mesurable, la responsabilité de protéger constitue un outil politique largement manipulable et échappant difficilement aux différences de traitement dépendant des intérêts et pressions des Etats, y compris au sein du Conseil de sécurité. La responsabilité de protéger offre cependant une approche renouvelée, concentrant les attentions sur les populations plutôt que sur les intervenants. Concédant aux Etats la

⁷⁴ Résolution de l'Assemblée générale, A/ RES/63/108 (2009).

⁷⁵ Conseil de sécurité, *Résolution 1970*, S/RES1970 (2011), 26 février 2011 ; *Résolution 1973*, S/RES/1973 (2011), 17 mars 2011.

⁷⁶ Représentation du Brésil auprès des Nations Unies à New York, « Concept Note on Responsibility while Protecting », 2011, <http://www.un.int/brazil/speech/Concept-Paper-%20RwP.pdf> [consulté le 30 janvier 2014]

⁷⁷ Cf. le discours de Barack Obama le 10 septembre 2013. Le Monde, « Syrie : Obama donne une chance à la diplomatie », 11 septembre 2013. Les rafales français étaient prêt à être déployés avant que la Russie ne propose un compromis, accepté par le Gouvernement syrien, sur l'élimination des armes chimiques dans le pays, en septembre 2013.

priorité de gérer la sécurité de ses nationaux, elle offre ainsi un raisonnement plus facilement acceptable politiquement.

De nombreux développements ont ainsi mis l'accent sur le devoir de la communauté internationale et de l'ONU à protéger les populations, depuis les manquements des années 1990. Les approches en faveur de la protection des civils ont ainsi été repensées, notamment au sein de l'Organisation, pour mieux reconnaître la nécessité d'agir en la matière. Un tel contexte a permis de remettre en scène l'idée de « protection des civils », existant par ailleurs dans les milieux humanitaires et militaires.

2) Les développements parallèles : la protection des civils dans le droit des conflits armés, le milieu humanitaire et la doctrine militaire

Le concept de protection des civils (PoC) s'est ainsi vu aménager un espace potentiel de développement, dans ce contexte volontaire et encourageant où la communauté internationale s'est montrée plus encline à la prendre en charge. Si l'idéal de protection des populations, inhérent au système des Nations unies comme on l'a vu, est réassumé, le concept de « protection des civils » en particulier bénéficie en lui-même d'une histoire, d'une épaisseur et d'un usage multiple, chez divers acteurs.

La PoC a ainsi de multiples sources et origines, du droit international humanitaire aux pratiques des agences humanitaires ou à la doctrine militaire. Judith Soussan parle ainsi de « la complexité de ce mot-valise, malmené, distordu, manipulé dans une variété de fonctions par une multitude d'agents »⁷⁸. En dehors et au delà des Nations unies et de la doctrine du maintien de la paix, la notion est ainsi devenue un leitmotiv dans de nombreux milieux.

a) La protection des civils dans le droit international humanitaire

La première occurrence de la protection des civils relève du droit des conflits armés, ou droit international humanitaire (DIH). Au fondement de ce droit, les quatre Conventions de Genève de 1949 et leurs deux protocoles additionnels de 1977, mais aussi tout le droit coutumier, établissent des règles limitant les effets des conflits armés.

Le principe a notamment été émis dès le Code Lieber en 1863, selon lequel « le citoyen non armé doit être épargné quant à sa personne, ses biens, son honneur, autant que les exigences de la guerre le permettent », rappelant que « la protection du citoyen inoffensif du pays ennemi est la règle » dans les règles modernes⁷⁹. Divers projet de traités, comme le « Projet de Tokyo » en 1934, ou le « Projet de Règles limitant les risques courus par la

⁷⁸ Judith Soussan, « MSF et la protection : une question réglée ? Discours et pratiques autour de la «protection des civils» », *Les Cahiers du Crash*, Paris : Médecins sans Frontières, avril 2008.

⁷⁹ *Instructions de 1863 pour les armées en campagne des Etats-Unis d'Amérique* (Code Lieber).

Namie Di Razza, « La protection des civils par les opérations de maintien de la paix de l'ONU », *Thèse IEP de Paris*, 2015

population civile en temps de guerre » ont contribué à codifier de façon de plus en plus claire la préservation de la population civile dans la guerre⁸⁰. L'article 6 du Projet de 1956 parle par exemple de l'« immunité de la population civile » et de l'interdiction des attaques dirigées contre elles⁸¹.

L'article 3 commun aux quatre Conventions de Genève de 1949 pose l'obligation absolue de traiter avec humanité les personnes ne participant pas aux hostilités⁸². La quatrième convention de Genève porte quant à elle exclusivement sur « la protection des personnes civiles en temps de guerre », en territoire occupé, avant que les protocoles de 1977 n'érigent clairement la règle fondamentale suivante : « En vue d'assurer le respect et la protection de la population civile et des biens de caractère civil, les Parties au conflit doivent en tout temps faire la distinction entre la population civile et les combattants ainsi qu'entre les biens de caractère civil et les objectifs militaires et, par conséquent, ne diriger leurs opérations que contre des objectifs militaires »⁸³.

L'article 51 du Protocole Additionnel I porte par ailleurs sur la « protection de la population civile », mentionnant la « protection générale contre les dangers résultant d'opérations militaires » dont jouissent les civils, et l'interdiction des attaques, des actes ou menaces de violence cherchant à terroriser les civils, des attaques sans discrimination, des représailles contre les civils, de l'interdiction d'utiliser les civils comme boucliers humains, et de l'obligation de précaution dans les opérations militaires pour veiller à épargner la population civile⁸⁴. Le Protocole II, applicable aux conflits armés non internationaux, développe dans son article 13 des dispositions similaires, en établissant que « la population civile et les personnes civiles jouissent d'une protection générale contre les dangers résultant d'opérations militaires »⁸⁵. Il pose par ailleurs l'interdiction des déplacements forcés⁸⁶.

Ce corpus juridique universel exige donc une nette distinction entre combattants et non-combattants (ou civils) dans les situations de conflit armé. Le principe de distinction entre civils et combattants implique que ceux qui ne combattent pas se voient conférer un statut spécial de « personnes protégées ». Les combattants blessés et hors de combat, les prisonniers, les civils en général, les malades, les femmes, les enfants, les réfugiés, ou les personnes en territoire occupé constituent ainsi autant de catégories de « personnes protégées ». Leur protection se décline ainsi sous plusieurs obligations et interdictions. Il est notamment interdit de les attaquer, de recourir à la famine, à la prise d'otage ou aux boucliers

⁸⁰ Projet de Convention internationale concernant la condition et la protection des civils de nationalités ennemie qui se trouvent sur le territoire d'un belligérant ou sur un territoire occupé par lui. Tokyo, 1934. CICR, *Projet de Règles limitant les risques courus par la population civile en temps de guerre*, 1956.

⁸¹ CICR, *Projet de Règles limitant les risques courus par la population civile en temps de guerre*, 1956.

⁸² Voir en Annexe 1, article 3 des Conventions de Genève de 1949.

⁸³ Article 48 du Protocole Additionnel I et Article 13 du Protocole Additionnel II aux Conventions de Genève.

⁸⁴ Voir le Chapitre II du Protocole Additionnel I aux Conventions de Genève en Annexe 1.

⁸⁵ Voir en Annexe 1, l'article 13 du Protocole additionnel II aux Conventions de Genève de 1949.

⁸⁶ Article 17, Protocole Additionnel II.

humains comme arme de guerre, de procéder à des attaques indiscriminées ou de cibler les hôpitaux. Les parties à un conflit peuvent de même s'entendre pour créer des zones neutres où les civils seraient sécurisés. Les belligérants doivent par ailleurs, dans leur action militaire, veiller à éviter les dommages collatéraux pour les civils et à faire preuve de proportionnalité.

Ces normes de protection des civils dans le droit humanitaire sont reconnues universellement et ont acquis le statut de droit coutumier⁸⁷. Tous les Etats reconnaissent en effet que les civils doivent être protégés en temps de conflit. Le concept « protection des civils » bénéficie ainsi naturellement de cette aura et de ce consensus juridique autour de la norme de droit humanitaire.

b) La protection des civils dans le milieu humanitaire

Au delà des normes, de nombreux acteurs ont recours à la rhétorique de « protection des civils ». Les premiers émetteurs de tels discours sont les organisations humanitaires, qu'il s'agisse du Comité International de la Croix Rouge (CICR), garant de la diffusion, du développement et de la bonne application du droit humanitaire, ou d'autres organisations non gouvernementales (ONG).

Comme pour l'ONU, les crises des années 1990, notamment au Rwanda, en Yougoslavie et en Somalie, ont engendré une profonde réflexion au sein des humanitaires. Se rendant compte de l'inanité d'une aide alimentaire, médicale ou sociale dans des contextes de génocide et de crimes contre l'humanité, et de l'absurdité du « mort bien nourri »⁸⁸, les organismes humanitaires ont ainsi reconnu que l'assistance ne suffisait pas et ne pouvait se passer de « protection ». En 1999, le CICR, dont la mission est de « protéger les vies et la dignité des victimes de conflit armé et autres situations de violence et de leur fournir une assistance »⁸⁹, a établi une réflexion sur le sujet. Il définit la protection comme devant assurer le respect des droits des individus, afin de préserver la sécurité, l'intégrité physique et la dignité de ceux qui sont affectés par les conflits armés et autres situations de violence. L'approche protection du CICR se concentre sur les droits de l'homme et le concept de violations, définies comme les manquements aux obligations formelles et aux standards

⁸⁷ Les Conventions de Genève de 1949 ont été ratifiées par 196 pays. Les Protocoles additionnels ont été ratifiés par 174 et 168 pays respectivement.

Le droit coutumier est le droit relevant non de textes et de conventions particulières, mais de la « preuve d'une pratique générale, acceptée comme étant le droit » (10). Il est généralement admis que l'existence d'une règle de droit international coutumier exige deux éléments, à savoir d'une part la pratique des États (usus) et d'autre part la conviction des États que cette pratique est requise, prohibée ou autorisée – selon la nature de la règle – en raison d'une règle de droit (*opinio juris sive necessitatis*), définition de la CIJ, citée dans CICR, DIH Coutumier.

⁸⁸ « The Well-Fed Dead in Bosnia », NY Times, 15 juillet 1992, disponible sur <http://www.nytimes.com/1992/07/15/opinion/the-well-fed-dead-in-bosnia.html> [consulté le 3 mars 2015]

⁸⁹ Les statuts du Mouvement internationale de la Croix rouge et du Croissant rouge ont introduit les notions de protection et d'assistance en 1952.

Namie Di Razza, « La protection des civils par les opérations de maintien de la paix de l'ONU », Thèse IEP de Paris, 2015

largement acceptés en matière de droits de l'homme⁹⁰. Dans son travail de protection, le CICR priorise ses actions en fonction de la nature et de la gravité des violations ou des risques, les effets de ceux-ci sur les victimes et l'impact possible de l'organisation en fonction de ses moyens. Il analyse ainsi les risques, en fonction de la probabilité de la commission de ces violations, des pratiques des acteurs et de la vulnérabilité des personnes.

En proposant le modèle de « l'œuf de protection », le CICR fournit par ailleurs une représentation graphique des trois niveaux d'action possible en cercles concentriques, interdépendants et se renforçant l'un l'autre :

- *réagir* et mettre fin aux abus, ce qui inclut les activités visant à traiter les problèmes de protection (principalement les violations), à y mettre fin, à soulager leurs effets immédiats et à éviter leur récurrence ;
- *réparer* et travailler aux côtés des victimes, pour restaurer leur dignité et leur permettre de bénéficier de conditions de vie acceptables après les abus ;
- *reconstruire* et contribuer à un changement durable d'environnement où les droits des individus seront respectés⁹¹.

Dans cette optique, l'objectif est à la fois de traiter les causes et les conséquences des violations. Quatre sphères d'action sont alors en jeu dans la protection : politique, militaire ou sécuritaire, juridique et humanitaire. Le CICR en particulier vise à améliorer la situation des victimes de violations et personnes à risque. Il travaille d'une part avec les auteurs des abus (en favorisant la conscientisation des autorités pertinentes sur leur responsabilité par la persuasion, la mobilisation ou la dénonciation), et d'autre part avec les victimes afin de réduire leur vulnérabilité et leur exposition à la violence. Cela peut comprendre l'accompagnement et l'évacuation de personnes à risque, ou l'établissement de zones protégées⁹². Le guide du CICR pour la protection des civils fournit par ailleurs des conseils, méthodes et outils à tous les acteurs humanitaires intéressés en matière de bonnes pratiques et de collecte de données sur les besoins de protection⁹³.

⁹⁰ Par « standards largement acceptés », sont entendus le droit coutumier, l'esprit des lois et les principes humanitaires.

⁹¹ Voir CICR, *Standards professionnels pour les activités de protection*, juin 2010, mis à jour en 2013, disponible sur : <https://www.icrc.org/eng/assets/files/other/icrc-002-0999.pdf> [consulté le 15 juillet 2015]

Voir également Paul D. Williams, *Enhancing civilian protection in Peace Operations: Insights from Africa*, Research Paper, Africa Center For Strategic studies, septembre 2010.

⁹² L'établissement de zones protégées a été obtenu par le CICR suite à des accords spéciaux avec les parties, à Jérusalem en 1948, à Dacca en 1971, à Nicosie en 1974, à Jaffna en 1990 et à Dubrovnik et Osjek en 1991. RAMCHARAN, B. G. (ed), *Human Rights Protection in the Field*, Martinus Nijhoff Publishers, 2006, 430 p.

⁹³ CICR, « ICRC Protection policy : Institutional Policy », *International Review of the Red Cross*, Volume 90 (871), septembre 2008, disponible sur : <https://www.icrc.org/eng/assets/files/other/irrc-871-icrc-protection-policy.pdf> [consulté le 15 août 2015]

De la même façon, le Comité Permanent Inter-Agences (IASC)⁹⁴, regroupant les acteurs humanitaires onusiens et non onusiens, a codifié une approche plus large de la protection à fournir aux populations et recense les bonnes pratiques de protection au sein des humanitaires⁹⁵. En 2005, le Coordinateur des Secours d'urgence et le Secrétaire général adjoint aux affaires humanitaires de l'ONU a ainsi lancé une évaluation de la réponse humanitaire globale, qui a conclu à l'insuffisance de la prise en compte de la protection et au manque de consensus sur le concept. Adoptant une définition proche de celle du CICR, IASC envisage la protection comme « un terme général lié aux activités visant à obtenir le plein respect des droits de l'individu, conformément au droit international, dont le droit humanitaire international, les droits de l'homme et les droits des réfugiés, quelque soit son âge, genre ou origine sociale, ethnique, nationale religieuse et autre ». Elle inclut donc la création d'un environnement favorable au respect des droits, la prévention et le soulagement des effets des violations et la restauration des conditions de vie par la réparation, la restitution et la réhabilitation. Pour les humanitaires, la protection couvre ainsi un large spectre d'activités telles que la présence physique, les négociations, la diplomatie, la formation, l'éducation, la collecte de données, la diffusion, le plaidoyer ou l'obtention de l'accès aux victimes⁹⁶. Cependant, en dehors du Haut-Commissariat pour les réfugiés (HCR), de l'UNICEF (Fonds des Nations unies pour l'enfance) et du CICR, peu d'agences employaient alors des « officiers de protection » à plein temps. Le rapport *Humanitarian Response Review* de 2005 recommande alors d'accélérer le recrutement de ce type de personnel, et de se préoccuper davantage de protection⁹⁷. Le Bureau conjoint aux Affaires Humanitaires de l'ONU (OCHA) lance avec d'autres partenaires l'initiative « ProCap » pour développer les capacités de protection dans le milieu humanitaire en déployant des officiers seniors en la matière afin de former de nouveaux professionnels. La multiplication des postes de « *protection officers* » au sein des ONG démontre dans les années qui suivent le nouvel intérêt pour la question. La création des « clusters protection », regroupant toutes les agences, fonds et ONG travaillant dans le domaine, permet la coordination de leurs activités au niveau global et opérationnel. Régulièrement, le groupe de travail du Cluster Protection collecte les bonnes pratiques de protection pour un partage au sein du milieu humanitaire⁹⁸.

⁹⁴ IASC est un forum inter-agence pour la coordination, le développement d'orientations et la prise de décision impliquant les partenaires humanitaires ONU et non ONU clefs. Il a été établi en juin 1992 en réponse à la résolution de l'Assemblée Générale 46/182 sur le renforcement de l'assistance humanitaire. La résolution 48/57 a réaffirmé son rôle comme mécanisme principal de coordination dans l'assistance humanitaire.

⁹⁵ INTER-AGENCY STANDING COMMITTEE (IASC), *Growing the sheltering tree: Protecting Rights through Humanitarian action*, Geneva : IASC Secretariat, 2002

⁹⁶ Le principe de « do no harm » (ne pas nuire), insistant sur l'importance de ne pas créer de nouveaux risques pour les populations et de veiller à ce que les actions humanitaires n'aient pas un effet contraire au but recherché, est également mis en avant dans l'approche.

⁹⁷ Nations unies, « Humanitarian Response Review : An independent report commissioned by the United Nations Emergency Relief Coordinator & Under-Secretary-General for Humanitarian Affairs », New York : OCHA, août 2005, disponible sur : http://www.unicef.org/emerg/files/ocha_hrr.pdf [consulté le 15 août 2015]

⁹⁸ Voir par exemple UNHCR, *Concept Note on the Protection Cluster and the Protection of Civilians in the Democratic Republic of the Congo (DRC)*, juillet 2011, 7 p.

Autre exemple parmi les humanitaires, celui du réexamen par Médecins sans Frontières (MSF) France de son rôle en matière de protection. Originellement, l'organisation se voyait comme la sentinelle pouvant protéger par la simple présence de ses médecins-témoins dénonçant les violations de droits de l'homme. L'ONG a par la suite réalisé que ses secours, intervenant souvent après les atrocités, étaient détournés au profit des criminels de guerre et constituait le « service après-vente de la purification ethnique »⁹⁹ ou d'autres crimes de masse, légitimant potentiellement les événements. MSF est alors passé à l'interpellation des gouvernements, des politiques et de la communauté internationale pour intervenir, car « on n'arrête pas un génocide avec des médecins »¹⁰⁰. Devant les résultats mitigés de telles interventions, elle s'est recentrée sur son rôle technique de secouriste. Cependant, si elle fait désormais preuve de réserves quant à la dénonciation et à l'appel aux actions internationales, la violence envers les civils est devenue une préoccupation majeure dans le travail quotidien de l'organisation. Être présent, obtenir l'accès, sécuriser les soins, ne pas exposer et mettre en danger les bénéficiaires, les soustraire des violences dans ses enceintes, et échanger avec les auteurs de crimes peuvent être autant d'activités et d'approches de protection pour l'ONG, traversée par des interrogations quotidiennes sur l'amélioration de la protection des civils.

Les humanitaires ont ainsi reconnu l'importance d'une approche multidimensionnelle dans les questions de protection, et le rôle d'autres acteurs, notamment des militaires, pour la dimension sécuritaire de celle-ci.

c) La protection des civils dans la doctrine militaire

Pour mieux comprendre la protection des civils dans le maintien de la paix, et les manquements à la protection par le passé, il est intéressant de considérer quel est le statut de l'idée de protection des populations dans la doctrine militaire. La doctrine militaire concerne l'orientation guidant les forces militaires qui doivent opérer dans différents environnements¹⁰¹. De la doctrine résultent les objectifs, la tactique, les techniques et les procédures (ou « *standard operating procedures* »). Si le simple développement de la doctrine ne signifie pas forcément que le personnel en connaisse ou en suive les principes, elle constitue une source d'inspiration et d'orientation pour les officiers supérieurs mettant en œuvre la stratégie générale. Il est ainsi intéressant de vérifier l'intégration des impératifs de protection des civils dans la doctrine militaire des Nations unies mais aussi dans celle des

⁹⁹ Judith Soussan, « MSF et la protection : une question réglée ? Discours et pratiques autour de la «protection des civils» », *Les Cahiers du Crash*, Paris : Médecins sans Frontières, avril 2008.

¹⁰⁰ MSF appelle la communauté internationale et en particulier la France à « prendre ses responsabilités politiques et imposer sans délai l'arrêt des massacres ». Voir notamment l'appel du président de MSF à une intervention armée au Rwanda formulé en juin 1994 et connu sous ce titre.

¹⁰¹ Victoria K. Holt, « The responsibility to protect : considering the operational capacity for civilian protection », Discussion Paper, Washington: The Henry L. Stimson Center, janvier 2005, 62 p. disponible sur : http://www.stimson.org/images/uploads/research-pdfs/Stimson_CivPro_pre-pubdraftFeb04.pdf [consulté le 22 juin 2015]

différents pays ou organisations régionales. La préoccupation des militaires pour les civils peut relever ou se rapprocher de multiples autres principes apparaissant dans les doctrines militaires : celles du maintien, de l'imposition ou du soutien à la paix, des opérations humanitaires, des évacuations, des relations civilo-militaires, des « actions sur l'environnement et les perceptions » ou de l'importance de « gagner les cœurs et les esprits » par les opérations psychologiques et les activités des affaires civiles dans les Missions.

La doctrine militaire africaine a inclus de façon précoce des considérations en la matière. Ainsi, un avant-projet de manuel de travail pour les militaires africains en 2000 fait de la protection « un volet fondamental de toutes les opérations militaires ». « Dans l'hypothèse où des membres d'une force de soutien à la paix désignés comme combattants venaient à être les témoins de crimes de guerre et n'intervenait pas pour les arrêter, ils deviennent eux-mêmes partie de ce crime de guerre »¹⁰². L'Union Africaine (UA) elle-même a investi le champ de la protection des civils de façon pionnière. Son Acte constitutif établit le droit d'intervenir dans les affaires des Etats membres en cas de génocide, crimes contre l'humanité et crimes de guerre¹⁰³. L'organisation a de même élaboré en 2006 une ébauche de doctrine pour les opérations de soutien à la paix qui réaffirme que « la protection du droit fondamental à la vie et à la dignité d'un non-combattant est un élément fondamental de toutes les opérations de soutien à la paix ». La Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) a de même établi un avant-projet de Code de Conduite pour les forces armées et les services de sécurité de l'Afrique de l'Ouest en 2006, qui stipule que les forces armées doivent « offrir protection, refuge et assistance à toutes personnes dans le besoin » et « protéger les droits et la sécurité de la population civile, notamment l'intégrité physique des particuliers »¹⁰⁴. La protection du droit à la vie d'un non-combattant et de sa dignité est ainsi un élément fondamental de toute opération militaire, et être témoin d'un crime de guerre sans essayer de le faire cesser se comprend alors comme complicité à ce crime¹⁰⁵.

De même, les Canadiens incluent la protection des civils comme tâche à part entière dans leur document de doctrine sur les opérations de paix¹⁰⁶. Ils explicitent leur rôle incluant le rétablissement de la sécurité, et potentiellement, en fonction de l'attitude des parties, la suppression des groupes armés. En s'écartant de la distinction traditionnelle entre chapitre 6 et chapitre 7 de la Charte pour encadrer l'utilisation de la force, l'accent porte davantage sur

¹⁰² Institute for Security Studies, *Peace support operations: a working draft manual for African military practitioners*, DWM, 1-2000, cité par Siobhan Wills, *Ibid*, et Paul D. Williams, *Enhancing civilian protection in Peace Operations: Insights from Africa*, Research Paper, Africa Center For Strategic studies, septembre 2010.

¹⁰³ A l'article 4(h) de l'Acte constitutif de l'UA. Un système d'alerte précoce continentale et une force africaine en attente pouvant être déployées par le Conseil de paix et de sécurité de l'UA sont prévus.

¹⁰⁴ CEDEAO, *Draft Code of Conduct for the Armed Forces and Security Services of West Africa*, avril 2006, articles 7 et 20, disponible sur : [www.dcaf.ch/code_conduct-armed-forces\(west-africa/WestAfrica_CoC.pdf](http://www.dcaf.ch/code_conduct-armed-forces(west-africa/WestAfrica_CoC.pdf)

¹⁰⁵ DWM, 1-2000 « Peace Support Operations : a working draft manual for African military practitioners », cité par Siobhan Wills, *Ibid*.

¹⁰⁶ Canada, Défense Nationale du Canada, « Peace Support Operations », Joint doctrine manual, 2002.

la différence entre le maintien de la paix traditionnel et le maintien de la paix complexe pouvant comprendre la protection des civils.

Les Britanniques considèrent également la protection dans les tâches des opérations de soutien à la paix. Cependant, l'utilisation du concept de protection est souvent liée à la sécurisation de la force elle-même : « la protection de la force » (« *force protection* »), de ses composantes, de ses alliés et de ses équipements est envisagée pour toutes les opérations. Il en est de même dans la doctrine militaire américaine qui a développé un « concept de protection », celle-ci s'entendant de la protection de ses propres forces¹⁰⁷. En revanche, la protection d'agents extérieurs, des civils, de la population, des humanitaires, n'est pas envisagée comme un impératif universel de chaque mission, mais comme une tâche possible de l'opération. Ainsi, les tâches de protection spécifiques comme les opérations d'évacuation des non-combattants, la protection des convois, l'instauration, la démilitarisation et la gestion de zones sûres ou protégées sont envisagées¹⁰⁸. Les tâches et mesures de contrôle incluent également de fournir une protection, et il est explicité que les « commandants doivent être vigilants au besoin d'équilibrer les tâches de protection et le besoin de mesures opérationnelles plus actives »¹⁰⁹, ce qui place ces tâches de protection sur un plan secondaire. L'OTAN a adopté une vision similaire de l'acceptation « protection »¹¹⁰. Certaines tâches pouvant avoir un lien avec la protection de civils sont évoquées, comme les zones de non vol, la séparation des belligérants, l'établissement et supervision de zones sûres ou protégées ou la création de corridors sûrs pour le passage des civils et de l'aide. Cependant, la protection des civils en reste essentiellement au niveau de « tâche », sans que l'objectif de protection apparaisse explicitement.

Pour les Etats-Unis également, la protection est considérée comme une complication. Dans la doctrine de contre-insurrection américaine notamment, ou celles des opérations des Marines¹¹¹, la protection est citée comme un besoin (« *requirement* »), requis pour assurer le bon déroulement des opérations principales, et l'atteinte des objectifs centraux. Les opérations spéciales, incluant les activités des officiers d'affaires civiles (pour gagner la sympathie de la population envers l'opération en reconstruisant par exemple des écoles et des

¹⁰⁷ « *The creation of a safe and secure environment is invariably a primary objective of a PSO, and one that is usually undertaken by the PSF. Self-defence is an inherent right and force protection is a command responsibility in any military operation. In addition, the PSF may also be given specific responsibilities for the protection of civilian components of the PSO* ». Etats-Unis, *The U.S. Army Functional Concept for Protection 2016-2028*, TRADOC Pam 525-3-5, 13 octobre 2010, 53 p. Disponible sur : <http://www.tradoc.army.mil/tpubs/pams/tp525-3-5.pdf>

¹⁰⁸ Royaume-Uni, Ministry of Defence, « JWP 3-50: The Military Contribution to Peace Support Operations » (second edition), 31 décembre 2012.

¹⁰⁹ *Ibid.* « *Protective tasks include the protection and the safeguarding of individuals, communities, and installations. Commanders should be aware of the need to balance protective tasks against the need for more active operational measures* ».

¹¹⁰ OTAN, *Peace support operations techniques and procedures, 2001 (AJP-3.4.1.)*, juillet 2001

¹¹¹ MCDP 1-0, *Marine corps operations ; Expeditionary operations*, 1998, disponible sur : <http://navsci.berkeley.edu/mal54/19%20Apr%2011/MCDP%203%20Expeditionary%20Operations.pdf>

routes) et les opérations psychologiques (censées convaincre les civils du bien fondé de l'opération par une communication adéquate), aboutissent en un sens à s'occuper des civils. Cependant, la protection des population constitue souvent une tâche secondaire, pour appuyer la réussite de l'opération de contre-insurrection par exemple. Il s'agit en un sens d'une conception instrumentale et utilitaire de la protection des civils, où celle-ci est un des moyens pour arriver à l'objectif réel des opérations, comme la défaite de l'ennemi.

La doctrine MARO (« *Mass Atrocity Response Operations* »), développée en 2010 par le *Carr Center for Human Rights Policy*, la *Harvard Kennedy School* et le *US Army Peacekeeping and Stability Operations Institute*, est en fait l'un des rares textes détaillant les stratégies, actions et tactiques possibles dans un contexte d'atrocités de masse et de déploiement d'opérations militaires spécifiquement déployées pour y répondre. Il s'agit d'un précieux document dressant des typologies de modes d'action et d'approches pouvant être utilisées pour protéger les civils dans un contexte extrême de génocide ou de crimes massifs. Il fait suite à la reconnaissance progressive de la responsabilité de protéger et à l'engagement des Etats-Unis à agir pour prévenir et faire cesser les génocides et atrocités depuis la Stratégie Nationale de Sécurité en 2006¹¹². Si la portée de telles opérations est à distinguer de la « protection des civils » plus générale, censée être faite à tous les niveaux de violence et crimes de guerre et non seulement en contexte de génocide¹¹³, les orientations données dans le document fournissent des méthodes pouvant aisément être élargies au contexte de protection des civils *largo sensu*. Une « MARO » est décrite comme une opération déployée pour mettre un terme à l'utilisation systématique et généralisée de la violence par l'Etat ou des groupes armés non-étatiques contre des non-combattants. La doctrine et la stratégie qui s'y réfèrent sont à distinguer d'autres types d'opérations pouvant inclure des objectifs ou des actions de protection des civils. Les opérations d'évacuation ont par exemple comme objectif de mettre à l'abri certaines personnes à protéger, mais non la neutralisation des groupes armés menaçant continuellement l'ensemble de la population. Les opérations de contre-insurrection se préoccupent des civils et de leur sauvegarde, mais dans une conception utilitaire et secondaire, afin de faciliter l'objectif principal de combattre l'ennemi. Les opérations de paix peuvent quant à elles être déployées sans que le niveau de violence n'atteigne le génocide ou les atrocités de masse.

La fin recherchée par les MARO est l'arrêt ou l'empêchement des atrocités de masse. Les objectifs militaires visent la sécurisation des populations vulnérables, l'identification et l'arrestation des auteurs des abus, la délivrance de l'assistance humanitaire et la transition vers une entité civile assurant durablement la sécurité. Les forces terrestres, maritimes,

¹¹² Voir la « *National Security Strategy of the United States* » de 2006 : « *genocide must not be tolerated. It is a moral imperative that states take action to prevent and punish genocide.... We must refine United States Government efforts—economic, diplomatic, and law-enforcement—so that they target those individuals responsible for genocide.... Where perpetrators of mass killing defy all attempts at peaceful intervention, armed intervention may be required....* »

¹¹³ Sarah Sewall, *Mass Atrocity Response Operations : A Military Planning Handbook*, Cambridge : Harvard Kennedy School of Government & US Army Peacekeeping and Stability Operations Institute, mai 2010, 161 p.

Namie Di Razza, « *La protection des civils par les opérations de maintien de la paix de l'ONU* », Thèse IEP de Paris, 2015

aériennes et spéciales ont éventuellement toutes un rôle à jouer pour sécuriser les populations et les espaces, combattre les auteurs de violations ou procéder à des frappes militaires. Les facteurs et besoins critiques, en matière de collecte d'information, d'analyse de risque, de capacités et de posture pour de telles opérations dans un contexte si sensible sont également analysés. Aussi, les actions possibles incluent tant :

- la prévention (« *flexible deterrent options* », qu'elles soient diplomatiques, informationnelles, militaires ou économiques) ;
- la défense, se concentrant sur la protection physique des civils par la présence et la « protection physique statique » ;
- l'offensive, afin de stopper et de contraindre les belligérants.

Les approches militaires envisageables comprennent la saturation, la tâche d'huile, la séparation, les zones sûres, le renforcement de partenaire, l'isolement, et la mise en échec des auteurs d'abus¹¹⁴. De telles méthodes et directives peuvent naturellement être utilisées pour protéger les civils en général, et pourraient constituer une base d'action pertinente pour les opérations de paix onusiennes.

La France a de même adopté en 2013 un document de stratégie portant sur les « réactions des forces françaises face à des exactions en opérations »¹¹⁵. Préférant le terme « exaction » à la terminologie anglo-saxonne mettant l'accent sur les atrocités de masse (« *mass atrocities* »), « crimes les plus graves » (« *most serious crimes* ») ou « violations graves des droits de l'homme » (« *grave human right violations* ») qui sont définis en droit international, la doctrine française s'affranchit de toute considération et spécification juridique par une notion plus englobante et flexible. Les exactions comprennent ainsi « l'ensemble des actes visant délibérément, hors de l'expression légitime de la violence au combat, à porter physiquement atteinte à la personne et à la dignité humaine. Ces actes, pour reprendre des acceptions connues, compréhensibles, et juridiquement non connotées, peuvent être : des actes de cruauté ; des massacres ; des viols ; des blessures graves infligées intentionnellement ; des violations de sépultures. (...) De surcroît, dans le présent document, le terme d'exactions n'est pas corrélé avec une notion de masse : des faits concernant un faible nombre de victimes peuvent en effet avoir un fort retentissement. » Ainsi, la doctrine française peut s'appliquer à la « protection des civils » générale.

Les interventions des forces sont cependant décrites de façon lacunaire. Trois cas de figure sont envisagés :

- le mandat de l'opération ne peut pas s'opposer aux exactions en cours, comme cela peut être le cas en cas d'opération d'évacuation de ressortissants où la sécurité des personnes à évacuer impose en priorité de les protéger et d'éviter qu'elles soient exposées

¹¹⁴ Pour une définition précise de ces types de stratégie militaire, voir le Chapitre 3. B.

¹¹⁵ CICDE, Réflexion doctrinale interarmées, RDIA-2013/002, N° 60/DEF/CICDE/NP du 15 avril 2013.

à des exactions. Il doit alors être fait rapport des événements pour qu'une suite politique soit donnée ;

- le mandat de l'opération permet à la Force d'agir en vue de stopper des exactions en cours ou de prévenir de futures exactions ;

- la mission prévoit de prévenir et de réprimer des exactions, y compris en substitution aux forces de l'Etat hôte.

Dans tous les cas, la prise en compte et le fait de rapporter les faits sont d'une particulière importance dans le document de doctrine, ce qui éclaire les ressorts politiques d'un tel intérêt pour la question. Après la loi d'adaptation du droit pénal français à l'institution de la Cour Pénale Internationale, et dans un contexte de multiplications des opérations extérieures effectives ou prévues de la France en Libye, au Mali ou en Syrie, l'intérêt pour l'attitude des troupes à adopter en cas d'exactions s'est vu renouvelé. L'insistance réside cependant sur l'importance de ne pas voir la France mise en cause dans des accusations de responsabilité, complicité ou passivité dans des crimes de guerre.

« Quelle que soit la nature de la mission reçue, les forces françaises doivent formaliser les circonstances dans lesquelles elles sont témoins immédiats ou *a posteriori* ». « Dans tous les cas, le Commandant de Force doit prendre en toute rigueur les dispositions nécessaires pour permettre le déroulement de la procédure appropriée et éviter ainsi une éventuelle mise en cause de la France. » Les troupes doivent notamment faire leur possible pour dissuader et se désolidariser des alliés ou partenaires locaux en cas d'exactions commises par ces derniers. En revanche, peu est dit sur la mise en pratique d'actions positives de protection des populations. Il est simplement fait mention, parmi les actions possibles, de développer des éléments de langage s'inspirant des opérations psychologiques et opérations de communications dans lesquels la protection des populations et la légitimité de l'intervention seraient étroitement liées¹¹⁶. Le document évoque par ailleurs les opérations comme pouvant offrir « soutien psychologique de nos forces et protection des groupes de populations menacés », sans que la « protection » soit déclinée ou expliquée cependant. Les opérations psychologiques, les opérations de communication, les opérations d'influence sur les perceptions relèvent alors toutes de l'action sur l'environnement extérieur, dans une optique d'utilisation du levier des populations et de la « maîtrise du terrain humain » pour mener efficacement les opérations militaires. L'approche est ainsi instrumentale et indirecte, alors que les Nations unies considèrent la protection des civils comme une fin en soi et que les opérations de paix onusiennes traitent directement de protection des populations.

Les quelques entretiens conduits avec des représentants du Ministère de la Défense français, comme le Centre Interarmées de Concepts, de Doctrines et d'Expérimentations (CICDE) ou la Délégation aux Affaires Stratégiques (DAS) sont éloquentes sur la raison d'une telle réserve. Selon tous nos interlocuteurs, la « protection » n'a pas à devenir un nouveau concept en soi, et constitue un paramètre qui a depuis toujours été inclus dans le travail des

¹¹⁶ *Ibid.* « développer les éléments de langage (« Narrative ») ad hoc (déclinés de ceux du niveau POL-MIL), regroupant les aspects PSYOPS et COMOPS, qui associeraient la légitimité de l'engagement dans le respect du droit des conflits armés et la protection des populations »

militaires. Il est souvent relevé qu' « il n'y a pas de problème », ou que « le problème est simple : il s'agit d'appliquer le droit international humanitaire »¹¹⁷. « Ce n'est pas une préoccupation doctrinale. Les textes sont clairs. Ça fait partie du boulot, et on est formés pour : on applique les Conventions de Genève »¹¹⁸. La préoccupation est ainsi naturelle et l'intérêt à développer des orientations et des doctrines pour une question si évidente s'en trouve réduit : « la protection doit rester une idée générale sinon elle est inapplicable. C'est comme l'adage selon lequel les lois doivent être assez brèves et pas trop précises pour qu'elles soient applicables »¹¹⁹. Selon les officiers français interrogés, assez réticents au développement d'une doctrine spécifique, les militaires dans leur professionnalisme sont déjà formés à tout faire pour protéger, dans la mesure du possible et en fonction de l'arbitrage à opérer avec d'autres tâches ou objectifs de la mission. « Depuis toujours, c'est un objectif pour les militaires, c'est leur culture, leur mode opératoire », confirme Alexandra Novosseloff¹²⁰.

La protection des civils est alors vue comme un concept promu, imposé et publicisé par les humanitaires et les civils, alors que les militaires auraient depuis toujours intégré cette préoccupation. « Ça a été inventé par les civils et les ONG qui n'ont aucune culture militaire. Et c'est mettre en accusation les militaires. Mais c'est juste de la posture, et c'est très politique¹²¹ ». Un officier français reprend cette vision, « La protection des civils, c'est un produit mis en avant. Les ONG vendent des produits »¹²². En effet, les ONG ont investi le champ de la protection des civils de façon massive, comme en témoigne le travail quotidien d'organisations comme Oxfam ou Human Rights Watch, conduisant des réunions « protection des civils » régulières avec les représentants des Ministères de la Défense et des Affaires étrangères¹²³. La première mention de la « protection des civils » en tant que telle est en fait assez tardive dans la doctrine militaire française, et n'est en fait issue que de l'effervescence de la notion au niveau international et de l'environnement géopolitique.

Evoquer la protection des civils et interroger sur le développement d'un concept ou d'une doctrine particulière sur le sujet suscite ainsi toujours une forte réaction dans le milieu militaire. « Une notion qui nous a mis dans une belle merde », ou « de la connerie au kilomètre » sont autant d'expressions utilisées pour y faire référence¹²⁴. La nouvelle invocation de la protection des civils est ainsi vue comme une complication, ajoutant des

¹¹⁷ Entretien avec le colonel Chauvancy, Centre interarmées de Concepts de Doctrines et d'Expérimentations, Paris, juillet 2011.

¹¹⁸ *Ibid.*

¹¹⁹ *Ibid.*

¹²⁰ Entretien avec Alexandra Novosseloff, Délégation aux Affaires Stratégiques du Ministère de la Défense, Paris, 22 avril 2011.

¹²¹ Entretien au Ministère de la Défense, Paris, 2011.

¹²² *Ibid.*

¹²³ Oxfam, « Afghanistan : L'OTAN doit placer les civils au coeur de sa stratégie », 19 novembre 2010 ; « L'ONU doit protéger les civils dans les zones de conflits », 22 novembre 2010. Human Rights Watch, « Syria - Protecting Civilians Should Be Top Priority », 31 août 2013.

¹²⁴ Entretiens au Ministère de la Défense, Paris, 2011.

contraintes et de la lenteur à une tâche qui était de toute façon prise en compte par les armées occidentales de façon professionnelle¹²⁵.

Néanmoins, en 2015, le CICDE du Ministère de la Défense en France publie une étude sur « la protection des populations civiles », témoignant d'une certaine inflexion dans la doctrine militaire¹²⁶. Dans un contexte où la France s'est impliquée au Mali et en République centrafricaine, la réflexion doctrinale récente a en effet davantage pris en compte les questions de protection des civils. Le document du CICDE évoque la protection des populations comme une « obligation qui s'imposera à la force », qu'il s'agisse du mandat et de l'objectif de la campagne ou non. Il appelle les soldats français à intégrer une grille de compréhension sur les menaces pesant sur les civils et les ressorts des violences contre les populations ; et affirme la nécessité de prendre en compte la protection des populations civiles dans le mandat et les missions de la Force, et dans le processus de génération de forces. Quatre options stratégiques sont alors envisagées pour y répondre : l'assistance humanitaire directe, l'isolement du conflit (embargo, zones de non-vol, corridors humanitaires), l'amélioration de l'environnement sécuritaire général, ou l'action directe sur les auteurs des menaces. La mobilité, la capacité d'intervention robuste, la capacité de dissuasion, l'entraînement adéquat des forces quant à recours à la force, les capacités de renseignement et de relais auprès des locaux, la capacité de CIMIC, d'influence et de communication, la disponibilité d'armement spécifique pour la gestion des foules, ainsi que la présence de conseillers spécialisés sont autant d'éléments cités pour mener à bien la protection des civils. Au niveau du commandement comme des unités, l'importance de la PoC et la préparation pour y faire face est définie comme primordiale. Deux volets d'action sont identifiés : agir sur les populations (protéger ou isoler des zones définies, faciliter l'accès humanitaire, contribuer à la sécurité publique) et agir sur les menaces (démonstration de force, neutralisation des auteurs d'exactions, destruction des capacités des ennemis menaçant la population, et porter une attention aux « *key leaders* » influençant les auteurs d'exaction).

Ces différents niveaux d'investissement révèlent certains ressorts politiques de l'intérêt et du développement de la protection des civils dans les doctrines et les discours. Les pays occidentaux sont en effet apparus comme moins enclins à présenter un sentiment de culpabilité quant à leur passé de « protection » : ils ont été présents pour terminer les crises en Sierra Leone, au Rwanda ou au Congo en déployant des opérations d'imposition de la paix pour remplacer les missions de maintien de la paix en échec¹²⁷. Ils sont précisément disposés à invoquer la protection des populations pour déployer des opérations, comme on l'a vu au sujet de la Libye en 2011. Pour ces Etats, l'intérêt porte alors sur le développement de la

¹²⁵ Entretien avec Charles-Henri Reibell, Paris, 4 août 2011. La protection des civils a par exemple été comparée à la question « genre », qui a été intégrée dans toutes les actions, avec des responsables « genre » vérifiant systématiquement que tout est bien « gender-based » - contraignant et ralentissant ainsi les procédures.

¹²⁶ CICDE, *La protection des populations civiles sur les théâtres d'opérations extérieures*, Réflexion doctrinale interarmées, RDIA-2015/001_PROTEC-CIV-OPEX (2015), n°115/DEF/CICDE/NP, 23 juin 2015.

¹²⁷ Cf l'opération britannique en Sierra Leone, l'opération de l'OTAN en Bosnie, l'opération européenne Artemis au Congo et l'Opération Turquoise de la France au Rwanda.

doctrine portant sur les interventions et la responsabilité de protéger, plus que sur la pratique de protection des civils dans les opérations. Quant à la protection des civils en tant que telle, elle est longtemps apparue comme un paramètre habituel, une tâche régulière du travail du militaire français, britannique ou américain.

De façon intéressante, la question de protection des civils a en fait été investie, développée et mise en avant :

- par les organisations régionales africaines, démontrant politiquement aux pays occidentaux leur intérêt pour une question sensible touchant aux droits de l'homme, et aspirant ainsi à figurer parmi les précurseurs dans un domaine où les Etats africains sont souvent montrés du doigt sur la scène internationale.

- par des Etats qui ne sont pas ou peu engagés dans des types d'opération où le concept serait appliqué¹²⁸. La Suisse, pays neutre qui n'engage usuellement pas ses forces extérieures¹²⁹, a ainsi développé une « stratégie de protection »¹³⁰. L'Australie, qui ne fournit pas de Casques bleus¹³¹, encourage les réflexions en la matière et de nombreux groupes de travail. Le Canada, qui n'engage qu'une cinquantaine de troupes¹³², a de même travaillé sur la question, perpétuant sa ligne politique favorable à la responsabilité de protéger et aux droits de l'homme depuis Lloyd Axworthy. Les Etats-Unis¹³³, par leur doctrine MARO, ont contribué à la réflexion quoique celle-ci soit limitée aux atrocités de masse.

- par l'ONU ou pour l'ONU. Si les Britanniques ont ainsi publié une stratégie de protection, celle-ci se cantonne soit à l'action politique et humanitaire du Royaume Uni ou à l'action militaire mise en œuvre par les opérations de soutien à la paix de l'ONU ou autres organisations¹³⁴. Pour les Français, convaincus que des troupes françaises seules sauraient quoi faire, mais reconnaissant que les opérations de maintien de la paix ont démontré leurs incertitudes et l'inégalité des troupes dans le traitement des situations de protection, la protection des civils n'a longtemps constitué une question doctrinale que pour les Nations unies.

- plus récemment, par des pays engagés dans des théâtres d'opérations où la population civile constitue un élément clef, et peut être décisive pour mener à bien la mission. Sur le plan tactique, la question s'est d'abord posée en termes de l'adaptation des

¹²⁸ Pour des statistiques sur les pays contributeurs de troupes, voir <http://www.un.org/en/peacekeeping/resources/statistics/contributors.shtml>

¹²⁹ Le Kosovo fut une exception historique, et là encore, les troupes suisses envoyées n'étaient pas des contingents « combattants » et n'étaient pas armés.

¹³⁰ Au 1^{er} novembre 2013, la Suisse fournissait 5 policiers, 15 experts militaires et 5 troupes au maintien de la paix onusien.

¹³¹ Au 1^{er} novembre 2013, l'Australie fournissait 25 policiers, 22 experts militaires et 11 troupes aux opérations de maintien de la paix onusien.

¹³² Le Canada avait déployé 53 militaires dans le maintien de la paix onusien au 1^{er} novembre 2013.

¹³³ 84 policiers, 6 experts militaires et 26 troupes au 1^{er} novembre 2013.

¹³⁴ contribuant 347 troupes au 1^{er} novembre 2013.

forces armées qui doivent davantage prendre en compte la population dans leur mode opératoire pour réussir leur mission – notamment dans les environnements de contre-insurrection et contre-terrorisme en Irak, en Afghanistan ou au Mali, dans les cas de grande proximité entre ennemis et civils. La France a par exemple fait face à de multiples défis de protection des civils, dans le cadre de son engagement au Mali dans des actions de contre-terrorisme, ou en République centrafricaine où les tensions ethniques et religieuses ont conduit à divers massacres, et a ainsi commencé à s’engager dans la réflexion.

d) La responsabilité de protéger des Casques bleus

Les doctrines militaires nationales et régionales ont ainsi développé à différents niveaux des réflexions autour de la protection des civils. La responsabilité de protéger les civils incombant aux Casques bleus s’est de même précisée dans la doctrine militaire et le droit des conflits armés.

L’applicabilité du droit international humanitaire envers les Casques bleus, et leur obligation à protéger les populations ont d’abord été l’objet de controverses jusqu’en 1999. La doctrine militaire onusienne sur l’obligation des Casques bleus à protéger les civils demeurait jusqu’alors floue et interprétative, et la responsabilité légale des *peacekeepers* au regard du droit international humanitaire faisait débat. Historiquement, les Nations unies ont notamment toujours été peu enclines à reconnaître l’applicabilité des Conventions de Genève et généralement du droit des conflits armés pour leurs troupes, prétextant que les opérations de paix n’étaient pas parties au conflit et qu’elles n’étaient par conséquent pas concernées par le droit de la guerre. L’ONU a ainsi toujours accepté que les forces respecteraient les principes et l’esprit du droit de la guerre mais ne reconnaissaient pas l’application des traités¹³⁵. Le désaccord entre l’ONU et le CICR sur l’application formelle de l’article 3 des Conventions de Genève date ainsi des années 1960, dans le cadre des opérations dans le Katanga. Les pressions pour une reconnaissance formelle du DIH ont finalement abouti à l’adoption du « Bulletin du Secrétaire Général sur le respect du droit humanitaire par les forces des Nations unies » en 1999¹³⁶. Ce document administratif interne a été négocié entre le CICR et le Conseil juridique des Nations unies et reprend l’essentiel du droit humanitaire. Par ce texte, l’ONU s’engage à ce que ses Casques Bleus respectent le droit international humanitaire, dans le cas où ceux-ci seraient activement engagés comme combattants dans des actions d’imposition de la paix, et exclusivement dans les opérations conduites et commandées par les Nations unies. Le bulletin est ainsi loin de couvrir toutes les missions de maintien de la paix, et notamment les opérations non coercitives. D’autre part, si la reconnaissance respect du droit humanitaire implique une obligation négative selon laquelle les Casques Bleus ne peuvent attaquer les personnes protégées par le droit humanitaire, la

¹³⁵ Les Casques bleus relèvent ainsi du régime spécial, fondé sur la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies, et la Convention des UN sur la sécurité des NU et du personnel associé.

¹³⁶ Secrétaire Général, *Bulletin on the Observance by UN forces of International Humanitarian law*, 12 août 1999. A noter, ce bulletin a été adopté pour le cinquantième anniversaire des Conventions de Genève.

question reste ouverte quant à l'existence d'une obligation positive des peacekeepers de protéger les civils.

Or, l'obligation de respecter et de faire respecter le droit humanitaire, stipulé dans l'article 1 des Conventions de Genève mais aussi considéré comme relevant du droit coutumier et des principes généraux du droit humanitaire¹³⁷, devrait pousser à une obligation positive de faire appliquer la protection des civils. Ainsi, le fait que les Casques bleus ne sont pas partie au conflit ne doit pas exempter l'Etat contributeur de troupes de son obligation à assurer que les belligérants respectent le DIH. Cependant, la mesure et la nature des obligations des troupes, distinctes de celles de l'Etat contributeur de troupes, restent peu claires. De même, selon l'article 89 du Protocole I des Conventions de Genève, les Etats « s'engagent à agir, tant conjointement que séparément, en coopération avec l'Organisation des Nations Unies et conformément à la Charte des Nations Unies » « dans les cas de violations graves des Conventions ou du présent Protocole »¹³⁸. Le droit humanitaire ne spécifie pas cependant ce que les Etats et les Nations unies doivent faire pour mettre fin aux violations¹³⁹.

C'est à partir de 1999 que le concept de « protection des civils » en tant que tel, dans un sens plus actif d'obligation positive, a été invoqué et s'est développé dans les discours de l'ONU. C'est ce rôle de protecteur dans l'action qui constitue un nouveau développement dans le maintien de la paix onusien.

B - La reconnaissance systémique de la protection des civils par les organes de l'ONU

1) La reconnaissance du Conseil de sécurité et de l'Assemblée générale

Par des engagements concrets, le Conseil de sécurité et l'Assemblée générale des Nations unies ont témoigné d'une effervescence conceptuelle et politique, tendant à intégrer la protection des civils dans l'action liée au maintien de la paix. En effet, c'est de façon discrète et progressive, presque sans médiatisation et sans bruit, que le nouveau concept de « protection des civils » émergea dans les éléments de langage de l'ONU. Le Conseil de sécurité, garant de la paix et de la sécurité internationale, a explicitement pris en compte la nécessité de protéger les individus à partir de 1999, tant par des résolutions thématiques spécifiquement intitulées « protection des civils », que par des éléments de langage particuliers dans les mandats d'opérations de maintien de la paix spécifiques. Ce nouvel engagement a par ailleurs été suivi par l'Assemblée générale, notamment depuis 2009.

¹³⁷ Cour Internationale de Justice, *Affaire des activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci*, Arrêt du 27 juin 1986, p.104, disponible sur : <http://www.icj-cij.org/docket/files/70/6502.pdf>

¹³⁸ Protocole Additionnel I aux Conventions de Genève de 1949, Article 89, « Coopération ».

¹³⁹ Siobhan Wills, *Op. cit.*

a) Les résolutions du Conseil de sécurité sur la protection des civils

La résolution 1265 en 1999 : l'apparition explicite de la protection des civils

La première résolution générale sur la protection des civils comme thème séparé sur l'agenda du Conseil de sécurité est adoptée le 17 septembre 1999¹⁴⁰. La majorité des acteurs s'entendent pour considérer qu'elle est la conséquence des événements au Rwanda et en Bosnie, même si « cela a pris 5 ans – ce qui est bref, dans l'histoire des Nations Unies »¹⁴¹. La résolution 1265 justifie alors l'intérêt et le rôle du Conseil de sécurité en matière de protection en procédant par le syllogisme suivant :

- les civils constituent la majorité des victimes des conflits armés et cela a des effets sur la paix, la réconciliation et le développement durables¹⁴² ;
- le Conseil de sécurité a une responsabilité selon la Charte pour le maintien de la paix et de la sécurité internationale ;
- par conséquent, le Conseil de sécurité « se déclare disposé à réagir » et à examiner des mesures face à cette situation¹⁴³ ;
- le maintien de la paix étant l'une de ses actions principales, le Conseil de sécurité prévoit d'étudier comment les mandats des OMP pourraient mieux atténuer les effets des conflits sur les civils¹⁴⁴.

Il s'agit des prémisses de l'engagement formel du Conseil de sécurité. Pour introduire, le concept, l'accent est mis sur les groupes vulnérables, qui constitue en un sens le point d'entrée dans la réflexion sur la PoC *largo sensu* : on s'est d'abord sensibilisé sur les groupes spécifiques comme les femmes, les enfants, les réfugiés et déplacés – préoccupation déjà consensuelle et difficilement contestable – avant de considérer la protection de *tous* les civils¹⁴⁵.

¹⁴⁰ Conseil de sécurité, *Résolution 1265*, S/RES/1265, 17 septembre 1999.

¹⁴¹ Entretien avec Stéphane Rey, Représentant de la Mission permanente de la Suisse auprès des Nations Unies à New York, Président du *Group of Friends on Protection of Civilians*, 15 novembre 2011.

¹⁴² Conseil de sécurité, *Résolution 1265*, S/RES/1265, 17 septembre 1999. « Notant que les civils constituent la vaste majorité des victimes » ; « sachant les effets qu'aura cette situation sur la paix, la réconciliation et le développement durables ».

¹⁴³ *Ibid.* Au paragraphe 10, le Conseil de sécurité « se déclare disposé à réagir aux situations de conflit armé dans lesquelles des civils sont pris pour cible ou dans lesquelles l'acheminement de l'assistance humanitaire destinée aux civils est délibérément entravé, notamment en examinant les mesures appropriées qui lui permet de prendre la Charte des Nations unies ».

¹⁴⁴ *Ibid.* Au paragraphe 11, il « se déclare disposé à étudier comment les mandats dans le domaine du maintien de la paix pourraient mieux contribuer à atténuer les incidences néfastes des conflits armés sur les civils »

¹⁴⁵ *Ibid.* Le Conseil se dit « gravement préoccupés par les souffrances subies par les civils en cours de conflits armés » « en particulier contre les femmes, les enfants et d'autres groupes vulnérables, y compris les réfugiés et les personnes déplacées »

L'action du Conseil de sécurité en matière de protection des civils en tant que telle demeure néanmoins nuancée et réservée dans la résolution, n'arrivant qu'en point 10 des recommandations où sont privilégiées des positions plus classiques telles que l'appel aux parties des conflits à arrêter de cibler les civils ou l'exhortation des Etats à ratifier les instruments de droit humanitaire. Ainsi, le Conseil de sécurité « condamne vigoureusement le fait de prendre délibérément pour cibles les civils (...) et demande à toutes les parties de mettre fin à de telles pratiques ». Cette prise de position demeure prudente et classique, et des précautions multiples sont prises dans les éléments de langage. Le Conseil de sécurité « se déclare disposé à étudier comment les mandats dans le domaine du maintien de la paix pourraient mieux contribuer à atténuer les incidences néfastes des conflits armés sur les civils ». Il ne s'agit pour l'instant que d'étudier les options et non d'agir, sur une hypothétique¹⁴⁶ contribution (et non une pleine responsabilité) à « l'atténuation » des conséquences des conflits sur les civils (et non pas l'empêchement ou l'arrêt des violations, non explicitées en tant que telle). Le Conseil de sécurité se déclare certes également « disposé à réagir », sans que ne soient spécifiés les mesures concrètes qui sont effectivement envisagées. La résolution, encore frileuse, annonce néanmoins une future réflexion sur la question et ouvre sur l'avenir : un groupe de travail officieux est prévu, et le Secrétariat est chargé d'étudier le problème¹⁴⁷.

La résolution 1296 en 2000 : la protection des civils prise en charge par les opérations de maintien de la paix

L'année suivante, le Conseil de sécurité adopte la résolution 1296, faisant montre d'un vocabulaire plus fort puisqu'il « déplore que les civils constituent la vaste majorité des victimes des conflits armés » alors qu'il se contentait de le « noter » en 1999¹⁴⁸. Il « condamne énergiquement » – et non plus « vigoureusement » – la pratique consistant à prendre délibérément pour cibles les civils. Le document est de même plus explicite sur le fait que les attaques sur les civils peuvent constituer une atteinte à la paix et la sécurité internationales – ce qui selon la Charte peut permettre au Conseil de sécurité d'agir, y compris de façon coercitive¹⁴⁹. Le glissement vers la sécurité humaine, et non plus seulement la sécurité des Etats, est ainsi explicite. De même, le Conseil de sécurité annonce que les opérations du maintien de la paix auront le mandat de protéger les civils : il « entend veiller,

¹⁴⁶ *Ibid.* L'utilisation du conditionnel (« pourraient ») signale l'ouverture sur cette possibilité sans la rendre obligatoire.

¹⁴⁷ *Ibid.* Au paragraphe 20, il « engage le Secrétaire général à poursuivre ses consultations sur la question et à prendre des mesures concrètes afin que l'ONU soit mieux à même d'améliorer la protection des civils en période de conflit armé ».

¹⁴⁸ Conseil de sécurité, *Résolution 1296*, S/RES/1296, 19 avril 2000.

¹⁴⁹ Paragraphe 5 de la Résolution 1296 : Ainsi, il « note que les pratiques consistant à prendre pour cible des civils ou autres personnes protégées et à commettre des violations systématiques, flagrantes et généralisées du droit international humanitaire et du droit relatif aux DH dans des situations de conflit armé peuvent constituer une menace contre la paix et la sécurité internationales et, à cet égard, réaffirme qu'il est prêt à examiner de telles situations et, le cas échéant, à adopter les mesures appropriées », sous-entendu une potentielle utilisation de la force

lorsque ce sera approprié et possible, à ce que les missions de maintien de la paix soient dûment chargées de protéger les civils en cas de menace imminente de danger physique et disposent des ressources nécessaires à cet effet, notamment en renforçant la capacité des NU en matière de planification et de déploiement rapide du personnel de maintien de la paix, de la police civile, des administrateurs civils et du personnel humanitaire, en ayant recours, lorsqu'il y aura lieu, aux forces et moyens en attente »¹⁵⁰. Certes, il souligne qu'il est « nécessaire de procéder au cas par cas », se prémunissant par conséquent de tout engagement général sur la protection des civils, mais ouvre la possibilité d'une application concrète dans certains cas. La question est désormais ancrée dans des situations spécifiques et dans l'action de certaines opérations, et n'est plus une vague recommandation générale. Certaines pratiques traditionnelles comme les zones de sécurité sont prises en exemple : le Conseil « se déclare disposé à examiner s'il est approprié et possible de créer des zones de sécurité provisoires et des couloirs de sécurité pour la protection des civils et l'acheminement de l'assistance lorsqu'il y a menace de génocide, de crimes contre l'humanité et de crimes de guerre contre la population civile ». Cette résolution fait ainsi preuve du début de l'intégration pratique de la protection, et d'une certaine systématisation de sa prise en compte dans les produits des Nations unies. Le Conseil de sécurité appelle l'Assemblée générale, son comité spécial sur les opérations de maintien de la paix et le Secrétaire général à se pencher sur la question, et attend des rapports plus précis en la matière.

La résolution 1674 en 2006 : la reconnaissance de la pratique de protection et sa priorisation

Six ans plus tard, la résolution 1674, d'une importance capitale, est adoptée¹⁵¹. Faisant preuve d'un langage encore plus ferme, le Conseil de sécurité s'y engage clairement dans le sens d'une pratique reconnue, telle qu'elle est mise en œuvre par ses opérations de maintien de la paix depuis plusieurs années désormais. La détermination à agir pour la protection des civils y apparaît comme évidente¹⁵² et accrue, renforcée par l'accent mis sur l'indivisibilité entre la sécurité, les droits de l'homme et le développement¹⁵³.

Le Conseil de sécurité opère ainsi une gradation langagière par rapport aux précédentes résolutions – qui, de l'avis des représentants des Etats auprès des Nations unies négociant les résolutions, sont toujours le fruit d'intenses débats et jeux politiques¹⁵⁴. Ainsi, le Conseil des sécurité « déplore vivement » le fait que les civils soient la majorité des victimes des conflits

¹⁵⁰ Paragraphe 13 de la Résolution 1296.

¹⁵¹ Conseil de sécurité, *Résolution 1674*, S/RES/1674 (2006), 28 avril 2006.

¹⁵² y compris en invoquant la responsabilité de protéger qui apparaît dans la résolution et dont le lien avec la PoC est donc assumé.

¹⁵³ Conseil de sécurité, *Résolution 1674*, S/RES/1674 (2006), 28 avril 2006. « Considérant que la paix et la sécurité, le développement et les droits de l'homme constituent la clef de voûte du système des Nations unies et le fondement de la sécurité et du bien-être collectifs, et sachant à cet égard que le développement, la paix et la sécurité et les droits de l'homme sont intimement liés et se complètent ».

¹⁵⁴ Entretien à New York avec les représentants suisse, français et uruguayens auprès des Nations Unies

armés, alors qu'il ne faisait que le « noter » dans la première résolution. De même, il « condamne (...) avec la plus grande fermeté » la pratique consistant à cibler délibérément les civils¹⁵⁵, après l'avoir condamné « vigoureusement » en 2000. Il se dispense de rappeler dans le détail les souffrances des civils dans les considérants où il adopte un langage plus court, comme s'il ne s'agissait plus de justifier l'intérêt de l'ONU pour la question. En revanche, les actes de la résolution sont plus étayés dans la condamnation des actes de violence précis dont certains sont énumérés : la torture, la violence sexuelle, la violence contre les enfants, le recrutement et l'utilisation d'enfants soldats, la traite d'êtres humains, les déplacements forcés et le déni d'aide humanitaire¹⁵⁶.

Le texte réaffirme alors la pratique d'inclusion de la protection des civils dans les mandats des opérations de maintien de la paix, et la volonté de faire exécuter ceux-ci : le Conseil de sécurité « réaffirme sa pratique qui consiste à faire en sorte que les mandats des missions de maintien de la paix, des missions politiques et des missions de consolidation de la paix des Nations unies comportent, selon qu'il conviendra et au cas par cas, des dispositions visant à i) protéger les civils, en particulier en cas de menace imminente d'atteintes à l'intégrité physique des personnes dans leur zone d'opérations, ii) faciliter l'assistance humanitaire, et iii) créer des conditions propices au retour volontaire des réfugiés et personnes déplacées, en toute sécurité et dans la dignité (...) ».

Dans le même point, le Conseil de sécurité adopte des éléments de langage novateurs et changeant radicalement la culture du maintien de la paix en matière de protection : la « priorité » est désormais donnée au mandat de protection des civils par rapport à toutes les autres tâches. Dans un souci de garantie de résultats, il « entend faire en sorte i) que les mandats de ces missions précisent ce que ces dernières peuvent et doivent faire pour atteindre ces objectifs, ii) que la priorité soit accordée à la protection des civils dans les décisions concernant l'utilisation des capacités et des ressources disponibles, y compris les informations et renseignements voulus, pour l'exécution des mandats, et iii) que les mandats portant protection des civils soient exécutés ». En assurant cette priorité donnée à la protection et en promettant l'exécution de ces mandats, le Conseil de sécurité opère un tournant dans les pratiques et contribue à inscrire la protection des civils comme objectif consensuel, officiel et supérieur pour l'ONU dont il engage la responsabilité.

¹⁵⁵ Conseil de sécurité, *Résolution 1674*, S/RES/1674 (2006), 28 avril 2006, paragraphe 3 : « Rappelle que le fait de prendre délibérément pour cible des civils et d'autres personnes protégées en période de conflit armé constitue une violation flagrante du droit international humanitaire, condamne de nouveau avec la plus grande fermeté ces pratiques et exige de toutes les parties qu'elles y mettent fin immédiatement »

¹⁵⁶ *Ibid*, paragraphe 5 « Condamne de nouveau également avec la plus grande fermeté tous actes de violence et sévices commis sur la personne de civils en période de conflit armé en violation des obligations internationales applicables, en particulier en ce qui concerne i) la torture et autres traitements prohibés, ii) la violence sexuelle et la violence à motivation sexiste, iii) la violence contre les enfants, iv) le recrutement et l'utilisation d'enfants soldats, v) la traite d'êtres humains, vi) les déplacements forcés et vii) le déni délibéré d'aide humanitaire, et exige de toutes les parties qu'elles mettent fin à ces pratiques;

La résolution 1894 en 2009 : vers l'opérationnalisation de la culture de protection

En 2009, la résolution 1894 marque une autre avancée capitale dans la reconnaissance de la protection des civils¹⁵⁷. Dix ans après la première résolution, et 60 ans après l'adoption des Conventions de Genève, ce long texte¹⁵⁸ démontre à la fois l'imprégnation de la protection des civils dans tout le système des Nations unies, et le besoin d'opérationnalisation toujours lacunaire auquel il tente de répondre.

Tout le réseau onusien incluant les représentants spéciaux sur les enfants et les conflits armés ou sur la violence sexuelle, le Bureau de coordination des affaires humanitaires, le Secrétaire général, ou le Comité spécial sur les opérations de maintien de la paix de l'Assemblée générale, sont appelés à participer à l'information et l'action en la matière. Le Conseil de sécurité y considère que la protection relève d'un éventail d'outils, dont les opérations de maintien de la paix ne constituent qu'un moyen et une piste parmi d'autres : « les missions de maintien de la paix des Nations unies sont l'un des divers moyens dont dispose l'ONU pour protéger les civils en période de conflit armé » – ce qui ouvre potentiellement à l'universalité de la pratique et de la préoccupation pour une multiplicité d'acteurs. L'importance de l'approche communautaire consistant à donner des moyens d'action aux civils eux-mêmes pour prévenir ou faire cesser les exactions, l'impératif de respect de l'accès humanitaire, y compris en donnant aux opérations de maintien de la paix les moyens de concourir à l'acheminement de l'aide et les « mesures voulues » pour lutter contre les attaques visant les humanitaires sont notamment d'importantes voies considérées. La diffusion du droit international humanitaire, dont les violations systématiques, flagrantes et nombreuses peuvent constituer une menace à la paix et la sécurité internationales et donc appeler l'action du Conseil de sécurité, est soulignée comme capitale.

Les paragraphes 18 à 27 précisent le rôle des opérations de maintien de la paix. Leur importance pour la protection des civils est rappelée et son caractère prioritaire est réaffirmé¹⁵⁹. Y sont ajoutées des considérations pratiques et opérationnelles. Au delà des mots, l'intérêt est désormais d'assurer une mise en œuvre responsable et réelle. Il est ainsi question du renforcement du contrôle stratégique des opérations, et de l'importance de la planification et des instructions données. Le Conseil de sécurité « rappelle qu'il est résolu à renforcer le contrôle stratégique des opérations ». Il entend « donner aux missions de

¹⁵⁷ Voir en Annexe 2, Conseil de sécurité, *Résolution 1894*, S/RES/1894, 11 novembre 2009. La Résolution 1738 du 23 décembre 2006, certes intitulée « protection des civils », porte en fait spécifiquement sur la protection des journalistes, et ouvrira sur une nouvelle thématique « protection des journalistes » au Conseil de sécurité quelques années plus tard.

¹⁵⁸ *Ibid.* Une Résolution de 8 pages exclusivement dédiée à la protection des civils. Voir la résolution en Annexe 2.

¹⁵⁹ *Ibid.*, paragraphe 19 : Il « réaffirme sa pratique consistant à prévoir dans les mandats des opérations de maintien de la paix et autres missions des Nations unies, lorsqu'il y a lieu et si les circonstances l'y engagent, des dispositions concernant la protection des civils, insiste sur le fait que de telles attributions ont la priorité dans les décisions qui organisent, aux fins de l'accomplissement des mandats, l'emploi de moyens et des ressources disponibles, y compris en matière d'information et de renseignement, et considère que la protection des civils, quand elle est nécessaire et ainsi autorisée, appelle toutes les composantes d'une mission à coordonner leur action ».

maintien de la paix et autres missions des Nations unies qui sont chargées de protéger les civils des attributions claires, sérieuses et réalisables, fondées sur des informations exactes et fiables (...)». Cette clarification et cet appel au réalisme font du texte la résolution de la maturité, après le lancement idéaliste du nouveau concept en 1999, puis sa priorisation en 2006. Ainsi, le Conseil de sécurité met l'accent sur la prise en compte des besoins de protection dès l'élaboration du mandat et pendant la mission¹⁶⁰, ainsi que sur la mise en place de divers outils de planification et de mise en œuvre. Il appelle à l'élaboration d'instructions opérationnelles détaillées, d'un concept opérationnel¹⁶¹ et d'éléments d'orientations comme des plans stratégiques de déploiement ou des formations. De même, il recommande de développer des plans de contingence et d'urgence et des mesures de gestion de crises pour nourrir de meilleures stratégies sur le terrain¹⁶². La systématisation des rapports, le recensement des bonnes pratiques et l'établissement de critères (ou « *benchmarks* »), pour aider à mesurer les avancées et accomplissements en matière de protection doivent également être opérés par le Secrétariat¹⁶³. Tous ces éléments, auxquels le Secrétaire général, ses représentants spéciaux et les Equipes des Nations unies doivent contribuer, doivent aider à l'opérationnalisation et la rationalisation du concept, et au suivi et contrôle de son application. Le Conseil de sécurité, passant d'une reconnaissance croissante de la protection des civils à sa priorisation, a ainsi été au bout de son engagement en se souciant de la praticabilité d'un tel mandat et en assumant les responsabilités de l'organisation à cet égard.

Parallèlement à ces développements généraux sur la protection des civils, le Conseil de sécurité a également intégré celle-ci dans les mandats spécifiques des opérations de maintien de la paix. En 1999, immédiatement après la première résolution sur la protection, la MINUSIL déployée en Sierra Leone a été la première mission de l'ONU autorisée à « prendre les mesures nécessaires pour assurer (...), à l'intérieur de ses zones d'opérations et en fonction de ses moyens, la protection des civils immédiatement menacés de violences physiques »¹⁶⁴, de façon explicite et conformément au Chapitre VII de la Charte de l'ONU – et donc dans le cadre de l'action *coercitive* de la mission. Depuis lors, la Mission des Nations unies en République démocratique du Congo (MONUC puis MONUSCO), la Mission des Nations unies au Libéria (MINUL), l'Opération des Nations unies en Côte d'Ivoire (ONUCI), l'Opération des Nations unies au Burundi (ONUB), la Mission des Nations unies au Soudan

¹⁶⁰ *Ibid*, paragraphe 21 : « Estime qu'il faut tenir compte des besoins de protection (...) dès le début de l'élaboration d'un mandat et pendant toute la durée de la mission (...) ».

¹⁶¹ *Ibid*, paragraphe 22 : « Est conscient du fait que les missions de maintien de la paix ont besoin d'instructions opérationnelles détaillées pour s'acquitter des tâches et responsabilités liées à leur mandat de protection des civils, et prie le Secrétaire général d'élaborer, en étroite consultation avec les États Membres, notamment le pays qui fournissent des contingents militaires et du personnel de police et avec les autres intervenants, un concept opérationnel pour la protection des civils (...) ».

¹⁶² *Ibid*, paragraphes 23 et 24.

¹⁶³ *Ibid*, paragraphe 27 : « Réaffirme sa pratique consistant à demander que soient définis, si besoin est, des critères aux fins d'évaluer les progrès accomplis dans l'exécution des mandats de maintien de la paix et souligne la nécessité d'inclure, pour les missions concernées, des indicateurs relatifs à la protection des civils ».

¹⁶⁴ Conseil de sécurité, *Résolution 1270, S/RES/1270 (1999)*, paragraphe 14.

(MINUS) puis au Soudan du Sud (MINUSS), la Mission des Nations unies au Darfour (MINUAD), la Mission des Nations unies en RCA et au Tchad (MINURCAT), la Mission des Nations unies pour la stabilisation en Haïti (MINUSTAH), la Force intérimaire des Nations unies au Liban (FINUL), la Force intérimaire de sécurité des Nations unies à Abyei au Soudan (FISNUA), la Mission des Nations unies pour la stabilisation au Mali (MINUSMA) et la Mission des Nations unies pour la stabilisation en République centrafricaine (MINUSCA) sont autant de missions qui se sont vues confier la tâche de protéger les civils menacés dans un conflit¹⁶⁵.

Enfin, depuis 2006, le Conseil de sécurité tient un débat ouvert sur la protection des civils de façon biannuelle. Abordant les développements dans le domaine, les situations spécifiques et la mise en œuvre des engagements, il permet de faire intervenir le Secrétaire général adjoint aux affaires humanitaires, le Secrétaire général adjoint au maintien de la paix, le Haut-Commissaire aux droits de l'homme ou le CICR devant les délégations des Etats Membres, qui eux-mêmes partagent leurs analyses et leurs invitations vers les développements souhaités de la notion. 53 délégations ont participé au débat du 19 août 2013, le troisième de l'année – preuve d'une intensification du traitement de la protection dans l'agenda du Conseil de sécurité.

b) L'adhésion de l'Assemblée générale des Nations unies au concept

Si le Conseil de sécurité, composé de 15 Etats membres uniquement, constitue l'organe exécutif en matière de paix et de sécurité internationales, l'Assemblée générale des Nations unies (AG) regroupe l'ensemble des 193 Etats membres et débat de tous les sujets d'intérêt pour l'ONU. La reconnaissance et l'intégration d'un concept par l'AG démontrent donc une toute autre portée quant à sa légitimation et son institutionnalisation. Il est ainsi intéressant de considérer l'adoption du langage de protection au sein de cet organe.

Dans la Déclaration du Millénaire adoptée par l'AG en 2000, « protéger les groupes vulnérables » constitue l'un des objectifs énoncés par tous les Etats : « Nous n'épargnerons aucun effort pour faire en sorte que les enfants et toutes les populations civiles qui souffrent de façon disproportionnée des conséquences des catastrophes naturelles, d'actes de génocide, des conflits armés et autres situations d'urgence humanitaire bénéficient de l'assistance et de la protection requises pour pouvoir reprendre au plus vite une vie normale. Nous décidons par conséquent : d'élargir et de renforcer la protection des civils dans les situations d'urgence complexes, conformément au droit international humanitaire »¹⁶⁶.

¹⁶⁵ Voir les résolutions correspondantes du Conseil de sécurité : 1291 (2000) pour la MONUC, 1509 (2003) pour la MINUL, 1528 (2004) pour l'ONUCI, 1542 (2004) pour la MINUSTAH, 1545 (2004) pour l'ONUB, 1701 (2006) pour la FINUL, 1769 (2007) pour la MINUAD, 1778 (2008) pour la MINURCAT, 1990 (2011) pour la FISNUA, 2039 (2012) pour la MINUSMA, et 2149 (2014) pour la MINUSCA.

¹⁶⁶ Résolution 55/2 de l'Assemblée générale.

Le Comité spécial de l'Assemblée générale sur les opérations du maintien de la paix (dit « C34 »)¹⁶⁷, se réunissant une fois par an, a également inclus la « protection des civils » dans ses débats et ses rapports à partir de 2009 – quelques mois avant le dernier rapport du Conseil de sécurité sur la question. Plus tardif, et plus en nuance, le langage du C34 reflète les débats entre pays contributeurs de troupes et pays contributeurs de fonds au *peacekeeping*. « Le Conseil de sécurité a abordé le sujet en 1999, et le C34 a refusé d'en parler avant 2009. Il y avait de réelles préoccupations concernant la sécurité des troupes et l'utilisation de la force », explique Martin Vidal, représentant de l'Uruguay auprès des Nations unies¹⁶⁸. La plus grande difficulté à atteindre un compromis politique et discursif entre 147 Etats, et non plus seulement entre les 15 Etats du Conseil de sécurité, transparait en effet de façon claire.

Moins péremptoires, les textes du C34 démontrent par conséquent une reconnaissance prudente du concept, marquée par de nombreuses précautions. Ainsi, ses rapports incluent depuis 2009 une section intitulée « autres tâches du mandat, y compris la protection des civils ». En ne développant pas de section séparée pour la protection en tant que telle, comme c'est le cas pour la « réforme du secteur de la sécurité », « l'Etat de droit », « le genre » ou « les enfants », le C34 choisit ainsi de faire tomber le concept sous un générique « autres », bien que la majorité du paragraphe concerne la protection. La protection est citée par le C34 comme faisant partie d'un pan de tâches importantes du maintien de la paix, dans une liste commençant par la restauration et l'extension de l'autorité de l'Etat et le soutien au processus politique. Les réserves quant à en faire un nouveau grand thème du maintien de la paix sont donc encore sensibles au sein des Etats de l'Assemblée générale. Par ailleurs, nombre d'entre eux, comme on peut le conclure sur la base des débats, font état de leur crainte de voir le nouveau concept de protection des civils changer la culture du maintien de la paix, et notamment défier la souveraineté et l'autorité des Etats. L'insistance porte ainsi sur la réaffirmation des principes cardinaux du maintien de la paix¹⁶⁹ et de l'autorité et de la souveraineté des Etats, premiers responsables de la protection des civils. « La protection des civils sous menace imminente de la violence physique » doit être envisagée « sans préjudice à la responsabilité première du Gouvernement hôte à protéger les civils », expression systématiquement jumelée au concept – et faisant écho aux premières résolutions du Conseil de sécurité avant que celui-ci ne s'en détache¹⁷⁰. De façon lancinante, le Comité « reconnaît

¹⁶⁷ Le C34 a été établi par la résolution 2006 (XIX) de l'AG du 18 février 1965. Il fait rapport à l'Assemblée Générale par le Quatrième comité, et est compris de 147 Etats membres – en majorité d'anciens ou actuels contributeurs de troupes.

¹⁶⁸ Entretien avec Martin Vidal, Représentant de la Mission permanente de l'Uruguay auprès des Nations unies à New York, New York, 17 novembre 2011.

¹⁶⁹ « Toutes les tâches mandatées de maintien de la paix doivent être mise en œuvre en accord avec les buts et principes de la Charte et les principes cardinaux (« *guiding principles* ») des opérations de maintien de la paix ». Nations unies, « Report of the Special Committee on Peacekeeping Operations, 2012 substantive session (New York, 21 February-16 March and 11 September 2012) », A/66/19, New York : Nations unies, 2012, paragraphe 191, disponible sur : http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/66/19

¹⁷⁰ Le Conseil de sécurité s'est permis à partir de 2006 de laisser à la protection un paragraphe séparé sans cette accollement automatique sur la souveraineté de l'Etat hôte. Les références au consentement et à l'autorité de l'Etat apparaissent alors toujours dans la résolution mais dans un point séparé, laissant davantage de lumière à la protection des civils elle-même.

que la protection des civils est mandatée dans un certain nombre de missions, et reconnaît que la protection des civils est la première responsabilité du pays hôte, et (...) insiste donc sur le fait que les opérations du maintien de la paix doivent conduire leur tâche sans préjudice à la responsabilité première du Gouvernement hôte de protéger les civils. » et « en coopération avec les autorités de l'Etat ». Dans chaque rapport annuel, il insistera ainsi sur le respect de la souveraineté, le principe de non-intervention¹⁷¹, et les principes traditionnels du maintien de la paix.

Considérer la matrice du débat général de 2010¹⁷² explique de tels éléments de langage et révèle les oppositions politiques entre les Etats sur ce sujet. La majorité des pays du Mouvement des Non-Alignés (NAM) ou des contributeurs de troupes y ont ainsi adopté des éléments de langage prudents, voire frileux, sur toute menace potentielle à l'autorité des Etats hôtes que pourrait entraîner le concept de protection des civils¹⁷³. « Il y a eu une levée de boucliers des NAM, qui ne veulent pas de réforme de fond du système. D'où le *focus* portant davantage sur la prévention, et moins sur la protection des civils », rapporte Stéphane Rey, représentant de la Suisse auprès des Nations unies. En revanche, le P3 composé de la France, le Royaume-Uni et des Etats Unis, ainsi que l'Australie, la Suisse, et certains pays d'Amérique latine apparaissent comme promoteurs du concept¹⁷⁴. Le Royaume-Uni se charge de préparer les ébauches des résolutions du Conseil de sécurité sur la protection des civils et se présente comme le « *lead* » sur la protection des civils¹⁷⁵. La Suisse évoque la protection des civils au C34 dès 2008 et présidait en 2011 le Groupe d'amis sur la protection des civils, un cadre informel réunissant une fois par mois des militaires, humanitaires et politiques pour

¹⁷¹ Nations unies, « Report of the Special Committee on Peacekeeping Operations, 2012 substantive session (New York, 21 February-16 March and 11 September 2012) », A/66/19, New York : Nations unies, 2012, paragraphes 24 et 25. Le texte précise en anglais : « *It emphasized that respect for the principle of the sovereignty, territorial integrity and political independence of States and non-intervention in matters that are essentially within the domestic jurisdiction of any state is crucial to common efforts, including peacekeeping operations, to promote international peace and security* ». « *The Special Committee believes that respect for the basic principles of peacekeeping, such as the consent of the parties, impartiality and the non-use of force except in self defence and in the defence of the mandate authorized by the Security Council, is essential to its success* ».

¹⁷² Special Committee on Peacekeeping Operations (C34), 2010 substantive session (22 fév – 19 mars 2010), General Assembly, Official Records, 64th session, supplement n°19.

¹⁷³ Ainsi, le Maroc, l'Egypte, l'Afrique du Sud, la Syrie, le Rwanda, la Thaïlande, Cuba, le Pérou, l'Inde, le Pakistan, la Tanzanie, l'Iran, la Chine, le Liban, la Zambie, le Qatar, le Soudan ou le Niger sont autant de pays invoquant l'importance supérieure du consentement de l'Etat ou du processus politique. Certains s'évertuent à rappeler que la première responsabilité de la protection revient au gouvernement hôte, comme le Maroc, l'Afrique du Sud, Cuba, le Pérou, l'Inde, la Tanzanie, le Qatar ou le Niger. D'autres insistent sur l'impartialité des Nations unies, comme Cuba, sur le consentement de l'Etat hôte, comme la Thaïlande, ou en général sur les principes du maintien de la paix comme l'Espagne. La Syrie tient à améliorer la coordination avec le gouvernement hôte, quand l'Egypte souhaite assurer la souveraineté nationale. Des pays contributeurs de troupes préviennent qu'il serait contreproductif de juger le succès d'une mission de la seule perspective de la protection des civils, comme le Maroc, ou appellent à examiner les aspects juridiques du nouveau concept, comme le Pakistan.

¹⁷⁴ Les deux autres Etats permanents au Conseil de sécurité, la Chine et la Russie, sont plus en réserve. Dans les débats de 2010, la Chine fait remarquer que le concept est complexe et sensible, quant la Russie veut garder en vue que la protection des civils n'est qu'une partie du mandat de maintien de la paix, parmi d'autres tâches.

¹⁷⁵ Selon Emmanuelle Lachaussée (Représentation de la France auprès des Nations unies), 80% des ébauches des résolutions sont réparties entre les Etats-Unis, le Royaume Uni et la France. Entretien, New York, 18 novembre 2011.

généraler un soutien aux questions de protection¹⁷⁶. Les Etats-Unis relèvent le besoin de lignes d'orientations claires pour les *peacekeepers*, incluant l'utilisation des tactiques confrontationnelles et de la force. Le Costa Rica reconnaît que la protection des civils est une priorité. L'Uruguay et l'Australie se félicitent de la tenue de deux sessions de travail en 2009 sur la question et s'engagent également en faveur du développement du concept¹⁷⁷. Pour les Etats « pro-protection », tout le travail de négociation s'est concentré sur l'importance de dépolitiser le concept, et de le dissocier clairement de la responsabilité de protéger. L'opposition étant en effet claire entre pays du Nord et pays du Sud sur la R2P, concept suscitant encore de grands divorces politiques : « il faut rappeler activement la différence dans tous les débats possibles »¹⁷⁸, « insister sur le fait de clarifier et d'expliquer les distinctions avec la R2P »¹⁷⁹. Cela se traduit par le martèlement, dans le texte, sur le respect et la coopération avec les Etats hôtes.

Malgré ces divergences ayant dû aboutir à un texte de réserves et compromis, le Comité accompagne tout de même les développements du Conseil de sécurité dans sa reconnaissance du concept de protection. Chaque rapport annuel reconnaît les avancées faites en la matière et appelle à une mise en pratique et à une orientation plus solide. En 2009, le C34 requiert une approche intégrée de la protection à tous les niveaux, et demande au Secrétaire Général une information détaillée basée sur les leçons apprises et des propositions pour améliorer la capacité à répondre aux situations affectant les civils. En 2010, dans la même ligne de la résolution 1894 du Conseil de sécurité visant à une meilleure opérationnalisation de la protection des civils sur le terrain, le Comité réaffirme que les opérations dotées d'un mandat de protection doivent être équipées des ressources nécessaires sur les plans du personnel, de la mobilité ou des capacités de collecte d'informations. Il demande à Département des opérations de maintien de la paix (DPKO) et au Département de l'Appui aux Missions (DFS) de mettre en relief les besoins, en consultation avec les pays contributeurs, et charge les missions de développer des stratégies de protection intégrées. Il relève les appels du Conseil à préparer et diffuser un cadre stratégique et des modules de formation sur la protection pour guider le *leadership* des missions. Le Comité reconnaît de même les productions du Secrétariat comme le « non-paper » intitulé « *Lessons learned Note on the Protection of civilians* » et l'ébauche du concept opérationnel de 2010, « en gardant à l'esprit que ces non-papiers ne créent pas d'obligations juridiques pour les Etats membres ou leurs contingents ». A partir de 2011, le Comité reconnaît l'utilité du « *Framework for Drafting Comprehensive Protection of Civilians Strategies in United Nations Peacekeeping*

¹⁷⁶ En 2010, la Suisse se félicite de l'élaboration de l'ébauche du concept opérationnel ou de l'étude conjointe DPKO/OCHA sur la protection des civils, et appelle à la rédaction d'une note de mise en œuvre dans les débats du C34.

¹⁷⁷ L'Australie mettant l'accent sur la formation en matière de protection, en organisant plusieurs workshops. Voir *Australia-Uruguay Roundtable on the protection of civilians*, New York, Millennium UN Plaza Hotel, January 19, 2010. De même, l'Australie a soutenu le symposium international de l'UA à Addis Abeba pour considérer des lignes d'orientation pour la protection des civils par les missions de soutien à la paix, du 2 au 5 mars 2010.

¹⁷⁸ Entretien avec Stéphane Rey, 2011.

¹⁷⁹ Entretien avec Martin Vidal, 2011.

Operations », et les modules de formation effectivement développés par le Secrétariat. En 2012, il se penche sur le besoin d'établir et de suivre des « benchmarks » et de procéder à l'évaluation des activités de protection, signe ultime de l'intégration de la protection des civils dans les pratiques et les critères de succès des opérations de maintien de la paix. Le temps est alors à la « dissémination » du Cadre stratégique et aux formations mises sur pied¹⁸⁰. Le Comité reconnaît les « mesures existantes développées par diverses missions de maintien de la paix au niveau opérationnel pour mettre en œuvre les mandats de protection des civils » et accueille avec satisfaction les mesures pratiques adoptées par les missions, comme les équipes de protection conjointes, les assistants de liaison communautaire et les officiers des affaires civiles qui améliorent l'analyse locale et permettent de mieux gérer les attentes de la communauté¹⁸¹. Il encourage néanmoins le Secrétariat à investir les besoins des missions pour davantage d'orientations. L'évolution dans les discours est ainsi évidente : les opérations de maintien de la paix sont mandatées de protéger les civils, explicitement et de façon consensuelle. Toute l'attention porte alors sur la mise en œuvre et le détail des pratiques : « nous considérons qu'on a avancé sur le concept. Maintenant, on doit avancer sur le terrain »¹⁸². Pour ce faire, une certaine latitude est en fait laissée au Secrétariat pour définir et mettre en substance le concept.

En effet, la considération des résolutions et rapports du Conseil de sécurité et de l'Assemblée générale laissait à penser que l'ONU aurait investi la protection des civils du fait de l'injonction et la décision des Etats membres la composant. Or, plonger dans le travail du Secrétariat révèle que l'organisation elle-même, en tant que bureaucratie, a accouché d'une vision sur la protection des civils. Le développement du concept relève en effet autant des négociations entre Etats que de la production des bureaucrates composant l'institution.

Ainsi, selon Michael Barnett et Martha Finnemore¹⁸³, les organisations internationales (OI) ne sont pas que des outils ou instruments des Etats. Elles ne se contentent pas de produire uniquement ce que les Etats veulent comme le laisse imaginer une conception purement fonctionnaliste¹⁸⁴. Les organisations internationales se sont certes vues conférer des missions, plus ou moins précises et des services à produire, des fonctions au sens d'activités et de finalités. Cependant, Guillaume Devin rappelle qu'il convient d'éviter le postulat de l'analyse fonctionnelle classique, fondée sur l'idée d'unité fonctionnelle du système et se concentrant sur l'orientation formelle des organisations (leurs objectifs déclarés et officiels). Il n'y a pas de fonctionnalité a priori, si l'on sort de la vision descriptive et réifiée de la fonctionnalité, interprétée comme mise en conformité des intentions et des conséquences.

¹⁸⁰ *Report of the Special Committee on Peacekeeping Operations and its Working Group, 2012 substantive session (New York, 21 February-16 March and 11 September 2012), A/66/19, 11 septembre 2012, paragraphe 200.*

¹⁸¹ *Ibid*, paragraphe 203.

¹⁸² Entretien avec Martin Vidal, *Ibid*.

¹⁸³ Michael Barnett, Martha Finnemore, *Rules for the world : International Organizations in World Politics*, Ithaca : Cornell University Press, 2004, 240 p.

¹⁸⁴ Les réalistes posent que les grandes puissances sont les premières sources de changement. Les fonctionnalistes expliquent que les Etats modifient les organisations internationales pour les aider à atteindre leurs objectifs.

Dans une approche plus dynamique et stratégique, la fonctionnalité est variable selon les intérêts des acteurs. De plus, la pratique multilatérale est transformatrice, et son évolution la conséquence de ses succès (comme l'extension des organisations) et de ses échecs (la politisation croissante de celles-ci)¹⁸⁵. Les OI peuvent ainsi dépasser leur mandat originel et se développer sur de nouveaux terrains, de façon autonome. Dotées d'un « pouvoir de construction sociale », elles peuvent créer d'elles-mêmes de nouvelles catégories d'acteurs, de nouveaux intérêts et de nouvelles tâches, endossées dans un second temps par les Etats et les individus¹⁸⁶.

Dans le cas de la protection des civils, le changement a en effet été initié par l'organisation autant qu'elle a été sollicitée par les Etats, dans une co-constitution mutuelle qui explique le dynamisme et l'ascension de la notion dans la culture onusienne à New York. Comme on l'a vu plus haut, le Secrétaire Général avait appelé à se pencher sur la question à de multiples reprises après les crises des années 1990. Lorsque le Conseil de sécurité a été prêt à adopter la notion, et a chargé le Secrétariat de travailler à son développement, celui-ci – et les départements et bureaux le composant - a effectivement investi le nouveau champ de façon énergique, dépassant bien souvent les attentes de ses commanditaires. Le Secrétariat a ainsi travaillé à définir en profondeur les phrases sibyllines du Conseil, donner un sens à ce qu'est « une menace imminente à l'intégrité physique », envisager des actions précises pour appliquer la « protection » dans des environnements divers et complexes, mais aussi à influencer les organes exécutifs des Nations unies sur la protection.

2) L'investissement du Secrétariat des Nations unies dans le développement du concept

De nombreuses initiatives ont été prises par le Secrétariat des Nations unies pour faire émerger, accepter et développer le concept de protection des civils¹⁸⁷. Ainsi, l'essor et l'intégration de la notion de protection des civils dans la pensée, la doctrine et la pratique du maintien de la paix des Nations unies constituent un changement qui s'est largement nourri en interne, au sein de la bureaucratie elle-même.

¹⁸⁵ Guillaume Devin, « Le multilatéralisme est-il fonctionnel ? », in BADIE, Bertrand, DEVIN, Guillaume, *Le multilatéralisme : nouvelles formes de l'action internationale*, Paris : La découverte, 2007, 240 p.

¹⁸⁶ Michael Barnett, Martha Finnemore, *op. cit.*

¹⁸⁷ Jon Harald Sande Lie, Benjamin Carvalho, *Protecting Civilians and Protecting Ideas: Institutional Challenges to the Protection of Civilians*, Security in Practice 4, NUPI Working Paper 760, 2009, 26 p.

Namie Di Razza, « La protection des civils par les opérations de maintien de la paix de l'ONU », Thèse IEP de Paris, 2015

a) La « protection des civils » comme produit de la bureaucratie onusienne

Les facteurs externes de la normalisation de la protection

Plusieurs perspectives peuvent en effet être considérées pour comprendre l'occurrence d'un tel changement au sein des Nations unies. On a pu, dans la première partie de ce chapitre, mettre en lumière les facteurs externes ayant abouti à la normalisation de la protection des civils. Ces facteurs externes ont notamment été matériels : les intérêts des Etats ont eux-mêmes évolué dans les années 1990. Recrédibiliser les Nations unies et le Conseil de sécurité et faire montre d'un certain activisme étaient nécessaires dans le jeu politique, dans une arène internationale où les Grandes Puissances essayaient les critiques de la passivité et du cynisme politique. D'autre part, des facteurs externes culturels ont été décisifs. La normalisation croissante de la protection des civils à l'ONU a ainsi bénéficié d'un certain contexte, et a été portée par une nouvelle culture globalisée mettant au cœur la sécurité humaine et la nécessité morale d'agir pour préserver les civils des fléaux de la guerre. La théorie de « *world polity* », ou institutionnalisme sociologique, pose en effet que la culture mondiale influence les organisations internationales qui s'y conforment. Les organisations adoptent ainsi de nouvelles pratiques institutionnelles pour renforcer leur légitimité sociale, elles intègrent des formes institutionnelles particulières qui ont une « valeur plus largement reconnue dans un environnement culturel plus large » – presque dans une logique de « convenance sociale », plus qu'instrumentale¹⁸⁸. La première partie de ce chapitre a de fait mis en exergue que de telles valeurs ont gagné du terrain depuis les drames historiques des années 1990, à la fois dans les milieux humanitaires, militaires et politiques. Nous ne nions donc pas que le changement des Nations Unies vers l'adoption de la notion de protection des civils a été en partie dû à des facteurs externes, tels que la culture mondiale diffuse, le plaidoyer des ONG, et la volonté des Etats. Cependant, des dynamiques internes ont également été à l'œuvre pour faire émerger la protection des civils comme nouveau credo onusien.

Les dynamiques internes à l'organisation, moteur du changement

Les bureaucraties elles-mêmes tendent à tout faire pour préserver leur apparence de neutralité, se posant comme entité censée rendre service aux autres, en l'occurrence pour l'ONU, aux Etats. Les organisations internationales ont ainsi besoin d'être perçues comme servant de façon impartiale les Etats membres, et préserver cette perception est essentiel pour permettre aux institutions de perpétuer et de jouir de leur autorité. Mais si les bureaucraties ont une autorité déléguée par les Etats, elles disposent également d'une autorité morale et d'une autorité d'expert qui leur permet de promouvoir certains intérêts – et de faire advenir

¹⁸⁸ Peter A. Hall, Rosemary C.R. Taylor, « La science politique et les trois néo-institutionnalismes », *Revue française de science politique*, Volume 47 (3), 1997, p. 469-496.

Namie Di Razza, « La protection des civils par les opérations de maintien de la paix de l'ONU », *Thèse IEP de Paris*, 2015

des changements¹⁸⁹. Des nouvelles orientations peuvent ainsi être induites et initiées par les organisations internationales, sans être nécessairement sollicités par les Etats¹⁹⁰. « Même lorsque les organisations internationales ont adopté des politiques favorisées par les Etats cependant, nous devons nous souvenir que corrélation n'est pas synonyme de causalité »¹⁹¹. Dans le cas de l'émergence de la protection des civils dans les discours onusiens, une heureuse collusion d'intérêts des Etats et de tendance de l'organisation comme bureaucratie explique la force du changement.

Ainsi, la tâche de protection, l'intérêt de préserver les futures opérations de paix de scandaleuses carences et de préserver la crédibilité des Nations Unies ont été promus et défendus par le Secrétariat de l'ONU¹⁹². Certes, il s'agit d'un changement entrant pleinement dans la ligne de l'organisation, dont le mandat a toujours été lié à la paix, la sécurité et les droits de l'homme. Un changement issu de l'organisation elle-même est ainsi souvent « *path dependent* » et ne surgit pas du néant. Cela constitue néanmoins une expansion manifeste du mandat des Nations Unies dans leur engagement pour le maintien de la paix, confirmant le trait des bureaucraties étudié par Weber : celui de s'étendre, par la taille ou le spectre des tâches tombant sous leur responsabilité.

Les crises passées comme levier de changement

Comment expliquer cette recherche d'expansion et ce désir de promouvoir la protection ? Les Nations Unies, et notamment le Secrétariat, n'ont pas toujours sollicité une expansion de leur mandat. De fait, l'organisation a par le passé refusé d'étendre ses tâches et fait preuve de résistance face aux invitations des Etats à élargir leur action. Dans différents cas, le Secrétaire général lui-même a mis en garde les Etats sur des mandats trop ambitieux ou circonscrit ses manœuvres. Ce fut notamment le cas, selon le témoignage de Roméo Dallaire, pour la MINUAR au Rwanda, lorsque le triumvirat de DPKO composé de Kofi Annan, Iqbal Riza et Maurice Baril refusa son soutien à des opérations actives pour faire stopper le génocide¹⁹³. Dans le cas de la République démocratique du Congo, le Secrétariat a fait preuve d'une certaine frilosité à s'investir de façon robuste dans les premières années de la mission, comme nous le verrons dans le Chapitre 2¹⁹⁴. Preuve de son autonomie à l'égard

¹⁸⁹ Il est aussi possible, comme l'expliquent Barnett et Finnemore, que les bureaucraties évoluent dans des sens qui n'ont pas même été prévus par leurs créateurs.

¹⁹⁰ Ainsi, selon un mécanisme de changement constitutif, les tenants de la culture bureaucratique expliquent que les OI ne sont pas des vaisseaux vides dirigés par des stimuli externes uniquement. Elles ne sont pas simplement des structures passives à travers lesquelles d'autres agissent. Elles ne sont certes pas omnipotentes, mais le changement peut être une dynamique prenant son origine au sein de l'organisation elle-même

¹⁹¹ Michael Barnett, Martha Finnemore, *op. cit.*, p. 11 : « *Even where the international organizations did adopt policies favored by states, however, we must remember that correlation is not causation* » (trad. de l'auteur).

¹⁹² Comme on l'a rappelé plus haut, une organisation internationale peut définir des tâches, des catégories d'acteurs ou des intérêts, et prescrire des actions pour elle-même et pour les autres.

¹⁹³ Roméo Dallaire, *Op. cit.* Kofi Annan était alors à la tête de DPKO, Iqbal Riza, chef de cabinet, et Maurice Baril, conseiller militaire.

¹⁹⁴ Rapports du Secrétaire général sur la République démocratique du Congo, 2002.

des Etats, l'organisation peut ainsi refuser le changement, notamment si celui-ci peut l'entraîner dans des domaines politiques pouvant compromettre son autorité et sa légitimité. Michael Barnett rappelle ainsi que l'inaction des Nations Unies au Rwanda s'est en partie expliquée par la crainte du Secrétariat, redoutant de perdre son caractère impartial lui garantissant en théorie sa marge de manœuvre et sa légitimité¹⁹⁵.

Dans le cas de la protection des civils depuis 1999, le Secrétariat a en revanche cherché à changer et à repousser la compréhension de son mandat de maintien de la paix. Les échecs des années 1990, la crainte de perdre sa légitimité et son autorité et le processus d'introspection institutionnelle qui ont suivi expliquent en grande partie ce sursaut. En effet, l'ONU a été créée comme compromis politique pragmatique, avec des limitations imposées par les Etats, et des capacités et mandats souvent en-deçà des aspirations initiales de l'organisation. Elle a de même souvent des demandes, exigences et impératifs compétitifs et conflictuels, minant son efficacité et provoquant des pathologies de fonctionnement. Ainsi, déchirée entre culture bureaucratique fondée sur l'impartialité d'une part, et mandat de la Charte lui donnant la responsabilité du maintien de la paix d'autre part, l'ONU a été inefficace au Rwanda ou en Yougoslavie. Les leçons apprises suites aux échecs sont alors une aubaine pour les organisations internationales, pouvant utiliser les échecs passés pour pousser les Etats à autoriser qu'elles élargissent ou changent leur champ d'action. Ainsi, tout comme le maintien de la paix a été une création du Secrétariat, cherchant à mieux remplir son rôle en matière de paix et de sécurité, la protection des civils a été revendiquée en interne¹⁹⁶. Tout le système s'est alors engagé dans la protection des civils, notion saisie de façon opportuniste par les différents départements et bureaux cherchant à promouvoir, définir et mettre en œuvre le nouveau concept.

L'autorité du Secrétariat pour promouvoir le changement

L'aura du Secrétaire Général, incarnant sur le plan symbolique international les Nations unies et ses idéaux, lui permet ainsi de pousser les organes décisionnels dans un certain sens. Comme l'expliquent Barnett et Finnemore, une organisation internationale peut jouir de trois catégories d'autorité :

- l'autorité déléguée, telle que celle conférée par les Etats ou le Conseil de sécurité. Les Etats donnent ainsi un certain mandat au Secrétariat, qui s'avère néanmoins vague, large ou équivoque. Le Secrétariat doit alors prendre en charge le problème, et en un sens, le résoudre lui-même. Etre autonome et créatif devient alors le mandat.

¹⁹⁵ Michael Barnett, *Eyewitness to a genocide: the United Nations and Rwanda*, Ithaca: Cornell University Press, 2002.

¹⁹⁶ Le changement organisationnel peut alors être défini comme une altération incrémentale des règles organisationnelles en réponse aux défauts et aux nouvelles circonstances environnementales. Miles and Snow, *Organizational Strategy, Structure and Process*, et March, *Decisions and organizations*, cités dans Barnett et Finnemore, *Op. cit.*

- l'autorité morale : les Nations Unies sont ainsi souvent perçues comme promouvant les intérêts de la communauté internationale, quand les Etats défendent leur intérêt national.
- l'autorité-expertise : les Nations unies disposent d'une connaissance institutionnelle sur le maintien de la paix et de la sécurité internationale. Comme toute bureaucratie, elle a été créée pour développer une expertise unique sur le mandat qui lui est confié.

Jouant sur son autorité morale et son autorité en tant qu'expert de la question, le Secrétariat, et notamment le Département des Opérations de Maintien de la Paix (DPKO) et le Bureau de coordination des Affaires Humanitaires (OCHA), a donc été le responsable de la sensibilisation aux questions de protection des civils, de la définition du concept, de son intégration institutionnelle et de sa mise en œuvre.

L'exemple du groupe d'expert informel sur la protection des civils

Le groupe d'expert informel du Conseil de sécurité sur la protection des civils a émergé en janvier 2009. Nommé « groupe d'expert » parce qu'il réunit les diplomates des délégations des Etats membres du Conseil de sécurité au niveau « expert » (experts-pays et experts-thématiques des missions permanentes), il constitue une enceinte informelle pour discuter des préoccupations relatives à la protection. Y sont abordées les situations et les pays où sont déployées des missions de maintien de la paix ou des missions politiques, souvent en amont du renouvellement du mandat. Une dizaine de délégations, à raison de une à deux personnes par délégation (composées de l'expert pays et l'expert protection) y participent usuellement, sous la direction du Royaume-Uni. Le bureau de coordination des affaires humanitaires (OCHA), relevant du Secrétariat, avait plaidé pour la tenue d'un tel groupe auprès de ce dernier. OCHA y fait ainsi une présentation détaillée fondée sur les rapports du terrain, et ceux du Secrétaire général et des ONG humanitaires. Les délégations posent ensuite des questions, notamment sur les problèmes rencontrés dans l'application de la PoC, l'explication des mesures prises, la façon de réviser le mandat pour mieux l'adapter à la situation. DPKO y participe comme membre observateur, et peut éclairer les membres sur certaines préoccupations.

De structure assez libre, le « groupe d'expert informel » a été privilégié sur un « groupe de travail » officiel faute de consensus politique. Ainsi, contrairement par exemple au « groupe de travail » sur les enfants et les conflits armés, qui a un fondement officiel dans une résolution, il ne constitue pas un organe officiel du Conseil de sécurité. Julien Piacibello, responsable du groupe pour OCHA en 2011, l'explique ainsi : « pas un membre du Conseil de sécurité ne remettrait en cause la thématique « enfants et conflits armés », personne ne nie le concept, c'est une thématique consensuelle. Ils peuvent donc se permettre d'avoir un working group formel qui fonctionne et est transparent. Ça fonctionne très bien parce que

c'est consensuel. Pour la PoC, c'est plus compliqué »¹⁹⁷. En effet, les réserves politiques de la Chine, qui s'oppose à cette structure, ou de la Russie, qui n'y participe que lorsqu'il s'agit d'évoquer l'Afghanistan, et le manque de consensus absolu sur la protection des civils au sein des Etats Membres préviennent toute institutionnalisation d'une telle discussion. Le groupe est ainsi assez précaire, au sens où son existence ne repose que sur le volontariat des Etats membres : « on est inquiet sur la pérennité de ce groupe. Si une délégation s'oppose fermement, il cesse d'exister »¹⁹⁸.

Cependant, ce caractère informel donne l'opportunité d'une discussion directe et argumentée entre les rédacteurs des résolutions et le Secrétariat. « Il est rare d'avoir un forum où une agence a un contact physique et une discussion ouverte avec les gens qui écrivent la résolution. Cela permet d'apporter une vraie perspective humanitaire aux mandats ». Dans un tel forum, presque officieux, des informations très triviales peuvent ainsi être échangées, et des idées novatrices présentées au Conseil de sécurité sans engendrer une vague de protestation¹⁹⁹. Ainsi, les discussions ne font pas l'objet d'un compte rendu et peu de références sont faites au groupe, en dehors des déclarations de la France ou du Royaume Uni à l'issue du débat général. Comme l'explique J. Piacibello, « au début il n'y avait aucune trace écrite. Puis on a trouvé un juste milieu : un *summary*. On reste donc faible sur le *feedback* vers le terrain – alors qu'eux sont obligés de donner des infos »

Sans être publicisés, les apports du groupe d'expert sont néanmoins manifestes. Depuis 2009, date de la première réunion, l'évolution vers un champ plus large de la protection dans les mandats, incluant de plus en plus de considérations humanitaires, est patent. C'est là le résultat de la demande des agences passant leur recommandations à OCHA pour un plaidoyer au sein du groupe. La demande d'élaboration de stratégies de protection ou de benchmarks est également issue des échanges qui y ont eu lieu. De l'avis des représentants des Etats-membres eux mêmes, une telle enceinte est véritablement appréciée pour son utilité²⁰⁰.

Aussi, le Secrétariat a démontré un réel pouvoir d'influence sur les diplomates, et donc les Etats-membres. L'investissement dont il a fait preuve dans le champ de la protection des civils, par ses rapports, ses études, sa doctrine et ses outils de formation a en fait le plus largement contribué à l'institutionnalisation du concept au sein des Nations Unies.

¹⁹⁷ Entretien, novembre 2011. A noter que « les enfants et les conflits armés » ont constitué une thématique spéciale à l'ONU plus tôt, avec en 1996 le rapport sur l'impact des conflits sur les enfants de Graça Machel, Assemblée générale, « Promotion and protection of the rights of children : impact of armed conflicts on children », A/51/306, 26 août 1996.

¹⁹⁸ *Ibid.*

¹⁹⁹ Avoir un groupe formel serait alors à double tranchant et ne permettrait pas forcément plus d'efficacité : une certaine liberté de parole serait effectivement réduite.

²⁰⁰ Entretiens avec Emmanuelle Lachaussée, Martin Vidal et Stéphane Rey, novembre 2011.

b) Définir les contours de la protection des civils : l'expertise du Secrétariat et les développements internes

Définir les contours de la protection des civils s'est en effet révélé essentiel, pour aller au delà des principes généraux énoncés par le Conseil de sécurité et assurer une compréhension concrète du mandat par les acteurs de protection. De nombreuses études ont en effet mis en lumière le manque de compréhension commune de ce qu'est la « protection » au sein des opérations de paix²⁰¹. En 2009, le Secrétaire général lui-même déclare que la « responsabilité de protéger les civils » des missions de maintien de la paix reste en grande partie dans l'indétermination, tant sous l'angle militaire que comme responsabilité assumée par l'ensemble du personnel²⁰². Les différents acteurs de protection ont ainsi commencé à voir la protection des civils à leurs façons et de manière *ad hoc* avant qu'il n'y ait une orientation générale, ce qui a miné l'efficacité des actions de protection dans les premières années, comme l'a reconnu DPKO²⁰³.

Les rapports du Secrétaire général : une balise régulière sur les enjeux de protection

Le Secrétariat a ainsi travaillé à sensibiliser et alerter les Etats sur les questions de protection, afin de mettre sur l'agenda international les besoins de sécurisation des civils. Le Secrétaire général, par les 12 rapports qu'il a produits depuis 1999, fait un état des lieux régulier de la situation de protection des civils dans les différents conflits, et des évolutions normatives en la matière. Il propose également diverses recommandations au Conseil de sécurité et à l'Assemblée générale, traçant le sillon de l'évolution potentielle du concept et de sa mise en œuvre.

Ainsi, dès 1999, il somme le Conseil d'agir pour garantir la protection juridique et la protection physique des populations : « bien que le droit doive avoir la primauté, il faut souvent assurer la sécurité physique avant la protection juridique. Le Conseil doit agir

²⁰¹ William J. Durch, Alison C. Giffen, *Challenges of strengthening the Protection of Civilians in Multidimensional Peace operations*, Background Paper prepared for the 3rd International Forum for the Challenges of Peace Operations, Asia Pacific Civil-Military Centre of Excellence, Australia, 2010.

²⁰² Secrétaire général des Nations unies, *Rapport sur la protection des civils en période de conflit armé*, S/2009/277, 29 mai 2009. « Chaque mission interprète au mieux son mandat en fonction des circonstances où elle se trouve. Certaines, comme l'Opération hybride UA-ONU au Darfour et la Mission des Nations Unies au Congo ont fait paraître des instructions et des directives valables pour l'ensemble de la mission. Il va sans dire que les chefs de mission et les commandants des forces doivent avoir une certaine latitude dans l'interprétation de leur rôle protecteur à la lumière des réalités auxquelles ils se confrontent. Cependant, cette interprétation devrait s'inscrire dans le cadre plus général d'une politique donnant des orientations claires quant aux solutions à mettre en œuvre – notamment quand ce sont les forces armées du pays d'accueil elles-mêmes qui commettent des violations à l'encontre des civils –, présentant des exemples d'intervention et définissant les capacités nécessaires à leur répétition. »

²⁰³ DPKO/DFS, *Draft DPKO/DFS operational Concept on the Protection of Civilians in United Nations Peacekeeping Operations*, 2010. « Troop and police contributors, Member States, the Security Council, bodies of the General Assembly, as well as staff within the missions, DPKO and DFS, often understand POC in ways that may contradict one another, causing friction, misunderstanding and frustration in missions. »

Namie Di Razza, « *La protection des civils par les opérations de maintien de la paix de l'ONU* », Thèse IEP de Paris, 2015

rapidement pour que ce principe devienne une réalité »²⁰⁴. Il pousse ainsi les Etats membres à s'engager au delà de leurs timides reconnaissance du droit humanitaire et du rappel des normes préexistantes, pour de véritables actions. En 2001, au vu du peu de progrès et d'actions entreprises suite à ses recommandations, il appelle à la mise en place d'une « culture de protection » au sein de la communauté internationale, à la fois intégrée par les Etats, les groupes armés, le secteur privé et les organisations internationales²⁰⁵. En 2003²⁰⁶, il propose un « plan de campagne pour la protection des civils », et plaide pour l'utilisation de l'aide mémoire recensant les éléments de langage sur la protection dans l'histoire des résolutions, élaboré par OCHA et adopté dans la déclaration du président du Conseil de sécurité le 15 mars 2002²⁰⁷. A partir de 2007, le Secrétaire général répond à l'engagement accru de la Résolution 1674 et évoque la nécessité d'un « rôle plus actif pour les forces de maintien de la paix ». En 2009, il parle de « renforcer l'arsenal de protection des civils » après 10 années de développement normatif. « Assurer la sécurité physique », développer une « culture de protection » et « un plan de campagne pour la protection », « renforcer l'arsenal de protection » : chacun de ses rapports est une injonction visant à pousser l'opérationnalisation du concept pour en faire une réelle activité. Après « plus de 100 recommandations »²⁰⁸, il finit par dresser lui même un plan organisé et des priorités, en définissant cinq grands défis ou « *core challenges* » pour la protection des civils, repris depuis lors dans chaque rapport :

- faire respecter le droit international;
- faire respecter les règles par les groupes armés non étatiques;
- renforcer la protection des civils grâce à l'amélioration de l'efficacité et des ressources des missions;
- faciliter l'accès aux secours humanitaires;
- faire rendre des comptes en cas de violation.

²⁰⁴ Rapport 957 du Secrétaire Général, S/1999/957, 1999, Paragraphe 73.

²⁰⁵ Rapport 957 du Secrétaire Général, 1999, Paragraphe 5 : « Il faudrait, à mon sens, que les États Membres, avec l'appui de l'Organisation et d'autres acteurs, s'emploient à mettre en place une culture de protection : les gouvernements honorerait leurs engagements, les groupes armés respecteraient les normes du droit international humanitaire, le secteur privé serait conscient du rôle qu'il peut jouer pour surmonter les crises et les États Membres et les organisations inter-nationales auraient la détermination voulue pour intervenir rapidement et énergiquement chaque fois que nécessaire. L'émergence d'une telle culture dépend de la mesure dans laquelle les États Membres seront disposés non seulement à mettre en œuvre certaines des propositions ci-après, mais aussi à tenir compte du rôle que jouent les groupes armés et les autres acteurs non étatiques dans les conflits et de ce que peut faire la société civile pour favoriser le retour à la paix et à des conditions de sécurité normales. »

²⁰⁶ Rapport 1300 du Secrétaire général, S/2002/1300, 2002.

²⁰⁷ Déclaration du Président du Conseil de sécurité, S/PRST/2002/6, 2002.

²⁰⁸ Secrétaire général des Nations unies, *Rapport sur la protection des civils en période de conflit armé*, S/2009/277, 29 mai 2009. Les recommandations concernaient « notamment la ratification des instruments internationaux, la protection de certains groupes, les conditions d'accès de l'aide humanitaire, les violences sexuelles, l'impunité, les armes légères et, enfin, le rôle des missions de maintien de la paix et des organisations régionales ».

Concernant le maintien de la paix spécifiquement, il reconnaît que « l'intégration de la fonction de protection dans le mandat des missions de maintien de la paix et des autres missions des Nations Unies marque un très net progrès dans l'effort que fait le Conseil de sécurité pour renforcer la protection sur le terrain ». Le Secrétaire général réclame néanmoins des directives claires du Conseil, alarmant celui-ci sur le fait qu' « à l'heure actuelle, il n'y a aucun lien entre les mandats, les intentions, les attentes, les interprétations et les capacités réelles d'exécution (...) ». Il met en exergue les besoins de ressources, de personnel qualifié, de matériel et de formation, et appelle les Etats membres à être conséquents dans leurs actes²⁰⁹.

Après 2010, le Secrétaire général concentre ses appels sur l'importance du développement de directives opérationnelles supplémentaires et d'une amélioration de la PoC sur le terrain après le renforcement du cadre normatif, car « les efforts déployés par l'ONU pour protéger les civils sur le terrain n'ont pas suivi le rythme des changements sur le plan normatif »²¹⁰. Le fait de se fixer des points de repères et des critères de mesure des progrès faits en matière de protection est jugé décisif. Trois mesures sont alors recommandées pour étude :

- appliquer une approche globale et abandonner toute approche sélective en matière de PoC²¹¹ ;
- adopter une approche cohérente, en appliquant systématiquement l'aide mémoire et en recourant au Groupe d'experts informel sur la PoC ;
- assurer la responsabilisation en matière de PoC, par un suivi systématique et l'établissement de repères²¹².

Parallèlement à ce rôle de sentinelle, urgeant les Etats à se concentrer sur la mise en œuvre, le Secrétariat s'est attelé à mettre en substance le concept de protection des civils resté sans cela vague et abstrait.

Les rapports du Secrétaire général : préciser les bases de la protection des civils

Les rapports du Secrétaire général proposent ainsi une vision précisée de ce qu'est la protection des civils.

²⁰⁹ *Ibid*, paragraphe 57 : « Il ne suffit pas de disposer simplement du personnel convenable, doté des qualifications nécessaires et présent sur le terrain en nombre suffisant. Il faut absolument aussi disposer de matériel (moyens aériens, dispositifs de vision nocturne, etc.), bien former le personnel (comment assurer une meilleure protection) et avoir la capacité d'utiliser tactiquement le personnel déjà en place. »

²¹⁰ Rapport du Secrétaire général, S/2010/579, 11 novembre 2010.

²¹¹ Il exhorte notamment le conseil à concevoir des manières novatrices d'aborder les situations dont il n'est pas officiellement saisi, y compris par des forums informels comme des réunions d'experts ou des rencontres selon la formule Arria.

²¹² Notamment pour le retrait potentiel d'une mission comme ce fut le cas au Tchad avec la MINURCAT en 2011.

La distinction entre les deux concepts de protection des civils et de responsabilité de protéger est notamment martelée. De nombreuses distinctions sont à faire entre les deux concepts. La responsabilité de protéger n'est engagée que dans les quatre cas de génocide, crimes contre l'humanité, crimes de guerre et nettoyage ethnique, alors que la protection des civils concerne toutes les occurrences de violence contre les civils en temps de conflit armé, et traite donc un pan plus large de situations. La responsabilité de protéger concerne par ailleurs le droit à l'intervention et le *jus ad bellum* (droit de faire la guerre), quand la protection des civils serait à mettre en œuvre pendant le conflit et concerne donc le *jus in bello*, une fois que les forces sont déployées. Pour le Secrétaire Général, c'est notamment le risque de politisation de la question de protection qui est dénoncé si la confusion avec la responsabilité de protéger perdure. Le Secrétariat se bat en effet pour éviter toute confusion et extension du concept de protection des civils vers les frontières de la responsabilité de protéger. Selon Julien Piacibello, la Libye a été un cas épineux, où la rhétorique de la PoC a été utilisée pour justifier une intervention militaire et la livraison d'armes par la France aux rebelles, afin de contrer la résolution du Conseil de sécurité sur le régime des sanctions²¹³. Avoir une « résolution PoC » bénéficiant de l'aura de la notion permettait ainsi de contourner une « résolution sanction »²¹⁴. Le Secrétariat redoute profondément de tels développements, pouvant conduire à un certain recul de la « protection des civils » si celle-ci commence à être considérée comme le Cheval de Troie de la « responsabilité de protéger ». Comme l'explique un représentant d'OCHA : « dans les *workshops*, personne ne sait de quoi on parle, il y a une grande confusion. Ça part dans tous les sens, au Center for R2P ils parlent même de mesures contre les cartels en Colombie. Et au Conseil de sécurité, je me demande s'ils se posent vraiment la question « est ce que c'est de la PoC ou de la R2P ? » »²¹⁵. Dans le rapport de 2012, le Secrétaire général fait ainsi part de sa préoccupation à voir la confusion croissante et erronée entre les deux concepts. Il rappelle que la protection des civils est un concept légal fondé sur le droit humanitaire quand la R2P est un concept politique. Il explique de même la différence sur le plan de la portée de chaque notion, la R2P se concentrant sur les cas de génocides, crimes contre l'humanité, crimes de guerre et nettoyage ethnique, quand la protection des civils fait référence aux violations des droits de l'homme et de droit humanitaire en période de conflit armé²¹⁶. Un réel besoin de techniciser la question de

²¹³ La France, soutenue par la GB et plus timidement par les USA, a ainsi, à la réunion du comité des sanctions contre la Libye demandée par la Russie et où la Chine et l'Inde ont manifesté leur désaccord, utilisé l'argument selon lequel « toutes les mesures pour protéger les civils » peuvent inclure la fourniture d'armes d'autodéfense pour les civils.

²¹⁴ La résolution 1973 fait en effet suite à la résolution 1970 qui avait imposé des sanctions à la Libye, et notamment l'interdiction du transfert d'armes vers le pays.

²¹⁵ Entretien avec Julien Piacibello, OCHA, New York, 2011.

²¹⁶ Secrétaire général des Nations unies, *Rapport sur la protection des civils en période de conflit armé*, S/2012/376, 22 mai 2012, paragraphe 21. « Je suis préoccupé par le fait que l'on continue à tort de confondre la protection des civils et la responsabilité de protéger. Bien qu'elles présentent des éléments communs, en ce qui concerne en particulier la prévention et l'aide à apporter aux autorités nationales pour qu'elles s'acquittent de leurs responsabilités envers les civils, ces deux notions sont fondamentalement différentes. Premièrement, la protection des civils est un principe juridique qui procède du droit international humanitaire, des instruments relatifs aux droits de l'homme et du droit des réfugiés, tandis que la responsabilité de protéger est un principe politique énoncé dans le Document final du Sommet mondial de 2005 (...). Deuxièmement, ces principes divergent grandement dans leur champ d'application. La protection des civils renvoie aux violations du droit

Namie Di Razza, « *La protection des civils par les opérations de maintien de la paix de l'ONU* », Thèse IEP de Paris, 2015

protection des civils, pour la distinguer des méandres politiques de la R2P, est ainsi apparu comme essentiel²¹⁷.

Une vision holistique de la protection des civils, dépassant les strictes tâches humanitaires ou militaires, et étant en fait multidimensionnelle, est par ailleurs proposée : « l'amélioration de la protection des civils n'est pas qu'une tâche humanitaire mais comporte des aspects liés au maintien de la paix, aux droits de l'homme, à l'état de droit, à la politique, à la sécurité, au développement et au désarmement » et « la protection des civils n'est pas une fonction uniquement militaire. Toutes les composante d'une mission, – police, affaires humanitaires, droits de l'homme, protection des enfants, action antimines, problématique hommes-femmes, affaires politiques et civiles, information, état de droit, réforme du secteur de la sécurité – peuvent et doivent en assumer une partie (...) »²¹⁸. Il contribue alors à définir de façon large et diverse la signification d'un tel mandat : « le rôle protecteur confié aux missions comprend la protection des personnes physiques, en particulier celles qui sont en danger imminent, la création de conditions favorables au retour volontaire dans la sécurité et la dignité des réfugiés et des déplacés, la protection du personnel humanitaire, le soutien des activités d'assistance, la protection de l'enfance et la répression des violences sexuelles. (...) Par sa simple présence, une opération de maintien de la paix favorise en général l'apaisement des conflits résiduels et empêche l'escalade de la violence, notamment celle dont les civils sont l'objet. Le rôle qu'elles jouent ainsi auprès des autorités du pays d'accueil en instaurant un environnement sûr et sans risque est peut-être la contribution la plus importante qu'elles peuvent apporter à la protection des civils. » L'ensemble des composantes de la mission, militaire, civile et policière, participent ainsi au mandat de protection, et « une action coordonnée de l'ensemble des intervenants » est décisive²¹⁹.

Les documents de doctrine DPK/DFS : créer un concept onusien spécifique

Face à une vision si large et disparate de la protection des civils, le Département aux Opérations de Maintien de la Paix (DPKO) et le Département pour l'Appui aux Missions (DFS) ont cherché à rationaliser et à opérationnaliser le concept de façon plus concrète.

international humanitaire et du droit relatif aux droits de l'homme dans les situations de conflit armé. La responsabilité de protéger ne s'applique qu'aux violations qui constituent des crimes de guerre, des crimes contre l'humanité ou ce qui pourrait être considéré comme des actes de génocide ou de nettoyage ethnique. (...) J'engage le Conseil de sécurité et les États Membres à ne pas perdre de vue ces distinctions. »

²¹⁷ Pour une étude claire et exhaustive sur la différence entre R2P et PoC, consulter l'excellent papier BREAKEY, Hugh et alii, *Enhancing Protection Capacity: Policy Guide to the Responsibility to Protect and the Protection of Civilians in Armed Conflicts*, Griffith University, 2012.

²¹⁸ Secrétaire général des Nations unies, *Rapport sur la protection des civils en période de conflit armé*, S/2009/277, 29 mai 2009, paragraphe 53.

²¹⁹ *Idem*, *Rapport sur la protection des civils en période de conflit armé*, S/2010/579, 11 novembre 2010. Celui-ci mentionne l'importance d'établir des groupes de protection ou groupes de travail au niveau national ou local et des stratégies communes de protection. L'exemple du Soudan est évoqué, où un réseau de 15 groupes de travail inter-institutions a été créé sous la direction du groupe de la protection des civils de la MINUS.

Deux documents principaux ont ainsi été produits en 2010. Une note sur les leçons apprises sur la protection des civils dans les opérations de maintien de la paix a été la première tentative pour synthétiser et analyser ce qui se faisait sur le terrain de façon *ad hoc* et les défis rencontrés par les dix missions déjà mandatées de protéger les civils²²⁰. Une note conceptuelle a ensuite été diffusée pour définir l'approche onusienne de la protection des civils dans les opérations de paix²²¹. Bien que les deux documents soient considérés comme des « *drafts* » ou des « *non papers* », leur apport doctrinal est essentiel pour apporter aux missions l'orientation réclamée, et informer les stratégies de protection à développer pour chaque terrain de déploiement. L'objectif est bien de s'inspirer des expériences pour arriver à une compréhension partagée de la mise en œuvre des mandats de protection, et d'identifier les tâches particulières à entreprendre dans la pratique.

Le concept opérationnel sur la protection des civils de DPKO et DFS a été délivré suite à la demande du comité spécial sur les opérations de maintien de la paix (C-34) et son groupe de travail de 2009²²². Ce document, largement fondé sur la conceptualisation de la protection faite par la Mission des Nations unies au Soudan²²³, offre une conception assez proche de ce qui avait été préalablement développé par le CICR et IASC, au sens où la protection des civils est comprise comme un objectif global recouvrant un large pan d'activités²²⁴. DPKO reconnaît en effet la coexistence de trois compréhensions de la protection :

- l'approche large basée sur les droits (« *rights based approach* ») de la protection des civils, paradigme considéré par les acteurs humanitaires et défenseurs des droits de l'homme, défini comme « recouvrant toutes les activités visant à obtenir le plein respect des droits des individus, en accord avec le droit international humanitaire, les droits de l'homme et le droit des réfugiés »²²⁵ ;
- l'approche plus étroite basée sur la sécurité physique, considérant que la PoC concerne fondamentalement le fait de garantir que les civils soient préservés de toute atteinte physique ;
- l'approche « téléologique » considérant que la PoC est la fin inhérente du maintien de la paix, l'objectif global – et non une tâche particulière.

²²⁰ Nations unies, DPKO/DFS, *Lessons learned Note on the protection of civilians in UN peacekeeping operations: dilemmas, emerging practices and lessons*, 2010

²²¹ Nations unies, DPKO/DFS, *Draft DPKO/DFS operational Concept on the Protection of Civilians in United Nations Peacekeeping Operations*, 2010.

²²² Session substantive du C34 du 23 février au 20 mars 2009 (A/63/19; paragraphe 128)

²²³ Selon Baptiste Martin, Conseiller Protection de la MONUSCO, la MINUS au Soudan a été pionnière dans le développement du concept de protection, alors que la MONUC a davantage été le laboratoire de pratiques de protection

²²⁴ DPKO/DFS, *Draft DPKO/DFS operational Concept on the Protection of Civilians in United Nations Peacekeeping Operations*, 2010.

²²⁵ Cf. Définition d'IASC, voir en Chapitre 1, Partie A.

Reconnaissant que les opérations de maintien de la paix ne sont qu'un acteur parmi d'autres pour protéger les civils, et que les trois approches en présence peuvent être préservées, la note de DPKO et DFS met l'accent sur la signification pratique de la protection pour les opérations. Elle rappelle le cadre nécessaire pour la mise en œuvre d'un tel mandat, à savoir le respect des principes traditionnels du maintien de la paix. Le consentement du gouvernement hôte et des principales parties au conflit, l'impartialité, et le non-usage de la force à l'exception de la légitime défense et défense du mandat restent donc au cœur du maintien de la paix, y compris dans la mise en œuvre de la protection des civils. Le consentement stratégique du gouvernement hôte est par ailleurs affirmé comme essentiel pour exécuter le mandat. L'Etat reste en effet le premier responsable de la protection et une mission de *peacekeeping* ne peut à elle seule combler le fossé d'un retrait total de l'Etat dans cette tâche. Aussi, le nouveau mandat de protection des civils n'a pas pour propos, dans la doctrine officielle, de miner les principes traditionnels du maintien de la paix.

Ce contexte étant assuré, la protection des civils prend ensuite différentes formes pour une opération de maintien de la paix. Protéger les civils de toute menace imminente de violence physique constitue certes la forme la plus visible de protection d'une mission peut fournir – celle sur laquelle les Etats, les populations, les médias et les observateurs tendent à mesurer son succès. DPKO a cependant dessiné un concept multidimensionnel, allant au delà de la pure protection physique. Le concept opérationnel insiste en effet sur la nécessité d'entreprendre diverses tâches soutenant directement ou indirectement l'objectif général de protection des civils de façon compréhensive, ainsi que de développer des stratégies de protection à l'échelle de toute la mission²²⁶. DPKO et DFS ont ainsi proposé un cadre conceptualisant le rôle de protection des opérations de maintien de la paix selon trois paliers pouvant être investis simultanément²²⁷ :

(1) Le premier palier est le soutien à la mise en œuvre de l'accord de paix ou du processus politique existant dans le pays hôte²²⁸ par l'apport de bons offices, la médiation, le soutien à la réconciliation et la liaison. Ce palier, appelons le « protection politique » a pour objectif de prévenir l'escalade des menaces et de l'insécurité.

(2) Le second palier, la « protection physique » des civils face à la violence, paraît le plus évident mais aussi le plus ambitieux dans l'histoire du maintien de la paix. Tous les efforts pour prévenir, dissuader et répondre aux situations dans lesquelles les civils se trouvent sous « menace imminente de violence physique » sont concernés, qu'ils soient

²²⁶ Dites dans le jargon onusien « *mission-wide protection strategies* ».

²²⁷ DPKO/DFS, *Draft DPKO/DFS operational Concept on the Protection of Civilians in United Nations Peacekeeping Operations*, 2010. « *The three tiers are mutually accommodating and should be taken forward simultaneously (...). In many instances, there will be strong links between the activities in one tier and those of another – the tiers are mutually reinforcing. (...) there is no inherent hierarchy between the tier* ».

²²⁸ *Ibid.* « *The maintenance of peace through an effective peace process is perhaps the single largest contribution a mission can make to protecting civilians* » ; « *The protection of civilians should be a centerpiece of the senior mission leadership's political engagement and advocacy with the parties in support of the political process* »

militaires, policiers ou civils. Les patrouilles, l'évacuation de non combattants, la gestion de l'ordre public ou l'alerte précoce en sont quelques éléments.

(3) Le troisième palier, se concentrant sur l'établissement d'un environnement favorable à la sécurité et la protection de la population, implique le soutien à la justice, la facilitation de l'aide humanitaire et le soutien aux institutions nationales pour le renforcement de l'autorité de l'Etat.

Pour chacun de ces paliers, quatre phases peuvent être envisagées :

- La Phase 1 repose sur la *prévention*, censée rassurer la population locale de l'intention protectrice de la mission par le biais de mesures passives et routinières, et signaler aux potentiels agresseurs qu'ils seront tenus pour responsables. Le déploiement de patrouilles militaires et de police, d'officiers de droits de l'homme ou de personnel civils chargés de médiation et de monitoring, ou l'établissement de systèmes d'alerte précoce en sont des actions phares.
- La Phase 2 concerne la *préemption* et intervient quand la prévention s'est révélée insuffisante. Des patrouilles plus proactives et de haute visibilité des militaires, une liaison, voire une pression accrue avec les parties, une implication de la section Information publique et un monitoring renforcé de droits de l'homme doivent servir à dissuader toute violence contre les civils.
- La Phase 3 est quant à elle fondée sur la *réaction*, lorsque les menaces de violence physique sur les civils sont apparentes. Les actions militaires telles que l'interposition et l'utilisation de la force peuvent être envisagées.
- La Phase 4 repose sur la *consolidation* et la stabilisation d'une situation post-crise. Les investigations droits de l'homme, et l'établissement de liens entre la population et les structures de gouvernance y sont centrales.

Bien évidemment, ces phases et paliers ne sont pas si clairement distincts sur le terrain. Il apparaît qu'une même action puisse relever de plusieurs phases et de plusieurs paliers, et que tous ceux-ci soient mis en œuvre simultanément²²⁹. Cette taxinomie, censée aider l'intelligibilité et la planification d'une action multi-facette et souvent improvisée, ne doit être considérée comme définitive et demeure largement flexible – voire théorique. Le Secrétaire Général a ainsi rappelé que le modèle est censé aider à l'élaboration de stratégies de protection, et que des directives supplémentaires sont nécessaires²³⁰.

²²⁹ Ibid. « *The three tiers are mutually accommodating and should be taken forward simultaneously (...). In many instances, there will be strong links between the activities in one tier and those of another – the tiers are mutually reinforcing. (...) there is no inherent hierarchy between the tiers* »

²³⁰ Secrétaire général, *Rapport sur la protection des civils en période de conflit armé*, S/2010/579, 11 novembre 2010

Namie Di Razza, « *La protection des civils par les opérations de maintien de la paix de l'ONU* », Thèse IEP de Paris, 2015

En juillet 2015, DPKO et DFS opèrent une révision de la doctrine et quelques ajustements de la compréhension opérationnelle de la protection des civils²³¹. Le document de « *policy* » définit la protection des civils comme « tous les moyens nécessaires, jusqu'à et incluant l'usage de la force létale, visant à prévenir ou répondre aux menaces de violence physique contre les civils, selon les capacités et zones d'opérations, et sans préjudice à la responsabilité du gouvernement hôte ».

Les trois paliers de la protection des civils sont légèrement modifiés. Le premier palier devient la « protection par le dialogue et l'engagement » avec les parties, y compris avec les groupes armés. Le deuxième palier reste la protection physique, devenue centrale pour les opérations. La protection par le soutien au processus politique est quant à elle incluse dans le troisième palier, se référant toujours à l'« établissement d'un environnement protecteur ». Celui-ci inclue les activités programmatiques de consolidation de la paix notamment, et le document de doctrine concède qu'il s'agit là d'activités souvent mises en œuvre par les autres agences et fonds des Nations unies, plutôt que par les missions de paix. Les quatre phases de prévention, préemption, réaction et consolidation sont confirmées et détaillées. Les « opérations sécuritaires », comprenant les opérations offensives contre les groupes armés, sont notamment mentionnées, faisant acte des dernières évolutions de terrain depuis 2013. Globalement, l'accent est mis sur la sécurité physique et l'action militaire dans la protection des civils, tout en conservant les orientations liées à la coopération avec la composante civile et la population.

Des « orientations militaires » ont par ailleurs été produites en 2015²³², précisant la posture des Casques bleus et insistant sur le caractère proactif des opérations pour protéger les civils. Le document, de façon assez novatrice, fait état de la responsabilité des Casques bleus à intervenir pour protéger les civils, en précisant que les règles d'engagement autorisent tous les moyens nécessaires pour protéger les civils, y compris la force létale, et que ne pas agir conformément à ces dispositions peut être considéré comme de l'insubordination, et être susceptible d'action disciplinaire. Le pas engagé achève ainsi le cadre légal et doctrinal on ne peut plus encourageant pour favoriser l'action des soldats de la paix pour protéger les civils menacés de violence. L'institution est ainsi, pour le moins sur le plan doctrinal, allée au bout de sa résolution à protéger les civils.

c) Des modules de formation tardifs : l'intégration pratique de la protection des civils pour les exécutants

Alors que le concept de protection des civils imprégnait très progressivement la culture du Secrétariat, et que les missions sur le terrain essayaient tant bien que mal de répondre à un

²³¹ DPKO/DFS, « The Protection of Civilians in United Nations Peacekeeping », DPKO/DFS Policy, 1^{er} avril 2015.

²³² Nations unies, DPKO/DFS, « Protection of Civilians : Implementing Guidelines for Military Components of United Nations Peacekeeping Missions », 13 février 2015.

Namie Di Razza, « La protection des civils par les opérations de maintien de la paix de l'ONU », Thèse IEP de Paris, 2015

mandat peu clair, la demande de formation s'est faite croissante après l'établissement du concept opérationnel. La majorité des chercheurs ayant étudié la protection des civils au sein des Nations unies s'entendent sur ce point : le manque de préparation et de formation pour les *peacekeepers* déployés a été criante – jusqu'en 2011²³³.

Considérant que les pays contributeurs de troupes sont responsables de la formation de leurs propres contingents, les Nations Unies ne forment pas à proprement parler les Casques Bleus, et les programmes ou centres de formation nationaux restent autonomes. Les critiques sont ainsi récurrentes, sur l'inconséquence des Nations unies dans la préparation des troupes de maintien de la paix. Le personnel onusien interrogé en 2011 sur les possibilités de formation en matière de protection se déresponsabilisait de fait souvent sur la question. Il renvoyait ainsi à considérer les programmes de formation multinationaux, comme ceux de l'OTAN, du *Lester Pearson Center* au Canada, de RECAMP en France, du *Kofi Annan International Peacekeeping Training Center*, du *Nigerian War College*, du Centre de Koulikaro au Mali, ou de l'*International Association of Peacekeeping training centers*. Le Service de Formation et d'Évaluation de DPKO ne fournit généralement qu'un soutien avant le déploiement aux pays concernés, notamment sur la compréhension des règles d'engagement et la formation des formateurs, mais non des soldats eux mêmes. Comme l'expliquait un responsable de la formation de l'ONU : « la responsabilité de formation incombe aux Etats Membres, nous en pouvons pas les forcer, mais nous les encourageons »²³⁴. Jusqu'en 2011, les Nations unies disposaient de modules de formation génériques standards (« *Standard Generic Training Modules* ») où quelques références à la protection étaient faites dans les modules sur les droits de l'homme, sans que ne soient explicitées les tâches ou les circonstances de mise en œuvre du mandat de protection des civils dans sa spécificité.

Or, la protection des civils constitue une prérogative si sensible pour les opérations de paix qu'il eût été dangereux et indécent de ne pas s'y atteler en matière de formation. Pour combler les carences qui ont abouti au Rwanda ou à la Bosnie, un consensus croissant sur l'importance de la dissémination et de l'explication du nouveau mandat de protection a émergé entre les Etats membres et le Secrétariat. Après la Résolution 1894 et la recommandation du C34 en 2010, les demandes et critiques en matière de formation ont été telles qu'à la fin 2011, des modules de formation standards destinés aux officiers supérieurs ont été développés pour traiter spécifiquement des questions de protection. « Il y a eu comme une urgence », reconnaît le Colonel Farooque Choudhury²³⁵, « mais on a fait cela en partenariat avec les Etats membres, OCHA, OHCHR... C'est la raison pour laquelle ça a pris tant de temps ». Issus de l'analyse des études et leçons apprises autour du globe, et de discussions avec les Etats membres et différents bureaux et agences du Secrétariat, la formation a finalement été préparée après un long processus de consultation du bas vers le haut. Les Etats ont ainsi pu partager leurs préoccupations et les sujets qu'ils souhaitaient voir

²³³ Victoria Holt, *Art. cit.*

²³⁴ Entretien avec le Colonel Farooque Choudhury, *Integrated Training Service*, DPKO, New York, 14 novembre 2011 (trad. de l'auteur).

²³⁵ *Ibid.*

traités, comme la distinction entre PoC et R2P, l'importance de la première responsabilité de l'Etat hôte, ou le besoin de clarification du langage du mandat, comme la signification des « zones de responsabilité » ou de « tous les moyens nécessaires ». Les modules étaient disponibles en 2012 pour tous sur le site des Bonnes pratiques de DPKO²³⁶ et offrent une vision claire et exigeante de la protection des civils. Ils comprennent 4 modules de formation et 2 modules complémentaires sur la violence sexuelle et basée sur le genre, ainsi que des exercices de simulation. Une brève analyse de leur contenu laisse espérer une pratique robuste de protection et permet de mieux cerner la signification et la portée de la protection des civils telle qu'elle est censée être mise en œuvre :

- une présentation générale de la protection des civils.

Le premier module présente les objectifs du mandat de protection, les différents types de violence et de menaces auxquels la mission peut faire face les menaces, et les acteurs à considérer. Preuve que le concept ne va pas de soi pour les *peacekeepers*, il martèle l'importance de la protection des civils et prend le temps de justifier son intérêt, qui repose sur la préservation de la crédibilité de la mission et de l'organisation, dans une vision presque utilitaire. Le module insiste de même sur le fait que la protection des civils constitue une priorité concernant tous les *peacekeepers*, qu'ils soient militaires, policiers ou civils. Enfin, il donne des éléments pour que ceux-ci comprennent ce que le mandat implique et de quelles types de menaces ils doivent protéger les populations. Les *peacekeepers* sont notamment appelés à répondre à la violence contre les civils, que celle-ci relève d'un objectif stratégique (militaire, religieux, ethnique ou autre) ou de simple opportunisme. Les différents auteurs de violence dont les civils devront être protégés peuvent aussi bien être des bandits, des membres de groupes armés ou des forces armées nationales ou étrangères. Les différentes menaces à prendre en compte comprennent l'atteinte au droit à la vie (tueries, exécutions arbitraires, génocide), à l'intégrité physique (torture, traitement inhumain ou dégradant, violence sexuelle, enlèvement, recrutement d'enfants, privation délibérée de nourriture ou d'eau), à la liberté (disparitions forcées, arrestations arbitraires, menaces, travail forcé) et à la propriété (pillages, extorsions).

- le cadre juridique de la protection des civils

Pour renforcer l'adhésion des *peacekeepers* au mandat de protection et améliorer leur compréhension de leurs droits et devoirs en la matière, le second module présente les règles concernant la protection des civils et notamment celles régissant l'utilisation de la force. Le module rappelle les documents juridiques régissant le droit dans les opérations de maintien de la paix : le mandat (base légale de déploiement), les règles d'engagement (ROE) et directives

²³⁶ Modules de formation sur la protection des civils, à consulter sur : <http://www.peacekeepingbestpractices.unlb.org/> [consulté le 17 janvier 2012]

sur l'utilisation de la force (DUF) pour les policiers²³⁷, l'accord sur le statut de la force (SOFA)²³⁸, et le droit de l'Etat hôte. Le mandat, les ROE et les DUF contiennent explicitement des références à la protection des civils. Le mandat prescrit d'utiliser « tous les moyens » ou « tous les moyens nécessaires » pour protéger les civils sous menace imminente de violence physique, en légitime défense et en défense du mandat. Tous les *peacekeepers*, incluant les civils, ont un droit inhérent à se défendre, y compris par la force létale. De même, la force armée peut être utilisée pour protéger les civils ou garantir la liberté de mouvement de la mission et d'exécution du mandat. L'utilisation de la force est autorisée pour la prévention, la préemption et la réaction effective aux actes ou aux menaces de violence contre les civils, contre tout auteur, y compris les forces de l'Etat hôte²³⁹. Les *peacekeepers* ont ainsi l'obligation positive de protéger les civils. La formation offre alors une explication précise des termes du mandat « utiliser tous les moyens ou actions nécessaires pour protéger les civils sous menace imminente de violence physique, dans la limite de ses capacités et sans préjudice à la responsabilité première de l'Etat hôte » tout en restant impartial.

Les « actions nécessaires » peuvent ainsi être militaires mais aussi policières ou civiles. Elles incluent des actes de prévention, préemption et réaction, pour arrêter, empêcher et répondre à la menace identifiée²⁴⁰. C'est là une grande marge de manœuvre qui prévient toute future passivité et appelle les missions à être proactives : on ne peut attendre que les civils soient effectivement tués ou attaqués pour agir.

La « menace imminente » est aussi définie de façon large. Une menace est considérée comme imminente dès qu'elle est identifiée comme menace, jusqu'à ce qu'on puisse déterminer que la menace n'existe plus²⁴¹. Les *peacekeepers* ayant un mandat de protection des civils sont donc autorisés à utiliser la force dans toute circonstance où ils croient qu'une menace de violence contre les civils existe. De plus, la détermination de l'imminence n'est ni limitée en terme de temps ou de proximité géographique. Cette définition, très ouverte et offrant une grande marge de manœuvre pour permettre aux Casques Bleus d'agir, est une réelle avancée dans la doctrine. La « menace de violence » peut être un individu ou groupe belligérant « connu ou raisonnablement suspecté d'avoir l'intention d'employer la violence contre un groupe de civils, un individu ou les *peacekeepers* ». Kyoko Ono insiste sur cette

²³⁷ Les règles d'engagement – délivrant les orientations spécifiques sur l'utilisation de la force – doivent être diffusées par les responsables de chaque contingent.

²³⁸ Le SOFA est négocié entre les Nations unies et l'Etat hôte et régit les questions de privilèges, immunités et exemptions pour la Mission. Le Force Commander et le SRSG ont l'immunité diplomatique, alors que le personnel a l'immunité fonctionnelle. Les observateurs militaires et UNPOL ont le statut d'expert et ne peuvent être arrêté dans le pays hôte. Les militaires ne peuvent être poursuivis dans le pays hôte. Le SOFA est à la base du consentement de l'Etat hôte. Si aucun SOFA n'est mis spécifiquement en place, le modèle de SOFA est automatiquement appliqué (A/45/594)

²³⁹ ONU, DPET, Modules de formation sur la protection des civils : « *to prevent, preempt, and respond effectively to acts of or imminent threat of violence against civilians from any source, including host state bodies and authorities* »

²⁴⁰ *Ibid.* « *to avert, mitigate, respond to an identified threat* »

²⁴¹ *Ibid.* « *a threat of violence against a civilian is considered imminent from the time it is identified as a threat, until such a time that mission analysis (a combination of military intelligence, human rights and humanitarian findings, and political analysis) can determine that the threat no longer exists* ».

définition positive : « il y a une définition très claire, en lien avec les analyses de menace passées. Au moment où tu identifies une menace, sur la base des tendances passées, tu peux prédéployer des troupes et agir »²⁴². Le fait que le module prend l'exemple du Général Dallaire, qui avait toutes les informations pour raisonnablement penser qu'une attaque allait avoir lieu, sur la base de l'intelligence dont il disposait, de l'histoire et de l'intention affichée de certains acteurs, est éloquent et remarquable. La formation est ainsi d'une très haute permissivité, ouvrant de larges possibilités pour les opérations. Le module insiste par ailleurs sur la prédisposition à utiliser la force, ou « *readiness to use force* », qui doit être essentielle pour la dissuasion : « une mission de maintien de la paix forte et inébranlable renforcée par la menace crédible de l'utilisation de la force peut dissuader les adversaires »²⁴³.

La formation revient également sur ce qui peut paraître les « limitations » du mandat. Elle définit notamment ce que le mandat entend par le fait que la mission doit protéger les civils « dans la limite de ses capacités ». Elle convient qu'ils s'agit là d'une reconnaissance des contraintes de ressources au sein des missions, mais tend à les minimiser en rappelant que « de nombreuses tâches pouvant sembler au delà des capacités peuvent être accomplies par une pratique militaire avertie, comme la concentration rapide des forces, le déploiement de réserves et l'utilisation effective des multiplicateurs de force ». De même, le module éclaire l'expression « sans préjudice à la responsabilité première du gouvernement hôte ». L'opération doit en effet laisser faire le gouvernement si celui-ci a l'intention et la capacité de gérer lui-même la protection, étant en soutien et en parallèle de son action. Cependant, si l'effort gouvernemental n'est pas effectif, la Mission doit prendre en charge la protection des civils. De même, cela ne contredit pas le fait que les Casques bleus doivent protéger les populations, y compris des forces nationales si celles-ci constituent une menace à leur sécurité.

- la protection des civils dans le contexte du maintien de la paix onusien

Le troisième module se concentre sur les aspects opérationnels de la protection des civils, expliquant les trois paliers du concept opérationnel (protection politique, protection physique et environnement protecteur), les niveaux d'escalade et de réponses et les défis impliqués. Les phases de prévention, préemption, réponse et consolidation sont de même expliquées, et renvoient à chacun des trois paliers, pouvant eux mêmes être mis en œuvre simultanément. La prévention recouvre le fait d'être présent sur le terrain, par les patrouilles notamment, de conduire un suivi de droits de l'homme, et un plaidoyer avec tous les acteurs. La préemption intervient lorsque la pression politique est intensifiée et la visibilité de la force accrue. Des opérations offensives contre les groupes armés ayant une histoire d'attaques sur les civils ou pouvant raisonnablement avoir l'intention de mener une attaque sont envisagées. La formation insiste sur la prévention et la dissuasion, dites les formes les plus effectives de

²⁴² Entretien avec Kyoko Ono, DPKO, New York, 16 novembre 2011.

²⁴³ ONU, DPET, Modules de formation sur la protection des civils : « *a strong unwavering peacekeeping mission backed by a credible threat of the use of force, can deter spoilers* » (trad. de l'auteur).

Namie Di Razza, « *La protection des civils par les opérations de maintien de la paix de l'ONU* », Thèse IEP de Paris, 2015

protection, et confirmant le rapport du Secrétaire général de 2010 où la présence dissuasive est citée comme essentielle²⁴⁴. Elles doivent être secondées par des systèmes d'alerte précoce et une posture mobile des *peacekeepers*.

Les différents défis sont présentés et des orientations données pour permettre une protection maximale, touchant le plus large nombre de personnes. La distinction entre civils et combattants est notamment expliquée de façon à adopter une vision extensive du statut de civils. Reprenant la définition du droit des conflits armés, la formation pose que toute personne ne participant pas directement aux hostilités est considéré comme civil, et donc personne protégée. Ainsi, la simple possession d'une arme ne confère pas un statut de combattant. L'impartialité de la mission est de même évoquée, en mettant bien en garde contre d'anciens démons ayant empoisonné la culture onusienne : « l'impartialité n'est pas la même chose que l'inaction ». Il s'agit de protéger *tous* les civils, sans différencier ces derniers selon leur ethnie, religion, appartenance politique, genre ou autre.

- Assurer la protection

Le quatrième module évoque le niveau de planification opérationnelle, en spécifiant l'importance de la priorisation et de la bonne gestion des ressources dans la mise en œuvre du mandat de protection. Ouvrant sur un impressionnant organigramme de tous les acteurs de protection, hiérarchies et liaisons comprises, le module insiste sur l'importance de la coordination et de la coopération de toutes les parties prenantes au problème²⁴⁵. Une stratégie de protection compréhensive établie pour chaque pays est censée établir les priorités et les objectifs opérationnels, intégrer la PoC dans les activités et clarifier les rôles et responsabilités de tous les acteurs de protection, incluant ceux extérieurs à la mission. Un « *Framework for Drafting mission wide PoC Strategies in UN Peacekeeping Operations* » a été préparé par DPKO à cette fin, pour aider chaque opération à ébaucher sa propre stratégie.

Le module adresse également les questions de gestion des attentes envers la communauté internationale et la population locale. Le besoin de stratégies d'information publique et de discussion avec les communautés sur ce que peuvent et ne peuvent pas faire

²⁴⁴ Celui-ci affirme que « pour être efficace la protection requiert une présence parmi la population civile ». Les patrouilles militaires, de police et autres déploiements de force comme des bases d'opération mobiles pour accroître la portée d'action et la capacité de dissuasion et d'intervention sont notamment vues comme au fondement de la stratégie de protection des civils par les opérations de maintien de la paix. L'évaluation des menaces, appuyée par des systèmes d'alerte rapide, est également centrale.

²⁴⁵ Et ce à tous les niveaux : la planification de la protection des civils doit à la fois se faire sur le plan stratégique, opérationnel et tactique. Le niveau stratégique est le haut niveau de prise de décision politique et de gestion à New York. Le niveau opérationnel concerne la gestion des activités de la mission sur le terrain, au HQ, et se charge des plans précis et de la priorisation des activités. Le niveau tactique prend en charge la gestion des opérations militaires, policières et civiles au dessous du HQ. Il comprend la mise en place des patrouilles, checkpoints, cordons défensifs, etc.

les *peacekeepers* permet aux communautés de définir elles-mêmes leur plan de protection et de prendre des initiatives propres, sans compter de façon démesurée sur les Casques Bleus²⁴⁶.

La collecte d'information et l'analyse de situation est de même définie comme une base indispensable pour l'opérationnalisation des activités de protection. Le JOC (*Joint Operation Center*), le JMAC (*Joint Mission Analysis Center*), les Centres opérationnels militaires, policiers et de la sécurité, les liaisons avec les agences et l'intelligence ambiante doivent être engagées pour nourrir les stratégies de protection. Comme on l'a vu plus haut, les Casques Bleus peuvent agir s'ils jugent qu'il existe une menace imminente, et ce jugement peut être informé par l'intelligence de la mission²⁴⁷.

La formation a été communiquée aux Etats membres, et notamment aux contributeurs de troupes pour qu'ils l'intègrent à leur formation, aux missions de maintien de la paix, ainsi qu'aux centres régionaux de formation au maintien de la paix. La formation pilote a par exemple été délivrée en Suède en juillet 2011, auprès de 30 pays, et est utilisée sur le terrain²⁴⁸.

Ainsi, le Secrétariat a abouti à une clarification et une définition assez solide du mandat de protection des civils, aboutissant à la consécration du concept dans la culture onusienne. Dans un assez long processus de onze années, allant du plaidoyer avec les Etats membres à la mise en place de documents de doctrine et de formations précises et spécifiques, il a consacré une vision ambitieuse de la nouvelle (ou nouvellement explicite) prérogative des missions.

Pourquoi cela a-t-il pris dans de temps ? Comment expliquer que l'organisation soit par ailleurs allée si loin dans son engagement pour la protection des civils, assumant une définition dynamique et volontaire de ce nouveau mandat ? Le processus, paradoxal en ce qu'il a été à la fois lent et porteur, a en fait été marqué par un phénomène de compétition bureaucratique interne, et d'enjeux institutionnels.

d) Le partage de la question entre les entités du Secrétariat : compétition et dynamisme autour de la protection des civils

La protection des civils, émergeant comme nouveau dossier et nouveau mandat, justifiant de nouvelles tâches, et attirant potentiellement l'intérêt des Etats membres, des médias et de l'opinion publique, a constitué un concept à investir pour les différents bureaux

²⁴⁶ Si les attentes sont irréalistes et que les communautés pensent qu'elles seront secourues dans toutes les circonstances, il est possible qu'elles évitent de prendre d'autres mesures de mouvement, de défense ou autre, qui pourraient effectivement les protéger plus rapidement ou efficacement.

²⁴⁷ Ici, d'aucuns objecteront qu'il est bien connu que les opérations de maintien de la paix ne disposent pas de capacités d'intelligence. Il est vrai qu'il n'y a pas de système ou d'agence dédiée à proprement parler à l'intelligence au sein de DPKO. Cependant, sur le terrain, le JOC et le JMAC, sur la base de multiples sources, concentrent les informations disponibles, et toutes les sections substantives contribuent de même à fournir des analyses de situation. Le G2, au sein de la composante militaire, est la branche traitant spécifiquement de l'information militaire.

²⁴⁸ Cf. Formation de la Brigade d'Intervention à Goma, RD Congo, en juillet 2013.

du Secrétariat. Provoquant et nourrissant des enjeux internes de pouvoir et de conflit, le champ de la protection des civils est ainsi passé au prisme de plusieurs acteurs. On peut aisément imaginer que la thématique relève du Département des opérations de maintien de la paix (DPKO), acteur principal gérant les missions. Secourir les populations est également un thème cher aux humanitaires, et donc au Bureau de coordination des affaires humanitaires (OCHA), qui a de fait pris le « *lead* » sur la protection des civils au sein du Secrétariat à New York. Dans le même temps, le Haut-Commissariat aux Réfugiés (HCR), qui a pour ainsi dire depuis sa création un mandat explicite de « protection », est également impliqué sur le plan opérationnel, ayant le *lead* du « Cluster protection » réunissant les humanitaires sur la question. L'« *Emergency Relief Coordinator* » gère les questions de protection des déplacés selon un mandat de l'Assemblée générale. Le Haut-Commissariat aux droits de l'homme, à Genève, participe à la réflexion générale sur la protection des civils sur le plan des droits de l'homme et du droit humanitaire. L'UNICEF a son mot à dire quant à la protection spécifique des enfants.

Concept pratique, consensuel et prometteur, la protection des civils est alors devenue un objet d'intérêts corporatistes au sein même du Secrétariat. Parce que sa définition influe sur le mandat de différentes agences, bureaux, départements et fonds, tout le monde se préoccupe du sujet et « fait de la protection ». En devenant un concept-chapeau de plus en plus global, sa définition est alors devenue un enjeu en soi au sein du système bureaucratique. Entre OHCHR se plaignant d'un nouveau concept qui noie la spécificité des droits de l'homme, ou la perception de DPKO estimant qu'OCHA empiète sur leur travail, les tensions ont été patentes au sein du Secrétariat.

DPKO, selon tout le sens commun, devrait être en première ligne lorsqu'il s'agit d'inclure la protection des civils au mandat des opérations de maintien de la paix. En effet, sur le plan de la mise en œuvre, DPKO se charge de la formation, des ressources, des orientations et des concepts opérationnels des Missions de paix.

OCHA plaide pour l'intégration des questions humanitaires et des acteurs humanitaires dans le dossier de protection. Il gère et centralise la préparation des rapports du Secrétariat sur la protection des civils, le débat bi-annuel sur la protection des civils au Conseil de sécurité, le groupe d'expert informel sur la protection des civils et l'Aide Mémoire sur la protection des civils. OCHA avait déjà, en 2011, une unité dédiée à la protection et des personnels strictement concentrés sur la question, à l'inverse de DPKO. Il est alors intéressant que ce soit le Bureau des affaires humanitaires qui ait pris sur lui l'intégration institutionnelle de la protection des civils, se posant en première ligne du dialogue avec les Etats membres pour que des éléments de langage de protection soient inclus dans les résolutions.

Ainsi, c'est OCHA qui a développé « l'Aide-Mémoire sur la Protection des Civils » en 2002, et qui l'a mis à jour en 2009²⁴⁹. L'Aide-Mémoire est un document recensant tous les usages de la thématique de protection dans l'histoire des résolutions du Conseil de sécurité.

²⁴⁹ OCHA, *Aide Memoire for the consideration of issues pertaining to the protection of civilians in armed conflict*, Policy and Studies Series, Policy Development and Studies Branch, vol. I N°4, 2011, 108 p.

L'existence d'un tel document permet d'améliorer la cohérence du travail du Conseil de sécurité, éclairé par la pratique passée de l'adoption de certaines phrases, expressions, recommandations, condamnations, et actions décidées dans les documents exécutoires du Conseil. Explorant les possibles thématiques à développer, et listant ce qui existe déjà, il constitue un outil précieux pour aider les Etats membres dans la négociation de leurs futures résolutions. Rendu public, il permet également de nourrir les plaidoyers des humanitaires ou autres parties prenantes à la protection pour faire pression sur les Etats membres, lorsque ceux-ci présentent certaines réticences. En leur démontrant que le Conseil a déjà, par le passé, fait de la protection des civils la priorité du mandat d'une mission, a par exemple évoqué la possibilité de prendre « tous les moyens nécessaires », autorisé explicitement l'usage de la force, ou cité des tactiques particulières pour y parvenir, le document est un instrument d'une grande force pour préserver les avancées et les précédents en matière de protection, et les rendre plus systématiques. Comme l'explique un représentant d'OCHA, « si le langage a été adopté par le passé, il sera plus facile à négocier qu'un précédent. Donc à chaque fois qu'on a une suggestion, on leur dit « vous l'avez déjà fait » »²⁵⁰. Damian Lilly confirme ainsi que l'automatisme de l'adoption d'éléments de langage sur la protection des civils dans les résolutions depuis 2002 a été facilité par la mise à disposition de cet aide-mémoire²⁵¹. Avoir une base de l'état de l'art sur la protection permet par ailleurs de mieux cerner et plaider pour certaines avancées²⁵². « Même s'ils ne l'ont pas tous les jours avec eux, l'aide mémoire est très utilisé par les Etats membres. Le fait qu'ils veulent désormais développer un aide-mémoire sur l'Etat de droit prouve que l'outil est apprécié »²⁵³. Document de recherche exhaustif, il est mis à jour régulièrement par l'équipe protection d'OCHA, et disséminé largement aux Etats, aux missions et aux ONG.

Le développement d'un tel outil a ainsi été une bonne occasion pour OCHA pour se poser comme expert de la question de protection. « Comme c'est nous qui produisons l'aide-mémoire, ils savent qu'on s'y connaît. L'effet vertueux c'est que même si je crois qu'il n'y a pas un seul Etat membre qui soit jamais allé lire le document, ils viennent vers nous pour savoir » explique un membre du Bureau aux Affaires humanitaires²⁵⁴. Outil de visibilité et d'influence, l'aide mémoire a ainsi été la vitrine permettant à OCHA de gagner en crédibilité sur la protection, et de multiplier ses interactions avec les décideurs.

²⁵⁰ Entretien avec Julien Piacibello, OCHA, New York, 2011.

²⁵¹ Rapport du Secrétaire Général sur la protection des civils, 2002 : « Cet aide-mémoire est un outil pratique qui sert de base pour améliorer l'analyse et le diagnostic des principales questions qui se posent en matière de protection des civils à l'occasion d'un conflit. Il est le produit de délibérations qui ont eu lieu lors d'une série de tables rondes et tous les participants – représentants d'Etats Membres, d'organismes des Nations Unies, du Comité international de la Croix-Rouge, d'organisations non gouvernementales et universitaires – ont contribué à sa mise en forme. Depuis qu'il a été adopté, cet aide-mémoire sert de cadre commun et de point de référence en ce qui concerne la protection des civils ». SG 2002. Entretien avec Damien Lilly, OCHA, novembre 2011.

²⁵² Ainsi, OCHA a ainsi pu provoquer de nouveaux éléments de langage, plaidant pour passer du « droit de retour » des réfugiés et déplacés à des « solutions durables, incluant le retour », lorsque d'autres alternatives sont possibles.

²⁵³ Entretien avec Damian Lilly, OCHA, New York, novembre 2011.

²⁵⁴ Julien Piacibello, *Ibid*, novembre 2011.

De nombreux entretiens ont de fait été l'occasion de réaliser comment OCHA peut mettre en avant sa fierté d'être le leader sur la protection, et manifester un certain complexe de supériorité à l'égard des autres départements, et notamment de DPKO. Les témoignages de plusieurs interlocuteurs, reconnaissant que « les relations se sont améliorées » entre OCHA et DPKO, sous-entendent des frictions et une compétitivité assez tenace dans le passé.

L'exemple du groupe d'expert, qui a été pris en main par OCHA et a suscité de nombreuses frustrations au sein des différentes entités du Secrétariat, illustre ces compétitions. En dehors d'OCHA, les autres agences ayant des mandats liés à la protection ne sont pas invitées dans la réunion du groupe d'expert, mais seulement appelées par OCHA à communiquer leurs contributions. OCHA gère alors seule le briefing des Etats membres, abordant tous les sous-thèmes relevant de la protection (incluant les enfants ou la violence sexuelle), au nom d'autres agences et de la communauté humanitaire dans son ensemble. Certaines agences refusent ainsi de donner leurs données, et réclament leur participation, alors qu'OCHA s'y oppose sous prétexte de préserver l'aspect informel du groupe. « C'est plus un enjeu politique pour eux qu'une perspective d'influencer la résolution - leurs *inputs* suffisent. [Les autres agences des Nations unies] veulent avoir cet accès direct aux membres du Conseil de sécurité, que tout le monde n'a pas »²⁵⁵. De même, de façon surprenante, DPKO n'a qu'un statut de membre d'observateur au sein du groupe, alors qu'il est question de leur mandat et de leurs missions dans les discussions. Originellement, DPKO souhaitait co-briefer la réunion du groupe en partenariat avec OCHA, alors que ce dernier souhaiter s'en tenir à un briefing de la communauté humanitaire pour une vision critique des opérations de maintien de la paix. « DPKO n'aurait pas eu de vision critique, à part de dire qu'ils n'ont pas les moyens et les capacités, comme d'habitude », se laisse aller un personnel d'OCHA. Les oppositions entre DPKO et OCHA se sont alors cristallisées sur ce groupe, avant qu'OCHA ne l'emporte : « C'est monté très haut, cette bataille, jusqu'aux deux Secrétaires Généraux Adjoints. Et juste avant qu'ils n'aient à se rencontrer, on s'est mis d'accord sur cette position d'observateur ». Les deux bureaux parlent désormais d'une « approche polie » de coordination. OCHA partage en amont le contenu de son briefing avec DPKO, et les deux entités s'accordent sur ce qui sera dit devant les Etats membres. Ainsi, sur l'Afghanistan, alors qu'OCHA souhaitait initialement partager avec le groupe informel le rapport droits de l'homme de l'UNAMA, reportant des abus commis par les autorités afghanes sur des prisonniers transférés par l'OTAN, DPKO a préféré ne pas évoquer le problème en cours de résolution et les deux bureaux se sont entendus sur le fait de ne pas en parler.²⁵⁶ « On ne se contredit jamais devant les Etats Membres. On est le Secrétariat, unifié devant le Conseil de sécurité », confie un représentant d'OCHA. Si les relations ont été pacifiées, le fait que nos interlocuteurs au sein des deux bureaux confient qu'« il y a eu beaucoup de problèmes », et que « cela s'est beaucoup amélioré » démontre la force des tensions qui les ont traversés et marqués.

²⁵⁵ *Ibid.*

²⁵⁶ Le rapport allait sortir quelques semaines plus tard, des décisions allaient être faites par le gouvernement afghan et ISAF a arrêté les transferts.

Mais si la protection des civils a suscité de telles luttes intestines, le concept a pour le moins bénéficié de la compétition, et engendré un certain dynamisme dans les efforts pour définir et mettre en pratique la PoC. L'aide mémoire, les formations, le concept opérationnel, les études se sont ainsi multipliées, dans une sorte de course à qui fera le mieux pour développer, ou s'approprier la protection des civils. Cela a également abouti à un processus croissant de coordination et de synergie. « L'élargissement du concept, en pratique, ca n'a pas mené à une plus grande palette d'activité. Mais ca a mené à une plus grande synergie »²⁵⁷. En forçant les différentes entités du Secrétariat à s'intéresser au même mandat, la cohésion interne s'est améliorée, le cloisonnement a diminué. DPKO ne questionne plus le bien fondé de l'intervention des humanitaires d'OCHA ou de l'Equipe des Nations Unies dans les questions de protection.

En réalité, la protection des civils, définie comme large et recouvrant des intérêts et tâches multiples, comprend de nombreuses activités qui existaient auparavant. Les Nations unies ne se sont pas engagées dans des tâches fondamentalement différentes de ce qui existait avant 1999. OHCHR travaillait déjà sur le respect des droits de l'homme, UNHCR faisait son travail de protecteur des réfugiés, avant l'émergence de la notion de « protection des civils ». Néanmoins, la protection des civils, concept parapluie qui regroupe désormais toutes ces activités qui existaient auparavant, telles que le renforcement de l'Etat de droit, la lutte contre l'impunité, la protection physique, ou l'assistance humanitaire, a permis de fédérer de multiples acteurs, et d'attirer plus d'attention. Elle a permis d'approfondir le pré-existant, d'offrir une nouvelle attention : « on le fait mieux, on se parle plus pour le faire, même si on faisait déjà de la protection »²⁵⁸. Le concept a en fait offert une visibilité et une légitimité renouvelée, fédérant l'ensemble du Secrétariat derrière un même objectif : « on pourrait dire que c'est le nouveau rôle des Nations Unies, ça a percuté »²⁵⁹.

Depuis la Résolution 1894, les échanges entre agences et la prise en compte des différentes perspectives autour de la PoC sont encouragés. La conséquence directe de cette plus grande synergie réside dans le renforcement de la légitimité des acteurs dans leurs activités, et à l'élévation des exigences en matière de protection. A une heure où tant d'attention est portée au concept, les acteurs de protection disposent d'une plus grande latitude et approbation. Ainsi, DPKO et OCHA ont finalement travaillé ensemble à mieux définir et opérationnaliser la protection des civils. Leur étude conjointe, publiée en 2008, représente leur meilleure collaboration en la matière et un document précieux pour comprendre les pratiques et les défis de la protection sur le terrain²⁶⁰.

La protection des civils a ainsi mobilisé la bureaucratie onusienne et a été intégrée de façon croissante, pour incarner aujourd'hui un objectif, une valeur et une tâche indiscutable,

²⁵⁷ Entretien avec Julien Piacibello, 2011.

²⁵⁸ *Ibid.*

²⁵⁹ *Ibid.*

²⁶⁰ DPKO/OCHA, *Protecting civilians in the context of UN peacekeeping operations: successes, setbacks and remaining challenges*, 2010.

Namie Di Razza, « La protection des civils par les opérations de maintien de la paix de l'ONU », Thèse IEP de Paris, 2015

assumée, mise en avant et prise en compte quotidiennement dans le travail de l'organisation pour le maintien de la paix.

Le véritable test, pouvant confirmer un changement de culture organisationnelle et témoigner de la réalité de cette promesse de protéger les civils en période de conflit armé, réside dans l'évaluation des attitudes, actes et impacts sur les terrains des opérations déployées avec ce mandat. La République démocratique du Congo, accueillant l'opération onusienne la plus grande, et dont la tâche prioritaire du mandat est la protection des civils, constitue un laboratoire décisif en la matière.

C - La MONUC/MONUSCO en République démocratique du Congo, un laboratoire exemplaire de la mise en œuvre de la protection des civils

La République démocratique du Congo constitue une étude de cas très représentative de la façon dont les opérations de l'ONU peuvent désormais protéger les populations. Tant les dynamiques du conflit – dans lequel les civils sont quotidiennement menacés et où les crimes de guerre les plus graves sont récurrents –, que le mandat et la configuration de la MONUC, l'un des plus prometteurs en matière de protection des civils, offrent un laboratoire exemplaire pour évaluer la mise en œuvre pratique de la protection des civils sur le terrain.

1) Histoire du conflit à l'Est de la RDC : des civils menacés dans une région marquée par de grands échecs de protection

a) Les dynamiques du conflit et le contexte de déploiement de la MONUC

Depuis la chute de Mobutu en 1997, la République démocratique du Congo a été le théâtre de conflits internationaux et nationaux sans fins, dans lesquels les populations civiles ont été les cibles principales de la violence. La crise congolaise, longue et complexe, relève d'un enchevêtrement de facteurs avoués et obscurs, et d'une multiplicité d'acteurs aux alliances et aux oppositions mouvantes et confuses, ayant découragé les analyses de nombreux observateurs²⁶¹.

Neuf pays ont été impliqués dans ce qu'on a communément appelé la « première guerre mondiale d'Afrique »²⁶², un conflit régional ayant été perpétré sur le sol congolais de 1998 à

²⁶¹ MFI (Radio France Internationale) / Institut Panos PARIS (IPP), *Afrique des Grands Lacs : Comprendre la crise*, 2004. AUTESSERRE, Séverine, *The trouble with the Congo : local violence and the failure of International peacebuilding*, Cambridge, UK : Cambridge University Press, 2010.

La majorité des entretiens sur le terrain relèvent la difficile compréhension du conflit congolais égarant les acteurs internationaux. Un journaliste interrogé à Goma explique ainsi la faible médiatisation du conflit congolais, due à l'extrême complexité, voire illisibilité des événements.

²⁶² Gérard Prunier, *Africa's First World War : Congo, the Rwandan Genocide, and the making of a continental catastrophe*, Oxford University Press, 2011.

Namie Di Razza, « La protection des civils par les opérations de maintien de la paix de l'ONU », Thèse IEP de Paris, 2015

2003 et ayant été nourri par divers intérêts politiques, ethniques et économiques. Depuis lors, d'innombrables groupes armés continuent à y opérer.

Les conséquences du génocide au Rwanda après 1994

Si le début des années 1990 marque le réveil des tensions sociales et politiques dans les dernières heures du régime Mobutu, c'est plus particulièrement la fin de la guerre et du génocide au Rwanda en 1994 qui a constitué l'élément déclencheur du conflit en RDC. Revenir sur les événements au Rwanda est ainsi capital pour comprendre la crise des Grands Lacs et du Congo.

Pour rappel, le génocide rwandais a éclaté suite à la guerre civile des années 1990. En 1993, le Front patriotique Rwandais (FPR) majoritairement tutsi, s'oppose au gouvernement à majorité Hutu. Le groupe rebelle envahit le Rwanda à partir de l'Ouganda, et parvient à contrôler une large partie du territoire. Les accords d'Arusha d'août 1993 fixent alors un partage de pouvoir et l'intégration du FPR dans l'armée nationale, un compromis largement décrié par les extrémistes hutus - dits Interhamwe. La mort du Président Habyarimana visé par un attentat le 6 avril 1994 ravive les tensions entre les deux camps et entraîne les actes génocidaires, jusqu'à ce que le FPR de Paul Kagame prenne la capitale et gagne la guerre. La victoire du FPR, à dominante tutsie, conduit à l'exode de 2 millions de Hutus vers la Tanzanie, le Burundi, l'Ouganda et le Congo. Plus d'un million de Hutus trouvent notamment refuge à l'Est du Congo, parmi lesquels les miliciens Interhamwe ex-génocidaires, s'installant et se réarmant dans les camps de réfugiés dans les Kivus pour préparer des incursions au Rwanda. Leur présence et leurs activités expliquent l'implication du Rwanda dans les affaires congolaises, et la déstabilisation de la région des Grands Lacs.

Lorsqu'il était Commandant de la Force des Nations Unies au Rwanda, le Général Dallaire avait déjà fait part de ses craintes sur la déstabilisation de toute la région si les Hutus traversaient la frontière, et avait alors œuvré pour empêcher le plus longtemps possible un tel exode. Ne parvenant pas à infléchir le cours des événements, il observa la création de camps de réfugiés à Goma et ses alentours, à l'Est du Congo. 50 000 combattants Interhamwe des Forces armées rwandaises y auraient été présents, commençant à cibler les banyarwandais tutsis et les banyamulenge²⁶³ dans l'Est du Congo. Ces groupes Hutus bénéficièrent par ailleurs d'un certain soutien du gouvernement qui avait déjà enlevé la nationalité aux Tutsis Congolais en 1981, et appelé à l'expulsion des Banyamulenge en 1996.

La rébellion de Kabila

En octobre 1996, les Banyamulenge se révoltent au Congo et se lient à l'AFDL (Alliance de forces démocratiques pour la libération du Congo), dirigé par Laurent-Désiré Kabila contre le gouvernement de Mobutu. L'AFDL reçoit le soutien du Rwanda, de

²⁶³ Les Tutsis issus des anciennes vagues de migrations dans les Kivus au Congo sous la colonisation belge.

l'Ouganda et de l'Angola et parvient à renverser Mobutu en mai 1997. Le régime de Kabila prenant le pouvoir ne tardera cependant pas à provoquer de nombreuses contestations et dissensions. Le critiquant de dérive autoritaire, une partie de l'AFDL et des Banyamulenge se retourne contre lui. De même, dans un sursaut de nationalisme²⁶⁴, Kabila procède à l'expulsion des troupes rwandaises de l'Est du pays en juillet 1998 – ces mêmes troupes qui l'avaient soutenu dans sa rébellion et sa conquête du pouvoir. En réaction à cette éviction des affaires congolaises, le Rwanda soutient de nouveaux groupes rebelles contre Kabila, en particulier le Rassemblement Congolais pour la Démocratie (RCD), composé d'ex-AFDL et mobutistes. Le RCD parvient à contrôler une large partie du pays, prenant Goma, Bukavu et Kisangani à l'Est, et allant jusqu'à menacer Kinshasa. Parallèlement en novembre 1998, le Mouvement de Libération du Congo (MLC), groupe rebelle dirigé par Jean-Pierre Bemba et soutenu par l'Ouganda, prend également le contrôle du Nord Est du pays. Pour répondre à ces rébellions et incursions étrangères, le gouvernement de Kabila soutient des groupes « Mai Mai » ou milices communautaires contre le RCD et le MLC, et reçoit l'appui de l'Angola, la Namibie, le Zimbabwe, le Soudan, le Tchad et la République Centrafricaine. Par un jeu de manipulation, les pays voisins provoquent de nombreuses rivalités, défections et divisions au sein des groupes armés²⁶⁵, rendant de moins en moins lisibles les ressorts du conflit. Les intérêts, tant des pays voisins que des groupes armés, fluctuent ainsi entre avantages politiques, luttes ethniques et gains économiques.

Les ressorts politiques et économiques du conflit

Politiquement, le Congo est en effet devenu un sanctuaire pour des groupes rebelles étrangers. Le Rwanda veut y lutter contre les anciens génocidaires Hutus Interhamwe réfugiés dans les Kivus, comme le groupe armé des FDLR (Forces démocratiques pour la libération du Rwanda). L'Ouganda s'engage au Nord-Est du Congo pour combattre les ADF (Forces démocratiques alliées) et la LRA (l'Armée de résistance du Seigneur), des groupes rebelles ougandais combattant le gouvernement de Kampala, et opérant depuis l'Ituri et les Kivus congolais. Autre exemple, le Soudan utilisant le sol congolais pour y soutenir indirectement les groupes rebelles de l'ADF et la LRA contre l'Ouganda, en représailles à l'appui de l'Ouganda aux rebelles soudanais du SPLA (Armée populaire de libération du Soudan). Des groupes rebelles burundais comme le FNL (Forces Nationales de Libération) ont également des bases au Congo et auraient été soutenus par Kabila, expliquant l'implication du Burundi contre la RDC. L'Angola avait quant à lui soutenu l'AFDL contre le gouvernement congolais de Mobutu, en réponse à l'appui de ce dernier à la rébellion angolaise de l'UNITA. Luanda a par la suite continué à assister Kabila pour mieux lutter contre l'UNITA qui utilisait le sol congolais comme base arrière.

²⁶⁴ Dont témoigne le changement de nom du pays qu'il décide, substituant à l'appellation Zaïre le nom de « République démocratique du Congo ».

²⁶⁵ Le RCD Goma a ainsi eu 4 dirigeants, le dernier étant Azarias Ruberwa. Il devient en juin 2003 vice président du gouvernement transitionnel, alors qu'Eugène Serafuli, gouverneur du Nord Kivu, gagne en influence au niveau local.

Au-delà de ces explications politiques, purement fondées sur les intérêts des Etats à combattre leurs propres groupes rebelles sur le territoire de la RDC, un autre élément de justification entre en jeu – tout aussi rationnel et matérialiste, relevant de la poursuite des intérêts étatiques. Troisième plus grand pays du continent, le Congo regorge de ressources naturelles et de minerais tels que les diamants, l'or, le cuivre, le zinc, le cobalt ou le coltan. De la taille de l'Europe occidentale, le pays souffre également d'un manque criant d'infrastructures du fait de la politique dévastatrice de Mobutu depuis 1965. Seulement 3000 km de routes sont asphaltées sur le territoire²⁶⁶. L'Etat est alors quasi-inexistant sur une terre d'une incalculable richesse, sans infrastructure pour y garantir un cadre économique sain où serait possible l'organisation du commerce. Cette impossible situation a transformé le pays en véritable terre de conquête pour les groupes armés se comptant par dizaines et pouvant contrôler des régions difficiles d'accès et enclavées, et les pays voisins prédateurs, lorgnant sur les gains possibles d'une exploitation au Congo.

Le Congo dispose par exemple des gisements aurifères les plus riches d'Afrique. La compétition pour l'or a nourri le conflit en Province Orientale, pour le contrôle des mines permettant de financer armes et pouvoir²⁶⁷. Selon Human Rights Watch, plus de 60 000 personnes seraient mortes suites aux violences dans le Nord Est du pays, notamment dans les zones minières clés de Mongbwalu (District de l'Ituri) et Durbat (District du Haut Uélé), frontalières avec l'Ouganda. L'Ouganda a ainsi occupé le Nord Est du Congo de 1998 à 2003, s'emparant d'une tonne d'or congolais pour une valeur de plus de 9 millions de dollars²⁶⁸. Kampala a aussi trouvé un intérêt dans le coltan ou les diamants congolais, qui ont contribué à la croissance du pays dans les années 1990. L'Ouganda a ainsi servi ses intérêts politiques au Congo, en y luttant contre les groupes rebelles ougandais de l'ADF et la LRA, mais aussi ses intérêts économiques.

De même, outre les motifs politiques invoqués de la défense des Tutsis du pays voisin et la lutte contre les ex-génocidaires réfugiés au Congo, le Rwanda a été impliqué dans l'exploitation du coltan et des diamants congolais. Un « Congo Desk », distinct du Ministère des Finances officiel, avait même été créé pour gérer les opérations commerciales et militaires à l'Est du Congo. Le bureau contribuait à 80% des dépenses militaires, à hauteur de 320 millions de dollars en 1999²⁶⁹.

Ces intérêts économiques expliquent par ailleurs les rivalités entre les pays combattant à l'Est du Congo. En décembre 1998, les forces rwandaises et ougandaises se heurtent, ainsi

²⁶⁶ Philip Roessler et John Prendergast, « Democratic Republic of the Congo », in DURCH, William J. (ed.), *Twenty-first-century peace operations*, Washington D.C. : United States Institute of Peace, 2006, p. 229-318.

²⁶⁷ Human Rights Watch, « République démocratique du Congo : le fléau de l'or », 2004.

²⁶⁸ *Ibid.*

²⁶⁹ Rapport du Groupe d'experts des Nations unies, S/2002/1146. Voir aussi Global Witness, « La paix sous tension : dangereux et illicite commerce de la cassitérite dans l'est de la RDC », juin 2005. Selon ce rapport, le Rwanda exporterait 5 fois plus de cassitérite qu'il n'en produisait en 2003.

qu'à Kisangani en août 1999 et en mars et mai 2000, notamment pour se disputer les marchés de diamants de la ville.

L'intervention des membres de la SADC, la Communauté de développement Sud-Africaine, a également été motivée par des intérêts économiques. Le Zimbabwe, l'Angola et la Namibie ont ainsi invoqué le devoir de soutenir le Congo membre de la SADC²⁷⁰. Violant la constitution du pays n'autorisant la force que pour la sécurité nationale, la Namibie avait des intérêts dans les droits miniers de diamants, et des relations privilégiées avec Kabila. De même, le Zimbabwe a obtenu des contrats avec Kabila, sécurisant des concessions de bois, l'exploitation de 30 millions d'hectares de forêt et une part de 37,5 % au sein de l'industrie Gécamines²⁷¹. L'intervention de la SADC a ainsi été largement été poussée et manipulée par Mugabe, malgré l'opposition de Mandela à l'usage de la force²⁷².

Le processus de paix et les reliquats du conflit international : vers une déstabilisation continue de l'Est du Congo

Au vu de ces multiples intérêts et acteurs, le processus de paix au Congo a été long, incertain et complexe. La SADC, le Sommet de la Francophonie, l'Organisation de l'Union Africaine ont toutes échoué dans les premiers mois du conflit à faire émerger un accord entre les belligérants²⁷³. L'accord de Lusaka en juillet 1999²⁷⁴ marque une sortie partielle de crise, alors que le Rwanda contrôlait Lusambo et s'approchait de Mbuji Mayi et Kananga, proches de la capitale. Le Congo, l'Angola, le Zimbabwe, la Namibie, le Rwanda et l'Ouganda sont parties à l'accord et s'engagent à « mettre fin immédiatement à toute aide aux forces négatives déterminées à déstabiliser les pays voisins » et à démanteler, désarmer et rapatrier les groupes armés en RDC²⁷⁵. Le Congo s'engage par ailleurs à amorcer un dialogue avec le RCD, le MLC et l'opposition politique.

L'accord prévoit également le désengagement et le retrait des troupes étrangères, ainsi que le déploiement d'une opération de maintien de la paix pour observer le cessez-le-feu,

²⁷⁰ Pour l'Angola, il s'agissait principalement de s'opposer au Rwanda et à l'Ouganda qui soutenaient l'UNITA.

²⁷¹ International Crisis Group, « Le partage du Congo : anatomie d'une sale guerre », Rapport Afrique n°26, 20 décembre 2000. Philip Roessler et John Prendergast, « Democratic Republic of the Congo », in DURCH, William J. (ed.), *op.cit.*

²⁷² Mugabe, président l'organe de la SADC pour la Politique, la Défense et la Sécurité, a annoncé publiquement que la SADC avait unanimement décidé d'intervenir, alors que seulement 9 des 13 membres présents s'étaient mis d'accord, et que l'organe n'avait aucune autorité pour mandater une telle intervention. Mandela a par la suite soutenu le déploiement pour ne pas mettre en péril l'organisation régionale. Philip Roessler et John Prendergast, « Democratic Republic of the Congo », in DURCH, William J. (ed.), *op.cit.*

²⁷³ Kabila était notamment peu enclin à rencontrer les groupes rebelles du MLC et du RCD. William J. Durch, *op.cit.*

²⁷⁴ Accord de paix de Lusaka, 10 juillet 1999.

²⁷⁵ Elles incluent les ex-FAR, l'ADF, le LRA, l'UNRF II, les milices Interhamwe le FUNA, le FDD, le WNBF, le NALU, l'UNITA et toutes autres forces

superviser le désengagement, et démobiliser les groupes armés: « le Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations Unies, agissant conformément aux dispositions du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies et en collaboration avec l'OUA, sera appelé à constituer, faciliter et déployer une force de maintien de la paix en RDC afin d'assurer la mise en œuvre de cet Accord; et, compte tenu de la situation particulière de la RDC, lui confiera le mandat de poursuivre tous les groupes armés en RDC (...) »²⁷⁶.

Si la signature de l'accord date de 1999, le retrait du Zimbabwe et du Rwanda n'interviendront qu'à la fin 2002, et celui de l'Ouganda en avril 2003, témoignant des retards pris dans la mise en œuvre de l'accord qui sera marqué par de nombreuses violations. De même, le MLC et le RCD qui joignent l'accord quelques semaines plus tard continueront leurs activités et les combats à de multiples reprises²⁷⁷. Ce manque de respect à l'accord expliquera en partie les défis rencontrés par la Mission des Nations Unies au Congo (MONUC) dès 1999.

Le déploiement de la MONUC à partir de 1999 : d'une mission d'observateurs à une mission de maintien de la paix

La suite du conflit est alors intimement liée à l'histoire de la MONUC. Les Etats Unis, et notamment Richard Holbrooke, ambassadeur américain auprès des Nations Unies²⁷⁸, jouent un rôle décisif dans le déploiement d'une mission de maintien de la paix au Congo. Le Conseil de sécurité autorise le déploiement de 90 militaires de liaison le 6 août 1999²⁷⁹. Le personnel devient la MONUC, le 30 novembre 1999²⁸⁰.

Néanmoins, une réelle déconnection entre les attentes des signataires et la réalité de la MONUC se fait alors observer. Alors que les leaders africains souhaitaient une force robuste de 15 à 20000 hommes, la Force ne comptera en 2000 que « 5 537 militaires, y compris jusqu'à 500 observateurs ou davantage »²⁸¹. En effet, les discussions autour de la MONUC interviennent dans une période agitée et difficile pour les Nations Unies, dont les ressources sont déjà déployées au Kosovo et en Sierra Leone, et dont les échecs en Somalie, en Angola ou au Rwanda font hésiter les décideurs à s'impliquer en Afrique. La résolution 1291 démontre ainsi que la MONUC n'a pas été dessinée comme force inter-positionnelle mais relève d'une approche assez minimaliste et incrémentale. Holbrooke reste prudent, en promettant que les troupes américaines ne seront pas envoyées, qu'il n'y aura pas de coupes

²⁷⁶ Accord de paix de Lusaka, *Ibid.* L'invocation du chapitre VII de la Charte de l'ONU fait référence à la possibilité du recours à la force par les Nations unies.

²⁷⁷ Le MLC a joint l'accord 3 semaines plus tard mais a continué contre Mbandaka, le RCD fin août.

²⁷⁸ Ainsi que Madeleine Albright et Susan Rice, alors Secrétaire assistante pour l'Afrique.

²⁷⁹ Conseil de sécurité, *Résolution 1258*, S/RES/1258, 6 août 1999.

²⁸⁰ Conseil de sécurité, *Résolution 1279*, S/RES/1279, 20 novembre 1999

²⁸¹ Conseil de sécurité, *Résolution 1291*, S/RES/1291 (2000), 24 février 2000. La France était prête à déployer 10000 hommes, alors que les Etats Unis étaient partisan d'une force de 5000 hommes, largement insuffisante pour imposer le désarmement. Philip Roessler et John Prendergast, « Democratic Republic of the Congo », in DURCH, William J. (ed.), *op.cit.*

pour le Kosovo et que la force armée ne sera pas engagée par la MONUC pour s'interposer. De même, face aux réticences des parties à mettre en œuvre et respecter l'accord de paix, le Secrétaire général décide d'adopter une approche par phase dans le déploiement et les opérations de la MONUC. Faisant preuve d'une extrême prudence, il avait déjà fait savoir que seule une opération large et coûteuse pourrait réussir²⁸². Devant agir avec une mission réduite dans un environnement loin d'être apaisé, il entend conditionner son déploiement au comportement des signataires. Les Nations unies ont donc adopté une approche évolutive, accroissant leur investissement en fonction de la coopération des parties.

Dans un premier temps, une simple équipe de 90 officiers de liaison et de civils est donc envoyée pour évaluer la faisabilité technique et logistique du déploiement d'une mission de maintien de la paix. Déployée dans les capitales des Etats parties à l'accord de Lusaka²⁸³ et censée visiter également les quartiers généraux des groupes rebelles, la mission souffre cependant de l'hostilité et de l'obstruction de Kabila, percevant la présence des Nations Unies comme une menace à son pouvoir. Le président congolais empêche ainsi les officiers de liaison de voyager dans le pays, et notamment de se déployer dans les zones tenues par les rebelles²⁸⁴.

En 2000, la phase II de la MONUC commence malgré tout, avec l'autorisation du déploiement de 500 observateurs militaires (« milobs »), protégés par 5537 Casques bleus²⁸⁵. Les milobs sont chargés de surveiller le désengagement des parties à 15 km des lignes de front vers des positions défensives désignées par la Mission²⁸⁶. La MONUC est par ailleurs déployée sous chapitre VII de la Charte (incluant donc la possibilité d'utiliser la force) pour protéger le personnel et les équipements de l'ONU, assurer leur liberté de circulation, et protéger les civils se trouvant sous la menace imminente de violences physiques. Les bataillons étaient censés être déployés à Kisangani, Kananga, Mbandaka and Kalemie, offrant des zones sûres pour les observateurs militaires se déplaçant pour surveiller près de 2000 km de ligne de cessez-le-feu.

²⁸² Voir le Rapport du Secrétaire Général sur le déploiement préliminaire des Nations Unies en RDC, S/1999/790, 15 juillet 1999. L'International Crisis Group avait jugé dans un rapport de 1999 que la force devrait compter 100 000 hommes pour réussir sa mission. International Crisis Group, « The Agreement On A Cease-Fire in the Democratic Republic Of Congo: An Analysis of the Agreement and Prospects for Peace », ICG Democratic Republic of Congo Report N° 5, 20 August 1999, 45 p. Disponible sur : <http://www.crisisgroup.org/~media/Files/africa/central-africa/dr-congo/Democratic%20Republic%20of%20Congo%20An%20Analysis%20of%20the%20Agreement%20and%20Prospects%20for%20Peace.pdf> [consulté le 6 octobre 2015]

²⁸³ Kinshasa, Kigali, Kampala, Harare, Windhoek, Luanda, ainsi que Bujumbura et Lusaka. Des officiers sont aussi déployés à Goma, Katanga, Gbadolite.

Cf. Security Council briefed on Democratic Republic of the Congo by Under Secretary-General for Peacekeeping Bernard Miyet, 16 Décembre 1999, Press release SC/6774, <http://www.un.org/News/Press/docs/1999/19991216.sc6774.doc.html> [consulté le 3 avril 2014]

²⁸⁴ IRIN, « DRC : UN mission grounded », 25 octobre 1999

²⁸⁵ Conseil de sécurité, *Résolution 1279*, S/RES/1279, 20 novembre 1999.

²⁸⁶ Il s'agit du plan de désengagement de Kampala.

Si la MONUC a été renforcée, les violences dans le pays continuent, tout comme les obstructions du pouvoir. Le Rwanda et l'Ouganda s'affrontent à Kisangani où les logements des observateurs militaires sont même détruits lors des combats. Les groupes armés continuent leurs mouvements et leurs activités militaires également, comme le MLC affrontant l'armée gouvernementale dans son déplacement de l'Equateur vers le Sud, ou le RCD s'opposant aux Interhamwe dans les Kivus. Malgré l'accord sur le statut des forces (SOFA) signé le 4 mai 2000 entre les Nations Unies et Kabila, le gouvernement entrave sensiblement les activités de la MONUC, par des restrictions sur les vols, ou la passivité de la police nationale lors des manifestations contre la MONUC à Kinshasa²⁸⁷. Kabila met même fin à sa participation au dialogue inter-congolais, mettant en péril l'accord de Lusaka.

Conformément au rapport du Secrétaire général faisant état des blocages du processus de paix et du peu de coopération du gouvernement, des armées étrangères et des groupes rebelles²⁸⁸, la résolution 1323 ne proroge la MONUC que pour deux mois, signalant diplomatiquement la conditionnalité du déploiement à la mise en œuvre de l'accord de paix et donnant un ultimatum officieux. Le Sommet de Harare le 6 décembre 2000 planifie alors le désengagement effectif des parties au conflit à 15 km des lignes de front à partir du 15 décembre 2000.

L'assassinat de Laurent-Désiré Kabila le 16 janvier 2001 ouvre une nouvelle ère politique, son successeur se révélant beaucoup plus favorable au déploiement et aux activités de la MONUC. Joseph Kabila prend en effet le parti de soutenir les Nations unies et d'accélérer le processus de paix. Tous les pays se désengagent, alors que le MLC et le RCD, ne pouvant plus prétendre marcher sur Kinshasa, se concentrent sur leur pouvoir et l'exploitation des ressources à l'Est du pays. Le concept d'opérations est révisé le 12 février 2001 et la MONUC s'institutionnalise, avec 1 869 troupes supplémentaires se déployant à Kananga, Mbandaka, Kisangani, Goma et Kinshasa²⁸⁹ et une nouvelle composante de police²⁹⁰. Les milobs travaillent à surveiller la ligne de cessez-le-feu divisant le pays en deux, et le désengagement des combattants en retrait. En octobre 2001, 95 des 96 positions défensives ont été vérifiées par les observateurs militaires²⁹¹.

La phase III, prévoyant le retrait des armées étrangères du territoire congolais et le début des opérations de désarmement, démobilisation et réintégration, peut alors commencer. L'Angola, la Namibie et le Zimbabwe se retirent. L'accord de Pretoria est signé le 30 juillet

²⁸⁷ Philip Roessler et John Prendergast, « Democratic Republic of the Congo », in DURCH, William J. (ed.), *op.cit.*, p. 265.

²⁸⁸ *Quatrième rapport du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations Unies en République démocratique du Congo*, S/2000/888, 21 septembre 2000. Tous les acteurs entravent le mouvement et les activités de la mission, notamment en leur refusant l'accès aux aéroports ou en n'autorisant les vols de la MONUC qu'au cas par cas.

²⁸⁹ Sénégalais à Kananga et Mbandaka, Marocains à Kisangani et Goma, Tunisiens à Kinshasa.

²⁹⁰ Conseil de sécurité, *Résolution 1355*, S/RES/1355, 15 janvier 2001.

²⁹¹ Nations unies, *Neuvième rapport du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations Unies en République démocratique du Congo*, S/2001/970, 16 octobre 2001

2002 entre Kinshasa, s'engageant à démanteler les FAR, et le Rwanda, planifiant son retrait. Le Rwanda retire 21 000 soldats, la quasi-totalité de ses troupes en octobre 2002. Un accord similaire avec l'Ouganda est conclu le 7 septembre, et le retrait officiel de Kampala advient en 2003. Les accords de Sun City promettent par ailleurs un partage du pouvoir entre gouvernement, MLC, RCD et opposition politique, assurant chacun une vice-présidence, alors qu'une nouvelle constitution est adoptée en 2003 et que l'armée est réunifiée. Deux « task forces » de la MONUC se déploient à Kisangani et Kindu, de 1 700 troupes chacune.

Les groupes armés²⁹² résistent cependant au désarmement et à la démobilisation, qui demeurent volontaires et entrepris au cas par cas, sans action coercitive de la Mission. Selon l'approche initiale, « la MONUC ne sera pas appelée à utiliser des actions coercitives » et « il n'y a pas de solution militaire aux problèmes posés par les groupes armés »²⁹³. Ainsi, le RCD reste à Kisangani et dans les Kivus, contribuant à dissuader les combattants de se rendre²⁹⁴ et continuant à constituer une menace pour les civils. Cette situation aboutit à des crises de protection notables pour la MONUC. Ainsi, les Casques bleus n'interviennent pas quand le groupe rebelle réprime violemment la mutinerie de certains de ses soldats à Kisangani et s'en prend en représailles aux civils le 14 et 15 mai 2002. Par ailleurs, le retrait des troupes étrangères ougandaises et rwandaises engendre un vide sécuritaire, entraînant des conflits ethniques en Ituri et dans les Kivus. La MONUC se repositionne à l'Est, au vu des violences en cours, notamment des conflits ethniques en Ituri²⁹⁵. Ceux-ci se dégradent et s'aggravent, la phase IV est déclenchée, scellant le passage d'une mission traditionnelle d'observateurs neutres à celle d'une mission de maintien de la paix chargée de mettre fin à la violence à l'Est.

La crise en Ituri et le déploiement de l'opération Artemis en 2003

En 2003, l'Ituri connaît ainsi une grande crise et un conflit ethnique préoccupant après le départ de l'armée ougandaise, l'UPDF (« *Uganda People's Defence Force* »). Alors que l'Ouganda justifiait sa présence en prétendant stabiliser la situation entre les ethnies Hema et Lendu, ses liens avec les hommes d'affaire Hema ont aggravé les conflits de terre entre les

²⁹² En avril 2002, les groupes armés sont estimés à 2 à 300 ADF, 3 à 4000 Forces pour la défense démocratique du Burundi, 4 à 6000 membres de l'Armée pour la libération du Rwanda (ALIR), ex génocidaires. Les FDLR, sous composante d'ALIR, formé en septembre 2000, et allié au gouvernement congolais, serait entre 15 et 20 000 selon l'International Crisis Group en 2003. Entre 20 à 30 000 Mai Mai, non considérés dans l'accord de Lusaka, continuent par ailleurs à opérer.

²⁹³ « MONUC will not be called upon to use enforcement action » ; « there is no military solution to the problems posed by the armed groups ». *Septième rapport du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations Unies en République démocratique du Congo*, S/2001/373, 17 avril 2001

²⁹⁴ Le fait que les forces gouvernementales procèdent au rapatriement forcé d'ex-FAR à Jamina crée notamment des tensions et une certaine hostilité au DDR. De même, le RCD disperse les combattants se trouvant au camp de DDR à Lubero.

²⁹⁵ La deuxième « task force » se redéploie de Kisangani à Bunia, alors que les Sud-africains sont à Kindu, Goma, Bukavu, et Lubero, conduisant des patrouilles robustes.

deux groupes ethniques, datant de plusieurs décennies²⁹⁶. Entre 1999 et 2003, ce conflit aurait fait 60 000 morts selon Human Rights Watch²⁹⁷. En juin 2002, un groupe Hema forme l'Union des Patriotes Congolais (UPC)²⁹⁸ dirigée par Thomas Lubanga, qui se distinguera par ses crimes de guerre lors de son procès à la Cour Pénale Internationale. L'UPC capture Bunia en août avec le soutien de l'armée ougandaise contre le groupe APC (Armée populaire congolaise²⁹⁹), formé de Lendu et de Nande. En représailles, 1000 Hemas sont massacrés à Nyankunde par l'APC³⁰⁰.

Par la suite, l'UPC s'allie avec le RCD Goma lié au Rwanda, entraînant la défection en son sein du FIPI. Face à cette nouvelle alliance, l'Ouganda déloge l'UPC de Bunia en mars 2003, y préférant le FIPI semblant plus loyal à ses intérêts. Après le retrait de l'Ouganda, l'UPC recapture Bunia en mai 2003 et y cible en représailles les Lendu. 400 morts sont décomptés en deux semaines. La MONUC, ne comptant que 4700 hommes dans le pays en avril 2003, dont 712 Uruguayens formés à la garde statique en Ituri, n'a que trop peu de capacités pour combler le vide sécuritaire laissé par l'Ouganda³⁰¹. Le 21 mai 2003, Human Rights Watch et Amnesty International appellent le Conseil de sécurité à déployer une force robuste en Ituri³⁰².

Le Conseil vote alors la résolution 1484, autorisant une force multinationale intérimaire d'urgence à Bunia (IEMF) pour renforcer la MONUC. Déployée sous chapitre VII de la Charte de l'ONU, la force doit assurer la protection de l'aéroport et des déplacés à Bunia, et « contribuer à assurer la sécurité de la population civile et du personnel des Nations unies et des organisations humanitaires dans la ville »³⁰³. La France prend les devants de cette opération qui deviendra la première opération de maintien de la paix européenne : l'Opération Artemis. Pendant trois mois, Artemis sécurisera Bunia, forte de 1500 hommes et soutenue par des hélicoptères de combat³⁰⁴. L'opération déclare la ville de Bunia libre

²⁹⁶ Pour une analyse des tensions ethniques en Ituri, lire l'article d'Anneke Van Woudenberg, *Ethnically Targeted Violence In Ituri*, disponible sur <http://issafrica.org/pubs/Books/CoPBookMay04/Woudenberg.pdf> [consulté le 29 mars 2014]

²⁹⁷ Human Rights Watch, *République démocratique du Congo : Le fléau de l'or*, 2005.

²⁹⁸ Suite à leur retrait du RCD-ML.

²⁹⁹ L'APC est la branche armée du RCD-ML, ce groupe rebelle dont l'UPC a fait défection.

³⁰⁰ Philip Roessler et John Prendergast, « Democratic Republic of the Congo », in DURCH, William J. (ed.), *op.cit.*, p. 281.

³⁰¹ La MONUC n'a ainsi toujours pas atteint sa capacité de 5537 troupes autorisées. En 1960, 3000 troupes avaient pu être rassemblées en 4 jours pour l'ONUC, et 10 000 en trois semaines. Les Nations unies refusent la proposition de l'Ouganda qui suggère de retarder son départ.

³⁰² Human Rights Watch, Amnesty International, « Democratic Republic of Congo: U.N. Should Deploy a Rapid Reaction Force in Ituri: A Human Rights Watch and Amnesty International Letter to the U.N. Security Council », communiqué de presse, New York, 21 mai 2003.

³⁰³ Conseil de sécurité, *Résolution 1484*, S/RES/1484, 30 mai 2003.

³⁰⁴ L'opération compte 1500 hommes en tout, dont plus de 1000 à Bunia. Le quartier général est installé à Entebbe, en Ouganda. La France bénéficie par ailleurs du soutien aérien pouvant être appelé du Tchad.

d'armes, et procède au désarmement des groupes armés, y compris de façon coercitive³⁰⁵. Procédant à des patrouilles robustes, et n'hésitant pas à utiliser la force lorsque la mission est testée par les miliciens, l'opération change la dynamique en Ituri, et permet à la MONUC de se restructurer pour reprendre le relais de façon plus solide. Ainsi, le Conseil de sécurité permet à la MONUC de se renforcer en parallèle, pour un total de 10 800 hommes³⁰⁶. La nouvelle MONUC peut utiliser « tous les moyens nécessaires » pour protéger les civils en Ituri et dans les Kivus, et pour imposer le respect de l'embargo sur les armes³⁰⁷.

Le 16 juillet, les 4800 troupes de la nouvelle Task Force II de la MONUC, dite également Brigade Ituri, est déployée à Bunia et commence à travailler en coopération avec l'opération Artemis, censée quitter la région en septembre³⁰⁸. Dotée d'hélicoptères d'attaque et de chars, la Brigade Ituri prend le relais et assure seule la sécurité en Ituri après le départ d'Artemis³⁰⁹. Ainsi, après le massacre par l'UPF de 65 Hema à une centaine de kilomètres de Bunia, représentant un véritable test pour la MONUC, la Brigade se déploie en dehors de Bunia et conduit des patrouilles agressives et des opérations de fouille, affichant sa capacité à faire usage de la force. 150 Casques bleus interviennent notamment lors d'un affrontement entre UPC et Hema à Tchomia. Cette approche proactive vaudra à la MONUC le retour d'hostilité des groupes armés, multipliant les attaques contre les Nations unies³¹⁰.

La crise de Bukavu en 2004 et la nouvelle approche « robuste » de la MONUC

Les violences à Bukavu en 2004 constituent la deuxième grande crise, et un autre test pour les Nations unies. Alors que le RCD Goma commence à intégrer les FARDC suite à l'accord de paix, des tensions émergent sur l'insatisfaction de certains combattants au regard des conditions de leur intégration, des salaires, rangs ou positions assignés. Des mutineries adviennent alors au sein du RCD. Nkunda, qui avait été promu général et nommé commandant de la 8^{ème} région militaire au Nord Kivu au début du gouvernement de transition en 2003, est l'un des principaux défecteurs. Accusant les FARDC de génocide contre les Tutsis Banyamulenge, il marche sur Bukavu le 2 juin 2004 avec 1000 à 1500 hommes. Après la fuite des FARDC, les 800 Casques Bleus uruguayens laissent Nkunda entrer dans la ville sans combattre. Près de 2000 civils fuient vers la base de la MONUC³¹¹. Cet événement a conduit aux premières protestations anti-MONUC à Kinshasa, Lubumbashi, Kalemie,

³⁰⁵ Paul Cowan, *The peacekeepers*, National Film Board of Canada, 2005.

³⁰⁶ Conseil de sécurité, *Résolution 1493*, S/RES/1493, 28 juillet 2003.

³⁰⁷ Pour compléter le mécanisme, la résolution 1533 du Conseil de sécurité institue un Groupe d'Expert et un comité des sanctions pour la RDC.

³⁰⁸ Elle est composée d'Uruguayens, Bangladeshis, Indiens, Pakistanais, Indonésiens, et Népalais.

³⁰⁹ Le nouveau Secrétaire Général Swing facilite par ailleurs cette transition vers chapitre VII à partir de mai 2003.

³¹⁰ Voir les Rapports du Secrétaire général de l'ONU, S/2004/251 et S/2004/1034. 20 attaques ont été dénombrées entre Décembre 2003 et mars 2004 en Ituri, 40 entre septembre et décembre 2004.

³¹¹ International Crisis Group, « The Congo's Transition Is Failing: Crisis in the Kivus », Crisis Group Africa Report N°91, 30 March 2005, p. 6.

Mbandaka, Kisangani, Beni and Kindu, où plus d'un million de dollars d'équipements de l'ONU ont été détruits³¹².

Cet événement va conduire la MONUC à se reconfigurer une nouvelle fois, et à étendre son action robuste aux Kivus, après l'Ituri. La résolution 1565 d'octobre 2004 autorise 5900 troupes supplémentaires³¹³. Le quartier général de l'Est est créé, et le Commandant de division se voit conférer le contrôle opérationnel et tactique des opérations dans la région. Le Général Patrick Cammaert s'illustre alors par son approche engagée et robuste. Il se distingue de ses prédécesseurs et adopte une attitude agressive à l'égard de ceux qu'il appelle les spoilers : selon lui, « *the posture of the UN should be "you don't mess around with the UN, or you pay (...)"* »³¹⁴. En novembre 2004, les opérations prennent en effet une tournure plus ferme. Les Indiens sont déployés à Goma, les Pakistanais à Bukavu, et conduisent chacun de leur côté des opérations robustes contre les forces négatives. L'opération « Night Flash » vise à protéger les villages du Sud Kivu pour protéger les civils des attaques nocturnes, et conduit à l'organisation d'un système d'alerte rapide pour prévenir les Casques bleus en cas d'attaque imminente. Les opérations « Falcon Sweep » et « Iron Fist » consistent en des campagnes agressives pour persuader les FDLR de Walungu de désarmer, aboutissant notamment à l'abandon de 6 camps par les FDLR et à leur destruction³¹⁵. En Ituri, suite à l'embuscade tendue par la milice des FNI (Front pour l'intégration nationale) tuant 9 Casques bleus bangladaishi, la MONUC conduit des opérations de recherche et d'encerclement à grande échelle, et démantèlent les miliciens à Loga³¹⁶. Lors des affrontements, la Mission tue 50 à 60 rebelles en réponse aux tirs essuyés. Un ultimatum est posé aux milices de l'Ituri le 1^{er} avril 2005, exigeant la démobilisation de tous les groupes armés dans les deux semaines³¹⁷.

C'est donc après 5 ans que la MONUC devient une force de maintien de la paix proactive et « robuste ». Le mandat institue la protection des civils contre tout groupe armé³¹⁸. La MONUC a notamment assuré un retour précieux à une certaine stabilité, dans le cadre des élections à venir de 2006. Celles-ci se déroulent sous la surveillance de la Mission et conduisent à l'élection de Joseph Kabila. L'action de la Mission pour répondre une deuxième fois aux actions de Nkunda et de son nouveau groupe, le CNDP, démontre par

³¹² Nations unies, *Troisième rapport spécial du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations Unies en République démocratique du Congo*, S/2004/650, 16 août 2004, p. 9.

³¹³ Le Secrétaire général avait demandé 13 900 militaires. *Ibid*, p. 26.

³¹⁴ Entretien avec le Général Cammaert, 15 octobre 2011.

³¹⁵ Nations unies, *Dix-huitième rapport du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations Unies en République démocratique du Congo*, S/2005/506, 2 août 2005

³¹⁶ Les Pakistanais, les Népalais et les Sud Africains sont appuyés par des hélicoptères indiens

³¹⁷ Rapport du Secrétaire général, S/2005/506. 15 600 combattants sont démobilisés fin juin 2005. Joshua Marks, « The pitfalls of action and inaction : Civilian protection in MONUC's peacekeeping operations », in *African Security Review*, 16 : 3, p. 67-80, 22 juin 2010.

³¹⁸ Conseil de sécurité, *Résolution 1592*, S/RES/1592, 30 mars 2005. La résolution 156 autorisait déjà la mission à décourager les groupes armés d'utiliser la violence.

ailleurs la nouvelle approche³¹⁹. Lors de la crise de Sake déclenchée par Nkunda en novembre 2006, la MONUC défend effectivement la population contre les rebelles du CNDP qu'elle empêche de prendre Goma, tuant entre 200 et 400 rebelles³²⁰.

De même, la brigade pakistanaise engage des efforts coercitifs pour la protection des civils et la poursuite des FDLR³²¹. Cependant, les dommages collatéraux, ainsi que les représailles contre les civils par les groupes armés se multiplient. Des protestations de la population commencent à Bukavu contre la MONUC, se plaignant des représailles contre les civils³²². DPKO décide alors d'arrêter l'approche offensive du fait des pertes civiles. S'il reconnaît que la protection des civils est du devoir de la mission, il établit qu'il n'est pas du rôle des *peacekeepers* d'engager des offensives contre les milices et de s'engager dans une guerre³²³.

Le massacre de Kiwanja en 2008

En janvier 2008, la conférence de Goma parvient à l'adoption de deux actes d'engagement pour le Nord et le Sud Kivu, auxquels participent 22 groupes armés. Ces derniers y acceptent un cessez-le-feu et le brassage au sein des FARDC.

Le mixage, auquel le RCD et le MLC ont participé depuis 2005-2006, consiste en l'intégration et l'entraînement des anciens rebelles au sein des forces armées gouvernementales³²⁴. Doit suivre le brassage, lors duquel les soldats formés sont relocalisés dans différents régiments. En décembre 2006, Nkunda avait également accepté l'intégration et le mixage au Nord Kivu. Déployés localement, les ex-CNDP sont restés fidèles à Nkunda dans les 5 brigades mixées, et des bataillons entiers lui sont affiliés³²⁵. Le CNDP constitua alors une administration parallèle dans des parties du Nord Kivu, installant ses partisans dans les organes étatiques, la police et les renseignements, et continuant les combats contre les FDLR. Ainsi, même s'ils sont devenus membres de l'armée nationale, les anciens miliciens

³¹⁹ En 2006, Nkunda crée le CNDP et clame défendre les intérêts des tutsis. Le CNDP devient alors l'un des principaux groupes armés dans les Kivus à menacer le processus de paix.

³²⁰ Jason K. Stearns, « Laurent Nkunda and the National Congress for the Defence of the People (CNDP) », in *L'Afrique des Grands Lacs : Annuaire 2007-2008*, 2008, pp. 245-267, disponible sur <http://www.ua.ac.be/obis/00210767.pdf> (consulté le 3 avril 2014). Voir également Julie Reynaert, *MONUC/MONUSCO and Civilian Protection in the Kivus*, IPIS, février 2011, 47 p. ; et Arthur Boutellis, « From Crisis to Reform: Peacekeeping Strategies for the Protection of Civilians in the Democratic Republic of the Congo », in *Stability*, <http://www.stabilityjournal.org/article/view/sta.ci/137> [consulté le 25 mars 2014]

³²¹ Victoria K. Holt, Tobias C. Berkman. *The impossible mandate? military preparedness, the responsibility to protect and modern peace operations*. Washington : The Henry L. Stimson Center, 2006.

³²² Joshua Marks, *art.cit.*

³²³ Joshua Marks, *art.cit.* Jim Terrie, « The use of force in UN peacekeeping : the experience of MONUC », in *African Security Review* 18.1, Institute for Security Studies, mars 2009.

³²⁴ L'accord global et inclusif de 2002 fixe la mise en place d'une armée nationale intégrée, incluant toutes les forces hostiles loyales aux candidats politiques. Ce processus d'intégration, baptisé brassage, prévoit la formation des soldats pendant 45 jours, et leur redéploiement dans une zone différente.

³²⁵ Makenga, ex-RCD, dirige notamment la Brigade Bravo.

conservent leur agenda et leur chaîne de commandement, résistant à leur relocalisation ailleurs qu'au Nord Kivu où ils contrôlent d'importants sites miniers et bénéficient d'une assise communautaire importante. Les troupes du CNDP refusent néanmoins le brassage et la relocalisation dans d'autres parties du pays, et l'accord sur le mixage est rompu à la mi 2007. Le CNDP reprend les combats contre les FARDC et menace Goma. Le Commandant de la MONUC Vicente Diaz de Villegas, qui vient de succéder à Babacar Gaye, démissionne après 3 semaines. Il déplore la capacité opérationnelle limitée de la MONUC ne pouvant protéger la population que dans les grandes villes et les routes clefs, dans un environnement nécessitant des actions de *peace enforcement*.

Dans ce contexte, 150 civils sont massacrés par le CNDP à Kiwanja le 4 et 5 novembre 2008, à 3 km d'une base des Casques Bleus³²⁶. Le rapport de Human Rights Watch, « Massacres à Kiwanja : l'incapacité des Nations Unies à protéger les civils »³²⁷, en dit long sur le choc et la désillusion expérimentés lors de ces événements. Le rapport du Bureau conjoint aux droits de l'homme de la MONUC met en relief le manque de communication entre la population et les *peacekeepers*, ces derniers n'ayant pas été mis au courant des événements à temps³²⁸.

Les événements de Kiwanja contribuent à une reconcentration des personnels de la MONUC sur la mise en œuvre du mandat de protection. De nouveaux outils sont alors développés pour faciliter la communication avec la population, afin de mieux répondre aux alertes de protection. Nkunda est également arrêté en janvier 2009, perdant le soutien du Rwanda qui lui préfère Bosco Ntaganda. Le CNDP nouvellement dirigé par Bosco est intégré aux FARDC en 2009.

En 2009 et 2010, la MONUC mise sur les opérations conjointes avec les FARDC contre les groupes armés. Se limitant au soutien logistique en facilitant le transport de troupes et fournissant le matériel, et au soutien opérationnel occasionnel en cas d'urgence, la MONUC est ainsi prudente et ne se met plus en premières lignes des offensives. Les opérations Kimia II révèlent cependant les difficultés à prendre parti auprès des FARDC, armée composée d'anciens groupes armés intégrés, comptant des criminels de guerre se rendant eux-mêmes coupables d'attaques contre les civils. La politique de conditionnalité votée par la résolution 1906 du Conseil de sécurité en 2009 régule la coopération de la MONUC et des forces gouvernementales, mettant l'action sur la nécessité d'une planification conjointe, de la certification des bataillons soutenus et d'un retrait de l'appui de la MONUC

³²⁶ La base de Kiwanja comptait 120 *peacekeepers*. Human Rights Watch, *Killings in Kiwanja : The UN's Inability to Protect Civilians*, 2008, disponible sur <http://www.hrw.org/reports/2008/12/12/killings-kiwanja> [consulté le 24 février 2014]

³²⁷ Human Rights Watch, *Ibid.*

³²⁸ UNJHRO, « DR Congo: Consolidated report on investigations conducted by the UN Joint Human Rights Office into grave human rights abuses committed in Kiwanja, North Kivu, in November 2008 », 2009, <http://reliefweb.int/report/democratic-republic-congo/dr-congo-consolidated-report-investigations-conducted-un-joint> [consulté le 10 mars 2014]

en cas d'exactions. L'opération Amani Leo en janvier 2010 est ainsi censée respecter cette conditionnalité.

La transition vers la MONUSCO en 2010

Après ces opérations conjointes, le désengagement et l'intégration de la plupart des groupes armés à l'Est du Congo³²⁹, et le rapprochement entre la RDC et le Rwanda³³⁰, Joseph Kabila communique aux Nations unies son désir de voir la MONUC engager un retrait en novembre 2010. Au vu de la stabilisation du pays en cours – et dans le cadre des élections de 2011 –, il estime ainsi qu'il n'y a plus de groupes armés en RDC, mais uniquement des forces négatives et bandits relevant du maintien de l'ordre public. Les pays occidentaux et les ONG internationales demeurant prudents, notamment au regard des besoins encore criants en termes de protection des civils, les négociations diplomatiques aboutissent à un compromis. Les Nations unies et le Congo s'accordent sur le retrait de 2000 Casques bleus, et sur l'approche renouvelée de la Mission devant désormais se concentrer sur « la stabilisation »³³¹. La résolution 1925 modifie ainsi le nom de la Mission, devenant Mission de Stabilisation au Congo (MONUSCO).

La MONUSCO continue à connaître, malgré la nouvelle approche centrée sur la stabilisation, des incidents de sécurité et des crises de protection importantes. En juillet et août 2010, des viols massifs sont perpétrés par une coalition de Mai Mai Cheka et de FDLR et par des FARDC dans 13 villages de l'axe Kibua-Mpofi dans le Walikale, au Nord Kivu. La MONUSCO se voit encore reprocher ces événements dits des « viols de Luvungi », alors qu'une base était présente à 30 km (ce qui dans le Wakilale totalement dénué d'infrastructures et de routes, en pleine forêt, est loin d'être négligeable). En réponse, la mission augmente ses activités de patrouilles et lance l'opération « Shop Window » en septembre. 27 Mai Mai se rendent, 4 autres sont arrêtés, et le Lieutenant Colonel Mayele, chef du personnel des Mai Mai Cheka responsable des viols de masse, est arrêté suite à une opération conjointe avec les FARDC. De nouveaux outils de protection sont développés, notamment pour améliorer la communication et les réseaux d'alerte par des mobiles et radios.

La MONUSCO, saturant au maximum de ses capacités l'espace de l'Est du Congo, avec le déploiement de plus de 70 bases, continue à assurer la protection des civils par sa

³²⁹ Les PARECO ont aussi intégré l'armée en 2009 – à l'exception du groupe de Janvier, l'APCLS.

³³⁰ Les deux pays s'accordent ainsi à poursuivre les FDLR.

³³¹ La MONUSCO va ainsi soutenir le programme congolais STAREC congolais (Stabilization and Reconstruction National plan) par l'ISSSS (International Security & Stabilization Support Strategy). Le programme comprend la construction d'infrastructures, le déploiement de la police et de l'administration à l'Est et la Réforme du Secteur de la Sécurité, selon 5 chantiers. Ainsi, 25 postes de police ont été construits sur des routes prioritaires. Seulement 4 de ces postes recevaient du personnel en avec tout le personnel en 2011. BOUTELLIS, Arthur, LACAÏLE, Guillaume, « renewing MONUSCO's mandate : what role beyond the elections ? », International Peace Institute, Issue Brief, May 2011.

présence. Après les élections de 2011, une brève accalmie fait croire à une réelle stabilisation. Selon le chef des Affaires politiques de la MONUSCO au Nord Kivu, il ne resterait alors que des groupes armés sporadiques (les Mai Mai Cheka, les APCLS – fraction des PARECO n’ayant pas voulu intégrer les FARDC –, le NDC d’Erasto, et « une poignée de FDLR », apparemment décimés par les opérations conjointes et survivant dans les forêts³³².

L’année 2012 marque cependant un regain de violence remarquable, avec des massacres ethniques, et l’avènement d’une grande rébellion menaçant la stabilité du Congo. La Cour Pénale Internationale avait émis en 2006 un mandat d’arrêt pour crimes de guerre et crimes contre l’humanité contre Bosco Ntaganda, ancien CNDP désormais général FARDC³³³. En avril 2012, le gouvernement congolais communique son intention de répondre au mandat d’arrêt de la CPI et d’arrêter et juger Bosco Ntaganda, engendrant la défection de celui-ci et de milliers de soldats FARDC ex-CNDP au Nord Kivu³³⁴. Le nouveau mouvement rebelle réclame la mise en œuvre des accords du 23 mars 2009³³⁵, et adopte le nom de M23 le 6 mai 2012. Suite à des dissensions internes, Bosco est évincé du M23, le groupe recherchant une certaine légitimité politique et une reconnaissance internationale, sous le commandement de Sultani Makenga qui a fait défection en mai 2012. Le M23 occupe rapidement le territoire du Rutshuru au Nord Kivu, et crée de nombreuses alliances avec divers groupes armés³³⁶.

Parallèlement, à l’été 2012, les Raïa Mutomboki se rendent responsables de nombreuses attaques contre des civils Hutus au Nord et au Sud Kivu. Milice sans structure hiérarchique, les Raïa sont issus de regroupement de jeunes des communautés souhaitant se défendre contre les FDLR, affichant leur agenda consistant à forcer le départ des communautés hutus vers le Rwanda. Des massacres de Hutus sont relevés autour de Remeka et Katoyi, où d’énormes mouvements de population ont lieu.

En novembre 2012, le M23, lassé des échecs des négociations politiques, marche sur Goma, et occupe la ville pendant près de deux semaines. Les Casques bleus de la MONUSCO, ayant bombardés les lignes des rebelles jusqu’à Kibumba, à 30 km de Goma, laissent entrer le M23 pour éviter des affrontements et dommages collatéraux dans la capitale du Nord Kivu. Le personnel de la MONUSCO se concentre dans la base pendant trois jours,

³³² Entretien avec un représentant de la section des Affaires politiques de la MONUSCO en octobre 2011. Début 2013, le nombre de FDLR était évalué à 1500 à 2000 combattants.

³³³ ICC, Pre-trial Chamber I, *Situation in the Democratic Republic of the Congo in the case of the Prosecutor v. Bosco Ntaganda, Warrant of Arrest*, 22 août 2006. Disponible sur : <http://www.hrw.org/sites/default/files/2006-icc-warrant-ntaganda.PDF> [consulté le 23 février 2014]

³³⁴ Le 4 avril 2012, 300 à 600 anciens CNDP font défection. Ils seront suivis par des centaines d’autres dans les semaines suivantes.

³³⁵ Sur l’intégration du CNDP au sein des FARDC. Le M23 demande particulièrement la reconnaissance des rangs CNDP et l’engagement d’opérations contre les FDLR.

³³⁶ Le 27 février 2013, le mouvement se divise en deux factions du fait de l’opposition entre Makenga et le chef de la branche politique, Président Runiga.

puis est évacué en Ouganda pendant 2 semaines. Le M23 procède à un retrait unilatéral le 30 novembre 2012.

Cet événement conduit à l'adoption d'un nouveau mandat pour la MONUSCO par le Conseil de sécurité, instituant une nouvelle Brigade d'Intervention (FIB) de 3000 hommes en mars 2013. La FIB est chargée de neutraliser tous les groupes armés à l'Est du Congo, y compris par la conduite d'opérations offensives. Le M23 est défait par les FARDC et la MONUSCO en septembre 2013, et d'autres opérations offensives contre les Mai Mai Cheka ou les ADF Nalu³³⁷ conduisent à de nombreuses démobilisations.

Ainsi, le conflit en RDC et l'histoire de la MONUC/MONUSCO sont intimement liés, notamment depuis 2003. La mission a adopté cette approche par phase et par échecs si l'on peut dire, se restructurant et s'améliorant selon l'éclatement des différents conflits et crises. Une telle méthode réactive et ancrée en son temps en fait une opération fascinante pour la recherche : elle est ainsi largement représentative du maintien de la paix et des mandats de protection onusiens. D'une structure traditionnelle de mission d'observateurs neutres, à l'opération multidimensionnelle supervisant les élections, en passant par les brigades offensives chargées de répondre à la menace des groupes armés, la MONUC/MONUSCO est un laboratoire unique. Opération la plus coûteuse et la plus grande de DPKO, elle a évolué dans un environnement posant les plus grands défis de protection, où l'impact des conflits sur les populations civiles est en effet d'une rare gravité.

b) L'impact sur les populations civiles : crimes de guerre et crimes contre l'humanité

En février 2000, alors que la MONUC commence à peine son déploiement, l'ambassadeur canadien Robert R. Fowler prévient : « *there are few places in the world where civilians are more in need of protection than in the DRC* »³³⁸.

Le Congo est ainsi tristement connu pour les atrocités endurées par les civils dans le conflit. Massacres, viols, mutilations, recrutement forcés et taxations illégales y sont communs, et les ONG et médias ont souvent rapporté les exactions commises par les forces en présence. Si tout le monde s'accorde à déplorer les conséquences désastreuses de la guerre sur les civils, les débats sur l'impact exact du conflit demeurent animés. Selon le Bureau conjoint au Droits de l'Homme en RDC (UNJHRO)³³⁹, la guerre a causé des millions de

³³⁷ Les ADF Nalu (Allied Democratic Front/National Army for the Liberation of Uganda) sont le fruit du rassemblement de trois groupes armés ougandais (le West Nile Bank Liberation Front, l'Uganda Muslim Liberation Front, et les ADF). Comptant environ 600 hommes dans le territoire de Beni, le groupe rebelle aux mouvances islamistes est affilié à l'ethnie Konjo dans les montagnes Rwenzori. Les FARDC et la MONUSCO les ont notamment ciblés dans leur opération Rwenzori en 2006. Les ADF Nalu se sont rendus responsables de plusieurs attaques contre la MONUSCO en 2012 et 2013, et de menaces aux personnels internationaux « infidèles ». Voir aussi en annexe 11, la liste des principaux groupes armés.

³³⁸ Déclaration du 24 février 2000, cité par Philip Roessler et John Prendergast, *art. cit.*, p.252.

³³⁹ UNJHRO, *Country Note*, 1 January 2012 – 31 December 2013.

morts, résultants des combats, de la malnutrition ou des maladies entre 1998 et 2003. Le chiffre de 5,4 millions de morts avancé par l'International Rescue Committee³⁴⁰ a fait controverse, ce calcul comprenant les personnes mortes du fait des conditions sanitaires et de la malnutrition causée par le conflit. Généralement, 3 millions de morts constitue le chiffre consensuel minimal pour parler des victimes du conflit au Congo. Les superlatifs sont courants pour décrire la situation des droits de l'homme dans le pays, désigné comme « capitale mondiale du viol » par Margot Wallström, Représentante spéciale sur les violences sexuelles³⁴¹. Les nombreux rapports de Human Rights Watch, d'Oxfam ou du Haut Commissariat aux Droits de l'Homme des Nations Unies offrent un extrait des souffrances endurées par les populations. La RDC a également été le premier cas traité par la Cour pénale internationale, qui y a relevé l'utilisation d'enfants soldats ou le viol massif comme arme de guerre, entre autres crimes.

Les crimes de guerre et crimes contre l'humanité

Tous les groupes armés, ainsi que les FARDC, se sont ainsi rendus responsables de violences à l'encontre des civils congolais, qu'il s'agisse de violations de droits de l'homme³⁴², crimes de guerre, crimes contre humanité ou actes de génocide³⁴³. Faire la liste de telles exactions relèverait d'un impossible exercice. Chaque jour, les ONG et la MONUSCO reçoivent des rapports de violations de droits de l'homme.

La prédation économique des groupes armés : taxations illégales et extorsions

L'absence de l'autorité de l'Etat, la déflagration des mécanismes locaux de gestion de conflit et l'affaiblissement des structures sociales ont profondément affecté le tissu social et les modes de régulation de la violence dans la société congolaise. Dans un tel contexte, les

³⁴⁰ Etude de mortalité d'IRC. Benjamin Coghlan et alii, *Mortality in the Democratic Republic of the Congo : an ongoing crisis*, IRC, 2007.

³⁴¹ Fiona Lloyd-Davies, « Why Estem DR Congo is « rape capital of the world », 25 novembre 2011, disponible sur : <http://www.cnn.com/2011/11/24/world/africa/democratic-congo-rape/> [consulté le 4 mars 2014]

³⁴² Les violations de droits de l'homme concernent toutes les manquements, par omission ou action, au droit international des droits de l'homme, codifié par les principales conventions comme la Déclaration universelle des droits de l'homme et les Pactes sur les droits civils et politiques et sur les droits sociaux, économiques et culturels, entre autres. L'Etat, ou l'autorité contrôlant un territoire, doit notamment respecter, en tout temps, des droits indérogeables, qui ne peuvent être limités en cas de crise. Le droit à la vie et à l'intégrité physique, l'interdiction des traitements cruels, inhumains ou dégradants, l'interdiction de l'esclavage, la liberté de conscience, de pensée et de religion ou le droit à un procès équitable sont notamment des droits fondamentaux.

³⁴³ Les crimes de guerre concernent les infractions graves aux Conventions de Genève et au droit coutumier applicable aux conflits. Les quatre Conventions de Genève de 1949, ratifiée par les 194 Etats, et ses deux protocoles de 1977 définissent le droit humanitaire, ou droit des conflits armés. Ainsi, en temps de conflit, des règles élémentaires doivent être respectées par toutes les parties, comme l'obligation de distinguer combattants et civils, et de ne pas attaquer les populations civiles. La CPI considère notamment que sont inclus dans crimes de guerre le meurtre ; les mutilations, les traitements cruels et la torture ; la prise d'otages ; le fait de diriger intentionnellement des attaques contre la population civile ; le pillage ; le viol et les violences sexuelles ; et l'enrôlement d'enfants dans les groupes armés.

groupes armés contrôlent de larges parties du territoire où ils agissent comme autorité de fait. Ainsi, nombre d'entre eux assurent leur survie et le financement de leurs activités militaires par la prédation sur les populations civiles. Les taxations illégales, les extorsions et l'érection de barrières douanières sont autant de méthodes d'enrichissement économique utilisées de façon récurrente par les milices, restreignant la liberté de circulation des populations.

Les FDLR, souvent insérés dans les communautés, se sont ainsi rendus coupables d'extorsion et de taxes illégales imposées à la population, s'en prenant plus aux civils qu'à l'armée rwandaise ennemie, selon Human Rights Watch³⁴⁴. A Ishasha, les FDLR exigeaient par exemple le paiement d'une taxe en échange de la protection qu'ils prétendaient apporter à la région. Chaque commerçant devait ainsi payer 5 dollars, et chaque ménage 500 Francs Congolais, remis à un chef communautaire pour le commandement militaire FDLR³⁴⁵. Le fruit de ces taxations illégales peut par ailleurs constituer des motifs de concurrence pour les groupes armés et alimenter le conflit. Ainsi, sur l'axe Nyamilima-Ishasha dans le Rutshuru, les FDLR et les Mai Mai contrôlant la zone se partageaient les 50 dollars soustraits à chaque véhicule à une barrière entre Ishasha et Kiwanja. En août 2012, une mésentente sur ce partage provoqua la reprise des combats entre les deux groupes armés et la mise en place de deux barrières différentes sur la même route, les mêmes civils devant désormais payer chacun des groupes armés³⁴⁶.

Les représailles contre les civils

Les groupes armés agissent également en représailles contre les civils, reprochant aux populations leur collusion avec l'une ou l'autre milice concurrente.

Ainsi, le RCD, originellement fondé sur une certaine idéologie politique de changement de régime, s'en est rapidement pris aux civils dans les territoires qu'il a contrôlés. Lors des représailles contre la mutinerie de Kisangani les 13 et 14 Mai 2002, le groupe rebelle tue 180 personnes dans la ville, et procède à des pillages et des viols censés punir la population des événements.

La LRA a également une longue pratique d'exactions et d'atrocités dans le Nord du Congo³⁴⁷. A la fin 2008 et en janvier 2009, la milice de Joseph Kony tue 865 civils et enlève au moins 160 enfants pour nourrir ses rangs par des recrutements forcés. La période de Noël connaît ainsi les pires attaques dans le Haut Uélé³⁴⁸, dans une visée claire de cibler un maximum de personnes en représailles d'une opération militaire conjointe de l'Ouganda et du

³⁴⁴ Human Rights Watch, *Nouvelle crise au Nord Kivu*, octobre 2007.

³⁴⁵ MONUSCO, *Rapport de l'Equipe de protection conjointe, Mission à Nyamilima et Ishasha*, septembre 2012.

³⁴⁶ *Ibid.*

³⁴⁷ Human Rights Watch, *Les massacres de Noël : Attaques de la LRA contre les civils dans le nord du Congo*. Début 2013, la LRA est estimée à une centaine de combattants (MONUSCO, CONOPS 2013).

³⁴⁸ Zone de Doruma, Duru et Faradje.

Congo ayant détruit un des camps de la LRA³⁴⁹. Ce type de pratiques, déjà utilisée par la LRA en Ouganda et au Sud Soudan, a commencé au Congo en septembre 2008 quand la LRA s'en est pris à la population en représailles suite aux désertions en son sein. Entre septembre et Noël 2008, 1033 civils auraient été tués, et 476 enfants enlevés.

Les affrontements entre FDLR et brigades mixées de Nkunda en octobre et novembre 2008 ont également eu un énorme impact sur les populations en matière d'actions punitives. Dans les villages du Rutshuru gagnés par les troupes de Nkunda, les habitants ont été accusés de collaborer avec les FDLR par la Brigade Bravo, qui kidnappe, viole et tue des civils en représailles³⁵⁰. Les FDLR ont par la suite exercé eux même des représailles contre les communautés qui avaient accepté le contrôle des brigades mixées, attaquant les gens avec qui ils avaient autrefois habité pacifiquement. Les civils, pris au piège lors de l'occupation de l'un ou l'autre groupe, sont ainsi dans ce perpétuel dilemme, souffrant des accusations de complicité et des représailles des occupants successifs.

La domination politique par la terreur

La violence contre les populations est par ailleurs un outil pour mieux asseoir le pouvoir d'un groupe armé dans un territoire. Les violations au droit à la vie, à l'intégrité physique, le recours à des traitements cruels, inhumains et dégradants et les violences sexuelles sont ainsi autant d'abus communément perpétrés par les combattants pour dominer leurs zones en terrorisant les populations.

Ainsi, les Mai Mai Cheka contrôlant une large partie du Walikale multiplient les exactions, tout en se posant comme l'autorité officielle et la police de la zone. En 2013, le groupe de Cheka n'hésite pas même à marcher autour de la base de la MONUSCO en arborant sur des pics les têtes des civils décapités plus tôt³⁵¹. Le groupe NDC d'Erasto, qui se targuait en mai 2012 d'agir en « chef de famille » lorsqu'il répond à la MONUSCO l'interrogeant sur des allégations d'exaction, a été tout aussi violent. Peu de médias ont cependant rapporté que ses hommes coupaient les bras des civils qui n'avaient pas voté pour son fils pendant les élections de 2011³⁵².

De même, lors de son occupation du Rutshuru en 2012 et 2013, le M23 s'est livré à de nombreuses exécutions sommaires, mutilations et autres traitements inhumains et dégradants à l'encontre de personnes accusées de collaborer avec les FARDC ou les Mai Mai. La

³⁴⁹ Parc national de la Garamba le 14 décembre.

³⁵⁰ Human Rights Watch, *Nouvelle crise au Nord Kivu*, octobre 2007.

³⁵¹ Entretien avec un officier des Affaires civiles de la MONUSCO, Goma, 2012.

³⁵² Entretien avec un officier de la section électorale de la MONUSCO, Goma, février 2012.

population était quotidiennement soumise au travail et au recrutement forcés, y compris au sein des enfants³⁵³.

Les crimes de guerre de l'armée nationale

Les civils craignent par ailleurs tout autant l'armée nationale, comptant dans ses rangs les anciens criminels de guerre les ayant menacés. L'histoire, et notamment la méthode d'administration de l'ère Mobutu, a profondément marqué la culture militaire au sein de l'armée congolaise. Mobutu lui-même, n'assurant pas le paiement des salaires de l'armée, incitait les soldats à se servir sur la population et à trouver eux-mêmes les ressources pour survivre³⁵⁴. Un tel état d'esprit est tenace, après des décennies de prédation sur les populations, et aggrave la dépendance et l'emprise des FARDC sur les dynamiques locales. Le gouvernement de Kabila, redoutant une armée forte et potentiellement menaçante pour son pouvoir, ne facilite de fait aucun système cohérent de réforme du secteur de la sécurité³⁵⁵. Il favorise ainsi des initiatives bilatérales multiples pour la formation de son armée, fragmentant encore davantage les niveaux professionnels et éthiques des FARDC. Le défaut de paiement des salaires demeure en outre un problème central. Le système d'enregistrement et d'identification des FARDC finalisé avec l'aide d'EUSEC en 2011 a finalement permis l'identification de 120 à 150 000 soldats, recevant un salaire de 60 dollars par mois³⁵⁶. La distribution des primes (jusqu'à 30 dollars pour un soldat en opération) reste cependant à la charge de chaque Commandant de brigade, sans mécanisme formel de vérification du versement. De telles frustrations au sein des FARDC, s'ajoutant à leur isolement et leur dispersion loin de Kinshasa, conduisent à la persistance des pratiques de harcèlement des populations.

Ainsi, les FARDC se distinguent également par leur record de meurtres, torture, violences sexuelles, arrestations arbitraires, pillages, destruction de propriété ou déplacement forcés. Les brigades mixées comme la Brigade Bravo ont ainsi commis d'innombrables exactions. Les FARDC figurent en fait parmi les principaux auteurs de violences sexuelles pour Human Rights Watch, à l'instar de la 14^{ème} brigade³⁵⁷. Les efforts du gouvernement pour lutter contre l'impunité se sont accentués en 2008, lorsque la CPI a ouvert une enquête

³⁵³ UNJHRO, *Report on Human Rights Violations perpetrated by soldiers of the Congolese armed forces and combatants of the M23 in Goma and Sake, North Kivu Province, and in and around Minova, South Kivu Province, from 15 November to 2 December 2012*, mai 2013.

³⁵⁴ Michela Wrong, *In the footsteps of Mr Kurtz*, Londres : Fourth Estate, 2001, 368 p.

³⁵⁵ Ainsi, les arrangements bilatéraux ont été multipliés avec les Etats Unis, la France, la Belgique ou la Chine pour équiper et entraîner les FARDC, au lieu d'une réforme compréhensive. Des ONG comme Oxfam ont par exemple plaidé pour la mise en œuvre d'un programme de RSS global, sous la responsabilité conjointe du gouvernement et de la MONUC. Entretien avec le Lieutenant-Colonel Jean-Louis Pecheux, Chef de détachement Eusec au Nord Kivu, Goma, 6 octobre 2012.

³⁵⁶ Entretien avec le Lieutenant-Colonel Jean-Louis Pecheux, *Ibid.* En 2005, le salaire était de 10 dollars par mois. Un policier gagne autour de 40 dollars par mois, un enseignant 20 à 30 dollars.

³⁵⁷ Human Rights Watch, *Les soldats violent, les commandants ferment les yeux : violences sexuelles et réforme militaire en République démocratique du Congo*, juillet 2009.

dans les Kivus. 27 soldats ont été reconnus coupables de violence sexuelle, définie dans la loi de 2006. Ceux-ci sont cependant tous de grade inférieur, ce qui démontre la persistance d'une certaine impunité aux plus hauts niveaux de la hiérarchie militaire³⁵⁸.

En octobre 2010, la reconfiguration des FARDC³⁵⁹ dans les Kivus, entraînant le mouvement des soldats pour la formation de régiments, provoquent néanmoins de grands vides sécuritaires, où les civils sont abandonnés aux groupes armés reprenant le contrôle des territoires. Les meurtres, les viols généralisés et le recrutement forcé se sont ainsi multipliés depuis lors³⁶⁰.

Les violences ethniques

Au-delà de ces exactions fondées sur des arguments économiques ou militaires, les violences contre les civils peuvent être clairement inscrites à l'agenda politique de certains groupes armés, notamment lorsque ceux-ci ont adopté un discours ethnique. En effet, si la guerre au Congo a en partie été causée par l'arrivée des Hutus et des ex-génocidaires dans les Kivus, les tensions ethniques au Congo datent de plusieurs décennies et ont été manipulées et intégrées dans des stratégies politiques diverses au sein des communautés et des groupes armés. La population congolaise compte plus de 250 groupes ethniques. Certaines de ces communautés s'affrontent pour des désaccords sur le partage de la terre ou la représentation politique des intérêts de chaque groupe, et sont généralement marqués par une longue histoire de griefs, de frustrations et de violences.

En Ituri par exemple, les Hema et les Lendu se sont opposés longuement pour la terre, les uns vivant de l'agriculture, les autres de l'élevage. Les différents groupes armés ont instrumentalisés ou ont été nourris par ces conflits ethniques. Le RCD-ML aurait soutenu les Lendu contre les Hema appuyés par l'Ouganda en septembre 1998. En 1999, les Hema auraient payé l'UPDF pour mener des raids contre les Lendu, provoquant le meurtre de 7000 civils et le déplacement de 150 000 personnes³⁶¹. L'UPC de Thomas Lubanga a de même défendu les intérêts de l'ethnie hema, alors que le FNI défendait les Lendu. Entre juin 2002 et septembre 2004, Human Rights Watch a rapporté qu'au moins 2000 civils auraient été massacrés dans cette région dans le cadre du conflit entre les deux groupes. Le FRPI de Cobra Matata³⁶², responsable d'atrocités de masse en 2008-2009, est de même toujours actif dans le territoire d'Irumu et soutiendrait les Ngiti contre les Hema.

³⁵⁸ Le plus haut gradé était capitaine.

³⁵⁹ Plus de 60 000 soldats, Human Rights Watch., *art.cit.*

³⁶⁰ Human Rights Watch, *Nouvelle crise dans les Kivus*, octobre 2007.

³⁶¹ Human Rights Watch, *art.cit.*

³⁶² Les Forces de Résistance patriotique en Ituri. Le FRPI avait accepté d'intégrer les FARDC puis Cobra Matata a déserté en juin 2010 et rétabli la milice, exigeant une amnistie écrite pour ses crimes et des grades pour ses combattants.

Des tensions similaires, bien connues du fait du génocide au Rwanda, ont aussi touché les Tutsis et les Hutus au Congo. Les Tutsis ou Banyamulenge, constituant 1 à 2% de la population³⁶³, ont souffert des hostilités anti-tutsis, manipulées entre autres par Mobutu. Ils ont alors apporté leur soutien au Rwanda et à la rébellion contre Mobutu. Se désolidarisant de Kabila, ils ont ensuite nourri le RCD pour défendre leurs intérêts, puis le CNDP. En 2004, Nkunda refuse d'être redéployé à Kinshasa, alors qu'il commande les 81^{ème} et 83^{ème} brigades basées dans le Masisi. Relayant les peurs des Tutsis discriminés dans la nouvelle armée³⁶⁴, Nkunda prend Bukavu pour « protéger son peuple », accusant l'armée de tuer des civils banyamulenge. Le retrait de Nkunda de la ville est effectivement marqué par les représailles contre les Tutsis, provoquant la fuite de 3000 d'entre eux vers le Rwanda. Après les discours anti-tutsis pendant la campagne de 2006³⁶⁵ et le déclin du RCD³⁶⁶ à l'issue des élections, Nkunda continue à se poser comme protecteur et porte-parole des tutsis jusqu'en 2009. Pendant les opérations du gouvernement contre les FDLR auxquelles il participe avec ses brigades mixées, les tensions ethniques s'aggravent, les ex-CNDP étant identifiés aux Tutsis, et les FDLR aux Hutus.

Autre exemple, celui des Raia Mutomboki, fruit du regroupement de jeunes souhaitant défendre leur communauté des exactions des FDLR et s'organisant comme force d'auto-défense. Dans le territoire de Shabunda, les Raia Mutomboki ont une assise communautaire liée à l'ethnie Rega, ainsi qu'à l'ethnie Tembo au Nord et au Sud Kivu. Les Raia Mutomboki adoptent alors un agenda de purification ethnique, souhaitant le départ de tous les Hutus et rwandophones et leur « retour » au Rwanda. Multipliant les raids contre les villages hutus dans le Sud Kivu puis le Masisi au Nord Kivu, les Raia Mutomboki deviennent la principale préoccupation pour la MONUSCO à l'été 2012, eu égard à l'extrême violence de leurs attaques pouvant clairement être qualifiées de crimes contre l'humanité, voire d'actes de génocide. Eventrant les femmes enceintes, mutilant et violant les habitants et les enfants, et brûlant tous les villages hutus rencontrés³⁶⁷, les Raia Mutomboki se sont opposés aux Nyatura et aux FDLR, qui à leur tour s'en sont pris aux civils de l'ethnie Tembo apportant son appui aux Raïa³⁶⁸. Entre avril et septembre 2012, les Raïa Mutomboki et les Mai Mai Kifuafula ont

³⁶³ Les Congolais parlant le Kinyarwanda dans les Kivus représentent moins de 5% de la population congolaise.

³⁶⁴ fondées sur de réels cas d'hostilité, comme à Kindu en 2004, où les Tutsis sont accusés de ne pas être congolais, et sont parfois battus, emprisonnés ou torturés. Human Rights Watch évoque ainsi le 51^{ème} bataillon de la 8^e brigade.

³⁶⁵ Abdoulaye Yerodia, un des quatre vice-présidents du gouvernement de transition, leur dit dans son discours de campagne du 18 mai 2006 de quitter le territoire, à Goma. Human Rights Watch, *Nouvelle crise au Nord Kivu*, octobre 2007.

³⁶⁶ Les Tutsis souhaitaient la reconnaissance du statut territorial de Minembwe, une division administrative au Sud Kivu créée par le RCD de majorité tutsie.

³⁶⁷ MONUSCO, Mission conjointe d'Evaluation à Remeka et Katoyi, 24-26 mai 2012.

³⁶⁸ MONUSCO, OHCHR, *Report of the United Nations Joint Human Rights Office on Human Rights violations perpetrated by armed groups during attacks on villages in Ufamandu I and II, Nyamaboko I And II and Kibabi Groupements, Masisi Territory, North Kivu Province, between April and September 2012*, novembre 2012. Disponible sur : http://www.ohchr.org/Documents/Countries/CD/UNJHRO_HRVMasisi_en.pdf [consulté le 30 juin 2015]

tué 246 civils, alors que les FDLR et Nyatura ont tué 18 civils, souvent à l'aide de machettes³⁶⁹.

Les civils congolais sont ainsi explicitement, systématiquement et massivement ciblés par les combattants dans le cadre du conflit armé touchant le pays. Les massacres, les viols, les atteintes à l'intégrité physique des habitants de l'Est du Congo sont incalculables, et relèvent d'une pratique généralisée et endémique. Le conflit au Congo constitue alors le laboratoire le plus pertinent pour évaluer toute action visant à protéger les civils. Les crimes de guerre décrits plus haut rappellent même, sans doute, le génocide rwandais, à la suite duquel la communauté internationale s'est engagée à ne « plus jamais » permettre de tels événements. Le terrain congolais apparaît par conséquent le plus adéquat pour juger d'une évolution du maintien de la paix face à de telles atrocités. C'est ainsi dans ce théâtre, où les civils sont le plus à même de souffrir du conflit, que l'on a choisi d'étudier la nouvelle pratique de protection des civils par les opérations de maintien de la paix.

2) L'évolution du mandat de la MONUC/MONUSCO pour la protection des civils : un engagement prometteur

a) Un mandat de protection renforcé : l'affirmation de la PoC comme priorité absolue

Déployée depuis 15 ans, et constituant l'opération la plus large de l'ONU, la Mission des Nations unies en RDC présente en effet un mandat prometteur pour répondre aux besoins de protection. Il est commun pour le monde humanitaire ou académique de faire valoir le fait que les mandats des opérations de maintien de la paix sont insuffisants et trop restreints pour répondre efficacement aux besoins de protection des civils. Souvent, les ONG mèneront des plaidoyers et écriront des rapports pour critiquer l'inaction des Caques bleus, prétendument due aux règles d'engagement limitant leur marge de manœuvre³⁷⁰. Dans le cas de la MONUC/MONUSCO, l'évolution du mandat même de la Mission démontre une reconnaissance progressive de la protection des civils par le Conseil de sécurité, qui a démontré un intérêt croissant et un engagement toujours plus péremptoire en la matière. Si l'on peut considérer que l'opération a selon les périodes été un mélange et une alternance de *peacekeeping*, *peacebuilding* et *peace-enforcement*, il est toutefois remarquable que la PoC en a été un élément fort du mandat, devenant progressivement la priorité absolue³⁷¹. Ainsi, la Mission des Nations Unies qui a été déployée en RDC incarne le cobaye idéal pour juger des nouvelles pratiques de protection, tout comme le conflit congolais constitue un laboratoire exemplaire.

³⁶⁹ *Ibid.*

³⁷⁰ Roméo Dallaire, Commandant de la MINUAR au Rwanda, assurait déjà que légalement, son mandat et ses règles d'engagement lui permettaient d'agir pour protéger les civils.

³⁷¹ Julie Reynaert, *MONUC/MONUSCO and Civilian Protection in the Kivus*, IPIS, février 2011, 47 p.

Namie Di Razza, « *La protection des civils par les opérations de maintien de la paix de l'ONU* », Thèse IEP de Paris, 2015

Retour sur la spécificité de l'ONUC

Déjà en 1960, l'ONUC avait constitué un terrain accueillant un précédent en matière de maintien de la paix – et en un sens de protection des populations. Ainsi, la Résolution 161 du Conseil de sécurité prévoyait que la mission devait prendre les mesures pour prévenir l'occurrence d'une guerre civile, y compris par l'utilisation de la force. C'est là le premier exemple d'utilisation de la force dans l'histoire du maintien de la paix³⁷², légitimé pour protéger la population en danger, selon Hammarskjöld. Le Secrétaire général a ainsi instamment demandé au Conseil de sécurité de ne pas observer une neutralité stricte lors du meurtre de civils au Katanga³⁷³. L'ONUC a de fait développé un concept de « légitime défense active »³⁷⁴, dont la PoC a pu être considérée comme une pierre angulaire. Le Congo a ainsi connu la première opération où les Nations unies ont tenu une telle responsabilité, s'engageant à jouer un rôle dans le conflit et la sauvegarde des populations.

Des éléments de langage en faveur d'un engagement « robuste »

Manifestement, le Congo est demeuré un terrain de laboratoire pour de tels précédents concernant l'engagement des Casques Bleus face aux menaces portant sur les civils dans le contexte du conflit armé. Le peu de débats et de controverses new-yorkaises sur l'intervention de l'ONU dans ce pays, comme il peut y en avoir sur des cas présentant une sensibilité politique plus aigüe, explique en partie cette marge de manœuvre³⁷⁵. Dans les débats au Conseil de sécurité, le Congo constitue tantôt une évidence, tantôt une habitude, et en tous les cas un cas d'espèce ne mobilisant pas les oppositions, les menaces de veto ou les incertitudes des Membres de façon affichée et criarde³⁷⁶.

Ainsi, en parallèle des évolutions théoriques et générales sur la PoC telles qu'exposées dans le Chapitre 1, la MONUC/MONUSCO travaille sur un terrain-test, et s'est vue confiée des mandats de plus en plus souples, larges, encourageants et démonstratifs en matière de protection³⁷⁷.

³⁷² Katarina Mansson, « Use of Force and Civilian Protection : Peace Operations in the Congo », *International Peacekeeping*, Vol.12, n°4, Winter 2005, p 503-519.

³⁷³ *Ibid.*

³⁷⁴ Marc Weller, *The Oxford Handbook of the Use of Force in International Law*, Oxford : Oxford University Press, 2015.

³⁷⁵ Entretien avec Emmanuelle Lachaussée, représentante de la France auprès des Nations unies à New York, novembre 2011.

³⁷⁶ Emmanuelle Lachaussée, *Ibid.*

³⁷⁷ Voir en annexe 3 le tableau récapitulatif des mandats de la MONUC/MONUSCO.

Après les prémisses des trois premières résolutions sur la situation au Congo, déployant des militaires de liaison³⁷⁸ et une équipe d'enquête technique pour l'évaluation du déploiement³⁷⁹, le « bien-être des populations civiles »³⁸⁰ apparaît dès la formation officielle de la MONUC, alors composée uniquement de militaires de liaison et d'une équipe pluridisciplinaire de civils.

Déjà au début de ce déploiement, une place spécifique est faite à la protection des civils, certes à la fin de la liste des tâches, mais au même niveau que la protection de la force de 5537 hommes, dans le paragraphe séparé concernant le mandat de Chapitre VII³⁸¹. La mission peut ainsi « prendre les *mesures nécessaires* dans les zones de déploiement de ses bataillons d'infanterie et pour autant qu'elle estime agir dans les limites de ses capacités, pour (...) *protéger les civils se trouvant sous la menace imminente de violences physiques* », et en théorie utiliser la force pour le faire³⁸².

En 2002, le Conseil de sécurité réaffirme la PoC comme dernier point du mandat de la MONUC dont les 8700 hommes doivent désormais « *assurer la protection des civils* sous la menace imminente de violences physiques »³⁸³ en prenant « les mesures nécessaires dans les zones de déploiement de ses unités armées et pour autant qu'elle l'estime dans les limites de ses capacités »³⁸⁴. Cette évolution des éléments de langage, passant d'une obligation de moyens à une certaine obligation de résultat (« assurer la protection des civils » allant en effet bien plus loin que « prendre les mesures nécessaires pour protéger ») constitue un point notable, même s'il ne sera pas repris systématiquement dans les résolutions suivantes.

En 2003, la différence entre deux expressions apparaît lorsque le Conseil de sécurité soutient deux types de mandat au Congo : d'une part, le mandat classique de la MONUC l'autorise à prendre les mesures nécessaires pour la protection, et d'autre part un mandat plus robuste, proche du *peace enforcement*, en Ituri où la Force intérimaire de l'Union européenne

³⁷⁸ Conseil de sécurité, *Résolution 1258*, S/RES/1258, 6 août 1999

³⁷⁹ Conseil de sécurité, *Résolution 1273*, S/RES/1273, 5 novembre 1999.

³⁸⁰ Conseil de sécurité, *Résolution 1565*, S/RES/1565, 1^{er} octobre 2004.

³⁸¹ Conseil de sécurité, *Résolution 1291*, S/RES/1291, 24 février 2000. Il « décide, agissant en vertu du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies, que la MONUC peut *prendre les mesures nécessaires*, dans les zones de déploiement de ses bataillons d'infanterie et pour autant qu'elle estime agir dans les limites de ses capacités, pour protéger le personnel, les installations et le matériel de l'Organisation des Nations Unies, ainsi que ceux de la CMM, qui partage les mêmes locaux, assurer la sécurité et la liberté de circulation de son personnel, et *protéger les civils se trouvant sous la menace imminente de violences physiques* ».

³⁸² Dans la version anglophone, l'expression utilisée est « *necessary action* ».

³⁸³ Conseil de sécurité, *Résolution 1417*, S/RES/1417, 14 juin 2002. Le Conseil y réaffirme le mandat confié à la MONUC de prendre les mesures nécessaires dans les zones de déploiement de ses unités armées et pour autant qu'elle l'estime dans les limites de ses capacités :

- D'assurer la protection des personnels, dispositifs, installations et matériels des Nations unies et de la Commission militaire mixte se trouvant dans les mêmes localités;
- De veiller à la sécurité et à la liberté de mouvement de ses personnels;
- Et d'assurer la protection des civils sous la menace imminente de violences physiques;

³⁸⁴ Conseil de sécurité, *Résolution 1445*, S/RES/1445, 4 décembre 2002.

(opération Artemis) déployée pour trois mois peut utiliser « *tous les moyens nécessaires* » pour « si la situation l'exige (...) contribuer à assurer la sécurité de la population civile »³⁸⁵. La dichotomie sera reprise au sein de la MONUC avec la résolution 1493 affirmant que la Mission peut prendre les mesures nécessaires pour la PoC, désormais au point 3 du mandat, et « tous les moyens nécessaires » en Ituri, où la situation sécuritaire est plus alarmante³⁸⁶.

En 2004, la proposition « assurer la protection des civils » est remontée au point 2 de la liste des tâches du mandat, après le rétablissement de la confiance et la dissuasion de la violence. « Tous les moyens nécessaires » sont désormais autorisés pour toute la mission, et plus seulement l'Ituri, afin qu'elle s'acquitte de ses tâches³⁸⁷. La Résolution 1565, constituant une forte avancée dans la reconnaissance de la protection par la MONUC, donne la possibilité de se déployer dans les zones de potentielle volatilité et met un terme à la division géographique du mandat. Il s'agit désormais d'« assurer la protection des civils » grâce à un mandat fournissant la plus grande provision en matière de protection jusqu'alors. La Résolution 1291 parlait d'une force « pouvant prendre des mesures nécessaires »³⁸⁸. La Résolution 1484 autorisait l'opération Artemis à le faire « *si* » la situation le requerrait avant que la 1493 autorise la MONUC à faire de même et, en Ituri, à utiliser tous les moyens nécessaires pour « *aider* à assurer la protection »³⁸⁹. Enfin, la Résolution 1565 exclut toute hésitation (pas de « *pouvant* » prendre des mesures), toute conditionnalité (pas de « si la situation l'exige »), et toute approche indirecte ou par étape (pas de « contribuer à assurer la sécurité » ou « aider à assurer la protection »). La Force de maintien de la paix devient ainsi protectrice au sens le plus abouti, se voyant conférer une obligation de résultat sans précédent et devant garantir un état de protection pour la population. Certes, le Conseil reste réticent à fournir les moyens et n'autorisera le déploiement que de la moitié des forces (5900) demandées par Kofi Annan. En dehors de toute considération logistique cependant, la détermination pour le moins langagière et légale est clairement et franchement assumée.

³⁸⁵ Conseil de sécurité, *Résolution 1484*, S/RES/1484, 30 mai 2003.

³⁸⁶ Conseil de sécurité, *Résolution 1493*, S/RES/1493 28 juin 2003, para. 25 : « Autorise la MONUC à prendre *les mesures nécessaires*, dans les zones de déploiement de ses unités armées et, pour autant qu'elle l'estime dans les limites de ses capacités, afin (...) d'assurer la protection des civils et des agents humanitaires sous la menace imminente de violences physiques (...) » et « autorise la MONUC à utiliser *tous les moyens nécessaires* pour s'acquitter de son mandat dans le district de l'Ituri et, pour autant qu'elle l'estime dans les limites de ses capacités, dans le Nord et le Sud-Kivu »

³⁸⁷ Conseil de sécurité, *Résolution 1565*, S/RES/1565 1^{er} octobre 2004. « La MONUC aura pour mandat (...) d'assurer la protection des civils, y compris le personnel humanitaire, sous la menace imminente de violences physiques » « 6. Autorise la MONUC à utiliser tous les moyens nécessaires, dans la limite de ses capacités et dans les zones de déploiement de ses unités, pour s'acquitter des missions énumérées aux paragraphes a) à g) de l'article 4 et aux paragraphes a), b), c), e) et f) de l'article 5 »

³⁸⁸ en anglais, « *may take necessary action* »

³⁸⁹ en anglais, « *use all necessary means, if the circumstances warrant it, to help ensure the security of the civilian population* »

A partir de 2005, le Conseil de sécurité appuie avec insistance la protection des civils, y compris par la suggestion de tactiques proactives, et les actions pouvant être utilisées pour la protection des civils se précisent. La résolution 1592 « insiste sur le fait que la MONUC est autorisée à *utiliser tous les moyens nécessaires*, dans la limite de ses capacités et dans les zones de déploiement de ses unités, (...) *pour assurer la protection des civils* sous la menace imminente de violences physiques, encourage à cet égard la MONUC à continuer de faire *pleinement* usage du mandat que lui a confié la résolution 1565 dans l'Est de la République démocratique du Congo, et souligne que la MONUC peut (...) *utiliser des tactiques d'encerclement et de recherche pour prévenir des attaques contre les civils et perturber les capacités militaires des groupes armés illégaux* »³⁹⁰. Ces opérations de « cordon and search » constituent la première interprétation offensive, ou du moins proactive, du mandat de protection des civils.

En 2007, la PoC est véritablement consacrée par la Résolution 1756³⁹¹ : elle constitue désormais la première tâche des 17 030 militaires, 760 milobs, 391 formateurs de police et 750 FPU. Dans l'objectif d'assister le gouvernement pour la stabilisation, la protection constitue la première action considérée, avant même la sécurité du territoire, le désarmement³⁹², le soutien aux opérations des FARDC, le DDR et la RSS. Bénéficiant d'un éclairage et d'une mise en avant textuellement remarquable, la protection se voit attribuer une section séparée dans le document, alors que la mention concernant la limite des capacités de la Mission apparaît dans un paragraphe différent. Allant encore au-delà, la Résolution 1794 affirme explicitement que la protection des civils doit se voir donner la priorité dans les décisions portant sur les capacités et ressources disponibles³⁹³. Les opérations conjointes avec les FARDC censées désarmer les groupes armés doivent de même inclure des mesures de protection.

Les résolutions subséquentes renforcent le nombre de troupes spécifiquement pour la protection, et notamment pour mettre en œuvre une force de réaction rapide pour la protection. Elles insistent encore sur la mise en œuvre du mandat par des règles d'engagement robustes et sur la PoC comme plus haute priorité³⁹⁴.

³⁹⁰ Conseil de sécurité, *Résolution 1592*, S/RES/1592, 30 mars 2005. « insiste sur le fait que la MONUC est autorisée à utiliser tous les moyens nécessaires, dans la limite de ses capacités et dans les zones de déploiement de ses unités, pour dissuader toute tentative de recours à la force qui menacerait le processus politique, de la part de tout groupe armé, étranger ou congolais notamment les ex-FAR et Interhamwe, et pour assurer la protection des civils sous la menace imminente de violences physiques, encourage à cet égard la MONUC à continuer de faire pleinement usage du mandat que lui a confié la résolution 1565 dans l'Est de la République démocratique du Congo, et souligne que la MONUC peut, conformément à son mandat, utiliser des tactiques d'encerclement et de recherche pour prévenir des attaques contre les civils et perturber les capacités militaires des groupes armés illégaux qui continuent de faire usage de la violence dans ces régions. »

³⁹¹ Conseil de sécurité, *Résolution 1756*, S/RES/1756, 15 mai 2007.

³⁹² Le désarmement inclut des mesures fortes comme des opérations proactives, offensives, d'encerclement et de recherche. Six ans plus tard, de telles mesures seront justifiées par les nécessités de la protection des civils, et non plus du désarmement.

³⁹³ Conseil de sécurité, *Résolution 1794*, S/RES/1794, 21 décembre 2007.

³⁹⁴ S/RES/1843 20 novembre augmente temporairement le nombre d'hommes avec 2 785 militaires et 300 policiers. La Résolution S/RES/1856 rappelle que cette augmentation portant les chiffres à 19 815 militaires, Namie Di Razza, « *La protection des civils par les opérations de maintien de la paix de l'ONU* », Thèse IEP de Paris, 2015

De façon intéressante, la Résolution 1856, réaffirmant que la Mission doit utiliser tous les moyens nécessaire pour la tâche prioritaire que constitue la protection, ajoute subrepticement qu'il s'agit de protéger la population vis-à-vis « de toutes les parties engagées dans le conflit » - incluant implicitement les Forces étatiques. Les opérations conjointes sont de même présentées comme devant protéger les civils.

Donnant à la protection une dimension plus holistique, la résolution 1906 reconnaît les liens entre protection des civils, retrait des groupes armés et réforme du secteur de la sécurité³⁹⁵. Le paragraphe long et détaillé évoquant la protection rappelle qu'une réponse coordonnée de toutes les composantes est nécessaire et cite et encourage les bonnes pratiques entreprises au Nord Kivu telles que les Equipes de Protection conjointes, les centres d'alerte précoce et les assistants de liaison communautaire. Le Secrétaire général est chargé de collecter des informations sur les défis et les mécanismes de protection. Des formations de protection doivent être prévues, et du personnel féminin identifié pour répondre aux divers besoins de protection. Les attaques doivent être prévenues par les opérations qui s'avéreront nécessaires dans le cadre du DDR.

Ainsi, la MONUC a atteint ce point culminant où toute l'attention est dédiée à la protection des civils : des éléments de langage maximaux sont réaffirmés, des pratiques sont identifiées et appelées à être développées et toutes les priorités lui sont discursivement conférées.

En 2010, alors que le gouvernement de Kinshasa demande le retrait de la Mission, estimant que le pays est stabilisé, les négociations au Conseil de sécurité aboutissent à un compromis. La MONUC devient la MONUSCO, Mission des Nations Unies pour la *Stabilisation* au Congo. Avec ses 19815 soldats³⁹⁶ et 760 observateurs militaires, la MONUSCO conserve comme priorité absolue le fait d'« assurer la protection effective » des populations, insistant encore davantage sur l'obligation de résultat et plus seulement de moyens, et ce envers toute partie au conflit³⁹⁷. Des mesures supplémentaires de protection sont précisées, comme les équipes de protection conjointes, les équipes mixtes d'investigation, les centres de surveillance ou les conseillers pour les femmes. Il est de même demandé à la mission de réunir des informations sur les menaces pouvant peser sur la

760 observateurs militaires, 391 policiers et 1050 FPU vise à mettre en place une force de réaction rapide pour la PoC.

³⁹⁵ Conseil de sécurité, *Résolution 1906*, S/RES/1906 23 décembre 2009.

³⁹⁶ 2000 hommes sont retirés.

³⁹⁷ Voir en Annexe 5, Conseil de sécurité, *Résolution 1925*, S/RES/1925, 28 mai 2010, para. 12 :

« Décide que la MONUSCO aura le mandat suivant, dans cet ordre de priorité : Protection des civils

a) Assurer la protection effective des civils, y compris le personnel humanitaire et le personnel chargé de défendre les droits de l'homme, se trouvant sous la menace imminente de violences physiques, en particulier de violences qui seraient le fait de l'une quelconque des parties au conflit; (...) »

protection, qui devient un repère, un élément-jalon pour toute la mission. Ainsi, la Résolution 1991 cite la PoC comme *benchmark* devant être prise en compte pour mesurer l'efficacité de la mission et envisager toute stratégie de sortie.

Si la RSS peut devenir une tâche à privilégier, il apparaît que la Protection des civils demeure la priorité de la mission : le Conseil de sécurité « souligne que *la protection des civils demeure certes la priorité de la MONUSCO*, mais que la réforme du secteur de la sécurité doit être au centre du mandat de stabilisation et de consolidation de la paix de la Mission »³⁹⁸. La PoC reste de fait la raison d'être, au niveau stratégique, de l'opération, même si la RSS peut être une tâche première. Ce glissement de la protection, passant d'une simple activité à la première tâche de la mission, et de priorité devenant l'objectif d'ensemble pour toute la MONUSCO, est d'une importance sensible. Victoria Holt estimait en 2005 qu'il n'était pas clair que la protection des civils soit la mission intrinsèque de la MONUC ou une simple tâche parmi d'autres³⁹⁹. Avec la MONUSCO, la confusion est dissipée.

En 2013, la protection des civils, toujours prioritaire, se précise et se renforce. Il s'agit toujours d'assurer une protection efficace dans les zones d'opération de la mission, mais les restrictions usuelles, « dans la limite de ses capacités » et « sans préjudice à la responsabilité première de l'Etat » n'apparaissent plus⁴⁰⁰. L'objectif est désormais absolu, sans aucune conditionnalité affichée, aucune circonstance spéciale, aucune limite. La MONUSCO « à travers sa composante militaire » est autorisée à « prendre toutes les mesures nécessaires (...) en ayant recours à ses forces régulières ou à sa brigade d'intervention » pour « assurer, dans ses zones d'opérations, une protection efficace des civils sous la menace imminente de violences physiques, notamment des civils regroupés dans des camps de déplacés et de réfugiés, du personnel humanitaire et des défenseurs des droits de l'homme, en cas de violences commises par l'une des parties au conflit, et atténuer les risques auxquels sont exposés les civils avant, pendant et après toute opération militaire ». Le principe de précaution y est ajouté, allant de pair avec l'approche robuste adoptée et les opérations offensives prévues pour sécuriser la région.

La Brigade de l'Est en Ituri et la Brigade d'Intervention : l'affirmation paroxystique du « protection-enforcement »

A deux reprises, l'objectif de protection des civils a été servi par l'adoption d'un mandat et d'une approche hautement proactive, voire offensive des Casques Bleus.

Après les massacres de civils Lendu et Hema et le retrait des troupes ougandaises de Province Orientale, l'urgence dans la région dépasse en effet les capacités de réaction de la

³⁹⁸ Conseil de sécurité, *Résolution 2053*, S/RES/2053, 27 juin 2012.

³⁹⁹ Victoria K. Holt, *The responsibility to protect: considering operational capacity for civilian protection*, Discussion paper, Washington DC : The Henry L. Stimson Center, janvier 2005.

⁴⁰⁰ Conseil de sécurité, *Résolution 2098*, S/RES/2098, 28 mars 2013.

MONUC comptant à l'époque moins de 6000 hommes. Le Conseil de sécurité autorise le déploiement des 1400 hommes de l'opération européenne Artemis, ou Force Intérimaire multinationale d'urgence, à Bunia pendant trois mois en 2003⁴⁰¹. Cette opération est créée « en vue de contribuer à y stabiliser les conditions de sécurité et à y améliorer la situation humanitaire, d'assurer la protection de l'aéroport et des personnes déplacées se trouvant dans les camps de Bunia et, *si la situation l'exige, de contribuer à assurer la sécurité de la population civile* et du personnel des Nations Unies et des organisations humanitaires dans la ville »⁴⁰². Ces éléments de langage, bien en deçà de celui de la MONUC qui doit « assurer la protection des civils », ont néanmoins été de paire avec une action robuste de la part des militaires d'Artemis. Dotée d'hélicoptères de combat, appuyée par l'utilisation de satellites et l'interception téléphonique, la mission met en place des opérations de recherche et d'encerclement, patrouille activement, collecte des armes et mène son mandat de façon proactive pour sécuriser la population, y compris par la force⁴⁰³. La Force repousse les milices hors de Bunia et est ensuite relevée par la Brigade de l'Est de la MONUC, commandée par le Général Cammaert qui mettra en œuvre une approche proactive de protection dans la continuité de l'opération européenne.

De la même façon en 2013, la MONUSCO a été renforcée par une Brigade spéciale devant soutenir le mandat de protection par une tâche très spécifique : l'éradication des groupes armés par des opérations offensives. Cette fois-ci pleinement incorporée à la MONUSCO, une Brigade d'intervention peut ainsi mener des opérations militaires, conjointes ou unilatérales, dites « ciblées et musclées, mobiles et flexibles », pour empêcher l'expansion des groupes armés, les neutraliser et les désarmer⁴⁰⁴. S'il s'agit là d'un paragraphe séparé de celui concernant la PoC, de telles opérations sont vues comme contribuant à la réduction de la menace que constituent les groupes armés sur la sécurité des civils, ou comme le préalable désormais incontournable si l'on ambitionne de protéger ces derniers⁴⁰⁵. Au-delà de la FIB⁴⁰⁶, toutes les forces de la MONUSCO doivent néanmoins adopter une approche proactive, dans l'intention explicite « de protéger les civils et de contribuer à la stabilisation générale du pays », selon le concept d'opérations de 2013. Ainsi, la MONUSCO combine désormais l'emploi de déploiements statiques des Brigades et des

⁴⁰¹ Conseil de sécurité, *Résolution 1484*, S/RES/1484, 30 mai 2003.

⁴⁰² *Ibid.*

⁴⁰³ Katarina Mannson, *art. cit.*

⁴⁰⁴ Conseil de sécurité, *Résolution 2098*, S/RES/2098, 28 mars 2013. La Phase I des opérations militaires, intitulée « renforcement et neutralisation », implique le renforcement des Forces de la MONUSCO et ajoute à la protection des civils la conduite d'opérations militaires pour neutraliser les « groupes armés illégaux ». L'objectif est d'établir une Force de Réaction Rapide pour remplacer la FIB à terme. La deuxième phase concerne la stabilisation et le relais des opérations militaires offensives par les FARDC, et la troisième phase le retrait de la composante militaire de la MONUSCO lorsque le gouvernement congolais sera capable de protéger les civils et les Nations Unies. MONUSCO, CONOPS, 2013.

⁴⁰⁵ Conseil de sécurité, *Résolution 2098*, S/RES/2098, 28 mars 2013, paragraphe 12. B)

⁴⁰⁶ *Ibid.* La FIB est composée de trois bataillons, d'une compagnie de forces spéciales, d'une unité d'artillerie et d'une compagnie de soutien.

secteurs avec l'emploi de la FIB, qui n'est pas attachée à une zone en particulier et restera mobile, déployée selon la disposition des « groupes armés illégaux »⁴⁰⁷. L'action des Casques bleus inclut également des opérations d'information (« INFOOPS ») pour réduire les risques pour les civils lors des opérations, ainsi que des activités de surveillance de l'embargo sur les armes par les drones et les radars nouvellement acquis par la mission. La Force a de même pour tâche de soutenir les processus judiciaires nationaux et internationaux en arrêtant les responsables de crimes de guerre et crimes contre l'humanité lors d'opérations spécifiques.

L'engagement de l'opération en faveur de la sécurisation et de la protection des civils est ainsi à son comble, avec une opération de *peace enforcement* devenant partie au conflit et n'hésitant pas à développer une stratégie d'éradication des éléments menaçant la population. La focale a néanmoins changé, dans une approche ouvertement proactive : n'attendant plus d'observer des civils sous la menace imminente de violence physique, la stratégie est dès lors de neutraliser la source de ces violences. La composante militaire est alors chargée de trois tâches essentielles : la protection des civils, les opérations offensives ciblées pour neutraliser, prévenir l'expansion et désarmer les groupes armés, et le monitoring dédié à la surveillance des mouvements d'armes et de militaires, à la collecte des armes et à l'arrestation des criminels de guerre⁴⁰⁸.

De manière irrésistible, le Conseil de sécurité a donc conféré à la Mission en RDC un mandat de protection de plus en plus robuste, allant jusqu'à faire de la PoC la priorité absolue et l'objectif général de l'opération. Certes, l'optique protection a pu être ponctuellement être réduite ou occultée, notamment en période d'élections⁴⁰⁹. De même, d'aucuns souligneront que les engagements langagiers du Conseil de sécurité ne sont pas synonymes de mise à disposition des moyens adéquats. C'est notamment la raison pour laquelle le Secrétaire général a souvent manifesté de grandes réserves, insistant sur le fait que la mission n'a pas la capacité de protéger la population⁴¹⁰. Ses recommandations sont ainsi initialement allées contre l'instauration d'un mandat de protection au début du déploiement. Lorsque l'on considère le rôle d'exécutant du Secrétariat, qui connaît les limitations en termes logistiques, matériels et humains des opérations, cette frilosité se justifie pleinement. Katarina Mannson évoque à juste titre la capacité du Secrétariat à prévoir la réticence potentielle des pays contributeurs de troupes à s'engager dans un mandat de PoC⁴¹¹. L'histoire des opérations a démontré que les Etats sont en effet moins enclins à fournir des troupes aux missions ayant

⁴⁰⁷ La Mission revoit par ailleurs toute la disposition des forces pour minimiser le nombre de déploiement statiques et libérer les troupes pour un éventuel soutien à la FIB.

⁴⁰⁸ MONUSCO, CONOPS 2013. Les tâches de soutien à la composante civile incluent notamment le suivi des violations de droits de l'homme, le conseil et soutien militaire à la RSS, au DDR et à l'instauration d'une force de réaction rapide des FARDC.

⁴⁰⁹ Conseil de sécurité, *Résolution 1693*, S/RES/1693, 30 juin 2006.

⁴¹⁰ Nations unies, *Rapport du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations Unies en République démocratique du Congo*, S/2000/30, 17 janvier 2000.

⁴¹¹ Katarina Mannson, *art. cit.*

un mandat d'imposition de paix. Ainsi, au début de la MONUC, Kofi Annan s'évertuera à mettre en garde contre un mandat de protection tant que le fossé entre le mandat et les ressources allouées, notamment le nombre de troupes, demeurera criant. Il convient donc de garder en mémoire que le mandat n'offre qu'une « base de possibles », et ne garantit pas les modalités de mise en œuvre sur le terrain. Un tel mandat destine ainsi la MONUC et la MONUSCO à l'analyse pratique.

b) Des règles d'engagement et documents de stratégie propices à l'action

Si le mandat paraît s'être défait de toute limitation et de toute faiblesse pour permettre aux *peacekeepers* de protéger les civils face aux violences, certains analystes ont continué à pointer les règles d'engagement des Casques bleus et les insuffisances dans les textes légaux secondaires régissant l'action de ces derniers. Il est en effet courant de lire, dans les rapports publics des ONG ou des humanitaires, ou dans les écrits académiques, que les blocages principaux résident dans les restrictions imposées dans les règles d'engagement qui définissent la façon dont peuvent agir les militaires sur le terrain.

Les règles d'engagement (RoE) sont les règles définissant l'usage et les limitations de l'usage de la force au niveau tactique. Elles définissent les circonstances dans lesquelles différents niveaux d'intervention militaire sont autorisés⁴¹², quelles armes peuvent être utilisées et de quelle façon, et par qui leur usage est autorisé. Préparées par le conseiller militaire de DPKO et le bureau des affaires juridiques, ces règles sont approuvées par le Sous-Secrétaire général pour les opérations du maintien de la paix et fournies au Commandant de la Force qui peut demander des modifications. Classées confidentielles, même après la fermeture d'une mission, elles constituent un document sensible dans un contexte de conflit armé, où la stratégie et le niveau de tolérance des soldats avant d'ouvrir le feu gagnent à être méconnus pour accroître leur capacité dissuasive. Comme le précise le Général Ganascia, ancien Commandant de l'opération Eufor Tchad, rendre les RoE publiques reviendrait à dire à l'adversaire potentiel ce que ferait la Force, et rendrait cette dernière encore plus vulnérable⁴¹³. Si les groupes armés savent que les Casques bleus n'utiliseront que telles armes, ou ne tireront que sous telles circonstances, ils exploiteraient volontiers ces limitations. « On a cru trop bien faire en annonçant qu'on avait des ROE, pour montrer que c'est calibré, encadré, légal, qu'on n'agit pas n'importe comment. On en est revenu... »⁴¹⁴. Car désormais, d'aucuns critiquent les supposées restrictions de ces ROE et y voient le grand obstacle à l'intervention des Casques Bleus. Victoria Holt voit dans les ROE la « *bottom*

⁴¹² « Directives issued by competent military authority that delineate the circumstances and limitations under which United States forces will initiate and/or continue combat engagement with other forces encountered. », définition du *Dictionary of Military and associated terms*, Department of Defense, Joint Publication 1-02, 8 novembre 2010, amendé le 15 mai 2011.

⁴¹³ Entretien au Ministère de la Défense, 2011.

⁴¹⁴ *Ibid.*

line » ultime. Critiquant le fait que les ROE ne sont pas standardisées mais réadaptées et écrites spécifiquement, l'auteur pointe la grande diversité d'interprétation des RoE et décrit ces dernières comme étant plus susceptibles de réduire que d'accroître l'utilisation de la force⁴¹⁵. De même, Durch et Giffen recommandent que les règles d'engagement incluent l'autorisation de répondre à des menaces physiques imminentes sur les civils.

Pourtant, la consultation de ces RoE révèle que le texte est assez complet et clair pour permettre une protection des civils effective. Comme l'affirmait Alexandra Novosseloff, du Ministère de la Défense, « cela a été dit et redit : les règles d'engagement et le concept d'opération sont adaptés au mandat. Il y a tout dans le texte pour protéger les civils. On dit toujours qu'ils n'ont pas de RoE adéquates, ce n'est pas vrai. » Selon Williams, « il est plus difficile d'arguer que les procédures militaires existantes au niveau tactique sont les premiers obstacles d'une action de protection effective⁴¹⁶ ». L'étude d'OCHA/DPKO sur la pratique de la PoC confirme en effet que les ROE n'empêchent pas l'utilisation proactive de la force létale lorsqu'elle est nécessaire⁴¹⁷. De même, le Général Cammaert confirme que les RoE étaient largement suffisantes pour donner aux *peacekeepers* toute la latitude pour protéger les civils, y compris par la force. Ainsi, lorsqu'il a commandé la division Est de la MONUC à partir de 2005, son interprétation généreuse et proactive l'ont conduit à intervenir, désarmer des groupes armés par la force et à s'interposer.

Une fine analyse du langage des RoE de la MONUSCO, tant avant qu'après l'autorisation de la Brigade d'Intervention autorisée à entreprendre des opérations offensives contre les groupes armés, démontre que les textes prennent désormais pleinement en compte la protection des civils et la possibilité d'intervenir pour les secourir, y compris par la force armée.

⁴¹⁵ Victoria K. Holt, « The responsibility to protect : considering the operational capacity for civilian protection », Discussion Paper, Washington: The Henry L. Stimson Center, janvier 2005, 62 p.

⁴¹⁶ Paul D. Williams, « Enhancing civilian protection in peace operations », The Africa Center for Strategic Studies, Washington D.C.: National Defense University Press, septembre 2010, disponible sur : <http://africacenter.org/wp-content/uploads/2010/09/ACSS-Research-Paper-1.pdf> [consulté le 12 février 2015]. Voir les ROE de la MINUS citées par l'auteur, règle 1.9, avril 2005 : « l'utilisation de la force, jusqu'à et y compris la force létale, pour protéger les civils, y compris les travailleurs humanitaires, sous menace imminente de violence physique, lorsque les autorités locales compétentes ne sont pas en position de fournir une assistance immédiate, est autorisée ». Voir également les ROE de la MINUAR, et la Directive n°2 du Commandant de la force citées par l'auteur : « il peut y avoir des actes criminels qui requerraient moralement et juridiquement que la MINUAR utilise tous les moyens nécessaires pour les stopper. Des exemples sont les exécutions, attaques sur personnes déplacées ou réfugiées ».

⁴¹⁷ Victoria Holt, Glyn Taylor, Max Kelly, « Protecting civilians in the context of UN operations : successes, setbacks and remaining challenges », étude conjointe indépendante OCHA/DPKO, novembre 2009, 402 p.

Les règles d'engagement classiques de la MONUSCO

La PoC est très ouvertement prise en compte dans les règles d'engagement de 2012 de la MONUSCO. Celles-ci rappellent que la Mission peut, selon le Conseil de sécurité, utiliser tous les moyens nécessaires pour assurer la protection effective des civils sous la menace imminente de violence physique, en particulier de violence émanant des parties engagées dans le conflit⁴¹⁸. La PoC apparaît de même dans la liste des raisons justifiant l'usage de la force⁴¹⁹, y compris dans l'aide-mémoire qui est délivré à chaque soldat sous forme de carte de poche, où la PoC est clairement incluse dans les raisons d'utiliser la force – et jusqu'à la force létale⁴²⁰. De même, les troupes peuvent utiliser la force armée pour prévenir ou mettre un terme à la commission d'un crime particulièrement grave qui implique une menace sérieuse à la vie ou de blessures corporelles graves, et pour prévenir ou mettre un terme à des actes de troubles civils, dans le but de protéger les civils⁴²¹.

En revanche, une condition de procédure est ajoutée dans le paragraphe concernant l'usage de la force pour la protection des civils, contrairement aux autres cas : il est recommandé de consulter son supérieur si le temps et le lieu le permettent⁴²². En outre, la légitime défense et la légitime défense préemptive ne concernent que le personnel militaire ou le personnel des Nations unies, et n'est pas élargie à la défense des « personnes protégées » comme les civils – contrairement à une certaine évolution de la doctrine générale de DPKO incluant désormais dans la « légitime défense » la défense du mandat. Les RoE rappellent par ailleurs que la composante militaire, dans son rôle de maintien de la paix, doit privilégier la prévention et la dissuasion pour éviter les escalades, et chercher à utiliser la force en dernier recours uniquement. Ainsi, les règles d'engagement spécifient l'importance des procédures de sommation⁴²³, ce qui peut suggérer de potentielles contraintes à une mise en œuvre efficace de la protection des civils. La gradation dans les mesures prises face à un acte hostile se décline ainsi de la négociation verbale ou la démonstration visuelle de l'intention d'utiliser la force, de l'usage de la force non armée (comme moyens de contrôle de foule ou armes non létales), du chargement des armes (ayant un effet visuel et audible) et des coups de feu de sommation, jusqu'à l'emploi de la force armée. De même, les procédures de sommation avant le recours de la force armée en dernier recours apparaissent dans les règles

⁴¹⁸ MONUSCO, *Rules of Engagement for the military component of MONUSCO*, 5 novembre 2010 [document interne confidentiel, non accessible au public]

⁴¹⁹ Les soldats sont explicitement autorisés d'utiliser la force, jusqu'à et incluant la force létale, pour protéger les civils, y compris le personnel humanitaire et les défenseurs des droits de l'homme, sous menace imminente de violence physique. La protection des civils arrive en règle 1.7, après la défense du personnel des Nations unies, des FARDC et PNC ou des personnes désignées par le SRSG contre un acte ou une intention hostile ou des tentatives d'enlèvement ou de détention – mais avant la mention de la protection des installations onusiennes ou le fait de défendre la liberté de mouvement des personnels onusiens ou des humanitaires.

⁴²⁰ MONUSCO, "Aide Mémoire" in *Rules of Engagement for the military component of MONUSCO*, 2010.

⁴²¹ MONUSCO, *Rules of Engagement for the military component of MONUSCO*, 2010.

⁴²² *Ibid.*

⁴²³ *Ibid.*

d'engagement, qu'elles soient visuelles ou verbales. Cependant, les règles prévoient la possibilité d'ouvrir le feu sans sommation si l'attaque est si inattendue qu'un retard pourrait conduire à la mort ou des atteintes corporelles graves de personnes protégées⁴²⁴.

Les règles d'engagement robustes de la MONUSCO en 2013

En 2013, les règles d'engagement de la MONUSCO sont complétées conformément au nouveau mandat permettant d'éradiquer les groupes armés⁴²⁵. Certains points ont été révisés, d'autres ont été ajoutés. Les procédures de sommation ne sont plus applicables pendant les opérations offensives, ou si le fait de donner un avertissement ne promet en rien d'atteindre l'objectif immédiat. Par ailleurs, les règles concernant la protection des civils ont été changées pour y ajouter la protection des défenseurs des droits de l'homme, et préciser les auteurs possibles des menaces, incluant les groupes armés illégaux, les FARDC et les PNC, contre lesquels la force létale est donc autorisée. De même, la force létale peut être utilisée pour prévenir ou arrêter la commission par des groupes armés, les FARDC et les PNC d'un crime grave, et non plus « particulièrement grave », impliquant une grave menace à la vie ou des blessures physiques sérieuses aux civils⁴²⁶.

De nouvelles règles sont incluses sous l'autorisation d'utiliser la force létale, comme celle concernant la neutralisation des groupes armés⁴²⁷ : la force peut être utilisée pour dégrader, neutraliser ou éliminer les capacités de combats et autres capacités opérationnelles des groupes armés qui n'ont pas accepté de rendre les armes ; pour prévenir ou supprimer les activités ou opérations hostiles des groupes armés illégaux ; et pour prévenir la circulation des armes et tout soutien logistique au profit des groupes armés. Par ailleurs, la limitation à la liberté de mouvement des Nations unies peut désormais faire l'objet de l'utilisation de la force létale⁴²⁸.

Les documents stratégiques et tactiques sur la protection par les Casques bleus de la Mission

L'aide mémoire tactique de la Force de la MONUSCO, édité en juin 2012, revient sur tous les impératifs du mandat de protection, et en fait son leitmotiv et son unique thème. Le document rappelle que l'objectif ultime pour le Commandant de la MONUSCO doit être de

⁴²⁴ *Ibid.*

⁴²⁵ MONUSCO, *Rules of engagement*, mai 2013, Annex A, « Specific Rules of engagement for MONUSCO » [document interne confidentiel, non accessible au public]

⁴²⁶ *Ibid.*

⁴²⁷ *Ibid.*

⁴²⁸ *Ibid.* Dans les règles d'engagement précédentes, la protection des installations de l'ONU ne devait faire l'objet de l'usage de la force incluant la force létale uniquement si cela impliquait une menace grave à la vie.

Namie Di Razza, « La protection des civils par les opérations de maintien de la paix de l'ONU », Thèse IEP de Paris, 2015

protéger la population civile⁴²⁹. Chaque commandant et simple soldat doit jouir de l'explicite permission d'agir indépendamment et d'utiliser la force létale lorsque cela est nécessaire pour protéger les civils sous menace imminente de violence physique⁴³⁰. De même, la posture des Casques bleus doit afficher l'état d'alerte et l'attitude positive des troupes auprès des populations, par la présence, la liaison, les patrouilles, la préemption proactive⁴³¹ et la réaction rapide par le déploiement de troupes pour stopper les abus, arrêter les auteurs et sécuriser les zones.

Un autre document, élaboré par le Protection Working Group, fournit les orientations pour les *peacekeepers* en matière de protection des civils : *Protection in Practice*, un manuel à l'attention des soldats de la Mission. Issu de la hiérarchie de la mission elle-même⁴³², le document fournit des orientations pour la protection des civils en pratique, qu'il s'agisse de la planification pour les chefs militaires seniors, de la PoC collective pour les junior, de la protection de l'enfant, les réponses aux violences sexuelles et aux violations de droits de l'homme pour les leaders et les troupes au niveau du terrain. Le manuel offre une liste d'actions à prescrire et proscrire selon les besoins et crises de protection rencontrés⁴³³, distinguant le « *what to do* » ou « *what we should always do* » et le « *what not to do* » ou « *what we should never do* »⁴³⁴. Il traite des possibilités diverses de menaces pesant sur les civils et démontre qu'officiellement pour le moins, une attitude proactive et positive est défendue. Ainsi, envisageant le cas où les militaires font face à des violences (de masse) ciblant les civils, il est expliqué que les responsables militaires doivent « intervenir, négocier, et, quand nécessaire, utiliser la force contre les éléments armés menaçant les civils, comme il est autorisé par les RoE »⁴³⁵. Dans un autre exemple où les militaires auraient à sécuriser les civils ou les déplacés en train de fuir, les *peacekeepers* doivent stopper l'avance des groupes armés et séparer et désarmer les éléments armés au sein de la population⁴³⁶. Si des civils se rassemblent autour de la base, le manuel stipule que les militaires doivent désarmer et séparer les combattants, assurer des patrouilles et identifier des zones sûres et des plans de

⁴²⁹ MONUSCO Force, *Tactical Aide Mémoire n°2 : Protection of civilians*, juin 2012 [document interne]

⁴³⁰ *Ibid.* Le document parle de responsabiliser chaque soldat et de l'habiliter à agir de façon autonome pour protéger les civils.

⁴³¹ La préemption proactive vise à intercepter, neutraliser ou désamorcer une situation avec l'action hostile.

⁴³² Le Protection Working Group comprend le Senior Management et le Commandement de la Force.

⁴³³ Le document fournit également des définitions clefs à l'usage des *peacekeepers*, comme celles des civils, combattants, déplacés et enfants soldats ou du droit humanitaire et des droits de l'homme. Il précise de même les principes clefs de l'action humanitaire (humanité, neutralité, impartialité, indépendance et « do no harm »), du traitement humain, de l'interdiction des déplacements de population forcés et du caractère civil des sites de déplacés.

⁴³⁴ MONUSCO, *Protection in practice : a handbook for peacekeepers*.

⁴³⁵ *Ibid.* « *you are faced with (mass) violence targeting civilians, including lootings (...) intervene, negotiate, and, when necessary, use force against armed elements threatening civilians, as authorized in MONUSCO ROE* ».

⁴³⁶ *Ibid.* « *You have to secure civilians/IDPs fleeing : All armed elements present among the population must be identified, disarmed and separated ; Stop the advance of armed groups* ».

contingence, et ne pas forcer la population à partir ou à rester⁴³⁷. De même, les Casques bleus doivent patrouiller là où les individus sont sous menace et fournir des escortes et refuge à des individus menacés d'abus de droits de l'homme. A de multiples reprises, il est clairement écrit que le soldat doit « intervenir » (dans un camp où les civils seraient sous menace imminente, pour protéger des civils proches de la ligne de front ou pour arrêter un auteur de violence sexuelle).

Les textes et les positions officielles font ainsi de la MONUSCO une mission phare censée protéger les civils de façon prioritaire et engagée. Bien évidemment, l'analyse des mandats du Conseil de sécurité et des règles internes ne suffit pas pour démontrer que les Casques bleus protègent en pratique. Elle démontre cependant qu'à minima, politiquement et juridiquement, les positions sont prometteuses et que tout permettrait une pratique robuste et sérieuse de la protection.

Les soldats de la paix agissent-elles conformément à ce mandat et ces règles d'engagement ? Ou celles-ci ne consistent-elles qu'un environnement de possibles accordé par les Nations unies, mais non une obligation positive et comportementale des troupes engagées sous les drapeaux bleus ? Il reste en effet à analyser l'évolution réelle et matérielle, la traduction pratique de tels principes dans les comportements. Ces textes font cependant de la MONUSCO la Mission la plus à même de réussir en matière de protection. Son mandat comme ses règles et directives internes consacrent la protection des civils quasiment sans concession et restrictions. Le cas d'étude se révèle ainsi idéal et tout naturel pour le chercheur souhaitant évaluer l'évolution des pratiques de protection des Casques bleus.

La description des outils et activités de la MONUSCO en matière de protection des civils sera ainsi abordée au prochain chapitre. Suivra l'analyse de leur portée, de leur efficacité, de leur cohérence et de leur régularité en fonction des besoins et des forces institutionnelles et politiques en présence.

⁴³⁷ *Ibid.* « *Civilians/IDPs gather around your base: (...) combatants must be disarmed and separated from civilians, ensure patrols... do not force civilians to leave or stay, conduct patrols inside IDPs sites except when the police are absent or ineffective in the face of an imminent threat to the population* ».

Namie Di Razza, « *La protection des civils par les opérations de maintien de la paix de l'ONU* », Thèse IEP de Paris, 2015

Chapitre 2 - La protection des civils dans les pratiques de la MONUC/MONUSCO : une hyperactivité prolifique et ostensible

L'analyse de la mise en application du mandat de protection des civils par la MONUC, puis la MONUSCO, révèle une hyperactivité à la fois prolifique et ostensible de la part des *peacekeepers*. En effet, la protection des civils a fait l'objet d'une imprégnation réelle au sein de la structure de la Mission, dans toute sa transversalité. La composante civile a multiplié les outils et les innovations pour améliorer les pratiques de protection, tandis que la composante militaire a exploré tout un pan de postures, de la protection passive à la protection par l'offensive, pour mener à bien la tâche de protection.

A - La transversalité de la protection des civils dans les activités de la MONUSCO

La MONUC, puis la MONUSCO, est une mission dite « intégrée » : conformément aux standards des opérations multidimensionnelles des Nations unies, elle inclut une composante militaire, une composante policière et une composante civile. Elle a ainsi compté jusqu'à 18 653 soldats et 704 observateurs militaires, 1 229 policiers, et 4 397 civils¹. Toutes ces composantes jouent un rôle dans la protection des civils. Au vu du concept développé par DPKO et DFS, la protection des civils est en effet censée couvrir un pan très large d'activités et relève de la responsabilité de la mission dans son ensemble, à tous les niveaux d'intervention, d'action et d'influence potentielle².

On se rend ainsi rapidement compte sur le terrain que la PoC n'est pas uniquement l'affaire des Casques bleus de la composante militaire de l'opération de maintien de la paix. La protection des civils a ainsi véritablement imprégné toutes les composantes de la Mission. Les entretiens et échanges conduits avec ses membres, qu'il s'agisse de militaires, de civils ou de policiers, ont révélé que tout le personnel se dit dédié à la tâche et apparaît convaincu d'avoir un rôle à jouer dans ce mandat. Tout le monde parle de protection, tout le monde fait de la protection, à un point que l'observateur extérieur peut être rapidement convaincu de la prise en compte sérieuse de ce mandat par les agents de la MONUSCO³.

¹ Chiffres au 30 juin 2010, fin du mandat de la MONUC. Les civils comptaient alors 1614 internationaux et 2783 nationaux. A cette date les effectifs autorisés par le mandat étaient de 19 815 militaires, 760 observateurs militaires, 391 policiers et 1050 unités de police constituée (FPU, « *Formed Police Units* »), sans limite pour le nombre de civils. Voir les chiffres de 2015 en Annexe 4.

² Nations unies, *Rapport du Groupe d'étude sur les opérations de paix de l'Organisation des Nations unies*, A/55/305 - S/2000/809, 2000.

³ Près d'une centaine d'entretiens ont été réalisés avec des personnels de la MONUSCO de 2012 à 2015, sans compter les échanges informels menés avec ces derniers.

1) Les activités protectrices des différentes sections de la Mission

Toutes les sections dites « substantielles » de la composante civile (à différencier des sections techniques ou logistiques) jouent donc un rôle dans le mandat général de protection⁴. Les civils et les militaires apparaissent ainsi en « parfaite complémentarité, les civils jouant le rôle de conseillers et les militaires mettant en œuvre la protection »⁵. De même, les partenaires extérieurs, tels que les humanitaires, peuvent travailler de concert avec la MONUSCO pour un partage des tâches et des résultats optimaux en matière de protection. Par toute l'horizontalité du continuum impliquant les différentes sections et acteurs, les trois piliers de la protection conceptualisés par DPKO/DFS sont censés être pris en compte : le soutien au processus politique, la protection physique face aux violences et la création d'un « environnement protecteur »⁶.

a) Les trois paliers de la protection : un mandat multidimensionnel

Comme il a été expliqué dans le premier chapitre, DPKO et DFS ont produit un « concept opérationnel » sur la protection des civils à la demande du comité spécial sur les opérations de maintien de la paix (C34) de l'Assemblée générale et du Conseil de sécurité⁷. Ce document insiste sur la nécessité d'entreprendre diverses tâches soutenant directement ou indirectement l'objectif général de protection des civils de façon compréhensive, ainsi que de développer des stratégies de protection à l'échelle de toute la mission (« *mission-wide protection strategies* »). De fait, d'innombrables pistes d'action sont investies par la mission pour protéger les civils au Congo : le soutien au processus politique, la gestion de conflit et le soutien à la réconciliation au niveau communautaire, la protection face à la violence physique – de façon préventive par l'engagement auprès des parties, le déploiement préventif tactique des troupes, l'utilisation de la force, le déploiement de la police –, la création de conditions sécuritaires permettant la distribution de l'aide humanitaire, la promotion et la protection des droits de l'homme (suivi, rapports, investigations, assistance technique, plaidoyer), la gestion des déplacés, le soutien à l'Etat de droit, la réforme du secteur de sécurité (RSS), les activités de Désarmement, Démobilisation et Réinsertion (DDR), le déminage, la protection de l'enfant ou le traitement de la violence sexuelle ou basée sur le genre (SGBV).

DPKO et DFS ont ainsi proposé un cadre conceptualisant le rôle de protection des opérations de maintien de la paix selon trois paliers pouvant être investis simultanément :

⁴ Même les unités techniques ou logistiques de la MONUSCO participent indirectement aux activités de protection par leur soutien, sans que leur rôle premier soit explicitement la protection. Voir en Annexe 12 l'organigramme de la MONUSCO.

⁵ Estelle Emile Dade, Officier de protection de l'enfant, MONUSCO, entretien du 4 octobre 2011.

⁶ DPKO/DFS, *Operational Concept on the Protection of Civilians in United Nations Peacekeeping Operations*, 2010

⁷ Nations unies, *Report of the Special Committee on Peacekeeping Operations and its Working Group, 2009 substantive session (23 February-20 March 2009)*, A/63/19, 23 février 2009, paragraphe 128

Namie Di Razza, « La protection des civils par les opérations de maintien de la paix de l'ONU », Thèse IEP de Paris, 2015

(1) Le premier palier, que nous avons appelé « protection politique », se réfère au soutien à la mise en œuvre de l'accord de paix ou du processus politique existant⁸. Il a pour objectif de prévenir l'escalade des menaces et de l'insécurité par l'apport de bons offices, la médiation, le soutien à la réconciliation et la liaison. La doctrine de 2015 continue à y faire référence comme « la « protection par le dialogue et l'engagement » avec les parties. Dans la pratique, le *leadership* de la mission, tant au niveau de New York, de Kinshasa ou des provinces, joue un rôle central dans ce pan d'actions, ainsi que la section Affaires politiques. Les crises de protection importantes sont en effet gérées au niveau supérieur – en général celui du chef de bureau, ce civil représentant le Représentant Spécial du Secrétaire Général sur le terrain dans chaque Quartier Général en province et ayant autorité sur la composante militaire et toutes les sections civiles. Ainsi, Rosevel Pierre-Louis, chef de bureau par intérim en juin 2012, a discuté dans la discrétion la plus absolue avec les hommes de Bosco Ntaganda dans la résidence de ce dernier à Goma pour obtenir leur désarmement et le désamorçage temporaire de la crise⁹. De même, Hiroute Guebre-Selassie, chef du bureau Nord Kivu à Goma jusqu'en 2013, a été celle qui négocia officieusement avec le M23 lors de la prise de Goma par ce groupe rebelle entre le 20 novembre et le 6 décembre 2012¹⁰. Ces chefs de bureau, dans leur position privilégiée de représentant des Nations unies le plus haut placé dans la province, incarnent les médiateurs politiques, échangeant avec les gouverneurs, les représentants de la société civile, les responsables FARDC ou éventuellement ceux des groupes rebelles pour assurer diplomatiquement une sortie de crise. Outre ces actions politiques d'une certaine confidentialité, la Mission est impliquée dans les processus de médiation générale. La MONUSCO a par exemple participé aux processus de pourparlers de juin 2013 entre le HCR et les gouvernements de Kinshasa et de Kigali portant sur le statut des réfugiés rwandais au Nord Kivu et l'éventuelle clause de cessation les concernant.

(2) Le second palier, la protection des civils face à la violence physique, paraît le plus évident mais aussi le plus ambitieux dans l'histoire du maintien de la paix. Tous les efforts pour prévenir, dissuader et répondre aux situations dans lesquelles les civils se trouvent sous « menace imminente de violence physique » sont concernés, qu'ils soient militaires, policiers ou civils. Les patrouilles, l'évacuation de non-combattants, la gestion de l'ordre public, le « monitoring », l'alerte précoce en sont quelques éléments. Sur le terrain, les Brigades, les FPU (déployés dans le cadre des opérations de contrôle de foule par exemple) ou les UNPOL (fournissant formation et assistance technique de la police nationale) sont bien entendus concernés. Les sections Affaires civiles, Droits de l'Homme ou Protection de l'Enfant sont de même impliquées pour leur analyse situationnelle, leurs conseils aux militaires et leur rôle de liaison avec les autres acteurs de protection (humanitaires, autorités nationales, ONG locales) et la population.

(3) Le troisième palier, se concentrant sur l'établissement d'un environnement favorable à la sécurité et la protection de la population, implique le soutien à la justice, la

⁸ DPKO/DFS, *Ibid.* « *The maintenance of peace through an effective peace process is perhaps the single largest contribution a mission can make to protecting civilians* »

⁹ Discussions informelles avec des officiers des affaires civiles et des droits de l'homme, Goma, juin 2012.

¹⁰ Discussions informelles avec des personnels de la MONUSCO à Goma, novembre 2012.

facilitation de l'aide humanitaire et le soutien aux institutions nationales. Les formations et renforcement des capacités des juges, la mise en place de cellules d'appui aux poursuites, le conseil et l'aide logistique fournie à la Police Nationale Congolaise en sont quelques exemples.

Les activités relevant du deuxième palier, la « protection physique », peuvent par ailleurs être classées en plusieurs phases (qui encore une fois, ne sont pas forcément séquentielles) :

La Phase 1 repose sur la **prévention**, censée rassurer la population locale de l'intention protectrice de la mission par le biais de mesures passives et routinières, et signaler aux potentiels agresseurs qu'ils seront tenus pour responsables. Le déploiement de patrouilles militaires, de policiers, d'officiers de droits de l'homme ou de personnel civils chargés de médiation et de suivi, ainsi que l'établissement de systèmes d'alerte précoce en sont des actions phares. Chaque base militaire a ainsi un plan de patrouille régulier alternant les différentes routes et villages à couvrir au cours de la semaine. A Nyanzale au Nord Kivu, le Commandant de COB planifiait des programmes hebdomadaires de patrouilles. Du 22 au 29 septembre 2012, trois patrouilles durant de 5h30 à 8h étaient par exemple organisées quotidiennement, une de jour et deux de nuits, dominant trois axes différents de la zone de responsabilité du contingent. De même, la section des Affaires civiles a dépêché et organisé des forums de médiation et de dialogue dans des zones où les tensions ethniques ou foncières étaient rapportées, pour assurer la prévention de toute escalade de conflits. A Nyamilima, un Comité des jeunes pour le dialogue et la paix a été formé avec le soutien de la MONUSCO en mars 2012 pour mettre en œuvre des activités de réconciliation et sensibiliser la population à une coexistence pacifique entre groupes ethniques, afin d'éviter toute escalade des conflits fonciers et tribaux.

La Phase 2 concerne la **préemption** et intervient quand la prévention s'est révélée insuffisante. Des patrouilles plus proactives et de haute visibilité des militaires, une liaison, voire une pression accrue avec les parties, une implication de la section Information publique et un suivi renforcé des droits de l'homme doivent servir à dissuader toute violence contre les civils.

La Phase 3 est quant à elle **réactive**, lorsque les menaces de violence physique sur les civils sont apparentes. Les actions militaires telles que l'interposition et l'utilisation de la force peuvent être envisagées. Des Forces de Réaction Rapide peuvent notamment être déployées. A Nyanzale, une Force de Réaction Rapide (QRF) est ainsi disponible et un programme d'extraction fixé pour de potentielles évacuations et actions de protection. Le COB pouvait ainsi à tout moment envoyer une QRF pour la protection de certaines zones ou mettre à l'abri la population. Pour chacun des villages, un emplacement est ainsi défini, tel qu'une école, une église ou un camp de déplacés, où la population peut se rendre pour être protégée par la Force de Réaction Rapide. Le 5 octobre 2012, une QRF a par exemple été envoyée à 23h dans le camp de déplacé de Kihondo après avoir reçu une alerte concernant

une attaque du camp par des bandits, et a ainsi fait fuir ces derniers¹¹. A Katoyi et Remeka à l'été 2012, les allégations de massacres ethniques reçues par la MONUSCO ont été suivies par l'envoi de multiples missions d'enquête et le déploiement temporaire de Casques bleus dans les deux villages, qui ont contribué à apaiser les tensions¹².

La Phase 4 repose sur la **consolidation** et la stabilisation d'une situation post-crise. Les investigations de droits de l'homme, et l'établissement de liens entre la population et les structures de gouvernance, généralement par la section Affaires civiles, y sont centrales. Les enquêtes de la MONUSCO sur les massacres dans le Masisi en 2012, relayées par la justice congolaise, en sont un exemple parmi d'autres¹³. A Goma, des enquêtes ont été également été conduites pour déterminer l'ampleur des violations de droits de l'homme par les FARDC et le M23 pendant l'occupation de la ville par les rebelles¹⁴. De même, après les combats entre FARDC et APCLS à Kitchanga (Nord Kivu) en mars 2013, ayant déplacé 5000 civils et tué 90 personnes, un plan de protection a été mis en œuvre par la MONUSCO et les partenaires humanitaires se sont engagés avec la Mission pour répondre à la crise. Outre les investigations sur les abus commis, l'échange avec les habitants pour mettre en œuvre de nouvelles stratégies de sécurisation des zones est ainsi crucial. A Mpati au Nord Kivu en mai 2012, après avoir recueilli les témoignages de pillages réguliers par les groupes armés, une équipe de protection conjointe a contribué à fixer un système d'alerte avec les habitants vivant autour de la base de la MONUSCO¹⁵.

Bien évidemment, ces phases ne sont pas si clairement distinctes sur le terrain. Il apparaît qu'une même action puisse relever de plusieurs phases et de plusieurs paliers. Cette taxinomie, censée aider l'intelligibilité et la planification d'une action multi-facette et souvent improvisée, ne doit être considérée comme définitive et demeure largement flexible – voire théorique.

¹¹ Observation personnelle, Rapport de la Mission de l'Equipe de Protection conjointe à Nyanzale, 3-7 octobre 2012.

¹² Un « SCD » (« Standing Combat Detachment ») uruguayen et un SCD sud-africain ont été déployés quelques semaines pour dissuader de nouveaux massacres conduits par les Raia Mutomboki contre les Hutus dans la zone.

¹³ MONUSCO, OHCHR, *Report of the United Nations Joint Human Rights Office on Human Rights violations perpetrated by armed groups during attacks on villages in Ufamandu I and II, Nyamaboko I And II and Kibabi Groupements, Masisi Territory, North Kivu Province, between April and September 2012*, novembre 2012.

¹⁴ UNJHRO, *Report of the United Nations Joint Human Rights Office on Human Rights violations perpetrated by soldiers of the Congolese Armed Forces and combatants of the M23 in Goma and Sake, North Kivu Province, and in and around Minova, South Kivu Province, from 15 November to 2 December 2012*, janvier 2013.

www.monusco.unmissions.org/LinkClick.aspx?fileticket=Pj7jOWjAxWo%3d&tabid=10662&language=en-US (consulté le 25 avril 2014)

¹⁵ Entretien avec Alexis Guidotti, officier des droits de l'homme, Goma, 2012. En cas de danger, les locaux devaient ainsi faire un maximum de bruit, et les Casques bleus sud-africains étaient censés intervenir à cette alerte. L'impact de ce plan de protection sera discuté dans le chapitre 4.

Ainsi, il apparaît sur le terrain que la protection est bien traitée dans sa diversité et sa transversalité, par un partage complexe des tâches précitées. Outre la Brigade et les troupes de Casques Bleus, de nombreuses sections civiles participent au mandat de protection de façon assumée.

b) Le rôle des différentes sections de la MONUSCO dans le mandat de protection

La MONUC/MONUSCO n'a jamais eu une section dédiée à la protection des civils en tant que telle, comme a pu le développer a contrario la Mission au Sud Soudan¹⁶. Au Congo, le mandat de protection est ainsi diffus et partagé par tous, conformément au concept new yorkais qui fait d'un tel objectif la responsabilité de tous.

La stratégie de protection des Nations Unies, développée par la MONUC et le HCR à la demande du « *UN Policy Committee* », a été adoptée en janvier 2010, et reprend le modèle de l'œuf de protection. Comprenant donc les trois différentes sphères d'activité, de la réaction à la réparation puis à la création d'un environnement protecteur¹⁷, elle appelle donc de nombreuses compétences et axes de travail. L'engagement de toutes les sections de la MONUC est ainsi une nécessité évidente dans le cadre d'une protection multidimensionnelle des civils.

La composante civile

La section **Affaires civiles** (CAS, initialement et jusqu'en février 2006 appelée section Affaires Humanitaires) est historiquement apparue comme chef de file dans le travail de protection de la MONUC. Du fait de la personnalité engagée des coordonnateurs de section, tel que Laurent Guepin, Edem Blege, Stéphane Aubray ou Richard Snellen, l'unité a pris le *lead* sur la PoC en proposant des outils et des mesures novatrices dans le domaine. La section Affaires Humanitaires créée en 2002 devait en priorité appuyer les humanitaires et faciliter les liens avec les acteurs humanitaires. Son travail sur les escortes, l'accès, les évaluations de terrain l'a naturellement conduite à se soucier de protection. La MONUC ne disposait pas alors d'une section travaillant sur la protection des civils de façon générale et transversale (la section Droits de l'homme s'occupant largement de protection individuelle et d'assistance juridique, et la section Protection de l'Enfant ayant un mandat spécifique portant sur les mineurs)¹⁸. En travaillant sur des lignes d'orientation civilo-militaires pour le Congo, CAS a cherché à inclure les priorités humanitaires et la protection dans la planification

¹⁶ La section protection au Sud Soudan comptait 30 personnes dans le pays, dédiées à la tâche. Entretien avec Baptiste Martin, Kinshasa, 21 octobre 2011.

¹⁷ Cf. Chapitre 1. Le modèle différencie les actions relevant de trois niveaux d'action : « responsive », « remedial » et « environment building »

¹⁸ Entretien avec Laurent Guepin, Coordinateur adjoint des Affaires civiles, Kinshasa, 21 octobre 2011.

militaire. La consultation des sections substantielles pour mieux analyser les scénarii et les risques est ainsi devenue un prérequis aux actions militaires.

Depuis lors, la section Affaires civiles, dont le mandat consiste à renforcer les liens entre la Mission, l'Etat, la société civile et la population, divise son travail dans quatre piliers : Protection des civils, Résolution de conflits, Renforcement de la Société civile et Restauration de l'autorité de l'Etat. Si chacun des piliers contribue en un sens à l'objectif général de sécurisation des populations, le pilier protection dédie son temps à faire le lien entre la population, la MONUSCO et les autorités de l'Etat et à suivre les tendances et dynamiques en matière d'insécurité. Il cherche à mieux détecter les risques, afin de prévenir la violence et de fournir une réponse rapide. La section contribue par ailleurs à l'incorporation des priorités civiles et humanitaires dans la planification militaire, par ses recommandations concernant le déploiement de la Mission en fonction des besoins de protection. De cette section relève en outre de nombreux outils de protection. Les systèmes d'alerte rapide, les mécanismes de réconciliation communautaire ou les 202 assistants de liaison communautaire (CLA) assurant une liaison entre les civils et les Casques bleus, et collectant quotidiennement des données sur les menaces à la population relèvent de CAS. Les capacités d'analyse de la protection y sont souvent plus développées que dans les autres sections, grâce à ce réseau de CLA, des personnels congolais dispersés dans les différentes bases militaires¹⁹. Dans le contexte de son action pour la « Résolution et gestion de conflits », CAS développe par ailleurs une cartographie des conflits ethniques, fonciers ou de pouvoirs, classés par niveaux de risque d'escalade. La section se concentre de même tout particulièrement sur les communautés et leurs perceptions de la protection, afin d'informer son analyse sur la sécurité telle qu'elle est vécue par les bénéficiaires. Ainsi, des sondages de population réalisés par les CLA étaient en cours de développement en 2014, afin mieux connaître les opinions des communautés sur la sécurité et la protection.

La section **Droits de l'homme** peut être considérée depuis le début de la MONUSCO comme le nouveau lead en matière de protection. Ce bureau, dit Bureau conjoint des Nations unies pour les Droits de l'Homme (UNJHRO), dépend à la fois de DPKO à New York et du Haut Commissariat aux Droits de l'Homme (OHCHR) à Genève. Originellement, la section est issue de la fusion en février 2008 entre le Bureau indépendant de OHCHR en République démocratique du Congo établi en 1996 et de la Division des Droits de l'Homme de la MONUC instaurée en 2000²⁰. Son mandat de promotion et de protection des Droits de

¹⁹ Selon Laurent Guepin, les rapports des Affaires civiles fournissent davantage d'analyses que les autres sections qui compilent de leur côté des listes d'incidents.

²⁰ Katarina Mansson, « Use of Force and Civilian Protection : Peace Operations in the Congo », *International Peacekeeping*, Vol.12 (4), Winter 2005, p 503-519. Katarina Mansson note l'importance des officiers de droits de l'homme dans le mandat de protection. En janvier 2003, le rapport OHCHR sur les massacres en Ituri, sur la base des conclusions de l'équipe spéciale d'investigation de la MONUC à Beni et des missions d'enquête à Bunia, est communiqué au Conseil de sécurité. Il a conduit à la résolution 1468 renforçant la composante Droits de l'homme et le nombre d'observateurs militaires. Selon l'auteur, l'évolution du mandat de protection et du concept d'utilisation de la force a ainsi été basée sur la situation des droits de l'homme rapportée.

l'Homme était en 2013 poursuivi par 150 officiers dispersés dans 19 bureaux, par de multiples activités :

- le suivi des droits de l'homme et des violations commises par les autorités locales ou les groupes armés²¹. Cela peut comprendre le suivi de cas individuels de victimes de violations, la visite des cachots et prisons, avec un plaidoyer subséquent auprès des autorités locales et des acteurs judiciaires (magistrats, auditorats militaires ou de garnison), notamment pour une prise en charge de ces cas. La section travaille par exemple à faire sortir les personnes détenues illégalement. En 2012, la sortie de 14 anciens enfants-soldats M23 du T2, la prison des FARDC à Goma, est ainsi largement due aux visites et à l'intervention de la section, qui a travaillé en coordination avec la Protection de l'Enfant et le DDR²². En 2012, 107 cas ont été portés devant la justice congolaise par la section, sur les 132 cas documentés²³.
- les investigations et enquêtes spéciales sur les allégations de violations graves de droits de l'homme et de droit humanitaire. Depuis décembre 2002, une unité d'investigations spéciale²⁴ contribue à enquêter sur les allégations substantielles et nombreuses d'abus les plus graves des droits de l'homme. Le transfert des enquêtes au gouvernement congolais et le soutien subséquent des investigations de celui-ci constituent une dimension essentielle de ce travail. Ce fut notamment le cas à Kitchanga en avril 2013, après les affrontements FARDC/APCLS qui ont été marquées par les tirs indiscriminés et le ciblage d'hôpitaux (des violations évidentes du droit international humanitaire). L'enquête préliminaire de la section a notamment fourni la base à l'investigation congolaise. D'autres exemples de documentation de cas de violation sont emblématiques : 88 victimes ont été identifiées lors des massacres à Mutongo en juin 2011, 47 victimes à Bushani/Kalambahiro entre le 31 décembre 2010 et le 1^{er} janvier 2011, 49 victimes lors des affrontements M23/FARDC en novembre 2012 à Katindo et Bweremana, 112 victimes entre novembre 2012 et janvier 2013 dans les camps de déplacés de Bweremana.
- La production de rapports confidentiels ou publics, thématiques ou spécifiques, issus de ces enquêtes sur les violations de droits de l'homme. De nombreux exemples peuvent être cités, comme celui sur les massacres d'au moins 264 personnes par les Raia Mutomboki, Mai Mai Kifua, FDLR et Nyatura dans le Masisi en novembre

²¹ Selon le droit humanitaire, les groupes armés, lorsqu'ils contrôlent un territoire et sont l'autorité de facto d'une zone, portent la responsabilité de la protection des populations.

²² Entretien avec un officier de Droits de l'Homme de la MONUSCO, 27 août 2012.

²³ Entretien avec Elena Olusola Ikumapayi, UNJHRO, Goma, 25 juillet 2013. Il est généralement plus difficile d'entamer une procédure judiciaire concernant les allégations de violations commises par les groupes armés. Ainsi, dans le Petit Nord au Nord Kivu, la majorité des violations est commise par les groupes armés. Cela explique en partie pourquoi les cas documentés demeurent sans suite du point de vue judiciaire. Sur les 55 cas documentés en 2012 dans cette zone, 44 portaient sur des allégations contre des groupes armés.

²⁴ William G. Durch, Alison C. Giffen, *Challenges of strengthening the protection of civilians in multidimensional peace operations*, Background Paper prepared for the 3rd International Forum for the Challenges of Peace Operations, 27-29 April 2010, Queenbeyan, Australia, Hosted by the Asia Pacific Civil-Military Centre of Excellence, 2010.

2012²⁵, ou sur les viols massifs d'au moins 387 civils dans le Walikale du 30 juillet au 2 août 2010²⁶. Depuis la création de l'unité d'investigation spéciale, 34 rapports publics ont été publiés entre 2003 et 2013²⁷.

- La sensibilisation et la formation en droits de l'homme des autorités nationales, des FARDC et PNC, des associations locales ainsi que des Casques Bleus de la MONUSCO. En 2012, plus de 3 500 ONG et 50 policiers ont par exemple été sensibilisés sur les questions de violence sexuelle²⁸. La section travaille de même à diffuser les connaissances sur les lois adoptées sur le plan national, comme la loi de 2011 criminalisant la torture. En outre, en juin 2013, une formation en droits de l'homme et droit humanitaire est délivrée aux nouveaux Casques Bleus de la Brigade d'Intervention, dans le cadre du nouveau mandat faisant de la Mission une partie au conflit engagée dans des offensives contre les groupes armés. .
- La certification (« *screening* ») des FARDC dans le cadre de la politique de conditionnalité du soutien de la MONUSCO. Depuis le 1^{er} juillet 2010, une équipe « *profiling* » à Kinshasa rassemble des informations sur les plus grands auteurs de violations graves des droits de l'homme au sein des FARDC, en se concentrant en particulier sur les échelons et niveaux supérieurs²⁹. Sur la base de ces informations collectées par les sections de la MONUSCO, les Nations Unies et d'autres partenaires comme les ambassades ou les ONG, des profils sont établis dans une base de données compréhensive. Les officiers peuvent ainsi faire l'objet d'une classification (rouge, jaune ou verte) en fonction de leur historique de violations de droits de l'homme. Sur cette base, la section fait des recommandations à la hiérarchie (le « *senior management* ») de la mission dans le cadre des opérations conjointes et des bataillons pouvant être soutenus ou non. A plus long terme, la base de données est censée soutenir les efforts des autorités congolaises contre l'impunité. Au Sud-Kivu, des « *Civilian Monitoring Task Forces* » complètent l'action de *screening* en amont des opérations conjointes sur le terrain.
- L'accès à la justice et aux réparations. Cela comprend le soutien logistique aux institutions judiciaires, aux formations des magistrats organisées par le Conseil supérieur de la magistrature, ou aux cliniques juridiques orientant les victimes dans les mécanismes de justice et aux audiences foraines permettant une itinérance des magistrats dans les zones reculées³⁰. En 2012, 6 cliniques juridiques ont été organisées au Nord Kivu. UNJHRO a de même encadré les procès lors des audiences

²⁵ OHCHR, *Rapport sur des violations des droits de l'homme commises par des groupes armés au Masisi*, novembre 2012.

²⁶ OHCHR, *Rapport final sur les viols massifs dans le territoire de Walikale*, juillet 2011

²⁷ Les rapports publics sont disponibles sur le site de la MONUSCO, sur : <http://monusco.unmissions.org/Default.aspx?tabid=11243¤tpage=1&language=fr-FR> [consulté le 21 avril 2014]

²⁸ Entretien avec Elena Olusola Ikumapayi, UNJHRO, Goma, 25 juillet 2013.

²⁹ Il s'agit d'un projet conjoint MONUSCO/PNUD/OHCHR. En 2013, l'équipe comptait 4 chercheurs internationaux, 4 nationaux et un expert de base de données.

³⁰ Entretien avec Elena Olusola Ikumapayi, UNJHRO, Goma, 25 juillet 2013.

foraines organisées le 29 mars 2013 à Oicha, dans le Walikale (Nord Kivu). La section a soutenu financièrement les déplacements des magistrats et des plaidants, dans une zone largement inaccessible, et contribué à ce que 16 dossiers qui étaient en suspens soient ainsi traités.

- La coordination des actions contre la violence sexuelle et fondée sur le genre. La section assure la « co-coordination » du groupe de travail sur la lutte contre l'impunité avec la Division provinciale de la justice, et conduit de nombreuses sensibilisations en la matière.
- La protection individuelle. Des défenseurs de Droits de l'homme, des victimes et des témoins de violations de Droits de l'homme, des journalistes, des auditeurs militaires en danger ont ainsi pu être mis à l'abri ou évacués et pris en charge temporairement afin d'être soustraits à des menaces les ciblant personnellement. Au premier semestre 2013, 10 personnes ont ainsi bénéficié de mesures de protection au Nord Kivu, qu'il s'agisse de déplacement, d'aide financière pour une réinstallation ou des communications téléphoniques, ou de conseils³¹.
- La protection de la population civile en zone de conflit et d'opérations militaires est par ailleurs traitée plus généralement par les évaluations de protection et les analyses de risque conduites par la section. UNJHRO échange en outre régulièrement avec les assistants de liaison communautaire sur le terrain, et participe aux Equipes conjointes de protection avec les autres sections et à la formulation de recommandations pour la composante militaire³².

La section **Protection de l'Enfant** travaille sur les violations des droits des enfants dans le cadre du conflit armé, selon 4 axes thématiques³³ :

- Les « enfants associés aux groupes armés »³⁴, de la sortie des groupes armés à la réinsertion. Des missions de vérification (« *screening* ») sont organisées sur le terrain et les cas d'enfants enrôlés sont documentés au sein d'une base de données listant les recruteurs et les commandants concernés. La section se charge par ailleurs du plaidoyer auprès des groupes armés et des FARDC pour obtenir la sortie de ces enfants, qu'elle transfère ensuite à des Centres de transit et d'orientation partenaires de l'UNICEF pour des périodes de réinsertion allant jusqu'à trois mois. Ainsi, la section a procédé à des vérifications systématiques lors de l'intégration ponctuelle de

³¹ Entretien avec un officier de Droits de l'homme de la MONUSCO chargé de protection individuelle, Goma, 12 juillet 2013.

³² Dans le plan de travail avril 2012-mars 2013 de la section, la « protection des personnes en danger, y compris des Défenseurs des Droits de l'Homme, des victimes et témoins de violations de Droits de l'homme, et de la population civile en zone de conflit et d'opérations militaires » apparaît comme le quatrième accomplissement attendu (« *expected achievement* ») après le respect des Droits de l'Homme par le monitoring, les progrès contre l'impunité et le renforcement d'un système national de protection des Droits de l'Homme.

³³ Entretien avec Estelle-Emile Dade, Protection de l'Enfant, Goma, 2011.

³⁴ Cette dénomination inclut davantage de cas que les enfants soldats. Ainsi les enfants évoluant auprès des groupes armés, même s'ils ne sont pas directement des combattants, sont protégés.

groupes armés aux FARDC (de 2008 à 2011 notamment³⁵). En 2011, le processus de régimentation des FARDC a fait l'objet d'un *screening* général. Les opérations conjointes avec les militaires congolais sont aussi l'occasion de procéder à de telles vérifications, dans le cadre de la politique de conditionnalité du soutien de la MONUSCO à des unités respectant les droits de l'homme et le droit international humanitaire. Ainsi, 1250 enfants ont été sortis des groupes armés en 2010, dont 241 des FARDC. L'automatisme d'une telle surveillance a eu un effet notable, notamment auprès de l'armée nationale, désormais consciente de l'interdiction de compter des mineurs dans ses rangs. Au premier trimestre 2015, la MONUSCO se félicitait de ne compter aucun enfant soldat au sein des FARDC, alors qu'ils étaient 842 en 2009³⁶.

- Les enfants en conflit avec la loi. La section suit l'application de la loi de 10 janvier 2009 portant sur la protection de l'enfant et le traitement spécial qui doit lui être fait dans les procédures judiciaires.
- Les victimes d'exploitation sexuelle par les personnes en armes. Les cas sont documentés et transférés aux acteurs compétents pour un suivi médical et judiciaire.
- La lutte contre l'impunité. En coordination avec les autorités judiciaires congolaises, la section cherche ainsi à soutenir les arrestations, les poursuites et les procès des criminels de guerre.

Par ailleurs, le travail de sensibilisation est central. La section travaille notamment à sensibiliser ses partenaires sur les six graves violations définies dans la Résolution 1612 : le recrutement, la violence sexuelle, les attaques d'écoles et d'hôpitaux, les assassinats, les mutilations et le déni d'accès humanitaire. La sensibilisation auprès des bases de la MONUSCO est aussi prévue, afin de conseiller les Casques bleus sur l'accueil spécifique des enfants se présentant dans les bases militaires de la Mission.

La section **DDR/DDRRR** (Désarmement, Démobilisation, Réintégration et Désarmement, Démobilisation, Rapatriement, Réintégration et Réinstallation) détient quant à elle un mandat spécifique. Elle est chargée de recevoir les membres de groupes armés souhaitant se rendre et de les enregistrer dans un processus de sortie. Elle travaille ainsi à protéger ces anciens combattants revenant à la vie civile. Entre 2002 et juin 2013, 29 277 personnes liées à des groupes armés étrangers (16 477 combattants et 12 800 dépendants) ont été rapatriés dans leur pays d'origine par le biais de ce processus³⁷.

La section **Soutien à la Justice** contribue à la protection des civils par son soutien aux procédures judiciaires et aux victimes. La cellule d'appui aux poursuites (CAP) qui en

³⁵ Lors de l'intégration des Mai Mai Kifuafua en 2011 par exemple.

³⁶ Radio Okapi, « RDC: zéro enfant au sein des FARDC au premier semestre 2015 », 22 juillet 2015

³⁷ Voir les statistiques sur le site de la MONUSCO, disponibles sur : <http://monusco.unmissions.org/Default.aspx?tabid=10728&language=en-US> [consulté le 11 avril 2014]

dépend est tout particulièrement impliquée dans les enquêtes et l'assistance aux victimes³⁸. Cette cellule soutient la justice congolaise pour poursuivre les responsables de crimes graves, incluant les crimes de guerre, crimes contre l'humanité et crimes de violence sexuelle commis pendant et après le conflit. Les autorités de justice militaire congolaises peuvent requérir l'assistance des CAP lorsqu'ils initient une enquête ou des poursuites³⁹.

La section **Sécurité** suit de près la situation sécuritaire, notamment pour la protection des personnels de la MONUSCO et des humanitaires. Elle contribue par ses analyses à compléter la réflexion sur la protection des civils.

Enfin, le Bureau d'**Information Publique** de la Mission (PIO, « Public Information Office ») contribue au mandat général de protection des civils en améliorant la compréhension du mandat et des activités de la MONUSCO par un programme de sensibilisation publique⁴⁰. La communication se révèle en effet décisive dans le contexte d'une zone déchirée par le conflit où l'opération des Nations Unies a des moyens limités pour sécuriser la population. Par son éventail de publications telles que les *Echos de la MONUSCO*, la mobilisation des réseaux sociaux, la radio des Nations Unies, l'affichage aux portes des bases ou la dissémination de milliers de photos, PIO promeut ainsi les activités de la Mission, partage les informations sur la situation sécuritaire, politique et sociale dans le pays, et participe aux mécanismes de protection communautaires.

L'un des premiers objectifs est alors d'éviter toute désillusion et tout mécontentement pouvant entraîner l'hostilité de la population à l'égard de la Mission – et donc complexifier l'environnement d'action pour la protection. Les violentes émeutes contre les Nations Unies à Kinshasa en 2004, à Bunia en 2012 ou à Goma en 2013 en sont des exemples éloquentes. De telles manifestations avaient alors eu un impact indirect sur la mise en œuvre de la protection des civils, par la violence des événements, l'évacuation des personnels des Nations unies mettant en œuvre la protection et se voyant ainsi empêchés de travailler, ou le gain de temps et de marge de manœuvre pour les entrepreneurs de violence dans un environnement déstabilisé. La communication constitue donc une part des activités de protection pour PIO.

³⁸ MONUSCO, Rule of Law Unit, *Standard Operating Procedures, Prosecution Support Cells : Operations and Investigations Procedures*. ROL/SOP/2011.01

³⁹ *Protocole d'accord entre la MONUSCO et le Gouvernement de la RDC représenté par le Ministère de la défense nationale et des anciens combattants concernant la mise en place des cellules d'appui aux poursuites judiciaires*, 9 p. La section ne peut initier ou entreprendre une enquête par elle-même mais offre le soutien de ses experts pour renforcer la justice militaire congolaise. Les équipes peuvent délivrer des formations aux standards et principes reconnus internationalement (portant sur les arrestations, les mandats d'arrêt, les périodes de détention, la garantie d'accès à un conseil légal, la sécurisation des scènes de crime ou la collecte des preuves). Les équipes sont composées d'un conseiller procureur militaire, d'un conseiller des affaires judiciaires, de deux conseillers policiers militaires et de deux conseillers policiers internationaux et interagissent avec le Ministère de la Défense, de la Haute Cour Militaire, de l'Auditorat Général, de la Cour militaire et Cour Militaire Opérationnelle, des Auditorats militaires, ou encore du Tribunal Militaire de Garnison.

⁴⁰ Dans la Résolution 2147 du 28 mars 2014, le Conseil de Sécurité « Engage la MONUSCO à renforcer le dialogue avec la population civile afin de mieux faire connaître et comprendre son mandat et ses activités grâce à un programme d'information approfondi ».

Par une stratégie de communication active, l'objectif est de gérer les attentes de la population en expliquant les limites du mandat et la portée des actions de la MONUSCO. A l'été 2013, un Centre d'Information Presse a par exemple été créé à l'intérieur du HQ de la MONUSCO, permettant aux journalistes congolais de venir s'informer auprès de la Mission et de développer une relation plus étroite avec ses représentants. Cette initiative a fait suite à la vague d'hostilité contre la MONUSCO au Nord Kivu en juillet et août 2013, lors de laquelle la société civile elle-même a appelé la population à retirer son soutien à la MONUSCO. Les manifestants reprochaient alors aux Nations Unis la passivité et les délais pris par la Brigade d'Intervention dans les opérations contre les groupes armés, et exigèrent l'annonce du début des offensives par la Mission. Un tel événement a alors révélé les défis liés aux carences de communication⁴¹. Une très subtile stratégie de communication, proche du concept de « *gagner le cœur et les esprits* », et un programme dit d'« *outreach* » sont alors cruciaux dans la poursuite du mandat de protection et de sécurisation.

Par la circulation d'informations, PIO contribue par ailleurs à la gestion sociale des frustrations et des conflits locaux, et agit donc en prévention pour la protection des civils. Radio Okapi, couvrant près de 80% du territoire congolais et étant suivie de près par 9 millions d'auditeurs, a notamment un grand impact dans les provinces. Représentant un véritable podium leur permettant de discuter des problèmes populaires, Radio Okapi permet de canaliser les tensions par une tribune ouverte. Elle ouvre la voix aux populations locales afin qu'elles puissent s'exprimer publiquement, et permet d'éviter les frustrations par un dialogue social et collectif par les médias⁴². Radio Okapi permet également de diffuser à grande échelle les informations sur le processus de paix, les élections, le désarmement des groupes armés, les accords d'intégration, la nouvelle constitution ou les nouvelles lois congolaises pour la société civile.

De même, la diffusion des actions de la MONUSCO telles que la lutte contre l'impunité, les investigations de droits de l'homme ou les déploiements militaires, contribuent à l'effet dissuasif global au sein des groupes armés et potentiels criminels. Le témoignage d'Abdallah Wafi, Représentant spécial adjoint pour l'Etat de droit, s'adressant aux personnels de la MONUSCO à Entebbe, illustre l'importance de la publicisation des actions de droits de l'homme. Selon Wafi, les éléments du M23 se seraient astreints à une grande retenue pour défendre leur image de protecteurs des populations et de groupe d'opposition politique légitime pouvant travailler avec la communauté internationale. Les nombreux communiqués du M23 allaient en effet dans ce sens dès le début de la rébellion, appelant à coordonner leur action avec la MONUSCO pour protéger la population, ou se défendant de violer les droits de l'homme dans les régions qu'ils occupaient. A Goma,

⁴¹ La Mission a en effet dû arbitrer entre stratégie militaire consistant à préserver le secret des opérations pour ménager un certain effet de surprise envers les rebelles d'une part, et le fait de répondre aux attentes de la population en l'avisant des actions contre les groupes armés d'autre part. Le dilemme reste le même, comme on l'a expliqué au chapitre précédent, sur les règles d'engagement : la Mission garde celles-ci confidentielles afin de préserver sa capacité de dissuasion, ne pouvant révéler aux groupes armés sa stratégie d'intervention et les limites de l'usage de la force armée auxquelles elle est astreinte.

⁴² Entretien Alexandre Essome, Responsable du Bureau de l'Information Publique, Goma, 2011.

certaines éléments du M23 seraient intervenus auprès d'un des miliciens pour le dissuader d'assassiner un juge, préférant « ne pas avoir de problèmes avec les droits de l'homme »⁴³.

Enfin, en précisant les outils de protection, PIO travaille à une meilleure coopération entre les populations et les Casques bleus. La MONUSCO a ainsi publié une brochure intitulée « La protection de la MONUSCO en faveur de la population » expliquant : « La MONUSCO travaille avec le Gouvernement de la République démocratique du Congo afin de mieux vous protéger et protéger votre collectivité (communauté) contre des forces rebelles et groupes armés violents. Cette brochure explique les nombreuses façons dont la MONUSCO effectue ce travail de protection. La brochure explique également comment vous pouvez améliorer votre propre sécurité et comment contacter la MONUSCO en cas d'urgence. » Encourageant les populations à partager des informations pour améliorer leur sécurité⁴⁴, et à désigner « des membres de confiance de (chaque) communauté pour être des points focaux de la MONUSCO en matière de sécurité », la MONUSCO s'engage à travailler avec les communautés afin de « préparer un plan de sécurité ». « Cela nous permettra de mieux comprendre vos besoins et d'aider vos forces de sécurité nationales à assumer leur responsabilité de vous garder vous et vos familles à l'abri du danger. » Ainsi PIO contribue à diffuser auprès des communautés l'existence des mécanismes de protection : « Il faut qu'on leur explique qu'ils peuvent nous appeler, civils ou militaires (...) Tout ce qui existe devrait être vulgarisé auprès des populations » insiste Alexandre Essome⁴⁵.

La composante de police

La section UNPOL (police des Nations Unies) est chargée de soutenir la Police Nationale Congolaise (PNC), par son soutien aux enquêtes préliminaires, ses formations et son renforcement des capacités. Si les UNPOL n'ont pas de mandat exécutif en tant que tel pour faire respecter l'ordre public, ils contribuent à soutenir la PNC dans l'entreprise de protection des civils. Ils conduisent ainsi des patrouilles conjointes avec la PNC, y compris dans les camps de déplacés, délivrent des formations de courtes ou de longue durée, générales ou spécialisées (comme sur les techniques d'investigations en matière de violence sexuelle), participent aux missions d'évaluations sur le terrain et aux Equipes de protection conjointes. Dans le cas spécifique des viols de Walikale en 2010, UNPOL a contribué au projet Luvungi avec le PNUD pour déployer temporairement 100 policiers à Luvungi pendant 3 mois et améliorer ainsi la sécurité dans la zone. Les UNPOL visitent également les commissariats et les cachots pour la vérification des conditions physiques et légales des personnes arrêtées et détenues, contribuant ainsi à la protection des civils par la limitation des abus de la part de la

⁴³ Déclaration du DSRSG à Entebbe, Réunion des personnels évacués, novembre 2012

⁴⁴ Le document précise : « la MONUSCO ne dispose pas d'assez de troupes pour placer des Casques bleus dans chaque village, mais les informations que vous recueillez et partagez avec la MONUSCO peuvent améliorer notre capacité à vous aider lorsque votre sécurité est menacée ». Voir des extraits de la brochure en Annexe 13.

⁴⁵ Entretien avec Alexandre Essome, Information publique, MONUSCO, Goma, 5 octobre 2011.

police⁴⁶. En coopération avec EUPOL, la Mission de police de l'Union européenne, UNPOL a également contribué au projet de Police d'Intervention Rapide de 6 bataillons de 500 policiers.

Les FPU (Formed Police Units/Unités de Police Constituées) peuvent quant à elles contribuer au contrôle de foule et à la sécurisation de certaines zones comme les camps de déplacés. « les FPU peuvent être utilisés, comme peuvent l'être les unités militaires, pour fournir un périmètre de sécurité dans des camps contre des menaces organisées externe de nature criminelle plus que militaires (par exemple, des raids) (...). La police des Nations Unies peut être autorisée à utiliser la force pro-activement contre des menaces imminentes, et même à détenir de telles personnes pour une courte durée »⁴⁷. Par leurs activités, ils contribuent à développer une culture de présence policière et à rétablir la confiance des populations envers un tel service, « par leur présence ou leurs patrouilles, en collaborant avec les groupes de vigilance du voisinage, et en établissant des numéros de téléphones d'urgence qui permettent aux citoyens moyens de réclamer une présence policière. Développer une culture de réaction à de tels appels est une étape critique dans la transformation d'un service de police, dans les faits et dans les perceptions publiques, d'un protecteur de l'Etat à un protecteur de la population »⁴⁸. En théorie, des tactiques coercitives peuvent être utilisées pour répondre à des menaces de violence physique imminente, même si dans la pratique l'engagement de ces forces policières ne va pas si loin⁴⁹.

La composante militaire

Enfin, la **Brigade** au niveau provincial a le rôle le plus évident et direct dans la protection physique des populations. Au sein de l'Etat-major, le G2 (information militaire), le G3 (planification des opérations), le G5 (Logistique) et le G6 (Cimic) sont au cœur de la mise en œuvre de la protection, et demeurent les principaux interlocuteurs des civils de la Mission dans le travail compréhensif de protection. Les militaires sont à l'écoute des civils pour décider des déploiements et des priorités, et pour soutenir les missions de protection. Les opérations militaires de ses troupes régulières et des forces spéciales incluent le déploiement

⁴⁶ Les UNPOL contrôlent ainsi la qualification des infractions concernant les personnes arrêtées, les arrestations arbitraires, la séparation des femmes et des mineurs dans les lieux de détention, et les délais maximaux de détention en l'attente de jugement.

⁴⁷ Durch et Giffen, *Ibid.* « FPU can be used, as can military units, to provide perimeter security for camps against organized external threats of a criminal rather than military nature (e.g., raiding parties) (...) UN police can be authorized to use force pro-actively against imminent threats and even to detain such persons briefly ».

⁴⁸ *Ibid.* « by presence or patrolling, by collaborating with neighborhood watch groups, and by establishing emergency call numbers that empower average citizens to summon police presence. Developing a culture of response to such calls is a critical step in transforming a police service, in fact and in public perception, from a protector of the state to a protector of the people ».

⁴⁹ *Ibid.* : « directives on use of force (including coercive tactics, less-lethal weapons, temporary detention, and use of firearms, in extremis) must include authorization to respond to imminent physical threats ».

des bases, les patrouilles, les reconnaissances aériennes, les escortes, ou les opérations offensives contre les groupes armés. La Brigade est également en liaison avec les FARDC et travaille étroitement avec eux, par des activités de plaidoyer, les opérations conjointes et le soutien logistique. En 2012, trois forces spéciales opéraient à l'Est du Congo : les Egyptiens, les Guatémaltèques et les Jordaniens. Depuis 2013, une Brigade d'intervention (FIB, « *Force Intervention Brigade* ») a été spécialement déployée pour désarmer et neutraliser les groupes armés. Après l'instauration d'une zone de sécurité entre Goma et Sake, la FIB a ainsi été engagée dans des opérations offensives, aériennes et terrestres contre le M23 en août 2013 pour déloger le groupe rebelle des environs de Goma, dans une optique de protection des civils.

2) Les mécanismes de coordination et de collecte d'information

Dans ce contexte où de multiples acteurs participent à la mise en œuvre du mandat de protection, la coordination est essentielle. Plusieurs mécanismes existent pour partager les informations et définir une stratégie d'ensemble pour une efficacité maximale. Des réunions de coordination sont organisées régulièrement : le SMT (« *Senior Management Team* »), l'IASMT (« *Integrated Area Security Management Team* »), le SMGP (« *Senior Management Group on Protection* »), le PWG (« *Protection Working Group* ») ou le Cluster Protection en sont les exemples principaux. A l'exception du PWG, ultime lieu de consultation de haut niveau pour définir la stratégie de protection de la MONUSCO, ces réunions ont lieu au niveau local (à Goma par exemple pour le Nord Kivu, à Bukavu pour le Sud Kivu et à Bunia pour l'Ituri) et national (à Kinshasa au niveau du leadership de la mission)

Le SMT se réunit deux fois par semaine, pour que les chefs des sections civiles et militaires de la MONUSCO puissent faire le point en présence du chef de bureau. Pendant environ une heure, chacun prendra quelques minutes pour exposer les activités de sa section qui ont eu lieu la semaine précédente et la semaine à venir. Les questions de protection sont bien évidemment abordées comme les autres sujets couverts par le mandat. C'est ainsi dans cette enceinte que les informations sur les massacres de Remeka et Katoyi, les dommages collatéraux des combats à Kitchanga ou l'avancée du M23 sont discutés, ainsi que les dispositions prises par chaque section.

L'IASMT se réunit une fois par semaine en temps ordinaire pour permettre aux différentes sections de la MONUSCO et agences des Nations unies d'échanger sur les questions de sécurité – et donc indirectement de protection. C'est dans une telle enceinte que sera discuté la probabilité d'une attaque du M23 sur Goma, les mesures à établir et le plan de contingence en cas de menace, les couvre-feux et les lieux prohibés pour le personnel des Nations unies, ou l'éminence de l'éruption du volcan Nyiragongo menaçant Goma, entre autres.

Le **SMGP** réunit deux fois par mois la Force, les section substantives et les humanitaires, pour se concentrer exclusivement sur les questions de protection et la planification de la stratégie de réponse⁵⁰. Y sont notamment abordées les missions JPT (« *Joint Protection Team* ») et JAM (« *Joint Assessment Mission* ») qui ont été conduites, leurs recommandations et leur suivi, et les urgences à traiter. Les opérations conjointes MONUSCO/FARDC y sont également décidées. Plus généralement, il s'agit d'un forum pour intégrer la protection dans la planification et améliorer la capacité à répondre rapidement aux menaces pesant sur les civils et aux attaques. Le SMGP adopte les recommandations des missions et fixe des plans d'action. La section logistique (« LOGOPS ») y assiste également pour coordonner la faisabilité des activités. Comme l'explique Hiroute Guebre-Selassie, chef de bureau à Goma jusqu'en 2013 : « Le SMGP est le lieu de l'harmonisation. Les civils auront déjà consulté leurs partenaires locaux pour fixer les priorités. Et les militaires mettent en œuvre. (...) On prend des décisions par consensus. Et ce qui dicte, ce sont les ressources, les capacités de *supply*... »⁵¹.

Le **Protection Working Group** convoque le *senior management* de la MONUSCO à Kinshasa (et à la différence du SMGP, sans les humanitaires) pour définir la stratégie de la Mission en matière de protection. Il fournit des conseils techniques et des recommandations, et agit comme secrétariat du SMGP, en facilitant la mise en œuvre des efforts de protection.

Le **Cluster Protection** réunit tous les 15 jours les acteurs humanitaires et invite la MONUSCO pour coordonner la réponse humanitaire en termes de protection. Les représentants de la MONUSCO (généralement des représentants des Affaires civiles, Droits de l'Homme ou Protection de l'Enfant ou l'officier chargé des relations civilo-militaires) transmettent de façon succincte les conclusions des missions menées et prennent note des recommandations des humanitaires. Le Cluster est coordonné par le HCR⁵².

Le **Groupe de conseil humanitaire** (HAG, Humanitarian Advisory Group) se réunit également à Kinshasa et est coordonné par OCHA. Un dialogue régulier y est également conduit avec les ONG sur les problèmes de protection.

⁵⁰ Le SMGPP et la Matrice de protection existent uniquement dans les 3 provinces à l'Est du Congo : le Nord Kivu, le Sud Kivu et l'Ituri.

⁵¹ Entretien avec Hiroute Guebre-Selassie, Cheffe du Bureau de la MONUSCO au Nord Kivu, Goma, 12 octobre 2011. NB : « supply » est la section d'approvisionnement de la Mission.

⁵² Le Cluster a été mis en place après que le Comité politique des Nations unies, présidé par le Secrétaire Général, a chargé la MONUC et le HCR d'élaborer une stratégie globale. Le Bureau conjoint aux droits de l'homme, le HCR et UNICEF, ayant chacun un mandat de protection, mais des domaines de compétence propres, ont été impliqués.

L'hyper-imprégnation de la protection des civils au sein de la Mission de maintien de la paix au Congo est ainsi évidente. La composante militaire et toutes les sections substantives de la composante civile y contribuent, et les partenaires humanitaires sont impliqués dans les réflexions portant sur la protection. Une telle prise en compte de la protection des civils, diffuse dans le mandat de chaque unité de la MONUSCO, se traduit dans les pratiques par une hyperactivité manifeste du personnel onusien en la matière.

B - Les innovations civiles spécifiques pour la protection des civils

Cette « hyper-imprégnation » de la protection des civils au sein de toutes les composantes de la Mission se traduit en effet par une « hyperactivité » patente sur le terrain. De fait, la MONUC/MONUSCO est souvent citée comme la mission la plus innovatrice et prolifique en matière de mise en place d'outils de protection.

Néanmoins, l'engagement de la Mission et le développement d'outils innovants pour mieux protéger les civils ont été l'objet de longs processus, et la MONUC a largement été critiquée pour ses insuffisances à l'égard de son mandat de protection⁵³. Ce sont précisément les échecs de la Mission en matière de protection, d'une part, et le jeu de dialogue entre les civils et les militaires de la MONUC, d'autre part, qui ont été des plus fructueux, produisant des outils et mécanismes divers pour améliorer la protection des civils. Cet état de fait résulte en réalité d'une implication et d'un engagement progressifs des civils de la Mission dans la poursuite de cette tâche. Comme l'explique la responsable du bureau Nord Kivu de l'opération : « Les Nations Unies, c'est trois piliers : les militaires, les sections substantives, et le *mission support* [sections logistiques et administratives pour le soutien à la Mission, ndla]. S'il n'y a pas de cohésion entre les trois, on peut toujours trouver des règles qui freinent. Donc il était important d'avoir un investissement avec les militaires »⁵⁴. La composante civile a alors été en tête de la réflexion, de l'orientation et de la création d'outils de protection après les critiques d'inaction visant les Casques bleus de la Mission. En les convainquant de travailler étroitement avec les civils, en leur rappelant les risques de complicité de crimes de guerre si rien n'est amélioré⁵⁵, les civils de la MONUC se sont ainsi posés en « entrepreneurs de pratique » auprès des militaires. Comme le note avec justesse un représentant du Ministère de la Défense français : « *La protection c'est un truc de civils, ce n'est pas un truc de militaires* »⁵⁶.

⁵³ La MONUSCO a notamment été incapable d'empêcher les représailles à Kisangani en 2003, les massacres de Kiwanja en 2008 ou les viols massifs de Luvungi en 2010.

⁵⁴ Entretien avec Hiroute Guebre-Selassie, Goma, 2011.

⁵⁵ Confiant que les militaires n'acceptaient que difficilement de travailler étroitement avec les civils, Leïla Zerrougui, DSRSG de la MONUSCO, rappelle comment les Casques bleus ont été convaincus par l'argument selon lequel leur inaction pouvait les rendre complices de crimes de guerre.

⁵⁶ Entretien avec un représentant du Ministère de la Défense, 2011.

Nous nous concentrerons alors ici sur le développement et l'état des lieux final, en 2015, de ce qui existe en matière d'outils de protection. Ce développement s'est fait dans trois directions :

1) l'amélioration de la **communication entre humanitaires et militaires**, avec la « matrice de protection »

2) l'amélioration de l'échange d'analyse **entre civils et militaires de la MONUSCO**, avec les « Equipes de protection conjointes » (JPT)

3) l'amélioration du dialogue **entre la population et la MONUSCO**, avec les « Assistants de Liaison Communautaire » (CLA) et les Réseaux d'Alerte communautaire (« CAN »).

1) L'origine des outils et mécanismes de protection: les échecs de la Mission

« Le maintien de la paix s'est construit à partir d'échecs. En fait, au Rwanda, on avait que deux ans d'expérience de peacekeeping »⁵⁷. En effet, si après le Rwanda et Srebrenica les Nations unies se sont engagées dans le développement de nouvelles orientations pour améliorer la protection des civils, c'est en se heurtant aux échecs locaux de protection, sur le terrain, que la MONUC a pu améliorer ses pratiques. « Les catalyseurs ont été les crises », confirme Edem Blege, Responsable de la section Affaires civiles au Nord Kivu jusqu'en 2008. « On a eu de la chance parce qu'on a eu des échecs ». La numéro 2 de la MONUSCO tient le même discours : « Il y a eu deux incidents qui ont déterminé l'évolution de la protection des civils et le développement des capacités de protection : Kiwanja, par le CNDP, et Walikale, par les FDLR et Cheka (...) Nous essayons d'éviter de nous retrouver dans une situation où on était là et on a rien fait »⁵⁸. Les innovations se sont ainsi concentrées sur l'amélioration de l'information, afin de permettre aux Casques bleus d'être prévenu et de se déployer au plus tôt, le plus en amont possible des crises.

2) Les « matrices de protection » en 2006

a) L'origine des matrices de protection

Selon Edem Blege, les opérations conjointes lancées contre les FDLR ont conduit à s'interroger davantage sur des outils de protection. Protéger les populations pendant les opérations conjointes, et faciliter l'accès humanitaires aux civils rendus vulnérables par ces opérations constituaient alors de véritables défis. « On voulait un outil pour nous aider à

⁵⁷ Entretien avec Alexandra Novosseloff, Paris, 22 avril 2011. A noter que DPKO a été créé en 1992.

⁵⁸ Entretien avec Leila Zerrougui, DSRSG de la MONUSCO, Kinshasa, 2011.

protéger les populations physiquement en sachant où étaient les opérations militaires importantes, et où étaient les opérations humanitaires »⁵⁹.

En 2006, Ross Mountain, ancien humanitaire, à la fois DSRSG de la MONUC et Résident coordinateur du PNUD, et le général Gaye, Commandant de la Force depuis 2005, s'accordent sur l'importance de l'association des civils aux problèmes de protection. Le Général Gaye reconnaît volontiers que les militaires ne peuvent répondre à tous les besoins en la matière sans assistance. Leur vision commune facilite la création d'un outil de protection favorisant la coordination entre humanitaires d'une part et militaires de la MONUC d'autre part : la matrice de protection.

Le développement de la matrice s'est fait alors qu'en parallèle, les ONG faisaient beaucoup de plaidoyer critique contre la MONUC. Les Affaires civiles de la MONUC ont par conséquent cherché à faire prendre en compte les priorités humanitaires dans la planification militaire de la Mission, et ont plaidé pour que les sections civiles substantielles soient consultées afin de mieux analyser les scénarios et les risques en matière de sécurité. Incitant les ONG à soutenir la MONUC dans la recherche de méthodes de travail concrètes entre militaires et humanitaires, CAS a permis une telle liaison, permettant que les besoins des humanitaires soient entendus et traités en fonction des capacités de la force. Les « matrices de protection » sont ainsi créées, et présentées au Cluster, à L'Equipe-pays des Nations Unies (UNCT) et aux ONG⁶⁰. CAS a ainsi suggéré aux humanitaires de nourrir cette matrice : « plutôt que de le mettre dans la presse, on a dit aux humanitaires de le mettre dans le tableau de la matrice »⁶¹.

Les matrices de protection listent les différentes zones, classifiées par niveau de préoccupation en matière de protection en fonction de critères divers fondés sur la présence des humanitaires, les mouvements de population, la présence de l'Etat et des groupes armés, etc. « A Goma, on a jugé qu'il fallait un système d'alerte basé sur des analyses des risques, des menaces et des probabilités, par une analyse du contexte qualitative. Il s'agissait de voir que telle ou telle population était plus vulnérable, qu'il y avait plus d'incidents dans le village A que dans le village B, et de mettre par conséquent les troupes en A »⁶². La liste des villages à protéger, fruit des discussions entre militaires et humanitaires, différencie ainsi les « must-protect areas », « should-protect areas » et « could-protect areas », selon le niveau de priorité de la situation sécuritaire exigeant le déploiement de troupes de la MONUC.

⁵⁹ Entretien avec Edem Blege, ancien chef des Affaires civiles de la MONUSCO au Nord Kivu, New York, 2011.

⁶⁰ Entretien avec Baptiste Martin, Kinshasa, 2011.

⁶¹ Entretien avec Laurent Guepin, Affaires civiles, Kinshasa, 21 octobre 2011

⁶² Entretien avec Edem Blege, New York, 2011.

b) Le fonctionnement des matrices

Les humanitaires et la MONUC ont de fait commencé à se rencontrer régulièrement pour mettre à jour la matrice de protection, dans le cadre du SMGP⁶³ et d'autres enceintes. Certains représentants du Cluster protection, la section Affaires civiles et la Brigade de la MONUSCO se rencontrent notamment au « *Protection Priority Meeting* » pour y établir la matrice. Les humanitaires partagent leur identification des zones à risque selon leur analyse et proposent les zones qui requerraient la présence d'un COB ou TOB de la Mission. Les Affaires civiles de la MONUSCO corroborent ou discutent les suggestions des humanitaires, apportant le point de vue des civils de la Mission de maintien de la paix. La Brigade explique ensuite ce qu'elle envisage en fonction de ses moyens et confirme les déploiements possibles de son côté. La matrice est finalement présentée au SMGPP qui valide la Matrice. Ouvrir une base peut ensuite prendre jusqu'à 6 mois : il faut procéder aux reconnaissances aériennes, dégager les routes ou une zone pour l'hélicoptère, prévoir entre autres le ravitaillement, les munitions et la logistique.

Les premiers développements de la matrice ont connu une certaine incertitude sur la définition des zones à protéger. La manière de définir les « *must-protect zones* » était d'ailleurs décentralisée, et donc différente selon les provinces. Au Sud Kivu, un système de score est utilisé, alors qu'au Nord Kivu ou en Province Orientale, les listes de zone se décident par commentaire qualitatif et discussion consensuelle⁶⁴. Un débat a aussi émergé sur ce qui était désigné par « *must-protect* » area », qu'il s'agisse d'un village, d'une localité, d'un territoire, d'un groupement, d'une chefferie, ou d'un axe. La MONUC a progressivement demandé aux humanitaires de préférer les zones aux axes et aux villages, ce afin de recouper les déploiements en fonction des zones occupées par les groupes armés⁶⁵.

Les humanitaires et la MONUSCO mettent en commun leur analyse sur les besoins de protection et s'accordent sur une liste de zones, donc, selon le niveau de priorité d'un déploiement des Casques bleus :

- les « *must-protect areas* » constituent les endroits où la MONUSCO doit impérativement se déployer pour assurer la protection des populations ;

⁶³ Les agences humanitaires des Nations unies, telles que OCHA et le HCR, sont en première ligne dans ce forum, transmettant le message aux autres organisations humanitaires. Le HCR s'est d'ailleurs vu confier le rôle de représentant de la communauté humanitaire, recueillant la voix des différentes organisations et co-gérant la matrice avec la Mission. Au Nord Kivu, la MONUSCO a gardé la gestion de la Matrice, contrairement au Sud Kivu où le HCR en a pris la responsabilité. Au Nord Kivu, CAS convoque la réunion à laquelle la brigade participe en même temps que les humanitaires, alors qu'au Sud Kivu, la réunion a lieu entre les humanitaires et les affaires civiles uniquement, pour être plus tard relayée à la Brigade. Entretien avec Sadio Kante, Affaires civiles MONUSCO, Goma, 12 octobre 2011.

⁶⁴ Entretien avec Adriani Wahjanto, UNHCR, Kinshasa, 24 octobre 2011

⁶⁵ Entretien avec Baptiste Martin et Adriani Wahjanto, Kinshasa, 24 octobre 2011.

- les « *should-protect areas* » désignent les zones où la MONUSCO devrait se déployer, en fonction des capacités et des moyens dont elle dispose ;
- les « *could-protect areas* » sont les zones où la MONUSCO peut envisager de se rendre pour protéger les populations, dans le cas où des moyens additionnels sont disponibles, notamment par l'envoi de patrouilles.

La Matrice de protection a notamment été utile pendant les opérations entre les FARDC et le CNDP. Selon Laurent Guepin, une Task force se réunissait chaque jour autour du SRSR, anticipant sur 3 jours ou sur une semaine les mouvements de population liés aux opérations, et adaptant la matrice en conséquence. En 2013 au Nord Kivu, la réunion sur la matrice de protection avait lieu une fois par mois⁶⁶.

Les nombreuses personnes qui ont été interrogées sur la Matrice sont unanimes : celle-ci constitue un véritable pilote et offre un cadre unique de discussion entre humanitaires et peacekeepers, ouvert et non confrontationnel. Pour le conseiller protection de la MONUSCO, la grande valeur de ce dispositif est de recueillir une analyse humanitaire sur les besoins de protection, aidant la force à décider de son déploiement sur la base de l'identification des zones où les humanitaires sont prêts à aller assister les populations⁶⁷. Selon la représentante du HCR gérant le Cluster Protection et représentant les humanitaires à Kinshasa, Adriani Wahjanto, la matrice est un véritable succès : « il ne faut pas plaider, c'est une vraie collaboration. Les humanitaires peuvent comprendre les limitations de la force et la force peut comprendre les besoins des humanitaires. On a désormais une meilleure façon de travailler basée sur un débat transparent ». Pour la grande majorité en effet, les zones recommandées sont prises en compte et font l'objet d'un déploiement.

c) Les défis de la matrice

Les défis sont cependant réels lorsqu'il s'agit d'harmoniser les vues des ONG et agences humanitaires et celles d'une mission de maintien de la paix. « Les ONG font des recommandations à la MONUSCO, pour qu'elle se déploie. La force pose des questions concrètes : pour combien de temps ? Pour quoi faire ? Quels sont les critères de réussite de la mission ? Comment et quand se retirer ? Car leur hantise, aux militaires, c'est de

⁶⁶ « La matrice est revue tous les mois. Ce n'est pas rigide. C'est très dynamique ». Entretien avec Hiroute Guebre-Selassie, Goma, 2011. Selon un rapport d'Oxfam, les acteurs au Nord Kivu reconnaissent l'utilité de la matrice, considérée comme un forum clef entre humanitaires et MONUSCO, et son impact sur les déploiements de la MONUSCO. Ce n'était cependant pas le cas en Province Orientale où l'usage de la matrice était moins régulier – et où la redynamisation de l'outil a été faite après 2011. Vance Culbert, « Protection Cluster Co-Facilitation in the Democratic Republic of the Congo : Lessons Learned for Oxfam's Protection Cluster Support Project », juin 2011, disponible sur : http://www.disasterriskreduction.net/fileadmin/user_upload/drought/docs/Oxfam%20DRC%20protection%20cluster%20eval%20-%20lessons%20learned.pdf [consulté le 1^{er} septembre 2014]

⁶⁷ Entretien avec Baptiste Martin, Conseiller Protection MONUSCO, Kinshasa, 19 octobre 2011.

s'enliser (...) Pour eux un déploiement c'est un projet, avec un objectif, une durée, des moyens logistiques. Mais quand les militaires vont aux réunions des humanitaires, ils planent un peu... et ils détestent qu'on leur dise ce qu'ils doivent faire. On n'a pas à leur dire comment mettre les moyens. Les humanitaires doivent aider à comprendre les menaces et les risques. C'est pareil dans l'autre sens : les humanitaires le prendraient aussi mal que des militaires viennent leur dire de faire telle distribution alimentaire de telle façon... »⁶⁸. Selon les discussions engagées avec les humanitaires et le personnel de la Mission, l'apprentissage et l'acculturation ont en effet été des processus importants, et le nouveau mécanisme a été l'objet d'ajustements nombreux.

Les difficultés sont certes plus sensibles lorsque des crises émergent soudainement et que des décisions doivent être faites sur la réallocation des ressources. Ainsi, dans le Bas-Uélé, les attaques de la LRA et des Mbororos ont été suivies d'une longue discussion sur la création d'une base dans la région du Bas-Uélé entre humanitaires et Casques bleus. Selon l'aveu même d'une humanitaire, les discussions ont pris un an et demi avant le déploiement d'une base, et ce malgré l'esprit d'ouverture de la MONUC sur la question. Celle-ci explique ainsi que les humanitaires sont plus volontiers enclins à dire à la MONUSCO où ajouter des bases sans pour autant se compromettre sur les questions de retrait d'autres bases. La MONUSCO avait en effet demandé aux humanitaires où retirer des troupes pour sécuriser le Bas-Uélé. « Mais les humanitaires ont refusé de prendre position sur la question, arguant que ce n'était pas leur travail et qu'ils donnaient seulement des informations pertinentes sur les besoins, pas sur la gestion militaire »⁶⁹. En effet, l'un des principaux défis a notamment été d'éviter d'établir une liste de dizaines ou de centaines de zones à protéger sans aucun regard sur les capacités disponibles. « Avant, il y avait une tendance chez les humanitaires à recommander des bases partout », rappelle un officier des Affaires civiles à Goma⁷⁰. Sur ce plan, le dialogue entre militaires et humanitaires peut alors se révéler compliqué. Comme l'explique un officier des affaires civiles de la mission en 2011 : « Nous sommes au maximum des capacités. Si une nouvelle localité est identifiée comme à risque et incluse comme nouvelle must-protect zone, la fermeture d'une base est requise ailleurs pour le transfert de capacités. C'est une responsabilité. Ça n'arrive pratiquement pas de fermer pour ouvrir ailleurs. »⁷¹. Dans une position de demandeur et de conseiller, les humanitaires ont en effet quelque réticence à aller au delà des simples recommandations de déploiement, pour passer aux recommandations de retrait : « Les humanitaires ne veulent pas fermer des bases pour en ouvrir d'autres. Mais le Force Commander n'a pas de capacités illimitées, il veut savoir laquelle autre fermer... ». Des évolutions ont néanmoins été sensibles, témoignant de la reconnaissance croissante des limitations mutuelles entre humanitaires et militaires et du développement de recommandations de plus en plus réalistes. Ainsi, selon le calcul classique

⁶⁸ Entretien avec un représentant de la MONUSCO, anonyme, 2011.

⁶⁹ Entretien avec Adriani Wahjanto, Kinshasa, 24 octobre 2011.

⁷⁰ Entretien avec Sadio Kante, CAS MONUSCO, Goma, 12 octobre 2011.

⁷¹ *Ibid.*

de la Mission, une brigade est composée de 4 bataillons, qui pour chacun d'entre eux peuvent potentiellement déployer 4 COB. 16 bases permanentes sont donc possibles par province – et idéalement devraient correspondre aux « must protect areas ». Au Sud-Kivu, 17 must-protect areas étaient listées en juin 2011 – et 16 étaient couvertes par la Force⁷². Au Nord Kivu, l'expansion de la Force a été extrême vu le nombre de zones à protéger, avec jusqu'à 33 bases dispersées dans la province.

Des défis en interne, sur le plan institutionnel, ont néanmoins émergé sur d'autres plans. New York s'est inquiété de voir les humanitaires donner les priorités à la Mission, estimant que c'était aux sections civiles de la MONUC de le faire. Défendue par les responsables de la MONUC, la prise en considération des « inputs humanitaires » s'est néanmoins révélée cruciale, dans le cadre d'une vision holistique de la protection. La particularité du développement d'un tel outil de protection réside ainsi dans son origine pratique : les personnels du terrain, et non les décideurs de New York, ont pris l'initiative de mettre en place des mécanismes, de façon *ad hoc*, pour améliorer la mise en œuvre de la protection. Il s'agit là d'une véritable évolution « bottom-up », du bas vers le haut, qui a été ensuite avalisée au niveau du siège. L'étude de DPKO/OCHA sur la protection des civils cite notamment le mécanisme comme une bonne pratique à développer⁷³.

Les critères pris en compte pour la création des différentes listes de zones à protéger restent par ailleurs flous, mouvants, irréguliers et peu consistants. Les humanitaires et la section des affaires civiles se sont accordées sur le fait de rassembler les informations sur les menaces pesant sur les civils en matière de sécurité par le biais du Cluster Protection, mis en place en 2006. Les différentes cartes développées par la suite et les matrices sont alors nourries par l'identification des zones où les menaces sont particulièrement sensibles, selon la nature de ces menaces, le type de violence, l'intensité de violence et les auteurs des violences⁷⁴. Cependant, peu de détails ont été développés sur la précision des critères pris en compte et analysés dans le cadre de la discussion sur la matrice. S'inspirant grossièrement des « crises du moment » et des informations reçues par le personnel de la MONUSCO, les partenaires humanitaires ou les organes de l'Etat congolais, les arbitrages de la priorisation des zones demeurent subjectifs et imprécis.

⁷² Entretien avec Baptiste Martin, Kinshasa 2011.

⁷³ HOLT, Victoria K. and GLYN, Taylor, KELLY, Max, *Protecting civilians in the context of UN peacekeeping operations : successes, setbacks and remaining challenges*, Independent study jointly commissioned by the DPKO and OCHA, New York : United Nations, 2009.

⁷⁴ DPKO/OCHA, « Protecting Civilians in the context of UN peacekeeping operations : Successes, Setbacks and remaining challenges », 2010.

3) Les Equipes de protection conjointes (JPT) en 2008

a) L'origine des Equipes de protection conjointes: le massacre de Kiwanja

Après la matrice de protection, la composante civile s'est interrogée de façon de plus en plus pressante sur la façon dont elle pouvait davantage aider la Force. Etant là plus longtemps que les militaires⁷⁵, les civils devaient contribuer aux activités de protection et soutenir les Casques Bleus par l'analyse du contexte, l'interaction avec les communautés et la compréhension des besoins. Ils sont aussi les mieux placés pour agir comme une force de persuasion afin de « faire sortir les Casques bleus de leurs barbelés »⁷⁶. C'est à cet effet qu'ont été développés les JPT⁷⁷.

Les « Joint Protection Teams » ou Equipes de Protection Conjointes sont issues de la soudaine prise en compte du besoin d'analyse pour les Casques bleus. Edem Blege cite un exemple éloquent en la matière. Le 28 août 2008, 25 000 déplacés ont quitté un camp sous la pression du CNDP et les menaces de massacre. Les Casques Bleus sud-africains, sous la pression de la présence de ce camp de déplacés dans leur zone⁷⁸, se sont félicités de ce départ et ont rapporté la nouvelle, qui leur semblait positive. Comme l'explique l'ancien responsable de la section des affaires humanitaires de la MONUC : « on était furieux. On a compris que ce n'était pas dans les compétences des militaires de voir ça, de comprendre que le retour de déplacés peut être une menace (...) Par exemple, pour comprendre pourquoi les chefs de foyers hommes sont tués, on a besoin de quelqu'un qui connaît la signification sociale de cet acte, le sens de ce type de menaces, au regard des questions foncières par exemple. Il n'y a pas une seule composante qui a les solutions et les capacités d'analyse : on a décidé qu'il fallait tout le monde ensemble pour mieux comprendre »⁷⁹.

Dans ce contexte, le massacre de Kiwanja marque un tournant, et un nouvel échec de protection sur lequel la MONUC s'est fondée pour améliorer ses activités. Le 4 et 5 novembre 2008, environ 150 personnes sont tuées à Kiwanja, à trois kilomètres de la base de la MONUC. Human Rights Watch décrit le drame comme l'un des pires massacres ayant eu

⁷⁵ Les troupes sont en effet relayées tous les six mois, et les officiers tous les ans, alors que les civils peuvent rester en mission plusieurs années et sont par conséquent plus à même de garder une certaine mémoire institutionnelle de la Mission et de délivrer une analyse situationnelle des dynamiques au Congo.

⁷⁶ Entretien avec Laurent Guepin, Kinshasa, 2011.

⁷⁷ De telles équipes ont existé avant le développement officiel des JPT. A Kisangani ou Beni par exemple, des équipes ad hoc étaient envoyées pour faire des évaluations sur le terrain sur les violations de droits de l'homme. Les équipes d'investigations Droits de l'homme envoyées dans ces localités en 2002-2003 ont inclus des représentants des différentes sections apportant chacune leur expertise. Le mécanisme a été formalisé pour aider la force à mettre en place des plans de protection locaux.

⁷⁸ Des problèmes de partage des points d'eau entre Casques Bleus et locaux avaient émergé, ainsi que des craintes d'accusations d'exploitations sexuelles contre les militaires Sud-Africains.

⁷⁹ Entretien avec Edem Blege, New York, 2011.

lieu au Nord Kivu depuis 2006⁸⁰. Les exactions du CNDP et des Mai Mai continuent après le massacre à Kiwanja et Rutshuru. La MONUC, qui avait alors 120 soldats à Kiwanja, n'a pas pu arrêter les massacres ou la destruction des camps. Etant elle-même en prise avec l'hostilité de FARDC, et notamment du Colonel Delphin Kahimbi qui a même ordonné de tirer contre les véhicules de l'ONU⁸¹, la MONUC n'a pu offrir qu'une protection dans le voisinage immédiat de sa base pour les déplacés venus se réfugier. Le massacre de Kiwanja a en effet démontré l'incapacité de la Mission à intervenir pour protéger les populations. Human Rights Watch titre ainsi son rapport : « Massacres à Kiwanja : l'incapacité de l'ONU à protéger les civils »⁸². Deux des 4 véhicules des troupes indiennes étaient à Kalengera, à 7 km de Rutshuru et dans l'incapacité de revenir, alors que les deux autres étaient déployés au Sud pour bloquer l'avance du CNDP et aider les humanitaires caillassés⁸³. Après la réception de rapports sur les tueries sur les deux routes principales menant hors de Kiwanja, une patrouille a bien été envoyée par les Uruguayens et les Indiens. Les Casques bleus auraient alors vu quelques corps et seraient rentrés à la base, tandis que les massacres se poursuivaient dans la ville.

La numéro 2 de la MONUSCO se remémore ainsi l'impact de cet échec : « Le mandat de protection a toujours été en filigrane dans les mandats de la mission. Mais il y a eu une déclaration explicite dans la résolution 1856 et la résolution 1925 – après Kiwanja. Le Conseil de Sécurité a commencé à nous demander de nous concentrer sur la protection car le massacre avait eu lieu pas loin d'une base. Ça a choqué tout le monde, 167 personnes sont mortes »⁸⁴. Les événements sont ainsi vécus comme un véritable séisme pour la Mission, comme le confirme la cheffe de bureau du Nord Kivu : « Kiwanja, c'était un événement. On parle de la « MONUSCO », mais la MONUSCO c'est aussi des êtres humains, ça nous a beaucoup déstabilisé. On a beaucoup réfléchi à comment éviter des choses pareilles, comment faire mieux. D'où la naissance des JPT »⁸⁵.

Ainsi, le 7 et les 13 novembre 2008, la MONUC envoie une mission d'investigation multidisciplinaire préliminaire et une mission d'établissement des faits. Lors de son enquête,

⁸⁰ Le 29 octobre, le CNDP a pris le contrôle des deux villes contre les FARDC. La milice ordonne la destruction de 6 camps de déplacés. Des milliers de civils ont alors cherché refuge à l'extérieur de la base de la MONUC pendant et après les massacres.

⁸¹ Les FARDC avaient installé leurs positions près des postes MONUC, mettant en danger les civils qui s'y étaient réfugiés et les utilisant comme boucliers humains. Lorsque la MONUC a essayé d'évacuer une position près de Ntamugenga où elle était prise dans tirs croisés, Delphin a empêché leur départ en autorisant ses soldats à tirer sur les véhicules de l'ONU. Delphin a de même refusé l'assistance de la MONUC face au CNDP avançant sur le Rutshuru le 26 octobre 2008, laissant la Mission seule pour protéger Rutshuru et Kiwanja.

⁸² Human Rights Watch, *Massacres à Kiwanja : L'incapacité de l'ONU à protéger les civils*, décembre 2008

⁸³ Selon Human Rights Watch, la MONUC était structurée comme une force de maintien de la paix et non une force d'imposition de la paix, et n'avait pas la capacité de mener ce type de guérilla contre le CNDP organisé en petits groupes de 10 à 12 miliciens dispersés au sein de la population.

⁸⁴ Entretien avec Leïla Zerrougui, Kinshasa, 2011.

⁸⁵ Entretien avec Hiroute Guebre-Selassie, Goma, 2011.

UNJHRO a lui-même reconnu l'échec de protection⁸⁶ et le fait que la MONUC a été fortement critiquée pour ne pas avoir protégé la population civile. Rappelant que l'opérationnalisation de la protection est récente et que les méthodes n'en sont réellement qu'au premier stade de développement, UNJHRO met l'accent sur le manque de compréhension des événements au sein des soldats de la paix à Kiwanja et du manque d'efficacité des flux de communication entre ces derniers et la société civile. Le rapport met en lumière l'importance pour les *peacekeepers* d'avoir connaissance des dangers pesant sur les civils, déterminant leur capacité à faire la différence. Ainsi, dans le cadre des massacres de Kiwanja, le personnel militaire présent dans la base pendant les massacres n'aurait pas été conscient de la nature et de l'amplitude de la situation, du fait du manque de communication effective avec la population de Kiwanja⁸⁷. Le déficit d'information a alors été pointé comme l'une des raisons principales de la crise. Dans ce cadre, l'une des recommandations majeures de UNJHRO, outre le renforcement des capacités et des personnels militaires et civils de la mission, a été de promouvoir un meilleur flux de communication entre les civils et les Casques bleus⁸⁸.

Après l'investigation multidisciplinaire et les missions d'établissement des faits, la MONUC avait décidé que les sections substantives Droits de l'Homme, Affaires civiles et Protection de l'Enfant devaient déployer une « équipe multidisciplinaire ou équipe de protection conjointe » à Kiwanja. L'objectif principal est d'établir une meilleure communication avec la population et d'améliorer la compréhension et la confiance entre la communauté, les autorités et les militaires de la MONUC. C'est là le premier « JPT ». Dans son rapport, UNJHRO met également en relief l'apport potentiel de ce type de missions, offrant la possibilité de développer une analyse de droits de l'homme pouvant être intégrée dans les activités de protection des Casques bleus.

⁸⁶ Consolidated Report on Investigations conducted by the United Nations Joint Human Rights Office (UNJHRO) into Grave Human Rights Abuses committed In Kiwanja, North Kivu, in November 2008, 7 septembre 2009, disponible sur : <http://monusco.unmissions.org/LinkClick.aspx?fileticket=ALdPEPIXX0g%3d&tabid=10770&mid=13783&language=en-US> [consulté le 8 juin 2014]

⁸⁷ *Ibid.* « Evidence gathered during the UNJHRO investigation suggests that the military personnel who were present in Kiwanja at the time of the killings were not aware of the nature or magnitude of the situation, due to language and cultural barriers or lack of effective communication with civil society leaders in Kiwanja; these factors complicated the information flow between the former and peacekeepers, and contributed to the ensuing knowledge or information deficit ».

⁸⁸ *Ibid.* « A greater communication-flow between the population and peacekeepers, as well as an enhanced understanding of the patterns of human rights violations, could have resulted in a more vigorous response from the peacekeepers vis-à-vis the protection needs of the civilian population ». UNJHRO pointe comme également les limites de capacité de la MONUC face au CNDP. Observant l'arrivée de 3000 troupes additionnelles pour la MONUC, JHRO met l'accent sur le fait que des ressources civiles additionnelles sont également cruciales pour opérationnaliser des « équipes de protection conjointes ».

b) Le fonctionnement des Equipes de protection conjointes⁸⁹

Une opération de maintien de la paix a pour habitude d'utiliser l'envoi d'équipes civiles pour des missions de court terme. Les « Joint Assessment Missions » ou missions d'évaluations conjointes, les « Joint Investigation teams » ou équipes d'investigation conjointes, les missions envoyées par chacune des sections civiles dans des zones reculées pour étendre le travail de l'ONU en dehors des bases, sont autant d'exemples de ce qu'on appelle les « missions de terrain » déployées par les opérations de maintien de la paix. La particularité des JPT réside dans le fait qu'elles sont clairement orientées vers le mandat de protection, et que tous les membres la composant sont censés concentrer leur action à la protection des civils.

Composition

Les Equipes de protection conjointes sont donc des équipes multidisciplinaires, composées de représentants de différentes sections de la MONUSCO. Elles incluent généralement les Affaires civiles, Protection de l'Enfant, Droits de l'homme, UNPOL et DDR. Des sections comme Affaires politiques, Gender, SGBV ou PIO peuvent également y participer, ainsi que les militaires.

Décision de déploiement

Le déploiement d'un JPT est décidé suite à la réception d'allégations de tensions, de violences, de déplacements ou de violations de droits de l'homme dans une zone. Un cumul d'incidents de protection pousse généralement la Mission à décider de l'envoi d'une JPT. Les JPT se concentrent sur un problème de protection ou dans une zone bien spécifique. Si le modèle a initialement été largement réactif, avec l'envoi de JPT après la réception d'allégations d'abus contre les civils, les responsables de la Mission ont peu à peu cherché à rendre les JPT plus préventives. Au Sud Kivu, des équipes sont envoyées régulièrement dans les mêmes zones pour faire un suivi et assurer une bonne prévention des tensions et des menaces. Au Nord Kivu, plus volatile, l'approche est largement restée réactive. Le SMGP est l'organe chargé de décider des priorités et de l'envoi des équipes⁹⁰.

Ainsi, fin Mai 2012, un JPT a été déployé à Remeka et Katoyi suite aux allégations de tueries à grande échelle perpétrées par les FDLR et les Raia Mutomboki dans les groupements de Ufamandu I et II (Nord Kivu). Les sections Affaires civiles et Droits de l'homme ont ainsi mobilisé les ressources de la mission pour organiser ce JPT, craignant de graves crimes contre l'humanité et tensions ethniques dans la région. Les objectifs de

⁸⁹ L'auteur a personnellement participé et mené plusieurs JPT.

⁹⁰ MONUSCO, Termes de référence des Equipes de protection conjointes, avril 2010

Namie Di Razza, « La protection des civils par les opérations de maintien de la paix de l'ONU », Thèse IEP de Paris, 2015

l'équipe étaient de vérifier ces allégations dans une zone où les Casques bleus n'étaient pas présents, et de déterminer les besoins de protection de la population locale. De même, en octobre 2012, un JPT est envoyé à Nyanzale pour évaluer les besoins de protection des civils et des déplacés et l'impact des récents incidents et affrontements impliquant les FDLR, l'UPCP/FPC et des bandits armés. L'équipe est alors partie pour évaluer les déplacements de population des dernières semaines, recueillir des informations sur les violations de droits de l'homme, et évaluer l'impact du déploiement récent du bataillon des FARDC/FOMAC et de la PNC dans la zone. A Nyamilima, un JPT a été envoyé en septembre 2012 suite au retrait des FARDC de la zone pour aller combattre les M23 plus au sud, et aux affrontements subséquents entre FDLR et Mai Mai d'une part et entre FDLR et M23 d'autre part. L'équipe est alors censée évaluer l'impact de ces nouvelles dynamiques entre groupes armés pour la population, notamment les coalitions mouvantes entre Mai Mai et M23 et les potentielles représailles par les FDLR sur les civils.

La préparation du JPT peut se révéler plus ou moins compliquée selon l'accès de la zone, la présence préalable d'une base des Casques bleus dans la région, la disponibilité des moyens de transports comme les véhicules ou les hélicoptères, et la sécurité générale.

Lorsque le SMGP décide d'envoyer un JPT, la première étape consiste à prendre contact avec les différentes sections afin de vérifier « l'intérêt » pour une telle mission et monter une équipe. Dans le cas où la zone est inaccessible en véhicule, des échanges sont ensuite entrepris avec la section logistique (« Logops ») pour vérifier la disponibilité d'un hélicoptère, et le nombre de personnes pouvant y embarquer. Des vols réguliers sont en général organisés vers les bases militaires installées dans les provinces pour le ravitaillement et le transport de troupes vers les bases, et les JPT profitent de ces hélicoptères de la MONUSCO. Dans le cas où la zone où se déploie le JPT n'est pas couverte par une base de la MONUSCO, ou est inaccessible en véhicule à partir des bases de la MONUSCO les plus proches, des vols spéciaux doivent être organisés avec Logops, et approuvés par l'administration lors de requêtes particulières⁹¹.

L'équipe doit également prendre contact avec la section « Sécurité » pour les autorisations à se rendre dans la zone, en fonction des niveaux de sécurité⁹². Parallèlement à l'obtention de cette « *security clearance* », le JPT coordonne la mission avec la Brigade, et plus particulièrement le « G3 » chargé de la planification des opérations. Le G3 est ainsi responsable d'organiser les escortes pour le JPT, l'accueil de ses membres au sein du COB ou TOB, et la bonne coopération entre les Casques bleus sur place et l'équipe. Il donne le dernier mot sur la faisabilité de la Mission en fonction de la sécurité et de la capacité des soldats à protéger l'équipe. Des autorisations de mouvement pour le personnel sont alors requises sous

⁹¹ Il est alors nécessaire de « débloquer le bloc JTR », selon le jargon de l'organisation, à savoir une liste recensant les villages où la MONUSCO n'est pas présente mais pourrait se déplacer en hélicoptère sur demande spéciale.

⁹² Une mission prévue en juin 2012 à Remeka a par exemple été annulée suite aux avis de la Sécurité.

la forme de « MOP » (« *Mouvement of personnel* ») devant être acceptés et validés par la Mission.

Des réunions de pré-déploiement sont organisées pour fixer les objectifs de la Mission, la division des tâches, les personnes à rencontrer et à prévenir de l'arrivée de l'équipe⁹³, les questions à poser et les besoins de chaque section. L'équipement doit aussi être prévu en tentes, eau et nourriture, gilets pare-balle, casques, lits de camp, et moyens de communication comme les téléphones satellitaires et les radios.

Modus Operandi

Les JPT se rendent dans la zone donnée pour mener des enquêtes, analyser les dynamiques locales et proposer des recommandations pour améliorer la protection des civils. Accueillies dans la base militaire locale de la MONUSCO (le COB ou TOB le plus proche de la zone où l'évaluation est requise), elles peuvent passer jusqu'à 5 jours sur le terrain pour recueillir des informations auprès de la communauté⁹⁴. Elles rencontrent les forces de sécurité locales (FARDC, PNC, ANR), les autorités locales (chef de groupement, administrateur de territoire, chef de village), les représentants de la société civile, et peuvent se rendre dans les hôpitaux ou les camps de déplacés pour discuter avec la population.

Les questions incluent la présence et le comportement des groupes armés dans la région, leurs motivations et leurs menaces potentielles sur les civils, l'état des tensions ethniques ou foncières au sein de la population, les besoins des groupes vulnérables comme les déplacés, les femmes et les enfants, l'occurrence des violations de droits de l'homme ou la présence et le comportement des forces de sécurité de l'état.

Ces missions sont ainsi l'occasion d'entrer en contact avec la population et les autorités locales, les forces armées, les groupes rebelles, les représentants de la société civile, les enfants et les victimes de violations. Les habitants partagent leur expérience des attaques, racontent leurs maisons brûlées, les gens tués devant eux, les corps qu'ils ont eu à enterrer, leurs déplacements dans la forêt, leur enrôlement forcé, les viols, les pillages, les mutilations d'adultes et d'enfants, les femmes enceintes éviscérées et leur fœtus massacré... Les civils partagent leurs attentes, leur confiance ou leur déception envers la MONUSCO, presque toujours considérée comme le seul acteur de protection potentiel à qui la population peut demander un soutien, alors qu'ils ne comptent plus sur les forces de sécurité nationales.

Les JPT discutent avec les contingents de la base, font le point chaque jour avec le Commandant du COB ou du TOB sur leurs observations et alimentent le plan de protection

⁹³ Des contacts doivent parfois être pris à l'avance par l'entremise de contact locaux, pour donner des rendez-vous à des représentants de la société civile ou des autorités locales habitant à des heures de marche du lieu de déploiement du JPT.

⁹⁴ Selon notamment les procédures standards liées aux JPT. MONUSCO, « Joint Protection Teams: Standing Operating Procedures », février 2009.

de la base par leurs recommandations. A son retour, la mission fait l'objet d'un rapport incluant des recommandations pour des actions à prendre. Les recommandations peuvent concerner de futurs déploiements militaires des Casques Bleus (par la création ou le déplacement d'une base, l'augmentation des patrouilles dans un village ou sur un axe donné), ou des FARDC. L'assistance humanitaire ou légale aux victimes, des actions de plaider au niveau du senior management ou des autorités congolaises peuvent également être recommandées. Le rapport final est adopté lors d'un SMGP.

Ainsi, le JPT à Nyamilima en 2012 recommande au COB de rencontrer la communauté et planifier des patrouilles pour prévenir les agressions contre les femmes revenant des champs sur l'axe Nyamilima-Nyamitwitwi. Une autre recommandation charge Protection de l'Enfant d'augmenter les sensibilisations contre le recrutement des enfants soldats par les groupes armés et entreprendre un plaidoyer en ce sens. Un JPT à Nyanzale la même année inclue quatre recommandations : assurer la liaison avec le gouvernement national pour renforcer l'unité FARDC-FOMAC dans certaines localités, plaider auprès du gouvernement du Nord Kivu et du commissariat provincial pour le renforcement des capacités de la PNC et l'envoi d'équipement, organiser une campagne de sensibilisation contre le recrutement des enfants, et échanger avec le Parquet Général et l'Auditorat Militaire Supérieur sur les possibilités de formation des PNC en matière d'investigations criminelles.

Objectif

Les JPT sont avant tout un outil interne, permettant une meilleure compréhension holistique de la situation de protection, par l'apport d'expertise des sections substantielles, et la mise en place de meilleurs systèmes de prévention, d'alerte et de réponse pour protéger les civils. L'outil fait partie du pan de mécanismes de la MONUC/MONUSCO permettant de recueillir des informations pour améliorer les réponses en matière de protection. L'objectif principal est donc de travailler avec les Commandants de base de la Mission et les communautés afin d'évaluer les besoins de sécurité, de mettre en place un plan de protection communautaire pour assurer la sécurité, la dignité et l'intégrité des civils⁹⁵. L'équipe participe à la mise en œuvre de mécanismes de coordination entre les communautés locales, les autorités locales et la Mission de maintien de la paix, ainsi que de systèmes et réseaux d'alerte précoce. Pour ce faire, l'équipe analyse les dynamiques sociales et politiques, les tendances et les menaces, et promeut le respect des droits de l'homme afin d'anticiper les besoins de protection et de développer des plans de contingence.

Chaque section a par ailleurs son propre mandat en termes de protection des civils, et poursuit donc des tâches spécifiques.

⁹⁵ Les termes de référence précisent : « travailler avec les Commandants militaires de la MONUC et les communautés afin de traiter les besoins et d'établir des plans de protection communautaires pour assurer la sécurité, la dignité et l'intégrité des civils ». MONUSCO, *Joint Protection Teams: Standing Operating Procedures*, février 2009.

Les affaires civiles prennent généralement la responsabilité des JPT⁹⁶. La section est notamment chargée de la cartographie des acteurs civils et militaires clefs et de fournir une analyse de contexte politique, social et économique de la zone visitée. Elle a la responsabilité de l'analyse des besoins de protection en coopération avec la communauté, les autorités, les acteurs humanitaires et militaires, et se charge de la liaison entre tous ces acteurs pour préparer une stratégie de protection. CAS développe ainsi des réponses spécifiques au contexte, qu'elles soient civiles ou militaires, en fonction des menaces identifiées. Les réponses peuvent inclure la planification de patrouilles du COB dans des zones prioritaires à des heures suggérées par la communauté, ou la mise en place de mécanismes d'alertes ou de médiation.

UNJHRO, ou la section Droits de l'Homme, est quant à elle responsable de l'identification des menaces de droits de l'homme sur les civils, d'évaluer la situation de droits de l'homme et de recommander des actions approfondies, comme des enquêtes sur des violations ou allégations. Dans le cas de violations requérant une action urgente, une solution temporaire peut être proposée. UNJHRO discute avec les autorités de cas spécifiques et mène un plaidoyer auprès de la police et des FARDC pour assurer leur respect des droits de l'homme, et visite des cachots et des lieux de détentions. Ses personnels identifient les menaces de violations avec les responsables communautaires et la population. Ils discutent également avec les Casques bleus de la sensibilité des droits de l'homme et l'importance de ne pas conduire des enquêtes par eux mêmes. Sur la base des observations du JPT, UNJHRO peut par ailleurs décider de l'envoi d'équipes d'investigation plus approfondies pour vérifier les allégations de violations de droits de l'homme et du droit humanitaire.

La section Protection de l'Enfant est notamment chargée d'identifier les enfants à risque, notamment dans le cadre du recrutement et de l'utilisation des enfants par les groupes armés, et de collecter les informations sur les allégations de violations des droits de l'enfant. La section s'assure du traitement spécial réservé aux enfants victimes de graves abus et d'un traitement médical et psychosocial auprès d'experts, et a la responsabilité du plaidoyer sur la protection des enfants par les parties au conflit. Child Protection rentre ainsi en contact avec UNICEF et des acteurs locaux comme des ONG et les centres de transit et d'orientation accueillant d'anciens enfants soldats, et évalue les besoins spécifiques de protection.

La section DDRRR est chargée de la démobilisation et du retour des combattants et de leurs dépendants. Elle s'intéresse aux dynamiques des groupes armés, du recrutement, et des éléments souhaitant quitter les milices. Elle met en place des actions de sensibilisation pour amener les combattants à se démobiliser volontairement et à entrer dans des programmes de réintégration.

⁹⁶ *Ibid.*

UNPOL participe souvent aux JPT pour apporter son expertise dans le domaine policier et faciliter la communication avec la Police Nationale Congolaise. Ainsi, ils évaluent la situation sécuritaire et les conditions de déploiement des PNC, collectent toute information pertinente sur la restauration de l'autorité de la police, ses activités, sa présence et son bilan⁹⁷. Ils conseillent la PNC, l'ANR et d'autres représentants de l'Etat sur la préparation de plans locaux de contingence, et sur l'amélioration de la protection des populations. Les UNPOL contribuent également avec UNJHRO à identifier les unités et officiers pouvant poser des problèmes et font le suivi des violations de droits de l'homme commises par la PNC.

Les militaires peuvent également participer aux JPT – sans que leur rôle ne soit détaillé dans les premiers termes de référence officiels des JPT. Dans la pratique, si l'officier CIMIC a pu dans l'histoire des JPT participer au mécanisme, l'outil reste majoritairement civil. Les militaires du COB offrent cependant l'appui au JPT, et sont les récipiendaires principaux des résultats de l'analyse, chaque jour à la base, puis à l'occasion du rapport final.

D'autres sections peuvent soutenir les JPT et occasionnellement y participer.

La section « affaires politiques » fait la liaison auprès des autorités locales, et peut fournir une analyse du contexte sécuritaire et politique pour la prévention d'éventuels problèmes de protection. Son implication a pu être plus notable en période d'élections.

JMAC, ou le « *Joint Mission Analysis Center* », peut contribuer aux JPT en apportant des informations spécifiques à la zone visitée (histoire des violences, lieux stratégiques, opérations en cours) et en aidant à comprendre les dynamiques locales. La section peut entreprendre des recherches sur la situation sécuritaire de la zone, étudier les développements militaires, analyser les dynamiques ethniques et foncières, l'exploitation des ressources naturelles et leurs implications sur la protection des civils, et les motifs derrière les violations de droits de l'homme.

La section Gender (Genre) travaille plus étroitement avec les organisations de femmes et les communautés pour lutter contre la violence fondée sur le genre. En se concentrant sur l'analyse de l'impact du conflit sur les hommes et garçons, et les femmes et filles, et contribue à l'élaboration des plans de protection pour prendre en compte les besoins spécifiques de ceux-ci (incluant les dépendants des groupes armés)

PIO peut apporter son expertise en matière de communication dans la collecte et synthèse des informations, l'interaction avec la population, et peut conseiller l'Equipe sur tous les problèmes liés aux communications et médias, comme les besoins de stations de radio communautaire. Cela inclut de travailler avec les Casques Bleus sur la liaison et la sensibilisation de la population afin de se mettre d'accord sur les messages spécifiques ou les informations critiques à communiquer à la population. Ainsi, PIO peut s'engager dans un dialogue actif avec les habitants pour expliquer le rôle et le mandat de la MONUC, distribuer

⁹⁷ UNPOL peut aussi participer aux JMT (« *Joint Monitoring Teams* ») sur les axes prioritaires définis par le STAREC.

des bulletins d'information, développer des réseaux de communication⁹⁸. En outre, en tant que journalistes, le personnel de PIO peut travailler en dehors du JPT mais en coordination étroite avec l'Equipe, afin de collecter des informations pour de potentielles publications ou diffusions, notamment sur les activités de l'ONU ou sur la situation générale dans la zone.

La section GIS (« Geographic Information System ») contribue à la planification des JPT par le développement de cartes liées à la matrice et aux bases de données de la MONUSCO. Le personnel de GIS peuvent collecter les données géographiques pour chaque localité où le JPT est déployé, ainsi que des infrastructures importantes, et créer ou mettre à jour les cartes des Nations unies.

c) Critique des JPT

S'il est un des outils de protection largement loué et cité comme bonne pratique, parfois de façon excessive, c'est bien les « Joint Protection Teams ». Le Conseil de sécurité cite l'outil dans ses résolutions et félicite la Mission pour cette initiative en l'incitant à la développer⁹⁹. Les rapports des JPT sont lus par les acteurs essentiels de la Mission, et les compagnies au sein des COB et des TOB se préoccupent des conclusions et recommandations des équipes.

La capacité dissuasive et rassurante des JPT a été maintes fois relevée. Les réflexes et automatismes des civils, qui en cas de menace se concentrent autour des bases de la MONUSCO s'ils le peuvent, sont éloquentes. Comparativement, les attaques et agressions sont quantitativement beaucoup moins fréquents dans les zones jouxtant les bases de l'ONU, et plus les habitants en sont éloignés, plus l'exposition s'avère réelle. De même, lorsqu'une mission de civils se rend dans une zone, cela y diminue sensiblement l'insécurité de façon temporaire. Les forces de sécurité congolaises éviteront à ce moment de tracasser la population ; les groupes armés veilleront à leur image ; et les militaires de la MONUSCO pourront aussi démontrer un certain zèle à patrouiller plus fréquemment. Ainsi, l'arrivée de civils de l'ONU pour évaluer la situation de protection dans une zone démontre à tous les acteurs que les Nations unies gardent un œil sur cette zone et aide à renforcer la dissuasion. Comme le remarque un officier des droits de l'homme : « les JPT font partie de la présence proactive sur le terrain – ce concept d'être partout... »¹⁰⁰.

Le succès des JPT a été tel que leur institutionnalisation a été portée à son comble, avec la création d'une sous-section de UNJHRO entièrement dédiée à l'organisation et la conduite de JPT en 2011 – et donc à la professionnalisation de ses membres avec des personnels uniquement chargés de faire des JPT. Des formations spécialisées ont par ailleurs été mises

⁹⁸ MONUSCO, « Joint Protection Teams: Standing Operating Procedures », février 2009. Les termes de référence sur les JPT mettent l'accent sur le fait que PIO doit agir avec une attention particulière à la protection (des témoins, de la population) dans la publication, et discuter avec le JPT des limites de son implication.

⁹⁹ Voir par exemple les Résolutions du Conseil de sécurité 1906, S/RES/1906 (2009), et 1925, S/RES/1925 (2010)

¹⁰⁰ Entretien avec Sophie Arena, UNJHRO, Kinshasa, 2011

en place pour améliorer la collecte d'information et la méthodologie des JPT, attestant de l'institutionnalisation de l'outil.

Le caractère novateur des JPT est bien entendu à nuancer. Une simple mission conjointe d'évaluation, bien qu'absolument nécessaire, peut en effet sembler très basique. Comme l'explique le Conseiller Protection de la Mission : « les JPT c'est un concept MONUC. Au Sud Soudan ils ont les *Joint Protection Patrols* – des militaires et des civils qui partent sur le terrain. Ici, ce sont des civils qui vont voir les militaires du terrain »¹⁰¹. Par ailleurs, les JPT sont principalement un outil interne, servant à l'amélioration endogène des actions et des stratégies de protection. En dehors de la mission cependant, les rapports sont peu diffusés, en dehors des conclusions générales et des recommandations partagées au sein du Cluster Protection.

4) Les Assistants de liaison communautaire (CLA) en 2009

a) L'origine des CLA

Les Assistants de liaison communautaire (CLA) ont été pensés comme une extension des JPT¹⁰². Se rendant compte de la pluvale de la présence de civils sur le terrain pour échanger avec la population et contribuer aux plans de protection sur la base de l'analyse de tels échanges, la Mission a cherché à aller au delà de ces « *hits and drops* » ponctuels et à instaurer une présence permanente pour faire le lien avec les communautés. « Les militaires nous ont dit que les JPT venaient et partaient et qu'il voulaient une présence civile plus longue. On a pensé qu'il fallait une personne qui reste. D'où les CLA »¹⁰³. Et de la même façon que les JPT, les CLA constituent une innovation visant à améliorer la protection, suite aux échecs : « Il faut comprendre qu'à la suite des exactions de 2007-2008, on a pensé qu'il fallait mettre un mécanisme accentué de protection : les CLA »¹⁰⁴.

Selon Edem Blege, le développement des CLA correspond par ailleurs à la prise en compte des perceptions biaisées entre Casques bleus et communautés. « Une personne qui vient en appui a tendance à ne pas respecter, voire à mépriser celui qu'il est venu « protéger ». Un certain sentiment de supériorité chez les Indiens, les Ghanéens ou les Uruguayens peut ainsi entamer les relations entre « protecteur » et « protégés ». Ces perceptions peuvent être nourries par la situation d'extrême précarité dans laquelle vivent les Congolais »¹⁰⁵. D'un œil distant, et donc potentiellement supérieur, le malaise entre Casques

¹⁰¹ Entretien avec Baptiste Martin, Kinshasa, 2011.

¹⁰² Entretien avec Sophie Arena, Kinshasa, 2011

¹⁰³ Entretien avec Laurent Guepin, Kinshasa, 2011

¹⁰⁴ Entretien avec Alexandre Essome, Goma, 2011

¹⁰⁵ Entretien avec Edem Blege, New York, 2011.

bleus et bénéficiaires a pu être sensible dans certaines zones. « C'est comme cet homme qui était en contact avec les groupes armés, et qui a été mal reçu par le Casque bleu. Ce sera le premier à collaborer avec les milices contre les Casques bleus à l'avenir »¹⁰⁶. Pour rétablir la confiance et l'engagement des *peacekeepers* envers la population, améliorer le dialogue quotidien était donc primordial.

b) Le fonctionnement des CLA

Recrutement

A l'origine, les Affaires civiles ont cherché à utiliser des interprètes pour remplir ce rôle. Les interprètes ont toujours été utilisés par la Mission pour permettre aux Casques bleus et à la population de communiquer. Début 2009, la Mission embauche un maximum d'interprètes congolais attachés aux bases de la MONUC en ajoutant à leurs tâches une « petite fonction de protection », pour qu'ils continuent sur place le travail des JPT¹⁰⁷. La force avait 49 postes d'interprètes vacants, qu'elle n'arrivait pas à recruter. Avec le soutien de la division de l'appui à la Mission (DMS), CAS a alors négocié le recrutement de 49 personnes en 3 mois pour en faire des interprètes de liaison communautaires. Comme pour les JPT, l'initiative est donc lancée par le Bureau du Nord Kivu, avant qu'elle ne soit étendue aux autres provinces. « Il y a eu une créativité, explique Hiroute Guebre-Selassie. On a utilisé les postes d'interprète, qu'on a modifiés sans enfreindre les lois administratives. C'était des *Community Liaison Interpreters* », censés être des points focaux civils dans les bases militaires, informant la Mission sur les tendances de protection¹⁰⁸. Ces personnels sont rapidement transformés en « *Community Liaison Assistants* », Assistants de Liaison Communautaire distincts des interprètes. Leur rôle se concentre alors uniquement sur le suivi des problèmes de protection, en parallèle des interprètes chargés purement de la traduction.

Le premier recrutement a donc été assez rapide, voire précipité, avec l'utilisation de 49 postes d'interprètes devenant des CLI. Les CLI ont été dispersés dans les trois provinces de l'Est avec 22 CLI au Nord Kivu, 15 au Sud Kivu et 12 en Province Orientale. Cette première vague a été suivie de deux phases de recrutement en 2010 puis en 2012-2013. En 2011, 40 CLA de plus ont été recrutés, pour un total de 89 CLA étaient dispersés dans les 70 bases militaires de la Mission. A titre indicatif, il y avait à la même période entre 130 à 150 interprètes¹⁰⁹. En 2013, 113 CLA avaient été recrutés pour être dispersés entre les provinces, amenant le chiffre total à 202 CLA. L'objectif a été de disposer d'au moins 2 CLA par base. Pour le seul Nord-Kivu, 85 CLA couvraient les 35 bases de la MONUSCO, alors que 47

¹⁰⁶ *Ibid.*

¹⁰⁷ Entretien avec Sophie Arena, Kinshasa, 2011

¹⁰⁸ Entretien avec Hiroute Guebre-Selassie, Goma, 2011

¹⁰⁹ Entretien avec Alexandre Essome, Goma, 2011

CLA ont été envoyés au Sud Kivu et en Province Orientale. Le tableau ci-dessous synthétise le nombre de CLA par région lors des trois déploiements :

	CLA 1	CLA 2	CLA 3	Total CLA
Région de Beni	5	4	13	22
Région de Goma	17	12	34	63
Total Nord Kivu	22	16	47	85
Région de Bukavu	10	6	12	28
Région d'Uvira	5	4	10	19
Total Sud Kivu	15	10	22	47
Région de Dungu	6	5	11	22
Région de Bunia	6	5	14	25
Total Province Orientale	12	10	25	47
Katanga	0	2	13	15
Equateur	0	2	6	8
TOTAL	49	40	113	202

Les CLA sont des nationaux congolais, maîtrisant l'anglais et les langues locales comme le swahili, le kinyarwanda, le lingala. Contrairement aux interprètes, ils sont testés sur leur esprit d'initiative et leur autonomie, cruciale pour discuter, guider, convaincre et pousser les Commandants de la MONUSCO à intervenir. Devant être de bons communicateurs, ils doivent aussi avoir une certaine connaissance des questions de protection. Anciens juges, infirmiers, humanitaires, professeurs, ils auront en effet à être la voix des populations et à relayer leurs besoins de sécurité¹¹⁰.

Censés faciliter le dialogue avec les populations pouvant être réticente à parler aux militaires eux-mêmes, les CLA sont déployés dans les bases militaires de la MONUSCO et vivent avec la Force. Leur zone de responsabilité correspond à la zone de couverture de la base des Casques bleus, pouvant aller d'un simple village et ses alentours à des groupements entiers¹¹¹. Au Nord Kivu, une base couvre un ou plusieurs groupements, incluant des localités et des villages. En Ituri, un COB peut couvrir jusqu'à l'entièreté d'un territoire, incluant des

¹¹⁰ Entretien avec Edem Blege, New York, 2011.

¹¹¹ Lors des premiers recrutements et jusqu'en 2011, les zones de responsabilité des CLAs pouvaient être flexibles et ne pas forcément correspondre à la zone de couverture du COB, certains CLA couvrant 2 COB.

dizaines de groupement et des milliers de villages. En 2013, 2 à 3 CLA était déployés dans chaque base.

Tâches assignées aux CLA

Les CLA ont pour tâche principale la collecte d'information auprès des populations pour identifier les menaces à leur sécurité et les besoins de protection, et le partage de cette analyse avec le Commandant du COB/TOB¹¹². En servant de liaison entre la population, la Brigade, et les Affaires civiles, les CLA ont la responsabilité de collecter les bonnes informations pour relayer les alertes en cas de menaces à la sécurité des populations, de rapporter les incidents pour établir avec la Brigade les réponses pouvant être apportées. Ils constituent ainsi une assistance quotidienne aux militaires, et coordonnent les réponses entre les contingents, les autorités locales et les communautés. Ils accompagnent les patrouilles des *peacekeepers* et permettent à ces derniers de s'arrêter plus régulièrement pour échanger avec la population et recueillir les préoccupations. A la différence des interprètes, les CLA ont une certaine autonomie, ayant la liberté de circuler et de rencontrer seuls la population ou les autorités locales quand ils le souhaitent – même s'ils profitent généralement des patrouilles des Casques bleus qu'ils accompagnent.

Répondant à deux lignes hiérarchiques en rapportant à la fois à la section CAS et au Commandant du TOB ou du COB où ils sont déployés, les CLA échangent avec les locaux de la zone, les autorités, la société civile, la police, les soldats et les groupes armés en présence pour évaluer la situation de protection. Ils mettent en place des réseaux de communication facilitant l'interaction avec les populations, et contribuent aux systèmes d'alerte rapide. Ils essaient ainsi d'identifier les menaces spécifiques pesant sur les civils, et le réseau de contact clefs parmi les autorités, les forces de sécurité et les humanitaires dans la zone pour mettre en place une stratégie de protection réaliste et adaptée. En recueillant quotidiennement les perceptions des populations qui lui partagent leurs préoccupations et leurs peurs, le CLA permet de rapprocher les Casques bleus de la MONUC et les bénéficiaires, et d'améliorer les leviers pour toute alerte et réaction potentielles.

Les CLA participent aux réunions locales et organisent par ailleurs les « *urafiki meetings* » (rencontres de l'amitié en swahili) entre la brigade et la population, généralement une fois par semaine. Les autorités et les forces de sécurité locales, ainsi que tout acteur intéressé par les questions de protection, peut y participer.

Enfin, les CLA produisent des rapports hebdomadaires et journaliers. Ils rapportent directement à leur Commandant de COB et au coordinateur des Affaires civiles, mais peuvent assister toutes les sections substantielles, ainsi que les agences ou partenaires qui peuvent demander à la MONUSCO des informations ou des facilitations pour rentrer en contact avec la population. Les CLA travaillent également avec les JPT, en facilitant l'organisation de leurs missions, l'identification de contacts à interroger, en nourrissant leur analyse de

¹¹² Source : MONUSCO, Termes de référence des CLA.

protection et l'élaboration du plan de protection local, et en s'assurant du suivi de leurs recommandations après leur départ.

c) Critique des CLA

Selon l'avis unanime des membres de la MONUSCO, des équipes de New York, des ONG et des analystes, les CLA constituent l'un des meilleurs outils et l'une des innovations les plus précieuses pour la protection des civils sur le terrain¹¹³. « C'est une chose magnifique. Parmi tous les outils c'est le meilleur outil de protection. C'est la plus belle réussite dont j'ai été témoin, ma meilleure expérience au Congo »¹¹⁴. « Nous avons pu mener des grosses opérations grâce à la présence des CLA », confie Edem Blege, faisant allusion à l'opération aboutissant à l'arrestation de Mayele en 2010, en partie responsable des viols de Luvungi. L'ancien responsable de CAS à l'origine du projet des CLA explique ainsi que ces derniers disposent d'une somme remarquable d'information, en se mettant avec les communautés, et parfois les groupes armés. La pénétration est en effet sensible grâce à ces personnels gagnant la confiance et le respect de la population.

Les CLA sont ainsi devenus la référence en matière de sources d'information pour toutes les sections substantives de la Mission. « Deux semaines sur le terrain avec des CLA et tu sais tout sur la protection », explique Baptiste Martin¹¹⁵. Représentant l'interface entre la population et les militaires de la Mission, les CLA recueillent des informations et sont en contact constant avec les habitants pour rendre possible une action rapide – à l'inverse de ce qui s'est passé à Kiwanja. « Maintenant, on compte plus sur les CLA que sur nos partenaires sur le terrain comme les ONG locales » confie Sophie Arena.

De même, les commandants de COB et TOB sont souvent à l'écoute de leurs CLA pour adapter leurs plans de patrouilles, décider d'une sortie à la suite d'un incident rapporté, interagir avec les autorités locales pour régler des tensions ethniques, ou travailler avec les forces de sécurité en présence pour un partage efficace des activités de protection. La plupart de ces Commandants ont exprimé leur intérêt à bénéficier de sources et d'une capacité d'analyse telles que l'apporte le CLA. Leur attachement à sa présence est clair au vu des débats parfois vifs lorsqu'il s'agit d'autoriser le CLA à quitter sa zone pour quelques jours, pour des formations en capitale provinciale ou des congés, ou lorsque CAS souhaite procéder à des rotations.

Un long processus d'intégration et de compréhension mutuelle des rôles entre les CLA et les Commandants de COB et TOB a néanmoins été nécessaire. Lors de la transition les dispensant des tâches de traduction, pour qu'ils ne se consacrent qu'à la liaison

¹¹³ L'outil est par ailleurs efficace et peu coûteux. « Un CLA, ça ne coûte rien, peut être 1500 euros par mois – soit un vol MONUSCO », remarque un représentant du CICR faisant l'éloge des CLA.

¹¹⁴ Entretien avec Edem Blege, New York, 2011.

¹¹⁵ Entretien avec Baptiste Martin, Kinshasa, 2011.

communautaire, il a notamment fallu les distinguer des simples interprètes et leur faire acquérir l'aura de postes de professionnels de la protection donnant des analyses et des conseils à la Force. Les premiers 22 CLA ont dû être formés et conseillés sur la rédaction de rapports, l'échange avec les communautés, mais aussi la posture à adopter avec les Commandants de COB qu'ils étaient censés conseiller. De la simple façon de se présenter, de s'habiller, d'assurer leurs propres repas, à la manière de conseiller les Casques bleus, ils ont ainsi appris à se faire respecter en tant qu'experts de la protection et comme collaborateurs réclamant des actions, et non comme personnels administratifs à la disposition des Casques bleus.

« Après 6 mois, on a vu qu'on avait créé des dirigeants, contredisant les militaires, leur répondant « je ne peux pas mentir, on a eu la lettre nous alertant à minuit, on est sorti à 6h, ce n'est pas normal », ou dénonçant la conduite de certains Casques bleus »¹¹⁶. Pour ménager les susceptibilités et s'assurer que les Casques bleus ne refuseraient pas la présence des CLA – pouvant potentiellement les dénoncer ou les critiquer –, de grandes négociations ont été menées par l'intermédiaire de CAS. Redoutant l'effondrement de tout le projet CLA, la section Affaires civiles a ainsi insisté pour faire accepter celui-ci – préférant par ailleurs le dialogue direct avec le G3 en cas d'abus ou de mauvaise conduite des Casques bleus. Par un jeu de négociation dans lequel CAS a demandé aux officiers de déclarer par écrit les raisons pour lesquelles ils n'accepteraient pas les CLA, les Affaires civiles ont ainsi obtenu leur accueil progressif dans les bases¹¹⁷.

d) Les exemples d'intervention des CLA pour la protection des civils

De nombreux exemples d'action des CLA peuvent être évoqués.

Les CLA peuvent pousser les contingents à patrouiller, à sortir de leur base et à intervenir pour protéger les populations. Continuant l'action des JPT, où les civils de la mission s'assuraient de l'efficacité des plans de protection dus COB, les CLA constituent ce regard civil au sein des bases de la MONUSCO, le garde-fou de l'impératif de la protection. Ainsi, des CLA se sont distingués par la pression qu'ils ont exercée sur les Commandants de leur base. A Nyanzale, les CLA rappelaient quotidiennement les tensions à Mirangi et plaidaient pour étendre les patrouilles à cette zone, alors que le Commandant estimait que le village n'était pas dans sa zone de responsabilité.

Des exemples de CLA désamorçant des crises par la médiation sont nombreux. Des CLA interviennent ainsi régulièrement dans les affaires foncières des habitants ou organisant des rencontres entre communautés ethniques. Les rapports de CLA font également état de nombreuses occasions où ils ont donné l'alerte, suite à des informations reçues par la population, et ont contribué à la réponse de la MONUSCO.

¹¹⁶ Entretien avec Edem Blege, New York, 2011.

¹¹⁷ *Ibid.*

Enfin, des CLA rendant compte de la mauvaise conduite des Casques bleus mettent en relief l'importance de leur présence pour assurer la protection de la population face à la MONUSCO elle-même.

e) Les défis liés aux CLA

Les défis sont nombreux pour les CLA. « Mettre des civils dans des bases militaires, dans des conditions difficiles, avec des problèmes de communication, ce n'est pas évident ». En effet, l'isolement des CLA dans des zones sans couverture téléphonique, avec un accès intermittent à un réseau internet, vivant dans des tentes dans les lieux les plus reculés du Congo est frappant, et appelle au respect de leur professionnalisme et de leur engagement pour l'idéal de protection des civils. Certains doivent se rendre sur des collines pour espérer entrer en communication avec Goma afin de partager des informations sur des attaques de groupes armés. D'autres ont été menacés par les milices eux mêmes et ont été contraint d'évacuer leur zone. Ils peuvent être assimilés à des espions, l'analyse pouvant être confondue à l'intelligence, et se trouver ainsi dans des positions délicates face aux groupes armés. Parmi les CLA interrogés, tous se plaignent en effet de leur isolement, du manque d'encadrement et de liaison avec les bureaux des capitales provinciales, et du manque de levier dont ils disposent face à des officiers de contingents étrangers¹¹⁸. Si certains ont pu gagner la confiance et le respect de leurs Commandants et instaurer un climat de dialogue constructif, d'autres ont de grandes difficultés à échanger avec les Casques bleus et à être écoutés.

Les femmes CLA

Le recrutement de CLA femmes a été et reste problématique au Congo. Les femmes CLA ont en effet été concentrées dans les capitales provinciales et n'ont pu être que rarement envoyées sur le terrain. En 2011, il n'y avait que 2 femmes CLA au Nord Kivu, toutes deux basées à Goma. Néanmoins, dans des zones où les violences contre les femmes, et notamment les violences sexuelles atteignent des records, la présence de personnels féminins pour discuter avec les habitantes a souvent été pointée comme nécessaire, ou pour le moins opportune. La résolution 1325 elle-même évoque l'importance de l'implication des femmes dans le maintien de la paix et de l'importance à accorder aux différences et spécificités propres à chaque genre dans la mise en œuvre des activités¹¹⁹.

Plusieurs défis apparaissent lorsqu'il s'agit de déployer des femmes auprès des contingents. Les soldats eux-mêmes peuvent être réticents à leur présence, pour des raisons religieuses ou culturelles. « On peut les mettre avec les Marocains dans les Uélés, mais avec

¹¹⁸ Entretiens à Bunia, Bukavu, Goma et Dungu avec des CLA.

¹¹⁹ Conseil de sécurité, *Résolution 1325*, S/RES/1325, 31 octobre 2000.

les Indiens ou Pakistanais, c'est pratiquement impossible. Ou alors ils voudraient des quartiers spéciaux pour les femmes »¹²⁰. Chacun reconnaît que leur déploiement impliquerait nécessairement un aménagement des bases, pour leur donner des installations propres, ce qui est souvent compliqué dans les zones les plus reculées de l'Est du Congo, du fait du théâtre militaire lui-même. Beaucoup de bases militaires en brousse ne sont équipées que de tentes, sans séparation possible et sans salles de bain. Les Casques bleus Sud Africains comptent dans leurs rangs davantage de femmes, ce qui facilite généralement l'acceptation des personnels féminins dans leur base, qu'il s'agisse de femmes membres de JPT ou de CLA¹²¹. Les résistances sont plus fortes dans d'autres contingents.

De même, exposer des femmes peut être risqué du point de vue de leur sécurité et de leur vulnérabilité. Un officier des affaires civiles confie par ailleurs que le recrutement de femmes lui-même est difficile, eu égard aux écarts dans la formation et l'expérience professionnelle entre hommes et femmes au Congo, et aux exigences de recrutement d'un CLA nécessitant des connaissances en sociologie et en analyse sécuritaire.

Parties prenantes

Idéalement, sont recrutés comme CLA des Congolais pouvant démontrer leur connaissance ou leur aptitude à rapidement saisir les dynamiques locales d'un lieu donné. Les déploiements ont cependant donné lieu à des interrogations, lorsque le CLA était pas assez ou trop proche des communautés (du même groupe ethnique qu'une des communautés en présence par exemple), dans certaines zones de tension communautaire. Une trop grande collusion peut en effet également dégrader la situation. Ainsi, les CLA ne sont généralement pas spécifiquement de la zone et du village où ils sont déployés. « Si tu envoies un Tutsi à Walikale : il va mourir. On a par exemple eu des problèmes avec un CLA Hutu à Pinga – qui avait menti dans sa fiche. Pendant 5 mois, il ne faisait rien, personne ne le connaissait, ce n'était pas normal. On l'a mis à Ntoto et il est devenu le meilleur des CLA »¹²². De tels risques, souvent irréductibles, et ont pu ébranlé l'efficacité des CLA, ainsi que leur impartialité. Les équipes de la section Affaires civiles elles-mêmes ont reconnu se méfier de certains CLA et n'accorder du crédit qu'à certains d'entre eux. Un CLA, ancien agent de renseignement rwandais, a ainsi diffusé à grande échelle un rapport fallacieux sur 4 000 FDLR qui seraient arrivés par avion dans sa zone. A Kiwanja, des doutes étaient émis sur les deux CLA de la base et leur possible collusion avec le M23. Des incidents à quelques mètres

¹²⁰ Entretien avec Baptiste Martin, Kinshasa, 2011.

¹²¹ Edem Blege a confié avoir dû personnellement négocié pour que la femme participant à son JPT puissent rester avec toute l'équipe chez des Pakistanais en 2009. Leila Zerrougi, DSRSG, et le Force Commander ont directement négocié avec le Commandant de COB, qui aurait alors répondu qu'il ne serait pas responsable s'il arrivait quelque chose à cette femme. De nombreux témoignages similaires ont fait état de cette discrimination envers les femmes au sein de l'opération du maintien de la paix.

¹²² Entretien avec Edem Blege, New York, 2011. Notes personnelles sur Walikale et Ntoto.

de la base n'ont ainsi pas été rapportés ou ont été niés par les CLA, malgré de sérieuses autres sources. A Pinga, des collusions entre le CLA et Cheka ont été pointées par le contingent, et le CLA évacué a disparu avant la fin de l'enquête¹²³. Le CLA suivant déployé à Pinga était un ancien professeur de secondaire de Cheka, soupçonné d'être proche du chef de guerre. A Otobora, les rapports irréguliers du CLA, souvent très laudatifs sur l'action du contingent indien, ont mis en doute son sérieux. Sa façon de mettre en garde les investigateurs de droits de l'homme sur la crédibilité des victimes de violence sexuelle interrogées, prétextant qu'elles mentaient pour obtenir de l'assistance humanitaire, a achevé de mettre en question sa neutralité.

5) Les réseaux d'alerte communautaire (CAN) en 2010

a) L'origine des CAN : les viols de Luvungi

Après les CLA, la MONUSCO a développé un réseau d'alerte précoce, dénommé « CAN » : les « *Community Alert Networks* », ou réseau d'alerte communautaires¹²⁴. Vu comme le dernier élément d'un « package », comme le dernier maillon du système de protection, les CAN permettent de compléter les outils de protection en mettant à disposition la possibilité de donner l'alerte pour une réponse rapide des Casques bleus : « on comprend mieux les dynamiques grâce aux JPT, on a des liens avec la communauté grâce aux CLA, il faut ensuite un système d'alerte avec les CAN »¹²⁵. Les CAN consistent alors à identifier des points focaux au sein de la population et à leur distribuer des téléphones afin qu'ils disposent d'une ligne directe avec le CLA ou le Commandant du COB/TOB et puissent donner l'alerte en cas de menace imminente à la sécurité des civils. « C'est comme la police, il faut un 911 », explique Baptiste Martin. En donnant à la communauté les moyens d'alerter la Mission dans son rayon d'action, l'objectif est d'améliorer la communication avec la population et la réactivité des Casques bleus pour intervenir et protéger les civils. Les points focaux peuvent demander une intervention, le déploiement d'une Force de réaction rapide ou d'une patrouille des soldats de la paix, ou le partage de l'alerte aux FARDC ou aux PNC.

La première phase du projet lancée en décembre 2010 prévoyait des CAN pour 25 bases – et donc potentiellement 250 localités¹²⁶. 17 réseaux ont en pratique été mis en place à l'Est de la RDC : 8 au Nord Kivu, 4 en Province Orientale, et 5 au Sud Kivu. La deuxième

¹²³ Le CLA accusait quant à lui les soldats sud-africains de rencontres suspectes avec les APCLS.

¹²⁴ Le contingent indien au Nord Kivu avait mis en place de sa propre initiative un système d'alerte précoce (EWC). Destiné à renforcer les capacités de renseignement, l'EWC a été suppléé par le développement des CAN – plus axés sur l'alerte en cas de menace. Entretien avec le Général Reignier

¹²⁵ Entretien avec Laurent Guepin, Kinshasa, 2011

¹²⁶ MONUSCO, « MONUSCO's Civil Affairs : From resolving conflict to restoring state authority, Civil Affairs understands the reality on the ground », consulté le 17 janvier 2015, <http://monusco.unmissions.org/LinkClick.aspx?fileticket=sbKJDmIJWQ%3D&tabid=10715&mid=13709&language=en-US>

phase a prévu 17 CAN additionnels. Dans les faits, 23 réseaux d'alerte ont été ajoutés, soit 12 au Nord Kivu, 3 en Province Orientale, 7 au Sud Kivu et 1 au Katanga. Une troisième phase prévoyait 12 CAN utilisant des radios à hautes fréquences pour les zones sans couverture téléphonique. Pour ce faire, la MONUSCO a mobilisé l'ONG CRS avec laquelle elle a pu implanter 11 réseaux utilisant des radios (5 en Province Orientale et 6 au Sud Kivu).

Le système d'alerte précoce en lui-même a par ailleurs évolué. Reposant au début sur la distribution du numéro de téléphone du COB, les CAN ont par la suite procédé à la distribution de téléphones bloqués permettant d'appeler directement le Commandant ou le CLA uniquement. Lors de la deuxième phase du projet, des téléphones dotés de 50 dollars de crédit supplémentaires permettant de passer d'autres coups de fil en dehors du COB ont été utilisés. La phase III devait voir la mise en place d'un numéro vert pour tous les membres de la communauté. En août 2014, 53 CAN étaient opérationnels, incluant 46 téléphones mobiles et 7 radios HF, gérées par 118 CLA concernés dans 55 bases de la MONUSCO¹²⁷.

Le projet a été mis en place par la section Affaires civiles, qui a pendant 6 mois échangé avec les autres sections de la MONUC, le CICR et diverses ONG pour définir un mécanisme n'enfreignant pas le droit international humanitaire et n'entamant pas le statut des civils en tant que personnes protégées¹²⁸. Ainsi, un officier de UNJHRO explique avoir contribué au projet afin de spécifier que les points focaux ne doivent pas donner d'informations pour ne pas perdre la protection de l'article 3 des Conventions de Genève, mais se contenter de donner l'alerte, de la même façon qu'un citoyen appellerait la police¹²⁹.

b) Le fonctionnement des CAN

Le recrutement des points focaux

Les points focaux sont identifiés par les CLA qui cherchent des personnes de confiance, prêtes à travailler avec la Mission de maintien de la paix, et pouvant être informées des menaces et donner l'alerte. Les points focaux travaillent alors comme volontaires, ne devenant pas des personnels de la MONUSCO et n'étant donc pas partie au conflit. Les documents de procédures sont ainsi très clairs sur le fait que les points focaux ne sont pas des informateurs.

Un document des Nations Unies précise les étapes de l'établissement d'un CAN¹³⁰.

¹²⁷ MONUSCO, Civil Affairs – Ops East, *CLA Best Practice Review 2014*, 1 août 2014, disponible sur : https://janoschkullenberg.files.wordpress.com/2014/09/cla-review-final_270814.pdf

¹²⁸ L'article 3 des Conventions de Genève précise la protection minimale accordée aux civils dans le cadre de conflits armés non internationaux. Si les civils participent aux hostilités, ils perdent leur statut de civil et de personne protégée et peuvent être considérés comme des combattants, et donc des cibles légitimes. Conseiller et donner des informations à une partie au conflit peuvent être considérés comme relevant d'une telle participation.

¹²⁹ Entretien avec Sophie Arena, Kinshasa, 2011.

¹³⁰ MONUSCO, Civil Affairs, *Guideline steps for the establishment of the community alert network (CAN)*, 4 p.

Namie Di Razza, « *La protection des civils par les opérations de maintien de la paix de l'ONU* », Thèse IEP de Paris, 2015

- Un groupe conduit par CAS et regroupant un à deux membres des affaires civiles, un représentant de UNJHRO ou de Child Protection, un représentant de la Brigade et au besoin un représentant de CRS lorsqu'il s'agit d'un CAN utilisant les Radio HF, visite la base où un CAN doit être mis en place. Ils rencontrent alors le Commandant et le CLA pour leur présenter le projet, son objectif, ses limitations et son fonctionnement.

- Dans un deuxième temps, une réunion avec les représentants civils des villages entourant le COB, un administrateur local, un représentant de la PNC, et éventuellement un officier de liaison FARDC, est organisée. La rencontre a pour objectif de sensibiliser les participants sur le CAN, son concept, ses objectifs, ses limites, l'idée de participation volontaire et l'importance du lien avec les forces de sécurité et les autorités locales. La réunion insiste sur ce que le COB peut ou ne peut pas faire, les temps de réaction et les capacités limitées de réaction, les possibles activités de protection et interventions. La distinction entre alerte et renseignement est également mise en relief, ainsi que les potentiels risques et implications pour un village participant à un CAN. Des villages prioritaires sont identifiés pour participer au CAN (où un réseau téléphonique est disponible et des points focaux pourront donc donner l'alerte). Les villages identifiés doivent être situés dans un rayon d'une heure de route du COB pour permettre une intervention. Idéalement, la PNC et les FARDC sont impliqués dans les réponses aux alertes.

- La troisième étape est la rencontre avec chacune des communautés identifiées devant être incluses dans le CAN. Les habitants sont consultés et encouragés à considérer des candidats pour jouer le rôle du point focal. Le projet est expliqué, les communautés s'expriment sur leur intérêt possible à participer. S'ils sont intéressés, l'identification et la sélection d'un point focal est faite. Le point focal peut avoir préalablement une position de responsabilité dans le village au sein de la population, et jouir d'un certain degré de respect et de légitimité au sein de sa communauté. Leur participation est volontaire et non payée, et fondée sur la confiance réciproque avec la MONUSCO.

- Le CLA retourne dans chaque village pour confirmer l'inclusion dans le CAN et l'identification des points focaux. La distribution de la brochure sur la protection des civils est également faite à ce moment. Les villages et points focaux sont ensuite approuvés par le Commandant de la base. Un plan de contingence pour évacuer les points focaux en cas de menace grave est également finalisé. Les seules personnes connaissant l'identité des points focaux sont le CLA, le Commandant et le représentant de CAS, pour protéger sa sécurité. Les noms des villages participant aux CAN peuvent être partagés plus largement. Le CLA forme les points focaux, notamment sur les risques de sécurité, le mandat de la MONUSCO, le type d'incidents et de menaces à rapporter. Les téléphones sont enfin distribués aux points focaux. Un téléphone est également donné au CLA et au Commandant de la base pour mettre les trois parties en réseau. Des appels illimités sont permis entre les téléphones du réseau, incluant un maximum de 10 points focaux pour 10 différents villages.

Les alertes données et les appels du point focal pour obtenir de l'assistance ne concernent que les alertes d'urgence. Encore une fois, le CAN n'est pas un mécanisme de collecte d'information et de renseignement.

D'octobre 2011 à Mars 2012, la MONUSCO a reçu 123 alertes par les CAN établis lors de la première phase. L'information a été transmise aux forces de sécurité locales dans 43% des cas. La Force a répondu directement par des patrouilles d'investigation pour vérifier l'information et les menaces potentielles dans 34% des cas, et par des forces de réaction rapide impliquant une protection physique robuste dans 10% des cas¹³¹. En août 2014, CAS établissait que 80% des cas d'alerte faisaient l'objet d'une réponse de la part des forces de sécurité nationales¹³².

c) Les défis des CAN

Les défis logistiques

Le projet CAN a connu un bilan plus mitigé que celui des JPT ou des CLA. Le premier obstacle à la mise en œuvre effective du projet fut principalement logistique et matériel. « On a déjà 50 téléphones qui ne fonctionnent plus », se plaint le Général Reignier en 2011¹³³. Des problèmes techniques concernant la maintenance des téléphones et des chargeurs, mais surtout le manque de réseau téléphonique dans les zones à risque ont rendu le réseau d'alerte communautaire peu fonctionnel. Le développement des CAN équipées de radio à haute fréquence pour répondre à ces difficultés a été long et lui-même problématique. « Les CAN marchent mais il n'y a pas beaucoup de réseau téléphonique ici, ce qui compromet l'efficacité du projet. Il est question de radios, mais la plupart des zones n'ont pas d'électricité non plus... »¹³⁴.

Les défis sécuritaires

Les risques créés par les CAN pour les civils mettent également en question le bien fondé de l'outil. Le point focal est ainsi vulnérable, pouvant être accusé par les groupes armés de collaboration, de dénonciation et de parti pris. Le simple équipement en téléphone, chargeur solaire et radio peut par ailleurs le rendre plus vulnérable au pillage. Tous les efforts entrepris pour assurer l'anonymat du point focal ont eu un impact mitigé. Dans les faits, son identité est rapidement révélée, voir exposée auprès des FARDC ou des groupes armés.

¹³¹ MONUSCO, Civil Affairs, *Review of the MONUSCO's Community Alert Networks (CANs)*, 2012.

¹³² MONUSCO, Civil Affairs – Ops East, *CLA Best Practice Review 2014*, 1 août 2014

¹³³ Entretien avec le Général Reignier, 28 octobre 2011.

¹³⁴ Entretien avec Antoine Grand, CICR, Goma, 29 septembre 2011.

« C'était des téléphones colorés, avec un chargeur intégré, qui ne passaient pas inaperçus. La prochaine fois il faut des Nokia, avec un chargeur à la maison »¹³⁵.

De plus, la confusion entre l'alerte et le renseignement peut gravement exposer les points focaux, et apparaît comme sensible au sein de la population – comme au sein de la MONUSCO elle-même. Ainsi, malgré les SOP et les précautions institutionnelles visant à mettre en garde sur la distinction entre points focaux donnant l'alerte et agents de renseignement, un représentant de PIO à Goma parlait en ces termes des CAN : « ce sont des gens de la MONUSCO à qui on a donné un téléphone portable ou satellitaire, qui ont pénétré la population et sont cachés sans que la population le sache. C'est un peu comme des agents de renseignement. Ils observent, parlent dans les petits villages... C'est CAS qui les connaît. (...) Mais c'est un mécanisme de protection, pas un mécanisme de renseignement »¹³⁶.

Les défis administratifs

Le manque de personnel pour une mise en œuvre complète du programme est aussi pointé comme un des défis. Le personnel de la section des Affaires civiles, expert en facilitation, n'était en effet pas assez formé pour la gestion de projets lors de l'établissement des CAN, et manquait de capacités dédiées pour la mise en place des réseaux communautaires. Par ailleurs, des lenteurs dans la distribution des radios et de la phase III des CAN ont été dues à des blocages administratifs et institutionnels. La MONUSCO a en effet dû utiliser un acteur extérieur, l'ONG CRS, pour mettre en place les radios communautaires. En 2012, cela n'avait pu être développé que dans le Sud Kivu et les Uélés, alors que le Nord Kivu était prioritaire sur le plan sécuritaire, et restait dans l'attente d'un accord de Caritas pour un travail conjoint avec CRS¹³⁷. De même, si le financement des radios était assuré fin 2011, les blocages administratifs interdisant à la Mission de donner des radios à des Congolais ne travaillant pas par la mission et obligeant à passer par le PNUD pour le faire ont abouti à d'immenses lenteurs.

Tous ces outils ont été développés par la section Affaires civiles, qui a pris l'initiative de développer le contact avec les communautés pour améliorer leur protection, notamment au Nord Kivu. « Notre force, chez CAS, c'est le local, les communautés : il s'agit de mieux dialoguer avec les communautés et d'avoir les réponses »¹³⁸. Les mécanismes mis en œuvre, qu'il s'agisse de la Matrice, des JPT, des CLA ou des CAN, ne demeurent néanmoins que des outils améliorant la communication et le recueil d'information, pour que la Force, les Casques bleus, puissent mieux penser leurs activités. Les outils civils ne sont en effet qu'une

¹³⁵ Entretien avec Laurent Guepin, Kinshasa, 2011.

¹³⁶ Entretien avec Alexandre Essome, Goma, 2011.

¹³⁷ Les Etats-Unis ne souhaitent financer le projet qu'à travers CRS, et les deux ONG ne voulaient pas travailler ensemble. D'autres pistes avec différentes ONG étaient alors recherchées par CAS en 2012.

¹³⁸ Entretien avec Laurent Guepin, Kinshasa, 2011.

des composante d'une stratégie beaucoup plus vaste de protection. Ne devant être considérés comme une réponse mais plutôt comme un moyen, tous ces outils de protection nécessitent un suivi et des actions concrètes utilisant à bon escient les informations. « L'engagement pour la protection des civils est là depuis toujours je suppose, mais il a fallu comprendre. L'information est un outil de travail, ce n'est pas une fin en soi. Elle sert à prévenir, et empêcher les crises »¹³⁹. Le flot d'information arrivant quotidiennement dans le bureau de CAS appelle en effet à des actions autres, et ne constitue pas en soi une activité de protection. La coordination des informations, l'analyse et les réponses sont ainsi décisives et représentent le véritable enjeu de protection.

Les actions consécutives prises par la composante militaire et la posture des Casques bleus en matière de protection constituent ainsi un autre objet d'étude pour évaluer les pratiques de protection. Les alertes reçues par les CAN, et l'identification des menaces par les CLA et les JPT sont-elles suivies d'interventions des *peacekeepers* ? Comment les Casques bleus sont-ils engagés dans les pratiques de protection et quelle est leur stratégie de protection sur le terrain ?

C - La posture militaire protectrice des Casques bleus, de la présence à l'offensive

« La protection des civils à la MONUSCO est essentiellement faite par des civils (les milobs, les Affaires civiles, les Droits de l'homme), et moins par les militaires. Nous, on insiste sur l'action des militaires »¹⁴⁰. Il est vrai que le sens commun place l'impératif de protection des civils dans le maintien de la paix aux mains des Casques bleus eux-mêmes, et non des civils. Ne pouvant directement apporter ou imposer la sécurité physique des populations, les civils de la Mission offrent principalement une assistance, des conseils et des analyses pour les militaires, afin que ces derniers mettent mieux en œuvre la protection physique¹⁴¹. Comme le note justement le Bureau des services de contrôle interne de l'ONU (OIOS) dans son rapport sur la protection des civils : « Des moyens pacifiques peuvent être utilisés par toutes les composantes de la mission, mais la force est largement le monopole des militaires de la mission. En général, le personnel civil a une implication limitée dans la protection physique directe, même s'ils fournissent des conseils et des analyses essentiels ; les officiers de police individuels se concentrent majoritairement sur les activités du palier 3 ;

¹³⁹ Entretien avec Hiroute Guebre-Selassie, Goma, 2011.

¹⁴⁰ Entretien avec Antoine Grand, CICR, Goma, 29 septembre 2011.

¹⁴¹ Les civils peuvent néanmoins contribuer plus largement à la création d'un environnement protecteur par tout le travail de droits de l'homme, de soutien à la justice et au désarmement ou de facilitation de l'aide humanitaire, et à la protection politique en assistant le processus de paix. La protection physique jouit de l'apport des outils de protection développés par les civils pour approfondir la communication et la collecte d'information pour une meilleure prévention et réaction des Casques bleus.

et l'implication des unités de police constituées dans la protection physique directe semble être largement limitée aux patrouilles »¹⁴².

Le personnel militaire et les équipements de la MONUSCO sont ainsi déployés pour répondre *physiquement* aux priorités de protection. L'Aide-Mémoire tactique développé par la Force de la MONUSCO mentionne la *prévention* comme le premier objectif de base de la protection des civils pour les Casques bleus¹⁴³. Il prévoit par ailleurs les différentes réponses aux attaques et aux menaces contre les civils lorsque l'agression est en cours ou a eu lieu, constituant les actions *réactives* de protection. Les objectifs incluent également, de façon plus *proactive*, la réduction des menaces posées par les groupes armés, la restauration de la sécurité dans les zones sensibles et le renforcement des capacités de l'Etat et des forces de sécurité congolaises pour sécuriser les populations.

Le fonctionnement de la composante militaire

Trois brigades sont déployées dans les trois provinces à l'Est du Congo, où les tensions sont les plus vives : le Nord Kivu, le Sud Kivu et la Province Orientale. La Brigade de l'ouest et deux secteurs couvrent le reste du pays. En 2012, les effectifs militaires s'élèvent au total à 18 232 soldats (sur les 19 815 Casques bleus autorisés par le Conseil de Sécurité).

Le Commandant de la Force (« *Force Commander* »), le Chef d'Etat-major (« *Chief of Staff* ») et l'Etat major constituent le cœur décisionnel de la composante militaire. L'Etat-major est organisé en 9 sections, allant de G1 à G9. Cette organisation concerne tant le niveau de la Brigade dans la province que celui de la Force au niveau national. G1 gère les questions internes du personnel, le G2 l'information militaire, le G3 la planification des opérations, le G4 la logistique, le G5 les relations civilo-militaires et l'information publique, le G6 la communication, le G7 la formation, le G8 l'ingénierie, et le G9 la coopération¹⁴⁴. Les 3 sections susceptibles de bloquer ou d'être décisives pour les opérations sont donc le G2, G3 et G4 : l'information, la planification et la logistique. A Kinshasa, le Chief of staff a deux adjoints, le « *Deputy Chief Of Staff Opérations/plans* » (DCOS OPS/Plans) gérant le G2, le G3 et le G5, et le « *Deputy Chief of Staff Support* (DCOS SPT) » couvrant les sections logistiques et techniques G1, G4, G6, G7, G8 et G9¹⁴⁵. Au quartier général de Kinshasa, une demi-douzaine d'officiers répondent au DCOS OPS, de nationalités correspondantes aux

¹⁴² OIOS, *Rapport sur la protection des civils*, New York : Nations unies, 2014. « Peaceful ways can be used by all parts of a mission, whereas force is largely the monopoly of the mission's military. In general, civilian personnel have limited involvement in direct physical protection, despite providing critical advice and analysis; individual police officers focus chiefly on Tier 3 activities; and the involvement of formed police units in direct physical protection appeared to be largely limited to patrols ».

¹⁴³ MONUSCO Force, *Tactical Aide-Mémoire n°2 : Protection of civilians*, juin 2012. [document interne]

¹⁴⁴ OCHA, Inter-Agency Standing Committee (IASC), *Civil-military guidelines and reference for complex emergencies*, New York, 2008, 90 p. A la MONUSCO, les relations civilo-militaires sont gérées par le G5, et non le G9 comme c'est le cas dans d'autres opérations.

¹⁴⁵ Entretien avec le Commandant Jean-Baptiste Desachy, Adjoint chef G3 QG MONUSCO, 27 octobre 2011.

brigades sur le terrain. Un Pakistanais, un Indien, un Malaisien, un Ghanéen, etc. sont ainsi présents au sein de l'Etat major de la MONUSCO. Le Bangladeshi suit dont la Brigade en Province Orientale, le Ghanéen la Brigade de l'Ouest, le Béninois la Brigade du Katanga, etc.¹⁴⁶

Le Commandement fixe la stratégie globale de la Mission, et avalise les grandes opérations – comme les séries d'opérations conjointes avec les FARDC. Néanmoins, les Brigades dans les provinces ont une large autonomie. Si le Commandant de la Force et son adjoint voyagent fréquemment pour motiver les unités en province, et se sont même implantés à Goma à partir de 2013, l'initiative dépend largement des Commandants de Brigade et de chaque contingent. Les opérations sont notamment organisées au niveau de la province par la brigade elle-même, qui a l'initiative des opérations unilatérales ou conjointes. Les Brigades proposent leur plan d'opération trois semaines à l'avance à l'Etat-major à Kinshasa. « Quand c'est unilatéral, il n'y a pas de problèmes. On regarde si l'ordre est cohérent, on valide, on laisse faire. On a en fait assez peu de capacité de contrôle ici. Si on doit envoyer quelqu'un, ça prend une semaine. Il y a une vraie autonomie des Commandants de Brigade », confirme le responsable du G3 en 2011¹⁴⁷.

Cependant, la stratégie générale de protection côté militaire a été assez homogène dans ses options tactiques : « *protection by proxy* », ou la protection par la présence dissuasive, a été au cœur des actions militaires de la MONUSCO. Par un déploiement maximal, l'objectif a été de quadriller au maximum les zones à risque pour obtenir un effet dissuasif sur les groupes armés et auteurs de violence. Pour compléter cette vision générale, le « *show of force* », ou stratégie de domination, a également été utilisée pour démontrer la « robustesse » des Casques bleus, par des patrouilles impressionnantes, la démonstration des équipements militaires, l'attitude dissuasive des *peacekeepers* censés décourager les groupes armés. Cela étant, toute stratégie de dissuasion repose sur la garantie de réponse au moindre test. La réaction rapide est alors un autre pan d'action important pour la protection des civils lorsqu'une menace se concrétise, notamment en coordination avec les outils civils de protection. Les carences des Casques bleus en matière de réactivité ont néanmoins conduit à plusieurs échecs de protection. Enfin, les interventions robustes, voire les offensives contre les milices, ont constitué une posture plus extrême pour la protection des civils, qui a été utilisée lors de grandes crises et de façon exceptionnelle.

¹⁴⁶ Le Secteur 2 et le Katanga, relativement calmes, n'étaient en fait suivis que par un officier.

¹⁴⁷ Entretien avec le Commandant Jean-Baptiste Desachy, Adjoint chef G3 QG MONUSCO, 27 octobre 2011.

1) La stratégie de prévention : la protection par la présence

a) La présence dissuasive, ou « protection passive »

Comme l'explique Victoria Holt, considérant la nature même de la protection, si l'on a à réagir après une attaque, c'est que l'on a déjà échoué à protéger – d'où l'importance de la prévention¹⁴⁸. Le succès de la protection requiert ainsi souvent d'entreprendre une action avant toute attaque. La prévention par la présence est donc centrale pour atteindre l'objectif de protection.

De fait, la MONUC et la MONUSCO ont principalement centré leur stratégie de protection sur la présence dissuasive. S'appuyant sur l'idée que la simple présence de Casques bleus dissuadait les attaques et les exactions des groupes armés ou des forces de sécurité nationales sur les civils, l'objectif a donc en premier lieu été d'assurer un déploiement maximal des troupes, pour quadriller au maximum le terrain et augmenter le rayon de dissuasion des peacekeepers. « Les groupes armés attaquent rarement l'ONU. Montrer simplement le drapeau ONU permet d'assurer une certaine protection », explique le chef d'Etat Major de la MONUSCO¹⁴⁹. La Mission déploie alors des bases permanentes, temporaires ou mobiles de façon extensive. Quatre types de présence militaire sont utilisés sur le terrain :

- les COB (« *Company Operating Base* ») regroupent environ une centaine de soldats pour une période de long terme, quasi-permanente. Un COB concentre une garnison de façon assez confortable¹⁵⁰, dans des installations durables, pour une période indéfinie. Les grandes villes comme Rutshuru, Masisi, Walikale ou Beni au Nord Kivu, Faradje, Dungu, Kisangani en Province Orientale, ou Bukavu, Panzi, Shabunda au Sud Kivu accueillent ainsi des COB en 2013.

- les TOB (« *Temporary Operating Base* ») sont des bases temporaires, en principe déployées pour 90 jours, dans des installations plus sommaires. Les équipements en matière de logement, de soutien électrique et de défense sont plus légers, et les militaires y sont souvent hébergés sous tente. Dans la pratique, certains TOB sont restés dans une même zone plusieurs années. Les TOB sont généralement installées dans des villes secondaires, comme Mpati, Ngungu, Ishasha, Kimua, Otobora, Ntoto, ou Katale au Nord Kivu, et Ango, Niangara, Isiro en Province Orientale¹⁵¹.

- les MOB (« *Mobile Operating Base* ») sont des bases mobiles et flexibles, censées être déployées pour une quinzaine de jours. Du volume d'une section, soit une trentaine d'hommes, elles permettent de lancer des patrouilles de contrôle de zone pour dominer le territoire, pouvant rester entre 3 à 4 jours dans chaque localité.

¹⁴⁸ HOLT, Victoria K., « The responsibility to protect: considering operational capacity for civilian protection », Discussion paper, Washington DC : The Henry L. Stimson Center, janvier 2005, 62 p.

¹⁴⁹ Entretien avec le Général Reignier, MONUSCO, Kinshasa, 2011.

¹⁵⁰ « C'est la caserne, avec la cantine, les douches ». Entretien avec le Commandant Jean-Baptiste Desachy, G3 MONUSCO, 27 octobre 2011.

¹⁵¹ Voir la liste détaillée des COB et TOB en Annexe 9.

- les SCD (« *Standing Combat Detachment* ») sont des déploiements de moins d'une trentaine de Casques bleus, et parfois d'une dizaine d'hommes seulement, déployés pour quelques jours ou quelques semaines. Des SCD ont par exemple été envoyés à Remeka et Katoyi dans le Nord Kivu suite aux massacres par les Raia Mutomboki de 2012, et sont restés deux à trois semaines. Le SCD opère comme l'appendice d'un MOB ou d'un TOB, d'où les Casques bleus conduisent des patrouilles concentriques autour de leur emplacement, souvent dans des situations d'urgence et de tensions accrues.

Le redéploiement régulier de la MONUSCO, assurant une certaine flexibilité pour répondre aux circonstances et priorités mouvantes de l'insécurité, a conduit au déploiement de plus de 90 bases dans le pays (COB et TOB), incluant de nombreuses bases mobiles et réduites (MOB et SCD)¹⁵². Le seul Nord Kivu a compté jusqu'à 35 bases militaires. « On est déjà tellement déployés sur le terrain qu'on ne peut pas faire plus. On a 93 COB/TOB, dont 40 ravitaillées par air. En termes d'emprunte sur le terrain, on est quand même pas mal », se félicite le Général Reignier¹⁵³. En marquant une emprunte maximale sur le terrain en effet, l'objectif militaire est de réduire considérablement l'emprise des groupes armés sur la population. « L'effet dissuasif est sans conteste », confirme Jean-Baptiste Desachy. Une stratégie de « domination », incluant le contrôle de zone, la multiplication des patrouilles et la démonstration de force est alors centrale. Jusqu'en 2012, la ligne militaire officielle est centrée sur la dissuasion, et non l'utilisation d'opérations offensives, niées par tous les personnels interrogés de la MONUSCO. « On cherche l'efficacité par le déploiement, mais on ne fait pas dans le cinétique, on ne cherche pas à taper sur les groupes armés »¹⁵⁴.

L'aide-mémoire tactique précise ainsi l'objectif affiché des SCD et des MOB : améliorer la zone d'influence pour la protection des civils, montrer la présence des Nations unies dans les zones sensibles, dissuader les groupes armés, prévenir les violations de droits de l'homme, faciliter les JPT et activités de DDR, répondre aux hostilités, réduire les temps de réaction et garder un effet de surprise envers les groupes armés.

Interrogé sur l'efficacité des Casques bleus à protéger les civils, le responsable protection de la MONUSCO explique : « contrairement au Soudan, ici ça arrive tout le temps. Ce n'est pas grâce à la structure de la mission, c'est qu'il y a énormément de bases militaires. Les militaires eux préféreraient être concentrés, pour la logistique c'est plus simple. Au Soudan, il y avait 2 bases maximum par Etat. C'est comme si ici au Nord Kivu il y avait 2 bases [au lieu de 35, ndla] »¹⁵⁵. Il ajoute : « le plus important c'est d'avoir plein de bases. Ensuite, de bons militaires, puis des FRAGO [*Fragmentary order*, ndla] bien faits »

¹⁵² Comme l'explique la cheffe de bureau du Nord Kivu : « c'est très dynamique ici. Il y a plus de 12 bases mobiles alimentées par des vols pour l'approvisionnement en eau... Nous avons une seule brigade, et une trentaine de bases. Les bases mobiles sont déployées de 7 à 15 jours, voire à un an – même si ça ne devrait pas être le cas ».

¹⁵³ Entretien avec le Général Reignier, chef d'Etat major de la MONUSCO, Kinshasa, 28 octobre 2011.

¹⁵⁴ Voir en Annexe 8 la carte des COB/TOB et en Annexe 9 la liste des bases militaires de la MONUSCO.

¹⁵⁵ Entretien avec Baptiste Martin, Kinshasa, 2011.

Les humanitaires travaillant au Congo reconnaissent aussi largement l'importance de la présence des Casques bleus et leur impact sur la sécurité et la retenue des groupes armés. Le représentant du CICR confie : « Ils stabilisent, même s'ils restent dans leur base, et encore plus s'ils sortent. Mon opinion c'est que ce qu'ils font est déjà bien. Leur simple présence sécurise. » Aude Rigot, de Care au Nord Kivu, reconnaît malgré son discours très critique envers la MONUSCO que « les gens se sentent en sécurité quand il y a un TOB ou un COB. A Pinga par exemple, ça a sécurisé l'axe. Les civils et les commerçants faisaient des convois, parcouraient des kilomètres, et étaient devenus une cible. A Masisi, à Rutshuru/Kiwanja, les COB ont sécurisé la zone ». Généralement, l'efficacité de cette présence est reconnue par tous. Le rapport d'OIOS cite ainsi un membre de la société civile : « notre propre gouvernement a peur de commettre des violations de droits de l'homme en présence des Nations unies. Les groupes armés ont peur des tribunaux pénaux internationaux. Tout le monde sait que les gens qui commettent des massacres et des génocides seront capturés et remis à la justice »¹⁵⁶.

La réticence des groupes armés face à la MONUSCO

Confiant que les groupes armés évitent toute confrontation avec la MONUSCO et que les contacts directs avec ceux-ci restent rares, les officiers de la Mission citent souvent des exemples où le simple déploiement de Casques bleus a éloigné ou arrêté l'action des groupes armés. « Les rebelles ne veulent pas s'aliéner la MONUSCO. Ils savent qu'ils seraient perdants », confie le colonel Desachy. Les confrontations sont en effet rares entre la Mission et groupes armés, et sont inopinées lorsqu'elles ont lieu, la plupart du temps. « Dans 95% des cas, ils fuient avant qu'on soit arrivés. Leur technique est d'avoir des combats violents mais très courts. Ils procèdent par des actions brèves et violentes, puis instantanément, c'est la fuite. S'ils cherchent la confrontation, c'est qu'ils sont renseignés et en supériorité. Ils frappent un bon coup et ils repartent ». Ainsi, à Baraka, sur le Lac Tanganyika, un poste FARDC se faisait attaquer régulièrement par les Mai Mai Yakutumba. Le déplacement de leur poste à côté de la base de l'ONU, pour bénéficier du « parapluie de protection » de la MONUSCO, a réglé le problème¹⁵⁷. De même, l'envoi de quelques patrouilles de la MONUSCO suite aux pillages violents à Mahagi a réduit les attaques dans la zone. « Près de Fizi, des Mai Mai ont pillé un village. Il y a eu un échange de tirs, mais pas de combat. Ils ont tiré sur les Pakistanais, mais quand ils se sont rendus compte que c'était la MONUSCO, ils se sont quasiment excusés, en nous expliquant qu'ils ne savaient pas que c'était nous »¹⁵⁸. Même après le lancement des opérations offensives en 2013, les groupes armés ont

¹⁵⁶ OIOS, Rapport sur la protection des civils, 2014 : « *Our own government is scared to commit human rights violations in the presence of the United Nations. The armed groups are scared of the international criminal tribunals. Everyone knows that people who commit massacres and genocides will be captured and sent to justice* »

¹⁵⁷ Entretien avec Jean-Baptiste Desachy, 27 octobre 2011.

¹⁵⁸ *Ibid.*

généralement évité de chercher la confrontation avec la MONUSCO. Cheka a par exemple quitté la zone de Pinga un moment à l'annonce des opérations de la MONUSCO.

Par conséquent, toute la stratégie repose sur l'identification des zones à risque, en coordination avec les humanitaires, la composante civile et les communautés (cf. les Matrices, les JPT et les CLA), et la mise en place d'unités sur ces points particuliers pour dissuader les groupes armés et rassurer la population. « Généralement, en face, ça se sait vite. Les groupes armés seront toujours là où on ne les attend pas. Mais on n'est pas là pour surprendre, mais pour dissuader »¹⁵⁹.

La population recherchant la protection autour des bases

Les exemples de cas où la population s'est installée aux portes des bases de la MONUC/MONUSCO pour y bénéficier de sa protection sont ainsi nombreux, et démontrent les perceptions de plus grande sécurité aux côtés des *peacekeepers*. « C'est la force militaire la plus crédible, et les gens recherchent la protection de la MONUSCO », explique le Général Reignier. De nombreux rapports de CLA font ainsi état de cette concentration des civils autour des bases, et ce phénomène a été directement observé dans plusieurs zones. A Kimua, village totalement isolé dans la forêt du Walikale et sous le contrôle des FDLR, la population s'est également rapprochée du TOB des Uruguayens, seule source de sécurité dans les environs. A Remeka et Katoyi, le déploiement de SCD après les attaques des Raia Mutomboki et des FDLR dans la zone a été clairement suivi de l'arrêt des attaques et du retour des déplacés qui avaient fui la zone – du moins pendant les 15 jours de présence de ces bases mobiles. A Munigi, les déplacés venant des zones contrôlées par le M23 en 2012 se sont implantés dans le camp de Kanyarucinya jouxtant la base des Casques bleus sud-africains aux portes de Goma. A Kitchanga, les combats entre FARDC et APCLS en mars 2013 – ayant conduit à de nombreux dommages collatéraux au sein de la population, ainsi qu'à la destruction de l'hôpital MSF par un tir de mortier – ont poussé les civils à quitter le centre du village pour s'installer tout autour de la base de la MONUSCO¹⁶⁰. A Mpati, le scénario fut le même en 2012, suite aux pillages de la milice d'Erasto : les civils se sont déplacés du centre, à environ 3 km de la base, pour vivre à côté du TOB. A Bembera, au Nord de Kalemie, deux à trois cents personnes sont revenues au village et ont reconstruit leurs habitations autour du TOB qui a été déployé, le long des barbelés¹⁶¹. Les exemples sont de fait innombrables et fréquents.

Certes, la MONUC et la MONUSCO n'ont jamais adopté, comme la Mission au Sud Soudan, une politique générale d'accueil au sein des bases militaires de la Mission. Au Sud-Soudan, des « sites de protection des civils » (« *PoC sites* ») ont ainsi été mis en place, suite à

¹⁵⁹ Entretien avec le Général Reignier, 2011.

¹⁶⁰ Voir en Annexe 14, la population s'installant autour de la base de Kitchanga.

¹⁶¹ Entretien avec le Général Reignier, 2011.

la pratique régulière d'offrir refuge aux civils cherchant la protection des Nations unies dans les bases¹⁶². En dernier recours et de façon temporaire, les civils peuvent ainsi être abrités pour un maximum de 72 heures dans les bases. A la MONUSCO, vu l'étendue des menaces et pour éviter tout débordement, cette option est rarement exploitée : « On préfère sécuriser les gens chez eux. Sinon, ça vous scotche. On ne peut plus rien faire. Par principe, on sécurise un camp, un village »¹⁶³. « Si 10 civils arrivent devant une base, on leur dirait de rester à côté de la base, mais pas dans la base. Si la menace est imminente, à titre exceptionnel on les laisserait entrer, mais c'est toujours à éviter, car c'est plus facile de les surveiller et de les protéger quand ils sont à l'extérieur. Il faut que les soldats soient disponibles pour l'action. Si une personne est blessée, on l'accueillera »¹⁶⁴.

La fermeture des bases démontre par ailleurs l'intérêt de cette présence, vu les contestations de la population qu'elles déclenchent. Selon Antoine Grand, la fermeture du TOB de Kibua a profondément inquiété la population¹⁶⁵. De même, les fermetures de quatre bases (Ntoto, Mushake, Kimua et Ngungu) en août 2013 suite à la nouvelle stratégie privilégiant des troupes mobiles à la dispersion des bases ont fait l'objet de discussions difficiles avec la population, lors de JPT spéciales allant interagir avec les habitants des zones abandonnées¹⁶⁶.

La liaison avec les populations

Outre le fait d'être présent, les Casques bleus cherchent également à construire une relation de confiance avec les civils. Leur posture doit ainsi permettre un certain équilibre, entre l'état d'alerte militaire permettant de répondre à toutes les situations et à impressionner les groupes armés, et la liaison régulière avec la population. Développer des contacts au sein de la communauté, rencontrer les autorités font ainsi partie de la protection. Avec l'aide du CLA, cela inclut la gestion des réseaux d'alerte, les escortes, les activités civilo-militaires, ainsi que tout ce qui peut aider à « gagner le cœur et les esprits » (WHAM, « *win hearts and minds* » en anglais), incluant les événements culturels ou sportifs où civils locaux et Casques bleus peuvent se rencontrer. Dans de nombreux COB, les contingents organisent ainsi des rencontres avec les habitants. Les « *Urafiki meetings* » (rencontres de l'amitié en swahili) sont notamment l'occasion, une fois par semaine, de rassembler tous les habitants intéressés

¹⁶² Entre octobre 2012 et novembre 2013, plus de 12 000 civils ont été protégés dans les bases de la MINUSS à 12 reprises. Damian Lilly, « Protection of Civilians sites: a new type of displacement settlement ? », Humanitarian Exchange Magazine, Issue 62, septembre 2014, disponible sur : <http://www.odihpn.org/humanitarian-exchange-magazine/issue-62/protection-of-civilians-sites-a-new-type-of-displacement-settlement> [consulté le 6 juin 2015]

¹⁶³ Entretien avec le Général Reignier, 2011.

¹⁶⁴ Entretien avec Jean-Baptiste Desachy, 27 octobre 2011.

¹⁶⁵ Entretien avec Antoine Grand, CICR, Goma, 29 septembre 2011.

¹⁶⁶ Dans ces cas, les JPT travaillent sur un plan de protection après le départ des Casques bleus, incitant les communautés à renforcer leurs stratégies locales et le recours aux forces nationales de sécurité.

par les plans de protection pour partager les revendications, les préoccupations et les propositions d'action. Le contact avec les chefs communautaires comme les chefs de village, les notables, les médecins, les avocats, les enseignants ou les prêtres, est privilégié pour rester informés de la situation. Le dialogue peut également être utilisé avec les membres de groupes armés, pour faire respecter le droit humanitaire au mieux et faire connaître les obligations de ces derniers envers les populations civiles protégées. A Mpati, le JPT a notamment interagi avec Erasto, chef de la milice contrôlant le territoire, pour le sensibiliser sur la protection des civils et le respect du droit humanitaire. De même, le dialogue avec les FARDC, souvent eux-mêmes responsables de violations de droits de l'homme, est central pour les Casques bleus sur le terrain. En visitant les bases des FARDC, en les conseillant sur les attitudes à adopter envers les populations, et en relayant aux hiérarchies tout problème de protection posés par les soldats congolais, la MONUSCO a un énorme levier et peut influencer le rapport entre la communauté et les militaires de l'Etat. A Bweremana, le déploiement du 8^e régiment de FARDC en novembre/décembre 2012 a fait l'objet de nombreuses plaintes du fait de l'attitude prédatrice des soldats envers les habitants. Le point focal du COB de Sake, en entretenant un contact quotidien avec les FARDC, et en les sensibilisant sur la discipline, la politique de conditionnalité de la MONUSCO et sa position envers les violations de droits de l'homme, a pu contribuer à l'amélioration de la conduite des militaires congolais¹⁶⁷.

Enfin, les Casques bleus rendent des services très concrets à la population pour participer à leur protection. La délivrance de soins médicaux par les médecins militaires de la Mission, une fois par semaine à Goma ou à Nyanzale, par exemple, ou les évacuations de civils blessés par les combats, comme à Kitchanga en juillet 2013, n'en sont que quelques exemples.

b) La démonstration de force

La continuité évidente de la stratégie de présence dissuasive appelle les Casques bleus à ne pas seulement faire acte de présence en restant dans leurs bases, mais également à démontrer leur résolution à protéger les civils. Dans ce cadre, la démonstration de force ou « *show of force* », visant à rendre visible les capacités et l'engagement de la Mission et à contribuer à l'effet de dissuasion, est essentielle. Les patrouilles, démontrant la haute visibilité de la supériorité des Casques bleus en armes et en équipement, constituent ainsi une des activités protectrices les plus patentées.

Comme l'explique le Général Ganascia, ancien Commandant de la Mission européenne de maintien de la paix EUFOR au Tchad/RCA, les *peacekeepers* doivent montrer aux populations qu'ils font tout ce qu'ils peuvent pour les protéger. Parlant de son expérience au

¹⁶⁷ MONUSCO, *Rapport de la Mission de l'Equipe de Protection conjointe à Bweremana*, 31 janvier – 1^{er} février 2013.

Tchad, il confie qu' « en multipliant les patrouilles, les reconnaissances profondes, les déploiements temporaires hors de nos camps, les survols et les reconnaissances de zones peu fréquentées, en engageant les forces spéciales dans les endroits les plus exposés, en conservant de façon permanente l'initiative sur le terrain, en refusant tout compromis quant à notre liberté de mouvement et d'action, nous avons progressivement fait apparaître que nous faisons le maximum de ce que nous pouvions faire avec les moyens qui nous avaient été donnés »¹⁶⁸. En montrant que les *peacekeepers* étaient « des professionnels et des professionnels sérieux », la Mission EUFOR a pu s'imposer comme une force crédible et dissuasive. Faire voler les hélicoptères de combat chaque jour, même s'ils ne sont pas en opération, donne par exemple un message clair : la Mission est présente et surveille la situation. Dans cet état d'esprit, la MONUC puis la MONUSCO ont misé sur l'importance des patrouilles, d'une part, et la démonstration de la force militaire, d'autre part.

Les patrouilles

La Mission s'est ainsi concentrée sur les patrouilles dissuasives, incluant les escortes pour les civils. Les Casques Bleus sillonnent leur zone de responsabilité selon un plan de patrouille précis, permettant de couvrir différents axes et villages de façon régulière. Ils patrouillent en théorie jour et nuit – même si les patrouilles nocturnes sont moins fréquentes et ne sont assurées que par certains contingents. Les patrouilles terrestres, à pied, en véhicule ou en blindé, sont parfois complétées par des patrouilles aériennes en hélicoptère, ou les patrouilles fluviales sur les lacs. Les patrouilles pédestres, généralement d'une douzaine de soldats, sont les plus fréquentes. Les patrouilles en blindé (APC) sont utilisées pour répondre à un niveau de menace plus élevé. A Kimua, zone totalement inaccessible en véhicule, les Casques bleus patrouillent les environs à pied, dans des conditions difficiles, sur des routes boueuses et sous des pluies tropicales presque constantes.

Les jours et lieux de particulière vulnérabilité pour les populations, comme les jours de marché¹⁶⁹, sont plus spécifiquement visés et font l'objet de patrouilles intensives. A Faradje, les Casques bleus marocains sont ainsi présents les jours de marché pour sécuriser les commerçants et les civils et éviter les pillages et extorsions. Les soldats de la paix escortent également les civils sur des axes dangereux, accompagnant par exemple les femmes aller chercher du bois ou de l'eau à l'extérieur des villages. Ce type de déploiement peut bien souvent être recommandé par les CLA et les JPT, recevant les requêtes des populations rapportant la fréquence des incidents lors d'une activité particulière ou sur un axe précis. La Mission fournit également, de façon plus classique, des escortes pour les agences onusiennes et les ONG qui apportent vivres et assistance à la population.

¹⁶⁸ Entretien avec le Général Jean-Philippe Ganascia, Genève, 7 juin 2011

¹⁶⁹ Les civils peuvent se déplacer à pied vers les grands centres de marché, parfois une douzaine de kilomètres de leur village. Les escortes des Casques bleus permettent alors d'assurer leur protection pendant le déplacement.

Leur mode opératoire est précisé dans l'aide-mémoire tactique de la Force. Toutes les grandes villes doivent être visitées tous les trois jours, et les villages mineurs tous les 15 jours. Les patrouilles doivent être flexibles en fonction de l'accès aux zones et aux besoins. Elles ne doivent pas être faites de point à l'autre sans s'arrêter, mais doivent comprendre au moins deux arrêts de 15 à 30 minutes pour s'aménager des rencontres improvisées avec les populations¹⁷⁰. Plusieurs types de patrouille répondent à différents objectifs tactiques :

- la reconnaissance et la collecte d'information. Elles seront alors l'occasion de faire des enquêtes sur les allégations de pillages ou de mouvements des groupes armés
- la démonstration de force, contribuant dissuader les menaces et à rassurer les populations sur la volonté et la capacité de la MONUSCO ;
- la présence dissuasive, consistant à montrer le drapeau des Nations Unies ;
- les patrouilles de plus longue portée, permettant de passer une nuit dans une zone éloignée ;
- les patrouilles conjointes, pour construire la crédibilité des FARDC et le renforcement de leurs capacités.

Comme l'explique Alexandre Essome, « il y a des patrouilles tous les jours, les Casques bleus ne restent pas dans leur camp comme on peut le croire en venant de l'extérieur. Ils sillonnent les quatre coins de leurs zones de responsabilité, du Nord au Sud, de l'Est à l'Ouest, tous les jours ». Entre 100 à 150 patrouilles sont conduites chaque jour par les Nations unies, qu'il s'agisse de patrouilles de longue portée ou de la simple sécurisation d'un marché ou d'une localité¹⁷¹.

Le dialogue avec les populations, grâce aux CLA et aux interprètes, lors des patrouilles ou de réunions organisées avec la société civile et les acteurs locaux de protection, permettent de se mettre d'accord sur les lieux sensibles nécessitant le passage des Casques bleus. Travailler et rencontrer les populations locales pour connaître leurs besoins, entendre leurs préoccupations, et convenir de mécanismes de protection est ainsi une part importante des patrouilles. Ils interagissent aussi pour s'informer sur toutes les menaces sécuritaires posées par les milices, les FARDC ou la PNC, ou par des conflits locaux incluant les tensions ethniques et foncières. Ils s'enquière de même des cas de recrutement ou de travail forcé des civils par les groupes armés, de harcèlement, d'intimidation, ou de l'érection de barrières illégales pour extorquer les civils.

Des actions peuvent ensuite être prises, comme un dialogue avec les FARDC ou les PNC pour sécuriser les sites des déplacés et les zones peuplées, pour mettre fin à des abus commis par leurs membres, ou pour démanteler les barrières illégales. « C'est très important. Il faut également qu'on aille nous-mêmes nous enquérir de la situation, pas seulement qu'on

¹⁷⁰ L'aide-mémoire tactique de la MONUSCO précise la composition standard des patrouilles, pouvant inclure un officier, un jeune officier, 3 à 4 sous-officiers, 15 à 19 soldats, 1 assistant médical, un mécanicien, un cuisinier, un serre-file et un interprète. Les tâches incluent tant la domination, la liaison, le suivi et la protection des civils.

¹⁷¹ Entretien avec le Général Reignier, Chef d'Etat-major de la MONUSCO, Kinshasa, 28 octobre 2011.

nous contacte pour nous alerter»¹⁷² Les habitants sont ainsi invités à rapporter à la MONUSCO tout acte ou toute menace de violence ou d'intimidation commis par des individus armés, des incidents de violence sexuelle, les barrières et imposition de taxes illégales, des conflits locaux impliquant des groupes armés dans la communauté, le trafic d'armes et de munitions, le recrutement forcé des enfants, le pillage, vol et extorsions commis par des individus armés, le travail forcé et l'exploitation illégale des ressources naturelles¹⁷³. Si les peacekeepers sont directement témoins de violations de droits de l'homme, ils peuvent prendre tous les moyens nécessaires, y compris l'usage de la force armée, pour mettre un terme à l'incident et secourir les victimes.

La démonstration de force

Les patrouilles sont démonstratives, bruyantes et impressionnantes, puisqu'elles visent précisément la dissuasion – et non l'effet de surprise et l'arrestation des groupes armés. Ainsi, les patrouilles de nuit, à Nyanzale, sont faites toutes sirènes hurlantes, pour faire fuir les éléments perturbateurs potentiels. Comme le confirme le colonel Desachy, « *c'est une attitude* ». La posture des Uruguayens en patrouille, mâchoires serrées, le visage caché sous des lunettes noires et des écharpes, ou l'équipement des troupes sud-africaines et tanzaniennes de la FIB sont clairement impressionnants sur le terrain¹⁷⁴.

L'équipement joue de fait un rôle non négligeable. Les blindés sont par exemple une constituante centrale des patrouilles « robustes ». A Goma, les chars des Uruguayens sillonnent les rues principales plusieurs fois par jour, et s'installent aux carrefours importants de la ville pour assurer une présence dissuasive des *peacekeepers*. Sur les axes importants en province, les patrouilles blindées permettent également de démontrer la force de frappe de la MONUSCO, de rassurer les populations et de dissuader les groupes armés.

En dehors des blindés, la Mission dispose de nombreux moyens de démonstration de force. Le navire UN-12 accueillant l'unité fluviale uruguayenne déploie des hommes pour des patrouilles sur le Lac Tanganyika afin de lutter contre la piraterie et les taxations illégales. La MONUSCO a été par ailleurs une des seules missions à avoir des hélicoptères de combat en 2011. A la fin 2011, la Mission disposait de 14 hélicoptères civils et militaires incluant des hélicoptères utilitaires pour le transport de troupes et de matériels, d'hélicoptères de manœuvre pouvant être armés pour leur propre protection, d'hélicoptères d'observation pour la reconnaissance aérienne, équipés de capteurs infra-rouges, et d'hélicoptères d'attaque équipés de mitrailleuses pouvant cibler des objectifs. Similaires aux blindés équipés de mitrailleuse dans les patrouilles terrestres, les hélicoptères d'attaque sont ainsi mobilisés pour la protection des hélicoptères de transport en zones dangereuses, démontrant une capacité de riposte en cas d'attaque¹⁷⁵. Première mission à déployer des drones pour surveiller les

¹⁷² Entretien avec Alexandre Essome, Goma, 2011.

¹⁷³ Voir en Annexe 13, « L'action de la MONUSCO en faveur des populations ».

¹⁷⁴ Voir en Annexe 14, les images de la Brigade d'Intervention.

¹⁷⁵ Il y a un classement des zones à risque. En fonction, certains moyens militaires doivent être utilisés.

déplacements de troupes et d'armes à la frontière rwandaise, la MONUSCO a continué à se distinguer en engageant tous les moyens possibles.

c) Les défis de la présence dissuasive

La simple présence des Casques bleus n'est bien évidemment pas la panacée pour garantir la protection des civils. En restant statiques, les *peacekeepers* peuvent perdre leur crédibilité, la confiance des locaux, et manquer d'initiative.

Selon Antoine Grand, les COB et TOB sont très effectifs lorsqu'il s'agit de dissuader les attaques, mais leur positionnement est aussi crucial¹⁷⁶. Les bases sont ainsi mieux positionnées, au Nord Kivu où elles sont déployées dans les zones sensibles, alors qu'au Sud Kivu, elles sont implantées dans les zones stabilisées.

Les limites inhérentes de la présence dissuasive sont par ailleurs claires : comme le répètent presque tous les personnels de l'ONU interrogés sur la protection, « on ne peut pas mettre un Casque bleu derrière chaque civil ». C'est ainsi l'argument utilisé sur le terrain par les Casques bleus eux-mêmes. Interrogés par les membres d'un JPT sur la possibilité d'augmenter le nombre et la fréquence des patrouilles dans le camp de déplacés de Kanyarucinya, à 1 km de la base, le Commandant sud-africain du COB de Munigi répond clairement à la négative. Il argue en effet que ses hommes sont débordés, dispersés au maximum, et ne peuvent faire plus (« *we are over-stretched and we cannot do more* », déclare le Commandant¹⁷⁷). Après 2012, la hiérarchie de la Mission conseille aux JPT de ne plus inclure dans leurs recommandations le déploiement d'une nouvelle base, ou l'augmentation des patrouilles dans une zone, les incitant à rechercher des solutions à d'autres niveaux du fait du tiraillement des troupes onusiennes. Le fait d'avoir multiplié les bases a notamment conduit à mettre en place des COB ou TOB réellement sous-équipés et sans ressources. Avec une vingtaine d'hommes seulement et deux à trois véhicules fonctionnels, les Casques bleus étaient à bien des endroits réduits à la seule présence, à la seule agitation d'un drapeau, précisément.

La stratégie même de présence extensive, conduisant à l'éparpillement, voire à l'isolement des troupes, s'est en fait révélée assez problématique. Jim Terrie critique ainsi le « faible *management*, la confusion doctrinale et le fait que la force soit débordée ». S'il reconnaît l'importance de la création des MOB, il explique que le principal défaut dans l'approche militaire tactique des Nations unies est l'importance accordée à la « dissuasion par

¹⁷⁶ Entretien avec Antoine Grand, CICR, Goma, 29 septembre 2011.

¹⁷⁷ MONUSCO, *Rapport de la Mission de l'Equipe de Protection conjointe à Munigi*, 14-15 août 2012.

Namie Di Razza, « *La protection des civils par les opérations de maintien de la paix de l'ONU* », Thèse IEP de Paris, 2015

la présence »¹⁷⁸. Cette approche a certes abouti à quelques succès. Néanmoins, le postulat selon lequel les belligérants verraient dans les casques bleus une menace à leur existence peut conduire à de graves erreurs.

L'épuisement des dynamiques de dissuasion a en effet été constaté, suite à l'échec des Casques bleus lorsqu'il s'agit de réagir à une attaque des groupes armés. La dissuasion repose bien évidemment sur le fait que l'ennemi, ou l'acteur à dissuader, est convaincu qu'il encourrait de graves représailles s'il attaquait. Qu'il s'agisse de dissuasion nucléaire, ou généralement de dissuasion militaire, tout repose sur la crédibilité de l'acteur et le réalisme des capacités de réponse.

Dans le cas de la MONUC et de la MONUSCO, la stratégie de dissuasion a grandement souffert des échecs de protection, et des exemples où les Casques bleus n'ont pas réagi à certaines attaques, ou ont démontré de grandes faiblesses opérationnelles. Lorsque de nombreuses exactions restent sans suite et sans réaction de la part des Nations unies, la seule présence des soldats de la paix ne suffit plus pour dissuader les violences contre les civils. Ainsi, Cheka, chef d'un groupe Mai Mai dans le Walikale, a démontré à plusieurs reprises à quel point la présence des Casques bleus ne l'intimidait pas. Un personnel de la MONUSCO raconte ainsi comment lors d'une patrouille, un des véhicules du contingent indien est tombé en panne, et comment les *peacekeepers* ont pris des heures à le réparer sous les yeux amusés des Mai Mai armés. Un officier des Affaires civiles relate de même comment Cheka se moquait de la MONUSCO, lorsqu'il fit marcher ses hommes autour de leur base en arborant fièrement les têtes des personnes décapitées par les miliciens, montées sur pic¹⁷⁹.

Dans les cas où les populations ne sont pas habituées à la présence des Casques bleus, ces derniers bénéficient d'une certaine aura et de la présomption de leur crédibilité, comme ce fut le cas à Remeka et à Katoyi. La stratégie de présence dissuasive est alors le meilleur atout d'une Mission de maintien de la paix, tant que celle-ci ne révèle pas d'insuffisantes capacités à effectivement répondre à des incidents de sécurité. Mais comme ce fut le cas au Rwanda, ou à Srebrenica, une fois que les combattants réalisent que les *peacekeepers* ont leurs limites, et sont en fait peu enclins à défendre activement les civils, une telle tactique n'a aucune valeur ajoutée, ni aucune efficacité.

Enfin, la présence dissuasive a ses vertus lorsque les Casques bleus sont une des constituantes du système de sécurité, pour faire face à des éléments négatifs extérieurs et minoritaires. En effet, lorsque la zone est totalement contrôlée par les groupes armés, que ces derniers se sont posés comme autorité de fait et protecteurs de la population, et que la Force de l'ONU apparaît comme un acteur isolé et minoritaire, la dissuasion se révèle bien limitée.

¹⁷⁸ Jim Terrie, « The use of force in UN peacekeeping : the experience of MONUC », *African Security Review* 18.1, Institute for Security Studies, mars 2009. « tactically, the main flaw in the UN's military approach is the value placed on 'deterrence through presence' »

¹⁷⁹ Témoignage recueilli à Goma après le JPT déployé à Pinga auprès d'un officier des Affaires civiles de la MONUSCO, octobre 2012.

Dans de tels cas, une véritable coexistence entre miliciens et Casques bleus devient généralement la seule option réaliste dans la zone. A Mpati par exemple, le chef de guerre Erasto s'était posé avec sa milice comme l'autorité locale et le « père » de la communauté, malgré la présence des soldats onusiens de la base locale. Après sa chute, la zone est tombée aux mains de trois différents groupes armés en l'absence totale de l'Etat¹⁸⁰. Dans un tel contexte, le TOB ne peut renverser seul les dynamiques locales et assurer la protection de la population dans son ensemble. Dans le Walikale, et notamment à Pinga, les zones sont divisées entre Mai Mai Cheka et APCLS du colonel Janvier, et la MONUSCO peut difficilement protéger les civils face à ces autorités de fait, en supériorité numérique et géographique. Dans le Rutshuru occupé par le M23, les quelques COB n'ont pu avoir qu'un rayonnement limité, et même les CLA ont été menacés d'enlèvement par le groupe rebelle¹⁸¹. Dans tous ces cas, l'efficacité de la stratégie de présence par la proximité n'est que trop limitée, voire caduque.

Ainsi, tout le système de stratégie militaire de la Mission de maintien de la paix repose sur la prévention et la présence dissuasive, et toute dissuasion reste efficace tant que les « tests » se révèlent positifs. En effet, la dissuasion est fondée sur l'idée d'empêcher les groupes armés de commettre des crimes contre la population civile, par la peur des conséquences que cela entraînerait. L'attaquant potentiel doit être persuadé que les représailles et les suites de son action seraient trop importants et coûteux, et s'abstient alors de toute agression. En revanche, si des éléments testent les capacités et la volonté des Casques bleus, et qu'ils ne font face à aucune conséquence lorsqu'ils attaquent malgré tout et bravent les Nations unies, la dissuasion risque de perdre en efficacité et en force, et peut finalement devenir totalement nulle. Ce sont de fait les capacités de réaction qui déterminent le succès de cette stratégie.

2) Alertes et réaction rapide

De fait, la capacité de *réponse* des *peacekeepers* face à des menaces constitue bien ce que les bénéficiaires attendent quand il est question de protection. C'est bien la passivité face aux crimes dont les missions de maintien de la paix ont été témoins qui a été critiquée à de nombreuses reprises, que ce soit à la MINUAR, à la FORPRONU, ou à la MONUC. C'est donc sur *l'intervention* que les Casques bleus sont attendus, testés et critiqués – la prévention pouvant difficilement faire l'objet d'une mesure d'impact, puisqu'il est délicat de réellement évaluer ce que l'on a empêché, sans avoir recours à de contestables contre-factualités.

Les nombreuses critiques des Casques bleus ne sortant pas de leur base sont ainsi omniprésentes dans la littérature et les médias. *Quid* alors, après la prévention, de la réaction

¹⁸⁰ Rapport du JPT déployé en janvier 2013 à Mpati. Les Forces Populaires de Libération du Congo (FPLC), les Forces De Droits Humains (FDDH, auparavant M26) et les FDLR-FOCA se partageaient le contrôle de la zone de Mpati.

¹⁸¹ Témoignages des CLA de Kiwanja, 2012.

? Les Casques bleus interviennent-ils face à des massacres et des violations de droits de l'homme ? Tout destine les *peacekeepers* à agir face aux « menaces imminentes à la sécurité physique des civils », que ce soit leur mandat, leurs règles d'engagement, les intentions du Secrétariat et leurs formations. Cette pratique a-t-elle également été améliorée depuis l'émergence de la protection des civils dans le mandat de la Mission ?

a) Les outils pour l'alerte

Les CAN, les CLA et les JPT ont été créés pour améliorer l'alerte. De même, les brochures distribuées à la population telles que « La MONUSCO vous protège » incitent les civils à prévenir leur point focal qui peut communiquer avec les Casques bleus s'ils pensent que le danger est proche, s'ils se sentent menacés, si un incident s'est produit ou s'ils remarquent des activités inhabituelles¹⁸². En situation d'urgence, les civils sont généralement conseillés de le faire savoir à la MONUSCO¹⁸³. La population est également exhortée à utiliser les systèmes de surveillance communautaire et d'alerte avec les Casques bleus, qu'il s'agisse de signaux lumineux, de communication téléphonique, de sirène, ou autre. Les communautés se mettent par ailleurs d'accord avec les Casques bleus sur les refuges pouvant être utilisés en cas de danger et pouvant être protégés par les Nations Unies.

N'étant que des outils et des moyens pour améliorer la capacité de réponse, les mécanismes d'alerte ne sont donc pas la panacée pour *effectivement* protéger les civils. L'ultime action protégeant ces derniers réside bien dans la réaction des Casques bleus, après avoir reçu des informations ou des alertes requérant leur intervention pour faire stopper des violations en cours ou à venir.

b) Le *modus operandi* prévu en cas d'alerte et de besoin de réponse immédiate

Neutraliser les menaces imminentes de violence physique exige donc une capacité de réponse rapide. Selon les analyses des Nations unies, la « menace imminente » doit être comprise comme existant dès que l'on a des preuves suffisantes que les civils sont en danger¹⁸⁴. La « réponse immédiate » a quant à elle été considérée comme incluant l'intervention, qu'elle soit politique ou militaire, pendant l'attaque elle-même¹⁸⁵. Sur le plan

¹⁸² Voir en Annexe 13 des extraits de la brochure.

¹⁸³ Entretien avec le Général Reignier, Kinshasa, 2011.

Là où cela est plus aisé et plus proche, les civils peuvent informer le « team site » des observateurs militaires, comptant quelques officiers sans unités chargés de collecter les informations

¹⁸⁴ Entretiens avec le Général Patrick Cammaert le 15 novembre 2011 et 5 avril 2013. Les formations de DPKO sur la protection des civils délivrées à la Force d'Intervention en 2013 reprennent cette analyse.

¹⁸⁵ Nations Unies, OIOS, *Evaluation of the implementation and results of protection of civilians mandates in United Nations peacekeeping operations*, A/68/787, 7 mars 2014.

Namie Di Razza, « La protection des civils par les opérations de maintien de la paix de l'ONU », Thèse IEP de Paris, 2015

militaire, la « réaction rapide » est comprise par les Forces de la MONUSCO comme « une prompte action ou un mouvement rapide des forces, tel qu'une force de réaction rapide, une reconnaissance ou une démonstration de force pour prévenir, limiter ou stopper les abus », pouvant inclure l'usage de la force létale¹⁸⁶. Afin de nous concentrer sur l'aspect militaire de l'intervention pour protéger les civils en danger, nous entendons ici la réaction rapide comme toute action militaire immédiatement prise suite à l'alerte, et destinée à stopper ou empêcher une menace imminente de violence physique contre les civils.

Selon le rapport du Bureau des services de contrôle interne de l'ONU sur la protection des civils de 2014, les réponses aux menaces imminentes de la part des différentes Missions de maintien de la paix ont inclut le soutien aux forces de sécurité, la sécurisation de zones et d'installations, l'évacuation ou l'escorte de civils vers des zone sûres, le fait de les abriter dans les bases, la création de conditions de sécurité pour permettre l'assistance humanitaire et le lancement d'investigations de droits de l'homme. Au sein de la MONUSCO, l'évacuation de civils ou leur accueil temporaire autour ou exceptionnellement à l'intérieur des bases, le déploiement de patrouilles et de forces d'intervention rapide, et parfois l'engagement militaire des attaquants ont été des exemples de réaction rapide des Casques bleus.

Selon les dires des militaires de la MONUSCO, les actions immédiates en cas d'alerte sont évidentes : « L'information sur une menace peut venir de la population, des ONG, des FARDC ou des PNC. Ils savent où nous trouver, ils nous appellent. Ou il y a un coup de feu. Si on entend une rafale, bien sûr on envoie une patrouille »¹⁸⁷. L'aide mémoire tactique militaire de la MONUSCO prévoit de fait plusieurs types de réponse immédiate possible face à une attaque en cours par les groupes armés :

(1) des actions de contrôle : l'activation d'une force de réaction rapide (QRF) ; le mouvement et le déploiement de patrouilles pour mettre un terme aux violences, dominer ou sécuriser la zone par des moyens robustes ; la détention des auteurs de violation et la sécurisation du site et des preuves ;

(2) des actions offensives : le lancement d'une opération conjointe ; l'engagement au combat des attaquants

(3) des actions défensives : la demande de renfort ; le secours aux victimes.

Mettre à l'abri les civils : les sites sûrs et les évacuations

Bien souvent, il est plus facile pour les Casques bleus de protéger la population lorsqu'elle se trouve à immédiate proximité de la base – mais non à l'intérieur de celle-ci, pour que le contrôle soit plus aisé. La Force met ainsi en place des plans de protection avec les communautés, s'accordant sur un lieu où pourraient se réfugier ou fuir les civils en cas de

¹⁸⁶ MONUSCO Force, *Tactical Aide-Mémoire n°2 : Protection of civilians*, juin 2012 [document interne]

¹⁸⁷ Entretien avec le Jean-Baptiste Desachy, 27 octobre 2011.

danger. C'est là l'idée de « sites sûrs », déjà utilisée par la FORPRONU en Yougoslavie où la Mission était mandatée de protéger les « zones sûres » délimitée en accord avec les parties au conflit. Cette tactique est ainsi toujours utilisée de façon *ad hoc*, que ce soit en accord avec les groupes armés ou sans les consulter. Un contingent peut ainsi se mettre simplement d'accord avec les représentants de la communauté pour définir un site plus facile à protéger, plus proche de la base, plus à l'abri des combats. Une église, une école, un emplacement précis dans un camp peuvent être choisis. Parmi les alternatives, et constituant l'option la plus souvent choisie par la population de façon spontanée, les alentours du camp militaire de la MONUSCO sont généralement préférés par les habitants. A Kitchanga, lors des affrontements entre FARDC et APCLS de juillet 2013, la MONUSCO a offert une protection à tous les déplacés qui ont quitté le centre ville pour se réfugier autour de la base. Les photos aériennes de la zone, montrant la base de l'ONU encerclée par des centaines de tentes de façon concentrique, sont très éloquentes¹⁸⁸. Les groupes armés, ainsi que les FARDC, menacent en effet rarement les populations au sud et au vu des Forces des Nations unies. La plupart des attaques ont lieu en leur absence, et les menaces aux abords des COB et des TOB sont de fait réduites. De même, les Casques bleus sont plus en mesure de défendre les civils dans leur environnement, et de faire pleinement usage de leur mandat autorisant la force pour répondre à une menace physique sur ceux-ci, notamment en utilisant le principe de légitime défense¹⁸⁹. Certains camps de déplacés se sont de fait créés du fait de la proximité d'une base de la Mission. Ainsi, une lettre des déplacés de Kiwanja et transmise à la MONUSCO reconnaît que les déplacés sont arrivés suite aux combats entre CNDP et FARDC « A cause de cette guerre, nous avons quitté Nyongera en courant jusqu'ici au camp de la MONUSCO. C'est le début du premier camp des Déplacés de Kiwanja, communément appelé ancien camp. (...) Nous remercions aussi la MONUSCO d'avoir sauvé notre vie »¹⁹⁰.

De même, les COB et TOB peuvent accueillir, à titre exceptionnel, des civils menacés à l'intérieur de leur base. Qu'il s'agisse d'individus personnellement menacés de violations de droits de l'homme, d'enfants fuyant des groupes armés qui les avaient recrutés de force, ou de blessés, les civils en danger immédiat peuvent bénéficier sur la discrétion du Commandant de COB d'un abri au sein de la base, avant que la situation ne soit déférée à la section Droits de l'Homme/protection individuelle, Protection de l'Enfant, DDRRR ou Soutien à la Justice. La section Protection de l'enfant demande ainsi aux compagnies sur le terrain de ne pas refouler les enfants déclarant s'être échappé d'un groupe armé et vouloir se démobiliser. Les mineurs sont abrités de façon temporaire dans la base avant d'être évacué

¹⁸⁸ Voir en Annexe 14.

¹⁸⁹ OIOS mentionne ainsi des cas dans les opérations de paix où les militaires ont tiré sur les combattants pour prévenir l'accès à leurs bases lorsque des civils s'étaient réfugiés autour ou à l'intérieur des bases. OIOS cite deux cas où les Casques bleus ont protégé les civils hors des installations UN, ou ont prévenu l'utilisation d'armes lourdes contre les civils. Nations Unies, OIOS, *Evaluation of the implementation and results of protection of civilians mandates in United Nations peacekeeping operations*, A/68/787, 7 mars 2014.

¹⁹⁰ Lettre des déplacés, « Camps des déplacés de Kiwanja/MONUSCO/RVA », Kiwanja, 28 janvier 2012

pour la capitale provinciale où les sections DDRRR ou Protection de l'Enfant se charge d'eux.

Les évacuations sont une autre façon pour les Casques Bleus de protéger la population en situation d'urgence. Evacuer les personnes individuellement menacées et les personnes blessées lors des combats par vol ONU est ainsi une pratique régulière de la Mission. A Kitchanga, les Casques bleus ont procédé à l'évacuation de plusieurs civils blessés pendant les combats entre FARDC et APCLS, parmi lesquels des enfants. Transférés à Goma par hélicoptères, ceux-ci peuvent être transférés par la Mission au CICR, qui se charge ensuite de les faire soigner à l'hôpital général ou auprès d'ONG comme MSF. De même, lors de la prise de Goma en novembre 2012, la MONUSCO a procédé à l'évacuation d'auditeurs militaires ou de juges, craignant pour leur vie lors de l'occupation de la ville par le M23.

Les forces de réaction rapide

Outre cette protection « défensive », consistant à mettre à l'abri les civils en danger, des actions plus proactives sont mises en œuvre pour répondre aux alertes. Toutes les bases ont à disposition une force de réaction rapide, selon les principes militaires de toutes les armées. Chaque secteur a donc une unité de réserve – pouvant éventuellement servir en cas d'alerte et d'imprévu, pour l'envoi d'une Force de Réaction Rapide (QRF). A tous les niveaux (celui de la brigade, du bataillon, du secteur et de la compagnie), il est ainsi censé y avoir une unité de réserve. L'ensemble des Casques bleus dans une base donnée est divisé en quatre sections, se partageant en alternance la garde, les patrouilles, le repos ou les travaux internes, et la force de réaction rapide¹⁹¹. Les forces spéciales de la Mission font d'ailleurs partie de ces forces.

Les forces de réaction rapide peuvent ainsi être déployées pour répondre aux alertes reçues par le CAN, le CLA, ou le Commandant du COB. La décision d'envoyer un QRF revient généralement à ce dernier¹⁹². A Nyanzale, le déploiement d'un QRF a été directement observé, après que les Casques bleus aient été alertés de mouvements inhabituels, pouvant signaler des pillages en cours dans le camp de déplacés jouxtant la base militaire. En moins de 5 minutes, une unité était déployée dans le camp, faisant fuir les assaillants. A Sake, en juillet 2013, une unité de la MONUSCO relevant de la FIB s'est déployée avec ses blindés

¹⁹¹ Entretien avec le Colonel Desachy, 27 octobre 2011. Une QRF représente 1/3 du COB, MOB ou TOB, avec un minimum N-2 (en sachant que le niveau N correspondrait à un bataillon (100 soldats) ; le niveau N-1 à une section (30 soldats), commandée par un officier ; et le niveau N-2 un groupe de 10 soldats, commandé par un sous-officier ayant moins de capacité de décision. Le minimum pour avoir une capacité d'alerte est d'avoir un groupe de 10 soldats. .

¹⁹² Le Commandant de la base peut dans un COB avoir le grade de capitaine.

suite à des affrontements entre deux milices, s'interposant entre les deux camps et mettant ainsi fin aux combats¹⁹³.

Les textes prévoient par ailleurs la possibilité pour les Casques bleus d'utiliser la force armée contre les éléments menaçant les civils, pour protéger ces derniers de toute violence physique. Dans les faits cependant, de tels exemples restent rares. Les représentants des Nations unies eux-mêmes reconnaissent que l'usage de la force armée en réponse à une alerte n'a eu lieu que dans une minorité de cas.

c) La réactivité des Casques bleus, maillon faible de la protection

Dans son évaluation de la pratique de protection des civils par les opérations de maintien de la paix, le Bureau des Services de Contrôle Interne de l'ONU (« *Office of Internal Oversight Services* », OIOS¹⁹⁴) a lui-même relevé les carences en matière d'intervention proactive et d'utilisation de la force face aux menaces imminentes de violence contre les civils. OIOS reconnaît ainsi que les Missions préviennent et atténuent les menaces pesant sur les civils avec succès, et privilégient les moyens pacifiques pour dissuader toute attaque. Elles identifient les diverses menaces pesant sur les civils et cherchent à éviter que celles-ci ne se concrétisent en attaques par la dissuasion, la prévention et la préemption¹⁹⁵. En outre, les groupes armés ont souvent déjà fui à l'arrivée des Casques Bleus, ce qui limite les cas de confrontations directes avec les auteurs de violations. Cependant, alors que le rapport évalue huit des neuf missions détenant un mandat de protection¹⁹⁶, OIOS estime que celles-ci se concentrent sur la prévention et que la force n'est « presque jamais utilisée pour protéger des civils attaqués »¹⁹⁷.

Les ONG et les médias ont de même pointé bien des cas où le recours à la force pour défendre les civils aurait été nécessaire, et n'a pas été entrepris par les Casques bleus. Plus généralement, la réaction rapide peut être désignée comme largement insuffisante : à

¹⁹³ Entretien avec le CLA de Sake, COB Sake, juillet 2013.

¹⁹⁴ OIOS a été créé en 1994 comme bureau opérationnellement indépendant assistant le Secrétariat pour que celui-ci remplisse son mandat et ses responsabilités. Le bureau se charge ainsi des audits internes, des inspections, de l'évaluation et des investigations. Il aide les Etats membres et l'Organisation à garantir la conformité de ses activités aux résolutions, régulations, règles et politiques de l'ONU. Consulter le site <http://www.un.org/Depts/oios/index.htm> pour plus de détails.

¹⁹⁵ Nations Unies, OIOS, *Evaluation of the implementation and results of protection of civilians mandates in United Nations peacekeeping operations*, A/68/787, 7 mars 2014. « *Missions work continuously to use peaceful ways to identify diverse threats to civilians and then to deter, avert or pre-empt them before they develop into attacks* ».

¹⁹⁶ *Ibid.* FINUL, MINUL, ONUCI, MINUSTAH, MONUSCO, MINUAD, UNISFA et MINUSS. Le rapport n'a pas inclus le Mali, Mission établie en avril 2013.

¹⁹⁷ *Ibid.* Pour citer le rapport, OIOS parle d'un « *persistent pattern of peacekeeping operations not intervening with force when civilians are under attack* ».

Kiwanja, les *peacekeepers* ne seraient sortis que plusieurs jours après le massacre de 2006. A Mpati en 2012, après que le JPT ait conseillé la population du village à faire un maximum de bruit en cas d'attaque pour prévenir les *peacekeepers*, les Casques bleus sud-africains ne sont pas sortis de leur base lorsqu'un pillage a eu lieu le soir même et que les civils donnaient l'alerte. A Pinga, pendant des années¹⁹⁸, aucune action n'a été prise contre Cheka, le chef d'un groupe Mai Mai contrôlant la zone et terrorisant la population au quotidien. A Goma, lors de la prise de la ville par le M23 en novembre 2013, la MONUSCO n'a pas engagé le combat dans la ville et est restée largement passive. A Mutarule, au Sud-Kivu, au moins 34 personnes ont été tuées et 25 autres blessées le 6 juin 2014, et le Commandant de la base de Sange n'y a envoyé des soldats pour prendre la mesure de la situation que trois jours plus tard¹⁹⁹.

La réaction rapide apparaît alors comme la grande faiblesse de la Mission en matière de protection des civils : « Nous sommes toujours en retard. Toujours. Sans exception », affirme l'un des interviewés d'OIOS. Selon le rapport, les *peacekeepers* ne répondent immédiatement aux attaques contre les civils que dans une minorité de cas : sur 507 incidents impliquant des civils rapportés dans les rapports du Secrétaire général de 2010 à 2013, seulement 101, soit 20% des cas, ont fait l'objet d'une réponse immédiate des missions de maintien de la paix.

Une représentante de l'ONG Care à Goma reconnaît ainsi volontiers qu'elle n'a jamais entendu parler de bons exemples d'intervention en cas d'urgence : « quand ça se met à tirer, ils ne sont pas là », déclare-t-elle²⁰⁰. Les personnels de la Mission eux-mêmes ont du mal à donner des exemples concrets de cas où les Casques bleus ont répondu dans l'immédiat à une attaque. Les réponses sont souvent circonstancielles, anecdotiques : « Oui, c'est arrivé une fois : un camp de FPU a été attaqué, les Indiens ont riposté. C'est un cas particulier », se souvient un membre de UNPOL à Kinshasa. Les interlocuteurs ne donnent généralement pas d'exemples, ou généralisent largement : « bien sûr, ça arrive tout le temps ».

Selon le rapport d'OIOS, dans les cas où il y a eu une réponse, les missions n'ont presque jamais utilisé la force, à l'exception des cas de légitime défense stricte. Même la simple menace d'utiliser la force était généralement absente. Seules 4 missions ont indiqué avoir tiré un tir d'avertissement, dont 3 avec une intention létale. Aucun Casque bleu n'a été

¹⁹⁸ Jusqu'en 2014, après l'adoption d'un mandat renouvelé et d'une posture plus offensive des Casques bleus.

¹⁹⁹ Le major pakistanais Shaban a été relevé de ses fonctions par le Commandant de brigade de la MONUSCO. Selon plusieurs témoignages d'acteurs extérieurs et de rapports internes à la MONUSCO, les Casques bleus se sont abstenus d'intervenir en dépit de multiples appels à l'aide. Selon l'enquête de Human Rights Watch, ils comptaient sur les FARDC pour maîtriser la situation. Les FARDC ont combattu les assaillants pour protéger les civils avant de battre en retraite, faute de munitions. Nations unies, Rapport final du Groupe d'experts sur la République démocratique du Congo, S/2015/19, 12 janvier 2015, p. 35-36. Human Rights Watch, « DR Congo: Army, UN Failed to Stop Massacre: Apparent Ethnic Attack Kills 30 Civilians », 2 juillet 2014, disponible sur : <https://www.hrw.org/news/2014/07/02/dr-congo-army-un-failed-stop-massacre>

²⁰⁰ Entretien avec Aude Rigot, Care, Goma, 13 octobre 2011.

blessé ou tué lors d'une interposition entre la population vulnérable et des éléments hostiles attaquant celle-ci²⁰¹.

d) Les défis de la réaction rapide

Les limites de l'utilisation des QRF sont bien entendu liées à la distance à laquelle l'incident a lieu et aux capacités de réaction pour se rendre sur le site et mettre fin aux violences. Il y a ainsi de nombreux exemples d'alertes restées sans réponse, pour diverses raisons : lourdeur du déploiement, vérification de la fiabilité de l'information, distance du lieu, capacités logistiques des Casques bleus (disponibilité de véhicules, d'équipement de vision nocturne, etc.). Les nombreux interlocuteurs des Nations unies réagissent ainsi souvent avec une grande prudence lorsqu'ils sont interrogés sur les actions prises en réaction immédiate à une menace. L'importance voire la pertinence de la réaction rapide est souvent réduite, voire mise en doute. Nombre d'interlocuteurs font en effet valoir qu'avoir à réagir est un échec en soi, et que l'essentiel réside dans la prévention, ou la préemption : « le problème avec la réaction, c'est que c'est de la réaction. Il faut faire de la préemption. On réagit, et puis la semaine suivante, un autre village ailleurs a besoin d'une autre réaction. La réaction rapide est un échec : tu n'as ni anticipé, ni prévenu »²⁰². Les capacités de réaction rapide ne sont ainsi pas privilégiées dans la planification et la culture de protection de la Mission.

Ampleur du territoire et capacités réduites de la Force

Du fait du succès global de la dissuasion, les groupes armés s'abstiennent de commettre leurs exactions devant les Casques bleus. Par conséquent, dans la plupart des cas, le personnel de la Mission n'est pas sur le site au moment de l'attaque ou ne parvient pas à atteindre le site pendant l'attaque. Tout l'enjeu, dans la réaction rapide, réside donc dans le traitement de l'information, et les capacités à déployer des troupes. Au Congo, le manque d'infrastructures et de routes, et l'immensité du pays, rendent la couverture de l'espace extrêmement difficile. Faire quelques kilomètres peut nécessiter des heures pour les véhicules de la Mission, en fonction de l'état des routes. Ainsi, lorsqu'une ONG critique l'inaction de la MONUSCO qui ne serait pas intervenu pour un pillage « à une quinzaine de kilomètres de la base », il convient de garder en mémoire que deux à quatre heures sont parfois nécessaires pour parcourir ces 15 kilomètres, vu le territoire. Une province comme la Province orientale a un territoire équivalent à la superficie de la France, et les Uéléés où opèrent les quelques deux à trois cents éléments de la LRA représentent à eux seuls la moitié de celle-ci.

²⁰¹ Nations Unies, OIOS, *Evaluation of the implementation and results of protection of civilians mandates in United Nations peacekeeping operations*, A/68/787, 7 mars 2014.

²⁰² Entretien avec Alan Doss, ancien SRSG de la MONUC, 13 septembre 2011. « *Response is that it is response. You have to preempt. You respond and then the next week, another village somewhere else needs another response. Rapid response is a failure, you have not preempted or prevented* » (trad. de l'auteur).

Namie Di Razza, « *La protection des civils par les opérations de maintien de la paix de l'ONU* », Thèse IEP de Paris, 2015

Les moyens de communication sont également problématiques, puisqu'une majorité du territoire n'est pas couvert par les réseaux téléphoniques, et est constituée de denses forêts. « On ne voit rien. Et même si on avait une caméra thermique : comment faire la différence entre les groupes armés et les civils ? On ne peut pas poursuivre les gens dans la jungle, on n'a pas suffisamment de moyens et de soldats aguerris à ce milieu », confie le Chef d'Etat major de la MONUSCO en 2011²⁰³. De même, le nombre d'hélicoptères²⁰⁴, de forces de réserve, de forces spéciales intensément entraînées et de capacités d'intelligence²⁰⁵ est rapporté comme étant insuffisant. En conséquence, la Mission se voit faible, en infériorité et dispersée, ce qui selon OIOS fait de l'utilisation de la force une simple option papier, dans les faits.

Dilemme entre protection par la présence et réaction rapide

Dans un tel contexte d'ampleur géographique du territoire et de limitation des capacités humaines et matérielles de la Mission, la protection des civils souffre de ce dilemme entre protection par la présence d'une part, engendrant une certaine dispersion des troupes, et protection par la réaction rapide d'autre part, nécessitant la disponibilité de troupes mobiles, rapides et flexibles. OIOS reconnaît ce dilemme au sein de la MONUSCO : « les inconvénients de la protection par la présence dispersée des troupes sont désormais considérés avoir « saucissonné » ses forces et conduit à une « mentalité, vieille de 14 ans, de cohabitation avec les forces négatives ». La MONUSCO a conclu que ce modèle de déploiement avait failli à fournir de la protection, au travers de ses mandats successifs, et se dirige désormais vers une posture dans laquelle les troupes sont mobiles, concentrées et capable de réaction rapide »²⁰⁶.

La crise de protection à Kiwanja a illustré ce dilemme. Comme conteste Alan Doss : « les gens ont été obsédés par Kiwanja. On passe à côté de la signification de toute l'histoire de Kiwanja »²⁰⁷. En effet, si les événements de Kiwanja ont défrayé la chronique, ils témoignent cependant d'un dilemme essentiel pour la Force de maintien de la paix, dont les capacités sont limitées. Le CNDP avait attaqué Rutshuru, dont Kiwanja est un village

²⁰³ Entretien avec le Général Reignier, Kinshasa, 2011.

²⁰⁴ Certains hélicoptères ont par ailleurs des limitations de déploiement, certains ne pouvant être déployés dans des zones non reconnues.

²⁰⁵ Selon Alan Doss, « pour répondre aux groupes armés, on a besoin de forces spéciales, pas de troupes régulières ». Entretien, 13 septembre 2011.

²⁰⁶ OIOS, *op.cit.* « *The trade-offs in providing protection by dispersed presence of troops are now considered to have « salami-sliced » its forces and led to a « 14-year mentality of cohabitation with negative forces ». MONUSCO has concluded that this model of deployment has failed to provide protection through successive mandates and is now moving towards a posture in which troops are mobile, concentrated and capable of quick response* » (trad. de l'auteur).

²⁰⁷ Entretien avec Alan Doss, 13 septembre 2011. « *People got obsessed with Kiwanja. We're missing the point on the whole story of Kiwanja* »

périphérique bénéficiant d'une présence réduite de la MONUC de 120 soldats. Pendant deux jours, le CNDP a ensuite procédé aux massacres dans le centre ville de Kiwanja, en passant de maison en maison, tuant les personnes accusées de complicité avec les Mai Mai. Or, alors que l'attaque avait lieu dans la ville de Kiwanja, plusieurs milliers de personnes avaient trouvé refuge à la base de la MONUC. « Lorsque le CNDP a attaqué, plusieurs milliers de personnes sont venues à la base de la MONUC. Le CNDP a essayé de les forcer à quitter les lieux pour retourner en ville mais on leur a résisté. On a donné des instructions claires, la MONUC a gardé les alentours de la base en sécurité, et le CNDP n'a pas attaqué le camp. A ce moment, si une petite base avait dissipé ses ressources pour aller dans le centre de Kiwanja, que serait-il arrivé aux 5000 personnes réfugiées à la MONUC ? »²⁰⁸. Les massacres en ville ne visaient pas un groupe particulier, procédant par tueries aléatoires au hasard des maisons dans une ville comptant des milliers d'habitants, et ont eu lieu la nuit : « c'est impossible à stopper. On a mis l'accent sur la gestion des déplacés autour du camp ». La MONUC a alors pris le parti de se concentrer sur sa stratégie de protection par la présence et par la proximité, en sécurisant les déplacés venus se réfugier auprès d'elle, et n'avait pas les ressources suffisantes pour arrêter en plus des tueries aléatoires dans la ville, de nuit.

Protéger en soutien aux FARDC

Un autre dilemme intervient dans la question de la réaction rapide : le fait que la Mission agit en soutien des forces armées nationales, les FARDC, qui ont la première responsabilité de la protection des civils. Ainsi, dans les opérations elles-mêmes, et dans les cas de besoin de réponse immédiate, les Casques bleus travaillent en étroite collaboration avec les FARDC et agissent en coordination avec ces derniers. Or, dans plusieurs cas, les FARDC se sont révélés peu fiables dans ce travail conjoint. Ainsi, à Kiwanja en 2006, les FARDC devaient en principe défendre la ville, alors que les Casques bleus se concentraient sur les déplacés regroupés à la base de la Mission. La fuite des FARDC, dont certains éléments ont même tiré sur la MONUC elle-même, a permis au CNDP d'attaquer Kiwanja²⁰⁹. Le SRSR reconnaît ainsi que l'une des erreurs a été d'avoir trop compté sur l'action des FARDC et de ne pas avoir envoyé des troupes additionnelles en renfort²¹⁰. « Il aurait été avisé de ne pas compter sur les FARDC. Sur papier, ils avaient tout, ils se sont juste retirés, et ils ont tiré sur nos propres personnels en partant »²¹¹. Autre exemple, la prise de Goma a vu la Mission hésiter à entreprendre toute action coercitive contre la prise de contrôle du M23 à Goma, alors que les FARDC avaient quitté la ville. De la même façon, lors de l'enquête de Human Rights Watch au sujet du massacre de Mutarule en juin 2014, les Casques bleus, à 9

²⁰⁸ *Ibid.*

²⁰⁹ *Ibid.* Voir aussi Human Rights Watch, *Killings in Kiwanja : The UN's Inability to Protect Civilians*, 2008, disponible sur <http://www.hrw.org/reports/2008/12/12/killings-kiwanja> (consulté le 24 février 2014).

²¹⁰ Entretien avec Alan Doss, 13 septembre 2011. « *If one look back, the mistake was to not provide genuine enforcement to Rutshuru.* »

²¹¹ *Ibid.* *It would have been advisable not accounting on FARDC. On paper, they had everything, they just pulled out, and they fired at our own people as they left* » (trad. de l'auteur).

km des événements, auraient déclaré avoir été contacté les FARDC qui leur auraient assuré contrôler la situation. Dans de telles circonstances, la Mission de l'ONU, qui ne peut remplacer l'armée et la police nationales et ne peut prendre la responsabilité de réagir à toutes les alertes sur tout le territoire, est ainsi de façon inhérente limitée en matière de réponse rapide.

Le défi de l'information

La capacité de réaction dépend largement des capacités de collecte et de traitement de l'information. Si les outils pour l'alerte ont été améliorés grâce aux mécanismes de protection précités, l'information reste un des défis pour la réaction rapide. Certes, la collecte de données sur les menaces et les tendances sécuritaires a été renforcée, la gestion de tous les renseignements reçus quotidiennement par les 200 CLA et les autres sources de la MONUSCO demeure problématique. « On peut recueillir du renseignement pour l'alerte rapidement, mais ça ne représente rien sur la totalité du pays. On peut protéger quand on sait ce qui se passe, mais les Congolais eux-mêmes ne savent pas ce qui se passe dans leur pays »²¹². Le rapport d'OIOS sur la protection note ainsi que les Commandants sur le terrain manquent d'information sur le plan tactique, « des informations que nous pouvons utiliser dans les cinq prochaines heures »²¹³.

Outre la disponibilité des renseignements, les retards peuvent aussi être dus aux analyses incomplètes ou divergentes sur la situation. La qualification des informations est également décisive. Vu la limitation des capacités, les Casques bleus d'une base ne peuvent en effet pas se permettre de se déployer à la moindre alerte. Le croisement des sources et des informations et la classification de celles-ci en fonction de leur fiabilité sont alors des nécessités. « On a une grille pour qualifier l'information, de A à E indiquant le niveau de confiance qu'on peut accorder à l'information. Si cela vient d'un observateur militaire, ou un UN, c'est A. Si c'est les ONG, c'est C par exemple. Ce n'est pas très précis »²¹⁴, explique un officier des forces spéciales de la MONUSCO. « Il faut que les personnes aient une certaine autorité : un chef de village, la police, les ONG, le CLA. On ne fait pas comme les pompiers, on ne peut pas sortir dès qu'un simple villageois appelle » confirme le chef des opérations à Kinshasa²¹⁵. Les informations reçues lors d'une alerte sont par ailleurs souvent lacunaires : « Si 8 éléments des forces négatives attaquent, déjà il faut repérer le village, qui n'est pas forcément sur les cartes. Et ils ne font que passer. Les villageois sont traumatisés, alors les

²¹² Entretien avec le Général Reignier, 28 octobre 2011.

²¹³ OIOS, *op.cit.* « Information "silos" and fragmentation persist (...). Commanders on the ground consider that information for tactical purposes, which one commander defined as "information we can use for the next five hours", is lacking ».

²¹⁴ Au Soudan, une grille de 1 à 8 et de A à E était utilisée, en fonction de la proximité et du niveau de confiance de la source.

²¹⁵ Entretien avec Jean-Baptiste Desachy, 27 octobre 2011.

Namie Di Razza, « La protection des civils par les opérations de maintien de la paix de l'ONU », Thèse IEP de Paris, 2015

informations qu'on recueille auprès d'eux sur l'endroit où ils sont partis ne sont pas toujours fiables »²¹⁶.

Lourdeur des Nations unies

Certains représentants de l'ONU ont par ailleurs également fait valoir la lourdeur du système et de l'administration pour déployer rapidement des troupes. Les bases temporaires et mobiles sont elles-mêmes touchées par une certaine force d'inertie du fait de la bureaucratie onusienne. « Le système est lourd, très procédurier, et le poids du multinational est énorme »²¹⁷. Des bases temporaires, aux moyens limités et censées être déployées quelques semaines, restent par exemple en réalité quelques années dans leur zone. Elles nécessitent par conséquent un soutien logistique de plus en plus lourd, prévenant toute flexibilité.

Volonté des troupes et prise de risque

De nombreuses voix se sont ainsi élevées pour dénoncer le fait que la MONUSCO couvre une large part de son inactivité derrière le prétexte du manque de capacité. Comme le sous-entend un responsable protection de la Mission : « la plupart des attaques, c'est 12 à 20 gars qui pillent. Alors sur les capacités... ». Le système se voit en effet ôté de toute réactivité face aux différents engagements des contributeurs de troupes. L'Etat major doit ainsi prendre en considération le « *Memorandum of Understanding* » sur lequel chaque pays contributeur s'est accordé avec la Mission. Certains refuseront de sortir de leur base après une certaine heure la nuit, comme à Mpati par exemple, où les Sud-Africains ont refusé de sortir de leur base pour répondre aux alertes données par la population pendant un pillage en 2012, prétextant une règle leur interdisant de sortir après 18h. Le JPT présent dans la base a finalement pu convaincre les troupes d'intervenir, après deux heures de négociations avec le quartier général. Certains contributeurs de troupes refusent de même de voir leurs hélicoptères utilisés dans des zones non sécurisées, ou leurs véhicules engagées sur des routes insuffisamment sûres. Lors de la prise de Goma par exemple, l'hélicoptère d'attaque ukrainien est rapatrié à Bukavu après des instructions reçues par la défense ukrainienne, prétextant des menaces sur leurs équipements. Deux hélicoptères d'attaque sont au total renvoyés avec leurs munitions à Bukavu.

Les différents niveaux d'implication même au sein d'un même contingent, selon les personnalités des militaires en place, peuvent également être importants. Comme le fait remarquer par exemple un officier de l'Etat-major de la MONUSCO : « Les Egyptiens sont peu réactifs. Les policiers sont là depuis 3 mois, et refusent de bouger de leur camp »²¹⁸.

²¹⁶ Entretien avec le Général Reignier, 28 octobre 2011.

²¹⁷ *Ibid.*

²¹⁸ *Ibid.*

En outre, la définition de l'imminence d'une situation, définissant les cas où la force peut être utilisée pour protéger les civils, souffre toujours d'une certaine incertitude et de différences d'interprétation au sein des troupes²¹⁹.

D'autre part, les craintes de devoir rendre compte de leurs actions, et notamment de l'usage de la force, minent considérablement l'inclination des soldats à réagir. Une étude interne des Nations unies a ainsi mis en lumière l'aversion au risque de nombreux Casques bleus, redoutant des poursuites en Cour martiale, voire à la CPI, en cas de dérapage dans leur usage de la force. Comme le note avec intérêt le Bureau de services de contrôle interne de l'ONU dans son rapport : « il y a des sanctions pour l'action, mais pas de sanctions pour l'inaction (...) sur la ligne de front, le *peacekeeper* individuel, faisant face à de nombreuses menaces mal définies, en danger constant, craignant les sanctions s'il procède à la force mais conscient de l'absence de sanction s'il n'agit pas, décide souvent que l'inaction et la meilleure action »²²⁰.

3) Les opérations militaires contre les groupes armés

Face aux limites de la prévention et de la réaction rapide, la préemption paraît nécessaire, afin de garder l'initiative contre les menaces à la sécurité des civils. Dans ce cadre, des actions proactives, impliquant des opérations militaires contre les groupes armés, ont été conduites pour s'attaquer aux sources de l'insécurité.

a) Les opérations conjointes

La MONUC puis la MONUSCO se sont ainsi engagées dans des opérations conjointes auprès des forces armées de la RDC, les FARDC. Dans la résolution 1756 (2007), le Conseil de sécurité a effectivement chargé la Mission de mener des opérations avec les FARDC pour le désarmement et la démobilisation des groupes armés étrangers et congolais. La MONUC était autorisée à « appuyer les opérations conduites par les brigades intégrées des FARDC déployées dans l'est de la République démocratique du Congo » en vue de « désarmer les groupes armés locaux récalcitrants [et] les groupes armés étrangers » pour assurer leur participation au processus de DDR/DDRRR et la libération des enfants associés à ces groupes armés »²²¹. Les mesures suivantes peuvent ainsi être mises en œuvre par la Mission²²² :

²¹⁹ OIOS, *Op.cit.*

²²⁰ *Ibid.* « there are penalties for action, but no penalties for inaction (...) on the very front line, the individual peacekeeper, facing many ill-defined threats, in constant danger, fearing penalties if he resorts to force but aware of the absence of penalties for failure to act, often decides that inaction is the best action » (trad. de l'auteur)

²²¹ Conseil de sécurité, *Résolution 1756*, S/RES/1756, 15 mai 2007

²²² Ces mesures sont inventoriées au paragraphe 75 du troisième rapport du Secrétaire Général sur la MONUC, S/2004/650, 16 août 2004.

Namie Di Razza, « La protection des civils par les opérations de maintien de la paix de l'ONU », Thèse IEP de Paris, 2015

- une présence militaire de la MONUC renforcée et pleinement déployée dans les Kivu, à l'appui des opérations des FARDC, jouerait « un rôle plus actif et plus énergique dans le processus de désarmement, démobilisation, rapatriement, réinsertion ou réinstallation, notamment par le biais de mesures comme les opérations de bouclage et de perquisition, la proclamation de zones exemptes d'armes et des opérations visant à assurer le respect de l'embargo sur les armes, afin d'empêcher le réapprovisionnement des groupes armés étrangers de quelque source que ce soit » ;

- une force militaire de la MONUC, disposant de ressources suffisantes, se positionnerait, en étroite coordination avec les FARDC, « afin de décourager ou de prévenir les attaques lancées en représailles par des éléments étrangers contre la population civile congolaise » ;

- des équipes de désarmement, démobilisation, rapatriement, réinsertion ou réinstallation de la MONUC seraient mises en place « pour tirer avantage de la dispersion physique des unités des ex-FAR/Interhamwe à la suite de l'intensification des opérations menées contre eux par les FARDC. Si la sécurité et la logistique le permettaient, les équipes rassembleraient les déserteurs et les personnes à leur charge et faciliteraient leur désarmement et leur rapatriement volontaires. La MONUC développerait et intensifierait les programmes diffusés sur Radio Okapi et leur couverture afin d'appuyer ces opérations ».

Le schéma, alliant opérations contre les groupes armés, le DDR et la protection des civils, est resté le même depuis lors. En effet, ces opérations constituent un des pans d'activités contribuant à la protection des civils. En traitant les menaces principales à la sécurité des populations, qu'il s'agisse des groupes armés poursuivis lors de ces opérations, ou de FARDC eux-mêmes soutenus dans ces opérations, la Mission offre une protection plus proactive. Comme l'explique le Général Reignier, « les opérations conjointes font partie intégrante de la stratégie de protection des civils ».

Diverses séries d'opérations ont été menées conformément à cette stratégie. En 2009, « *Kimia II* » a notamment visé les FDLR au Nord-Kivu, suite aux accords bilatéraux et au « rapprochement » entre la RDC et le Rwanda²²³. Les troupes congolaises avaient déjà lancé des opérations contre les FDLR avec les troupes rwandaises, notamment l'opération « *Umoja Wetu* » (« notre unité » en swahili) en janvier et février 2009²²⁴. La MONUC avait alors été mise à l'écart, bien que redéployant ses troupes dans les endroits stratégiques de l'opération pour protéger les civils, avec l'aide des humanitaires et de la Matrice de protection. Après le départ des troupes rwandaises le 25 février, les représentants rwandais et congolais ont

²²³ Secrétaire Général, *Rapport sur la Mission de l'Organisation des Nations Unies en République démocratique du Congo*, 27 mars 2009, disponible sur : http://www.un.org/fr/documents/view_doc.asp?symbol=S/2009/160

²²⁴ Ce rapprochement entre le Rwanda et la RDC a abouti à la chute de Nkunda et la promotion de Ntaganda au sein du CNDP.

poussé la MONUC à joindre ses forces à l'armée congolaise pour terminer les opérations contre les FDLR²²⁵.

S'inquiétant des conséquences des opérations militaires futures, et estimant que les civils seraient mieux protégés si les *peacekeepers* participaient aux opérations, les autorités de la mission acceptèrent de soutenir l'armée congolaise. Le 2 mars 2009, l'opération conjointe *Kimia II* est lancée. Le Lieutenant-Colonel Jean-Paul Dietrich, porte parole militaire de la MONUC, explique alors en mars 2009 : « il a été décidé que la MONUC va porter, sans délai, une réponse énergique à ces tentatives de FDLR [reprenant des terrains qu'ils ont perdus ou menaçant les populations]. On a donc lancé une opération conjointe avec les FARDC (...). Le but de cette opération est de protéger les populations et de poursuivre, à moyen terme, la neutralisation de la menace FDLR sur le sol congolais »²²⁶. Les patrouilles mixtes, l'appui logistique et l'appui feu offert aux FARDC lors d'opérations offensives et défensives permettent alors de repousser les FDLR et de les pousser au désarmement. « On a commencé avec les patrouilles mixtes. Et, dans ce contexte, j'aimerais bien mentionner aussi une attaque de Pinga qui a eu lieu entre le 11 et le 12 mars, dans la nuit. La force de la MONUC, les Casques bleus présents à Pinga, ont donné un appui de feu aux FARDC et [les FDLR] ont pu être repoussés dans la brousse »²²⁷. Les opérations contre les FDLR ont ainsi permis aux FARDC de reprendre le contrôle de larges zones au Nord et au Sud Kivu, et notamment des centres administratifs et grands centres de population, poussant les FDLR à fuir dans la brousse ou à désarmer²²⁸. 1 378 combattants et 1 940 personnes à charge de ces derniers sont ainsi entrés dans un processus de DDR en 2009. 400 membres des FDLR auraient par ailleurs été tués au cours des opérations. Selon le HCR, plus de 13 000 civils auraient été rapatriés au Rwanda, certains d'entre eux ayant été détenus en otage par les FDLR²²⁹. De même, les structures de commandement et les autorités administratives et politiques des FDLR ont été déstabilisées, et certains des criminels de guerre des FDLR recherchés par la justice internationale ont été arrêtés, comme Idelphonse Nizeyimana, ou Ignace Murwanashyaka.

D'autres opérations des FARDC ont été soutenues par la MONUC : « *Iron Stone* », en Ituri, a visé les éléments FPI ; « *Rudia* », dans les Uéléls, a ciblé la LRA ; et « Restaurer la confiance à l'Ouest », en Equateur, a été lancé suite à l'insurrection du groupe ethnique Enyele. La MONUC a également appuyé logistiquement l'opération « *Lightning Thunder* »

²²⁵ Voir notamment les rapports de Human Rights Watch sur la RDC de 2009.

²²⁶ Radio Okapi, « Kinshasa : la MONUC annonce des opérations conjointes avec les FARDC contre les FDLR », 18 mars 2009, disponible sur : <http://radiookapi.net/sans-categorie/2009/03/18/kinshasa-la-monuc-annonce-des-operations-conjointes-avec-les-fardc-contre-les-fdlr/#.U6nR4o1dWEw> [consulté le 15 août 2015]

²²⁷ Ibid.

²²⁸ Radio Okapi, « FARDC : fin de « Kimia 2 » et démarrage de « Amani Leo » », 1^{er} janvier 2010. « Selon le porte-parole de ce commandement militaire, le major Ekenge, « Kimia 2 » a atteint ses objectifs. Près de 5 000 combattants FDLR ont été neutralisés par les FARDC avec l'appui logistique de la MONUC, soit 75% des effectifs présumés de ces rebelles hutus rwandais dans les deux Kivus. »

²²⁹ Rapport du Secrétaire général, S/2009/623, 4 décembre 2009.

contre la LRA lancée du 14 décembre 2008 au 15 mars 2009 par les FARDC, les Forces de défense populaires de l'Ouganda et l'Armée populaire de libération du Soudan, par le transport aérien et le renforcement des troupes²³⁰. Des opérations de plus petites envergures peuvent encore être citées, comme « *Eagle Search* » / « *Etauti Ya Tai* », lancée par les Guatémaltèques et les FARDC à Dungu, Faradje, Ava, Duru, Banda et Bangadi en juin-juillet 2011. Les FARDC et les Bangladeshi (BANBAT-1) ont aussi conduit l'opération conjointe « *Kuta Futa* » du 18 au 22 août 2011 dans le Sud Irumu, en Ituri. Suite aux incidents de pillages par les milices de Cobra Matata, les troupes ont couvert les localités de Ozoba, Sorodo, Potopoto, Mabili, Mt Mokato, Kazaroho, Kpouma, Matalatala and Mawara, dans un rayon de 20 km de celles-ci. L'objectif était de protéger les civils, de prévenir les mouvements de la milice, de les désorganiser et de montrer la présence de la MONUSCO dans la zone.

Le développement de la politique de conditionnalité pour protéger les civils des FARDC

Ces opérations, soutenues logistiquement par la MONUC, ont cependant eu pour effet de larges déplacements au sein des populations civiles, des représailles des groupes armés sur les populations civiles ainsi que des viols massifs et autres graves violations de droits de l'homme et de droit humanitaire par les FARDC eux-mêmes²³¹. Des ONG telles qu'Oxfam ou Human Rights Watch, ont engagé de grandes campagnes de plaidoyer pour dénoncer le soutien apporté à des troupes indisciplinées et constituant elles-mêmes des menaces pour la population²³². « Lors des préparations précipitées (...), les représentants de la MONUC n'ont pas mis en place des conditions claires à leur soutien, ils n'ont pas insisté sur le retrait des responsables d'abus de droits de l'homme au sein des rangs de l'armée congolaise, et ne s'étaient pas préparé de façon adéquate pour la protection de la population civile »²³³. Human Rights Watch a ainsi estimé que les FARDC ont délibérément assassiné 505 civils lors de leurs opérations entre janvier et octobre 2009. Les FDLR auraient quant à eux exécuté en représailles 630 civils²³⁴. L'ONG relate de nombreux massacres autour de Pinga et de Nyabiondo, notamment les massacres de Mashango, où 81 civils auraient été tués, et où des cas de mutilations et de décapitations par les FARDC ont été documentés. Human Rights

²³⁰ Nations unies, *Vingt-septième rapport du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations Unies en République démocratique du Congo*, S/2009/160, 27 mars 2009. L'opération est « parvenue à détruire plusieurs bases de la LRA, à couper les approvisionnements en nourriture et en munitions et à déstabiliser la structure de commandement et de contrôle du mouvement ».

²³¹ Le HCR comptait 1 250 000 de déplacés à la fin de l'année, dont environ 675 000 au Nord-Kivu et plus de 580 000 au Sud-Kivu.

²³² Human Rights Watch, « « Vous serez punis » : Attaques contre les civils dans l'est du Congo », 13 décembre 2009, disponible sur : <https://www.hrw.org/fr/report/2009/12/13/vous-serez-punis/attaques-contre-les-civils-dans-lest-du-congo> [consulté le 23 juin 2013]

²³³ *Ibid.*

²³⁴ Human Rights Watch, « Eastern DR Congo: Surge in Army Atrocities. UN Peacekeeping Force knowingly Supports abusive military operations », 2 novembre 2009, disponible sur : <http://www.hrw.org/news/2009/11/02/eastern-dr-congo-surge-army-atrocities> [consulté le 23 juin 2013]

Watch mentionne également le cas de Nduruma où au moins 50 civils auraient été tués après avoir été accusés de collaborations avec les FDLR. Incendiant les maisons, battant à mort ou attaquant à la machette de nombreux civils, les FARDC se sont ainsi distingués par de graves violations du droit humanitaire, alors qu'ils continuaient à être soutenus par la MONUC. L'ONG rapporte ainsi le cas d'une unité commettant des viols en masse dans un village, et bénéficiant le même jour de l'appui des hélicoptères d'attaque de l'ONU pour se défendre des miliciens. Les rapports du Secrétaire général lui-même concèdent que les opérations ont eu pour effet de grandes vagues de représailles des FDLR à l'encontre des civils, et font état des abus des FARDC de façon croissante. Le rapport de juin 2009 insiste sur les exactions des FDLR, alors que le rapport de septembre 2009 relève déjà que « malgré ses importants progrès, les opérations militaires se sont accompagnées d'attaques de représailles de la part des FDLR ainsi que de certaines exactions commises par des éléments des FARDC à l'encontre de civils, et ont provoqué des déplacements massifs de populations »²³⁵. Le rapport de décembre 2009, sous la pression des ONG, est beaucoup plus clair et engagé, et avoue que Kimia II a « rencontré de gros problèmes ». Faisant état de la détérioration de la situation humanitaire « en raison des violations des droits de l'homme commises par des éléments des FDLR et des FARDC », le Secrétaire général fait référence aux ONG et aux composantes du système des Nations unies signalant les massacres et violations de droits de l'homme commis par les FARDC, et à leur appel à l'arrêt immédiat des opérations et au retrait du soutien de la MONUC aux FARDC. Le dilemme de protection fut sensible et très politisé : d'une part, maintenir l'appui aux FARDC plaçait la Mission dans une position délicate l'associant à des violations du droit humanitaire : d'autre part, suspendre cet appui suspendre ce soutien aux FARDC pouvait conduire à perdre un certain levier auprès d'eux dans les opérations. Garder un œil sur les troupes congolaises permettait en effet de limiter les exactions en restant auprès d'eux²³⁶.

Dans un tel contexte, où les Nations unies ont cherché à se prémunir de toute accusation de complicité à des crimes de guerre, de nouvelles politiques ont été adoptées. La conduite des opérations conjointes a alors fait l'objet de discussions au Cluster protection. Celles-ci ont abouti à l'adoption par l'ONU d'une politique de conditionnalité pour faire le lien entre ces opérations conjointes et l'impératif de protection des civils, afin d'éviter toute contradiction entre les deux tâches de la MONUC. En travaillant avec le gouvernement sur

²³⁵ Nations unies, *Vingt-neuvième rapport du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations Unies en République démocratique du Congo*, S/2009/472, 18 septembre 2009.

²³⁶ Nations unies, *Trentième rapport du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations Unies en République démocratique du Congo*, S/2009/623, 4 décembre 2009. « Ils ont fait valoir que l'appui de la MONUC à Kimia II n'était, dans ces circonstances, pas conciliable avec le mandat de protection des civils qui était celui de la Mission. On a aussi fait valoir que, compte tenu du mandat qui lui avait été confié par le Conseil de sécurité, la MONUC, en apportant un appui aux FARDC, se mettait dans une position délicate et s'exposait potentiellement à des accusations d'association avec les graves violations du droit international humanitaire commises par des éléments des FARDC. Certaines organisations des droits de l'homme ont demandé une suspension de l'opération militaire pour que la stratégie actuelle et la nature de l'appui fourni par la MONUC aux FARDC puissent être réexaminés, tandis que d'autres acteurs nationaux et internationaux étaient d'avis que Kimia II progressait sur le front militaire et que les opérations actuelles devaient être poursuivies avec l'appui de la MONUC jusqu'à ce que la menace que font peser les FDLR ait été neutralisée »

des mesures de lutte contre l'impunité au sein des FARDC, en soutenant les enquêtes et en fournissant des rations militaires pour éviter que ces derniers ne harcèlent la population pour survivre, la MONUC a fait le choix d'un soutien *conditionnel* à l'armée nationale.

La MONUC a ainsi adopté en novembre 2009 un document d'orientation exposant les conditions dans lesquelles un appui aux unités FARDC pouvait être apporté. Le document spécifie que la MONUC ne participera pas et n'apportera pas son appui aux opérations « s'il y a des raisons substantielles de penser que ces unités risquent réellement de violer le droit international humanitaire, le droit international des droits de l'homme ou le droit international des réfugiés au cours de l'opération ». La Mission n'appuiera donc que les opérations respectant pleinement les droits de l'homme et « ne participera qu'aux opérations qui sont conjointement planifiées »²³⁷. Dans les cas où la MONUC a des raisons de penser que les unités commettent des abus, elle « interviendra immédiatement auprès du commandement des FARDC » et suspendra son appui si des mesures ne sont pas prises contre les responsables et si les abus continuent. La MONUSCO a ainsi procédé à la certification des commandants et de leurs unités requérant un soutien. Les Commandants raisonnablement suspectés de violations graves, directes ou indirectes, ont pu voir le soutien des Nations unies suspendu ou retiré.

La politique conditionnelle est surveillée tant par la composante militaire que la composante « droits de l'homme » de la Mission. UNJHRO a ainsi une unité spéciale « *screening & profiling* », tenant une base de donnée confidentielle sur les différents officiers FARDC, qu'il classe en fonction de leur histoire de violations²³⁸. Etiqueter un commandant ou un bataillon « rouge » entraîne des discussions aux plus hauts niveaux de la Mission et du gouvernement congolais, et éventuellement le retrait de l'appui des Nations unies dans les opérations militaires²³⁹. Le G3, lorsqu'il planifie des opérations conjointes, consulte UNJHRO pour s'assurer qu'il ne s'engage pas auprès d'unités problématiques et reste en discussion avec la section pour une mise en œuvre optimale répondant aux critères de « *due diligence* ».

²³⁷ *Ibid.*

²³⁸ L'unité « *profiling* » de la section droits de l'homme gère cette base de données, qui demeure secrète et ne peut pas même être partagée avec le reste de la section UNJHRO. La base de données est nourrie selon différentes sources, internes à la mission ou externes, faisant d'allégations de violations de droits de l'homme. Les incidents de violation recueillis par UNJHRO, OCHA, le HCR et la Force sont une des sources utilisées. La base de données concerne les Commandants et plus hauts officiers FARDC.

En revanche, la base de données ne peut être utilisée pour entreprendre des actions légales et des poursuites contre les personnes fichées, et reste totalement opaque pour toute action de lutte contre l'impunité. L'objectif de la section « *profiling* » reste ainsi cantonnée à ce qui a trait aux opérations conjointes et à la conditionnalité du soutien opérationnel à celles-ci. Certains officiers de droits de l'homme ont partagé leurs interrogations sur le bien-fondé de la gestion d'une telle base de données, sur le plan légal et au regard du droit à la protection des données personnelles des individus fichés.

²³⁹ Le retrait n'est pas automatique et fait l'objet de négociations avec les autorités congolaises et de traitement au cas par cas, géré par le plus haut niveau de la Mission.

Avalisant le document de la MONUC, le Conseil de sécurité décide officiellement que le soutien de la MONUC aux opérations des FARDC « doit être strictement conditionné par le respect de la part des Forces du droit international humanitaire, du droit international des droits de l'homme et du droit international des réfugiés, et à une planification conjointe effective »²⁴⁰ et que « les responsables militaires de la MONUC confirmeront, avant de fournir tout appui aux opérations en question, qu'une planification conjointe suffisante a été assurée, notamment en matière de protection des populations civiles ». Le Conseil de sécurité requiert que la MONUC intervienne auprès du Commandement des FARDC « si certaines des unités appuyées par la MONUC sont soupçonnées de violations graves des droits énumérés ci-dessus et, si la situation persiste, lui demande de ne plus appuyer ces unités ». Ces standards de conditionnalité du soutien des opérations de paix aux forces armées non-onusiennes, développés par la MONUC, ont par la suite fait l'objet d'une politique générale à l'ONU, applicable dans toutes les opérations : la « *Human Rights Due Diligence Policy* », adoptée en 2013²⁴¹.

En janvier 2010, l'opération-cadre *Amani Leo* est ainsi lancée au Nord et au Sud Kivu contre les FDLR, selon ces canons. Les objectifs affichés de l'opération sont tant la protection des civils que l'élimination de la menace des FDLR et autres groupes armés. Les opérations ont alors fait l'objet d'un plus grand suivi sur le plan du respect des droits de l'homme et du droit humanitaire, pour répondre au besoin de protection. Toutes les opérations d'*Amani Leo* sont conjointement planifiées. Sous les auspices de UNJHRO, en charge de la certification des Commandants et des unités et du maintien d'une base de données sur les comportements des soldats, le soutien est plus précisément défini et géré.

Le soutien logistique aux FARDC

La nature du soutien de la Mission des Nations Unies est sujet à débat. En théorie, un appui logistique et un appui-feu sont prévus. La plupart des interlocuteurs tendent à réduire l'importance et la réalité de l'appui opérationnel aux FARDC, et insistent davantage sur l'appui logistique. Certains représentants de l'ONU vont même jusqu'à nier l'existence de tout engagement militaire sur le terrain, en dehors de la distribution de rations et de moyens de transport.

Il est vrai que la majeure partie du soutien est logistique. Grâce à ses moyens, la MONUSCO peut transporter les troupes par avion ou hélicoptère pour des déploiements tactiques ou des évacuations sanitaires, nourrir les soldats, offrir des munitions et du

²⁴⁰ Conseil de sécurité, Résolution 1906, S/RES/1906, 23 décembre 2009.

²⁴¹ Nations unies, *Human rights due diligence policy on United Nations support to non-United Nations security forces*, A/67/775, S/2013/110, 5 mars 2013, 9 p., disponible sur : http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2013/110&referer=http://www.un.org/en/sc/documents/letters/2013.shtml&Lang=E [consulté le 3 juillet 2015]

carburant. La MONUC a ainsi apporté un soutien à 16 000 soldats FARDC dans le contexte de Kimia II, sur le total des 60 000 FARDC engagés dans les opérations²⁴². La MONUC a de même fourni des rations de combat pour 1 600 soldats actifs dans les opérations *Amani Leo*, ainsi que le transport du personnel, des équipements et des munitions, du carburant et de l'eau²⁴³. Selon la stratégie onusienne, un tel soutien logistique est destiné à contribuer indirectement à la protection des civils. En effet, l'une des raisons des exactions commises par les FARDC, telle qu'elle est souvent invoquée, est le fait qu'un certain nombre de troupes ne reçoivent pas leur solde par l'Etat congolais, et se posent alors comme prédateurs envers les populations qu'ils pillent pour vivre quotidiennement²⁴⁴. Le ravitaillement en carburant et en rations permet ainsi de compenser ce défaut de prise en charge des FARDC par l'Etat congolais, et de prévenir les abus envers les populations civiles²⁴⁵.

Sur le plan opérationnel, la Mission participe pleinement à la planification des opérations. Les grandes opérations bilatérales sont préparées ou avalisées à Kinshasa. Les unités de terrain peuvent communiquer leur intention d'organiser une opération bilatérale avec un bataillon donné de FARDC, dont l'Etat major de la Mission à Kinshasa vérifiera la faisabilité. La planification peut prendre d'une semaine à deux mois, en fonction de l'envergure de l'opération²⁴⁶.

Par une coordination avec le DSRSG Etat de Droit, sous lequel tombe UNJHRO et son unité « *profiling* », des ajustements ou mises en garde peuvent être faits au nom de la politique de conditionnalité²⁴⁷. « La conditionnalité implique de multiples étapes intermédiaires dans la planification. Il arrive que le processus de conditionnalité ne soit pas terminé, et alors soit l'opération est abandonnée, soit elle est faite en unilatéral (et on ne sait plus ce qu'ils font », explique le Colonel Desachy.

L'ordre doit ensuite être préparé et signé par les deux Etats-majors congolais et onusien en même temps, et sa signature déclenche l'opération²⁴⁸. Généralement, une opération conjointe est conduite tous les mois, voire tous les deux mois par chaque brigade. De façon

²⁴² 8000 au Nord Kivu et 8000 au Sud Kivu. Secrétaire Général, Rapport S/2009/623.

²⁴³ MONUSCO, « Ten questions about Amani Leo », disponible sur : <http://monusco.unmissions.org/Default.aspx?tabid=10934&language=en-US> [consulté le 30 juin 2014]

²⁴⁴ Comme l'explique le Secrétaire Général : « ce soutien visait aussi à limiter le nombre d'exactions auxquelles se livraient des éléments FARDC, en partie en raison du non-paiement de leur solde ». Nations unies, *Vingt-neuvième rapport du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations Unies en République démocratique du Congo*, S/2009/472, 18 septembre 2009

²⁴⁵ Nations unies, *Trentième rapport du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations Unies en République démocratique du Congo*, S/2009/623, 4 décembre 2009. « Le rôle de la MONUC dans Kimia II a continué à être axé sur l'aide apportée aux FARDC au niveau de la planification, ainsi que sur l'apport d'un appui logistique, y compris des transports tactiques par hélicoptère, des évacuations sanitaires, et des ravitaillements en carburant et en rations »

²⁴⁶ Entretiens avec le Général Reignier et le colonel Desachy, 27 et 28 octobre 2011.

²⁴⁷ Entretien avec le Général Reignier, 28 octobre 2011. Le chef de la MONUSCO a deux adjoints, dits DSRSG (Deputy SRSSG), l'un gérant la branche Etat de Droit, l'autre la branche Stabilisation.

²⁴⁸ Dans les faits, le SRSRSG décide et confirme l'engagement.

assez classique, les opérations reposent sur une analyse de la localisation des groupes armés et de l'occurrence des incidents de protection. La MONUSCO contribue à l'analyse en apportant les renseignements dont elle dispose. Ainsi, une opération a été décidée contre la LRA à Bangali/Napopo, où de nombreux incidents avaient été reportés. Les opérations de grandes envergures, comme *Amani Leo*, sont des opérations cadres lancées pour plusieurs mois et renouvelables, et au sein desquelles des opérations ponctuelles peuvent être prévues.

Enfin, au delà de la simple planification conjointe, la Mission peut intervenir dans les combats, même si cette contribution est assez réduite dans les discours des représentants des Nations Unies. Une opération peut concerner jusqu'à 500 personnes côté FARDC, et 300 personnes MONUSCO en moyenne. Le soutien à l'arrière est cependant privilégié : « on est en bouclage, ou derrière en protection, pas en premier échelon. »²⁴⁹. La mission a ainsi déployé des TOB ou MOB à des points stratégiques comme postes de combat pour soutenir les opérations et servir de base de départ pour les opérations de ratissage et les patrouilles²⁵⁰. Les FARDC restent donc en première ligne, et la MONUSCO en arrière, en appui, n'étant généralement pas censés entrer en confrontation directe avec les groupes armés. Ainsi, en 2011, alors que le mandat n'incluait pas encore la neutralisation des groupes armés par des opérations offensives de la Mission, un responsable du G3 rappelait clairement : « On n'a pas le mandat pour faire des offensives contre les groupes armés. On doit protéger les civils contre les groupes armés, mais la traque et la destruction des groupes armés revient aux FARDC. Mais on procure l'environnement ».

Les opérations conjointes : de la protection des civils « passive » ?

Selon le personnel des Nations unies, les opérations conjointes, bien que devant faire face à de nombreux défis en termes de discipline des FARDC, permettent néanmoins de limiter les exactions en « gardant un œil sur les troupes congolaises ». La dissuasion marche en effet également envers les Forces de sécurité nationales, celles-ci se gardant généralement de commettre des abus envers les populations lorsqu'elles sont en patrouilles conjointes avec les Casques bleus. La présence même de JPT déployées dans le cadre des opérations conjointes rappelle régulièrement aux troupes qu'elles sont observées et que les équipes des Nations unies rendent compte de leur comportement, ce qui dissuade fortement les déviances. « Quand les FARDC font des exactions, c'est toujours derrière nous. On n'a pas de difficulté

²⁴⁹ Secrétaire Général, Rapport S/2009/623 : « À quelques occasions, la Mission a également ajouté sa puissance de feu à des opérations des FARDC, lorsque des commandants de la MONUC l'ont jugé essentiel. À cet égard, l'appui de la MONUC a été d'une importance critique pour empêcher les FDLR de réoccuper certaines des zones qu'elles avaient dû quitter par suite des opérations menées conjointement par les FARDC et les Forces rwandaises de défense dans le courant de l'année ».

²⁵⁰ Nations unies, *Vingt-neuvième rapport du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations Unies en République démocratique du Congo*, S/2009/472, 18 septembre 2009. La MONUC a aussi déployé plusieurs bases opérationnelles temporaires supplémentaires en des points stratégiques du Nord-Kivu, dont Bambu, Kalembe, Kasuo, et Hombo; et dans le Sud-Kivu, notamment à Kamituga, Ekingi, Nzibira, Lemera, Ndunda et Lulimba.

à les empêcher quand on est avec eux, ils ne vont même pas essayer devant nous. Si on est là, c'est dissuasif. A notre contact, ils sont de plus en plus conscients des droits de l'homme »²⁵¹. Un représentant du CICR reconnaît lui-même le levier fourni par les opérations conjointes pour influencer les comportements des soldats congolais : « la MONUSCO peut faire pression sur les FARDC, rapporter ce qui est vu, refuser le transport d'officier, donc c'est un levier important ». La conditionnalité pousse par ailleurs le gouvernement congolais à mettre en œuvre une meilleure discipline et justice militaire, afin de prouver sa bonne volonté et son engagement dans la lutte contre l'impunité, ce afin de continuer à bénéficier d'un soutien financièrement et matériellement intéressant. Le fait qu'au premier trimestre 2015, plus aucun enfant n'était compté dans les rangs des FARDC, alors que l'armée comptait encore 842 enfants en son sein en 2009, en est un indicateur parmi d'autres.

La présence des Casques bleus auprès des soldats locaux et la politique de conditionnalité permettent donc indirectement de contribuer à la réduction des menaces sur les civils. En ce sens, elles fournissent une meilleure protection, soit par l'engagement conjoint, jouant de la force de dissuasion, soit par l'abstention (de soutenir les FARDC), constituant un levier précieux pour changer les comportements. Les opérations conjointes ont néanmoins été réduites après Amani Leo. En 2011, la plupart des représentants des Nations Unies interviewés ont ainsi déclaré ne pas avoir connaissance d'opérations conjointes en cours.

b) Les interventions « robustes » de la MONUC/MONUSCO : de la protection passive à la protection offensive

La stratégie de présence dissuasive a démontré ses limites, la réaction rapide est apparue comme la grande faiblesse des troupes onusiennes, et le soutien à l'armée nationale a longtemps été controversé. Une ultime option s'est alors posée pour l'opération du maintien de la paix au Congo. En effet, une approche plus proactive contre les menaces mêmes à la protection des civils, consistant à cibler les éléments armés s'en prenant à la population, et donc les sources mêmes des menaces, est apparue comme nécessaire pour bien des interlocuteurs. Les demandes de la population souhaitant voir la Mission neutraliser les groupes armés ont ainsi été fréquentes. Comme l'explique un officier des Affaires civiles à Goma : « Il n'y a pas d'opérations offensives en ce moment. D'ailleurs, la population nous le reproche »²⁵². Des opérations dites « robustes », voire offensives, ont ainsi été conduites par les Casques Bleus à plusieurs reprises.

²⁵¹ Entretien avec Hiroute Guebre-Selassie, *Ibid.* Un représentant militaire de la MONUSCO confirme une telle influence : « C'est la politique de la carotte et du bâton : on ne t'aide pas si tu ne te tiens pas à carreau. S'ils veulent un avion, ils se tiennent à carreau ».

²⁵² Entretien avec Sadio Kante, CAS, Goma, 12 octobre 2011.

Les opérations offensives : un tabou pour le maintien de la paix

Traditionnellement, le trait principal du maintien de la paix est le fait qu'il repose sur le consentement des parties, l'impartialité et l'utilisation minimale de la force. Pour cette raison, de nombreuses missions de l'ONU ont fait preuve d'hésitation et de passivité face aux parties au conflit menaçant les civils. Ne souhaitant pas interférer dans le processus de paix, s'opposer à l'une des parties aux accords de paix, et manquant de toute façon de moyens pour se poser comme une force coercitive, les Casques bleus ont démontré des réticences profondes à s'engager dans les conflits où ils évoluaient. Les offensives, liées à la guerre elle-même, sont perçues comme contraire à l'esprit même du maintien de la paix, et imaginer des Casques bleus attaquer l'une ou l'autre faction au sein d'une guerre civile semble indécent. Or, la récente doctrine du maintien de la paix consacrée par *Capstone* concède bien une évolution en rendant acceptable – et souhaitable – l'utilisation de la force armée au niveau tactique des opérations, dans ce qui est appelé le « maintien de la paix robuste ». Tant que le consentement stratégique est conservé sur le déploiement et le mandat d'une opération de maintien de la paix, celle-ci peut en effet utiliser la force armée de façon tactique, pour faire appliquer son mandat et assurer la liberté de ses mouvements face aux « *spoilers* ». En revanche, l'utilisation de la force au niveau stratégique, pensée dans le déploiement et l'objectif même de l'opération sans le consentement des parties principales, rend une mission coercitive et en fait une force d'imposition de la paix, et non plus de maintien de la paix. Malgré cette évolution de la doctrine sur le maintien de la paix robuste, les désaccords politiques sur la question de l'utilisation de la force par les *peacekeepers* restent cependant vifs. Les pays contributeurs de troupes eux-mêmes, à chaque réunion du C34 pour discuter du maintien de la paix, insistent sur leur appréhension à envoyer des troupes pour des activités de combat ou d'offensives, et rappellent le principe d'un maintien de la paix impartial et neutre.

Dans les rares cas où la force armée a été utilisée contre les groupes armés menaçant les civils, un acteur tiers est venu renforcer la présence des Nations unies pour prendre en charge le mandat offensif. En Sierra Leone, une force britannique est venue appuyer la MINUSIL contre le RUF pour défaire la milice par des opérations de combat. En Côte d'Ivoire, l'ONUCI n'a engagé des actions robustes contre les forces de Gbagbo que sous couvert de l'opération Licorne, qui a été l'auteur des frappes contre les capacités aériennes des forces gouvernementales après que celles-ci aient détruit une école américaine. En Bosnie, une force de réaction rapide a été enclenchée dans les derniers moments de la FORPRONU, gérée par des troupes européennes.

Les conséquences de ce tabou sur l'utilisation de la force : les échecs de protection

La MONUC elle-même a alors, à plusieurs reprises, été critiquée pour une trop grande passivité lors de crises majeures impliquant les groupes armés, et la réticence à affronter ces derniers.

Bukavu et Kisangani

Ainsi, à Kisangani en mai 2002, le RCD engage des représailles contre les civils suite à la mutinerie d'une partie de ses soldats, et multiplie des abus qui ne feront pas l'objet d'une intervention de la MONUC par la force armée. De même, lorsque le CNDP de Nkunda a pris Bukavu au Sud Kivu, où les forces onusiennes étaient présentes, le feu n'a pas été engagé contre les rebelles pour défendre la ville. Le Commandant de la MONUC Vincente Diaz de Villegas a lui-même décidé de quitter la mission trois semaines après son arrivée, jugeant impossible de remplir son mandat de protection sans pouvoir engager les rebelles au combat²⁵³. Selon plusieurs sources, cette passivité était liée à la crainte d'aller à l'encontre du principe d'impartialité face à un groupe censé avoir participé aux accords de paix et au processus d'intégration. Le choix des Casques bleus de ne pas entraver le développement des événements était alors malencontreusement emprunt de cette hésitation sur le plan politique.

La coexistence avec les groupes armés

En hésitant à entreprendre des actions coercitives contre les éléments menaçant les civils, une coexistence difficilement avouable s'est dans un premier temps mise en place entre les représentants des Nations unies et criminels de guerre des groupes armés.

Ainsi, dans une même zone, le COB de la MONUSCO peut évoluer dans un environnement contrôlé par un ou plusieurs groupes armés, et s'accommoder de leur présence et de leurs exactions commises non loin d'eux. A Pinga, Cheka domine la zone d'une main de fer, terrorisant les populations et se posant comme l'autorité de fait pour les habitants à qui il réclame des taxes illégales – comme le fait le Général Janvier de l'APCLS dans une partie voisine du Walikale. En avril 2014, Cheka s'est même présenté aux portes d'un COB pour demander une entrevue avec le gouverneur du Nord Kivu – qui a eu lieu sous les yeux des Casques bleus à l'extérieur de la base, et sous ceux des habitants de la zone. Après son entrevue, Cheka est reparti sans être arrêté par les PNC ou la MONUSCO²⁵⁴. A Mpati, le chef de la milice locale, Erasto, s'est même vu offert l'occasion de discuter avec les membres du JPT de la Mission. A Goma, Bosco Ntaganda, recherché pour crimes contre l'humanité par la Cour Pénale Internationale, mais aussi Commandant en chef de l'opération *Amani Leo* conduite conjointement avec les Casques bleus, vivait à proximité du plus grand quartier général de l'Est, sans être inquiété.

²⁵³ Julie Reynaert, « MONUC/MONUSCO and Civilian Protection in the Kivus », IPIS, 2011.

²⁵⁴ Témoignage de Sylvain Liechti, photographe de la MONUSCO, lors d'une conférence à la Harvard Kennedy School of Government / Carr Center for Human Rights Policy, 8 mai 2014.

Namie Di Razza, « La protection des civils par les opérations de maintien de la paix de l'ONU », Thèse IEP de Paris, 2015

Le manque de proactivité et réaction

Le fait de s'abstenir de toute action proactive, voire préemptive, contre les groupes armés menaçant les civils a par ailleurs conduit les Casques bleus à être « toujours en retard », ne se fondant que sur la réaction après que les abus ont eu lieu. Certes, la prévention a la part belle dans la stratégie de protection, mais elle s'est limitée à des initiatives civiles ou « passives », comme la simple présence. N'étant pas accompagnée d'actions plus fortes, la démonstration de force et la protection par la présence ont à de nombreuses reprises et dans bien des localités perdu de leur substance et de leur pertinence. Là où il a été clair que l'ONU ne menacerait pas les intérêts des miliciens, et que cette absence de menace a été perçue et intégrée par les groupes armés, la dissuasion a grandement été entamée. Laissant les civils aux incertitudes des outils de réaction rapide pour les protéger des attaques, cette vision a démontré ses limites.

Des initiatives proactives et offensives pour répondre à des crises exceptionnelles

Cela étant, la Mission a globalement vu son approche évoluer en matière de protection des civils. Elle s'est notamment restructurée après la crise de Bukavu en 2004, pour répondre à une vision plus active de son mandat. Le contrôle tactique des opérations est passé aux mains du quartier général de l'Est, pour une plus grande marge de manœuvre et flexibilité d'action. La MONUC a notamment recouru à des actions dites « robustes », de façon limitée et exceptionnelle certes, mais de façon remarquable. Pour répondre à des crises extraordinaires ou des situations d'urgence, des initiatives plus proactives, voire offensives, ont vu le jour, à l'instar des opérations de ratissage de zone (« *cordon and search* »), impliquant certaines confrontations, ou des opérations ciblées contre les groupes armés après 2013.

L'opération Artemis en 2003 : l'initiation aux opérations robustes

En Ituri, la communauté internationale décide de changer sa stratégie de maintien de la paix en 2003, face au débordement des forces de l'ONU incapables de mettre un terme aux massacres ethniques. L'opération européenne Artemis, conduite par la France, a ainsi été l'initiateur inspirant la MONUC pour de nouvelles attitudes envers les groupes armés, enclenchant une nouvelle tendance plus offensive.

Après le départ des troupes ougandaises en Ituri, la région a en effet été marquée par un grand vide sécuritaire conduisant à des massacres entre Hema et Lendu et des pertes civiles dramatiques. Les événements ont été l'occasion de démontrer, typiquement, comment une force de maintien de la paix « classique » ne pouvait protéger les civils dans un contexte de guerre. Manquant de capacités et constituant une force de « paix », la MONUC s'est retrouvée démunie lorsque Bunia a été le théâtre d'exactions massives. Il s'agit là d'un exemple caractéristique où l'ONU n'a pu s'engager contre des groupes armés violents dans

Namie Di Razza, « La protection des civils par les opérations de maintien de la paix de l'ONU », Thèse IEP de Paris, 2015

un contexte où il n'y avait plus de paix à maintenir, et où un acteur tiers a dû intervenir pour prendre en charge des opérations offensives, en soutien de l'opération de maintien de la paix.

Cela étant, le déploiement de l'opération européenne Artemis en juin 2003 pendant trois mois a débouché sur un précédent. Les forces d'Artemis ont imposé un ultimatum aux groupes armés, déclaré Bunia libre d'armes et procédé au désarmement, des éléments récalcitrants, y compris par la force armée. Leurs opérations et leur posture suggérant leur inclination au combat ont permis de sécuriser la ville et de reprendre le contrôle de la situation.

Or, Artemis est intervenue en soutien à la MONUC, avec laquelle elle a procédé au transfert de responsabilité. Après le départ de l'opération européenne, un nouveau mandat du Conseil de sécurité a alors donné à la Mission onusienne la possibilité d'engager « tous les moyens nécessaires » pour assurer la protection des civils en Ituri²⁵⁵. La MONUC sera par la suite chargée de désarmer les combattants, et de « dissuader toute tentative de recours à la force qui menacerait le processus politique, de la part de tout groupe armé »²⁵⁶. Elle a de même été encouragée à « utiliser des tactiques d'encerclement et de recherche pour prévenir des attaques contre les civils et perturber les capacités militaires des groupes armés illégaux qui continuent de faire usage de la violence dans ces régions »²⁵⁷.

Une fois l'opération européenne partie, la Brigade de l'Est de la MONUC commandée par le Général néerlandais Patrick Cammaert s'est ainsi distinguée par son approche proactive et sans concession à l'égard des groupes armés en Ituri.

La Brigade de l'Ituri et le Général Cammaert en 2004-2005

Patrick Cammaert est devenu le plus grand défenseur de la possibilité de l'usage de la force armée par les Casques bleus pour protéger les civils²⁵⁸. Il estima ainsi que le mandat de la MONUC pouvait être interprété comme pouvant inclure l'usage de la force armée contre les personnes menaçant les civils de violence. Selon lui, « ces règles d'engagement sont clairement suffisantes pour intervenir afin de protéger les civils »²⁵⁹.

Après une attaque du FNI contre les Casques Bleus le 25 février 2005 tuant 9 Casques bleus bangladeshis, la MONUC a alors conduit des opérations contre les groupes armés, qui auraient conduit à la mort de dizaines de miliciens²⁶⁰. Le 1^{er} mars 2005, la Mission conduit

²⁵⁵ Conseil de sécurité, *Résolution 1493*, 28 juillet 2003.

²⁵⁶ Conseil de sécurité, *Résolution 1592*, S/RES/1592, 30 mars 2005.

²⁵⁷ *Ibid.*

²⁵⁸ Patrick Cammaert, *Learning to use force on the hoof in peacekeeping*, Institute for Security Studies, Situation report, 2 avril 2007.

²⁵⁹ Entretien avec Patrick Cammaert, New York, 15 novembre 2011.

²⁶⁰ Jim Terrie, *art.cit.*

Namie Di Razza, « La protection des civils par les opérations de maintien de la paix de l'ONU », Thèse IEP de Paris, 2015

notamment une opération de ratissage de grande envergure à Loga, un bastion des FNI, déployant 12 chars et 250 soldats pakistanais. Ceux-ci sont attaqués par 3 à 400 miliciens, et s'ensuit le plus long échange de tirs pour les troupes onusiennes connu depuis la Somalie²⁶¹. La bataille dure quatre heures et les Casques bleus sont appuyés par des hélicoptères de combat. 50 à 60 miliciens sont tués dans les opérations²⁶². Des recherches sont menées à Loga maison par maison, la base des FNI est démantelée et les armes et munitions sont saisies par la MONUC. Le 13 mars, le SRSG William Lacy Swing lance un ultimatum de deux semaines aux miliciens de l'Ituri pour désarmer. A la fin de l'ultimatum, le chef d'Etat-major de la Mission, le Général Jean-Francois Collot d'Escury, déclare publiquement en s'adressant aux groupes armés : « Si vous ne rendez pas vos armes le 1^{er} avril, vous serez traités comme des bandits armés et des criminels de guerre et nous vous chasserons », le 13 mars 2005²⁶³.

Cherchant à faire respecter la force onusienne, le Général Cammaert est parvenu à reconstruire la crédibilité de la Mission par ses patrouilles, sa résolution à ne pas tolérer des attaques contre ses soldats ou les civils et d'agir pour répondre à toute agression. La personnalité même de Cammaert a grandement influencé la lecture de la MONUC quant à la protection des civils. Sans que le Conseil de sécurité n'instaure un changement radical de paradigme, il a cependant donné un mandat ouvert à une interprétation active et audacieuse. Le Général Cammaert considère que pour protéger les civils, « la seule façon de désarmer les groupes armés locaux et étrangers qui ont conduit des attaques barbares avec des armes, des lances et/ou des machettes est l'utilisation (proactive) de la force létale ». Il estime que seule une croyance raisonnable qu'il y ait intention hostile est requise.

L'approche de Cammaert n'a pas fait l'unanimité à DPKO. Le 4 mars 2005, le Directeur adjoint de la Division Afrique à New York déclare ainsi que la MONUC « s'en tient à son mandat de protéger les gens » mais que ce n'était pas le rôle des *peacekeepers* d'aller à l'offensive et de retirer les milices menaçant les civils²⁶⁴. De même, des accusations selon lesquelles ces combats contre les groupes armés auraient été le fait d'action punitive de la MONUC ont été faites²⁶⁵. Jim Terrie parle d'une « politique non déclarée consistant à placer les *peacekeepers* dans des lieux où ils seraient susceptibles non seulement de dissuader les milices, mais aussi d'accroître la possibilité d'entrer en conflit avec eux ». En pratique, la nouvelle position de la MONUC est en tous les cas claire : la MONUC est enfin prête à utiliser la force létale contre les milices.

²⁶¹ *Ibid.*

²⁶² *Ibid.*, et Africa Initiative Program, *Ituri Watch*, avril 2005, disponible sur : <http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/27CFFBF0E8E9772B49256FF1002017E3-aip-drc-1apr.pdf>

²⁶³ IRIN, « Uncooperative fighters will be hunted down, MONUC says », 1^{er} avril 2005, disponible sur : <http://www.irinnews.org/report/53683/drc-uncooperative-fighters-will-be-hunted-down-monuc-says> [consulté le 15 août 2015]

²⁶⁴ cité par Jim Terrie, *Ibid.*

²⁶⁵ *Ibid.*

Des missions discrètes et exceptionnelles : les forces spéciales de la MONUC

Par ailleurs, de façon très discrète, voire inavouée, la MONUC compte parmi ses troupes des forces spéciales, qui peuvent être chargées de missions particulières allant au-delà des capacités des troupes régulières. Trois forces spéciales de 150 hommes sont ainsi déployées à l'Est du pays²⁶⁶ : les Guatémaltèques en Ituri, les Jordaniens au Nord Kivu, et les Egyptiens au Sud Kivu. Ces trois forces spéciales représentent alors la force d'intervention rapide pour chacune des brigades sur le terrain. Les forces spéciales répondent aux ordres du Commandant de la Force, qui s'il en a besoin dans une province donnée peut les appeler à se déployer. En pratique, elles ont été détachées dans les trois provinces de l'Est afin que le commandant de la force provincial puisse en disposer plus facilement et rapidement, sans avoir à en demander l'autorisation au Commandant de la Force à Kinshasa.

Les forces spéciales, moins prises par les tâches fixes de surveillance dans les COB et TOB, à l'inverse des troupes régulières, sont notamment utilisées pour les escortes hélicoptères ou les patrouilles robustes nécessitant une capacité pour combat débarqué. Plus généralement, elles servent les objectifs de prévention en se concentrant sur l'intelligence. Recueillant des informations sur les potentiels mouvements de groupes armés, les forces spéciales peuvent se pré-positionner autour d'un village pour le protéger, faire des patrouilles et dissuader les attaques. « Les forces spéciales ont une meilleure aptitude pour la recherche de renseignement en milieu difficile comme en pleine forêt, ils fouilleront mieux sur le terrain. Ils sont plus aguerris »²⁶⁷. Ayant par ailleurs bénéficié d'un entraînement spécial pour mettre en œuvre des missions particulières demandant une approche différente de celle des forces régulières, elles peuvent notamment être utilisées pour sécuriser et extraire le personnel d'une agence encerclée ou prise en otage par des groupes armés, neutraliser des assaillants, ou encore pour la protection et le sauvetage de VIP²⁶⁸. Cependant, usuellement les forces spéciales « ne sont pas utilisées souvent en *peacekeeping*, parce que c'est compliqué politiquement, pour les conséquences. Ce serait comme une attaque contre les groupes armés. Or, la Mission est là pour la paix »²⁶⁹

Pourtant à la MONUC, les forces spéciales ont ponctuellement été utilisées de façon très proactive, voire offensive. Les forces spéciales guatémaltèques ont notamment été engagées dans des opérations contre la LRA. En janvier 2006, elles lancent une opération après avoir reçu des informations selon lesquelles un groupe de la LRA d'une trentaine d'hommes attaquent les villages d'une zone du Parc de la Garamba. 60 hommes, censés donc

²⁶⁶ Fin 2011, le responsable des opérations de la MONUSCO mentionne 3 compagnies d'une centaine d'hommes chacune, comprenant 4 à 5 sections de 20 hommes.

²⁶⁷ Entretien avec Jean-Baptiste Desachy, 27 octobre 2011.

²⁶⁸ Entretien avec un membre des Forces Spéciales du Guatemala, MONUSCO, 22 octobre 2011

²⁶⁹ *Ibid.*

avoir l'avantage militaire, sont envoyés pour arrêter ces miliciens. Le 23 janvier, l'équipe de reconnaissance partie en première ligne se rend alors compte que le groupe armé en question compte 150 à 180 miliciens, qui engagent le combat. Les affrontements durent plusieurs heures et opposent violemment la LRA aux forces spéciales, qui attendent un appui aérien appelé par radio n'arrivant que 4 heures plus tard²⁷⁰. L'échec de cette opération de reconnaissance dans le Parc de la Garamba, où 8 Guatémaltèques ont été tués et 5 autres blessés dans le combat²⁷¹, ont provoqué des hésitations politiques quant à l'usage de ces forces spéciales. Les informations erronées sur le nombre de miliciens et l'intervention tardive des hélicoptères de combat ont révélé les carences de la Mission pour de telles opérations, notamment en matière de logistique et d'intelligence. Le déni et le recul ont été tels qu'en 2011, tous les représentants de l'ONU niaient l'usage, courant ou potentiel, des forces spéciales contre les groupes armés : « il n'y a pas un emploi des forces spéciales, et pas de plan pour employer les forces spéciales. On ne les envoie pas traquer ou capturer un chef rebelle », déclare le colonel Desachy. « La sensibilité politique a fait qu'on a arrêté les opérations de ce type », confie un membre des forces spéciales guatémaltèques, redéployé à Kinshasa avec sa compagnie. L'échec en Ituri face à la LRA a en effet conduit à une nouvelle frilosité, aboutissant à une pratique irrégulière quant à ces forces spéciales.

Néanmoins, dans des cas exceptionnels, la protection a pu être comprise comme comprenant la possibilité de cibler et éliminer les menaces elles-mêmes – et donc la conduite d'opérations contre les éléments armés. La simple présence des forces spéciales a rendu possible l'option d'opérations offensives contre les groupes armés, et a démontré à certaines occasions les velléités de la Mission à atteindre les rebelles de façon précise et stratégique. L'offensive contre les groupes armés a ainsi dans le passé été clairement une des options dans le panel d'outils à la disposition de la MONUC pour protéger les civils. En fonction des personnalités des commandants de la force, le recours à de telles options a été plus ou moins fréquent – mais il avait le mérite d'être possible, contrairement à l'esprit du maintien de la paix des années 1990.

Le cas spécial est même devenu, en un sens, la normalité, après 2012. La prise de Goma par le M23 en novembre 2012 a en effet révélé encore une fois les carences de la Mission, et a stimulé le renouveau politique soutenant une action plus forte des Casques bleus dans la région. La protection par la neutralisation des groupes armés est de fait devenue la nouvelle approche de la MONUSCO après 2013, révolutionnant profondément le maintien de la paix.

²⁷⁰ *Ibid.*

²⁷¹ 12 éléments de la LRA auraient aussi été tués.

La Prise de Goma et la Brigade d'intervention : un changement de stratégie vers la protection offensive (2012-2013)

La prise de Goma en novembre 2012: une répétition de la crise de Bukavu ?

Au printemps 2012, un nouveau groupe armé, le M23, est créé suite aux déclarations de Kabila sur son intention d'arrêter Bosco Ntaganda, officier FARDC ex-CNDP, alors recherché par la CPI. Des vagues de défections au sein des FARDC se forment, principalement au sein des anciens CNDP. Les rebelles contrôlent rapidement la majeure partie du Rutshuru, au nord de Goma, et développe de multiples liens avec les autres groupes armés de la région. Le groupe se démarque peu à peu de Bosco Ntaganda, et sera finalement dirigé par Sultani Makenga. En novembre 2012, le M23 marche sur la ville de Goma dont il prend le contrôle après trois jours de combat. Les FARDC ayant fui les lignes de combat, la MONUSCO a réduit son action à bombarder les lignes du M23 jusqu'à Kibumba, aux portes de Goma. Deux hélicoptères conduisent des missions de frappes dans les collines de Kibati, et Mukondo, et autour de Chowbatwo pour empêcher l'avancée des rebelles et éviter leur entrée dans la capitale provinciale. En tout, la MONUSCO « a lancé 18 missions au moyen d'hélicoptères de combat, qui ont tiré 620 roquettes, 4 missiles et 492 munitions de 30 mm. Au sol, les véhicules de soutien à l'infanterie ont tiré environ 800 balles de 30 mm et la Brigade du Nord-Kivu quelque 4 000 munitions d'armes légères lors des affrontements avec les forces attaquant qui cherchaient à progresser vers Goma »²⁷². Le 18 novembre, des éléments du M23 entrent en contact avec le SCD de Kibati et demandent à la MONUSCO d'arrêter leurs tirs infligeant des pertes au sein du groupe rebelle. Le Commandant adjoint déclare que la MONUSCO est chargée de protéger les civils et d'utiliser tous les moyens pour le faire. Lorsqu'à 13h, le M23 occupe les collines à 1 km de la base de Munigi – dernière base avant Goma –, des instructions sont données aux bases de Munigi et Kibati pour engager le M23 afin de protéger les civils. Une force de réaction rapide uruguayenne est envoyée à Munigi et des efforts sont faits pour soutenir les FARDC afin de tenir leurs lignes.

Malgré ces efforts, le M23 continue sa progression, les FARDC fuient, et l'ONU laisse finalement les rebelles prendre la ville, prétextant vouloir éviter des dommages collatéraux supplémentaires pour les civils et ne pouvant agir unilatéralement alors que les FARDC ont quitté la zone²⁷³. Le M23 a occupé Goma une quinzaine de jour, période pendant laquelle le personnel non-essentiel des Nations Unies du Nord Kivu est évacué.

La plupart des observateurs ont durement critiqué l'excuse utilisée par la MONUSCO pour sa non-intervention, justifiée par le fait que le mandat de protection était compris en soutien des FARDC. « *Utiliser cela comme un prétexte pour ne pas intervenir est honteux* », s'empare le Général Cammaert. OIOS pointe également cet argument comme non

²⁷² Rapport du Secrétaire général, S/2013/87, 15 février 2013, paragraphe 37.

²⁷³ Les FARDC se sont retirés vers Sake et ont rapatrié leurs hélicoptères de combat à Bukavu le 18 novembre 2012.

recevable²⁷⁴. De nombreuses voix se sont faites entendre, critiquant la « passivité » de l'ONU à l'entrée des rebelles dans la capitale provinciale. Apprenant la nouvelle de la chute de Goma, les habitants de Bunia, en Ituri, organisent de larges émeutes contre la MONUSCO et la communauté internationale, incendiant les maisons des personnels internationaux, les véhicules ONU et jetant des pierres et des explosifs contre la base de la MONUSCO. Le mécontentement de la population est notoire, et l'échec politique de la prise de Goma rend inévitable un changement de stratégie et de mandat pour la Mission. Même si l'occupation du M23 à Goma n'a pas donné lieu à un massacre massif de civils, mais à quelques exactions en ville, à la fois par les rebelles et la garde républicaine, le revers a été clair quant à la capacité de la Mission à protéger les habitants. La mission a révélé ses insuffisances, la haute politisation des raisons de sa présence et de son profil bas. Un tel échec de protection, pour une mission de plus de douze ans d'ancienneté, aurait pu justifier la fin de l'opération – comme le redoutait le personnel en interne de la MONUSCO²⁷⁵ – ou une révolution profonde de son mode opératoire.

Une nouvelle approche de la protection ? Analyse de la Résolution 2098

La communauté internationale s'est inquiétée de la progression du M23 et plusieurs pistes ont été envisagées. Les pays voisins de la RDC ont longuement discuté la possibilité d'établir une force neutre pour maintenir la sécurité à l'Est de la RDC. Cela étant, les réticences des Etats membres du Conseil de sécurité étaient claires quant à l'implication des voisins dans le conflit et l'établissement d'une force séparée de la MONUSCO – qui aurait été autorisée, voire financée par l'ONU. Le Conseil de sécurité a ainsi pris le parti de proposer une option alternative, celle de l'envoi d'une force exceptionnelle, la « Brigade d'Intervention », qui ferait partie intégrante de la MONUSCO et de son maximum de 19 815 troupes autorisées. La résolution 2098 autorise ainsi le déploiement d'une brigade pour « neutraliser » et « désarmer » les groupes armés, y compris par des opérations unilatérales offensives ciblant ces groupes. Placée à Goma sous le commandement direct du Commandant de la MONUSCO, elle comprend les trois bataillons d'infanterie, une compagnie d'artillerie, d'une force spéciale et d'une compagnie de reconnaissance. Son mandat est clair : est a « pour responsabilité de neutraliser les groupes armés (...) et pour objectif de contribuer à réduire la menace que représentent les groupes armés pour l'autorité de l'Etat et la sécurité des civils dans l'est de la République démocratique du Congo et de préparer le terrain pour les activités de stabilisation »²⁷⁶. La composante militaire dans son ensemble est par ailleurs autorisée « à prendre toutes les mesures nécessaires pour (...) assurer, dans ses zones d'opérations, une protection efficace des civils sous la menace imminente de violences physiques » et « déceler les menaces qui pèsent sur les civils et appliquer les plans

²⁷⁴ OIOS, *op.cit.*

²⁷⁵ Echanges divers avec les personnels de la MONUSCO en décembre 2012.

²⁷⁶ Conseil de sécurité, *Résolution 2098*, S/RES/2098, 28 mars 2013. Voir en Annexe 6 le texte intégral de la Résolution.

d'intervention existants pour protéger les civils »²⁷⁷. Après la protection des civils, la deuxième tâche mentionnée dans le mandat est la « neutralisation des groupes armés par la brigade d'intervention » : il s'agit de mener, par la brigade d'intervention, « seule ou avec les FARDC, des offensives ciblées et robustes, en faisant preuve d'une grande mobilité et adaptabilité (...) en vue d'empêcher l'expansion de tous les groupes armés, de les neutraliser et de les désarmer de façon à contribuer à réduire la menace que constituent les groupes armés pour l'autorité de l'Etat et la sécurité des civils dans l'est de la République démocratique du Congo et à préparer le terrain pour les activités de stabilisation ».

Le Conseil de sécurité ne pouvait donner un mandat plus explicite. Alors que la poursuite des milices et les actions offensives ne constituait auparavant que des cas extrêmes et extraordinaires, elle devient le cœur de la stratégie de protection pour la MONUSCO²⁷⁸. Dans la même résolution, le Conseil de Sécurité autorise l'emploi de systèmes aériens sans pilote, soit l'envoi de drones pour renforcer les capacités de surveillance des mouvements d'armes et de troupes pour la Mission²⁷⁹. La MONUSCO entre alors dans une nouvelle ère, celle d'un maintien de la paix offensif, moderne et impressionnant, pour mieux répondre au mandat de protection des civils. Novembre 2012 et le mandat qui a suivi ont par conséquent constitué un grand tournant pour la Mission, et un précédent historique pour les Nations Unies, le maintien de la paix et la protection des civils. Se posant clairement, encore, comme laboratoire de la protection des civils en adoptant une posture inédite pour remplir ce mandat, la MONUSCO démontre alors un engagement public pour améliorer la protection des civils par un « maintien de la paix offensif » et la neutralisation des groupes armés.

La mise en place de la FIB et les opérations offensives pour la PoC

Les doutes ont d'abord été nombreux à l'adoption de cette résolution. Nombreux ont été les membres de la MONUSCO qui se sont interrogés sur la réalité du déploiement de cette brigade d'intervention et sont restés perplexes sur le futur changement d'attitude des Casques bleus dans le conflit. Si la résolution a été adoptée en mars 2013, il a en effet fallu attendre l'été 2013 pour voir arriver les contingents tanzanien, sud africain et malawien composant la nouvelle force, la FIB (« *Force Intervention Brigade* »). Même après leur arrivée, quelques semaines ont encore été nécessaires pour organiser les formations délivrées par les sections civiles de la MONUSCO et les agences des Nations Unies sur la protection des civils, les droits de l'homme, la protection de l'enfant, le processus de DDR ou la coordination avec les

²⁷⁷ *Ibid.*

²⁷⁸ Conseil de sécurité, « Resolution 2098 (2013) Enables 'Offensive' Combat Force to 'Neutralize and Disarm' Congolese Rebels, Foreign Armed Groups », UN Doc. SC/10964, 28 mars 2013.

²⁷⁹ Conseil de sécurité, *Résolution 2098*, S/RES/2098, 28 mars 2013. La Mission doit « surveiller la mise en œuvre de l'embargo sur les armes » en utilisant « des moyens de surveillance tels que des systèmes aériens sans pilote », et « saisir, collecter et détruire les armes ou le matériel connexe dont la présence en République démocratique du Congo est contraire aux mesures imposées par le paragraphe 1 de la résolution 2078 (2012), et communiquer les renseignements pertinents au Groupe d'experts ».

humanitaires. Pendant toute cette période, les habitants du Nord Kivu ont démontré leur impatience et leurs désillusions à l'égard de la MONUSCO, se plaignant de la présence continue du M23 dans la région et de l'inaction de l'ONU à cet égard. En interne, le personnel de la MONUSCO a confié ses sentiments d'incarner la Mission-cobaye pour New York, testant une approche sans en avoir mesuré les conséquences ou défini les modalités précises. Les doutes ont été renforcés par le fait que la Brigade d'Intervention n'arrivait pas « en renfort » avec des capacités supplémentaires, mais était censée être comptée parmi les 19 815 troupes déjà autorisées. Ainsi, à l'arrivée de la FIB, la MONUSCO a fermé deux bases d'observateurs militaires à Ntoto et Pinga, et quatre bases militaires à Kalembe, Mushake, Ngungu et Kimua, dans des zones où les Casques bleus représentaient parfois la seule source de sécurité pour les habitants. La perquisition par l'administration de la Mission des ordinateurs, des espaces, et même des chaises des personnels déjà sur place, au profit de la FIB, a quant à elle fait douter quant à l'apport de moyens additionnels²⁸⁰.

Cela étant, si le personnel sur le terrain ne s'attendait pas à tant de nouveauté et de valeur ajoutée pour cette FIB, il s'est avéré que le changement a été remarquable. Dès le mois de juillet, les troupes régulières de la MONUSCO se sont révélées plus « volontaires », n'hésitant pas à tirer contre des éléments armés à Munigi en légitime défense. La Mission s'est vue dirigée par un nouveau leadership, constitué du SRSG allemand Martin Kobler, et du Général Alberto Dos Santos Da Cruz ayant déjà fait ses preuves au commandement de la MINUSTAH en Haïti où il a sécurisé les bidonvilles de Cité Soleil. Le duo est un succès, marqué par une même vision de maintien de la paix proactif et dynamique gardant l'initiative. Le Commandant de la Force décide même de s'installer avec son Etat-major à Goma, au cœur de la zone de conflit, contrairement à ses prédécesseurs basés à Kinshasa, à des milliers de kilomètres de la réalité de terrain. En août, le Général Dos Santos suit de près les combats entre FARDC et M23 aux Trois Tours, au Nord de Goma. Après le lancement d'une roquette en direction de sa tranchée – et de Goma –, il prend la décision de répondre à l'attaque et d'entrer dans le combat²⁸¹. En éliminant certains éléments du M23 et en prenant part aux affrontements, la MONUSCO devient clairement une partie active dans le conflit, et défait le groupe rebelle en septembre 2013. S'ensuivent divers ultimatums appelant dans un premier temps les groupes armés au désarmement volontaire avant d'éventuelles opérations offensives, qui ont abouti à la reddition et à la démobilisation de nombreux éléments armés. Des opérations offensives sont notamment lancées contre les FDLR, les ADF/Nalu ou Cheka en 2014. De nombreux miliciens rendent les armes, ou quittent leur zone de prédilection, comme Cheka qui s'enfuit de Pinga suite au déploiement robuste de Casques bleus dans la

²⁸⁰ Observations personnelles à Goma, 2013.

²⁸¹ Il semble que la « légitime défense » demeure encore le réflexe : Dos Santos a attendu que deux obus soient lancés en sa direction pour enfin avoir un prétexte pour intervenir. Les controverses sont grandes quant à l'interprétation des raisons de l'entrée dans le combat, pouvant être justifiées par la simple légitime défense (les obus ont été tirés dans la direction des *peacekeepers*) ou la protection des civils (les obus ont été tirés dans la direction de Goma, derrière la tranchée des *peacekeepers*). Selon un officiel de la MONUSCO présent sur la ligne de front lors de la prise de décision par le Général Dos Santos, les deux arguments ont été autant décisifs dans les discussions.

zone. La Mission est de même restructurée, de façon à concentrer davantage les troupes pour les rendre plus mobiles et flexibles, et à mettre un terme à la dispersion des capacités pour la présence dissuasive, qui avait démontré son lot de défauts.

Un nouveau type de maintien de la paix ?

La protection des civils aurait-elle alors été ce stimulus, ce prétexte permettant le renouveau du maintien de la paix et l'adoption d'un nouveau type de maintien de la paix ? Les opérations offensives ciblant certaines parties au conflit paraissent en tout point remettre en cause les principes fondateurs du maintien de la paix : la force n'est plus utilisée que de façon minimale ou en légitime défense, les Casques bleus sont désormais clairement partiels, et l'on peut douter que les groupes armés consentent à sa présence lorsque l'ONU les stigmatise comme ennemis.

En un sens, il est clair que pour la première fois, une mission se voit explicitement donner le mandat de contrer les groupes armés afin de garantir la sécurité des populations. Certes, cette possibilité était incluse et pouvait être déduite des précédents mandats si une interprétation large, audacieuse et énergique était faite par les responsables militaires, comme ce fut le cas par le Général Cammaert. Celui-ci se plaît ainsi à rappeler que les changements dans les résolutions, comme la priorisation de la protection des civils sur les autres tâches en 2008²⁸², ou la mention explicite d'opérations offensives en 2013, sont inutiles car elles ne font que rappeler une réalité.

Le précédent est cependant substantiel et marquant. La résolution, ne serait-ce qu'en précisant que l'établissement de la Brigade d'Intervention est faite « à titre exceptionnel et sans créer de précédent ni sans préjudice des principes convenus du maintien de la paix », met davantage en relief que précisément, il s'agit d'un précédent. Le rapport d'OIOS de 2014 sur la protection des civils y fait référence comme « une nouvelle façon de protéger les civils » et désigne la 2098 comme un changement décisif en la matière²⁸³. Le mandat cesse de confier à la seule marge de manœuvre et d'interprétation du Commandant la détermination des opérations. Il se veut péremptoire et clair, révolutionnant l'image du maintien de la paix. Même la stratégie de communication de la MONUSCO s'est concentrée après 2013 sur la publicisation des images de Casques bleus suréquipés, démontrant armes et munitions, en pleine action et au visage fermé – contrastant avec l'image plus classique du Casque bleu simple « observateur », surveillant dans une tranchée éloignée les combats avec ses jumelles. Au delà du « désarmement » des groupes armés, la « neutralisation », et l' « intervention »

²⁸² Entretien avec Patrick Cammaert, 5 avril 2013. « Lorsqu'il y a une attaque, les gens fuient. Où ? à la base des Nations Unies, pour avoir sa protection. Qu'on le veuille ou non, c'est toujours la priorité » (trad. de l'auteur)

²⁸³ OIOS, *op.cit.*

instaurent des éléments de langage beaucoup plus forts et agressifs dans le cadre du maintien de la paix²⁸⁴.

La controverse demeure vive néanmoins au sein des troupes de la MONUSCO, de DPKO et des Nations unies généralement. En interne à la MONUSCO, le Général Dos Santos a ainsi eu du mal à faire valoir sa vision « une mission, un mandat », souhaitant voir les contingents réguliers s'engager activement comme la FIB, alors que certains contributeurs de troupes défendaient la séparation des tâches et des postures entre les troupes-cadres et la Brigade d'Intervention. De même, à DPKO, plusieurs voies discordantes se sont faites entendre. Certains ne reconnaissaient pas que le maintien de la paix était devenu offensif au Congo, comme le responsable RDC à New York, niant qu'il y ait même des « opérations offensives » conduites à l'Est. Les avis divergent, de même, sur le bienfait de cette nouvelle approche et le désir de la voir étendue à d'autres missions, ou transparaître comme nouvelle tendance du maintien de la paix d'autre part²⁸⁵. Ainsi, la culture de neutralité persiste, globalement, au sein des Nations unies et du Conseil de sécurité. Les pays contributeurs de troupes mettent en garde sur leur désengagement d'un maintien de la paix qui irait au-delà de la présence dissuasive, et leurs réticences à conduire des mandats offensifs.

Les conséquences de l'instauration de la FIB

Une accentuation de la passivité des troupes régulières ?

Comme l'avait mis en garde le Général Cammaert, très critique de l'instauration de la FIB, « cette Brigade d'Intervention crée beaucoup de confusion »²⁸⁶. La résolution insiste sur le ciblage et la neutralisation des groupes armés. Cela va créer deux groupes, et instaurer une différence entre la FIB et les forces régulières au sein de la MONUSCO. Les forces régulières vont garder les mêmes règles d'engagement et refuseront de faire ce qu'ils sont censés faire. Admettons que 20 Mai Mai menacent un village à un endroit où les forces régulières sont présentes. Les forces régulières vont-elles appeler la Brigade d'Intervention pour qu'elle vienne s'en occuper ? Alors qu'elles peuvent intervenir elles-mêmes face à une menace imminente ? » En effet, le mandat de protection tel qu'il était énoncé auparavant permettait déjà d'agir contre un groupe constituant une « menace imminente » à l'intégrité physique des civils – et un groupe pouvait être défini comme tel s'il présentait une histoire de violations et offrait donc une forte présomption de constituer une menace. Or, l'instauration de cette FIB peut malencontreusement accentuer la passivité des troupes régulières « non-FIB », et aggraver le manque de consensus politique sur l'utilisation robuste de la force. Comme le

²⁸⁴ Entretien avec Patrick Cammaert, 5 avril 2013. « Désarmer c'est un mot différent. Cela signifie qu'on peut aller dire aux chefs des groupes armés de rendre leurs armes et de passer par un processus de DDR – et leur dire « ou alors nous viendrons et vous obligerons à le faire » (trad. de l'auteur).

²⁸⁵ Entretien avec Baptiste Martin, 16 mars 2014.

²⁸⁶ Entretien avec Patrick Cammaert, 5 avril 2013.

redoute Patrick Cammaert : « cela va semer le trouble dans le futur. Dans d'autres missions, cela aura une influence, comme en Côte d'Ivoire. Maintenant ils peuvent dire « nous ne pouvons rien faire, nous avons besoin d'une brigade d'intervention »²⁸⁷.

La transformation du maintien de la paix : la MONUSCO partie au conflit

Avant la résolution 2098, les *peacekeepers* n'étaient pas là pour cibler qui que ce soit, mais pour protéger les civils, et justifiaient l'utilisation de la force armée de façon proactive – et non offensive – par ce mandat de protection contre quiconque menacerait les populations. Ainsi, quand le Général Cammaert commandait la force de l'Est, il affirme avoir toujours agi sous les principes généraux et traditionnels du *peacekeeping* et l'usage minimal de la force²⁸⁸. En revanche, la résolution 2098 crée un ennemi, et une situation de conflit armé entre la force de paix et les rebelles²⁸⁹. Habituellement, les forces des Nations Unies sont en effet considérées comme non-combattantes et les cibler constitue un crime de guerre, selon le Statut de Rome et le droit coutumier²⁹⁰. Cependant, en conduisant des opérations ciblées pour « neutraliser » les groupes armés et en devenant offensive, la MONUSCO devient une partie au conflit selon les principes du droit humanitaire, et son personnel perd son statut protégé. Selon le bureau légal des Nations unies, la lecture de l'évolution est néanmoins moins extrême, mais toujours marquée d'un réel bouleversement : la composante militaire uniquement deviendrait partie au conflit. La composante civile le serait uniquement seulement si elle appuie les opérations militaires, notamment en donnant des informations sur les groupes armés afin de donner un avantage militaire aux Casques bleus, et seulement pendant cet appui²⁹¹. En pratique bien entendu, toute la mission est perçue comme une mission partielle et combattante – et il est dans les faits difficile d'isoler dans le temps l'appui donné par les civils de la MONUSCO aux militaires.

²⁸⁷ Entretien avec le Général Patrick Cammaert, 2013. « Cela amènera à nouveau des problèmes dans le futur. Dans les autres missions, cela aura une influence, comme en Côte d'Ivoire. Désormais ils peuvent dire « nous ne pouvons rien faire, nous avons besoin d'une brigade d'intervention » (trad. de l'auteur).

²⁸⁸ *Ibid.* « Je l'ai toujours fait sous les principes du maintien de la paix et de l'usage minimal de la force » (trad. de l'auteur).

²⁸⁹ *Ibid.* « Désormais, on crée un ennemi : c'est la guerre. Nous avons dépassé la ligne avec cette résolution qui autorise l'imposition de la paix » (trad. de l'auteur). La satisfaction du gouvernement congolais à l'égard de cette FIB, lui permettant de mettre un terme aux négociations avec les rebelles, démontre en un sens l'impact de cette partialité dans le processus politique.

²⁹⁰ *Statut de Rome de la Cour Pénale Internationale*, A/CONF.183/9, 17 juillet 1998, article 8.b). Constitue un crime de guerre « le fait de diriger intentionnellement des attaques contre le personnel, les installations, le matériel, les unités ou les véhicules employés dans le cadre d'une mission d'aide humanitaire ou de maintien de la paix conformément à la Charte des Nations Unies, pour autant qu'ils aient droit à la protection que le droit international des conflits armés garantit aux civils et aux biens de caractère civil »

²⁹¹ Entretien avec Mona Khalil, Legal Affairs Officer, Nations Unies, New York, 21 mars 2014.

La difficile position de la composante civile au sein d'une opération offensive

Le nouveau mandat pose alors de grands défis pour une opération multidimensionnelle et intégrée, voyant sa composante civile devenir également partie au conflit. De fait, la compatibilité du caractère intégré et du caractère offensif d'une mission de paix fait question. En effet, jamais une opération multidimensionnelle comprenant des sections civiles n'avait avant cela été devenue partie au conflit – et donc, selon les principes du droit humanitaire, « combattante » et cible légitime par les autres parties.

Dans un tel contexte, le rôle des officiers de droits de l'homme ou des affaires civiles a été appelé à être reconsidéré. Toute l'approche a en réalité changé : la section Affaires civiles s'est reconcentrée sur le renforcement de la confiance (« *confidence building* ») entre Nations Unies et populations, proche de l'approche « gagner le cœur et les esprits » utilisée par des troupes combattantes souhaitant être soutenues par la population²⁹². La section de droits de l'homme a dû trouver des moyens de continuer à travailler de façon impartiale, tout en gérant son travail de droits de l'homme requérant une part de confidentialité d'une part, et le soutien à la Fo d'autre part. Une certaine défiance s'est même un temps installés entre militaires et officiers des droits de l'homme de la MONUSCO, autour des questions du statut des prisonniers de guerre, en cours de définition, et de leur traitement. Plus généralement, en soutenant leurs collègues militaires par un apport d'information et d'analyse, censés aider à mener à bien des opérations offensives contre les groupes armés, la position des personnels civils est devenue de plus en plus délicate.

Les officiers Droits de l'homme ont notamment été déchirés entre leur mandat de promouvoir et défendre les droits et celui de travailler avec les Casques bleus désormais partiels. Plusieurs exemples de dilemmes ont ainsi été relevés, avec un impact substantiel sur la protection. Ainsi, dans les premières semaines du début de la FIB, la confusion a été à son comble pour des *peacekeepers* peu familiers à un mandat de « Casque bleu offensif ». Ne sachant que faire des éléments armés arrêtés, hésitant conférer à leurs détenus issus des milices le statut de prisonniers de guerre, à les transférer au DDR (qui ne reçoit habituellement que des démobilisés volontaires), à les livrer aux autorités locales, ou à les relâcher, les militaires de la MONUSCO ont rencontré des tensions avec la composante Droits de l'homme de la Mission. En juillet 2013, des affrontements ont ainsi eu lieu entre Casques bleus et Mai Mai Nyatura dans le Nord Kivu. Des « détenus » ont été retenus par la MONUSCO, auxquels la composante militaire a refusé le statut de « prisonniers de guerre » sous prétexte que la Mission n'était pas partie au conflit. Le travail des droits de l'homme a été à plusieurs reprises miné par la Brigade, allant interroger les détenus avec JMAC (la section recueillant de l'information pour la Mission) avant les officiers de Droits de l'Homme. Les soldats de la Mission auraient même demandé au CICR de ne pas laisser les officiers de droits de l'homme de la MONUSCO interroger les combattants blessés,

²⁹² CAS a même à un moment débattu la possibilité de ne plus faire de « protection ».

témoignant d'une grande défiance. Par ailleurs, l'implication de JMAC dans les entretiens, la section responsable de l'analyse de l'information pour la Mission rapportant directement au chef politique de la Mission, illustre le changement de ton opéré au sein de la Mission devenue combattante.

La perte d'un levier avec les groupes armés

Auparavant, les civils de la Mission pouvaient à certaines occasions approcher les groupes armés, pour négocier la bonne application du droit humanitaire et la protection des civils, ou les sensibiliser sur le désarmement et la démobilisation. Devenir une composante d'une force de combat contre ces mêmes groupes armés fait perdre aux civils de la MONUSCO un grand levier auprès d'eux.

L'exemple du M23 est ainsi éloquent. Le groupe rebelle avait en effet une stratégie de communication publique consistant à se poser comme défenseurs des populations et des droits de l'homme, et partenaires légitimes de la MONUSCO. Si discuter avec le M23 afin d'influencer leurs actions en matière de protection des civils aurait pu être utile envers des acteurs soucieux de leur légitimité et de leur image, la politique de la Mission a néanmoins opté pour l'absence de tout lien et de tout échange. Lorsque le M23 a contrôlé la majeure partie du territoire de Rutshuru dans le Nord Kivu, les autorités de la Mission ont posé des restrictions de mouvements et l'interdiction pour la composante civile de la Mission de se rendre dans les zones sous leur contrôle et de discuter avec les membres du M23 – afin de ne pas légitimer l'existence et les revendications de ce groupe rebelle. Le travail de protection reste alors dans le Rutshuru, pendant des mois, gravement incomplet, et la liberté de mouvement et de travail des défenseurs de droits de l'homme de la Mission en est profondément entamée. L'accès aux zones pour conduire des investigations de droits de l'homme ou de protection s'est ainsi vu limité par des décisions militaires et politiques²⁹³.

La protection « civile » impossible ?

Les civils se retrouvent ainsi dans une position duale, schizophrène, en porte à faux vis-à-vis de leur mandat de protection – ou vis-à-vis de leurs collègues militaires. En résulte un grand bouleversement dans les modalités du travail de protection de la composante civile. Les personnels des Droits de l'homme, des Affaires civiles ou de la Protection de l'Enfant, ont en effet l'habitude d'interagir librement avec les communautés, et ont un mandat censé couvrir le territoire en fonction des besoins de protection. En soutenant une composante militaire offensive, diverses contraintes ont pesé sur la composante civile : l'accès aux rebelles et aux zones rebelles est désormais biaisé, lorsqu'il n'est pas interdit ; les civils appuient les

²⁹³ Le M23 quant à lui, se rendant compte qu'il serait toujours considéré comme une force négative illégitime, est apparu de moins en moins soucieux de son image et les violations de droits de l'homme se sont accrues.

offensives, notamment en participant à l'intelligence, et sont devenus plus « mission-centriques », surveillant et conseillant les actions de la Mission elle-même²⁹⁴. Leur partialité et leur crédibilité ont été mises en cause, et en font des interlocuteurs plus problématiques qu'auparavant pour les populations et les groupes armés.

La protection des civils, par ce nouveau mandat, s'est ainsi clairement militarisée, avec la nouvelle attention portée à la neutralisation des groupes armés, et la limitation du rôle des civils de la Mission – qui pourtant, étaient auparavant centraux dans la stratégie de protection. De la protection « passive », civile et attentive, l'autre extrême du spectre est ainsi la protection proactive, militarisée, voire offensive. Comment désormais faire le lien avec la population, sans mettre en danger celle-ci ? Les civils congolais qui discutent avec la MONUSCO pourraient en effet se voir accusés de complicité avec l'une des parties au conflit, et être exposés aux représailles des groupes armés. Comment par ailleurs assurer la protection des officiers civils de la MONUSCO, non armés, et pourtant considérés comme partie au conflit et cibles légitimes ? Une opération multidimensionnelle peut-elle être en même temps offensive ? Repenser l'implication des civils pour servir un tel mandat a de fait été difficile. La coordination même avec les acteurs humanitaires a implacablement dû changer, ces derniers souhaitant ménager leur image et les principes humanitaires d'impartialité et de neutralité. Hésitant désormais à montrer des actions conjointes avec la MONUSCO et leur proximité avec les « UN noirs », les « UN bleus » ont tout intérêt à se démarquer²⁹⁵.

En outre, en se militarisant, la Mission de paix a vu sa relation avec la population civile se complexifier. La pratique de protection avait en son cœur le développement des liens avec la population, et tout l'effort de protection a été construit autour de ce lien communautaire, comme le démontrent les JPT, les CLA ou les CAN. La PoC en contexte de guerre, sous les obus et dans un environnement d'hostilité ouverte avec les groupes armés, appelle une toute autre stratégie.

Comment gérer des situations où un groupe armé est issu de la communauté elle-même, comme certaines milices d'auto-défense, et se mêle étroitement à la population, sans signe distinctif de combattant ? De telles questions, qui posent pour les armées nationales en opérations extérieures comme l'armée américaine ou française en Afghanistan ou au Mali, sont désormais des interrogations qui touchent les *peacekeepers* de l'ONU. Des émeutes populaires ont par exemple explosées après que des Casques bleus indiens ont tiré sur un Mai Mai Nyatura, dans un contexte où la population du Nord Kivu attendait avec impatience des

²⁹⁴ Préserver la population de dommages collatéraux supplémentaires pendant les opérations offensives de la MONUSCO elle-même est devenu l'une des tâches de protection.

²⁹⁵ Cette appellation vient de la couleur des lettres « UN » sur les voitures des personnels des Nations Unies. Les voitures de l'opération de maintien de la paix sont marquées de lettres noires, alors que les voitures des agences humanitaires de l'ONU comme OCHA, le HCR ou UNICEF sont marquées de lettres bleues, afin de faire la distinction.

opérations contre les M23 et considérait que les Nyatura constituaient un groupe d'auto-défense contre ceux-ci. La population a ainsi reprochée aux Casques bleus de s'en prendre aux défenseurs de la population, et non à l'ennemi.

L'hostilité de la population, croissante du fait des nouvelles attentes créées par la Résolution 2098, est par ailleurs un réel défi pour des *peacekeepers* devenus combattants, et se voulant crédibles et dissuasifs. Des Casques Bleus se faisant jeter des pierres, en Haïti ou au Congo, et demeurant stoïques, voire passifs face à cette hostilité, constituent une image courante et usuelle du maintien de la paix²⁹⁶.

Pour la MONUSCO en revanche, dont le dernier mandat exige une toute autre image d'un maintien de la paix robuste et engagé contre les menaces à l'insécurité, comment gérer alors une situation d'émeutes populaires²⁹⁷ ? Pour des Casques bleus pouvant utiliser la force armée pour défendre leur liberté de mouvement, cherchant à démontrer leur « robustesse » et à apparaître comme des troupes crédibles faces aux groupes armés, comment gérer la légitime défense face à une population menaçante – qu'ils doivent d'ailleurs protéger ? La position est toujours difficilement tenable, pour des militaires devant à la fois être offensifs et protecteurs. La MONUSCO est en fait désormais placée dans une situation, presque classique, d'opération militaire traditionnelle ayant un ennemi, mais devant gérer la contrainte de la population civile à préserver. La militarisation de la protection des civils dans les opérations de maintien de la paix a ainsi eu pour effet de dé-singulariser le *modus operandi* de la Mission, qui s'est défaite des nombreuses contraintes propres au maintien de la paix, et pourrait désormais emprunter aux pratiques militaires des opérations militaires « classiques ».

Des approches complémentaires : un continuum de possibles pour protéger les civils

Le débat entre rupture et continuité dans l'action de protection des civils dans le maintien de la paix, demeure vif en 2015. Cela étant, le dynamisme du *peacekeeping* et son ouverture sur tous les possibles, au nom de la protection des civils, est patent.

Les actions plus proactives, voire offensives, ne sont que l'un des éléments du pan d'options disponibles pour les *peacekeepers*, et ces dernières se renforcent et s'appuient mutuellement. Ainsi, les opérations offensives de la MONUSCO à partir de 2013 ont contribué à renforcer la force de dissuasion de la simple présence des Casques bleus, les groupes armés ayant reconnu qu'ils pouvaient avoir beaucoup à perdre face à la Mission qui cherchait à les neutraliser, désormais par tous les moyens. De même, les capacités d'alerte et de réaction rapide ont grandement bénéficié de la nouvelle stratégie, qui a vu s'installer le Commandant de la Force au cœur des lignes de combat, ne tolérant plus aucune passivité ou

²⁹⁶ Les Casques bleus bangladais se sont ainsi fait jeter des pierres lorsqu'ils sont venus sur le site du crash d'avion à Goma en juillet 2013 pour secourir les survivants et contrôler l'incendie.

²⁹⁷ Des émeutes ont notamment éclaté à l'été 2013, lorsque la société civile s'est retournée contre le personnel des Nations Unies, lui a interdit de circuler dans les rues de Beni et de Goma, et a appelé à des actions de grande envergure et au retrait du soutien populaire à la MONUSCO. Des chasses à l'homme contre les personnels de l'ONU ont été lancées à Goma et Beni début août, auxquelles ont notamment répondu les associations de motards.

délaï. La FIB, plus flexible, mobile et mieux équipée que les troupes régulières, a d'ailleurs pu être déployées rapidement dans les zones volatiles, comme dans le Grand Nord autour de Beni, suite à la menace posée par les ADF dans la région sur la sécurité des grandes villes et des grands axes. En outre, les opérations offensives de la FIB ont pour la plupart d'entre elles été faites conjointement avec les FARDC, sous le commandement de l'énergique et populaire Général Mamadou. Les succès contre les groupes armés ont été le fruit de la collaboration fructueuse entre les Casques Bleus et les troupes nationales, et à de nombreuses reprises, les FARDC n'ont eu besoin de la MONUSCO qu'en appui logistique. Le continuum s'étend ainsi de la prévention, rassurant la population locale et démontrant aux groupes armés l'intention de la mission à la protéger par des mesures passives et routinières, à la réaction lorsqu'il s'agit de s'interposer, jusqu'à l'offensive dans les opérations conjointes et unilatérales pour désarmer les groupes armés.

Pour synthétiser les différentes stratégies et tactiques de la composante militaire d'une opération de maintien de la paix pour protéger les civils, la taxinomie de Williams peut être utilisée. L'auteur envisage quatre approches classiques pour arrêter des meurtres de masse militairement²⁹⁸ :

- la dissuasion, cherchant à manipuler le comportement de la cible par des menaces conditionnelles. En établissant des lignes rouges et les risques encourus si elles sont franchies, la stratégie dissuasive cherche à influencer la façon dont les groupes armés pensent et calculent la perpétration d'atrocités ;

- la contrainte, employant la menace ou l'utilisation limitée de la force pour forcer l'opposant à entreprendre une action spécifique. A l'inverse de la dissuasion, les soldats agissent pour influencer, plutôt que d'éviter ;

- la défensive face à l'attaque ;

- l'offensive contre les groupes menaçant les civils.

La défense et l'offensive impliquent l'utilisation de la force militaire lorsque les menaces conditionnelles ont échoué. La défensive se concentre sur le sauvetage des victimes, et l'offensive sur la défaite des auteurs de violations.

²⁹⁸ Paul D. Williams, « Passer de l'analyse à l'action : quelques enseignements à tirer en vue de renforcer la protection des civils », in « Renforcer la protection des civils dans les opérations de maintien de la paix : regard sur l'Afrique », Centre d'Etudes stratégiques de l'Afrique, septembre 2010.

Le tableau suivant permet de comprendre les différentes approches militaires pour la protection des civils²⁹⁹. Les différents auteurs s'accordent sur le fait que commencer une approche et l'arrêter en cours a des conséquences sérieuses.

Approche	Dissuasion	Défensive	Contrainte	Offensive
Objectif	Dissuader la violence par la présence militaire ou la menace	Protéger défensivement les civils vulnérables dans des lieux fixes	Bouleverser les moyens et capacités des auteurs	Attaquer militairement et défaire les auteurs
Optique	Protéger physiquement les civils		Stopper les actions des auteurs	
Tâches	<ul style="list-style-type: none"> - Patrouilles - Exercices militaires et démonstration de force - Utilisation de blindés, d'hélicoptères, de drones - Collecte d'information sur les atrocités potentielles - Positionner les atouts militaires dans une posture dissuasive 	<ul style="list-style-type: none"> - Défendre les villages, les lieux de réunion des communautés, les camps - Etablir des opérations inter-positionnelles - Utiliser les systèmes d'alerte rapide - Protéger les corridors humanitaires 	<ul style="list-style-type: none"> - Bouleverser les lignes d'approvisionnement - Contrôler les routes et frontières - Imposer un embargo sur armes, couper assistance militaire - Enrayer les médias de la haine, utiliser une stratégie de communication contre les groupes armés - Ciblage de précision 	<ul style="list-style-type: none"> - Déploiement des troupes de terrain - Campagne aérienne - Opérations conjointes

Au niveau opérationnel, la distinction peut être faite entre 6 stratégies militaires différentes pour mener à bien le mandat de protection³⁰⁰ :

²⁹⁹ Source : *Genocide Prevention Task Force, Preventing Genocide : a blueprint for US policy makers*, Washington DC, Institute of Peace, 2008, p. 83.

³⁰⁰ Source : Sarah Sewall et al, *Mass Atrocity Response operations: a military planning handbook*, Cambridge: Harvard Kennedy School and PKSOI, 2010, 63-78

Namie Di Razza, « La protection des civils par les opérations de maintien de la paix de l'ONU », Thèse IEP de Paris, 2015

Stratégie	Description	Conditions	Expérience MONUC/MONUSCO
Saturation	Contrôle, sécurité sur une région large, avec des unités dispersées sur le terrain	Victimes dispersées Forces importantes	Largement utilisée pour répondre à la stratégie de présence dissuasive : de nombreuses bases militaires dispersées. Le manque de troupes sur un territoire si large et la dispersion de la population ont démontré cependant les carences d'une telle approche.
Tâche d'huile	Contrôle sur des lieux clefs sélectionnés	Atrocités concentrées dans des zones données Forces moins importantes	Eu égard au manque de troupes, la MONUC a identifié, en partenariat avec les humanitaires et en utilisant les Matrices de protection, des zones clefs à protéger. Ainsi en Ituri, les chefs lieux de territoires ont accueilli des bases. Au Nord Kivu, les COB, TOB et SCD sont déployés en fonction de la situation sécuritaire et des besoins
Séparation	Zone tampon entre victimes et auteurs	Forces limitées Fonctionne quand les auteurs et victimes sont séparés Cède du territoire	

Stratégie	Description	Conditions	Expérience MONUC/MONUSCO
		<p>aux auteurs de violations</p> <p>Division des forces</p> <p>Peut durer longtemps et figer la situation, requérant un déploiement de long terme.</p>	
Zones sûres	Sécuriser les camps et les zones de forte densité	<p>Forces limitées</p> <p>Fonctionne quand les victimes sont concentrées</p> <p>Cède du territoire aux auteurs de violations</p> <p>Poids de l'assistance humanitaire plus important</p>	<p>Patrouilles autour des camps de déplacés et des centres urbains</p> <p>Coordination avec UNPOL et la PNC pour le maintien de l'ordre dans les camps</p>
Endiguement	Isoler les auteurs avec un blocus et des zones interdites de vol	<p>Besoins logistiques</p> <p>Présence dans pays limitée</p> <p>Pas de protection directe aux victimes</p> <p>Risque de dommages collatéraux</p> <p>Précurseur des autres approches</p>	<p>Pas de moyens logistiques pour mettre en œuvre cette stratégie.</p> <p>Des tentatives, comme en bombardant les lignes du M23 pour les empêcher d'avancer au sud de Kibumba vers Goma, ont échoué.</p>
Défaire les auteurs d'abus	Attaquer le leadership des auteurs et les groupes armés	<p>Forces importantes</p> <p>Besoin d'un engagement substantiel jusqu'à ce que l'objectif soit atteint</p> <p>Dommages collatéraux importants</p>	<p>Opérations offensives</p> <p>Opérations conjointes</p> <p>Opérations de ratissage</p> <p>Artemis contre UPC</p> <p>Brigade de l'Est à Bunia</p> <p>FIB depuis 2013</p>

En termes tactiques, les tâches militaires possibles sont les suivantes :

Exemple de tâches pour protéger les civils	Expérience à la MONUC/MONUSCO
Bases établies là où l'insécurité est importante	Déploiement des bases militaires permanentes et mobiles (COB, TOB, MOB, SCD)
Entraîner les services de sécurité	Renforcement des capacités des FARDC et des PNC par la Brigade et les UNPOL Opérations conjointes (Umoja Wetu, Kimia II, Amani Leo, opérations contre M23 en 2013, FDLR et ADF Nalu en 2014)
Protection des « VIP »	Evacuation des défenseurs des droits de l'homme, des magistrats (Goma 2012)
Couvre feux	Imposition d'un couvre-feu pour le personnel international (Goma 2012, 2013)
Démunage	Opérations d'UNMACC depuis 2002. Depuis son établissement, UNMACC a dépollué plus de 7900 km ² . Plus de 27 000 km ont été vérifiés et nettoyés, plus de 160 000 restes explosifs de guerre, 2651 mines antipersonnel et 768 mines anti chars ont été détruits dans le pays ³⁰¹
Monitoring des violations	Monitoring régulier et enquêtes par UNJHRO, CAS, CPS, les CLA, UNPOL, la Brigade, JMAC
Escortes / fournir des passages sûrs pour les civils	Escorte lors des jours de marché ou pour les déplacements de femmes pour la collecte d'eau ou de bois Escortes de convois humanitaires
Patrouilles/observation/surveillance	Dans les zones de responsabilité des COB/TOB, patrouilles diurnes et nocturnes Activités de surveillance des observateurs militaires

³⁰¹ MONUSCO, « Mandat de l'UNMACC », disponible sur : <http://monusco.unmissions.org/Default.aspx?tabid=11284&language=fr-FR> et « Activités de l'UNMACC », disponible sur : <http://monusco.unmissions.org/Default.aspx?tabid=11285&language=fr-FR> [consulté le 25 octobre 2015]

Exemple de tâches pour protéger les civils	Expérience à la MONUC/MONUSCO
	Déploiement des drones, 2013.
Etablir des zones sûres	Les plans de protection des COB/TOB identifient des zones sûres qui sont conseillées à la population en cas d'attaque et protégées.
Installations de gardes	Points de contrôle aux carrefours importants (blindés uruguayens à Goma) UNPOL dans les camps de déplacés
Séparer combattants des non-combattants	Identification de zones sûres Surveillance des camps de déplacés et de leur caractère civil Prise en charge des soldats démobilisés
Evacuation des non-combattants	Evacuation des défenseurs de droits de l'homme et des magistrats (Goma 2012) Evacuation des blessés (Kitchanga 2013)
Réponse à une crise	Alerte rapide et déploiement de QRF (Nyanzale 2012) Opérations défensives (Goma 2008, Goma 2012)
Opérations de ratissage (« cordon and search »)	Bunia libre d'armes en 2003 Nord Kivu et Sud Kivu
Arrestations des criminels	Arrestation de Mayele 2010 Contre exemples : Bosco Ntaganda, Cheka.
Coercition contre auteurs	Ultimatums aux groupes armés Opérations de démobilisation et désarmement Opérations de ratissage (LRA en Ituri) Bombardements des lignes du M23, 2012 Opérations offensives depuis 2013
Retrait des barricades et points de contrôle illégaux	Interventions auprès des autorités des FARDC et PNC, envoi de patrouilles pour dissuader l'érection de barrières illégales

Ainsi, présence dissuasive, démonstration de force, réaction rapide, opérations conjointes et opérations offensives ne constituent que les différentes faces possibles de l'action de protection des civils, en fonction du contexte mouvant et des circonstances du théâtre d'opérations. Dans une même journée, les *peacekeepers* peuvent ainsi à la fois entreprendre des actions préventives, réactives et offensives pour protéger les civils. La protection des civils a porté cette émulation au sein des Nations unies rendant toutes les actions militaires imaginables pour les Casques bleus de façon disponibles et possibles, d'abord de façon *ad hoc* et implicite puis de manière affirmée et déterminée. La norme de « protection des civils » a été intégrée, poursuivie et acculturée. En se normalisant dans l'esprit bureaucratique onusien, elle a de même porté un phénomène de débordement, ou « *spill-over* » en anglais, pour le maintien de la paix lui-même. Au nom de la protection des civils, le maintien de la paix s'est transformé et s'amélioré pour mieux répondre aux besoins de protection. Si l'on en croit le Général Reignier, chef d'Etat-major de la MONUSCO : « Maintenant, c'est ancré profondément dans les esprits : on est là pour les civils. L'objectif est de redonner confiance aux populations. Je suis persuadé qu'on fait beaucoup. La mission prioritaire c'est la protection des civils, même en période électorale. Ça guide toutes nos missions »³⁰². De même, lorsque le chef des opérations de la MONUSCO est interrogé sur le changement depuis le Rwanda ou Srebrenica, et l'impact de la nouvelle inclusion de la PoC dans les mandats pour les Casques bleus, la réponse est clairement positive : « Il y a eu un certain déverrouillage intellectuel. C'est plus facile intellectuellement (...) L'avantage du terme 'protection des civils', c'est que c'est très large, et très souple, et cela donne une vraie liberté. On n'est limité plus que par les moyens »³⁰³. Le mandat de protection permet ainsi cette ouverture sur toutes les pratiques, en fonction de l'interprétation des militaires en charge.

Cependant, des variances dans la pratique sont notoires. Comme le rappelle le colonel Desachy : « Les ROE définissent le cadre juridique et les conditions d'ouverture du feu, elles donnent les lignes rouges de l'action de combat. Comme tout texte juridique, elles sont interprétables, et on peut faire beaucoup de choses. Elles délimitent l'attitude, et sont le dernier stade de document avant la discrétion des chefs techniques devant les interpréter dans l'action (...) En Libye, les RoE sont certainement quasiment identique. Sur le Lac Tanganyika, on pourrait frapper les bateaux des Mai Mai Yakutumba parce qu'ils représentent une menace sur les civils. Mais on ne fera pas ce qu'on a fait en Côte d'Ivoire, où l'ONUCI a tiré sur armurerie de Gbagbo. Alors que les RoE sont les même, quasiment »³⁰⁴. De même, chaque brigade et chaque contingent exploite différemment ce pan d'actions militaires possibles pour protéger les civils : « le type de contingent joue énormément : chaque pays a sa vision et un certain dynamisme à appliquer le mandat. Il y en a qui patrouillent la nuit, d'autres non »³⁰⁵.

³⁰² Entretien avec le Général Reignier, 28 octobre 2011.

³⁰³ Entretien avec Colonel Desachy, 27 octobre 2011.

³⁰⁴ *Ibid.*

³⁰⁵ *Ibid.*

Qu'est ce qui alors définit le détail de la pratique ? Comment expliquer les variances d'efficacité des outils de protection selon les circonstances ? Pourquoi l'une des stratégies militaires de protection est exploitée plutôt qu'une autre l'autre, sur le terrain ? Quels sont les facteurs de décision et d'influence dans le choix d'une posture, minimisant ou maximisant la protection des civils ?

Les prochaines parties de cette thèse cherchent précisément à mettre en relief les conditions, les causes et les facteurs influençant et dessinant la mise en pratique concrète de la protection des civils, qu'elles soient institutionnelles (Partie II), ou politiques (Partie III). Au delà de tous ces outils et approches disponibles pour les peacekeepers, il convient en effet de comprendre ce qui motive le choix d'une stratégie de protection plutôt que d'une autre, l'efficacité ou l'inutilité d'un outil de protection, et les motivations et intérêts derrière la pratique et la mise en œuvre de la protection des civils par une opération de maintien de la paix.

Partie 2. Atouts et limites de la bureaucratisation de la protection des civils : de l'intégration à la corruption organisationnelle du concept

Par le développement conceptuel de la protection des civils qui a eu lieu au sein de l'ONU, ainsi que par la multiplication des outils de protection, des mécanismes et des postures de protection à la MONUSCO, la PoC a en fait connu une véritable institutionnalisation. Elle a ainsi été adoptée et totalement intégrée dans les programmes et la culture de l'institution.

Cette institutionnalisation a été synonyme de normalisation du concept, de standardisation de la pratique, et de la bureaucratisation du programme de protection des civils. Dans la machine onusienne, ces processus d'intégration ont eu de nombreux atouts. En effet, parce que la protection des civils a été bureaucratisée, elle a fait l'objet d'une mise en œuvre réglée et régulière. Les équipes des opérations de paix se sont professionnalisées et les procédures ont accordé une place cruciale à la protection des civils dans les activités des Missions. Cette formalisation s'est accompagnée d'un traitement *a minima* de la protection, assurant que les crises d'insécurité touchant les civils seraient prises en compte au mieux par l'organisation. Par ailleurs, la protection des civils a également incarné un outil de légitimation utile dans l'intérêt de l'institution, et a alors été emprunte d'un zèle certain dans sa mise en application. La légitimation du concept a fait place, peu à peu, à l'émergence d'un concept légitimant pour l'ONU. La protection des civils a en effet été consacrée comme facteur de responsabilisation des Nations unies et facteur de changement du maintien de la paix, révolutionnant ses modes d'action.

Cela étant, les revers de la bureaucratisation de la protection des civils ont aussi été notoires. L'érosion du concept dans la machine organisationnelle des Nations unies s'est fait ressentir à de nombreuses occasions. Les contraintes objectives de la bureaucratie onusienne, qu'elles soient matérielles, logistiques ou autres, ont pesé sur la mise en œuvre de la protection sur le terrain. De même, les pathologies de l'institution ont conduit à contraindre la protection des civils, du fait des écueils administratifs et procéduraux de l'ONU. Ces défauts ont été jusqu'à opérer une certaine corruption organisationnelle du concept de protection des civils, se délitant dans le milieu des *peacekeepers* de l'ONU, qui l'ont réduite à une mise en œuvre mécanique, dépassionnée, voire déconnectée. Le décrochage entre les pratiques de la MONUSCO, qui s'évertue à « faire de la protection », et les résultats pour les populations, a pu être patent.

Chapitre 3 - La bureaucratisation de la protection des civils et ses atouts : la garantie d'une mise en œuvre minimale

La protection des civils a clairement été bureaucratisée, intégrée, institutionnalisée dans l'organisation des Nations unies. Tant le *discours* et la posture du personnel de la Mission, les *activités* et les outils mis en place, et le pan de *stratégies* et tactiques militaires qui ont été envisagées pour y répondre témoignent de ce processus de normalisation au sein de la MONUSCO, et plus largement au sein de l'ONU.

La protection des civils a ainsi fait l'objet de plusieurs processus d'intégration au sein de la machine onusienne : elle a été intégrée, institutionnalisée, normalisée et bureaucratisée. Par « intégration », nous entendons le rattachement et l'inclusion de la protection des civils dans les activités et les discours de l'ONU et de ses opérations de paix, comme on l'a exposé au premier chapitre.

En vertu de la plasticité interprétative du concept d'institution, « l'institutionnalisation de la protection des civils » est comprise de deux façons : d'une part, nous faisons référence à l'intégration de la PoC dans l'institution que constituent les Nations unies, et au fait qu'elle se retrouve par conséquent emprunte de toutes les caractéristiques propres à cette institution. D'autre part, il apparaît que la PoC, à bien des égards, est devenue une « institution » en elle-même, une structure organisée ayant pour fonction d'établir et de maintenir un état social. En comprenant l'institution comme un processus, un mouvement vers une plus grande stabilisation des pratiques et des normes, on peut aussi parler de l'institution de la protection des civils¹.

La PoC, parce qu'institutionnalisée, a par ailleurs été bureaucratisée, au sens où elle fait désormais l'objet d'une organisation rationnelle dans une structure marquée par la division des tâches et la professionnalisation des agents pour son exécution. Enfin, elle a connu une véritable normalisation, dans les deux sens du terme : la PoC est devenue une activité régulière et banale, « normale », et elle incarne progressivement un standard de comportement voulu, une « norme ».

Ce chapitre propose une analyse des trois volets de la bureaucratisation de la protection des civils et des trois conséquences positives de cette bureaucratisation, tel qu'il suit :

1) la tâche de PoC est intégrée et normalisée, et conduit donc à une protection des civils minimale et régulière ;

¹ Selon cette définition, parler d'« institutionnalisation » est alors redondant. Virginie Tournay, *Sociologie des institutions*, Paris, PUF, 2011, p.3.

2) la tâche de PoC est utile pour l'image et les intérêts de la Mission, et fait par conséquent l'objet d'une mise en œuvre dynamique, emprunte d'un zèle de plus en plus important ;

3) la tâche de PoC est sensible pour l'organisation, et donne donc lieu à une grande responsabilisation de la Mission à son égard, pouvant constituer un facteur de changement par sa force normative.

Cette institutionnalisation, cette bureaucratisation et cette normalisation de la protection des civils ont ainsi été garantes d'une mise en œuvre minimale de la protection des civils, devenue « politique publique » irréductible pour l'ONU, et ont contribué à dynamiser la pratique de protection, voire le maintien de la paix en lui-même par un effet de dépassement (ou *spill-over*).

A - La normalisation de la PoC dans la pratique organisationnelle : une tâche régulière et fondamentale

La PoC est ainsi devenue cette tâche, intégrée de fait, et donc accomplie naturellement par l'opération de maintien de la paix de l'ONU. Dans les faits, cela garantit un minimum de protection pour les populations, considérée de plus en plus par les représentants de la Mission comme une affaire habituelle : « *PoC is now business as usual* », se sont répétés les différentes personnes interviewées.

1) La professionnalisation de la protection des civils

Au siège comme sur le terrain, la pérennisation des mécanismes de protection et la professionnalisation des équipes chargées de protection sont l'un des symptômes de la bureaucratisation de la PoC au sein des Nations unies. En ce sens, une véritable acculturation des représentants de l'ONU aux idéaux de la protection des civils est en œuvre.

a) La pérennisation des outils de protection

Cette bureaucratisation s'est traduite par la pérennisation des outils de protection développés dans un premier temps de façon conjoncturelle. Les JPT avaient par exemple été initialement créées comme des équipes *ad hoc*. Celles-ci regroupent des membres de différentes sections pour visiter des zones manifestant des préoccupations de protection, en plus de leurs tâches habituelles. Peu à peu cependant, le mécanisme a été répété et s'est institutionnalisé comme une « bonne pratique » à renouveler et à intégrer dans les plans de travail des sections substantives de la MONUSCO. Cette institutionnalisation a été telle que des postes spécifiques ont été créés. UNJHRO a ainsi créé une division spéciale « *Joint Protection Team* » avec des personnels dédiés et spécialement recrutés pour travailler à temps plein sur l'organisation, la conduite et le suivi de ces missions de protection. Des formations

spécifiques ont également été produites, ainsi que des termes de référence, des procédures d'opération standard (« SOP ») et un suivi quantitatif de ces missions². Les recommandations ont changé dans leur type, en se formalisant et en suivant des règles claires, fondées sur le modèle « SMART » de la gestion de projet (« *Specific, Measurable, Attainable, Realistic, Time-bound* »). La hiérarchie de la Mission a ainsi demandé aux JPT de formuler des recommandations spécifiques, mesurables, assignables, réalistes et inscrites dans le temps. Pour chaque recommandation, un domaine spécifique d'amélioration doit être ciblé, les indicateurs de progrès quantifiés, les acteurs conduisant la tâche doivent être désignés, les résultats attendus adéquats aux ressources, et les délais précisés. Les missions *ad hoc* sont ainsi devenues des missions normales et normalisées. Au Nord Kivu, deux missions JPT étaient organisées au minimum chaque mois, un chiffre bien souvent largement dépassé pour atteindre plusieurs JPT par semaine. L'évolution a ainsi été notoire, lorsqu'on sait que les premiers JPT parvenaient difficilement à rassembler des équipes, les Affaires civiles allant parfois demander aux sections techniques de les accompagner pour être en mesure de monter une équipe pluridisciplinaire³. De la même façon, les premiers CLA qui avaient été recrutés dans la précipitation et de façon *ad hoc* ont eu à apprendre, voire à créer un nouveau rôle et de nouvelles tâches « sur le tas ». Comme l'explique Edem Blege, la section des Affaires civiles les a formés à devenir des personnels respectés, incarnant bien plus que des interprètes au service des contingents. Les deux vagues suivantes de recrutement de CLA ont fait l'objet d'une circonspection, d'une compétition et d'une exigence croissante de la part de la section, qui a entre-temps développé des termes de référence précis, des standards d'opération et des manuels pour les orienter dans leur travail⁴. De même, les CAN, suite aux plaintes de défaillance techniques des premiers réseaux (téléphone et chargeurs solaires défectueux ou inadaptés, mauvaise évaluation des zones couvertes par les réseaux téléphoniques, échecs de protection de l'anonymat des points focaux), ont été révisés, améliorés et institutionnalisés de la même façon. Des personnels se sont spécialisés sur les CAN au sein de la section, et de nombreuses évaluations de suivi ont été faites. Des CAN-radio ont été mis en place pour pallier au manque de réseau téléphonique dans certaines zones, des formations et des sensibilisations se sont multipliées pour assurer le bon fonctionnement des réseaux.

En outre, les innovations en matière de protection, qu'il s'agisse des outils comme les JPT, les CLA et les CAN, ou les mécanismes de coordination, ont été citées comme des bonnes pratiques à exploiter par l'étude conjointe d'OCHA et DPKO sur la protection, voire saluées par certaines résolutions du Conseil de sécurité. L'étude d'OCHA/DPKO cite ainsi les JPT comme une « innovation excellente », et reconnaît que depuis ses visites de terrain, « la protection des civils a commencé à être traitée de nombreuses façons encourageantes, comme dans l'établissement des Equipes de Protection Conjointes et de Cellules de Réaction

² Une formation dédiée aux JPT a été notamment organisée dans les provinces à l'été 2012.

³ Entretien avec un officier de la Protection de l'Enfant de la MONUSCO, juillet 2012.

⁴ Voir notamment le *Community Liaison Assistant (CLA) Briefing Package*, détaillant le cadre d'analyse de protection, la façon de rassembler et gérer les informations de protection, le Plan de protection communautaire à mettre en place, l'agenda d'activités conjointes entre CLA et militaires à utiliser, l'identification d'un réseau de contacts dans les villages de la zone, et le fonctionnement des CAN.

Rapide et d'Alerte Précoce par la MONUC »⁵. De même, le Conseil de sécurité appelle dans la résolution 1925 à étendre les « mesures de protection utiles » telles que les JPT et les CLA. Le Bureau OIOS chargé de réviser les actions des Nations unies et d'évaluer leur conformité aux textes adoptés et aux résolutions estime par ailleurs que la MONUSCO et la MINUSS ont développé « les structures et procédures les plus complètes pour mettre en œuvre leurs stratégies. Les mécanismes incluent des systèmes d'alerte rapide, des réseaux d'alerte communautaire, des arrangements de liaison communautaire, l'information publique et les systèmes de rapports »⁶.

b) La systématisation des rapports sur la protection

De la même façon, la production d'analyses et de rapports sur la protection des civils s'est systématisée et standardisée. Les CLA inondent heure par heure la mission par leurs rapports et gardent un œil partout dans les provinces sur les besoins de protection au jour le jour. Chaque CLA envoie un rapport de protection quotidien à CAS et à la Brigade – soit, pour 202 CLA, 73 730 rapports par an. Les rapports hebdomadaires de toutes les sections substantielles incluent des éléments sur les besoins de protection, et la section des Affaires politiques se charge d'en faire la synthèse. De UNPOL à la Brigade, en passant par UNJHRO, CAS, Protection de l'Enfant ou DDR, les informations ne manquent pas sur la sécurité dans les différentes parties des provinces. Ainsi, les rapports quotidiens de CAS sur la protection recensent les principaux événements ayant eu un impact sur la sécurité des civils et les actions de la MONUSCO à prendre ou déjà prises. Le 5 août 2013, le rapport Nord Kivu de CAS titrait par exemple « une attaque des APCLS contre des positions du NDC à Bushimoo (zone de Pinga) a résulté à la mort de trois civils et à des mouvements de population », détaillant ensuite comment les trois civils, comptant un enfant de un an, ont été tués pendant l'échange de tirs, et comment le meurtre et la mutilation de deux combattants APCLS par les NDC ont diffusé la panique parmi les habitants de Pinga⁷. « La situation a accru le niveau de menace pesant sur la population locale à Pinga. Ainsi, les locaux de Nkasa et Bushimoo ont été forcés à quitter leurs villages et à se rassembler à l'intérieur du COB pour leur protection (...). A l'heure de l'écriture de ce rapport, 50 déplacés étaient toujours regroupés à l'intérieur du COB ». Chaque jour, les sections rapportent de tels faits dans la province et couvrent ainsi la collecte d'information sur la protection, pour d'éventuelles actions civiles ou militaires. Ces rapports sont consolidés dans des rapports hebdomadaires démontrant les tendances de protection, tels que le rapport Nord Kivu de CAS pour la période

⁵ HOLT, Victoria K. and GLYN, Taylor, KELLY, Max, *Protecting civilians in the context of UN peacekeeping operations : successes, setbacks and remaining challenges*, Independent study jointly commissioned by the DPKO and OCHA, New York : United Nations, 2009.

⁶ OIOS, « Evaluation of the implementation and results of protection of civilians mandates in United Nations peacekeeping operations », A/68/787, 7 mars 2014. « Missions with the most immediate protection of civilians threats, including MONUSCO and UNMISS, have developed the most comprehensive structures and processes to implement their strategies. Mechanisms include early warning systems, community alert networks, community liaison arrangements, public information and reporting systems. »

⁷ MONUSCO Civil Affairs, *Daily Report*, 5 août 2013.

du 12 au 18 août 2013 : « la semaine a été marquée par la défection d'un Commandant FARDC à Beni, de combats entre Nyatura/MPA et M23 à Kiwanja (territoire de Rutshuru) et entre NDC et la coalition FDLR/APCLS/Nyatura dans la zone de Pinga (territoire de Walikale) »⁸. De tels rapports, où doivent clairement apparaître les actions prises pour répondre aux menaces de protection ou les recommandations à suivre, permettent par leur régularité d'assurer un niveau minimum d'action et de réaction aux menaces rapportées. Ainsi, dans ce même rapport, il est précisé pour Beni que CAS recommande « que la MONUSCO plaide avec les autorités provinciales pour un soutien accru aux FARDC dans le secteur de Beni ». Pour la situation dans le Rutshuru, il est rapporté que CAS et le COB de Kiwanja ont augmenté les activités de sensibilisation et les rencontres alors que le COB a continué à patrouiller la nuit dans les zones sensibles. Concernant Pinga, le rapport cite comme action prise par la Mission la replanification d'une équipe conjointe d'évaluation, et recommande aux autorités de la MONUSCO de plaider auprès des FARDC pour un redéploiement militaire permanent à Pinga. Ainsi, le système de rapports permet de réels engagements et la garantie d'action pour régler les problèmes de protection, et constitue l'un des gages d'un service minimal de protection par la Mission.

c) La professionnalisation du personnel de protection

L'observateur extérieur peut rapidement le constater : tout le personnel de la MONUSCO a intégré l'idée que la Mission est dans le pays pour protéger les civils. Au sein des sections civiles substantives comme au sein de la composante militaire, le personnel pense protection, parle protection, et justifie ses actions au nom de la protection. Cette appropriation du mandat de protection par les équipes civiles et militaires de la mission du maintien de la paix est bien le premier signe de la bureaucratisation de la protection des civils. Un véritable monopole s'est ainsi installé, et la professionnalisation des agents de protection s'est clairement développée – premier trait d'une bureaucratie, selon la conception wébérienne. Le chef de bureau de la MONUSCO au Nord Kivu, Hiroute Guebre-Selassie, insiste ainsi sur le fait que la Mission fait son maximum pour la protection « par le sacrifice de ses agents ».

Le recrutement d'officiers de protection, notamment au sein de la section Affaires Civiles, et la présence d'un Conseiller sur la Protection des Civils aux côtés du chef de la Mission, ont assuré une professionnalisation et une responsabilisation institutionnelle du mandat. Le Conseiller Protection gère ainsi au quotidien ce qui est appelé le « *mainstreaming* » de la protection, soit son intégration dans toutes les activités, les décisions et les sections de la Mission. Il est le récipiendaire de toutes les urgences et besoins de protection et assure le lien entre toutes les composantes et la hiérarchie de la mission, pour garantir la prise en compte et le règlement des crises de protection. La concentration et l'attention portée à la protection des civils sont ainsi officielles et mesurables. Les formations sur les activités de protection se sont multipliées, et les modules développés par New York,

⁸ MONUSCO Civil Affairs, *Weekly Report*, 12-18 août 2013.

ainsi que diverses formations créés par le terrain à destination des Casques bleus, des CLA, des sections civiles, ou même de la société civile ont vu le jour et constituent désormais un leitmotiv. Baptiste Martin, Conseiller Protection à la MONUSCO de 2011 à 2013 explique ainsi : « depuis que je suis arrivé, l'objectif c'est de consolider les outils existants. D'abord gérer ce qu'on a, comme les matrices qui n'étaient plus mises à jour, le manque de formation à consolider, les CLA à professionnaliser davantage, les plans de protection à intégrer ». Une de ses batailles, en 2013, était ainsi de diffuser le modèle des « plans de protection » dont chaque COB devait disposer, de le faire intégrer et de régulièrement mettre à jour par une coordination fructueuses entre JPT, CLA et Commandants de bases militaires.

d) La stratégie de protection : une formalisation de la PoC

De même, la stratégie de protection s'est institutionnalisée dès la mise en place du Cluster Protection, et l'élaboration d'une stratégie globale, formalisant davantage la protection des civils⁹. Le Comité politique des Nations unies, présidé par le Secrétaire général, a ainsi chargé la MONUC et le HCR d'élaborer une stratégie globale de protection par le biais du Cluster¹⁰. La stratégie vise ainsi à éclaircir les rôles de tous les acteurs onusiens impliqués dans le domaine de la protection dans une vision globale. Le Bureau conjoint aux droits de l'homme, les sections Protection de l'Enfant ou Affaires civiles de la MONUC, le HCR et UNICEF ont ainsi chacun un mandat de protection et des domaines de compétence propres pour contribuer à la protection globale – tout comme la composante militaire de la Mission de maintien de la paix. Faisant le lien avec la responsabilité de protéger, la stratégie définit la protection comme englobant « toutes les activités visant à assurer la sécurité et l'intégrité physique des populations civiles, en particulier les femmes, les enfants ainsi que les autres groupes vulnérables, notamment les déplacés internes ; prévenir les crimes de guerre et autres actes de violence délibérés à l'encontre des civils ; sécuriser l'accès humanitaire ; et assurer le respect total des droits de l'individu, conformément aux normes judiciaires nationales et internationales correspondantes, à savoir les droits de l'homme et le droit international humanitaire » . Elle définit ainsi les mesures réactives, correctives et les activités de consolidation d'un environnement protecteur à long terme sur le plan humanitaire, droits de l'homme, politique et militaire. Le rôle de la MONUC est largement clarifié comme se concentrant sur des mesures sécuritaires visant à réduire le nombre d'attaques et d'exaction. Il est précisé que « la MONUC n'a pas la capacité opérationnelle d'installer partout des troupes. La MONUC doit en outre conserver sa capacité à intervenir de manière décisive en maintenant un équilibre entre la concentration de ses forces pour conserver des réserves stratégiques et tactiques, et de nombreux déploiements dans les zones prioritaires pour protéger les populations à risque. Améliorer la capacité de réponse de la MONUC exige donc avant tout de se concentrer sur l'identification des

⁹ Nations Unies, *République Démocratique du Congo : Stratégie du système des Nations-Unies pour la protection des civils*, United Nations Country Team DRC, 2010, 15 p. Disponible sur : <http://www.operationspaix.net/DATA/DOCUMENTTEXTE/6937.pdf>

¹⁰ Rapport du Secrétaire général, S/2009/335, 30 juin 2009.

différents types d'exactions et des zones prioritaires, afin de mieux anticiper et planifier les risques de protection. Cela exige aussi un personnel suffisamment formé et spécialisé dans la protection des civils tant d'un point de vue militaire qu'humanitaire, et des réponses civiles et militaires coordonnées pour un impact maximisé des opérations ; ceci dans le but d'atténuer l'impact humanitaire des opérations militaires et de réduire le niveau de violence contre les civils ». Considérant que la PoC est « une question intersectorielle qui devrait être intégrée dans tous les aspects de la réponse humanitaire », le Cluster protection a un droit de regard sur le travail de chacun, visant à vérifier que la protection est intégrée et programmée de façon coordonnée et efficace. Cela contribue, encore une fois, à assurer une certaine normalisation et systématisation de la protection des civils pour l'assurance d'une mise en œuvre minimale.

La stratégie définit des objectifs et résultats escomptés tels que la réduction significative des cas d'exactions et de violations, l'amélioration de l'accès humanitaire et de l'appui aux droits de l'homme, la création d'un environnement favorable au retour des déplacés et la réduction de leur nombre, le renversement de la tendance à l'impunité. Elle précise les sous-objectifs et les activités de protection, comme l'harmonisation de la collecte de données et de l'analyse, la prévention et l'anticipation des risques, et l'accès des victimes à la justice¹¹. Des outils pour améliorer l'information et anticiper doivent ainsi être mis en place par toutes les composantes de la MONUC et les agences onusiennes¹². L'identification des tendances et des menaces et les systèmes d'alerte précoce sont ainsi formellement cités. La prévention, l'atténuation, l'anticipation des risques, par les JPT et l'Equipe spéciale de protection « RREWC » (Cellule d'Intervention Rapide et d'Indication d'Alerte) constitue un autre axe. La planification conjointe des opérations pour veiller à ce que la protection des civils soit intégrée, et la conditionnalité du soutien aux FARDC participent de cet objectif, tout comme l'amélioration de l'interaction avec les populations et l'accès humanitaire.

La stratégie de protection est liée aux trois autres stratégies mises en place par les Nations unies, à savoir UNSSSS (« *International Security and Stabilization Support Strategy* ») visant à améliorer la sécurité, l'autorité de l'Etat et le retour des déplacés¹³, le STAREC se concentrant sur la Stabilisation, et la Stratégie de lutte contre les violences

¹¹ Nations unies, *République Démocratique du Congo : Stratégie du système des Nations-Unies pour la protection des civils*, United Nations Country Team DRC, 2010, 15 p. L'harmonisation de la collecte de données, l'analyse et la priorisation des besoins doit permettre de comprendre l'information. Il s'agit d'un axe stratégique pour bien répondre aux besoins de protection. « L'accès des victimes à l'aide, la justice, la compensation, la réhabilitation et la réparation » et le soutien à l'Etat de droit constitue les autres sous-objectifs.

¹² Le HCR a par exemple créé un « protection monitoring » recensant les incidents. Entretien avec Guy Rufin Guernas, UNHCR, Goma, 23 septembre 2011.

¹³ *International Security and Stabilization Support Strategy (UNSSSS)*, Fact Sheet, 25 juin 2010, disponible sur : <http://monusco.unmissions.org/LinkClick.aspx?fileticket=6wXC3LNvcuw%3D&tabid=10835&mid=13880&language=en-US> [consulté le 20 mars 2015]

sexuelles¹⁴. Ce lien avec les stratégies de l'ONU préexistantes a largement renforcé la formalisation et la bureaucratisation de la protection des civils au sein du système onusien.

e) Au siège, la formalisation du travail de protection

Au niveau du siège de l'ONU, la protection des civils a été bureaucratisée au point de formaliser certains mécanismes. L'aide-mémoire sur la protection des civils est par exemple préparé par OCHA et révisé régulièrement. Ce document recense tous les éléments de langage ayant trait à la problématique de protection qui ont été utilisés par le Conseil de Sécurité dans ses résolutions. Lister ces différentes formulations autour de la protection permet d'assurer une certaine systématisation et une cohérence des textes établis sur la protection. La systématisation s'est accompagnée, aussi à New York, par une professionnalisation du personnel. L'unité « Best Practice and Policy » de DPKO a créé des postes spécifiques pour suivre de façon assidue la question de protection, comme le « *Team Leader Protection* ». La coopération entre OCHA et DPKO s'en est vue renforcée. Dès 2002, le Secrétariat confirme : « des discussions sont en cours pour renforcer cette coopération et favoriser une planification conjointe grâce à l'application de procédures opérationnelles permanentes. Comme l'aide-mémoire, ces procédures viseront à intégrer les questions relatives à la protection des civils dans les travaux ayant trait à la définition, à la modification et à l'achèvement des missions et des mandats dans le contexte du maintien de la paix »¹⁵. Le groupe de travail sur la protection des civils, initialement « informel », est devenu un mécanisme de coordination régulier qui rassemble systématiquement les Etats Membres du Conseil de sécurité avant l'adoption d'une nouvelle résolution sur une opération de paix¹⁶. Le concept opérationnel de la protection des civils a par ailleurs donné une substance à l'objectif et aux tâches qui lui sont liées.

f) Une bureaucratie de la protection

Cette reconnaissance et cette diffusion du concept et des pratiques ont donc conduit à une bureaucratisation de la protection. L'on comprend ici « bureaucratie » comme une organisation large et complexe composée de membres nommés, où l'autorité est partagée entre divers individus et les décisions ne sont jamais prises que par une personne seule. Une

¹⁴ Nations Unies, « Comprehensive Strategy on Combating Sexual Violence in DRC: Executive Summary », 18 Mars 2009, disponible sur :

<http://monusco.unmissions.org/Portals/MONUC/ACTIVITIES/Sexual%20Violence/KeyDocuments/Comprehensive%20Strategy%20Executive%20Summary.pdf> [consulté le 18 mars 2015]. Après la résolution 1794 du Conseil de Sécurité, le UN Senior Advisor et le Coordinateur des Nations Unies chargé de la violence sexuelle ont préparé une stratégie globale, acceptée officiellement en avril 2009 en RDC. Elle inclut différentes composantes, telles que la protection et la prévention assurées par UNHCR, la lutte contre l'impunité gérée par la MONUC et OHCHR, le réforme du secteur de la sécurité traité par la MONUC, l'assistance aux victimes prise en charge par l'UNICEF et la collecte de données et la cartographie des tendances assurée par UNFPA.

¹⁵ Rapport du Secrétaire général, S/2002/1300, paragraphe 5.

¹⁶ Entretien avec Damien Lilly et Julien Piacibello, novembre 2011.

telle organisation bureaucratique s'est de fait mise en place dans le domaine de la PoC. La tâche est confiée à une pluralité de personnels dédiés et professionnels, spécialement formés.

Conformément au modèle wébérien de la bureaucratie, la mise en œuvre de la protection des civils est fondée sur une formalisation certaine : des règles techniques, procédures standard d'opération, des routines fixées s'appliquant à tous¹⁷. La PoC est englobée dans les routines institutionnelles de l'organisation, au nom d'une amélioration de son efficacité. En tant qu'activité collective, elle est rationalisée, et les unités se concentrent autour de sa poursuite. La continuité de sa mise en œuvre est garantie, au delà du changement de personnel. De même, la séparation entre décision privée et fonction est assurée, et les procédures écrites sont explicites.

Autrefois en revanche, la protection des civils pouvait dépendre dans une large mesure de la bonne volonté des individus. Le Général Roméo Dallaire insiste par exemple sur la personnalité de l'un ou l'autre membre de son équipe, dont pouvait dépendre l'engagement de la Mission à secourir et assister les civils pendant le génocide. Ainsi, l'ancien commandant de la MINUAR met en relief les mérites personnels et le courage de certains de ses officiers qui ont personnellement pris le parti « d'en faire plus » pour limiter le génocide : Henry Anyidoho « qui, en prenant des risques personnels, a su garder son gouvernement à distance pendant toute la durée de la guerre et du génocide, afin que les soldats ghanéens restent avec nous » ; Brent, pour qui « il n'y avait rien de pire que de retarder l'exécution d'une mission [de sauvetage] d'un jour ou deux », ou le Capitaine Sénégalais Diagne Mbaye, « l'observateur militaire qui avait sauvé les enfants de la première ministre Agathe et, au cours des semaines qui s'étaient écoulées, (...) avait personnellement sauvé la vie de douzaines de Rwandais. Bravant le feu direct et indirect, les mines, la populace hurlante, les maladies et autres aléas du genre, il acceptait toutes les missions dont l'objectif était de sauver des vies humaines »¹⁸. A la MONUSCO *a contrario*, la protection des civils est désormais mieux assurée par le système. L'absence d'un des membres du personnel ne préjuge détermine beaucoup moins l'effectivité de la mise en œuvre de mesures de protection. Si un personnel particulier est absent pour participer à un JPT par exemple, il est facilement remplacé par un autre membre de l'organisation. La machine tourne sur elle-même, produisant de la protection des civils de façon mécanique.

Le développement du concept et de la pratique de protection, son institutionnalisation et sa rationalisation ont créé un tout autre environnement d'action, où désormais la protection est un objectif organisationnel, organique pour les Nations unies, et dépend moins des seuls individus et de leur personnalité. Etant reconnu par l'organisation, il est imposé comme cadre de pensée et d'action à ses agents. Encore une fois, cela assure un service minimal de protection délivré par la structure onusienne. En véhiculant des routines et des règles de fonctionnement, censées survivre aux acteurs les ayant créées, cette standardisation du

¹⁷ Max Weber, « La domination légale à direction administrative bureaucratique », in *Économie et Société*, Paris, Plon, 1971.

¹⁸ Roméo Dallaire, *op.cit.*, p 501.

système d'action organisé autour de la protection des civils assure un traitement minimal et régulier des besoins des populations en matière de sécurité.

2) Le traitement régulier des besoins de protection

L'une des caractéristiques du développement d'une bureaucratie, et ici d'une bureaucratie de la protection, réside dans le fait que la continuité est assurée. En définissant de façon impersonnelle une sphère de compétence de la protection des civils, l'exercice de la protection ne dépend plus de l'individuelle – et incertaine – volonté de quelque officier des Nations unies poursuivant un idéal humaniste et se passionnant pour le sauvetage des populations. Maintenant que la protection est institutionnalisée, elle est garantie, du moins *a minima*. L'existence de procédures écrites, la délimitation de procédures, la définition organisationnelle, et donc organique, de tâches de protection dans les plans de travail des sections concourent à assurer que l'opération de maintien de la paix s'occupera de protection. En se bureaucratisant, la protection des civils par l'ONU a été marquée du sceau de l'impersonnalité, de la hiérarchie et du contrôle. En résulte un programme d'action officiel et garanti aux bénéficiaires.

Ainsi, dans les faits, la MONUSCO s'est chargée des crises de protection avec une régularité et une professionnalisation croissante. Peu à peu, même les crises non médiatisées furent prises en compte : plus besoin que les médias ou les politiques poussent à l'action, effrayés par des atrocités en cours. L'organisation elle-même, sans y être forcée ou incitée, mais parce qu'il s'agit là d'une de ses activités devenue procédure, s'en est chargée, telle un service public fonctionnant dans ses rouages réguliers.

Certains objecteront que l'organisation l'a fait non parce qu'organiquement elle est formée pour le faire, mais précisément par peur du politique ou du médiatique. Certes, ce facteur continue et continuera toujours à jouer dans l'intensité de l'engagement des Nations Unies à agir. Cela étant, il n'est plus le facteur essentiel, comme il l'était clairement dans les années 1990¹⁹.

Au contraire à la MONUSCO, le mandat de protection est tant et si bien intégré dans la bureaucratie de la Mission que des petites crises, pas encore médiatisées, dont personne n'entendrait a priori parler sans les rapports de la Mission, bénéficient d'emblée d'une couverture, d'un intérêt des bureaucrates de l'opération, et du déploiement de militaires qui est alors décidé localement au niveau provincial. Comme l'explique Leïla Zerrougui, prenant un exemple parmi d'autres : « il y a une semaine, on a déjoué une attaque dans le Sud-Kivu, et on a empêché les FDLR d'attaquer - mais personne n'en parlera »²⁰.

¹⁹ Ainsi, Roméo Dallaire confie comment il tenait à mobiliser les médias pour obtenir un article chaque jour sur les événements. La seule solution qu'il pouvait envisager, pour influencer l'engagement des Nations unies, était en effet de remuer ciel et terre pour mobiliser les médias sur le génocide et influencer la volonté politique de donner à la MINUAR un mandat proactif de protection. Roméo Dallaire, *op.cit.*

La seule solution que le Général Dallaire pouvait envisager était de

²⁰ Entretien avec Leïla Zerrougui, DSRSG Etat de droit de la MONUSCO, Kinshasa, 26 octobre 2011.

Namie Di Razza, « La protection des civils par les opérations de maintien de la paix de l'ONU », Thèse IEP de Paris, 2015

a) Le cas des tensions ethniques à Remeka et Katoyi en mai 2012

Ainsi, lorsque des tensions ethniques s'accroissent dans la zone de Remeka et Katoyi dans le Masisi, au Nord Kivu, des villages ne figurant pas encore sur les cartes onusiennes du Congo et inaccessibles par voie terrestre, la machine protectrice de la Mission s'est mise en route. Certes, celle-ci s'est déployée dans ses limitations et ses travers, comme nous le verrons plus loin, mais elle a délivré une assistance minimale et évité une explosion de violence et la continuation des crimes de guerre, des crimes contre l'humanité et des actes de génocide dans la région. Il s'agit en effet là d'une crise qui a été peu médiatisée²¹. La MONUSCO et les différentes organisations humanitaires ont reçu en mai 2012 des premières allégations portant sur des incursions des Raia Mutomboki dans des villages hutus, assassinant et brûlant les huttes des villageois accusés de soutenir les FDLR. Des représailles conduites par d'autres groupes armés comme les Nyatura ont également été rapportées : se posant comme défenseurs des Hutus, les Nyatura attaquaient quant à eux les Tembos, accusés de soutenir les Raia Mutomboki. Les populations ont ainsi abandonné leurs villages, les Tembos fuyant vers Remeka, les Hutus vers Katoyi.

Une première mission d'évaluation conjointe est déployée pour recueillir les témoignages des Tembos de Remeka et des Hutus de Katoyi²². A Remeka, la mission établit que les FDLR ont attaqué et brûlé au moins 8 villages dans la région, tuant une quarantaine de civils à Ufamandu I et II au début du mois de mai 2012. Toutes leurs victimes appartiennent à la communauté Tembo. La mission relève l'hostilité des Tembos à l'égard des Hutus, du fait des attaques répétées des FDLR sur leur communauté. Les Tembos expliquent ainsi être prêts à prendre les armes pour se défendre contre les FDLR et tous les Hutus les soutenant, et expriment leur soutien de principe aux Raia Mutomboki, seuls acteurs prêts à les défendre et à agir pour faire partir les Hutus de la région. A Katoyi, la MONUSCO s'entretient avec les témoins hutus fuyant les attaques des Raia Mutomboki. Les deux camps de déplacés de Katoyi accueillent 1100 familles début mai 2012, provenant des villages voisins en réaction ou en prévention aux attaques des Raia. Celles-ci désertent Katoyi vers les forêts avoisinantes la nuit, de peur de prochaines attaques.

L'équipe civile de la MONUSCO recommande au retour de sa mission d'établissement des faits le déploiement de Casques bleus et de troupes gouvernementales pour stabiliser la situation et permettre le retour sécurisé des déplacés dans leur village²³. La base onusienne la plus proche étant trop éloignée à Ngungu, deux bases temporaires sont déployées le 30 mai 2012 dans les deux villages. Les Sud-Africains et une compagnie de FARDC s'installent à Remeka tandis que les Uruguayens et une trentaine de policiers congolais sécurisent Katoyi et ses camps de déplacés. Des investigations de droits de l'homme sont également conduites,

²¹ Si à l'international, certes les Raia Mutomboki ont fait parler d'eux – le gouvernement français reconnaissant là une préoccupation mais semblant peu familier des méthodes et faits réels de ces milices –, peu de voix internationales ont néanmoins révélé les actes de génocide et crimes contre l'humanité de ce groupe. Interview avec Mélanie Cathelin, Délégation aux Affaires Stratégiques, Paris, 8 mars 2013.

²² MONUSCO, *Rapport de l'Equipe de protection conjointe déployée à Remeka et Katoyi*, 24-26 mai 2012.

²³ Les FARDC avaient en effet quitté la zone le 25 avril pour combattre les soldats qui ont fait défection à l'armée (et qui deviendront rapidement le M23).

et des mécanismes de résolution de conflit et de médiation sont lancés pour une désescalade du conflit ethnique. L'implantation des bases temporaires de la MONUSCO, appréciée des habitants, a ainsi momentanément conduit les déplacés à quitter les forêts pour revenir à Katoyi, et à calmer les hostilités du côté des Tembos se sentant désormais protégés des FDLR.

Ainsi, en dehors des crises médiatisées touchant Kinshasa ou les capitales provinciales de Bukavu ou de Goma, les zones reculées sont ainsi sujettes à la possibilité d'une sécurisation minimale, par l'institutionnalisation du mandat de protection. Un minimum de sécurité est ainsi apporté dans des villages isolés. A Kimua, perdu dans la jungle et en proie aux affrontements entre FDLR et FDC pour contrôler le village, un TOB a par exemple été déployé pendant plusieurs années, incarnant la seule source de sécurité pour les habitants.

3) La banalisation d'un idéal, ultime preuve de l'intégration normative

La mission est ainsi passée du système « crise-réaction » au système « bureaucratie-application d'un programme ». La tâche de protection des civils s'en est trouvée banalisée, voire dépassionnée. Les routines institutionnelles ont de fait conduit le personnel de l'ONU à se préoccuper de protection des civils de façon organique, mécanique et ordinaire. Ultime preuve de l'intégration normative d'un concept, la protection des civils ne fait plus l'objet d'un combat, d'une urgence, mais plus d'une mise en œuvre programmatique et banale. Suivant l'itinéraire d'un idéal devenu politique publique, comme ce serait le cas pour l'éducation, les soins ou l'égalité entre hommes et femmes en France par exemple, c'est désormais les modalités de mise en application qui font débat, et non plus le fond²⁴.

La protection des civils jouit d'un grand bénéfice : elle est en soi un concept éthique, lié à d'autres normes très fortes, comme les droits de l'homme. Martha Finnemore avait ainsi déjà démontré que les normes qui sont liées à d'autres normes puissantes sont plus susceptibles de devenir persuasives et de définir des comportements. Selon Keck et Sikkink²⁵, les normes traitant de l'intégrité corporelle et de la prévention des atteintes au corps contre les groupes vulnérables ou les « innocents » sont particulièrement efficaces sur le plan transnational et interculturel, et sont les plus susceptibles d'avoir une résonance. Aidée par le développement de normes sœurs, comme la responsabilité de protéger, elle a par ailleurs bénéficié du phénomène de « *path dependence* » : sa relation avec des normes existantes a influencé sa susceptibilité à être influente.

Une norme est définie comme un standard de comportement approprié pour un certain groupe d'acteur, partageant une identité. Il y a différentes catégories de normes : les normes régulatrices (qui ordonnent et contraignent le comportement), les normes constitutives (qui

²⁴ Entretien avec Kathryn Sikkink, Cambridge, 8 août 2014.

²⁵ Margaret E. Keck, Kathryn Sikkink, *Activists beyond Borders*, Cornell University Press, 1998, 240 p.

créent de nouveaux acteurs, intérêts et catégories d'action), et les normes évaluatives ou prescriptives (qui actions ou non-actions à prendre dans certaines situations). La protection des civils apparaît comme une norme à la fois régulatrice (elle interdit les attaques contre les civils et se réfère à toutes ces prohibitions du droit international humanitaire), constitutive (elle crée des mécanismes protégeant activement les civils, créant de nouveaux acteurs, procédures et pans d'action) et prescriptive, imposant des obligations pour les Casques bleus, par exemple, celle d'intervenir en cas de menace imminente.

La protection des civils a traversé l'itinéraire décrit par Martha Finnemore²⁶ et Kathryn Sikkink sur l'émergence de nouvelles normes en Relations Internationales. La PoC a ainsi suivi les différentes étapes du cycle de vie de la norme, elle a été « normalisée ». De son émergence, à la cascade normative qu'elle a déclenchée jusqu'à son internationalisation, la protection des civils a achevé son itinéraire de normalisation.

La première étape a été son émergence, assurée par la persuasion conduite par des entrepreneurs de normes. Les entrepreneurs de normes se réfèrent aux agents, défendant des notions fortes du comportement désirable ou approprié dans leur communauté et attirant l'attention sur des problèmes – ou créant des problèmes – en utilisant un langage qui nomme, interprète et met en scène. La deuxième étape intervient lorsqu'une masse critique d'acteurs étatiques adoptent le concept – la reconnaissance du Conseil de sécurité et de l'Assemblée générale étant sur ce point critique. A ce point, une dynamique d'imitation se crée, les acteurs défendant la norme travaillant à la socialisation des autres acteurs pour qu'il suive cette dernière. Ce mécanisme s'opère à la fois par la pression poussant à la conformité, ou le désir de légitimation ou d'estime. La troisième étape est ce moment où la norme a acquis la reconnaissance : elle est prise comme telle, acceptée, et ne fait plus réellement l'objet d'un débat. C'est l'internalisation de la norme.

Voici le schéma de ce cycle normatif tel qu'il est présenté par Finnemore et Sikkink :

	Emergence	Cascade normative (« norm cascade »)	Internalisation
Acteurs	Entrepreneurs de normes et plateformes organisationnelles ²⁷	Etats, organisations internationales, réseaux	Droit, professions, bureaucratie
Motivations	Altruisme, empathie, idéalisation, engagement	Légitimité, réputation, estime	Conformité

²⁶ Martha Finnemore, Kathryn Sikkink, « International Norm Dynamics and Political Change », *International Organization*, Vol. 52, N° 4, 1998, p. 887-917.

²⁷ Des plateformes organisationnelles peuvent être construites pour la promotion de la norme.

	Emergence	Cascade normative (« norm cascade »)	Internalisation
Mécanismes dominants	persuasion	Socialisation, institutionnalisation, démonstration	Habitude, institutionnalisation

On peut appliquer ce schéma à l'itinéraire de la protection des civils :

	Emergence	Cascade normative « Norm cascade »	Internalisation
Acteurs	Entrepreneurs de normes avec des plateformes organisationnelles : médias critiques, ONG, Secrétariat de l'ONU	Etats : France, USA, GB, Suisse, Uruguay, Australie... Organisations internationales : ONU, Conseil de sécurité, Assemblée générale, Secrétariat Réseaux : Equipe-pays des Nations unies, ONG	Droit : Résolutions et mandats, règles d'engagement, Professions : Officiers de protection, Conseillers protection, CLA, personnels dédiés aux JPT Bureaucratie : Clusters protection, SMGP, groupes de travail, documents de stratégie et SOP, surveillance d'OIOS
Motivations	Altruisme et empathie envers les populations en conflit armé, idéalisme des Nations unies protectrices des populations, engagement des humanitaires, des médias pour l'interventionnisme et la responsabilisation de la communauté internationale face aux atrocités	Légitimité et réputation de l'organisation des Nations unies et du maintien de la paix, des Casques bleus, des pays contributeurs de troupes et du Conseil de sécurité Compétition dans la conduite de la protection des civils entre agences et sections	Conformité
Mécanismes	Persuasion,	Socialisation,	Habitude,

	Emergence	Cascade normative « Norm cascade »	Internalisation
dominants	stigmatisation, « <i>shaming</i> »	institutionnalisation, démonstration	institutionnalisation

L'internalisation de la norme intervient lorsque celle-ci est tellement acceptée qu'elle est intégrée par les acteurs, prise comme telle sans questionnement. Les normes internalisées peuvent être à la fois extrêmement puissantes et difficile à discerner – puisqu'on ne les discute plus sérieusement, on ne débat plus à leur sujet : elles sont comme tombées dans la pré-problématicité²⁸. Parce qu'elles ne sont plus controversées, ces normes ne sont pas au centre du débat politiques, et pour cette raison peuvent être ignorées.

C'est dans une certaine mesure le lot de la protection des civils : il s'agit désormais d'une norme admise, internalisée dans le système. L'idée est devenue norme, la norme est même devenue une institution. L'on distingue en effet la norme et l'institution par la notion d'agrégation : la norme isole des standards uniques de comportement alors que les institutions insistent sur la façon dont les règles comportementales sont structurées ensemble et reliées. Les institutions se réfèrent ainsi à un ensemble de pratiques et de règles. En réalité, la protection des civils peut être définie comme une nouvelle institution : un ensemble de normes et de pratiques relatives. La protection des civils s'est disséminée, elle a foisonné, elle a elle-même produit des normes de comportement – comme par exemple la norme de la conditionnalité du soutien d'une Mission de paix à un Etat hôte, consistant à s'abstenir de soutenir les forces armées ne respectant pas le droit humanitaire.

La protection des civils a en fait fait l'objet de trois consécration :

- la *bureaucratization* de la PoC, au sens où la protection des civils a été intégrée dans la bureaucratie onusienne, et est devenue une bureaucratie. Elle s'est organisée de façon rationnelle, professionnelle, légale, et se caractérise désormais par une systématisation de la poursuite de l'objectif et des pratiques de protection des civils dans l'organisation.

- la *normalisation* de la PoC : l'idée, ou l'idéal de protection des civils dans les conflits armés par les opérations de maintien de la paix, est devenu une norme. Il s'agit désormais d'un standard, d'une référence de pensée et de comportement partagée, qui ne fait plus vraiment débat, mais va de soi pour la communauté internationale

- l'*institutionnalisation* de la PoC, par laquelle on entend à la fois l'intégration dans l'institution des Nations Unies, mais aussi la transformation en institution au sens d'ensemble de normes, de pratiques et de règles.

²⁸ Jan Patočka, *Essais hérétiques : sur la philosophie de l'histoire*, Paris : Verdier, 2007, 250 p.

Namie Di Razza, « La protection des civils par les opérations de maintien de la paix de l'ONU », Thèse IEP de Paris, 2015

B - L'utilité de la PoC comme outil de légitimation dans l'intérêt de l'organisation : « faire de la protection » pour se protéger

Outre sa normalisation, l'institutionnalisation de la PoC est liée à un deuxième phénomène. La protection des civils apparaît de plus en plus comme un programme utile pour l'Organisation, justifiant sa légitimité et lui offrant une raison d'être consensuelle. L'idéalisme autour de l'objectif de protection a ainsi fait place à l'opportunisme à de nombreuses reprises, la protection des civils incarnant ce credo mis en avant, manipulé et instrumentalisé pour défendre et promouvoir la Mission de maintien de la paix. De la légitimation du concept de PoC, on passe ainsi rapidement à la consécration de la protection des civils comme concept légitimant. Dans le cadre de cette utilité, la tâche de protection a fait l'objet d'une mise en œuvre de plus en plus appliquée et zélée.

1) L'image de la MONUSCO protectrice comme instrument de communication

La division de l'Information publique de la MONUSCO promeut les activités de la Mission, par son éventail de publications telles que les *Echos de la MONUSCO*, ses communiqués de presse, la mobilisation des réseaux sociaux, la radio des Nations Unies *Radio Okapi*, l'affichage aux portes des bases ou la dissémination de milliers de photos. Elle contribue ainsi à créer pour l'opinion publique congolaise et internationale un imaginaire collectif autour de la Mission *protectrice des civils*. Une brochure, « la protection de la MONUSCO en faveur de la population », vulgarise les actions des Casques Bleus pour protéger les Congolais par des dessins didactiques détaillant les opérations entreprises : « des patrouilles pendant les jours de marché », « des patrouilles nocturnes pour rechercher des groupes armés qui pourraient attaquer », « travailler et rencontrer les populations locales pour connaître leurs besoins, entendre leurs préoccupations, et convenir de mécanismes de protection », « collaborer avec les unités de police et des forces armées pour sécuriser les sites des déplacés », « fournir des escortes pour les agences onusiennes et les ONG qui apportent vivres et autre assistance à la population » sont autant d'activités présentées par le dépliant. Des conseils sur la façon de contacter la MONUSCO, les actes de violence à rapporter et les premières précautions à prendre pour se protéger sont également diffusés dans le document²⁹.

Le magazine de la Mission, les *Echos de la MONUSCO*, ne manque de même pas une occasion d'associer la MONUSCO à la protection des civils et de mettre en avant cette dernière. Passer en revue les 38 numéros de la revue parus entre 2010 et 2014 illustre ainsi la façon dont la PoC est utilisée comme un véritable leitmotiv et instrument de communication, tel un service public mettant à disposition une brochure sur ses activités. Le magazine titre ses numéros en faisant régulièrement, voire systématiquement référence à la protection des

²⁹ Voir en Annexe 13 un extrait de cette brochure.

civils, comme le démontrent les titres suivants : « Priorités : protection des civils, élections, développement socio-économique » ; « Assistance et sécurité des civils : vaste programme pour la Brigade de l'Ituri » ; « Dungu : la LRA ne constitue plus une menace pour la population civile » ; « Droits de l'homme en RDC : mettre la protection au centre des priorités du gouvernement » ; « MONUSCO : un nouveau mandat pour protéger les civils, soutenir la réforme du secteur de la sécurité, les élections provinciales et locales » ; « La MONUSCO et sa composante militaire déterminées à sécuriser les populations civiles » ; « Les Casques bleus des Nations Unies : leur vrai mandat, la protection des populations civiles », ou encore « La protection des civils demeure un aspect majeur et central du mandat de la MONUSCO »³⁰. Les activités de protection sont de même publicisées et promues dans des termes extrêmement laudatifs. Ainsi, contrairement à la presse nationale ou internationale s'attardant sur le fait que le M23 a pris la ville de Goma en novembre 2012 face à des Casques bleus passifs, les Echos de la MONUSCO rapportent les faits en ces termes : « Durant cette période d'occupation, la MONUSCO est restée engagée et vigilante dans sa mission de protection des civils, conformément à son mandat. Des blindés ont été positionnés partout dans la ville, à des endroits stratégiques, notamment devant certains édifices de l'Etat, pour en assurer la protection et éviter les pillages. Des patrouilles motorisées et pédestres, diurnes comme nocturnes ont été organisées, 24 heures sur 24, pour empêcher que l'on s'en prenne aux populations civiles ou à leurs biens »³¹. Ce type de publicité, proche de la manipulation médiatique biaisée et mensongère telle qu'elle peut être mise en œuvre par une partie au conflit, participe de la politique générale de « rétablissement de la confiance » entre les populations et les *peacekeepers* onusiens. En 2013 en effet, le personnel onusien a expressément été chargé de mettre en place une stratégie de « *confidence building* » pour contrer la mauvaise image des Nations unies au Congo. La section Affaires civiles a notamment formé les CLA à prendre soin de réduire les attentes de la population tout en augmentant leur degré de confiance envers la MONUSCO, par les « *Urafiki meetings* », les JPT mais aussi des tactiques pour « gagner le cœur et les esprits »³². Devenus partis au conflit, les *peacekeepers* adoptent alors les méthodes telles que celles exploitées en Irak ou en Afghanistan par les troupes américaines, visant à garder la population de leur côté tout en menant les opérations³³. Dans ce cadre, la protection apparaît comme le fer de lance idéal, exploité parfois jusqu'à l'exagération, voire la désinformation. Voici comment les faits de novembre 2012 sont encore relatés dans les Echos de la MONUSCO : « Entre-temps, des appels à l'aide fusant de partout et inondent la MONUSCO. Sur initiative et à la demande du chef de Bureau de la MONUSCO, Hiroute Guebre-Sellassie, la brigade du Nord-Kivu,

³⁰ Voir respectivement *Les Echos de la MONUSCO*, Numéros 1, 2, 6, 9, 11, 25, 34 et 44.

³¹ Les Echos de la MONUSCO, n° 16, novembre 2012.

³² MONUSCO Civil Affairs, *Confidence building strategy*, 2013. MONUSCO Civil Affairs, *Note explicative pour CLA : Stratégie de rétablissement de la confiance*, juin 2013.

³³ Un ancien personnel de la MONUC trahit presque l'instrumentalisation de la protection des civils, vue comme un moyen de protéger la Mission et ses membres : « Tant que les éléments protecteurs restent proches des populations, ils ne seront pas critiqués, même s'ils commettent des exactions, y compris des problèmes d'exploitation sexuelle. Car la première raison de leur présence, telle qu'elle est perçue par la population, c'est la protection ». Entretien avec Edem Blege, New York, 11 octobre 2011.

procède à l'extraction de centaines de civils directement menacés par ces combats. Il s'agit, en l'occurrence d'autorités politiques civiles et militaires, d'acteurs de la société civile, de journalistes et de magistrats, qui seront ainsi mis hors de danger dans l'enceinte même de la MONUSCO. Quatre-vingt quatorze autres civils seront extraits de chez eux, avant d'être évacués par hélicoptères vers des zones plus sécurisées. Toutes les différentes bases de la MONUSCO à Goma sont ouvertes aux personnes se sentant menacées et cherchant refuge. Aucune différence de traitement n'est faite à ces personnes, d'où qu'elles viennent ou qu'elles soient personnel de la MONUSCO ou non. Couverture, matelas, repas, leur sont distribués sans distinction ». Les bases de la MONUSCO n'ont en réalité accueilli que les personnels travaillant pour l'ONU, les ONG internationales ou les organisations internationales comme EUFOR ou EUPOL, et n'ont pas, contrairement à l'image idéalisée véhiculée par le magazine onusien, ouvert leurs portes à toute la population³⁴. Les patrouilles ont été rares lors des trois jours de confinement du personnel de l'ONU dans les bases à l'approche du M23 de Goma. Dans la même veine, les photographes de la MONUSCO s'évertuent à mettre en relief dans leurs images des Casques bleus patrouillant près des populations – et reconnaissent ne pas publier, en revanche, les photos où des Casques bleus côtoient le criminel de guerre Cheka sans l'arrêter³⁵.

La protection des civils constitue en effet un prétexte et une excuse opportune, lorsqu'il s'agit de justifier ou d'amoindrir les défaillances de la Mission. Dans leurs interviews données sur l'échec de la MONUSCO à empêcher la prise de Goma par le M23, Hervé Ladsous, Secrétaire Général adjoint aux opérations de paix, mais aussi les chefs consécutifs de la MONUSCO Roger Meece puis Martin Kobler mettent l'accent sur le fait que le rôle de la Mission n'était pas de s'opposer à l'avancée d'un groupe armé, mais de protéger les civils, comme cela a été fait. Le numéro 15 du magazine sur la prise de Goma consacre une interview complète de Hervé Ladsous dans laquelle le chef de DPKO explique l'inaction des Casques bleus face aux rebelles par le mandat de protection des civils³⁶. La ligne de communication a ainsi été constante : l'inaction des Casques bleus a été défendue sous le prétexte que s'opposer au M23 aurait mis en danger la population civile de Goma et conduit à une plus grande probabilité de dommages collatéraux. La MONUSCO s'est donc contentée de bombarder les lignes du groupe rebelle jusqu'à Kibumba au Nord de la ville, et a choisi de ne pas mener de combat dans Goma pour défendre seule (sans les FARDC déjà en fuite) la capitale provinciale, afin de ne pas accroître la violence du conflit³⁷.

Peu à peu, la PoC est en fait devenu le credo justifiant toutes les autres actions et les choix de la Mission. Chaque section justifie par exemple une mission, une initiative, un programme par sa contribution à l'objectif de protection des civils. Le nouveau mandat offensif conféré par la résolution 2098 lie également les opérations offensives contre les

³⁴ Les personnels nationaux de la MONUSCO et leur famille ont cependant été également réfugiés à la base.

³⁵ Entretien avec Sylvain Liechti, photographe de la Mission au Nord Kivu jusqu'en 2014, Northampton, mai 2014.

³⁶ *Echos de la MONUSCO*, 21 novembre 2014

³⁷ C'est la justification qui a été invoquée dans les médias, ainsi qu'en réponse au personnel de la Mission évacué à Entebbe en novembre 2012 par le DSRSG.

groupes armés à la protection des civils. Les représentants du Conseil de sécurité confirment que « l'adoption de la résolution 2098 (...) a donné à la MONUSCO la capacité de mettre en œuvre de façon robuste le mandat de protection des civils. »³⁸ Martin Kobler pose ainsi la relation et l'interdépendance entre les opérations robustes et la protection : « Afin de mener notre mission à son terme, la Force doit cependant se moderniser. Quatorze années d'une approche statique de la protection des civils se sont révélées insuffisantes. Il est nécessaire que la Force soit robuste, souple, polyvalente, extrêmement mobile, bien entraînée et pleinement capable de se déployer dans l'ensemble de l'Est de la RDC, d'y tenir les zones clés et d'opérer en profondeur dans les zones les plus difficiles d'accès. Nous avons besoin d'une présence plus active en Ituri, au Sud Kivu et au Katanga. Si nous voulons améliorer notre capacité à affronter efficacement les groupes armés, la Force dans son ensemble doit poursuivre ces derniers sans relâche. A cette fin, la Force réduit en partie l'utilisation de sites et bases opérationnelles statiques à long terme pour mettre l'accent sur l'emploi de forces mobiles »³⁹. Aux *peacekeepers*, il somme donc : « La protection des civils demande d'être proactif. La protection des civils demande d'être mobile. La protection des civils demande d'être flexible. Ne doutez pas, avancez et protégez ! »⁴⁰. Le Général Ramadhan Abdul Kimweri, commandant de la FIB, a confirmé la détermination de la brigade à traquer et désarmer toutes les milices au nom de la protection des civils : « Mon cheval de bataille reste la protection des civils ... c'est pourquoi nous demandons à tous les groupes armés de désarmer volontairement en se rendant à nos bases et remettant leurs armes, sinon ils seront désarmés par la force »⁴¹.

2) Promouvoir la protection des civils pour capter des moyens et promouvoir son propre dynamisme

a) La protection des civils et l'attraction de fonds et de moyens

La politique d'affichage et de communication de la MONUSCO vise alors à mettre l'emphase sur tous les efforts de protection. Elle est renforcée par les démonstrations de force des Casques bleus, le déploiement à grands tambours des drones, et l'image des soldats impressionnants de la Brigade d'Intervention suréquipée. De même, les activités de protection des civils sont publicisées à outrance et promues comme de grandes innovations. Les JPT, simples missions d'évaluation, sont par exemple présentées comme une innovation remarquable dans les rapports du Secrétaire général, les publications et les photos des Nations unies. Comme le met en relief un haut responsable de la MONUSCO : « Il y a une différence entre ce qui est fait tous les jours et ce qu'on vend. Avoir un Congolais avec des militaires étrangers dans un village, c'est juste indispensable, et on ne l'avait pas avant. Après, ils le vendent comme une super innovation, les CLA, mais c'est juste un traducteur, un assistant,

³⁸ Représentant permanent de la France au Conseil de sécurité, in *Echos de la MONUSCO*, n°27, octobre 2013

³⁹ *Echos de la MONUSCO*, n° 32

⁴⁰ *Echos de la MONUSCO*, n° 34

⁴¹ *Echos de la MONUSCO*, n° 33.

un agent de liaison. Les autres missions l'ont mais ne le vendent pas comme une grande innovation. Les JPT sont aussi vendues comme un super outil. Mais il y a toujours eu des évaluations terrain. Le seul intérêt des JPT c'était d'orienter les esprits sur la protection »⁴².

En effet, eu égard à ce caractère opportun de la PoC, un utilitarisme croissant s'est installé autour du concept et de son invocation. La manipulation de la protection des civils pour obtenir des moyens matériels ou financiers est patente au sein de la Mission elle-même. Dans ce contexte, la protection des civils constitue, comme les droits de l'homme, ou les questions de genre, ce concept si consensuel, fédérateur et idéal qu'il incarne le sésame, la clef pour susciter l'intérêt des bailleurs notamment. Sachant cet engouement international croissant pour la PoC, la Mission, ses sections mais aussi les agences onusiennes sœurs et les ONG internationales ont investi le langage « PoC » et l'esprit « PoC » pour recueillir l'attention et les moyens financiers mondiaux.

La création de la « section JPT » illustre ainsi comment la protection des civils et ses outils *ad hoc* ont acquis une aura, une attractivité séduisante bénéficiant de l'intérêt des puissances⁴³. Alors que les JPT ne constituaient que des équipes *ad hoc* composées des différentes sections de la mission pour analyser les besoins de protection, l'initiative a été « vendue » comme un outil unique à renforcer. En 2011, le coordonnateur de UNJHRO Todd Howland convainc alors les USA de financer une équipe dédiée aux JPT, recrutée par OHCHR⁴⁴. Les Etats-Unis financent alors une nouvelle équipe: un coordinateur de grade P4, et 9 officiers de droits de l'homme de grade P3 dispersés dans les trois provinces de l'Est. De même, les réseaux d'alerte communautaire, les CAN, ont fait l'objet d'appels à financement fondés sur la mise en avant de l'importance de la protection des civils et de la communication entre locaux et Casques bleus. Comme le confesse un chargé de protection de la MONUSCO : « les CAN, il faut les vendre, pour récupérer du fric ». De la même façon, la section Affaires civiles a notamment lancé un projet de sondage des populations sur la base de la carence en matière de mesure d'impact des activités de protection. L'Université de Harvard et des bailleurs comme DFID et USAID ont alors été prêts à s'engager sur le projet, d'un coût de plus de trois millions de dollars⁴⁵.

Au Conseil de Sécurité, le jeu peut devenir le même, entre pays contributeurs de troupes et contributeurs financiers. Les pays contributeurs de troupes saisissent ainsi l'occasion de brandir la protection des civils comme une excuse à laquelle personne ne peut

⁴² Entretien avec un responsable protection de la MONUSCO, 2011.

⁴³ MONUSCO/OHCHR, *Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights on the human rights situation and the activities of her Office in the Democratic Republic of the Congo*, 13 janvier 2012, A/HRC/19/48. Disponible sur :

http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session19/A-HRC-19-48_en.pdf
[consulté le 30 mars 2015]

⁴⁴ Entretien avec Sophie Arena, UNJHRO, Kinshasa, 25 octobre 2011.

⁴⁵ Le DRC Peacebuilding Data Project prévoyait en 2012 de lancer ce projet de sondages trimestriels pour une durée de trois ans, en partenariat avec le PNUD et Harvard Humanitarian Initiative. Il s'agissait d'interroger les populations dans les zones de responsabilité de la MONUSCO pour recueillir leurs perceptions sur la sécurité. Les CLA étaient censés administrer les sondages. En 2014, le projet était toujours en attente cependant du fait de difficultés logistiques et administratives.

s'opposer, pour réclamer davantage de moyens financiers répondant à leur prise de risque accrue pour la protection des civils et à leurs besoins spécifiques du point de vue technique. Les mêmes réflexes apparaissent ainsi lorsqu'il s'agit de réclamer des hélicoptères d'attaque (la demande émanant tant des contributeurs de troupes, des contributeurs financiers, des ONG ou du personnel onusien). Chacun s'est en effet approprié la protection des civils pour justifier une demande matérielle.

Mettre en avant la protection des civils a ainsi permis pour les acteurs onusiens comme pour les acteurs politiques de capter des moyens, acquérir de la légitimité et promouvoir son propre dynamisme.

b) La protection des civils et la défense de la légitimité sociopolitique et du maintien de la MONUSCO

Aussi, la protection des civils a notamment été invoquée lorsqu'il s'agit de défendre la légitimité même, l'existence et la permanence de la Mission des Nations Unies au Congo. La ligne de plaidoyer des ONG française en 2010 pour défendre le maintien de la MONUC au Congo, suite à la demande du Président Kabila de retirer l'opération, a été fondée sur l'argument de la nécessité des Casques bleus pour la protection des civils. Tout l'argumentaire s'est appuyé sur le fait que les FARDC et la PNC n'étaient pas encore prêt à assurer seuls la protection des civils et que la présence de la MONUC offrait aux populations une sécurité précieuse face aux groupes armés résiduels.

Les Casques bleus eux-mêmes ont intégré l'idée qu'une meilleure mise en œuvre de la protection des civils correspondrait à une légitimation accrue de leur présence. L'émulation a par exemple lieu sur le terrain entre les différents contingents de différentes nationalités. Ainsi, comme le confie Leïla Zerrougui : « les Indiens au Nord Kivu sont hyperactifs. Ils viennent demander du budget pour améliorer la protection. Ils sont innovatifs, impliqués - parce que le Commandant de la Force de la MONUSCO est indien. Les Pakistanais, par ricochet, ont voulu faire mieux, et la compétition entre les deux pays a aidé, ça a donné une émulation »⁴⁶. De même, après le déploiement et les premières actions de la brigade d'Intervention, les Uruguayens sont réputés être devenus encore plus proactifs, et les Indiens ont commencé à utiliser davantage la force armée face aux groupes armés⁴⁷.

3) De la légitimation du concept de protection au concept légitimant

Ainsi, le chemin a été remarquable pour le concept de « protection des civils », allant d'une progressive reconnaissance de l'idée et du développement de sa pratique, de sa légitimation dans le système, jusqu'à sa transformation en concept légitimant lui-même

⁴⁶ Entretien avec Leïla Zerrougui, Kinshasa, 26 octobre 2011.

⁴⁷ En juillet 2013, le contingent indien a par exemple utilisé la Force armée en légitime défense, blessant 4 Mai Mai reportés attaquer la base de Munigi.

l'organisation. Peu à peu, la protection des civils a tant gagné sa place aux Nations unies, dans ses programmes, ses activités, ses débats et ses plaidoyers, qu'elle a fini par constituer le nouveau paradigme donnant du sens à tous les autres concepts, actions et tendances.

Erigé en norme légitimante, en fondement essentiel, la protection des civils est devenue un principe fédérateur et explicatif pour toute entreprise des Nations Unies dans le domaine du maintien de la paix. Le personnel de la MONUSCO l'utilise pour promouvoir ses actions et justifier sa présence, et les responsables de la Mission l'exploitent pour influencer les décideurs congolais ou explorer de nouvelles stratégies de maintien de la paix. De leur côté, les Etats membres du Conseil de sécurité le mentionnent pour adopter une résolution autorisant l'opération en Libye, ou pour débattre de la situation en Ukraine ou en Syrie. Une véritable « culture de protection », à laquelle aspirait le Secrétaire Général en 2002⁴⁸ s'est concrétisée et s'est diffusée.

Comme les droits de l'homme, la « protection des civils » crée un minimum de consensus. Le concept apparaît alors comme tellement précieux, sérieux et suprême qu'il est intéressant de l'utiliser dans les discours et les rapports de force, dans le but de faire avancer une autre idée ou un autre programme. Ce dépassement – d'un concept négligé à un concept supérieur –, cet effet de *spill-over* est attesté par toutes les personnes interrogées aux Nations unies, ainsi que par les diplomates français. L'aura est telle que l'organisation elle-même se défend derrière la protection des civils, et se grandit et se transforme à son aune.

C - La consécration de la PoC comme facteur de responsabilisation des Nations unies et de changement du maintien de la paix

Outre la systématisation de la protection des civils assurant une sécurisation minimale des populations, et sa consécration comme outil de communication et de légitimation pour les Nations unies, la bureaucratisation de la protection des civils s'est traduite par un troisième effet positif. En effet, la protection des civils incarne une tâche de plus en plus sensible pour la MONUSCO et l'ONU dans son ensemble, une tâche sur laquelle elle promeut son action, mais aussi sur laquelle elle est regardée, scrutée et jugée. La PoC est donc aussi devenue un facteur de changement du maintien de la paix, et au-delà un facteur de responsabilisation pour l'Organisation.

1) Le renouvellement organisationnel au sein de la Mission après les échecs de protection

La protection des civils a été, d'abord doucement et subrepticement, puis progressivement et de façon péremptoire, ce moteur de mise en accusation de la MONUC

⁴⁸ Secrétaire général des Nations unies, *Rapport sur la protection des civils en période de conflit armé*, S/2002/1300, 26 novembre 2002.

puis de la MONUSCO quand les Casques bleus ont failli à leur devoir d'assurer la sécurité des populations. Les échecs de protection ont ainsi représenté ces moments de renouveau organisationnel et de remise en question pour de nouvelles innovations au sein de la bureaucratie onusienne.

a) Renforcer la Mission après un échec

Les échecs de protection ont maintes fois constitué des secousses décisives pour l'Organisation des Nations unies, ses actions et son investissement. Le massacre de civils par le RCD à Kisangani, en réponse à la mutinerie de certains rebelles, a par exemple agi comme un déclencheur pour le lancement de la phase IV du déploiement de la MONUC – et le passage d'une mission d'observateurs à une mission de maintien de la paix veillant à la protection des civils. Au delà de cet exemple précipitant une action préalablement prévue, certaines crises de protection particulièrement dramatiques et médiatiquement corrosives ont aussi parfois conduit à des changements dans la nature de l'opération de maintien de la paix.

En 2003 à Bunia, lorsque les Casques bleus sont impuissants face à la terreur menée par les groupes armés tels que l'UPC et que les massacres ethniques se multiplient en Ituri, le drame est tel que le Conseil adopte de nouvelles stratégies et un nouveau mandat pour mieux répondre aux besoins de protection des habitants de Bunia. Une force intérimaire, assurée par l'Union Européenne, est déployée pour pacifier Bunia par la force. Les troupes françaises se permettent de déclarer la ville « libre d'armes » et d'arrêter de façon musclée les rebelles récalcitrants. Des hélicoptères de combat sont déployés en soutien à EUFOR et aux Nations unies. La MONUC est de même rendue plus « robuste » avec la mise en place d'une Brigade de l'Ituri ayant pour mandat d'utiliser tous les moyens nécessaires pour protéger les civils et dissuader les groupes armés⁴⁹. Des fouilles et des affrontements entre Casques bleus et rebelles transforment le mode opératoire de l'opération de maintien de la paix et renouvellent son organisation militaire.

En 2004 à Bukavu, la défection des hommes de Nkunda au sein du RCD prêt à s'intégrer aux FARDC et leur marche sur Bukavu ridiculisent et décrédibilisent les Casques bleus aux yeux des Congolais, alors qu'il ne font rien pour empêcher la prise de la ville. La MONUC est alors reconfigurée, avec la possibilité d'engager des actions robustes dans les Kivus, après l'Ituri. Le Quartier Général de l'Est est créé, et le Commandant de division reçoit le contrôle opérationnel et tactique des opérations à l'Est. Le Général Cammaert fait pleinement usage de ces potentialités et met en œuvre de nombreuses opérations contre les groupes armés et des ultimatums pour leur désarmement – tranchant avec l'image de passivité des Casques bleus qui prédominait, et incarnant de fait une véritable rupture.

De même, après le massacre de Kiwanja d'au moins 167 personnes en 2008, la capacité de la MONUC a été renforcée avec 3000 soldats supplémentaires, et la priorisation de la protection des civils a été radicalement affirmée et intégrée. Comme l'explique Leïla Zerrougui, alors numéro 2 de la MONUC : « Il y a eu un bouleversement extraordinaire depuis Kiwanja. Aujourd'hui, les militaires sont tellement préoccupés par la PoC, ils ont peur

⁴⁹ Conseil de sécurité, Résolution 1493, S/RES/1493, 28 juillet 2003.

d'être critiqués de ne pas faire assez pour la PoC, alors que ce n'était pas du tout intégré avant. Désormais, quand ils arrivent, ils sont imprégnés, les officiers passent le message, il y a des manuels, des instructions internes envoyées à la force sur le terrain aux Commandants de Brigade. Ça n'avait jamais eu lieu par le passé. C'est devenu une *policy*. On est parti de quelque chose de théorique, et ça a été intériorisé comme priorité, du fait de Kiwanja ». Depuis en effet, les représentants de la MONUSCO font leur possible pour éviter des crises similaires : « Nous essayons d'éviter de nous retrouver dans une situation où on était là et on n'a rien fait »⁵⁰.

b) Créer de nouveaux outils

Certains événements ont quant à eux dynamisé les pratiques organisationnelles de façon *ad hoc*, pour protéger les civils sur le terrain. En 2008, le massacre de Kiwanja fait s'interroger et enquêter le personnel de la Mission sur les carences en matière d'information et de communication qui ont conduit au défaut de protection par les Casques bleus. Comme l'explique le DSRSR en charge à cette période : « Je me suis rendu compte que ce n'était pas de la mauvaise volonté, ou de la peur... mais c'était qu'ils n'avaient pas compris. Les Casques bleus étaient dans un environnement hostile, avec le CNDP pas loin de la zone, et une population hostile aux Casques bleus car tout le monde disait que la MONUC faisait avancer l'agenda rwandais et était complice du CNDP – du fait de la manipulation des autorités provinciales... il y a eu des jets de pierres contre les Casques bleus pendant tout l'été par la population, ils étaient agressés, ils étaient isolés. Leurs seuls contacts avec la population, c'était les interprètes. On a dit qu'il était important de rompre avec tout ça, de permettre aux Casques Bleus et à la population de communiquer, d'avoir un lien professionnel »⁵¹. Il s'avère alors que l'analyse du contexte et des besoins sur le plan civil manque de façon criante à la MONUC : les équipes de protection conjointes sont alors créées pour permettre à tous les experts civils de la MONUC de contribuer à la compréhension des tendances sécuritaires. Celles-ci deviendront un outil phare dans les programmes de protection et les modes opératoires des opérations de paix multidimensionnelles et intégrées. De même, les CAN sont développées en décembre 2010, quelques mois après le viol de plusieurs centaines de femmes à Luvungi lors d'une attaque de Mai Mai. Elles incarnent encore ce type de changement organisationnel, en réaction aux carences trop visibles et impardonnables au sein de la Mission dans l'entreprise de protection des civils.

c) Dépasser les modes d'action traditionnels du maintien de la paix

Le caractère réactif de la Mission et de ses changements a été notoire, voire ostensible à de multiples reprises. Souhaitant faire preuve d'une nouvelle responsabilisation et se racheter aux yeux de l'opinion publique après un échec de protection, la MONUSCO a aussi

⁵⁰ Entretien avec Leïla Zerrougui, Kinshasa, 26 octobre 2011.

⁵¹ *Ibid.*

été conduite à redéfinir ses modes d'action, voire dépasser ses tâches traditionnelles de maintien de la paix.

Une mission exécutant des arrestations et des détentions

A plusieurs reprises, des sursauts ont conduit la Mission au Congo à répondre à des crises de protection par une posture renforcée, visant à prouver son intention de rétablir l'ordre. Des arrestations musclées ont par exemple été organisées à Bunia en 2004 après les massacres ethniques et le renforcement du mandat de la MONUC⁵². Des responsables des milices UPC et FNI, continuant à procéder à des recrutements d'enfants et à violer l'accord de paix, ont ainsi été appréhendés par les Casques bleus. L'arrestation du chef de guerre Mayele, figurant parmi les responsables des viols de Luvungi en 2010, est un autre exemple. Le chef de bureau de la MONUSCO au Nord Kivu doit racheter son échec et la légitimité de la Mission sur le plan institutionnel. La MONUSCO procède alors en grande pompe à l'arrestation d'un des responsables de ces atrocités. Le 5 octobre 2010, Sadoke Kikunda Mayele est arrêté, suite à une « action conjointement menée par la Brigade du Nord Kivu de la MONUSCO et les autorités congolaises »⁵³. Selon certaines sources, Hiroute Guebre-Selassie aurait négocié avec Cheka, le chef des Mai Mai responsables des atrocités. Cheka lui aurait alors livré Mayele, son second, l'un des commanditaires des viols de Luvungi⁵⁴. Mayele serait arrivé à la base de la MONUSCO, les yeux bandés et les mains attachées derrière le dos. La cheffe de bureau s'apprêtait à faire une conférence de presse avant de se raviser, sur le conseil de la section Droits de l'Homme. La MONUSCO fait alors transférer le prisonnier aux FARDC. « C'était une mauvaise compréhension du mandat de protection... Une sorte de jeu politique pour se racheter », confie un officier de droits de l'homme souhaitant garder l'anonymat.

Une mission conduisant des opérations offensives ciblées

En 2012, la prise de Goma conduit à une critique massive des Casques bleus, encore une fois ridiculisés par le M23 qui a pu s'emparer de la capitale de l'Est du Congo sans résistance à terre. Ne pouvant tolérer un tel revers, le Conseil de sécurité modernise et renforce remarquablement la Mission, avec un nouveau mandat l'autorisant à lancer des opérations offensives ciblées contre les groupes armés, et à utiliser des moyens techniques tels que les drones dans ses activités de surveillance. Encore une fois, la protection des civils et sa nécessité ont conduit à repenser la MONUSCO, la poussant aux limites du *peace*

⁵² IRIN, « RDC: Arrestation par la MONUC de responsables de milice en Ituri. » Disponible sur : <http://www.irinnews.org/administrator/irinnews.org/fr/report/63805/rdc-arrestation-par-la-monuc-de-responsables-de-milice-en-ituri#sthash.zXj80zot.dpuf> [consulté le 10 avril 2015]

⁵³ MONUSCO, « La MONUSCO confirme l'arrestation de Sadoke Kikunda Mayele », Communiqué de presse, 6 octobre 2010.

⁵⁴ Bruno Minas, « Un dirigeant des Mai Mai Cheka arrêté en RDC », RFI, 6 octobre 2010. Disponible sur <http://www.rfi.fr/afrique/20101006-dirigeant-mai-mai-cheka-arrete-rdc/> [consulté le 6 juin 2015]

enforcement. Le chef de la Mission estime ainsi que « la posture militaire de la Force de la MONUSCO devra s'adapter aux nouvelles réalités. Toute la Force sera déployée et fonctionnera sur un mode proactif pour dissuader la violence et assurer la sécurité des civils (...) Nous tenons à augmenter la flexibilité de la Force pour l'aider à mieux dissuader la violence en intervenant en amont plutôt qu'en agissant après les événements. »⁵⁵

Les opérations offensives de la FIB sont ainsi un objet d'étude éloquent pour juger de l'ampleur des transformations possibles, au sein d'une mission de paix, en raison de la PoC. Le changement de mandat marque en effet une réorientation substantielle. De façon remarquable, la résolution 2098 fait officiellement de la MONUSCO et de ses membres une partie au conflit⁵⁶ : « la résolution UNSCR 2098 change fondamentalement la base juridique sous laquelle le personnel de la Mission opère et les implications pour le système des Nations Unies de façon plus large doivent être comprises par tous. En conduisant des opérations unilatérales ou conjointes pour prévenir l'expansion de tous les groupes armés, neutraliser ces groupes armés, et les désarmer afin de contribuer à l'objectif de réduire la menace posée par les groupes armés par des opérations offensives ciblées, la Mission devient « partie au conflit » selon le droit international humanitaire (...) La Mission doit considérer que les individus directement impliqués dans l'effort militaire seront potentiellement une cible légitime, pouvant inclure les membres civils du personnel ou les membres de l'Equipe des Nations Unies »⁵⁷.

En outre, la stratégie s'est militarisée de façon critique. En interne, on parle clairement d'un plan « conduit par le militaire » pour évoquer le nouveau programme de la Mission. Les opérations militaires prennent une place et une ampleur sans précédent, après une période où la protection des civils était d'abord l'affaire de la composante civile multipliant les outils et innovations. La décision de faire acquérir à la MONUSCO des drones apparaît de même comme un signe fort de modernisation des tactiques de surveillance militaire, pour un maintien de la paix en phase avec les évolutions des pratiques militaires contemporaines. La Mission adopte une stratégie fondée sur l'approche par phase « *shape, clear, hold, build* », bien connue des troupes américaines en Afghanistan qui l'ont développée :

- (1) L'étape « *shape* » correspond à la préparation de l'environnement, notamment par des mécanismes de communication redynamisés, et à la construction de la nouvelle image de l'opération correspondant au nouveau mandat. De nouvelles mesures de sécurité, ainsi qu'un concept de protection des civils révisés et incluant le contexte « FIB » sont adoptés, alors que le personnel prévoit et prépare les futures conséquences des opérations, comme la réception des détenus et leur statut.

⁵⁵ Martin Kobler, *Les Echos de la MONUSCO*, n° 27, octobre 2013. Disponible sur : http://monusco.unmissions.org/LinkClick.aspx?link=Echos+MONUSCO_27.pdf&tabid=11355&mid=14526&language=en-US [consulté le 8 mai 2015]

⁵⁶ MONUSCO, Interoffice Mémoire, « Integrated Mission Planning and Civil-Military Coordination for the Force Intervention Brigade », 2013 [document interne]

⁵⁷ *Ibid.* (trad. de l'auteur)

- (2) La phase « *clear* » concerne quant à elle la tâche presque exclusivement militaire, consistant à dégrader la capacité des groupes armés à menacer la stabilité. Le soutien de toutes les composantes est attendu, notamment sur le plan du désarmement/démobilisation/réintégration des combattants, concomitant à la stratégie de domination visant à conduire les groupes armés à abandonner les armes.
- (3) La phase « *hold* » est celle, sensible, où les troupes onusiennes et congolaises doivent tenir les positions gagnées, alors que
- (4) la phase « *build* » appelle les civils à travailler à la consolidation de la stabilisation, par des efforts en termes d'état de droit, de réconciliation et de renforcement de l'autorité de l'Etat.

Le renouvellement est ainsi majeur. La mission s'est transformée à de nombreuses reprises, modernisée, passant même du maintien de la paix à certaines tactiques d'imposition de la paix. Les frontières sont désormais floues entre ces catégories théoriques de gestion de conflit pour une mission dont les orientations et les pratiques ont été largement dictées, ou du moins influencées par les besoins de protection des civils. De fait, un responsable des questions de maintien de la paix au Ministère des Affaires Etrangères confirme que les tactiques de la MONUSCO sont clairement réévaluées à l'aulne de la protection des civils⁵⁸.

Toutes les missions de maintien de la paix ont en fait un angle « protection des civils » décisif, influençant leur mode opératoire. La MONUSCO est devenue une partie au conflit entreprenant des opérations ciblées contre certains groupes, dans une optique clairement offensive. La Mission au Sud-Soudan apparaît comme un nouveau type de mission de maintien de la paix assurant un service public de protection des civils, avec le développement, d'abord *ad hoc*, des « sites de protection ». Les civils se sont en effet réfugiés dans les bases même de la MINUSS lorsqu'ils craignaient des attaques à de multiples reprises⁵⁹. Institutionnalisant cette pratique régulière d'accueil au sein des bases pour les civils menacés y cherchant refuge, des « sites de protection des civils » ont été aménagés au pourtour de ces bases. En 2014, la MINUSS offrait sa protection physique à environ 96 000 civils réfugiés dans 10 de ses « sites de protection des civils »⁶⁰. La MINUSMA au Mali s'impose comme une opération de contrôle de zone pour la sécurité des civils, en coordination avec l'opération française Barkhane qui est elle engagée dans les opérations de contre-terrorisme pour réduire les groupes terroristes. Le mandat de la MINUSMA fait une référence à la protection des civils, en y joignant la phrase « prévenir le retour des groupes armés vers les centres urbains » – dans le cadre de la tâche de protection

⁵⁸ Entretien avec Manuel Lafont-Rapnouil, Ministère des Affaires Etrangères, Paris, 5 novembre 2014.

⁵⁹ Damian Lilly, « Protection of Civilians sites: a new type of displacement settlement ? », Humanitarian Exchange Magazine 62, septembre 2014, disponible sur : <http://www.odihpn.org/humanitarian-exchange-magazine/issue-62/protection-of-civilians-sites-a-new-type-of-displacement-settlement> [consulté le 6 juin 2015]. Entre octobre 2012 et novembre 2013, plus de 12 000 civils ont cherché la protection dans des bases de la MINUSS. Lors d'une des crises, 5 000 civils se sont par exemple réfugiés dans la base de Wau pendant trois jours en décembre 2012.

⁶⁰ *Ibid.*

des civils. L'objectif est ainsi d'assurer une posture opérationnelle, et non statique de la MINUSMA pour un contrôle de zones faisant obstruction aux groupes armés. Certes, la mission est différente de l'Opération française Barkhane, dont l'objectif est de réduire les groupes terroristes. Le lien et la coordination entre les deux opérations sont cependant attestés, la MINUSMA assurant le contrôle de l'accès aux vallées au nom de la protection des civils, et Barkhane comptant sur elle pour contrôler les zones préalablement sécurisées pour continuer ses opérations dynamiques et offensives⁶¹.

Car au delà même de la MONUSCO, la protection des civils a fait valoir ses effets pour le maintien de la paix lui-même, ses modes opératoires, voire ses principes cardinaux, qui ont été révisés, ou du moins aménagés au nom de la protection des civils.

2) La protection des civils, un nouveau prisme pour la redéfinition institutionnelle du maintien de la paix onusien

Le maintien de la paix ne s'est-il pas ainsi renouvelé dans son ensemble du fait de la nouvelle importance et institutionnalisation de l'idéal de protection ? Outil créé de *façon ad hoc*, en vertu de ce « chapitre 6 ½ », le maintien de la paix a fait preuve d'une grande adaptabilité à travers l'histoire. Sa pratique et ses lignes directrices ont été mouvantes, des premières missions d'observateurs militaires aux opérations de *nation-building* reconstruisant des Etats, voire des sociétés. Une nouvelle ligne de fracture, ou du moins une nouvelle orientation paraît claire, depuis que la protection des civils est devenue ce référent dans les opérations onusiennes.

a) Une redéfinition des principes du maintien de la paix ?

La doctrine du maintien de la paix et ses principes constitutifs et constituants que sont l'impartialité, le consentement et l'usage minimal de la force ont été remis en cause par l'effet de « *spill-over* » de la mise sur piédestal de la PoC. En effet, les principes traditionnels du maintien de la paix se sont vus dépassés, à de nombreuses occasions, pour mieux servir le principe de la protection des civils, devenu prédominant, voire suprême⁶². Difficile de reconnaître en effet que les missions de paix sont totalement impartiales, lorsqu'elles sont engagées contre l'une des parties au conflit, comme ce fut le cas pour la MONUSCO face au M23. Il est encore plus évident que le principe d'utilisation minimale de la force (ou utilisation de la force uniquement en légitime défense) a été entamé, au regard des opérations musclées lancées contre les groupes armés au nom de la protection des civils. Le consentement n'en est pas plus épargné : même si l'on veut le réduire au consentement de l'Etat hôte, et non plus de toutes les parties au conflit, l'on a bien utilisé le sésame

⁶¹ Entretien avec Frédéric Danigo, Ministère des Affaires Etrangères, Paris, 5 novembre 2014 ; et avec Arthur Boutellis, Paris, 25 mars 2015.

⁶² La prudence des pays contributeurs de troupes et le fait qu'ils pointent à différentes occasions ces déviations des principes cardinaux du maintien de la paix démontrent cette tendance.

« protection des civils » pour contrecarrer les velléités de Joseph Kabila qui ne consentait plus à la présence de la MONUC et souhaitait la voir retirer en 2010.

La pratique de protection a en fait confirmé et poussé les approches modernes des principes du maintien de la paix, qui avaient aménagé et redéfini les définitions originelles de l'usage minimal de la force, de l'impartialité et du consentement. L'usage minimal de la force se comprend bien désormais comme usage de la force pour la légitime défense et la défense du mandat, pouvant inclure la protection des civils. L'impartialité est désormais entendue comme traitement égal des acteurs menaçant le mandat – et les civils –, et prend en compte la défense des populations civiles contre quiconque, tout groupe armé ou troupe gouvernementale. Il n'est d'ailleurs pas requis d'obtenir le consentement des acteurs qui menacent les civils. Chaque principe onusien est en fait désormais défini et pensé à l'aulne de la protection des civils et est devenu plus lâche, plus souple et plus large.

Ainsi, s'il demeure une certaine résilience théorique sur le maintien des principes traditionnels du maintien de la paix et de cette « sainte trinité », au siège des Nations Unies à New York notamment, ce conservatisme principiel est dépassé dans la pratique. Sur le terrain, au nom de la protection des civils, l'on utilise la force bien au-delà du minimal, l'on se passe volontiers d'un certain degré de consentement tactique, et l'on est loin d'être impartial.

b) Une leitmotiv orientant les débats sur le maintien de la paix

En fait, par sa force consensuelle, la protection des civils a maintes fois constitué une référence pour infléchir les débats sur le maintien de la paix dans un sens ou un autre.

Le concept a notamment fait éclore de vifs débats sur d'autres dimensions du maintien de la paix à New York. Contributeurs de troupes et contributeurs financiers s'accordent sur l'importance de la protection des civils, mais émettent des visions différentes sur les conséquences de sa mise au mandat. La Brigade d'Intervention de la MONUSCO a par exemple pu signaler pour certains une tendance vers un maintien de la paix plus « offensif » et le passage d'une protection passive par la présence dissuasive à une protection par l'offensive contre les auteurs de troubles. Les discussions sont néanmoins encore controversées sur ce point. Certains contributeurs de troupes objectent que la conduite de telles opérations offensives doit demeurer exceptionnelle et rester uniquement la charge spéciale des 3 000 soldats de la Brigade d'Intervention, et non de toute la composante militaire de la MONUSCO. D'autres membres du Conseil de sécurité défendent l'idée d'un seul mandat pour toute la Mission, et de l'importance d'actions proactives et robustes ciblées contre certains groupes armés par tous les Casques bleus pour assurer la protection des civils. De même, si les contributeurs financiers réclament davantage d'actions et de prises de risque aux contributeurs de troupes pour remplir le mandat de protection, ces derniers réclament plus de moyens financiers et matériels pour mener à bien cette tâche de protection. La protection des civils est clairement utilisée pour faire avancer les arguments de chacun au

Conseil de sécurité et aux Nations unies, et contribue à raviver différentes tensions sur les sujets liés au maintien de la paix.

Enfin, la force consensuelle du concept de protection des civils l'a exposé à de nombreuses tentatives de détournement, voire d'instrumentalisation, pour justifier de nouvelles voies aux Nations unies. L'appel pour un plus grand interventionnisme du Conseil de sécurité et la confusion entre responsabilité de protéger et protection des civils en est un exemple : le concept a notamment été utilisé pour autoriser l'opération militaire en Libye en 2011⁶³. Le lien que certains souhaiteraient faire entre protection des civils et justification des actions de contre-terrorisme constitue un autre exemple de ces tendances portées aux Nations unies au nom de la protection des civils⁶⁴. En somme, celle-ci constitue une nouvelle norme puissante et une institution à exploiter pour un renouvellement des débats et un débordement des modes et règles d'action de l'ONU relatifs au maintien de la paix.

c) Un nouveau concept référent donneur de sens

Le maintien de la paix a été dominé par des paradigmes différents tout au long de son histoire. Ces paradigmes correspondent à une idée supérieure incarnant l'objectif du maintien de la paix lui-même, le justifiant et l'orientant, dans une vision particulière de l'ONU dans les Relations internationales et son rôle dans la sécurité collective.

Les prémisses du maintien de la paix ont été marquées du sceau de la guerre froide et de la recherche du statu quo. Les opérations telles que l'UNMOGIP à la frontière indo-pakistanaise, l'UNEF en Egypte, l'ONUC au Congo, la FNUOD au Moyen Orient, l'UNFICYP à Chypre, ou encore la FINUL au Liban, répondent au principe de défense de la *stabilité* internationale et régionale.

Les opérations multidimensionnelles de seconde génération déployées dans les années 1990 ont quant à elle eu une force motrice liée à l'environnement international nouvellement sorti de la guerre froide et enthousiaste pour les ambitions onusiennes diverses. Le nouveau référent des missions de paix est alors plus ambitieux et plus large : la construction et le renforcement de l'Etat, ainsi que la démocratisation orientent les opérations, comme au Mozambique, en Angola, au Salvador, en Amérique centrale, au Cambodge, en Haïti ou au Timor. Le *développement* est au centre de ces interventions.

Parallèlement, dès les années 1990, la *protection des civils* apparaît comme nouveau référent. Les initiatives en Yougoslavie, au Rwanda ou en Somalie ont certes connu de graves revers, mais déjà le paradigme de protection était latent, en filigrane des ambitions du maintien de la paix. Les missions en Sierra Leone, au Liberia, au Congo, en RCA, au Tchad, au Soudan, au Darfour, au Sud Soudan et au Mali participent de cette nouvelle orientation des esprits du maintien de la paix.

⁶³ Conseil de sécurité des Nations Unies, *Résolution 1973*, S/RES/1973, 17 mars 2011. Security Council Report, *Cross-cutting report on Protection of Civilians*, 20 juillet 2011

⁶⁴ Entretiens avec Madalene O'Donnell et Badreddine El Harti, DPKO, New York, 20 et 21 mars 2014.

Aujourd'hui, le paradigme dominant est précisément devenu la protection des civils. Il incarne ce principe ultime envers lequel tout se rapporte, pour justifier l'envoi, la présence et le maintien des Casques bleus, et auquel on s'accroche lorsque l'opération de maintien de la paix ne fait plus sens. « La protection des civils est justement le principe qu'on a trouvé pour donner un sens à la mission – parce qu'il n'y avait pas de paix », confie un diplomate français⁶⁵. Le manque de paix à maintenir a ainsi été comblé par la protection des civils à assurer. La PoC est devenue ce principe organisateur consensuel, et peut tirer tous les acteurs vers la même direction dans des situations réelles. Tout se pense et se décide à l'aune de l'efficacité pour la protection des civils.

De la PoC découle tout un ensemble de question pour imaginer un maintien de la paix amélioré – comme la Révision du maintien de la paix de 2015 le promet. « C'est un bon critère pour décider de ce que l'opération de maintien de la paix doit changer. Ce n'est pas juste un principe d'action, c'est aussi un guide. »

3) La responsabilisation des Nations unies autour de la PoC

Le fait que la protection soit désormais bureaucratisée et institutionnalisée permet en réalité d'assurer un garde-fou précieux : la bureaucratisation est aussi synonyme d'encadrement. L'ONU est ainsi rendue responsable en matière de protection au sein de son propre système, et cette responsabilisation donne lieu à des inflexions et des changements dans l'organisation. L'institutionnalisation a conduit les Missions à devoir rendre des comptes sur leur action de protection.

a) Une politique publique internationale créatrice d'attentes et de responsabilités envers les populations

Parce que les Nations unies se sont affichées comme acteur sérieux de protection, leur action est perçue, de façon croissante, comme participant d'une politique publique internationale impliquant des standards et des résultats. La population, consciente du mandat de protection de la MONUSCO et sensible à la ligne de communication présentant les *peacekeepers* comme protecteurs, a par conséquent développé des attentes sur le programme annoncé.

Le phénomène est souvent décrit comme déséquilibré par les acteurs onusiens et humanitaires sur le terrain : il apparaît en effet clairement que les populations comptent réellement sur l'opération de maintien de la paix, bien plus qu'elles ne comptent sur leur propre Etat et les représentants des forces de sécurité nationales. N'espérant plus la délivrance d'un service efficace de sécurité par l'Etat congolais, les civils placent alors leurs attentes en l'ONU – et dirigent à son encontre, par la même occasion, leurs frustrations, leurs critiques et leur colère. Comme l'explique Sadio Kante, officier des affaires civiles : « les

⁶⁵ Entretien avec Manuel Lafont-Rapnouil, Ministère des Affaires Etrangères, Paris, 6 novembre 2014.

gens font confiance à la MONUSCO. Parfois il nous demandent pourquoi on ne bombarde pas les FDLR, pourquoi on ne fait pas d'opérations offensives »⁶⁶. Un responsable des JPT remarque ainsi cette tendance à exiger plus des missions de l'ONU que des gouvernements eux mêmes, dans différentes opérations de maintien de la paix : « en Haïti, les gens se plaignent à la MINUSTAH mais pas à leur gouvernement, car la MINUSTAH est la seule qui va les recevoir et les écouter »⁶⁷.

De nombreux exemples de manifestations contre la MONUSCO illustrent ces attentes. Lors de la prise de Goma par le M23 en novembre 2012, des émeutes éclatent notamment à Bunia, en Ituri, où la population exprime sa colère envers la MONUSCO jugée passive et échouant dans son devoir de protection. Tous les domiciles des travailleurs humanitaires et des personnels de l'ONU sont visés, et la maison de la MONUSCO et plusieurs voitures onusiennes sont incendiées par les manifestants. Pendant plusieurs jours, des cocktails molotov et des pierres sont jetés par les manifestants contre le Quartier Général de la MONUSCO où se concentrent les internationaux, plus tard évacués en catastrophe. En août 2013, de grandes manifestations ont aussi lieu à Goma et dans plusieurs centres urbains du Nord Kivu. Le mécontentement de la population, lasse d'attendre le début des opérations offensives contre les groupes armés qui avaient été annoncées par le changement de mandat et l'arrivée de la FIB, atteint son paroxysme avec des mouvements de foule s'en prenant aux personnels de la MONUSCO. Le très influent Président de la Société civile du Nord Kivu⁶⁸, lance un communiqué le 1^{er} août 2013, donnant une semaine à la FIB pour « commencer ses opérations offensives faute de quoi elle invitera la population à se désolidariser de la MONUSCO et à entreprendre des actions de grande envergure pour la pousser à agir, ou sinon, à plier bagage ». Après cet ultimatum, des appels à la chasse à l'homme contre tous les membres de la MONUSCO sont effectivement diffusés sur la radio locale Kivu 1⁶⁹, et des membres de la MONUSCO sont pris en chasse par des groupes de motards et agressés par la population⁷⁰.

De tels événements démontrent la position difficile de la MONUSCO, partagée entre cette nouvelle responsabilisation à protéger les civils et à rendre des comptes à ces derniers, et la préservation de sa marge de manœuvre comme partie au conflit. Ne pouvant divulguer au grand public la planification et le détail de ses opérations pour s'aménager l'initiative militaire et le secret de ses manœuvres, la Mission a été forcée à démontrer davantage son engagement à protéger les civils et à améliorer leur sécurité. De nombreux communiqués, censés calmer les esprits et rassurer sur l'intention de lancer des actions militaires, ont ainsi

⁶⁶ Entretien avec Sadio Kante, Goma, 15 octobre 2011.

⁶⁷ Entretien avec Eric Mirguet, Goma, 13 octobre 2011.

⁶⁸ Selon certains officiers des Affaires civiles de la MONUSCO, un homme plus puissant que le gouverneur car disposant d'un levier certain auprès de la population.

⁶⁹ Témoignages concordants de membres de PIO, Radio Okapi et de la section stabilisation, 2 août 2013.

⁷⁰ La population érige un blocage de la route à Birere et bloque et cible les véhicules de la MONUSCO. Un premier véhicule parvient à s'extirper, un second est visé par des jets de pierre blessant plusieurs personnels. Un des responsables de la Section stabilisation se fait en outre prendre en chasse par des dizaines de motards alors qu'il était en ville dans son véhicule.

été diffusés par la MONUSCO, et les opérations offensives ont commencé quelques semaines après cette effervescence populaire. La responsabilisation de la Mission, par la pression populaire poussant à faire davantage pour protéger, est ainsi notoire – et a été renforcée par une pression interne à l'organisation propre à toute bureaucratie.

b) L'exemple de l'intervention d'OIOS : rendre des comptes en interne sur la protection des civils

La surveillance des activités entreprises pour la protection par l'ensemble de la structure onusienne est un énorme atout de la bureaucratisation de la PoC. Les organes des Nations unies doivent rendre des comptes sur leur action de protection à l'organisation elle-même, en interne. Ainsi, le Bureau des Services de Contrôle Interne des Nations Unies (OIOS), chargé d'évaluer « l'efficacité avec laquelle sont exécutés les programmes et les décisions des organes délibérants », de procéder à des audits et d'inspecter les programmes et services de l'ONU⁷¹, s'est de fait intéressé aux mandats de protection des civils adoptés par le Conseil de sécurité et a procédé à plusieurs études en la matière. Une étude sur la façon dont les missions ont intégré des informations sur la protection des civils dans leur rapport de performance a ainsi fait l'objet d'un rapport critique en 2013, titrant la conclusion suivante : « dans l'ensemble, les missions ont fait des progrès en incorporant des informations liées à la protection des civils dans leur rapport de performance, mais davantage doit être fait (...) particulièrement à l'égard des morts civiles liées au conflit et la violence sexuelle liée au conflit (incluant le viol) »⁷². En 2014, OIOS a publié un rapport plus controversé encore sur l'utilisation de la force par les missions de maintien de la paix pour protéger les civils⁷³.

De tels rapports provoquent alors des réactions en internes, DPKO devant répondre à de telles critiques, s'expliquer et prendre des mesures pour améliorer son action de protection. Ainsi, dans l'étude d'OIOS sur la façon dont les rapports des Missions de paix incluent des éléments sur la protection des civils, trois recommandations sont faites à DPKO :

(1) fournir des orientations sur l'inclusion de la PoC parmi les résultats considérés dans les cadres budgétaires ;

(2) assurer que toutes les missions incluent l'utilisation régulière et quantifiée des critères « morts civiles liées au conflit » et « violence sexuelle liée au conflit (incluant le viol) » comme indicateurs de réussite dans leurs rapports de performance ;

(3) traiter les contradictions dans la façon de rapporter le nombre de morts civiles liées au conflit dans les rapports de performance et les rapports du Secrétaire général.

⁷¹ Nations Unies, « Bureau des services de contrôle interne ». Disponible sur : <http://www.un.org/fr/mainbodies/secretariat/oios.shtml> [consulté le 15 mars 2015]

⁷² OIOS, « Review of the reporting by United Nations peacekeeping missions on the protection of civilians », A/67/795, 15 mars 2013 (trad. de l'auteur).

⁷³ OIOS, « Evaluation of the implementation and results of protection of civilians mandates in United Nations peacekeeping operations », A/68/787, 7 mars 2014.

Dans leurs commentaires formellement inclus à la fin du rapport d'OIOS, DPKO et DFS ont accepté la Recommandation 1, mais ont exprimé leur désaccord avec la Recommandation 2, et leurs réserves sur la Recommandation 3. Remettant en cause le rapport de causalité entre les actions des opérations de maintien de la paix et les chiffres liés aux morts ou aux victimes de viols, ne reflétant pas forcément le succès ou l'échec de l'opération, DPKO et DFS réfutent l'analyse d'OIOS, en lui rappelant que d'autres indicateurs tels que les incidents de déplacement des populations où l'accès humanitaire sont tout aussi utiles. Ce rapport d'OIOS a néanmoins contribué à éveiller l'attention du personnel onusien sur l'importance du suivi et de l'évaluation de leurs programmes de protection, et accru les initiatives visant à améliorer les rapports et les études sur la protection.

Dans le rapport d'OIOS sur la protection des civils traitant tout particulièrement la question de l'usage de la force par les *peacekeepers*⁷⁴, OIOS estime que DPKO doit rapporter au quartier général des Nations unies les exemples d'échec par tout contingent n'ayant pas suivi des ordres ou instructions de la mission liés au mandat de protection des civils, afin d'assurer le suivi de ces cas avec les pays contributeurs de troupes concernés⁷⁵. C'est en soi une petite révolution, visant à responsabiliser les contributeurs de troupes et à les faire répondre de leurs inactions lorsque la protection des civils est en jeu. Même si la réponse de DPKO et DFS demeure défensive, expliquant que l'usage de la force n'est pas la panacée ultime pour protéger, le rapport d'OIOS a eu le mérite de susciter de réels questionnements et une effervescence renouvelée autour de la question de l'usage de la force pour secourir les populations. Elle démontre que le Secrétariat n'est plus cet organe frileux « tremblant à la vue d'un fusil », comme le décrivait le Commandant de la MINUAR au Rwanda dans les années 1990⁷⁶.

c) La conséquence de l'institutionnalisation de la PoC : tout faire pour protéger

La protection des civils a influencé le maintien de la paix dans ses tactiques, ses outils et ses options ; elle l'a diversifiée, complexifiée davantage, et ouvert ses potentialités – sans en détruire néanmoins les fondements. Elle a été jusqu'à déborder la nature et la définition originelle du maintien de la paix.

Certes, l'on peut arguer comme la plupart des chercheurs et professionnels travaillant sur le maintien de la paix que la doctrine traditionnelle n'a en fait pas été modifiée profondément pour la protection des civils : l'adaptation des principes a en effet commencé à

⁷⁴ *Ibid.* « Peacekeeping missions with protection of civilians mandates focus on prevention and mitigation activities and force is almost never used to protect civilians under attack ».

⁷⁵ Une autre recommandation du rapport d'OIOS invite DPKO à diffuser des orientations sur les actions attendues dans des scénarios particuliers pour prévenir, réduire ou traiter les menaces pesant sur les civils.

⁷⁶ Roméo Dallaire, *op.cit.*, p. 401.

d'autres occasions⁷⁷. Mais si la doctrine préexistante est certes globalement confirmée et suivie, la protection des civils guide son orientation et sa coloration. Les principes du maintien de la paix ne sont plus absolument immuables et monolithiques dans leur interprétation. Ils s'adaptent aux circonstances modernes des environnements de conflit où sont déployés les *peacekeepers*, et la protection des civils incarne le guide principal dans cette adaptation. Ainsi, à New York, on défend la doctrine générale, mais l'on adapte les stratégies des opérations de maintien de la paix. Sur le terrain, à la MONUSCO, on maintient que la stratégie d'ensemble est une stratégie de maintien de la paix, mais l'on aménage les tactiques, empruntant parfois aux tactiques d'imposition de paix. Ainsi, le champ tactique potentiel pour les opérations de paix s'est libéré, au nom et au service de la protection des civils. Le Conseiller militaire de la Direction des Organisations Internationales du Ministère des Affaires Etrangères français rappelle de fait que « les opérations offensives sont de l'ordre du tactique. Il n'y a pas besoin d'attendre les menaces, mais on ne lance pas non plus une armée de Casques bleus en campagne contre les groupes armés. Ils le font au nom de la protection des civils »⁷⁸. La MONUSCO reste donc une force de maintien de la paix, avec la possibilité de s'adapter sur le plan tactique, selon les circonstances, pour mieux protéger les civils. Les opérations offensives de la FIB ne seraient par exemple qu'un outil rendu permmissible par le mandat de protection des civils, dans le pan de tactiques disponibles pour l'opération. Celle-ci demeure bien, au niveau stratégique, une opération de maintien de la paix – mais une opération guidée par la protection des civils comme référent suprême.

Le changement substantiel réside bien dans le fait que la protection des civils a fait l'objet d'une véritable reconnaissance et normalisation institutionnelle, et d'une intégration générale dans les usages des opérations de maintien de la paix. Une pluralité d'actions civiles et militaires sont entreprises pour répondre au mandat de protection en fonction des moyens. Une véritable « bureaucratie de la protection des civils » s'est créée dans les missions de paix et au siège. Des « officiers de protection » et des « conseillers protection » travaillent à assurer la prise en compte permanente de cette préoccupation dans les activités des Nations Unies. Des réunions de coordination, du Cluster Protection au « *Senior Management Group on Protection* », sont régulièrement organisées sur le terrain. Des « missions conjointes de protection » sont déployées sans arrêt pour démontrer que l'ONU agit en faveur de la protection. La protection des civils est devenue cette « activité normalisée » dans l'organisation, garantissant de fait une protection régulière, a minima. De nouvelles cultures et de nouveaux mécanismes des composantes civiles des opérations de paix ont été créées pour protéger les civils. Une nouvelle diversité de postures des Casques bleus, de la présence dissuasive à la démonstration de force en passant par les opérations offensives, a été exploitée pour assurer la délivrance d'un service minimal de protection par les missions de maintien de la paix. Au-delà même de la présence et l'interposition, des actions originales ont été

⁷⁷ Entretien avec Alexandra Novosseloff, Délégation aux Affaires Stratégiques, Ministère de la Défense, novembre 2014.

⁷⁸ Entretien avec Frédéric Danigo, Conseiller militaire, Ministère des Affaires Etrangères, Paris, 6 novembre 2014

entreprises pour protéger les civils, jusqu'à l'usage offensif de la force. Le Conseil de sécurité a ainsi démontré prendre au sérieux l'image des missions protectrices des populations et leur action, quitte à placer les opérations de maintien de la paix sous turbulence, sujettes désormais à des innovations et des ajustements inédits. La Révision du maintien de la paix conduite en 2015 par un panel de haut niveau a confirmé ces évolutions⁷⁹, et l'institution paraît avoir été engagée dans ce consensus politique voyant les Etats membres en soutien d'un maintien de la paix qui protège.

Une culture organisationnelle de protection des civils a donc émergé et s'est installée aux Nations unies. Nous sommes désormais dans un esprit très différent de ce qu'avait connu le Général Dallaire lorsqu'il était le commandant de la MINUAR au Rwanda, et qu'il dénonçait une bureaucratie non adaptée à la nécessité de protéger les civils : « J'étais là, en plein abattoir à Kigali, en train d'analyser les entrailles bureaucratiques de rapports mal conçus »⁸⁰. Des opérations de sauvetage n'étaient alors le fait que de la bonne volonté de certains individus, et toujours ponctuelles, improvisées, sans plan réel : « Nous réussissions à récupérer une famille par ici, quelques religieuses par là, un ressortissant étranger qui s'était perdu, une personne recherchée. ». Le fossé est grand, depuis l'expérience de ce commandant qui a vu ses demandes pour obtenir des photos aériennes et satellite des mouvements de personnes vers l'Ouest du Rwanda et les Kivus restées lettre morte⁸¹, alors que de telles pratiques sont désormais consacrées par des drones prenant des images des mouvements de troupes, d'armes et de personnes de façon impressionnante et visible.

La bureaucratisation, la normalisation et l'institutionnalisation de la protection des civils ont donc assuré une place centrale au concept, et assuré au personnel onusien une marge de manœuvre certaine pour la mettre en œuvre. Il n'est cependant pas rare de pointer que l'institutionnalisation confère certaines limites aux programmes intégrés dans une bureaucratie : les règles, procédures, interprétations et activités peuvent se voir marquer du sceau de l'inertie. Quelles sont alors les limites de la bureaucratisation et ses effets négatifs sur la mise en œuvre de la protection des civils par les opérations de paix ?

⁷⁹ Nations Unies, *Uniting our strengths for peace : politics, partnership and people* », Report of the High Level Independent Panel on UN Peace Operations, 16 juin 2015. [dit « HIPPO report » ou « rapport Ramos-Horta »]

⁸⁰ Roméo Dallaire, *op.cit.*, p. 406.

⁸¹ *Ibid.*, p. 494.

Chapitre 4. Les limites de la bureaucratisation : l'érosion de la protection des civils dans la machine organisationnelle des Nations unies

Il est courant de considérer qu'une structure organisationnelle peut avoir des effets négatifs sur l'action, comme la réduction de la marge de manœuvre des agents mettant en place le programme, ou une certaine lenteur institutionnelle conduisant à un manque d'initiative et d'adaptation aux dynamiques changeantes de la réalité. Ainsi, avec l'institutionnalisation de la protection des civils, les réponses des Nations unies se sont vues « réglées » : presque tout ce qui est lié à la PoC a désormais une réponse institutionnelle, et relève d'une procédure administrative standard.

Or, la bureaucratie n'étant qu'une forme d'organisation de l'action parmi d'autres, elle peut présenter des contraintes qui font s'interroger sur sa pluvale. Si la bureaucratie permet une mise en œuvre minimale, standardisée, voire zélée, ne constitue-t-elle pas le plus souvent un frein considérable pour la tâche volatile de sécurisation des populations en environnement de conflit armé ?

Un programme mis en œuvre par une organisation pâtit naturellement des limites structurelles de cette organisation. Les règles de l'institution, ses procédures, sa marge de manœuvre, ses moyens matériels, ses membres et sa culture organisationnelle ont ainsi une influence incontestable sur la façon dont les activités sont entreprises. Ainsi, les contraintes organisationnelles inhérentes à la structure onusienne se reflètent dans la pratique de protection des civils sur le terrain. Quelles sont alors ces limites de la bureaucratie onusienne ? Quelles règles, procédures et standards de l'organisation entament la mise en application des principes de protection des civils ?

Il apparaît en effet que la pratique de protection des civils est dessinée par les contraintes de l'organisation, qu'elles soient matérielles et logistiques, procédurales ou culturelles. Ces limites imposées par le mode de fonctionnement de l'institution onusienne maintiennent une force d'inertie et pèsent sur la mise en application de la protection des civils.

Néanmoins, l'effet de la bureaucratisation va au delà d'une simple limitation objective en fonction des contraintes de l'organisation. La protection des civils pâtit en effet d'une certaine dénaturation, d'une corruption organisationnelle en étant intégrée par la Mission des Nations unies. D'une part, un véritable décrochage s'est opéré de façon croissante entre l'idéal de protection des civils, les activités mises en œuvre pour y parvenir et les résultats. Le fossé entre les pratiques et l'impact de protection – entre *les activités* de protection et *l'état* de protection des populations – peut être immense. La nouvelle culture institutionnelle de protection souffre en fait de nombreux écueils vidant de son sens la protection des civils, en privilégiant la mise en œuvre mécanique, quantitative et systématique des outils et actions de protection sur le résultat.

A - Les contraintes objectives de la bureaucratie pesant sur la mise en œuvre de la protection des civils

1) Les limites matérielles de la Mission des Nations unies sur le terrain

Il est courant de croiser dans la littérature académique comme dans les médias des analyses faisant état du manque de moyens matériels affectant les opérations de maintien de la paix de l'ONU¹. C'est d'ailleurs l'objet des majeures recommandations du rapport Brahimi de 2000 : des mandats réalistes et des moyens adéquats doivent être octroyés aux opérations, pour éviter les échecs des années 1990. Le budget annuel total pour les opérations de maintien de la paix en 2014-2015 était de 8,46 milliards de dollars, représentant 0,48% des dépenses militaires mondiales². Le dénuement est en effet criant dans bien des missions, et la MONUC, puis la MONUSCO, n'ont pas échappé à cette carence symptomatique des opérations multidimensionnelles aux mandats ambitieux, mais aux moyens financiers restreints.

a) La complexité du terrain congolais

Les défis du terrain de l'Est congolais, où l'Etat est généralement absent et où les routes, l'électricité, l'eau courante ou le réseau téléphonique sont rares, éprouve considérablement l'opération et accentue ses limites matérielles.

L'un des exemples lié au manque de capacités de la MONUC qui fut le plus médiatisé était le manque d'hélicoptères, et notamment d'hélicoptères de combat au sein de la Mission. Dans la plupart des régions à l'Est du Congo, les infrastructures sont en effet inexistantes et la plupart des zones à risque ne sont accessibles que par vol. De nombreux interlocuteurs, notamment au sein des gouvernements occidentaux et du siège des Nations unies, ont insisté sur cette carence centrale pour une mise en œuvre efficace de la protection des civils, dans un pays de la taille de l'Europe occidentale couvert par la forêt. Le cas du Congo est en effet particulièrement exigeant en matière d'accès aux zones. « Les routes n'existent pas, ça limite notre capacité. Il n'y a pas d'infrastructures, et la province est vraiment grande, il nous faut des hélicoptères »³. Ainsi, le manque d'hélicoptère pour un tel théâtre est crucial dans la

¹ Thierry Tardy, « L'organisation des Nations Unies : l'éternel recommencement ? », in *Gestion de crise, maintien et consolidation de la paix: acteurs, activités, défis*, De Boeck, Bruxelles, 2009.

² United Nations, « Approved resources for peacekeeping operations for the period from 1 July 2014 to 30 June 2015 », A/C.5/69/17, 14 janvier 2015. Disponible sur : http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/C.5/69/17 [consulté le 19 mai 2015]

Selon le Stockholm International Peace Research Institute, le dépenses militaires mondiales étaient de 1747 milliards de dollars en 2014. SIPRI, « Military expenditure and arms production », in *SIPRI Yearbook 2015*, Oxford University Press, 2014. Disponible sur : <http://www.sipri.org/yearbook/2014/04> [consulté le 19 mai 2015]

³ Entretien avec Rosevel Pierre-Louis, Goma, 11 octobre 2011.

Namie Di Razza, « La protection des civils par les opérations de maintien de la paix de l'ONU », Thèse IEP de Paris, 2015

limitation des *peacekeepers* pour la protection des civils. Leïla Zerrougui évoque ainsi la période des élections de 2010 : « on n'a plus d'hélicoptères d'attaque, c'est scandaleux : on a perdu toute capacité de « *show of force* ». On en avait 14 »⁴. En période de crise, ce manque d'hélicoptères est d'autant plus paralysant, alors que les contingents ont tendance à vouloir protéger leurs équipements et peuvent rechigner davantage à les utiliser et les mettre à risque. Ainsi, pendant la prise de Goma en novembre 2012, certains contingents ont rapatrié leurs hélicoptères du Nord Kivu pour les baser au Sud Kivu, craignant pour la sécurité de leurs équipements. En mars 2013, alors que trois des hélicoptères de la Mission ont été redéployés en République centrafricaine, la Brigade du Nord Kivu s'interroge sur la façon dont elle pourrait en emprunter à la province du Sud Kivu, et fait face à ce crucial besoin de transport aérien de façon quotidienne.

Or, le rayon de protection possible pour les *peacekeepers* dépend largement de l'accès géographique aux zones. Bien évidemment, il est aisé d'imaginer que « les exactions se passent toujours dans les zones inaccessibles. Dans le Walikale, au cœur de la forêt, c'est horrible », explique Leïla Zerrougui. Or, toutes les zones du Walikale au Nord Kivu, par exemple, ne sont accessibles qu'en hélicoptère. Il en est de même pour la plupart des zones en Ituri et au Sud-Kivu. Pour toutes les autres zones accessibles (très difficilement) par route, des 4x4 sont indispensables, et sont eux aussi en trop faible nombre ou dans un état déplorable, dans les provinces de l'Est.

De même, le manque de couverture téléphonique mine les possibilités de donner l'alerte et de recevoir les informations nécessaires à une protection efficace des populations. Le projet des réseaux d'alertes communautaires a notamment grandement pâti de ce manque de couverture téléphonique, rendant toute instauration d'un réseau de communication pour l'alerte impossible, voire anachronique.

b) Les carences matérielles de la Mission

D'autres manques plus triviaux, mais pesant quotidiennement sur les activités des *peacekeepers*, illustrent encore ces limitations matérielles. Représentative des manques affectant la plupart des Missions de maintien de la paix⁵, la MONUC et la MONUSCO ont fait face à de réelles carences en matière de capacités aériennes comprenant les hélicoptères et les moyens de protection aérienne, mais aussi d'équipements adéquats pour opérations nocturnes, de moyens pour les opérations urbaines ou les situations de contrôle de foule.

Ainsi, la majorité des bases militaires de la MONUSCO sont marqués par de graves manques. Les contingents ne disposent par exemple pas d'équipement de vision nocturne pour leurs soldats. Dans le meilleur des cas, une compagnie déployée dans un COB ou TOB a

⁴ Entretien avec Leïla Zerrougui, Kinshasa, 26 octobre 2011. Au moment de l'entretien, la Mission n'est plus doté que de deux hélicoptères de combat.

⁵ Gary Anderson, « Preparing for the worst : military requirements for hazardous missions », in Donald C. F. Daniel, *Peace Operations: Trends, Progress, and Prospects*, Georgetown University Press, Washington D.C., 2008, p. 63.70.

en sa possession une paire de jumelles ou un seul optique de vision nocturne pour toute la base, d'un niveau de technologie largement dépassé. A Kitchanga au Nord Kivu, les hommes partant en patrouilles ou escortant des JPT n'ont pas toujours des radios et des moyens de communication en état de fonctionnement. Le TOB de Kitchanga ne comptait pas plus d'une trentaine d'hommes en 2013, et sur les deux véhicules disponibles, il n'y en avait souvent qu'un pouvant effectivement circuler, faute de pneus disponibles ou de tout équipement de rechange. Ainsi, lorsque le JPT revenant de Nyanzale en 2012 était escorté par 4 Casques bleus sud africains sur leur chemin, et qu'un des ponts avait cédé sur la route compromettant leur retour, aucun véhicule de secours n'était disponible en renfort, quoiqu'il arrive. Les cinq civils de l'équipe ont ainsi dû reconstruire le pont eux-mêmes pour continuer leur route⁶.

Les SCD, déploiements temporaires répondant à des situations sécuritaires urgentes, sont souvent dans des situations d'encore plus grande vulnérabilité. Ne comptant au maximum qu'une trentaine de soldats isolés, les SCD sont souvent installés dans quelques tentes dans des lieux reculés, au milieu de la forêt, et n'étant ravitaillé que ponctuellement par vol lorsque les conditions météorologiques le permettent. A Remeka et à Katoyi, les compagnies sud-africaines et uruguayennes pouvaient patrouiller une à deux fois par jour dans les villages, mais se voyaient limitées dans leur marge de manœuvre contre les groupes armés par leur faible nombre et leurs moyens limités, comptant largement sur l'effet dissuasif de leur simple présence. Le Commandant et son adjoint sud-africains ont ainsi confié à l'équipe des affaires civiles, quelques jours après leur déploiement, ne pouvoir entreprendre qu'une seule patrouille par jour de 4 à 6 heures, jusqu'à midi⁷. N'ayant aucun véhicule, ils ne pouvaient sortir de Remeka, et décrivaient la zone comme extrêmement difficile d'accès. Le SCD de Remeka n'avait effectivement pu être installé que sur le sommet de la colline de Remeka, à 20 minutes de marche du centre du village, alors que des FARDC avaient été déployés sur une autre colline. Il était alors établi que peu pourrait être fait en cas d'attaque importante, si la stratégie de dissuasion échouait. L'attitude de certains soldats pendant la visite d'un des JPT, tremblant en chargeant leurs fusils à l'attaque de Raia Mutomboki, témoigne de la conscience de telles limites au sein des Casques bleus⁸.

La limitation du matériel, tant quantitativement que qualitativement, est par ailleurs un critère fondamental dans la mise en œuvre des actions militaires de la MONUSCO. Les Casques bleus sont trop souvent déployés dans la forêt congolaise avec de vieux véhicules et équipements datant de l'avant-dernière génération – avec lesquels ils n'ont aucune expérience, et qu'ils n'ont parfois même jamais vus auparavant. Dans ces circonstances, même les meilleurs soldats, entraînés sur les meilleurs équipements, ne peuvent réellement être efficaces pour protéger les civils ou s'engager dans des opérations militaires de grande envergure contre les groupes armés menaçant la population. Un officier indien déployé au Nord Kivu partageait ainsi son étonnement – et son dénuement – en découvrant, une fois déployé sur le terrain congolais, des véhicules qu'il n'avait vus avant cela que sur les photos

⁶ Observations lors du JPT déployé à Nyanzale, 2012.

⁷ Equipe de protection conjointe déployée à Remeka, 2 juin 2012.

⁸ Témoignage d'un officier des droits de l'homme, 2012.

de son grand-père servant dans l'armée dans les années 1940⁹. De même, les capacités de vol de nuit et de sauvetage aérien sont très limitées, voire inexistantes. En toute conscience de telles contraintes, les militaires comme les civils prennent beaucoup moins de risques, et leur volonté et leur engagement s'en voient clairement affectés.

La MONUSCO manque aussi de capacités de contrôle de foule ou de gestion de conflits en environnement urbain. De nombreux besoins de protection émergent en effet dans des situations où les militaires sont mal placés ou mal équipés pour agir. Des mouvements de foule, comme les émeutes populaires de Bunia de novembre 2012 ou les manifestations à Goma en août 2013, sont difficilement gérées par des militaires qui ne possèdent que des armes létales. Lorsque des Casques bleus sont attaqués par une foule en colère, et que les coups de feu tirés en l'air ne sont plus dissuasifs, le choix qui s'impose à eux n'est qu'un mauvais choix, entre l'utilisation de leur arme létale pour se défendre contre les civils les attaquant, ou l'inaction de peur de blesser des civils. Dans ces circonstances, les moyens de police des FPU sont la meilleure alternative, mais apparaissent malheureusement extrêmement limités sur le terrain. Les unités de police constituées sont en effet concentrées à Kinshasa, et dans les capitales provinciales. Si un mouvement de foule s'attaque à l'une des bases de la Mission sur le terrain, à l'encontre des COB et TOB déployés dans les zones reculées des provinces, les Casques bleus sont souvent seuls pour gérer ce type de situations¹⁰. De même, des situations où les miliciens se mêlent aux foules, comme les ADF à Beni en 2014 et 2015, rendent l'action des Casques bleus délicate. Ceux-ci ne disposent en effet pas de moyens avancés de combat en milieu urbain, du renseignement militaire fin et précis nécessaire leur permettant d'agir contre les groupes armés tout en protégeant la population civile.

La composante civile fait également face à des défis matériels et capacitaires. Il n'est pas rare qu'à son arrivée, un nouveau personnel civil de la MONUSCO doive attendre l'installation de sa chaise, de son bureau et de son ordinateur pendant plusieurs mois. Tous les CLA se plaignent par ailleurs régulièrement des contraintes matérielles, certains n'ayant pas même un ordinateur, ou un MPDS (« *Mobile Packet Data Service* », permettant de créer une connexion internet dans un milieu isolé) afin d'assurer une connexion avec la capitale provinciale en cas d'alerte à donner ou d'informations importantes à diffuser¹¹. De la même façon, les téléphones satellitaires sont rarement en état de marche. La communication privée entre radios de la MONUSCO a été coupée en 2012, pour causes budgétaires.

La section Incendie de la MONUSCO ne cachait pas non plus, lors d'une présentation à un IASMT au Nord Kivu en août 2013, son incapacité à intervenir du fait du manque de

⁹ Entretien avec un officier des droits de l'homme, Goma, juillet 2013.

¹⁰ Ce fut le cas en République centrafricaine lors de l'attaque de la base de Kaga-Bandoro par une foule de 300 à 400 personnes en avril 2015, et la mort d'un des manifestants. UN news Center, « Central African Republic: UN deplors death of protestor following attack against Mission base ». Disponible sur : <http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=50542-.VVxNAP0qqko> [consulté le 17 mai 2015]

¹¹ Témoignages de différents CLA lors des débriefings organisés dans les capitales provinciales à Goma, Bunia et Bukavu, 2013.

moyens matériels. Selon l'intervenant, un seul camion, à remplir de l'eau du lac Kivu, était en leur possession, et trois heures étaient nécessaires pour traverser la ville. Un deuxième camion de 500 litres était éventuellement disponible, mais d'une trop faible capacité. L'image de ces *peacekeepers* bangladeshis accourant avec quelques seaux d'eau lors du crash d'avion de mars 2013 à Goma est un autre exemple de ces limitations.

Le renforcement annoncé par la résolution 2098 qui instaure la Brigade d'Intervention, et établit l'usage de drones, n'est resté que très largement médiatique et superficiel. L'administrateur de la MONUSCO au Nord Kivu a notamment prévenu les équipes des manques à prévoir en termes de voitures, de nouveaux ordinateurs ou même de chaises du fait de l'arrivée de la FIB, et a procédé à la réquisition certains matériels. Si trois nouveaux contingents sud-africain, tanzanien et malawi sont arrivés, il en a coûté à la MONUSCO de procéder à la fermeture de certaines bases militaires pour récupérer et réallouer des hommes et du matériel à cette FIB. Cette brigade censée renforcer la MONUSCO a ainsi, paradoxalement, été en partie renforcée par les ressources préexistantes de la Mission elle-même. Les bases de Kimua, Ngungu, Kalembe et Mushake au Nord Kivu sont fermées en quelques semaines pour nourrir les capacités de la FIB, et passer d'une stratégie de présence extensive à une stratégie de concentration de forces plus mobiles.

Cependant, nous souhaitons ici ne pas nous limiter à cette grille de lecture réductrice consistant à expliquer les carences des opérations de maintien de la paix, notamment en termes de protection des civils, aux seuls « moyens et capacités ». En effet, si d'aucuns pointent les limites matérielles comme la cause ultime des échecs des OMP, il apparaît qu'en dépit de la perception populaire, les moyens octroyés aux opérations ne sont pas négligeables. Certes, le budget total du maintien de la paix de l'ONU ne représente que moins d'un demi pourcent des dépenses militaires mondiales. Cependant, une opération comme la MONUSCO est dotée d'un budget annuel de près de 1,4 milliards de dollars¹² - comparable au budget annuel global pour toutes les opérations extérieures de la France en 2013 de 1,25 milliard d'euros¹³. Ce sont là des moyens financiers importants et potentiellement suffisant pour des actions d'envergure. Au delà des plaintes courantes, il apparaît en effet que le réel problème dans la mise en œuvre de la protection des civils ne peut être réduit aux moyens. Nous souhaitons de fait nous éloigner de cette interprétation de base et démontrer d'autres rouages et dynamiques qui impactent aussi de façon substantielle la pratique de protection.

¹² Le budget approuvé pour la période de juillet 2014 à juin 2015 était de 1 398 475 300 de dollars. Nations Unies, A/C.5/69/17.

¹³ Ministère de la Défense, Projet de loi de finances 2015. Disponible sur : <http://www.defense.gouv.fr/portail-defense/enjeux2/politique-de-defense/la-loi-de-programmation-militaire-lpm-2014-2019> [consulté le 20 mai 2015]

2) Les contraintes logistiques

a) Les défis pesant sur l'organisation des activités de protection au sein d'une grande structure

Outre les limitations matérielles, la logistique d'une Mission de maintien de la paix constitue un casse-tête central pour toute activité, y compris la mise en œuvre de la protection des civils désormais prévue, planifiée et régulée dans les procédures institutionnelles et administratives. Des « SOP » (« *Standard Operating Procedures* ») encadrent chaque action, et des autorisations doivent être obtenues pour tout mouvement et toute décision. L'obligation de coordination entre les différentes sections et les nombreux personnels mine par ailleurs considérablement la flexibilité et la réactivité de la Mission.

Le temps de réaction lié au déploiement des différentes missions, comme les missions d'investigation de droits de l'homme, les missions de protection, ou encore l'envoi d'équipes de déminage après la découverte d'engins non explosés, peut être très long du fait des procédures bureaucratiques. Les équipes de déminage peuvent par exemple mettre des semaines après avoir été notifiées de la présence d'une mine dans un village avant de pouvoir intervenir. Le cas de la distribution de « pep kits » (« *Post-Exposure Prophylaxis kit* »), devant être administrés en urgence après un viol pour éviter la contamination par le virus de SIDA aux victimes¹⁴, est de même organisée d'une façon rendant impossible le respect des délais de distribution par la Mission¹⁵. L'exemple de l'organisation d'une mission de protection conjointe est également éloquent. Le lancement d'une mission peut ainsi prendre des jours, voire des semaines. Or, lorsqu'il s'agit de répondre à des allégations de massacres, de crimes contre l'humanité et d'actes de génocide en cours, comme ce fut le cas à Remeka et Katoyi en mai 2012, de telles lenteurs réduisent considérablement l'action de protection des *peacekeepers*. Les différentes phases pour mettre en place un JPT sont les suivantes :

- des violations de droits de l'homme ou divers incidents de sécurité sont rapportés dans une zone. Les sections Affaires civiles, Droits de l'homme ou Protection de l'Enfant, selon plusieurs sources corroborées par les CLA, jugent que l'envoi d'une mission sur place est nécessaire ;

- le déploiement d'un JPT peut être discuté et décidé au SMGP, au SMT ou à la réunion de planification mensuelle des JPT. Cela étant, une certaine marge de manœuvre est laissée aux sections qui peuvent décider de s'engager dans des missions de terrain par elles-mêmes, comme ce fut le cas pour Katoyi et Remeka ;

- une section civile prend la direction de la Mission, et consulte les autres sections pour évaluer l'intérêt et la participation potentielle de celle-ci à la Mission ;

- une réunion informelle est organisée entre les représentants des sections ayant décidé de participer, pour s'accorder sur les objectifs du JPT, son mode opératoire, les questions à

¹⁴ Le traitement doit être pris au maximum dans les 72 heures après avoir été exposé au risque.

¹⁵ Les « pep kits » sont en effet distribués par UNICEF, et la section « violence sexuelle » de la MONUSCO doit contacter UNICEF pour les obtenir avant de les faire transporter vers les victimes.

poser aux communautés et aux Casques bleus, le possible plan de protection à mettre en place, et les détails logistiques comme l'apport du matériel, des tentes, des rations, etc. ;

- le chef d'équipe se charge alors de consulter le G3 (la section militaire chargée de la planification des opérations) de la MONUSCO, pour que celui-ci donne son accord pour la Mission. Le G3 prend sa décision en fonction des conditions sécuritaires, et prend ses dispositions pour l'organisation des escortes et l'accueil de l'équipe par la base militaire sur place. Le G3 prend donc contact avec le COB, TOB ou SCD sur place pour ces arrangements. Alors que le G3 donne son avis sur la sécurité dans la zone du point de vue militaire, le chef d'équipe doit également prendre contact avec la section « Sécurité », donnant son avis du point de vue civil sur les conditions de sécurité de la zone à traverser ou à atteindre ;

- dans le cas où l'équipe doit se déplacer dans une zone non couverte par une base militaire de la MONUSCO, les choses se complexifient. La section Affaires civiles (et pendant longtemps uniquement cette section) doit faire une demande formelle à la section Logops (la section Logistique de la MONUSCO) pour faire appel au « bloc JTR », liste spéciale de localités et villages de la province. Jusqu'en 2013, les autres sections souhaitant se rendre dans des zones non couvertes par la MONUSCO et débloquer ce « bloc JTR » ne pouvait en faire la demande elles-mêmes. Elles devaient alors demander à la section Affaires civiles d'intercéder pour elles, ou de solliciter sa participation à leur mission¹⁶ ;

- le chef d'équipe doit dans tous les cas organiser la mission avec « Logops », la section logistique qui l'informe des possibilités en termes de transport et d'équipement. Logops peut par exemple réserver un nombre limité de places dans un hélicoptère de ravitaillement se rendant dans la zone une fois par semaine ;

- en parallèle, le chef d'équipe confirme les vols et les conditions météorologiques avec la section Aviation dans le cas où la zone n'est accessible que par air, ainsi que la section « Movcon » (contrôle des mouvements). Lorsque l'équipe se rend dans la zone en véhicule, une escorte doit être prévue pour les routes dangereuses, et un convoi d'au minimum deux véhicules ;

- chaque membres de l'équipe doit par ailleurs faire deux demandes informatisées pour autoriser son déplacement : la validation de sécurité ou « *security clearance* », accordée par la section « Sécurité », et le document de mouvement de personnel ou « MOP », approuvé par le chef de section respectif ou un agent agréé pour ce type d'approbation, puis autorisé en second lieu par l'administration dans les 48 heures.

- préalablement au déploiement, le CLA du COB ou TOB le plus proche prend les rendez-vous et les contacts auprès de la population, de la société civile, de la police ou des militaires congolais et des autorités locales de la zone à visiter.

¹⁶ L'hélicoptère spécialement dépêché pour cette zone est alors financé sur le budget de la section Affaires civiles.

Toutes ces procédures prennent au minimum deux jours, et parfois des semaines. Force est de constater qu'à chacune de ces étapes présentées ci-dessus, des blocages et des problèmes peuvent surgir. Certaines missions sont en effet reportées plusieurs fois, en fonction de la disponibilité des hélicoptères et des escortes, ou des conditions d'accès de la zone. Les conditions météorologiques sont aussi déterminantes pour les possibilités de vol et d'atterrissage. La mission pour Ngungu prévue à l'été 2013, censée prévenir les populations du départ de la MONUSCO en raison du renforcement de la Brigade d'Intervention contre le M23, a été reportée des dizaines de fois. Elle devait en effet se greffer sur un des allers-retours aéroportés démenageant les équipements de la base, car aucun autre moyen de transport n'était disponible. Alors que la base était déjà presque entièrement démantelée, l'équipe n'avait pas encore trouvé la possibilité logistique de se rendre sur place pour cette discussion avec la population, qui dans tous les cas était censée être bâclée en maximum 2 heures – durée maximale pour le maintien de l'hélicoptère sur place.

Dans le cas de Remeka et Katoyi, les villages dont parvenaient des rumeurs de nettoyage ethnique n'apparaissaient pas même sur les cartes à disposition des Nations Unies. L'équipe qui a initialement tenté de s'y rendre a dû s'y prendre à deux reprises pour localiser les lieux dans la forêt du Masisi. Lors du premier déplacement, le pilote de l'hélicoptère confiait ne pas savoir où se rendre à l'équipe de civils, leur demandant s'ils savaient « par hasard, à quoi ressemblent les lieux depuis le ciel », pour le prévenir en cours de vol¹⁷. L'hélicoptère s'est ainsi posé deux fois, au hasard dans des villages pour demander le chemin vers Remeka et Katoyi. Une fois la mission arrivant effectivement dans les villages, un maximum d'une heure à terre était fixé dans chaque lieu.

Si tout cela est communément perçu comme étant préférable à l'absence totale de visites et de déploiement des *peacekeepers*, les contraintes logistiques rendent les déplacements de la MONUSCO difficiles, et la couverture du terrain est loin d'être idéale. Or, de tels défis logistiques et opérationnels détournent l'attention des personnels de la Mission des enjeux de protection des civils. Ils concentrent l'énergie et le temps des membres de la Mission, et en soi, sont des obstacles à une bonne mise en œuvre du mandat de protection. Le personnel est ainsi pris à se démener avec les différentes contraintes organisationnelles pour entreprendre son action de protection, perdant de vue le sens de ses démarches.

b) Les revers de la vision multidimensionnelle de la protection des civils et les lenteurs de la coordination

Les contraintes logistiques intrinsèques à la Mission sont par ailleurs poussées à leur paroxysme en raison de la nature multidimensionnelle et holistique du concept de protection des civils dans le maintien de la paix onusien. En effet, le fait que le mandat de protection mobilise tant de composantes, de sections et de talents au sein de la Mission, et requiert par

¹⁷ JPT déployé à Remeka et Katoyi, 24-26 juin 2012.

ailleurs l'implication d'acteurs extérieurs dans son exécution, alourdit encore davantage les défis logistiques et organisationnels qui en influencent la pratique.

En un sens, l'ONU est en avance sur beaucoup d'organisations et d'Etats, dans sa capacité à fusionner et allier les différents aspects, besoins et expertises dans tous les domaines de la construction de paix – et dans la mise sur place de structures adéquates. Au sein des opérations intégrées, les « méga-mandats » du Conseil de sécurité, et particulièrement celui de la MONUSCO listant pas moins d'une quarantaine de tâches, obligent à l'exhaustivité dans l'action. Des domaines si différents tels que les opérations militaires, le renforcement des structures étatiques, le soutien à la société civile, la restructuration et la formation de la police et de la justice, les investigations de droits de l'homme et la lutte contre l'impunité, le déminage et le désarmement et la réintégration, sont mis en commun sous le même parapluie que constitue l'opération de maintien de la paix.

La coordination y est alors déterminante et essentielle, et les mécanismes de coordination se sont multipliés pour répondre à ce besoin. La création de sections telles que le JOC ou le JMAC, réunissant dans une même unité des militaires et des civils pour la mise en commun des informations, du renseignement et de l'analyse, en témoigne. Les réunions régulières des SMT, où toutes les sections et la Brigade sont réunies, de l'IASMT et du SMGP incluant la Mission et les agences humanitaires, ou du Cluster Protection composé tant de la Mission que de toutes les ONG et agences travaillant dans le domaine de la protection, en est un autre signe. Les revers de cette sacralisation de la coordination sont cependant nombreux, et contribuent également à la force d'inertie de la Mission de paix lorsqu'il s'agit d'être efficace et réactif pour protéger les civils.

L'implication de tant d'acteurs dans la mise en œuvre de la protection des civils par les Nations unies entame souvent l'efficacité des *peacekeepers* à prévenir ou réagir à des incidents sécuritaires touchant la population. Le risque de dispersion est ainsi important du fait de la multiplicité des acteurs impliqués dans la protection des civils et de la diversité des priorités énoncées dans le mandat de la MONUSCO, parfois en concurrence avec la protection.

Les différentes priorités au sein de la Mission

La fragmentation de la Mission elle-même apparaît comme immensément problématique, lorsque chaque section souhaite remplir son rôle dans le mandat de protection des civils mais prend des directions différentes pour y contribuer. L'une se bat pour la promotion des droits de l'homme, l'investigation sur les crimes de guerre et la lutte contre l'impunité ; une autre travaille au renforcement des capacités de l'Etat et agit main dans la main avec des autorités parfois impliquées dans des violations de droits de l'homme ; une autre se penche sur la reconstruction du lien social au sein de la société civile ; une autre encore réhabilite d'anciens enfants soldats menaçant autrefois les villageois de la zone où ils sont réimplantés... La mise en concurrence des quarante tâches énoncées par le mandat de la

MONUSCO dans les résolutions du Conseil de sécurité agit comme une force d'inertie, de blocage, et de contre-productivité pour la bonne exécution de la protection des populations.

Prenons ainsi le cas du M23 au Nord Kivu. Lors de l'émergence de ce groupe armé au printemps 2012, et de la recrudescence des allégations de violations de droits de l'homme en cours dans les zones qu'il s'est mis à contrôler notamment dans le Rutshuru au Nord Kivu, les différentes sections répondant à différentes priorités sont entrées en friction pour le même objectif de protection des civils. Les autorités politiques de la Mission ont privilégié une approche visant à stigmatiser le M23 et à ne pas le reconnaître, l'ignorant comme interlocuteur afin de ne lui conférer aucune légitimité et se rapprochant du gouvernement congolais dans sa position contre les rebelles. La section des droits de l'homme, quant à elle, souhaitait enquêter dans le Rutshuru sur les violations en cours, mais s'est confrontée à l'interdiction pour les personnels de la Mission de se rendre dans les zones contrôlées par le M23. La section de protection de l'enfant cherchait quant à elle à éviter le recrutement d'enfants soldats par le groupe armé et à faire sortir les enfants associés de ses rangs, plus favorable, donc, à un dialogue ou *a minima* une interaction avec le M23 pour ces fins. En est ressorti une lecture peu aisée de la position de la MONUSCO vis-à-vis de ces nouvelles menaces à la sécurité de la population, et une protection bien limitée des habitants du Rutshuru, où les équipes ne se rendaient plus à la fin 2012.

Le nombre d'entités impliquées dans le mandat de protection des civils peut par ailleurs conduire à des carences dans la division des tâches, le partage d'information et l'efficacité de chacun. Une remarque du Commandant de la Brigade d'Intervention en juillet 2013, s'interrogeant sur la disponibilité de contacts dans le Rutshuru et exprimant sa surprise en découvrant la présence des CLA dans les bases, est ainsi éloquente. La section des Affaires civiles avait en effet passé les deux semaines précédentes à expliquer aux 1200 soldats tanzaniens de la Brigade l'importance de coopérer avec CAS et le rôle des CLA.

La multiplicité des acteurs ayant voix au chapitre pour la protection

En impliquant tous les humanitaires, incluant des dizaines d'ONG locales et internationales, les agences comme OCHA, UNMACC pour les mines, UNICEF pour les enfants, ou le HCR pour les réfugiés et le PNUD, le processus de protection des civils est devenu large, parfois trop large et trop exhaustif pour être efficient. Tout le monde fait de la protection, sans que cela ne soit forcément à l'avantage des populations. Le phénomène de dispersion des efforts, de l'énergie, du temps et des moyens matériels dans la protection des civils est en effet marquant. Les efforts sont multipliés dans des directions différentes, rendant la stricte tâche de sécurisation physique et militaire des civils des plus compliquées.

Le problème sous-jacent à une telle dispersion réside sans nul doute dans la largeur de la définition de la protection des civils telle qu'elle a été promue par les Nations unies. Comme il a été présenté dans le premier chapitre, la protection des civils a été conceptualisée comme incluant tant la sécurité physique immédiate que le processus politique voué à

protéger les civils sur le long terme, et l'instauration d'un « environnement protecteur ». « On a tout mis dans la protection des civils, jusqu'à l'« *environment building* », rappelle Baptiste Martin¹⁸. Ainsi, dans le système onusien, chaque département, chaque agence a eu intérêt à se voir attribuer un paragraphe « PoC » et à s'investir dans le domaine. La permanence d'une telle culture au sein des Nations unies, où chacun veut avoir voix au chapitre, conduit inévitablement à une certaine paralysie. Déplorant ainsi le fait d'avoir vidé de son sens la « protection des civils », qui devrait réellement être comprise comme la sécurité face aux menaces physiques imminentes¹⁹, de nombreux interlocuteurs ont ainsi pointé le fait qu'« à force de tout mettre dans la protection des civils, ça ne veut plus rien dire »²⁰. En formation, on sensibilise ainsi les Casques bleus au droit humanitaire, à la protection de l'enfant, au DDR, à l'importance de l'accès humanitaire, « mais on doit juste leur dire une chose, c'est de faire leur boulot. Etre clair et concret : protéger les gens physiquement. Mais comme c'est là-dedans qu'on est nul, on y a mis tout le reste et on peut toujours dire qu'on fait de la RSS [réforme du secteur de la sécurité, ndla] et des élections pour dire qu'on fait de la PoC »²¹. Dans une certaine mesure, le fait d'avoir tant sous le parapluie de protection sclérose les Nations unies dans leur action de protection, et distrait du réel enjeu de fond : la protection physique face aux attaques contre les civils.

De fait, la coordination avec les humanitaires, qui ne sont pas non plus immuns de tout blocage ou inefficience, peut avoir un impact sur le bon déroulement des opérations de protection de la MONUSCO qui travaille avec ces derniers. Ainsi, après les combats à Kitchanga entre les FARDC et les APCLS en mars 2013, les humanitaires étaient censés prendre la responsabilité de la préparation d'un nouveau « plan de contingence » pour la zone. Or, la réactivité du HCR représentant le Cluster Protection a été hautement critiquable. A la fin du mois de mars, le HCR a failli à présenter le projet de plan de contingence, prétextant « ne pas avoir eu le temps » et avoir « besoin de plus de consultation avec la Brigade, les humanitaires... », en réponse au retard²². D'innombrables versions de « *drafts* » ont alors dû être circulées, des réunions de préparation (l'une entre humanitaires, l'une avec la Brigade) réorganisées, prenant encore des semaines avant qu'un plan concret ne soit défini pour améliorer la situation à Kitchanga.

Les humanitaires, souhaitant influencer la pratique de protection de la MONUSCO, ont de même contribué à ralentir certaines innovations. Leur responsabilité est ainsi patente dans la tournure qu'ont pris les débats sur la Brigade d'Intervention. Alors qu'émergeaient quelques velléités de voir les Casques bleus plus efficaces dans les offensives contre les groupes armés menaçant les civils, cette évolution potentielle du maintien de la paix a été

¹⁸ Entretien avec Baptiste Martin, Kinshasa, novembre 2011.

¹⁹ La Russie et la Chine ont notamment défendu cette approche visant à limiter la protection des civils à la simple sécurité physique.

²⁰ Entretien avec Alexandra Novosseloff, 22 avril 2011, Paris.

²¹ Entretien avec un responsable à DPKO, février 2014.

²² Réunion du SMGP, Goma, 28 mars 2013.

entamée par le fait que d'autres acteurs onusiens, à la sensibilité plus humanitaire, ont plaidé pour davantage de précautions. Alors que la FIB commençait à peine ses opérations, les humanitaires ont multipliés sur la façon d'éviter les dommages collatéraux, les mécanismes de suivi pour compter les morts, le respect du droit humanitaire dans les opérations, etc. « Ce n'est pourtant pas comme si on était ISAF avec ses milliers de civils tués par mois ; je ne suis pas sûr qu'on ait tué une seule personne. Ils prennent le problème dans l'autre sens et c'est contre productif. Nous étions à peine au début pour motiver les Casques bleus – déjà très prudents et réticents – sur l'intervention pour la protection, et tous ces débats vont encore les en dissuader... », déplore un représentant de DPKO en mars 2014.

La coopération avec les Forces Armées de la RDC, les FARDC, contribue également à certaines pertes d'efficacité et de capacités en matière de protection des civils. Des officiers de l'Etat-major de la MONUSCO ont ainsi exprimé les défis en matière du secret des opérations, redoutant que lorsque les FARDC sont au courant, les fuites d'information vers les forces négatives sont systématiques. « Le processus est tellement lourd que beaucoup de gens sont au courant... et les groupes armés sont donc prévenus, et partis quand on arrive. Il y a certains personnels congolais au sein de la MONUSCO, ou des FARDC qui ne sont pas toujours fiables », confie ainsi un membre de l'Etat-major de la Mission en 2011²³.

Outre les limitations matérielles et logistiques de la MONUSCO, et les défauts de la coordination, la Mission voit également sa marge de manœuvre réduite dans son entreprise de protection des civils, du fait du poids de l'organisation. L'encadrement bureaucratique, les règles administratives, les procédures systémiques et l'inclusion de toute une machine internationale dans les tâches de protection conduisent inévitablement à certains revers dans la mise en œuvre du mandat.

3) La complexité des procédures encadrant les actions de protection des civils

Les règles bureaucratiques, qu'elles soient onusiennes ou propres aux contingents, constituent par ailleurs une autre contrainte minant la réactivité et la marge de manœuvre des *peacekeepers* pour intervenir et protéger les civils efficacement.

a) Les procédures onusiennes

Les systèmes d'autorisation de chaque mouvement ou chaque action sont par exemple d'une lourdeur empêchant souvent la réactivité des *peacekeepers* pour la protection. Le lexique inventé par la Mission pour décliner les différentes phases de validation d'un

²³ Entretien à Kinshasa, octobre 2011.

document ou d'une action dans le système est vertigineux, ceux-ci devant passer par les différents statuts « *approved* », « *cleared* », « *validated* », « *accepted* », ou « *authorized* » par divers agents. Le besoin de « MOP » ou « *security clearance* », prenant souvent 48 heures pour être accordées aux personnels, contribue aux délais nécessaires aux sections civiles pour agir à la suite d'alertes ou d'allégation de violations de droits de l'homme. Un officier au sein du commandement de la MONUSCO confiait ainsi d'innombrables exemples d'opérations ratées du fait de la nature procédurière de la Mission²⁴. Parmi ces exemples, l'on peut citer le cas des vellétés du personnel de la section « Movcon », réclamant aux officiers de la MONUSCO un MOP pour embarquer sur un avion censés les déposer pour des opérations militaires. Les représentants de la composante militaire n'ayant normalement pas besoin de MOP pour voyager, les réflexes de Movcon, se concentrant sur des procédures connues et habituelles et empêchant de fait le déploiement de ces militaires en les retardant 50 minutes, ont entraîné de fait l'annulation de l'opération. L'anecdote est représentative de cet attachement des travailleurs onusiens aux procédures et aux règles, au point d'annihiler toute efficacité de la Mission et d'empêcher la mise en application même du mandat.

Par ailleurs, des règles telles que la limitation administrative du nombre de jours qu'un personnel de la MONUSCO est autorisé à passer en dehors de son lieu d'affectation habituelle, comme dans une base militaire sur le terrain pour un JPT, peut ainsi complexifier la disponibilité et la rotation des équipes prêtes à être déployées en urgence. Un même officier de protection ou officier des droits de l'homme ne peut ainsi voyager que 5 jours par mois – tant pour des raisons administratives que budgétaires, ces jours étant payés plus substantiellement. « Cela signifie que tu ne peux pas faire une enquête de droits de l'homme en plus, si les équipes ont dépassé le quota de jour de déploiement sur le terrain pour un JPT », explique Sophie Arena de UNJHRO déplorant l'épuisement des ressources de sa section²⁵.

b) Les procédures propres aux contingents

Les contingents ne manquent pas non plus de règles, souvent fixées selon les nationalités des compagnies. Les règles d'engagement sont certes assez larges et flexibles pour assurer une bonne mise en œuvre de la protection des civils par les soldats déployés, et offrent toute la latitude possible en usant de « tous les moyens nécessaires ». L'application de ces règles d'engagement n'est cependant pas toujours cohérente selon les contingents, et fait l'objet d'une marge d'interprétation importante. La valeur des RoE onusiennes réside ainsi dans le fait que pour tout officier prêt à tout pour protéger les civils, une interprétation extensive et proactive peut être acceptée, jusqu'à inclure l'utilisation de la force létale contre ceux qui menacent les populations. En revanche, si cela est érigé en « possible » légalement prévu et accepté, les interventions ne sont pas érigées de façon obligatoire et systématique. Les règles d'engagement délimitent le cadre d'action légal défini par les Nations unies pour

²⁴ Entretien avec l'aide de camp du Commandant en second de la MONUSCO, 25 mars 2015.

²⁵ Entretien avec Sophie Arena, Kinshasa, 2011

la Mission, mais au sein du pan de possibles actions qu'elles prévoient, les appréciations au cas par cas par les contingents prévalent. Les règles d'engagement en matière de protection ne sont ainsi pas prescriptives, mais descriptives : elles définissent des possibles et des limites, mais n'obligent pas à un comportement précis selon les cas de figure. Elles prescrivent le seuil maximal, mais non le seuil minimal de l'action à entreprendre. Certes, elles ne bloquent plus, désormais, l'action des *peacekeepers* pour protéger les civils. Cependant, aucune ROE ne pose que les Casques bleus doivent sortir de leur base quand ils entendent des villageois crier ou donner l'alerte dans le village voisin. Les ROE stipulent seulement que les soldats sont « autorisés à utiliser la force, allant jusqu'à et incluant la force létale, (...) pour protéger les civils sous menace imminente de violence physique » et « prévenir ou mettre un terme à la commission d'un crime particulièrement sérieux qui implique une menace grave à la vie ou une menace d'atteinte corporelle sérieuse ».

Dans ce contexte, l'existence de règles internes à chaque contingent peut mettre en cause la systématisation et la priorisation des actions de protection. Les Sud-Africains de la base de Mpati expliquaient ainsi ne pas avoir l'autorisation de sortir de leur base après 18h, pour déroger à la pression des officiers de droits de l'homme leur demandant de réagir aux cris et appels au secours des villageois voisins pillés par un groupe armé²⁶. Les « *caveats* » des différents contingents, limitant l'engagement possible des troupes ou des équipements militaires, ont ainsi été largement commentés comme étant l'un des obstacles principaux à l'efficacité des Casques bleus²⁷. Ils peuvent consister à refuser le déploiement des hélicoptères et des militaires dans certaines zones ou à certaines heures, sous certaines conditions (la connaissance du milieu, la disponibilité d'un équipement, etc.). Au début de la MONUC, l'Uruguay et le Maroc avait par exemple signé avec les Nations unies des *Memorandum of Understanding* (MOU) empêchant leurs troupes de participer aux aspects les plus robustes du mandat de la MONUC, et à toutes les provisions liées au chapitre VII et à l'usage de la Force²⁸. Souvent, la capacité de réaction rapide en est largement réduite, comme à Mpati, où les Sud-Africains sont finalement sortis après des appels au Commandement de la Force dans la capitale provinciale – et seulement une fois le pillage terminé. Les rapports des Nations unies eux-mêmes, comme celui d'OIOS sur l'usage de la force pour la protection

²⁶ Témoignage d'un officier de droits de l'homme, UNJHRO/MONUSCO, 2012.

²⁷ Victoria Holt et alii, « Protecting civilians in the context of UN operations : successes, setbacks and remaining challenges », étude conjointe indépendante OCHA/DPKO, novembre 2009, p. 219. « *All too often, the unexpected invocation of 'national' caveats can interfere with command and control of missions in the field, a hazard when violence escalates and peacekeepers face challenges* ».

Alison Giffen, *Addressing the doctrinal deficit: developing guidance to prevent and respond to widespread or systematic attacks against civilians*, Washington DC: Henry L. Stimson Center, 2010, p. 30. « *Participants highlighted the following liabilities: (...) the enduring problem of caveats imposed by troop contributing countries that may limit their ability to take robust action in the face of threats to civilians* ».

²⁸ Victoria K. Holt, Tobias C. Berkman, « Protecting Civilians on the ground: MONUC and the Democratic Republic Of Congo » in *The Impossible Mandate? Military Preparedness, The Responsibility To Protect And Modern Peace Operations*, Stimson Center, septembre 2006.

Namie Di Razza, « *La protection des civils par les opérations de maintien de la paix de l'ONU* », Thèse IEP de Paris, 2015

des civils, font état du temps perdu lorsque les contingents appellent leur capitale pour confirmer leur autorisation à engager la force ou à agir face à une menace sur les civils²⁹.

Les mécanismes de prise de décision et de transfert d'ordres ont aussi été des facteurs de lenteur dans la mise en œuvre de la protection. Le Commandement de la Force, basé pendant longtemps à Kinshasa, était ainsi à plus de 1500 km des contingents de différentes nationalités basés dans les provinces. A plusieurs reprises, cette distance entre l'Etat-major et les brigades a été pointée comme minant considérablement le temps de réaction des Casques bleus. Déjà en 2004, la Mission avait été restructurée pour mettre en place un Quartier Général de l'Est qui aurait le contrôle opérationnel des opérations dans les Kivus et en Ituri. Le Général Cammaert avait alors pu jouir d'une plus grande marge de manœuvre, et par conséquent d'une plus grande réactivité face aux groupes armés menaçant les civils. Le début de la MONUSCO avait cependant vu cette autonomie de l'Est remise en cause, avec un passage stratégique à une approche fondée sur la stabilisation, le renforcement des capacités de l'Etat, et donc Kinshasa. L'écart s'était alors creusé et le temps de réactivité pour agir suite à des alertes de protection s'en est trouvé accru. C'est pourquoi en 2013 à nouveau, le nouveau Représentant spécial du Secrétaire Général Martin Kobler et le nouveau Commandant de la Force Dos Santos, arrivés avec un mandat révisé pour la MONUSCO, décidèrent de faire basculer le centre de décision dans les régions où auraient lieu les opérations, à l'Est. Martin Kobler a ainsi adopté un agenda de visites incessantes dans les provinces de l'Est, ne laissant jamais passer un mois sans s'y rendre. De son côté, le Général Dos Santos a installé ses bureaux et son Etat-major à Goma pour être au cœur des opérations. La riposte immédiate de la MONUSCO qui a suivi les mouvements du M23 à l'été 2013, lorsque les Casques bleus ont ouvert le feu contre le groupe armé et se sont engagés dans les combats, est une conséquence directe de cet engagement sur le terrain. Le Commandant de la Force, ayant été présent lors de cet événement dans les tranchées, et visé par des tirs des rebelles au lieu-dit des Trois Tours près de Goma, a immédiatement pris la décision de répliquer par la force³⁰.

Il existe donc des contraintes irréductibles pesant sur la protection des civils, des contraintes inhérentes à la nature même de l'organisation : les ressources des Missions onusiennes sont limitées, leur logistique contraignante, et les procédures qui leur sont attachées et affectent les programmes bureaucratisés peuvent sembler complexes et restrictives. Outre ces limites objectives propres à la bureaucratie – inconvénients inévitables pour profiter des avantages de l'institutionnalisation de la protection des civils -, la protection pâtit également des pathologies de l'organisation. La bureaucratie onusienne peut en effet

²⁹ OIOS, *Evaluation of the implementation and results of protection of civilians mandates in United Nations peacekeeping operations*, A/68/787, 7 mars 2014.

³⁰ Témoignage de Sylvain Liechti, photographe de la MONUSCO, 2013.

Namie Di Razza, « *La protection des civils par les opérations de maintien de la paix de l'ONU* », Thèse IEP de Paris, 2015

présenter des imperfections et des dysfonctionnements qui affectent de façon indirecte les actions de protection des Nations unies.

B - Les pathologies administratives et procédurales de l'organisation : le poids de la machine onusienne sur la protection des civils

1) Les effets du règne des procédures : la force d'inertie de la Mission face à l'inconnu

On l'a vu, l'existence des procédures organisationnelles au sein des Missions de l'ONU peut assurer une mise en œuvre minimale des actions de protection des civils, mais peut aussi miner la réactivité et la marge de manœuvre des *peacekeepers* pour protéger efficacement. Les lenteurs institutionnelles dans la mise en œuvre du mandat de protection sont ainsi largement le fait des rouages irréductibles de la bureaucratie onusienne.

L'on pourrait alors être conduit à penser que limiter de telles procédures, voire les supprimer, faciliterait l'action des personnels des Missions pour protéger les civils. Or, paradoxalement, lorsque ces procédures sont limitées et ne couvrent pas tout le spectre des activités de protection, ou lorsqu'il y a une totale absence de procédures prévues dans un cas de figure précis se présentant aux *peacekeepers*, de réels blocages émergent face aux urgences liées à des cas de protection. C'est là une pathologie de la bureaucratie onusienne. Les Nations unies ne pouvant effectivement travailler sans procédures (bien que celles-ci soient la cause de certaines lenteurs), l'absence de procédures établies place inévitablement l'organisation dans une sorte de torpeur organisationnelle, où les personnels recherchent désespérément des standards d'action à suivre, des « SOP », des règles, des autorisations et des écrits avant d'entreprendre quoique ce soit, notamment face à ce qui ne leur est pas familier. Ainsi, la Mission s'est retrouvée dans bien des cas inconséquente dans ses réponses et sa réactivité face à des besoins de protection des civils, pour cause de procédures inexistantes, inidentifiables ou en cours de définition.

A cela s'ajoute le manque criant de mémoire institutionnelle au sein de la Mission – et donc la méconnaissance des procédures ou des bonnes pratiques, notamment lors d'événements rares comme la prise de contrôle d'une capitale provinciale par des rebelles, ou le déploiement d'une Brigade spéciale plus robuste pour sécuriser les populations. En effet, si les soldats sont déployés selon un plan de rotation tous les six mois, les civils de la Mission ne perpétuent pas non plus de façon consistante la connaissance de toutes les ressources de la MONUSCO. Face à des situations exceptionnelles, le personnel se retrouve bien souvent démuni, à la recherche d'orientations et de directives, à la recherche d'un mot d'ordre soulageant sa conscience d'exécuteur des Nations Unies. Beaucoup de temps est ainsi perdu à retrouver ces directives, ou à créer de nouvelles procédures pour se protéger derrière la machine onusienne.

Le défaut de sens d'initiative dans des situations exceptionnelles est ainsi le prix à payer de la bureaucratisation et de l'institutionnalisation de la protection des civils, qui a

supplanté le modèle d'action spontanée et dépendant des manœuvres individuelles de protection.

a) L'exemple des enfants soldats emprisonnés à Goma en 2012

Il a déjà été évoqué dans le chapitre précédent l'exemple des enfants soldats qui ont été découverts dans une prison congolaise, à Goma, et de la longue action conjointe de la section Droits de l'homme et de la Section Protection de l'Enfant pour les faire libérer et transférer au Rwanda. Un regard plus détaillé sur cet événement révèle, malgré le succès final de l'entreprise de protection voyant les enfants transférés, les lourdeurs et les lenteurs qui ont marqué l'opération, du fait des incertitudes et des inconnues paralysant le système onusien.

La section Désarmement, Démobilisation et Réintégration (DDR) a tout d'abord mis en péril le sort de ces enfants, en convoquant les médias et en publicisant à outrance les transferts opérés par la MONUSCO vers le Rwanda de combattants rwandais ayant été faits prisonniers dans les Kivus. Ce faux-pas médiatique a entraîné le raidissement du Rwanda, qui a arrêté tout transfert et refusé d'accueillir tout nouveau « prétendu » prisonnier rwandais. En effet, tant que de tels mouvements étaient officieux, Kigali avait accepté cette collaboration avec la Mission des Nations Unies et la section DDR, mais ne pouvait accepter que publiquement, dans les médias, le Rwanda reconnaisse l'existence de combattants rwandais dans les Kivus. Ainsi, l'une des conséquences de cet *imbroglio* a été le blocage de la libération des enfants soldats rwandais présents dans les prisons de Goma. Alors que les autorités provinciales congolaises étaient prêtes à les relâcher pour le transfert usuel vers le Rwanda, le refus de Kigali a placé la MONUSCO dans une inertie frappante, le personnel ne sachant que faire, ni à quelle structure confier ces enfants. C'est finalement par l'engagement volontaire d'un officier des droits de l'homme et de la coordinatrice de la section de la Protection de l'Enfant que la situation a été débloquée.

b) L'exemple de la mort de Mayele en prison

Un des autres exemples que l'on peut évoquer est la mort de Mayele, l'un des commanditaires présumés des viols de Luvungi en 2010, qui avait été livré par Cheka à la MONUSCO. De par l'importance de Mayele dans l'optique d'un processus judiciaire et de poursuites devant condamner les responsables de ces atrocités contre les civils, et du fait de son statut – chef de guerre détenu, et donc hors de combat et devant être protégé –, la MONUSCO aurait dû s'assurer de la bonne protection de Mayele, et de son transfert effectif à un système de justice. Or, la mort de Mayele en prison met en cause l'efficacité de la MONUSCO et son engagement à tout faire pour permettre aux victimes d'accéder à la justice. En effet, du fait de sa condition physique, Mayele ne pouvait rester en prison et nécessitait un transfert urgent à l'hôpital pour des soins. La lenteur de la MONUSCO pour autoriser et organiser ce transfert a été critique, aboutissant à la mort d'un des plus grands criminels de guerre de l'Est du Congo, avant qu'un procès ne soit possible.

Ces lenteurs ont été largement dues aux incertitudes de la composante civile et à des problèmes de coordination entre la section Etat de droit, la section Droits de l'Homme et la section d'Appui à l'Administration Pénitentiaire. Les autorités congolaises avaient en effet partagé avec la MONUSCO leur incapacité à traiter Mayele ou à le transporter et le garder à l'hôpital, faute de véhicules et d'essence. Selon les témoignages, les équipes au sein des sections concernées n'avaient pas connaissance des procédures dans de tels cas, et se sont longuement interrogées sur le rôle de chaque section, la procédure à suivre, le choix du budget sur lequel il fallait financer ce transfert, la nécessité d'impliquer les FARDC ou non, etc. C'est ainsi que le manque de procédures bien définies – ou bien connues – a engendré tant d'hésitation et d'inertie du côté de la MONUSCO, cherchant pendant des jours comment agir, et selon quelles règles administratives, lorsque tous les moyens matériels étaient disponibles. Mayele mourut en prison, sans avoir pu témoigner dans un procès.

c) L'exemple de l'absence de couverture du Rutshuru par la MONUSCO

D'autres exemples illustrent la force d'inertie régnant au sein de la MONUSCO face à des réelles préoccupations de protection, en raison de l'existence de règles tacites, d'imprécisions, du sentiment diffus au sein des personnels sur le terrain qu'il est interdit d'agir.

Alors que les rebelles du M23 occupaient en 2012 le Rutshuru, l'un des territoires du Nord Kivu, il a été officieusement interdit pendant des mois aux équipes civiles de la MONUSCO (ou du moins cela a été perçu comme tel par celles-ci) de se rendre dans cette zone. Il était ainsi impossible d'y conduire des investigations de droits de l'homme ou des visites d'équipes de protection conjointes, malgré les nombreuses allégations de violations de droits de l'homme commises par le M23 dans tout le territoire. Le Rutshuru a ainsi constitué pour la MONUSCO une tacite zone interdite, ou « *no-go zone* ». Cette interdiction a été officieuse, malgré l'implantation (préexistante à la prise de contrôle du M23) de bases de Casques bleus dans la zone. Des bases étaient notamment présentes dans certaines grandes villes de l'axe Sud-Nord du Rutshuru, telles que Rugari, à une trentaine de kilomètres de Goma, ainsi que Katala, Rutshuru, Nyamilima et Ishasha. A partir du moment où le M23 a conquis toutes ces zones, les Casques bleus de ces COB et TOB sont certes restés présents dans le territoire, patrouillant parfois, collectant quelques informations. Cela étant, en dehors des CLA déployés dans ces bases militaires des Casques bleus, les équipes de droits de l'homme, des affaires civiles, du soutien à la justice ou de la protection de l'enfant basées à Goma se sont retrouvées dans l'impossibilité de travailler dans une des régions les plus touchées par les menaces sur les civils. Se contentant de recevoir les quelques rapports sporadiques des CLA ou des contacts locaux sur les exécutions sommaires, les formes de taxation illégales de la population, les mutilations et actes de terreur à l'encontre des civils, et le recrutement d'enfants soldats, la composante civile n'a ainsi pas pu organiser de JPT ou d'investigations dans la zone pendant des mois. « On ne savait pas quoi faire pour la protection des civils dans le Rutshuru, personne n'y allait », confie un officier des droits de

l'homme à Goma. Tout contact avec les représentants du M23 était de même prohibé au sein de la Mission, annihilant tout un levier d'influence auprès de ce groupe armé. Alors que des contacts étaient officieusement tenus avec des chefs de milice comme Cheka, Janvier ou Erasto au Nord Kivu, et que le personnel de la MONUSCO pouvait souvent profiter de telles interactions pour promouvoir le respect du droit humanitaire et la sortie des enfants soldats des groupes armés, aucun contact n'était autorisé avec le M23. Le levier perdu aurait certainement pu avoir un impact minimal sur la sécurité des civils, lorsqu'on sait que le M23 multipliait les propositions et les engagements rhétoriques à respecter les droits de l'homme et à protéger les civils en coopération avec la MONUSCO. Certains communiqués du M23, cherchant clairement à légitimer le groupe rebelle et à le poser comme un acteur plus raisonnable que les forces de Kabila elles-mêmes, insistaient en effet sur la défense de la population. Pendant la prise de Goma, le M23 est demeuré vigilant à préserver son image et ne pas être pris à parti avec la MONUSCO. Les rebelles ont passé plusieurs coups de fil et envoyé des messages à la Mission de l'ONU, lui demandant d'arrêter de bombarder les lignes et de leur causer des pertes, et de « rester neutre conformément à son mandat ». En se posant comme libérateurs et protecteurs des civils, le groupe a ainsi cherché à préserver un futur espace de négociation internationale et à se poser comme acteur légitime pouvant collaborer avec l'ONU. Critiquant la résolution 2098, le M23 rappelait ainsi dans un communiqué : « La Résolution évoque des graves violations des Droits humains par le M23 sans en fournir la moindre preuve ; alors que les Nations Unies n'ont jamais accepté de mettre en place une Commission d'enquête libre et indépendante pour confirmer ou infirmer lesdites allégations. Et ce, en dépit de multiples insistances du M23 », et « le rapport qualifie le M23 de « Force négative », sans pour autant étayer le moindre fait pouvant démontrer la justesse de cette incrimination, contrairement aux FARDC qui commettent des exactions et des crimes de toutes sortes, tels que démontré par les différents rapports de l'ONU et d'autres organisations »³¹. Travailler avec le M23 aurait par conséquent certainement pu contribuer à une meilleure protection des civils dans le Rutshuru, en usant de l'intérêt du groupe rebelle à apparaître comme une force respectueuse des droits de l'homme³².

Or, si un rapport public a bien été diffusé sur les exactions du M23 et des FARDC à la suite de la prise de Goma et de l'évacuation des Nations Unies, les directives n'en furent pas moins floues et frileuses après cette publication. Les CLA eux-mêmes se sont vus menacer, et toutes les personnes donnant des informations à la MONUSCO dans le Rutshuru, ou tout M23 se rendant à la MONUSCO pour être démobilisé était gravement menacé, sans qu'aucune protection spécifique n'ait pu être mise en place par la Mission pour ces personnes³³. Ne tenant plus face à ce flou procédural, l'équipe de UNJHRO a partagé ses inquiétudes de façon plus systématique avec le *leadership* en 2013, faisant état du besoin

³¹ Communiqué de presse du M23, « Quelques contradictions constatées par le M23 dans les rapports et résolutions de l'ONU », mars 2013.

³² Geneva Academy of International Humanitarian Law and Human Rights, « Rules of engagement : protecting civilians through dialogue with armed non-state actors », octobre 2011.

³³ Des cas de mutilation ont été rapportés (mutilation de bouches par exemple) à la section Affaires civiles par les CLA.

criant de se déplacer dans le Rutshuru et de couvrir cette énorme zone où les abus à l'encontre des civils étaient quotidiens. Le Bureau du Représentant Spécial du Secrétaire Général et chef de la MONUSCO Roger Meece a alors émis des instructions clarifiées à UNJHRO, sommant officiellement l'équipe de ne pas se rendre dans le Rutshuru.

d) La prise de Goma et l'évacuation de la MONUSCO

A l'occasion des événements qui ont amené en novembre 2012 à la prise de Goma, au Nord Kivu, la force d'inertie au sein de la MONUSCO a été encore une fois prégnante, en partie du fait des blocages bureaucratiques et d'un certain flou autour des procédures à mobiliser dans de tels cas.

Le samedi 17 novembre 2012 à 7h45, le M23 prend Kibumba, considéré comme la dernière ligne de défense des FARDC avant la ligne de la MONUSCO vers Goma. La veille, lors d'une réunion interne d'urgence, la MONUSCO établit que le plan de contingence serait activé en cas de prise de Kibumba. Alors que les affrontements entre les FARDC et les rebelles ont lieu dans la zone de Kibumba et que des mouvements de population en direction de Goma sont rapportés, la MONUSCO commence à restreindre les mouvements sur l'axe Goma-Rutshuru, puis dans l'après-midi appelle tout le personnel à se rassembler dans les points de concentration. Les membres de la Mission, des agences humanitaires, des ONG, mais aussi d'EUPOL et d'EUSEC resteront trois jours et trois nuits dans la base militaire avant d'être évacués³⁴.

Les hésitations entre évacuation et travail régulier, et la mise en danger des personnels

Pendant ces trois jours de concentration, le personnel est chaque matin renvoyé à son domicile, et aussitôt rappelé à la concentration par des messages radio d'urgence – preuve d'une lecture approximative de la situation et des hésitations de la hiérarchie de la Mission dans ses décisions sécuritaires³⁵. La MONUSCO expose ainsi son personnel aux violences en cours dans la ville, alors que la Garde Républicaine s'en prend aux individus qu'elle prend pour des Rwandais ou des complices du M23. Ces décisions inconséquentes conduisent à plusieurs incidents dans un environnement marqué par de grandes tensions. Un CLA est agressé par la Garde Républicaine pendant un de ces déplacements entre la MONUSCO et son domicile. De même, beaucoup n'ont pas pu rallier la base pour être évacués le troisième jour des combats lors de la prise de la capitale, car ils avaient été envoyés en mission dans la ville reprendre leur travail régulier. Les hésitations liées à ces déplacements entre la base et

³⁴ Une partie des humanitaires et des personnels internationaux ont été évacués au Rwanda, alors que le personnel de la MONUSCO a été évacué en Ouganda.

³⁵ Le dimanche 18 novembre, le personnel est autorisé à quitter la base et à rejoindre son domicile, mais est rappelé une heure plus tard. Le lundi 19 novembre, tous les membres des Nations unies rentrent encore chez eux au matin et reprennent le travail régulier, incluant des déplacements en mission sur le terrain, jusqu'à ce qu'un nouveau message radio d'urgence rappelle à la concentration des personnels et que l'évacuation ne soit décidée et opérée dans l'après-midi.

les domiciles, et la dispersion de mission d'enquêtes des sections substantives malgré le risque de combat à Goma, sont bien à rapporter à la nature procédurière de la Mission, entamant son analyse et sa capacité de protection.

L'envoi des équipes sur le terrain

Le lundi 19 novembre, après une apparente accalmie dans la matinée, le M23 arrive aux portes de Goma à Munigi, faisant fuir tous les déplacés vers le camp de Mugunga, de l'autre côté de la ville de Goma. Les sections Droits de l'homme et Protection de l'Enfant, malgré la précarité de la situation sécuritaire, envoient des missions séparées, UNJHRO envoyant une équipe à Mugunga et une équipe dans les hôpitaux de Goma, et la Protection de l'Enfant visitant de son côté les hôpitaux. Les affrontements commencent alors à Goma, à l'aéroport puis dans toute la ville. Une des missions de UNJHRO est bloquée à Sake, à 30 km de Goma. La mission de la Protection de l'Enfant est prise dans les affrontements et bloquée en ville pendant les échanges de tirs, avant d'atteindre finalement la base de Himbi.

Les réflexes systémiques et insensés des personnels de la Mission

Le cours de ces événements est assez révélateur de ces réflexes systémiques du personnel de la Mission, consistant à se concentrer, quitte à ce que cela tourne à l'obsession, sur la démonstration que quelque chose est fait, qu'une action de protection est entreprise – et entendons par là : envoyer une mission, un JPT, un JAM, de toute urgence, pour montrer que l'on a agi. Le coordinateur de la section Protection de l'Enfant n'a ainsi pas caché ses regrets concernant sa décision d'envoyer une mission dans la précipitation, malgré la volatilité de la situation.

Il est bien démontré qu'en situation de stress, d'urgence et d'inconnu, l'on réagit souvent en ayant recours à nos réflexes, nos actions habituelles, celles dont l'on est le plus familier, le plus sûr. En cas d'extrême mise à l'épreuve et face à l'incertitude, il est commun de se réfugier dans le connu et la maîtrise. C'est ainsi que dans un système tel que les Nations unies, et une organisation telle qu'une opération de maintien de la paix, le réflexe face à la pression est de recourir à ce que l'on sait faire, aux procédures habituelles : envoyer des JPT, envoyer des rapports, suivre des SOP.

Or, le décrochage entre les mesures prises par l'organisation et l'objectif de protection est énorme. L'envoi de ces missions lors de la prise de Goma, inutiles quand on savait qu'aucun suivi ne serait possible, est symptomatique de cet attachement des onusiens aux « *outputs* », aux mesures objectives, quantifiables et rassurantes. L'objectif principal de ces missions était en effet la production de leurs rapports, comme ce « *flash report* » demandé avec insistance aux officiers des affaires civiles le 19 novembre 2012. Toute l'énergie est concentrée sur la production de ces *outputs* – les missions, les rapports – et non sur la réponse à apporter pour protéger les civils pris dans les affrontements. Rien n'est mis en place entre les chefs de section et les militaires pour décider d'un plan de protection aux

points chauds de la ville. Rien n'est préparé ou envisagé quant à la réponse de la Force face à l'entrée du M23 dans Goma. Les chars qui dominaient les carrefours principaux les deux premiers jours des combats se sont retirés, et personne ne sait au sein de la Mission ce que les militaires font alors que les tirs se font entendre dans toute la ville pendant des heures.

Face à cet événement de la prise de Goma par le M23, la MONUSCO est démunie dans son action de protection des civils. Les personnels, assaillis de coups de fil catastrophes sur les tirs dans la ville, parfois de Congolais demandant d'être sauvés et « protégés », ne savent que répondre, comment réagir, comment continuer à « protéger les civils » dans cette situation exceptionnelle, lorsqu'il n'est plus question d'envoyer mécaniquement quelques JPT évaluant la situation, d'écrire des rapports sur les tendances sécuritaires, ou de se réunir entre professionnels de protection pour coordonner des déploiements pour une présence dissuasive et protectrice. Aucun mécanisme de protection n'est alors disponible dans cette situation d'urgence, face à la menace massive et directe. La composante militaire a été réduite à « laisser faire » : le mot d'ordre fut de ne pas s'opposer à l'entrée des rebelles dans la capitale provinciale, pour ne pas s'engager dans des combats qui feraient « sans doute, plus de dommages collatéraux au sein de la population »³⁶.

De même, l'évacuation des personnels non-essentiels de la Mission et des humanitaires est décidée de façon chaotique, au rythme de changements de plans incessants. Il est d'abord envisagé de partir en bus au Rwanda, puis de prendre un vol pour la base logistique d'Entebbe en Ouganda. Le lendemain, il est question au contraire d'hélicoptères allant jusqu'à Bukavu, au Sud Kivu, puis de vols vers Entebbe. La décision est prise à l'encontre de l'analyse de la section Sécurité, qui met en garde sur la possibilité de tensions à Bukavu, voire de la prise de la capitale du Sud-Kivu par le M23 comme le groupe l'avait annoncé. Les risques d'être accueillis par une population en colère cherchant à lyncher la MONUSCO sont aussi évoqués. L'évacuation est par ailleurs organisée pendant les combats à Goma par l'officier de protection des Affaires civiles et le coordonnateur de UNJHRO, dans une précipitation et une incertitude, voire un amateurisme patent³⁷. Les radios des personnels sont récupérées par la section logistique – ce qui révèle encore la concentration de l'organisation sur des préoccupations administratives, bureaucratiques et logistiques prenant le pas sur les préoccupations sécuritaires.

Les décisions ont ainsi été largement guidées par les règles institutionnelles, l'économie financière et le politique. L'amateurisme, l'hésitation et la précipitation qui ont marqué l'action de la Mission face à la prise de Goma et l'évacuation de la MONUSCO sont par ailleurs difficilement explicables, après six mois de menaces de la part du M23 et des rapports faisant état du risque de prise de contrôle des rebelles au Nord Kivu. La confiance des gens envers l'opération de maintien de la paix fut néanmoins tangibles. Les Congolais,

³⁶ Abdallah Wafi, entretien avec les personnels de la MONUSCO évacués à Entebbe, Ouganda, décembre 2012.

³⁷ Le jour de l'évacuation, des émeutes populaires éclatent à Bunia contre la MONUSCO qui voit ses voitures et ses maisons brûlées par la population et se fait agresser par des foules en colère, reprochant aux Casques bleus leur inaction face à la prise de Goma. Les membres de la Mission sont eux-mêmes concentrés à la base, cernés par les manifestants et faisant l'objet de jets de pierre et de cocktails molotov, avant d'être évacués deux jours plus tard.

appelant la MONUSCO pour être protégés, ou EUSEC, se ralliant aux décisions de la MONUSCO sur la façon dont il faudrait évacuer, ont démontré qu'ils se reposaient sur la Mission et lui faisaient confiance sur les décisions sécuritaires.

e) L'exemple du déploiement de la FIB

La Brigade d'Intervention annoncée dans la résolution 2098 a également mis du temps à être déployée. Les personnels de la MONUSCO eux-mêmes expriment au printemps 2013 leurs doutes sur la réalité d'un tel déploiement et de la création même de la FIB. Lorsque Bosco Ntaganda, à l'origine de la création du M23, se livre à l'ambassade des Etats-Unis à Kigali en mars 2013, beaucoup s'interrogent alors sur la nécessité d'une approche si robuste contre un groupe armé voué à s'affaiblir. La Brigade n'est finalement déployée qu'en juillet 2013, alors que le nouveau mandat a été adopté en mars. Alors que de nombreuses ressources déjà présentes (incluant troupes et matériel) sont « rechapeautées » ou recyclées dans la Brigade d'Intervention, ce délai de quatre mois décrédibilise un temps la Force des Nations Unies. Sur le terrain, le personnel fait preuve de beaucoup d'hésitation et d'incertitude face à l'inconnu de cette Brigade dont personne n'ose préjuger. Face à une résolution qui dépasse les modes opératoires et procédures connues, la MONUSCO fait preuve d'une grande inertie, gelant ses programmes habituels et n'osant s'aventurer dans aucune activité substantielle. Les sections commencent une entreprise de révision de leurs plans stratégiques pour l'année à venir et de production de notes conceptuelles pour réfléchir à la mise en application d'un nouveau mandat déroutant – une activité qui mobilisera l'énergie et le temps de tous les professionnels de protection aux dépens des actions de protection des civils en elles-mêmes. De la même façon, les équipes de Kinshasa se sont concentrées pendant de longues semaines sur la mise en place d'un groupe de travail sur le statut des potentiels détenus ou prisonniers de guerre que feraient les Casques bleus, afin de mettre au point des standards opérationnels³⁸. Tout a dû être créé, et a pris des mois de négociation, de réflexion et de réécriture des stratégies. Sans donner d'orientations précises, le siège à New York a laissé la Mission tester ses propres possibilités et explorer toute la marge de manœuvre qui s'ouvrait. Les personnels de terrain se sont ainsi démenés à gérer les discussions légales, administratives et substantielles sur la signification du nouveau mandat et son impact sur les activités et standards d'opération courants. Dans l'intervalle, les esprits se sont détournés des besoins de protection en eux-mêmes, marquant une autre pathologie bureaucratique.

De même, l'inertie de la MONUSCO a entraîné des effets entamant davantage la disponibilité des personnels pour la protection des civils. La population congolaise, lasse des fausses promesses des Nations unies, et notamment la société civile du Nord Kivu posent un

³⁸ Un groupe de travail sur la question a été mis en place à Kinshasa pour mettre en place des orientations à partir du printemps 2013. Dans l'intervalle, la section droits de l'homme à Goma s'est vue confier des tâches inhabituelles, comme celle de déterminer le statut des combattants arrêtés par la MONUSCO en juillet 2013, et de ne s'en tenir qu'à ces trois possibilités : les relâcher, les transférer à la justice militaire congolaise ou les transférer à la section DDR.

ultimatum à la MONUSCO pour lancer ses opérations offensives contre le M23, et menace de lui retirer son soutien et de tout faire pour la faire quitter le pays dans le cas contraire. Des manifestations et des chasses à l'homme contre les personnels onusiens à Goma et Beni commencent alors à occuper l'énergie de la Mission, minant son action de protection des civils requise par ailleurs sur d'autres fronts.

L'absence ou la limite des procédures, mais aussi l'émergence de nouvelles règles et de nouvelles situations exigeant la mise à jour des procédures placent ainsi les *peacekeepers* dans des situations d'inertie et de latence à de nombreuses occasions, minant leur réactivité pour la protection des civils. Cette première pathologie de l'organisation est par ailleurs supplée par d'autres dysfonctionnements de la bureaucratie. Celle-ci n'est en effet pas parfaitement aboutie, sur le terrain dans les Missions de paix, lorsqu'il s'agit de la professionnalisation et la régulation de la coordination autour de la protection des civils.

2) Les pathologies de la bureaucratie de protection des civils

Une bureaucratie, au sens wébérien, se caractérise tant par une division du travail efficace, au sein d'individus sélectionnés et progressant en fonction de leurs compétences, une structure hiérarchique claire et une autorité respectée, des règlements uniformisés assurant l'uniformité du travail, et le caractère impersonnel des relations par le biais de réglementations évitant les conflits de personnalité. Or, pour chacune de ces caractéristiques, il apparaît que les opérations de maintien de la paix des Nations Unies sont loin d'incarner des bureaucraties idéales. De réels dysfonctionnements sont patents lorsqu'il s'agit de la professionnalisation du personnel, ainsi que de l'organisation rationnelle, structurée et uniforme des actions de protection face aux besoins.

a) Les carences de la professionnalisation de la protection de la Mission

Les compétences des personnels en question

Le niveau inégal de compétences et de motivation est ainsi l'un des facteurs de la variation dans l'application du mandat de protection.

Les membres qui composent les équipes de protection conjointes, par exemple, sont loin d'être tous au faite des bonnes pratiques. Ils ignorent parfois les méthodes pour s'adresser à des soldats ou policiers congolais soupçonnés de commettre des abus auprès des populations, les précautions à prendre pour ne pas exposer les témoins et membres de la société civile acceptant de parler avec l'équipe et la MONUSCO, ou les façons de traiter un enfant victime de violations. Certes, les JPT se sont professionnalisés avec le temps, avec notamment l'instauration d'équipes dédiées de UNJHRO. Cependant, l'incompétence qui a marqué les débuts des JPT, compréhensible au lancement de ce nouvel outil, est toujours

Namie Di Razza, « La protection des civils par les opérations de maintien de la paix de l'ONU », Thèse IEP de Paris, 2015

perceptible lors de certaines missions – et apparaît comme plus difficilement acceptable après des années de mise en pratique. Les membres composant les équipes sont inégaux dans leur formation et leur expertise de protection. Ils sont parfois retenus de façon *ad hoc* et hasardeuse, afin par exemple d’obtenir le minimum de 4 ou 5 personnes pour justifier le déploiement d’un vol spécial vers la zone, et incluent donc parfois des personnes n’ayant jamais interrogé de victimes ou fait de JPT auparavant. Lors du JPT à Nyamilima en 2012, le représentant de UNPOL, peu familier des précautions à prendre du point de vue sécuritaire, non francophone et donc incapable de participer aux entretiens avec les locaux, a passé ses journées de terrain à prendre des photos partout où l’équipe se déplaçait, mettant mal à l’aise tant l’équipe que les membres des groupes armés croisés et photographiés contre leur gré. Autre exemple, l’un des membres du JPT déployé à Nyanzale en septembre 2012 a gravement exposé les personnes interrogées, et potentiellement davantage mis en danger que protégé les civils. En effet, l’équipe avait reçu à l’intérieur d’une hutte d’un petit village – où chacun se connaît et où tout se voit – des civils volontaires pour discuter des problèmes de sécurité dans leur zone et des menaces dont ils pouvaient faire l’objet et de leurs craintes. Après les avoir accueillis, ce fut au tour des autorités locales (chef de village, policiers, soldats, membres de l’Agence nationale de renseignement – l’ANR) d’être invités à discuter avec le JPT dans cette même hutte. Le représentant UNPOL de l’équipe a alors commis l’impair de relayer les plaintes des villageois qui venaient de témoigner à ceux qui étaient précisément les auteurs des abus, leur demandant de s’expliquer à ce sujet. En expliquant au représentant de l’ANR que les personnes interrogées par l’équipe avaient rapporté des violations de droits de l’homme commises par l’ANR, il a ainsi gravement exposé les témoins qui avaient osé se confier à la MONUSCO. Peu familier des règles simples d’investigations de droits de l’homme et de protection, comme le fait de ne pas citer les noms des témoins et victimes et de ne pas donner des éléments pouvant les identifier, ce membre du JPT a compliqué le travail de la Mission et aggravé la vulnérabilité des locaux.

Lorsque le manque de compétences est plus particulièrement critique au niveau des managers et chefs de section, les conséquences peuvent être désastreuses pour les programmes de protection. A des postes de *management*, l’impact est en effet décuplé, une personne pouvant bloquer des dizaines d’autres personnels pourtant performants et avertis. En fonction des personnalités aux positions de responsabilité, des sections entières peuvent être transformées, comme au sein de la section Affaires civiles, qui a tantôt incarné l’unité la plus avant-gardiste en matière de protection dans la Mission, tantôt une section sclérosée et inefficace. On peut encore citer l’exemple du responsable de la section DDR au Nord Kivu, qui alerte les médias pour leur exposer fièrement le programme de retour de prisonniers rwandais présents au Congo vers le Rwanda. Ce faux-pas a ainsi coûté de longues semaines d’emprisonnement à ces enfants soldats rwandais dans les prisons de Goma, dont le transfert a été bloqué du fait du raidissement de Kigali à l’égard de tels mouvements d’anciens combattants³⁹. Son intervention a démontré un manque de finesse et de subtilité dans le jeu politique, a été ainsi extrêmement dommageable en matière de protection des civils. L’ONU est de fait partagée entre l’importance de la communication et de la médiatisation des actions

³⁹ Entretien avec un officier des Droits de l’homme, Goma, 2012.

de protection, et celle du jeu politique subtil pour ménager les intérêts de tous les acteurs. Une mauvaise gestion de cet équilibre entre les deux de la part de son personnel n'est jamais négligeable en termes d'impact sur le terrain pour la sécurité des populations.

Le sujet des compétences des personnels onusiens déployés en maintien de la paix demeure sensible au sein de l'organisation. Il est souvent ignoré dans les débats sur l'efficacité des opérations de maintien de la paix, afin d'éviter certains dérapages pouvant conduire à stigmatiser certaines nationalités parmi les contingents ou les personnels civils pour leur moindre efficacité. Les exemples d'incompétence néanmoins sont pléthore au sein de toutes les nationalités. Les Uruguayens ont tantôt été critiqués pour leur passivité⁴⁰, et tantôt loués pour leur posture proactive et dissuasive au fil des années au sein de la MONUC et de la MONUSCO. Les Indiens et les Pakistanais incarnaient à la MONUC les Brigades les plus volontaires en matière de robustesse des opérations⁴¹, et par la suite ont été mis en cause pour leur attachement à la stratégie de simple présence dissuasive et leur manque d'initiative à la MONUSCO. Les soldats du Malawi arrivés pour la Brigade d'Intervention robuste ont été critiqués pour leur incompétence, alors qu'ils confiaient dans le bureau de la sécurité s'être tout fait voler dans leur voiture le deuxième jour de leur déploiement. Les *peacekeepers* de l'Afrique du Sud ont également été critiqués, notamment pour leur inaction à Pinga. Lorsque le chef de milice Mai Mai Cheka fait décapiter certains notables en octobre 2012, et fait défiler ses hommes avec leurs têtes sur des piques autour de la base pour défier la MONUSCO, allant jusqu'à jeter les têtes en question aux portes du COB, les sud-africains restent passifs, et aucune action n'est entreprise⁴².

Nombres de ces exemples sont certes largement contrebalancés par l'appréciation globale des membres de Missions qui sont en fait très capables. C'est en fait bien au delà que les carences dans l'action sont à rapporter. Il s'avère que la culture de protection, au sein des civils comme des militaires, pâtit d'une certaine corruption organisationnelle qui fait perdre

⁴⁰ International Crisis Group, « The Congo's Transition Is Failing: Crisis in the Kivus », Crisis Group Africa Report N°91, 30 Mars 2005. Victoria K. Holt, Tobias C. Berkman, « Protecting Civilians on the ground: MONUC and the Democratic Republic Of Congo » in *The Impossible Mandate? Military Preparedness, The Responsibility To Protect And Modern Peace Operations*, Stimson Center, septembre 2006. Joshua Marks, *Art.cit.*

Les Uruguayens auraient abandonné le poste de l'aéroport aux rebelles sans résistance, Le Commandant de la Force Jan Isberg avait ordonné aux Uruguayens de défendre l'aéroport et d'utiliser la force mais ceux ci ont abandonné le poste aux rebelles sans résistance. En revanche, en 2012, les Uruguayens étaient souvent encensés par de nombreux civils interrogés de la Mission comme faisant partie des contingents les plus volontaires et efficaces.

⁴¹ Jim Terrie, *Art.cit.* Les Pakistanais ont ainsi conduit des opérations robustes et se sont engagés dans un combat de quatre heures à Loga après avoir été attaqués par des miliciens.

Joshua Marks, *Art.cit.* Les Indiens et les Pakistanais qui ont remplacé les Uruguayens en 2004 sont ainsi décrits par l'auteur comme aguerris et prêts à agir pour protéger les civils.

⁴² Entretien avec un officier des Affaires civiles, Goma, novembre 2012, et Jessica Hatcher et Alex Perry, « Defining Peacekeeping Downward: The U.N. Debacle in Eastern Congo », *Time*, 26 novembre 2012. Disponible sur <http://world.time.com/2012/11/26/defining-peacekeeping-downward-the-u-n-debacle-in-eastern-congo/> [consulté le 20 mai 2015]

de vue le cœur du mandat : la sécurité physique des populations. En sensibilisant les Casques bleus et les officiers de protection à tout ce que recouvre idéalement la protection, de la préservation des menaces à la création d'une société juste, beaucoup se sont égarés dans une vision holistique, globale et exhaustive de la protection. De façon mécanique, des réflexes simples, comme celui consistant à juste intervenir face à l'attaque, ont été entamés par l'état d'esprit bureaucratique onusien.

La lassitude organisationnelle au sein des personnels : la mécanique dépassionnée de la PoC

Les personnels de la Mission de maintien de la paix pâtissent d'un effet secondaire de l'organisation systémique de la bureaucratie. En effet, par la systématisation des actes de protection, une certaine mécanique emprunte de banalisation et de lassitude s'est mise en place, comme au sein d'un service public où les programmes sont exécutés de façon réglementée, procédurale, et par conséquent dépassionnée⁴³.

La banalisation est ainsi commune dans la culture organisationnelle de la Mission. Le sens de l'urgence s'est de fait largement perdu, lorsque les milices se créent par dizaines régulièrement, que les violations de droits de l'homme sont nombreuses et quotidiennes, et que les rapports décrivant la situation sécuritaire des différentes zones sont truffés de compte-rendus sur les combats en cours. Pour un officier des droits de l'homme, passant plusieurs journées consécutives à interroger des dizaines de victimes des pires atrocités par jour, entendant une énième fois des récits de mutilations, de femmes éventrées, et de viols d'enfants, il est difficile de ne pas en venir à une certaine banalisation des événements. Un témoin rapportant un pillage paraît moins essentiel qu'un témoin rapportant des meurtres ou des mutilations, lorsqu'au trentième entretien de la journée, une froideur professionnelle est jetée sur l'analyse des situations rapportées. Cette lassitude professionnelle, pouvant banaliser l'insécurité vécue par les bénéficiaires de la protection des civils, devient alors par habitude et désillusion un réel obstacle pour un travail efficace et engagé.

Une certaine résignation affecte donc largement les personnels de la Mission face aux besoins de protection, aux évolutions de la situation sécuritaire et aux actions à entreprendre. Blasés, ceux-ci se contentent souvent, lorsqu'on les interroge sur la création de nouvelles milices, de dire qu'il s'agit toujours du même chaos, des mêmes groupes rebaptisés, et qu'il n'y a pas d'inquiétude supplémentaire à avoir. Le R11 du printemps 2013 n'était qu'une branche des Raia Mutomboki. Les FFDH étaient composés d'anciens Nyatura, tout comme le M26⁴⁴.

⁴³ Un responsable de la Protection de l'Enfant au Nord Kivu, interrogé sur les performances globales du bureau au Nord Kivu depuis le changement de mandat et de chef de bureau, explique par exemple qu'une dimension plus analytique et réfléchie a certes été donnée aux activités, mais reconnaît que cela s'est aussi accompagné d'une approche moins passionnée à l'action. Entretien en mars 2013, Goma.

⁴⁴ Entretien avec Michel, CLA, Goma, 2013.

Comment prioriser dans ce contexte ? Comment considérer que des mesures d'urgence doivent être dépêchées dans une situation de graves violations plutôt qu'une autre, quand des dizaines et dizaines de villages font face aux mêmes menaces ? Il va de soi de lier des situations exceptionnelles à des actions d'urgence. Lorsque cependant les crimes contre l'humanité ne sont plus exceptionnels, mais le lot commun, comment échapper à la banalisation, la résignation et la lassitude ? La tendance est alors à un travail de protection professionnalisé, régulé, répétitif, et donc normalisé et dépassionné. Les professionnels de la protection, recueillant les expériences innombrables de menaces, ont ainsi développé un schéma de comportement particulier. En étant des « professionnels », ils doivent certes évacuer une part d'émotionnel dans leurs actions, sur des situations qui cependant défient leur sens moral et leur humanité. En s'armant de procédures, de méthodes d'évaluation des conditions sécuritaires pour les civils, et d'objectifs circonscrits comme la production de rapports, aidant au détachement, ils apparaissent souvent impassibles, résignés ou insensibles face aux plus graves crimes de guerre.

En interne et officieusement, certains personnels des composantes civiles parlent volontiers de leur désir de voir le M23 arriver et contrôler la ville, pour mettre un terme à la situation répétitive mettant le processus de paix et l'amélioration de la condition de protection des civils dans l'impasse. Le personnel de la section Sécurité ne cache pas sa désillusion et sa résignation face à toute amélioration de la situation à l'Est du Congo. Face à des événements inquiétants, comme des affrontements entre Casques bleus et groupes armés faisant des blessés au sein des soldats de la paix, la banalisation peut être extrême de la part des têtes de section⁴⁵.

Sociologiquement, le comportement des onusiens sur le terrain fait transparaître cet « esprit de mission », où les dossiers traités professionnellement – la protection des civils – sont si pesants et difficilement supportables que la fuite en avant dans une vie nocturne, des comportements subversifs et une indifférence prétendue deviennent incontournables⁴⁶. En avril 2013, alors que la criminalité a littéralement explosé pour atteindre 20 à 30 incidents de sécurité par semaine dans la province, les débats à l'ISMT étaient plus vifs entre humanitaires et militaires sur le maintien du couvre-feu pour les personnels internationaux que sur la potentielle arrivée du M23 à Goma, les humanitaires souhaitant sa levée pour pouvoir sortir à nouveau le soir.

L'arrivée de nouveau personnel, et notamment d'un nouveau chef de bureau comme ce fut le cas à l'été 2013 à Goma, peut en revanche redynamiser les perceptions et les actions.

⁴⁵ Le 11 juillet 2013 par exemple, le personnel attend avec impatience le compte-rendu du SMT du jour, durant plus de deux heures, alors que les affrontements entre M23 et Nyatura s'intensifient et que deux Casques bleus sont blessés. Pourtant, à la sortie du SMT, l'un des coordinateurs commentera simplement « non, rien de sensible aujourd'hui, on doit juste raccourcir les réunions ».

⁴⁶ La formation reçue par les personnels des Nations Unies met ainsi l'accent sur la gestion du stress et d'éventuels syndromes post-traumatiques, mettant en garde contre l'abus d'alcool et de drogues notamment.

Cependant, la machine est difficile à faire sortir de sa sclérose, comme le note un officier de sécurité : « le chef de bureau essaie, il se rend sur le terrain, il essaie de discuter, mais il se rend compte qu'il est tout seul, qu'il n'y a personne derrière »⁴⁷.

La déresponsabilisation et le risque de désengagement du personnel

Le fait que tant d'acteurs soient impliqués dans la protection des civils, au nom de sa multi-dimensionnalité, renforce par ailleurs cette force d'inertie et ce désengagement du personnel, se reposant sur le « système » et demeurant persuadés que quelqu'un, dans la machine organisationnelle, se chargera bien du besoin de protection. Les contingents réguliers ont par exemple eu tendance à se reposer sur la Brigade d'Intervention en matière d'actions robustes. Le fait de compter sur ce relais, dans la grande machine onusienne, a maintes fois eu un impact sur la réactivité du personnel. L'aura de l'institution incarne alors un prétexte opportun pour justifier du manque d'action : parce que chacun se repose sur l'organisation, persuadé que la protection des civils est bureaucratisée et que l'organisation s'en occupe donc, les personnels au niveau individuel peuvent relâcher leurs efforts, leur assiduité et leur régularité dans les activités de protection. Un exemple réside dans le phénomène de rotation semi-annuelle des troupes de la MONUSCO, lors desquelles une énorme perte de couverture est toujours patente en matière de sécurisation du terrain. Les soldats sont ainsi occupés à plier bagage avant que leurs relais ne soient arrivés, conduisant à un grand moment de latence en matière de protection des civils. Les troupes devant faire face à des rotations semi-annuelles ne se préoccupent ainsi pas de ce vide sécuritaire à leur départ, persuadés que l'organisation – les Nations Unies, ou la Mission, présente sur ce terrain depuis 15 ans et devant prévoir et maîtriser ce type de situations – a les choses en main. Plus globalement, il apparaît que les membres du personnel ont souvent ce sentiment diffus que s'ils n'entreprennent pas une action eux-mêmes, celle-ci sera quand même faite car elle est inscrite à l'agenda de l'organisation qui en prend la responsabilité – et pourra désigner quelqu'un d'autres pour l'exécuter. Parce que de façon régulée, la bureaucratisation promet que la protection des civils sera mise en œuvre de façon impersonnelle, les personnes s'en soucient moins, en un sens. Un chef de section peut ainsi s'absenter et être certain qu'un autre prendra ses fonctions en tant qu'OIC (« *Officer-in-charge* ») jusqu'à nouvel ordre, et que le système supportera son désengagement. Ainsi, le chef de bureau à Goma à son départ en 2013 a été remplacé par le chef de la section Affaires politiques par intérim pendant plusieurs mois. Cette déresponsabilisation qui touche les *peacekeepers*, ayant tendance à mettre la faute et la responsabilité sur l'institution dans son ensemble, peut ainsi miner l'efficacité en matière de protection des populations.

⁴⁷ Entretien avec un représentant de la section Sécurité, Goma, août 2013.

b) Les dysfonctionnements de la rationalisation et de la coordination autour de la protection des civils

Une bureaucratie repose sur la régulation rationnelle des activités pour une meilleure efficacité, et une division des tâches parmi le personnel censé aider à cette efficacité. Or, au sein de la MONUSCO, ce phénomène bureaucratique connaît également de réelles imperfections et dysfonctionnement. La coordination pêche par de nombreux défauts, aboutissant à des situations de duplication des efforts et de concurrence interne.

La duplication des efforts

Alors que tout le monde se mêle de protection des civils, des phénomènes de duplication sont nombreux, aboutissant à une réelle contre-productivité des acteurs onusiens dans leurs entreprises de protection. Le défaut de gestion au sein des Missions peut même conduire une même section à s'éparpiller et à dupliquer le travail. Il n'est pas rare qu'un personnel travaille tout un après-midi sur un rapport qu'on lui a demandé la veille, pour se rendre compte en fin de journée qu'un autre de ses collègues est chargé du même rapport⁴⁸. De même, les rapports quotidiens et hebdomadaires préparés par toutes les sections offrent beaucoup de similarités, et démontrent une duplication des efforts dans la collecte et le relais d'information. A la fois les Affaires civiles, la Protection de l'Enfant, les Droits de l'Homme, la Police des Nations Unies, la Brigade, la Sécurité, ainsi que les agences humanitaires telles que le HCR ou OCHA, compilent des listes d'incidents de sécurité et les relaient chaque jour à la tête de la Mission. UNJHRO liste les incidents, délits et crimes chaque soir dans son rapport hebdomadaire, reproduisant en partie le rapport de UNPOL, et allant au-delà des violations de droits de l'homme en rapportant des incidents comme des cambriolages ou des agressions à Goma, relevant de la petite criminalité et de la section Sécurité. De façon cyclique, les uns reprennent les rapports des autres, pour produire des énièmes versions sans valeur ajoutée.

En dehors des rapports, l'on peut par ailleurs citer des exemples de travaux ou d'activités de protection conduites à plusieurs reprises par différentes sections. Ainsi, en 2012, UNJHRO a confié à son personnel la production d'une note conceptuelle censée renforcer les capacités des autorités judiciaires congolaises dans la lutte contre l'impunité et les poursuites, par un projet de colocation d'officiers de la MONUSCO auprès des représentants de la justice militaire nationale. Or, le projet avait déjà fait l'objet de consultations et de dispositions de la part de la Section Soutien à la Justice depuis plusieurs mois, en attente des fonds pour le mettre en œuvre. Les sections sont ainsi sujettes à des phénomènes de compétitivité les unes envers les autres : chacune cherche à briller sur de nouvelles initiatives visant à améliorer la protection des civils.

⁴⁸ Observations auprès de CAS, juillet 2013.

De la même façon, l'on peut mentionner les visites et entretiens multiples aux victimes de guerre conduites par les différentes sections de la MONUSCO. Le 6 juillet 2013, des affrontements entre Nyatura et M23 entraînent des arrestations parmi les blessés, auxquels la MONUSCO a d'abord refusé le statut de prisonniers de guerre. Le 10, une nouvelle attaque fait 4 blessés Mai Mai, détenus par la MONUSCO à l'hôpital. Toute la semaine, ces détenus vont recevoir des dizaines de visites, du CICR, des ONG et de la MONUSCO. Au sein de la MONUSCO même, où le défaut de coordination n'a jamais été aussi patent, JMAC, UNPOL, la Brigade du Nord Kivu et d'autres viennent interroger les détenus avant la section Droits de l'homme, « épuisant les malades et se croyant chez eux, sans même parfois passer par l'accueil de l'hôpital », comme en témoigne un officier des droits de l'homme⁴⁹.

La concurrence interne

Alors que les mécanismes et réunion de coordination sont censés démontrer le travail d'équipe opéré sur la protection des civils, la professionnalisation de la protection des civils a en fait transformé celle-ci en enjeu de concurrence interne, à l'intérieur du système onusien et de la Mission elle-même.

Les concurrences internes au sein du Secrétariat

A New York, l'on perçoit déjà les enjeux organisationnels de concurrence interne minant l'effectivité des activités de protection. Quand la protection devient un enjeu de pouvoir dans l'organisation, les débats peuvent ainsi être vifs lorsqu'il s'agit de créer un nouveau mécanisme et d'y participer. OCHA organise par exemple les réunions du groupe d'expert informel avec les membres du Conseil de sécurité pour étudier les situations de protection dans les différents pays à l'agenda du Conseil de sécurité. L'agence humanitaire se permet d'être le porte-voix des autres agences sur des sous-thèmes considérés comme relevant de la protection comme les enfants ou la violence sexuelle. Cela a en réalité engendré de nombreux griefs de la part des autres agences, se plaignant de ne pas être invitées à ces réunions. « C'est précisément parce que c'est informel. S'il y avait une participation et une intervention de chaque agence, cela deviendrait formel », rappelle Julien Piacibello. Or, certaines agences ont préféré ne pas partager de données avec OCHA, déçues et vexées de ne pouvoir participer dans cet échange direct et privilégié avec les membres du Conseil de sécurité et d'être limitées à envoyer leurs contributions à OCHA. « En pratique, ça ne leur apporterait pas grand-chose. Ce qui est important, c'est le briefing. C'est plus un enjeu politique pour eux qu'une perspective d'influence la résolution – leurs inputs suffisent. C'est plus un problème de cuisine interne »⁵⁰. Entre OCHA et DPKO, les conflits internes ont de même été vifs au sujet de ce groupe d'expert informel sur la protection des civils. Alors que l'idée du groupe a d'abord été émise par OCHA qui l'a proposé à la Grande Bretagne,

⁴⁹ Entretien avec un officier des droits de l'homme de la MONUSCO, Goma, 2013.

⁵⁰ Entretien avec Julien Piacibello, 17 novembre 2011.

une importante bataille a suivi entre les deux entités onusiennes. DPKO souhaitait co-briefer le Conseil de sécurité dans ces réunions, alors qu'OCHA souhaitait circonscrire le briefing à l'avis de la communauté humanitaire sur la protection des civils, pour faciliter une vision critique et externe des opérations de maintien de la paix⁵¹.

Les concurrences internes au sein de la Mission

De façon similaire, sur le terrain, l'existence de structures de coordination développées par la MONUSCO n'a pas empêché un manque criant de coordination effective, en dehors des réunions formelles obligatoires.

Entre civils et militaires

Les commentateurs ont souvent relevé à raison une grande méconnaissance entre civils et militaires. Si les militaires ont depuis quelques années cherché avec mérite à inclure les civils dans leurs évaluations et leurs actions, et à comprendre leurs préoccupations sur la protection des civils, il n'en est pas aussi vrai du côté des civils qui restent très imperméables à la culture militaire, méconnaissant les fonctionnements et les structures d'organisation et de décision militaires. En dehors de cette méconnaissance, les contradictions sont bien évidemment courantes et visibles dans les débats au SMGP. Les recommandations des civils peuvent en effet y être reçues avec dédain ; les contraintes des militaires peuvent y être perçues comme des excuses sans fondement, et il y règne parfois une certaine défiance minant la coopération. De même, les CLA ne sont pas toujours bien accueillis par certains Commandants de COB ou TOB, acceptant difficilement qu'un civil local ait voix au chapitre sur le travail de leur compagnie, et la bonne coopération dépend souvent des personnalités. A Pinga, les mésententes entre le Commandant de la base militaire sud-africaine et le CLA ont longtemps empêché le travail du CLA et annihilé toute efficacité en matière de protection des civils⁵².

Le nouveau mandat a sur certains points accru cette concurrence entre la composante civile et militaire, et notamment entre les représentants de la section des droits de l'homme et la Brigade au Nord Kivu. Alors que de nombreuses incertitudes persistaient sur le statut légal de la Force conféré par le nouveau mandat, le personnel s'est longuement interrogé sur le statut d'éventuels prisonniers de guerre, dans le cas où des personnes seraient arrêtées pendant les opérations offensives.

⁵¹ Voir en Chapitre 1. B. Les deux Secrétaires généraux adjoints ont ainsi été appelés à intervenir et s'accorder sur cette tension en interne, mais les bureaux ont finalement trouvé un accord sur le statut d'observateur de DPKO dans les réunions. Une plus franche collaboration est certes désormais de mise à New York, notamment depuis l'étude conjointe menée par OCHA et DPKO sur la protection des civils.

⁵² Un CLA a fait état d'allégations de trafic d'armes et de rencontres suspectes avec l'APCLS à l'encontre des responsables militaires de la base de Pinga. Des rapports internes sur le fait que le CLA y aurait été maltraité ont conduit un moment à son retrait de la zone.

Les Casques bleus ont alors démontré redouter de telles implications et l'action éventuelle de la section Droits de l'homme à leur égard. De telles appréhensions ont ainsi entouré le traitement fait aux détenus issus des groupes armés faits par la MONUSCO, que UNJHRO a cherché à interroger et que certains Casques Bleus ont préféré préserver de telles investigations. Ainsi, les Casques bleus auraient sommé le CICR de ne pas laisser les officiers de droits de l'homme de la MONUSCO interroger les miliciens blessés présents à l'hôpital de Goma, entamant la crédibilité de la Mission et de sa cohésion face à la direction du CICR⁵³. Comme le reconnaît un officier des droits de l'homme de la Mission : « C'était pour des raisons superficielles, c'est juste que les Casques bleus n'étaient pas à l'aise avec l'idée que les Droits de l'homme parlent aux prisonniers de guerre. Il y a toujours cet état d'esprit, l'idée qu'ils doivent se couvrir, même si rien n'est arrivé. Ils pensent que les Droits de l'homme font des investigations sur les Casques bleus »⁵⁴. Preuve absurde et ridicule du manque de coopération entre les militaires et les civils de la Mission, cet incident contribue à affaiblir davantage la crédibilité de la MONUSCO et entraîne une crise entre UNJHRO et la tête politique et militaire de la MONUSCO au Nord Kivu.

Entre sections

Entre les sections elles-mêmes, l'on peut tant mentionner les pesanteurs liées à la rétention d'information qui règne, et la méfiance poussant les sections à travailler de façon isolée.

Une certaine course à la légitimité via la protection des civils est ainsi notoire. Alors que la PoC est devenue un enjeu de concurrence institutionnel en interne, chacun veut désormais être « le lead », et tirer la couverture d'un succès de protection. Chacun se mêle de tous les problèmes de protection qui émergent et s'arrogent les activités, sans rationalité réelle à l'œuvre. Le partage des tâches peut ainsi s'avérer mal établi, comme lorsque la section des Affaires civiles a un temps pris la responsabilité de la formation des FARDC en droit international humanitaire, au lieu de la Section Droits de l'homme⁵⁵. De tels télescopages accroissent les batailles et les luttes organisationnelles en interne.

Lorsque des incidents de sécurité sont rapportés, les différentes sections comme CAS, UNJHRO ou Protection de l'Enfant veulent chacune envoyer une mission pour évaluer la protection selon ses propres critères, et se disputent les escortes et les places dans les hélicoptères disponibles – ne se posant que trop rarement la question de ce qu'il vaudrait mieux, et perdant de vue l'objectif général. Lorsque le travail commun de UNJHRO et de la section Protection de l'Enfant aboutit à la libération d'enfants rwandais des prisons congolaises de Goma, le débat entre les chefs de section se concentre sur qui porte la

⁵³ Entretien avec un officier des droits de l'homme, Goma, 2013. Les Casques bleus Uruguayens avaient ramené ces blessés à l'aéroport de Goma en hélicoptère, et le CICR était en charge de les amener à l'hôpital.

⁵⁴ Entretien avec un officier des droits de l'homme, Genève, avril 2015.

⁵⁵ CAS a même reconnu son manque d'expertise face à UNJHRO sur la question.

responsabilité d'un tel succès. La PoC est ainsi devenu un objectif professionnel pour tous, ouvrant la voie à de nouvelles missions, de nouveaux fonds (comme les fonds finançant des équipes JPT spéciales au sein de UNJHRO) et de nouveaux projets (comme le projet de sondage sur la protection de CAS au budget de 5 millions de dollars).

La tendance à rechercher le monopole et à agrandir l'expertise et la légitimité d'une section ou d'un bureau en particulier, est un phénomène courant de la bureaucratie de la Mission. Chaque section souhaite être perçue comme la section incontournable, et pour ce faire, la protection des civils, première tâche du mandat et priorité pour la communauté internationale, paraît utile à exploiter.

Certaines sections utilisent par exemple les outils de protection pour mieux servir leur propre mandat et persévérer dans leurs propres tâches. UNJHRO a ainsi grandement bénéficié de l'effervescence autour de la protection des civils, et se posant comme lead potentiel sur la question, et a par exemple obtenu des fonds pour le projet d'équipes dédiées JPT. De même, chaque section peut de fait chercher à profiter de l'organisation d'un JPT pour jouir du déploiement de capacités, toujours rares dans une opération de paix, vers une zone où elle doit accomplir son mandat spécifique. La section « droits de l'homme » peut par exemple avoir à organiser une investigation sur des crimes de guerre dans une zone et ne pas avoir les moyens d'obtenir un hélicoptère et une escorte pour cette activité. Elle peut alors s'intégrer dans un JPT pour profiter du déploiement et chercher à conduire ses propres activités, une fois sur place. En se greffant sur un JPT, la section UNJHRO pouvait ainsi profiter d'un mode de transport, d'escortes et de moyens pour arriver sur les lieux, et ensuite mieux gérer son propre agenda, aux dépens du travail commun autour de la protection⁵⁶. Il en est de même pour chaque section, comme Protection de l'Enfant, Affaires civiles, DDR, UNPOL ou Soutien à la Justice. Comme toutes les autres missions, un JPT peut ainsi souffrir de la concurrence entre sections, et ne devenir qu'un prétexte de déploiement pour accomplir d'autres activités, perdant alors de sa substance et de son objectif initial⁵⁷.

De la rétention d'information

La rétention d'information et de matériel⁵⁸ entre sections est par ailleurs monnaie courante. Les affaires civiles gardent jalousement les données transférées par leurs CLA, ne

⁵⁶ Entretien avec un officier des droits de l'homme de la MONUSCO, mars 2015.

⁵⁷ En parallèle, des JAM (« *Joint assessment missions* ») incluant plus souvent les humanitaires dans ce type de missions multidisciplinaires, ont été déviées pour devenir également des équipes d'analyse des besoins de protection. Réalisant qu'il manquait le côté humanitaire dans cette démarche civilo-militaire que sont les JPT, les affaires civiles ont alors proposé d'utiliser des missions à spectre plus large dites JAM pour inclure les humanitaires dans la démarche. OCHA, le HCR, UNICEF sont ainsi incluses pour des visites de terrain au sein de JAM. Allant au delà de la protection physique immédiate, les JAM peuvent faire le lien entre les besoins militaires, politiques et humanitaires dans le cadre de la stabilisation générale au Congo.

⁵⁸ La rétention d'information et la main-mise sur le matériel et les équipements sont très comparables. Dans un contexte de carences matérielles, les personnels rechignent ainsi à « prêter » à une autre section leurs téléphones satellitaires, leurs gilets pare-balles ou leurs voitures.

partageant qu'un bref résumé avec le reste de la Mission. On ne compte pas les exemples où un coordinateur de section somme ses personnels de ne pas partager une information avec les autres sections, notamment au sein des Affaires civiles à Goma entre 2012 et 2014. A cette période, lorsqu'un officier des affaires civiles croit bon de devoir partager avec UNJHRO une information rapportée par un CLA sur des violations de droits de l'homme, c'est avec discrétion et appréhension de sa hiérarchie qu'il le fait, presque secrètement. Faisant preuve d'une attention pointilleuse quand à la composition des listes de destinataires aux emails contenant les rapports quotidiens des sections, le partage d'information est lent, sclérosé, lourd de précautions souvent sans fondement autre qu'un besoin de contrôle et de domination bureaucratique.

En outre, les informations venant de Kinshasa, et a fortiori de New York ne sont que rarement transférées au personnel de terrain, au delà des chefs de section. Les difficultés de certains personnels à même se fournir les dernières résolutions du Conseil de sécurité et déclarations présidentielles – dans un système informatique où le site des Nations unies lui-même est parfois bloqué – en sont une preuve parmi d'autres. Les conclusions et rapports du SMGP à Kinshasa, où tous les enjeux de protection sont débattus par le Commandant de la Force, l'Etat major et les chefs de section de la MONUSCO, n'atteignent que trop rarement, si ce n'est jamais les officiers des affaires civiles ou des droits de l'homme de terrain à Goma, Beni, Bunia, Dungu, Bukavu ou Uvira. Les règles d'engagement des Casques bleus, classées confidentielles, ne sont pas non plus partagées aux composantes civiles en dehors d'un petit nombre de responsables à la tête.

Lors de la prise de Goma par le M23, la rétention d'information est à son comble entre les sections substantives et entre le leadership et les sections. Elle ne peut être comblée que par les contacts personnels et la consultation des CLA de bonne volonté cherchant à s'informer au mieux⁵⁹. Les réunions de crises sont restreintes à la section des Affaires politiques, au Commandant de la Force et à la cheffe de bureau⁶⁰.

De la méfiance entre sections

Le manque de confiance est ainsi institutionnalisé au sein de la MONUSCO. On ne fait par exemple pas confiance à tous les personnels nationaux, redoutant trop souvent des connivences avec le Renseignement Rwandais ou certains groupes armés. Cela explique en partie le manque de partage d'informations. Les CLA, paradoxalement censés incarner les yeux et les oreilles de la Mission et apporter les informations aux officiers de protection, font également l'objet d'une grande défiance. Bien qu'ils incarnent l'outil de protection le plus

⁵⁹ Des informations douteuses circulent sur la façon dont les FARDC se seraient réfugiés derrière la ligne de la MONUSCO et le M23 aurait contourné cette ligne par l'arrière en passant par le Rwanda, pour affronter les FARDC sans se confronter à la MONUSCO – sans qu'aucune confirmation ne soit alors partagée avec le personnel.

⁶⁰ Certaines réunions ont inclus les humanitaires. Le 17 novembre, ceux-ci y plaident pour ne pas évacuer, alors que les civils des sections substantives ne sont pas informés ni consultés.

mis en avant par les Nations unies en matière de bonnes pratiques, de réels doutes persistent sur les capacités, les compétences et l'intégrité de certains d'entre eux sur le terrain. Certains Commandants de TOB et de COB ne collaborent pas du tout avec leur CLA et ne leur créditent aucune confiance, les percevant comme une intrusion non justifiée de la composante civile sur leur travail. D'autres ne les utilisent que comme des simples interprètes, sans les considérer dans l'analyse des besoins de protection dans la communauté. La section Affaires civiles elle-même identifie, en pratique, ses CLA fiables et ceux qui sont connus pour diffuser des informations douteuses.

Il est vrai que certains CLA, par leur partialité ou leur biais personnels, ne rapportent des informations que de façon incomplète, voire erronée. Des collusions avec des milices ou autorités locales pour des personnels congolais qui ont de façon inhérente une vision et des attachements personnels ou politiques à la situation dans la province, peuvent compliquer l'impartialité et la fiabilité des rapports des CLA. Les nouvelles vagues de recrutement, qui ont certes cherché à équilibrer ces possibles biais en plaçant plusieurs CLA dans chaque base, ont des effets positifs à cet égard mais n'ont pas totalement réglé le problème. Des Tutsis étaient par exemple envoyés dans des zones où ces groupes étaient soit directement ciblés, soit directement auteurs de violations. Les vérifications du parcours des locaux recrutés avaient été trop limitées pour attester des collusions de certains avec des groupes armés ou acteurs régionaux. Le niveau de compétence des CLA a aussi été critiqué au sein de la Mission, alors que certains de ces personnels locaux se sont révélés incapables d'écrire des rapports de bonne qualité en français ou en anglais. Si le recrutement s'est formalisé, de tels problèmes ont néanmoins persisté. A Kiwanja, les deux CLA étaient connus par la section pour ne pas être fiable, voire être en collusion avec le M23. Des incidents de sécurité à quelques kilomètres de la base des Casques bleus n'étaient ainsi pas rapportés, voire démentis par les CLA. De la même façon, le CLA d'Otobora, bénéficiant d'un environnement particulièrement confortable en comparaison à d'autres TOB⁶¹, ne rapportait aucun incident de sécurité, louant les Casques bleus indiens et critiquant les victimes de violence sexuelle qu'il accusait de mentir pour obtenir de l'assistance humanitaire⁶². D'autres CLA ont au contraire rapporté des informations extravagantes, comme celui qui inscrivit dans son rapport que 4000 FDLR étaient arrivés par avions blancs marqués « UN » du Botswana, et qui s'est retrouvé suspendu et sous investigation pour partager de telles aberrations⁶³. A Pinga, les parties prenantes étaient également inquiétantes, au vu de la succession de CLA – d'abord l'un participant au trafic d'armes, le suivant étant l'ancien professeur, et proche de Cheka⁶⁴.

De la même façon, la méfiance face à de nouveaux outils et innovations de protection entame leur développement et leur efficacité. Perçues comme pouvant menacer le travail et la légitimité de certains, les initiatives peuvent ainsi être bloquées. Le système de base de

⁶¹ Il est rare de bénéficier d'une connexion internet régulière et de logements en dur dans les bases de la MONUSCO au Congo.

⁶² Entretien avec un officier des droits de l'homme de la MONUSCO, Goma, 2013.

⁶³ Ce CLA aurait notamment anciennement travaillé pour les services secrets rwandais avant de travailler pour la MONUSCO. Entretien avec un officier des Affaires civiles, août 2013.

⁶⁴ Entretien avec un officier des Affaires civiles, Goma, juillet 2013.

données en ligne ITEM, par exemple, était censé centraliser les informations reçues par toutes les sections, dans une tentative de rationalisation des capacités de renseignement de la Mission en 2013. Les résistances ont néanmoins été tenaces, tant du fait de la lourdeur du système que du défaut d'engagement des différentes sections, tenant à la confidentialité de certaines de leurs informations, ou à leur propre méthode de rapports⁶⁵.

c) Le manque d'impartialité et de normalisation bureaucratique : un traitement biaisé de la protection des civils par la Mission

La mise en œuvre de la protection des civils par une opération des Nations unies pâtit sans doute du biais institutionnel : l'identité onusienne, la culture organisationnelle de l'ONU influence les décisions, les perceptions et les comportements. Parce que le personnel se sent investi de la représentation des Nations unies, le biais « ONU » transparaît dans les actions de protection.

Les tabous au sein de la Mission sur la protection des civils

La censure interne peut ainsi miner le travail de protection. Un ancien responsable des Affaires civiles au Congo parle ainsi de l'incapacité du personnel de l'ONU à appliquer les pires scénarii, car envisager le pire est difficilement acceptable et commun dans la façon de penser et de réagir des Nations unies⁶⁶. De tels tabous dans la culture administrative de la Mission engendrent alors de mauvaises interprétations sur les situations préoccupantes de protection, et des défauts d'action.

Parce que la culture organisationnelle des Nations Unies est fondée sur la neutralité et le soutien à l'Etat hôte, les analyses de protection sont parfois biaisées pour répondre à cette grille d'interprétation. Un phénomène d'auto-censure est ainsi perceptible chez certains personnels. La protection des civils est par exemple considérée comme la protection des locaux uniquement. En juillet 2013, le coordinateur de la section Affaires civiles au Nord Kivu refusait de fait d'évoquer dans son rapport quotidien un paragraphe sur l'enlèvement de deux membres du CICR dans le camp de déplacés à Kanyarucinya, rapporté par les CLA. Le motif invoqué était que « c'est trop sensible et le CICR n'aime pas qu'on se mêle de leurs affaires ». Ainsi, la perception institutionnelle de l'identité d'une autre organisation a conduit à un défaut de partage d'information sur les conditions sécuritaires dans ce camp de déplacé,

⁶⁵ Au Mali, où la MINUSMA a aussi incarné un laboratoire du maintien de la paix, un système de renseignement a par exemple été développé par les *peacekeepers* européens, et notamment hollandais, sur le modèle de l'OTAN : ASIFU (« *All Sources Information Fusion Unit* »). Or, le système a été largement sous-utilisé par la composante civile, du fait des méfiances en interne et de peur de la concurrence. JMAC avait ainsi tendance à considérer l'innovation comme une menace à son propre travail et n'a pas participé à la promotion de l'outil.

⁶⁶ Entretien avec Edem Blege, New York, 11 octobre 2011.

sur un incident de protection touchant des civils, et où les Nations unies auraient pu avoir un levier intéressant pour régler la situation. De même, le 3 avril 2013, les rapports quotidiens de CAS taisent volontairement la menace résurgente du M23, malgré les rumeurs d'une possible reprise de Goma. Le coordinateur de la section au Nord Kivu interdit à son équipe de faire apparaître de telles informations dans les rapports, par peur de diffuser de nouvelles informations erronées.

Des tabous importants règnent de fait en interne, y compris au sein des réunions strictement circonscrites aux sections de la MONUSCO, comme les SMT. Ainsi, en juin 2012, alors que le chef de bureau félicite l'action des Casques bleus dans la région de Remeka et Katoyi suites aux massacres, des informations sur des centaines de huttes brûlées dans la zone ont été reçues par les Affaires civiles. Le fait d'avoir rapporté cette information au SMT a valu à l'officier concerné des réprimandes de la part de sa hiérarchie, lui reprochant de partager ces allégations. En 2012, le contexte était dédié au paradigme de la stabilisation et au credo du gouvernement congolais selon lequel il n'y avait plus de groupes armés en RDC, mais uniquement des bandits aux méfaits limités. Mentionner des milices appelant au génocide ne cadrerait pas forcément avec cette approche, et l'institution avait ainsi tendance à minimiser ce type d'incidents pour ne pas être en porte-à-faux avec sa ligne politique globale.

De même, les investigations de droits de l'homme sont elles-mêmes biaisées. Ainsi, même si les officiers de protection de terrain, après leurs investigations et leurs centaines d'entretiens avec des victimes et des témoins des atrocités, produisent un rapport pointant et nommant explicitement des crimes contre l'humanité et actes de génocide commis par la milice des Raia Mutomboki à l'encontre des populations hutus, et des Nyatura contre les Tembo, les qualifications juridiques de crimes contre l'humanité et de génocide ont par la suite été supprimées par les équipes de Kinshasa validant et publiant les rapports.

Le manque d'information a un impact direct sur le travail des équipes. Les civils de la MONUSCO se sont retrouvés inactifs pendant plusieurs semaines suite à l'adoption du nouveau mandat conféré par la Résolution 2098 en 2013. Tout le personnel s'interrogerait sur le déploiement réel de la Brigade d'Intervention, notamment après la reddition de Bosco Ntaganda, le prétendu chef des rebelles, en mars 2013⁶⁷. Les personnels de la MONUSCO ont ainsi exprimé de nombreuses incertitudes sur l'effectivité du déploiement de cette Brigade, et sur ses cibles⁶⁸.

⁶⁷ Bosco Ntaganda s'est rendu à l'Ambassade des Etats-Unis à Kigali, au Rwanda, alors qu'un mandat d'arrêt avait été émis par la Cour Pénale Internationale à son encontre en 2006. C'est suite à la décision du Président congolais Joseph Kabila de répondre à ce mandat, début 2013, que Bosco a fui et que le M23 s'est créé, après une longue période d'immunité lors de laquelle Bosco Ntaganda s'était retrouvé Général au sein des FARDC et Commandant en charge des opérations Amani Leo.

⁶⁸ Entretien avec Sadio Kante, Goma, 12 octobre 2011.

C - De la bureaucratisation à la corruption organisationnelle : le délitement de la protection des civils réduite à sa mise en œuvre mécanique

La protection des civils a été intégrée dans le système, bureaucratisée à outrance et réglée institutionnellement. Elle est devenue un programme à part entière de l'ONU, mis en œuvre de façon régulière par des professionnels formés et spécialisés, selon des orientations qui commencent à se multiplier et une doctrine dynamique la mettant à jour. Certes, cette bureaucratisation a assuré, comme on l'a vu, une mise en œuvre minimale de la protection des civils, telle une action de service public internationale, et son inclusion dans le système a même conduit à une application parfois zélée de la protection des civils au sein de la Mission de maintien de la paix. Mais au delà de cette normalisation, l'effet pervers a été de lancer un engrenage organisationnel qui a achevé de vider la « protection des civils » de tout son sens. C'est ce que l'on souhaite ici nommer la « corruption organisationnelle de la protection des civils ». A force d'institutionnalisation, la protection des civils en a été réduite à une machine tournant sur elle-même, mise en œuvre de façon mécanique sans que l'impact soit palpable. Tous les outils et mécanismes de protection mis en avant, les stratégies et les postures protectrices promues ont ainsi eu un effet discutable. Un réel décrochage entre les innovations de protection créées par l'organisation et les besoins s'est en réalité opéré. La culture institutionnelle de protection des civils est en effet marquée par des écueils privilégiant les mesures organisationnelles aux résultats. Des exemples où la Mission « fait de la protection », selon ses canons institutionnels, sans cependant « protéger » réellement, ne sont pas des cas isolés.

1) L'impact discutable des « activités de protection » : le décrochage et l'ineffectivité des pratiques

Si les Nations unies ont le mérite d'avoir développé des outils de protection et d'avoir dédié les esprits des membres de ses opérations de paix et leurs activités à la sécurité des populations, il est important d'aller au-delà de la simple production de mesures par l'organisation, et d'évaluer l'impact direct de celles-ci sur la protection effective des civils. La « protection » des civils peut ainsi s'entendre selon les plusieurs acceptions du mot « protection », qui peut tant se référer à (1) l'action consistant à protéger quelqu'un, la démarche visant à lui apporter sa sécurité – ou à (2) l'état de protection, le fait d'être en sécurité et préservé. Or, il n'est pas certains que parce que la MONUSCO envoie des Equipes de Protection conjointes, utilise des Assistants de liaison communautaires et des Réseaux d'alerte communautaire, et installe des bases temporaires, les civils sont effectivement protégés.

L'inanité des outils de protection peut ainsi être relevée sur de nombreux points. Alors qu'ils ne sont précisément que des *outils* pour améliorer la protection des civils, notamment en renforçant l'information reçue sur les menaces et tendances sécuritaires, les JPT, CLA ou les CAN sont cependant trop souvent perçus comme des fins en soi par la Mission.

a) Les revers des outils et activités de protection

Les CLA

L'impact réel du travail des CLA sur la protection des civils est ainsi à remettre en cause. Les divers problèmes de fiabilité des CLA, tels qu'on les a décrits plus hauts, entament l'impact de l'outil. De même, lorsqu'une hostilité perdure entre le CLA et le Commandant de la base, et que ce dernier refuse toute ingérence dans sa planification et son action et se méfie de ce personnel civil local, l'influence du CLA sur l'évolution de la situation de protection se retrouve minime.

Dans tous les cas, le CLA n'est qu'un passeur d'information, et le premier maillon d'un début de capacité de renseignement aux Nations unies, au nom de la protection des civils. Il fait le lien entre les populations et la section des Affaires civiles, mais ne protège pas physiquement et directement les civils. Il peut donner l'alerte, ou faire de la médiation entre communautés pour éviter une crise ethnique ou foncière. Il incarne aussi une force de dissuasion, raisonnant les autorités locales ou les forces de sécurité locales en les sensibilisant à l'importance des droits de l'homme et du droit humanitaire. En étant le premier pont de la Mission dans les zones reculées des forêts congolaises, il est un atout, mais il n'est pas un sauveur. Lorsque dans le Rutshuru, les CLA eux-mêmes ont reçu des menaces à leur vie et leur intégrité physique de la part du M23, leur sommant d'arrêter de sensibiliser leurs combattants au désarmement et à la démobilisation, leur capacité de protection à l'égard des civils était bien amoindrie, et leur propre protection est devenue une préoccupation.

De même, leurs rapports ne peuvent pas toujours forcément contribuer à une meilleure protection des civils. Obligés par le coordinateur de la section CAS d'envoyer un rapport quotidien, même si aucune information n'était à rapporter, certains rapports ont pêché de façon croissante en matière de qualité de l'analyse et de pertinence des données envoyées. Alors que la composante civile croule sous des centaines de rapports, une telle mesure contribue à grossir encore la masse d'informations produites par la Mission. Des faits sont aussi rapportés de façon lacunaire, voire inutile, comme dans ce rapport de Beni du 5 au 12 août 2013 : « deux hommes ont été rapportés avoir été kidnappés selon les allégations par un nombre non-identifié d'hommes armés vers une destination non révélée pour des raisons inconnus »⁶⁹. La culture organisationnelle onusienne en matière de précaution à prendre dans les rapports a également conduit à la production de textes creux et bureaucratiques. Le personnel a en effet tendance à craindre d'être trop affirmatif et de qualifier une action, ce qui conduit les sections à un surplus de prudence dans les façons d'écrire. Il en ressort des rapports où rien n'est jamais affirmé de façon certaine et claire, mais tout est « rapporté », tout est le fait d'« allégations », et au conditionnel. Par exemple, les directives de la

⁶⁹ « 2 men reported to get kidnapped by an alleged unidentified number of gunmen to an unrevealed destination for so unknown reasons ». Rapport hebdomadaire CAS, Beni, 5-12 août 2013.

hiérarchie de CAS au Nord Kivu pour l'écriture des rapports insistaient sur le fait que chaque phrase devait comporter un élément de nuance, tel que la mise du verbe au conditionnel, ou l'ajout d'un mot comme « *allegedly* » ou « *reportedly* », diminuant la force déclaratoire et décisive des informations communiquées.

Dans un tel contexte, le travail des CLA et leur impact sur la protection a été dilué, corrompu dans le système onusien. Certes, leur présence dans les bases a été une petite révolution à l'échelle locale, répondant à un besoin basique d'avoir des relais entre la population, les civils et les militaires de la MONUSCO. La force dynamique qui les caractérise a néanmoins été entamée par l'organisation.

Les CAN

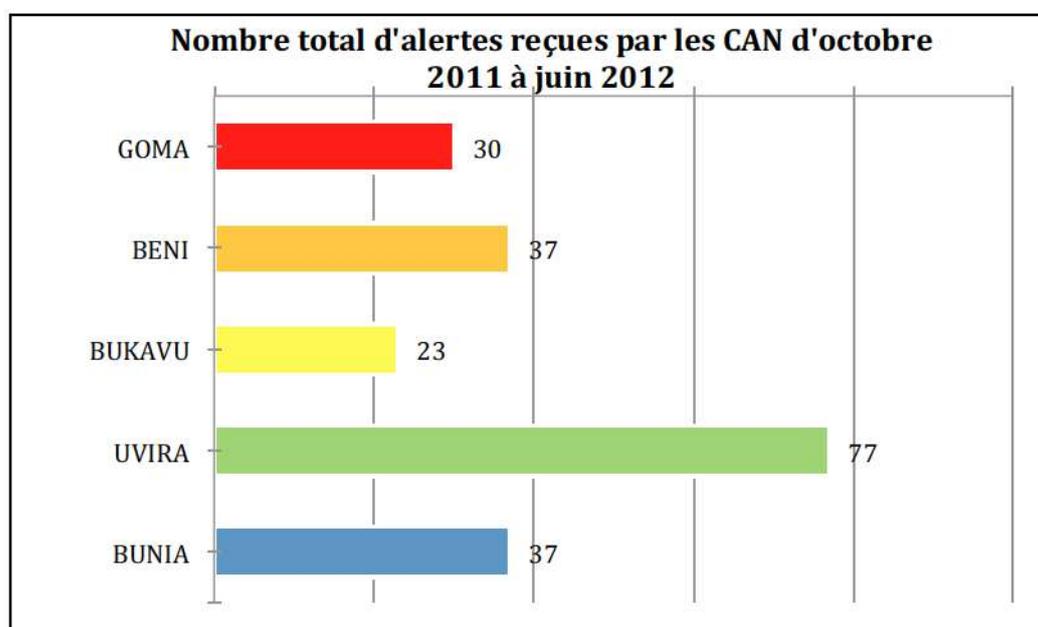
Grand projet de la section Affaires civiles pour répondre au mandat de protection, appelant à des budgets de millions de dollars, le programme des réseaux d'alerte communautaires a été conçu de façon bancaire et n'a pendant longtemps pas fait sens, techniquement ou opérationnellement. Lors du premier lancement des CAN, le manque de réseau téléphonique dans les zones visées a rendu le projet assez mal adapté à la réalité de terrain. Reposant sur un système d'alerte par téléphone, beaucoup de CAN n'ont pas été fonctionnels pendant des mois. Ce n'est que lors d'une phase subséquente des CAN lancée en 2012 qu'ont été envisagées des radios à haute fréquence en remplacement des téléphones dans certaines zones.

Par ailleurs, le projet a souffert de la perte et du vol des équipements, convoités dans des environnements démunis où un téléphone est une cible. A Rumangabo, le téléphone a ainsi été volé chez le point focal en décembre 2012. Le vol des appareils a abouti à de longues périodes sans couverture, dans l'attente du remplacement et de la validation par le système de la Mission de ces équipements. A Sake, 2 téléphones ont été perdus par le contingent lui-même en juin et juillet 2012, l'un au cours d'une embuscade où le lieutenant possédant le téléphone a été tué, et l'autre au cours d'une patrouille à Bweremana. La perte de ces téléphones, si elle replace la communauté sous vulnérabilité en l'attente de la remise sur pied du CAN, pose également de réels risques – dans les cas où les alertes seraient communiquées en dehors de la MONUSCO.

La mise en danger des points focaux a d'ailleurs été un autre défaut du projet, censé protéger les civils, mais exposant en un sens certains villageois. Certes, leur identité devait rester confidentielle, mais il n'est pas rare sur le terrain que les autorités locales, et les FARDC – auteurs de plus d'un tiers des menaces relevées par des CAN en 2012 – ne connaissent les points focaux. Les appareils donnés aux points focaux censés donner l'alerte n'étaient pas non plus très adaptés à cet impératif de discrétion et d'anonymat, au vu de la

taille du chargeur soleil qui lui est attaché. Les ONG ont ainsi souvent fait le relais de ces inquiétudes, attachées au principe de « *do no harm* » (ne pas faire plus de mal qu'il n'y en a déjà) dans les activités de soutien aux populations.

Les réseaux d'alerte rapide, ou CAN, sont aussi très critiquables du point de vue de leur impact réel sur la protection des civils. Certes, le suivi de l'impact du projet est plus substantiel, avec des rapports d'évaluation quantitative émis chaque mois par la section Affaires civiles, incluant le nombre d'alertes, l'identification des auteurs des menaces, et le type de réponse apportée à chaque alerte. L'on dispose ainsi de chiffres précis sur l'utilisation des CAN et les interventions qui y ont fait suite : d'octobre 2011 à juin 2012, la MONUSCO a reçu 204 alertes sur le total des trois provinces, réparties comme suit⁷⁰ :



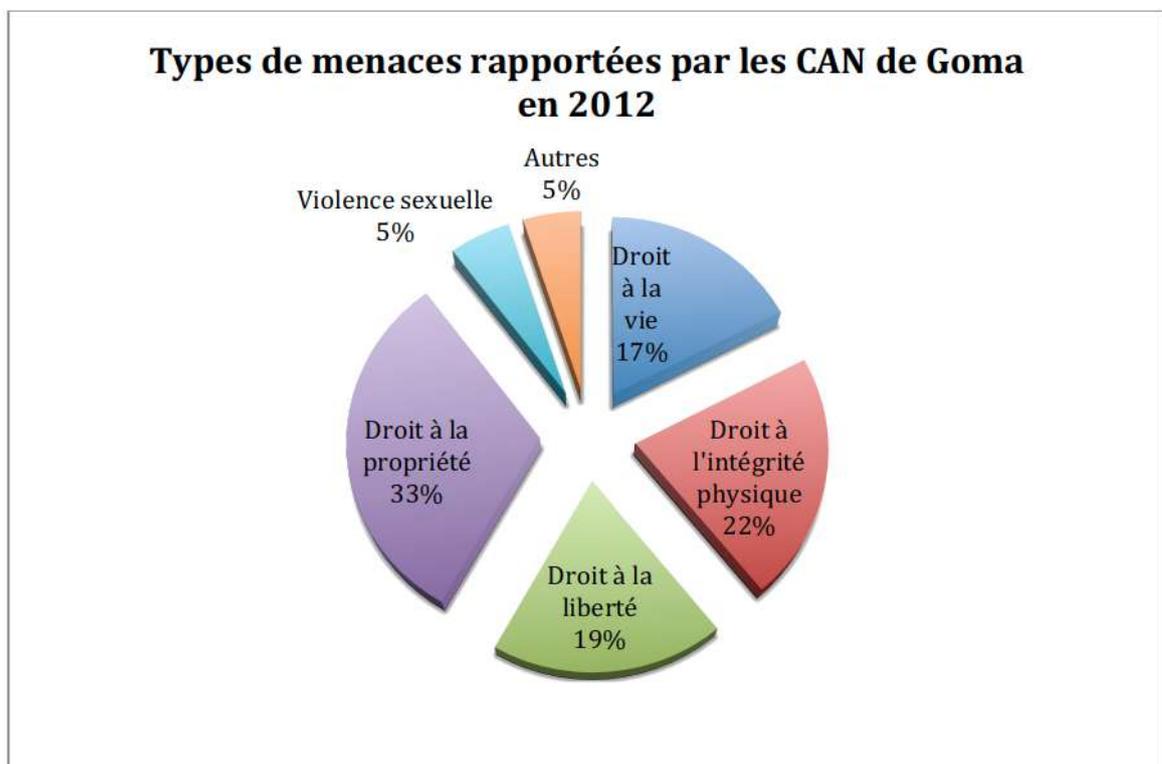
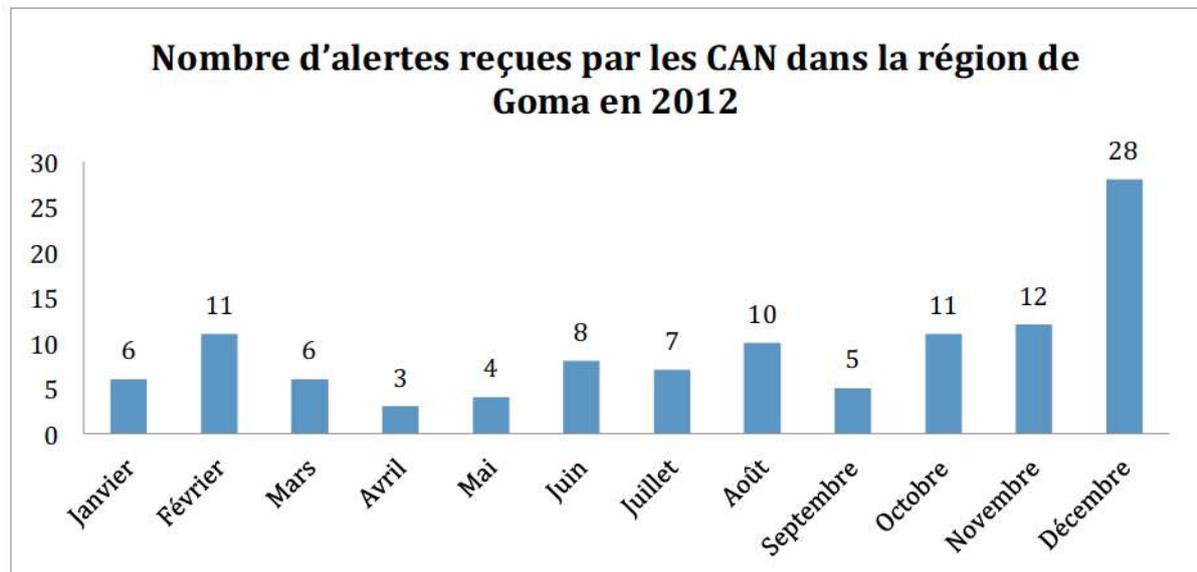
Dans 47% des cas, la situation été référée aux forces ou autorités locales ; dans 33% des cas, la MONUSCO a déployé une patrouille de vérification ; et dans 9% des cas, une force de réaction rapide⁷¹. Pour la seule zone de Goma, en 2012, 111 alertes ont été reçues via les CAN. Pour 48 de ces cas, une patrouille de Casques bleus a été déployée, alors que 42 alertes ont été référés aux FARDC ou aux PNC ; 17 aux chefs locaux ; 1 à la communauté humanitaire ; et 3 sont restés sans réponse. Pour le seul cas du mois d'avril 2013 dans la zone de Goma, 30 alertes ont été reçues dans le mois⁷², 13 faisant l'objet de réponses directes des Casques bleus. Du point de vue de l'impact de ces interventions du mois d'avril, elles auraient abouti à la fuite des assaillants dans 56% des cas, à l'arrêt des abus dans 17% des

⁷⁰ Source : Affaires civiles, « Review of the MONUSCO's Community Alert Networks (CAN) », 2012.

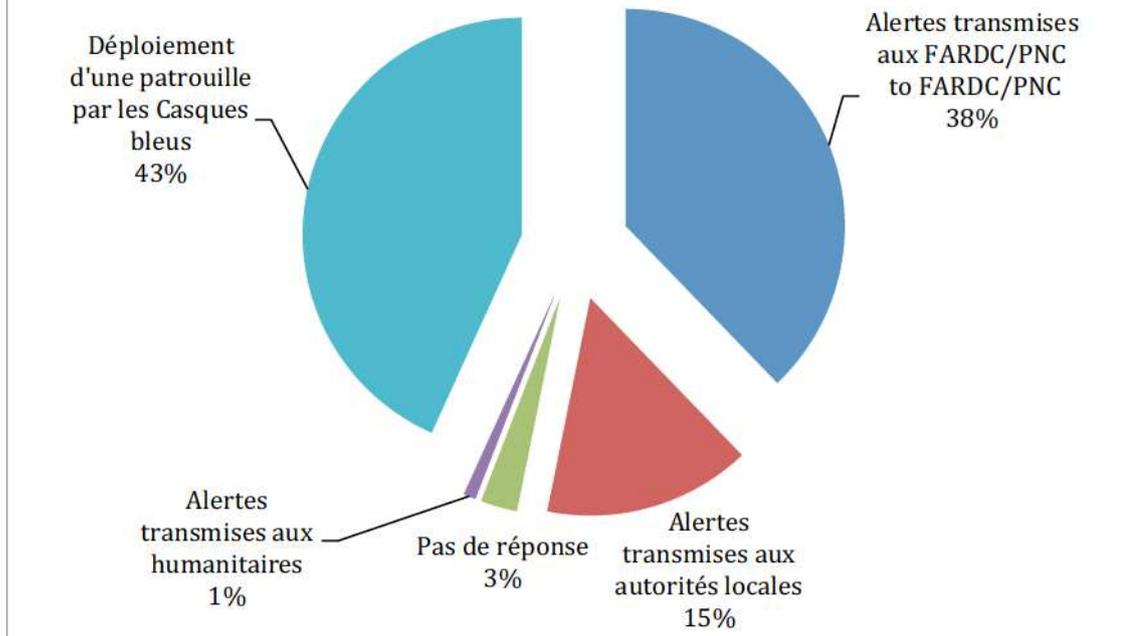
⁷¹ *Ibid.*

⁷² 9 CAN sur les 14 de Goma ont reçu ces alertes.

cas ; à l'arrestation des auteurs dans 7% des cas, et à la prévention des abus dans 3% des cas . La façon de rapporter l'information n'est pas non plus toujours cohérente, les rapports faisant parfois la distinction entre le déploiement d'une force de réaction rapide et d'une patrouille, parfois non.

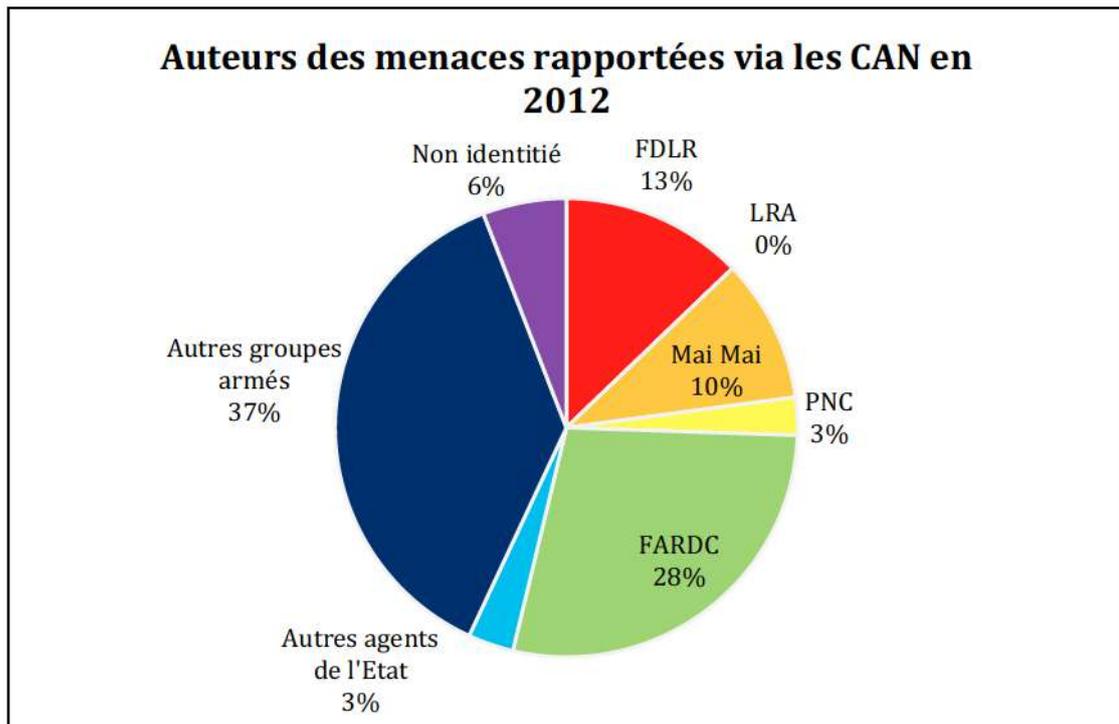


Types de réponses mises en oeuvre suite aux alertes des CAN de Goma en 2012



Dans ces rapports d'évaluation sur les CAN cependant, l'accent est souvent mis en priorité sur le nombre d'alertes et le type de réponse apportées, plutôt que sur le résultat réel des réponses conduites après les alertes. Certes, l'on dispose de quelques chiffres sur le pourcentage d'interventions qui ont abouti à l'arrêt des violations, à leur prévention, ou à la fuite des auteurs d'abus. Lorsque le résultat a néanmoins consisté à la fuite des groupes menaçant les civils et à la prévention, l'information reste lacunaire sur le règlement réel du problème. S'il s'agissait d'extorsion sur une route ou à un marché, et que l'arrivée des Casques bleus a conduit les auteurs à fuir dans un premier temps, cela garantit-il leur retour le lendemain pour le même type de violations ? Les CAN se concentrent ainsi sur le court terme.

Certes, de tels mécanismes d'alerte sont absolument utiles et nécessaires, alors qu'on a souvent pointé les insuffisances des Casques bleus en matière de réaction rapide, et constituent une réelle avancée dans la protection des civils par la Mission. Ce n'est cependant pas la garantie d'une protection de long terme, qui paraît bien au-delà des capacités des opérations de paix de toute façon. Sans restauration de l'autorité de l'Etat et de ses agents remplissant leur rôle protecteur de façon permanente, dans toutes les zones à risque de l'Est de la RDC, les Casques bleus ne peuvent en réalité que combler partiellement le besoin de sécurité et de réponse aux alertes, de façon ponctuelle et urgente, mais non systématique. 34% des menaces rapportées par les CAN étaient perpétrées par des agents de l'Etat en 2012.



Les JPT

Quel est le réel impact des JPT, brandies sans arrêt par la MONUSCO, l'unité des Bonnes Pratiques des Nations unies et les résolutions du Conseil de sécurité, comme l'innovation la plus marquante pour la protection des civils ?

En complément des CAN, visant davantage les alertes urgentes sur le court terme, les JPT contribuent bien sûr à la capacité globale de la Mission à analyser les besoins de protection dans les différentes zones atteignables par la MONUSCO, et à prévoir des recommandations de moyen terme pour y répondre. Celles-ci peuvent comprendre le déploiement d'une base de la MONUSCO, mais aussi celui d'une présence militaire ou policière des forces de sécurité congolaises. Elles peuvent mettre en lumière le besoin de médiation et de bons offices dans une zone où les conflits ethniques ou fonciers sont plus sensibles, pour un travail plus en profondeur au sein des communautés.

Cependant, elles peuvent aussi accroître les attentes de protection des populations sans que leur situation ne s'améliore ensuite sur le moyen terme. Les JPT peuvent assister à des situations d'attaques sur les civils sans avoir la capacité d'intervenir et de faire cesser les violations de droits de l'homme, puisqu'elles ne consistent qu'à évaluer la situation. A Mpati, le JPT a ainsi dédié ses visites à mettre en place avec les populations une stratégie pour donner l'alerte aux Casques bleus présents à quelques kilomètres du village, conseillant les villageois de faire un maximum de bruit pour se faire attendre et ainsi être secouru. Le soir-même de ces entrevues, le village a été pillé, et les villageois, suivant les conseils du JPT, ont effectivement crié et alerté par tout le bruit qu'ils pouvaient produire les Casques bleus, qui

ont effectivement entendu l'alerte. Les *peacekeepers* sud-africains ont cependant refusé de sortir de la base pour intervenir, prétextant une règle interne leur interdisant de quitter le COB après 18 heures. Ce n'est qu'après de longs moments de négociation entre le JPT et le Commandant de la base, et des coups de fil passés au Commandement provincial, que les Casques bleus sont finalement sortis, après la fin des pillages⁷³. Le JPT s'est ainsi clairement trouvé dans une position où, visitant des villages où il se présente comme « équipe de protection conjointe » cherchant à recueillir les préoccupations des civils pour « améliorer leur protection », il est apparu comme un acteur n'ayant que trop peu de levier pour protéger effectivement, le jour de son passage.

Ce fut encore le cas lorsque le JPT déployé dans la zone de Nyamilima en 2012 décida de visiter Nyakakoma, village de pêcheurs à l'extrême Nord du Rutshuru connu pour être contrôlé par les FDLR⁷⁴. Le JPT est ainsi arrivé dans le village, et a eu énormément de mal à trouver des interlocuteurs volontaires prêts à parler des problèmes d'insécurité dans la zone, de peur des représailles. Insistant, le JPT a finalement pu identifier quelques civils prêts à parler, qui espéraient que cette équipe de la MONUSCO pourrait changer la situation, si elle savait. Dans une hutte à l'abri des regards, le JPT s'est présenté comme une équipe de la MONUSCO venue connaître les menaces pesant sur les habitants et évaluer la situation pour améliorer la protection des civils. Deux minutes après le début de l'entretien, des coups de feu ont éclaté et des échanges de tirs ont perduré à quelques centaines de mètres, fait de combats entre FDLR et Mai Mai cherchant à prendre le contrôle du village. L'escorte du JPT composée de Casques bleus somme alors les civils du JPT de regagner de façon urgente leurs véhicules pour quitter la zone. C'est ainsi de façon précipitée que les membres du JPT mettent fin à l'entretien, se dirigent vers les voitures onusiennes, et commencent à mettre leurs gilets pare-balle. Des dizaines d'habitants se rapprochent pour essayer de bloquer les voitures et de dissuader les *peacekeepers* de quitter la zone, ne comprenant pas qu'une « équipe de protection » les abandonne au premier coup de feu et les laisse entre les mains des groupes armés. Des échanges intenses ont lieu entre les habitants et les civils impuissants du JPT. Les membres de l'équipe de protection doivent alors quitter les lieux pour leur sécurité, conscients que les six Casques bleus de leur escorte ne peuvent assurer seul la protection de tout ce village face à des affrontements entre deux milices. Nyakakoma est à 1h30 de la base de la MONUSCO de Nyamilima – et l'idée même de revenir avec des renforts semble infaisable, du fait de cette distance. Le paradoxe tristement évident de ces équipes de protection, incapables de protéger face à la menace immédiate, est ainsi un grand défi lorsqu'il s'agit d'évaluer leur efficacité.

Des contre-exemples existent bien entendu, comme ce JPT déployé à Nyanzale, qui traversant une zone connue pour l'insécurité et les enlèvements, croise à la tombée de la nuit un groupe d'anciens enfants soldats réhabilités, et décide de les transporter dans ces véhicules jusqu'à leur destination à plusieurs heures de marche, sécurisant ces enfants face à de potentielles menaces.

⁷³ Témoignages des membres du JPT déployé à Mpati, Goma, 2012.

⁷⁴ MONUSCO, *Rapport du JPT déployé à Nyamilima*, 5-9 septembre 2012.

Mais bien souvent, la seule pluvale des missions est d'avoir un rapport et donc des informations sur les violations ou massacres en cours. La qualité des rapports apparaît d'ailleurs comme irrégulière dans l'analyse et les recommandations, dépendant des équipes envoyées et des chefs d'équipe. Les centaines de recommandations issues des dizaines de JPT n'ont bien entendu pas toujours été suivies d'action et de suites – même si des efforts ont été faits pour harmoniser la méthode et le contenu de recommandations réalistes et mesurables⁷⁵.

Les plans de protection subséquents sont par ailleurs parfois inexistantes ou bâclés, et tous les JPT n'identifient pas pour chaque menace une réponse et un suivi adéquat⁷⁶. Ainsi, c'est un peu comme si la machine organisationnelle tournait sur elle-même : le leadership décide d'envoyer des missions qui reviendront, informations à l'appui, recommander un intérêt croissant pour la zone ou la crise concernée où un massacre est en cours et demander une mission spéciale, l'augmentation des patrouilles dans la zone ou l'implantation d'une base de la MONUSCO. Au mieux, une base sera installée pour quinze jours (maximum que peut se permettre la Mission en termes de capacités), évaluera la situation et peut-être prévientra les violences le temps de sa présence. Puis les violences reprendront à son départ, les massacres seront tels qu'une nouvelle mission sera envoyée, cette fois-ci pour une enquête de Droits de l'homme concernant des violations innommables, qui au mieux donnera lieu à un rapport diffusé par Genève.

Au delà de ne pas être en mesure d'apporter une protection immédiate ou substantielle aux habitants, les JPT ont aussi pu, malheureusement, mettre en danger les civils, faute de conscience professionnelle. Lorsqu'une action de protection est mal faite ou mal conçue, ses conséquences peuvent être encore plus dommageables et aggraver davantage la situation de vulnérabilité des civils, déjà critique. L'exemple déjà cité de cet UNPOL mentionnant les civils qui ont dénoncé les abus de droits de l'homme commis par l'ANR, directement face à l'officier de l'ANR responsable des violations, et sans précaution aucune pour protéger l'identité des témoins, est ainsi éloquent.

Les stratégies militaires de protection

Les stratégies militaires elles-mêmes ont eu tendance à souffrir d'un décrochage réel avec les besoins de protection. La stratégie de dissuasion et de présence dissuasive, notamment, a conduit à des revers importants en matière de réaction pour effectivement protéger des civils attaqués. La dispersion extensive des Casques bleus dans des dizaines de petites bases à l'Est du Congo, censées quadriller au maximum le terrain, a conduit à des

⁷⁵ Avec notamment l'adoption du modèle SMART, poussant les JPT à faire des recommandations spécifiques, mesurables, réalistes, pertinentes et inscrites dans le temps.

⁷⁶ Le siège s'est rendu compte de cette insuffisance et a préparé un modèle de « plan de protection communautaire » standardisé que devraient remplir les JPT en collaboration avec les Commandants de base de terrain. Or, ce document a pendant des mois était inconnu au *leadership* de la mission, ce qui a considérablement miné l'intérêt des militaires et des équipes sur le terrain pour l'écrire.

réductions de capacités évidentes. Les *peacekeepers* ont ainsi été mis dans des situations d'extrême vulnérabilité, et souvent d'impuissance sur le plan opérationnel.

Les capacités de réaction des TOB, disposant de si peu de moyens et d'hommes – parfois moins d'une trentaine – ont ainsi été annihilées dans bien des cas. A Munigi, les sud-africains débordés ne pouvaient ajouter dans leur programme de patrouilles des visites dans le camp de déplacés jouxtant la base de la MONUSCO⁷⁷. Aucune patrouille n'était ainsi conduite dans la zone pour assurer la sécurité des camps spontanés, où des abus de droits de l'homme de la part des FARDC et de la Police Congolaise étaient rapportés. De même, les civils interrogés n'avaient pas connaissance des mécanismes et possibilités de contacter les Casques bleus en cas de danger⁷⁸. L'on peut encore citer l'exemple du COB de Sake, au Nord Kivu, où les Casques bleus étaient débordés par leurs obligations de couvrir les sites de déplacés de Goma (notamment Mugunga III et Bulengo). Ces besoins ont ainsi amoindri la capacité de ce COB à assurer la sécurité sur les axes de sa zone de responsabilité, notamment l'axe Sake-Kirotshe-Bweremana où des patrouilles n'étaient conduites que deux fois par semaine⁷⁹. Les violations de droits de l'homme et l'insécurité à Bweremana pouvaient ainsi difficilement être gérées par les *peacekeepers* de Sake, et aucune coordination n'avait été organisée avec les soldats de la paix présents à Minova (également proche de Bweremana) pour un éventuel relais capacitaire. Dans un terrain complexe où les stratégies de guérilla en forêt sont dominantes parmi les groupes armés, les Casques bleus se sont retrouvés cloués à leur position – comme les *peacekeepers* de la Mission au Sud-Soudan, qui ayant accueilli des milliers de civils à l'intérieur de leurs bases, n'ont plus eu aucune capacité de sortie et de mouvement et devaient sécuriser les populations en restant sur place. Des groupes armés, conscients de cette posture, ont agi en conséquence, privilégiant leurs activités là où la MONUSCO n'est pas présente, quasi-certains d'être hors d'atteinte vu le peu de mobilité des Casques bleus.

En 2013, toute cette stratégie de protection, pesante depuis des années et maintes fois critiquées tant par les Etats membres du Conseil de sécurité que les ONG, a été révisée. Le nouveau Commandant de la Force et le nouveau SRSG ont ainsi privilégié la fermeture de certaines bases et le resserrement de la Force pour une stratégie plus flexible et mobile, conformément au nouveau mandat. Tout un changement de posture a été promu, y compris au delà de la FIB pour les contingents réguliers. Avant cela, la protection des civils était en effet largement « passive », les Casques bleus se contentant d'être présent sans s'attendre à devoir s'impliquer dans des combats ou des interventions robustes. Ainsi à Remeka, les Sud-Africains du SCD déployé à l'été 2012 ont été débordés et surpris lors de l'attaque des Mai Mai, perdant leurs moyens pour même charger leurs armes⁸⁰. La nouvelle vision du Commandant de la Force, engagé dans une posture proactive et n'hésitant pas à considérer

⁷⁷ La base militaire se trouvait à 500 m du camp de déplacés de Munigi-Kanyarunicynia.

⁷⁸ MONUSCO, Rapport du JPT déployé à Munigi, 14-15 mai 2012.

⁷⁹ MONUSCO, Rapport du JPT déployé à Bweremana, 31 janvier – 1^{er} février 2013.

⁸⁰ Témoignage d'un membre du JPT déployé à Remeka, été 2012.

l'usage de la force armée, a contribué à renouveler le dynamisme autour de la protection des civils et à combler cette carence de la « protection passive ».

Cependant, même après l'arrivée du Général Dos Santos en 2013, certaines stratégies militaires ont aussi semblé ne pas répondre aux besoins de protection et d'intervention auprès des civils directement menacés par les groupes armés. En juillet 2013, la MONUSCO a émis un ultimatum sur le désarmement de tous les habitants dans la zone de sécurité, incluant les environs de Goma et Sake. Le bien fondé de cette mesure a fait s'interroger plus d'un, lorsque l'on sait que la zone du M23 était hors du périmètre fixé au Nord de Kibati, et que la mesure ne changerait ainsi pas le *statu quo*. Les populations dans la zone des rebelles ne pourraient en rien bénéficier de cette décision, demeurant vulnérables et non concernés par la « zone de sécurité » définie par la MONUSCO. Certes, il s'est avéré que cette zone était indispensable pour assurer un espace sûr pour le lancement des opérations offensives de la Brigade d'Intervention. Sur le plan de la protection des civils uniquement, cependant, de telles mesures ont été considérées comme déconnectées des besoins.

Il en fut de même sur les orientations prises par la MONUSCO à partir de 2014. Après le M23, la MONUSCO, orientée par les décideurs au siège de New York, a choisi de désigner les FDLR comme le prochain groupe armé que la Brigade d'Intervention chercherait à désarmer et démobiliser, volontairement ou par la force. Or, viser les FDLR n'était pas forcément prioritaire en matière de protection des civils. Les FDLR étaient alors loin d'être le groupe le plus menaçant envers les populations, ne constituant en 2014 qu'un groupe minoritaire de quelques centaines de combattants. Réfugiés dans les forêts, ses membres avaient même dans certains cas des relations apaisées avec les habitants, dans le cadre d'une cohabitation certes compliquée mais non alarmante. Si des cas d'extorsion et de taxation illégale ont bien entendu été rapportés à leur égard, leur capacité de nuisance demeurait circonscrite et secondaire, sur le plan de la sécurité des populations de l'Est du Congo. Au contraire, le groupe des ADF, milice d'origine ougandaise aux mouvances islamistes, était à cette période le groupe le plus inquiétant et le plus prédateur envers les civils. Les atrocités dont ces rebelles se sont rendus coupables contribuent de loin à considérer les ADF comme la principale menace sur les populations dans la zone⁸¹. Des cas d'enlèvements, de meurtres, de viols et de massacres ont été relevés de leur fait. Leur posture agressive envers la MONUSCO – les ADF ayant de nombreuses fois visé les Casques bleus – était de même censée appeler toute l'attention sur leur neutralisation urgente, comme le voulaient d'ailleurs les autorités congolaises. Des opérations conjointes ont finalement été lancées en décembre 2014 contre les ADF, avec un soutien minimal de la MONUSCO aux FARDC, bien que des

⁸¹ Entre octobre et début décembre 2014, les ADF auraient multiplié les attaques contre les civils, y compris à la machette, tuant jusqu'à 250 civils. IPIS, « Weekly Briefing 4th - 10th December 2014 », décembre 2014. Human Rights Watch a confirmé le meurtre de 187 civils entre le 5 octobre et le 6 décembre 2014 dans la zone de Boikene, et dans les villages de Linzosisene, Oicha, Ngadi, Kadou, Erengeti, Ondoto, Kambi ya Chui, Manzati, Tepiomba, Vemba, Ahili, and Manzanzaba. Human Rights Watch, « DR Congo: Scores Killed in Rebel Attacks : Army, UN Should Protect Civilians in Beni », 16 décembre 2014.

allégations de restrictions d'accès aux zones de combat par les troupes congolaises face à l'ONU aient circulé.

b) L'évaluation de l'impact, maillon faible de la protection des civils

Comment alors mesurer l'impact de ce qui a été mis en place par la MONUSCO en matière de protection des civils ? La mesure d'impact dans le maintien de la paix a longuement constitué pour les Nations unies la faiblesse de l'organisation. Du point de vue de la protection, les résultats ont été certes mesurés par quelques éléments, comme le nombre des déplacés et des retours de déplacés, ou le nombre de combattants désarmés, pour projeter un bilan sur les activités. Quelques retours de la part des populations s'entretenant avec les CLA ou la Force ont aussi contribué à attester de l'utilité de la présence de la Mission, comme cette lettre des déplacés de Nyongera et Kasasa arrivés au camp de Kiwanja, reconnaissant la protection effective de la MONUSCO⁸².

Ces éléments de mesure étaient cependant souvent ponctuels et non systématiques. A la fin 2011, poussés par les résolutions du Conseil de sécurité qui attendent du Secrétaire général davantage d'éléments sur les mesures d'impact et les critères permettant d'évaluer la situation, CAS lance un projet de sondage systématique des populations dans les zones de responsabilité de la MONUSCO et de ses CLA. L'idée est de mener des sondages tous les trois mois dans un échantillon de villages, et d'interroger les civils sur leurs perceptions de la sécurité, des menaces, des actions de la MONUSCO et des FARDC et PNC. Le projet, nommé « DRC Peacebuilding and Reconstruction Data Project », et préparé en coopération avec le PNUD et l'Université de Harvard, prévoyait un budget de 5 millions de dollars et la mobilisation des CLA pour mener ces entretiens. La faisabilité technique de tels sondages a cependant longuement retardé le début de ce projet, dans un pays où aucun recensement fiable de la population n'était disponible et où l'échantillonnage serait forcément non-représentatif. Les sondages n'auraient pu être faits, de même, que dans les zones accessibles par les CLA, biaisant totalement l'échantillon en le réduisant aux bénéficiaires probablement mieux sécurisés puisque dans le rayon d'action des Nations unies. Des civils habitant dans les zones régulièrement visitées par les *peacekeepers* des Nations unies se sentent sans doute plus en sécurité que ceux qui habitent dans les villages isolés ne figurant pas sur les plans de patrouilles et le rayon d'action du CLA. Les réponses obtenues auraient donc été peu représentatives des sentiments des civils à l'Est du Congo, mais uniquement des civils bénéficiant de la couverture de la MONUSCO, sans qu'un point de comparaison entre les deux soient possible et qu'une mesure de l'impact puisse donc en ressortir. Fin 2013, le projet n'avait toujours pas vu le jour mais restait à l'ordre du jour du mandat de CAS, sans remettre

⁸² Lettre des déplacés, « Camps des déplacés de Kiwanja/MONUSCO/RVA », Kiwanja, 28 janvier 2012. « A cause de cette guerre, nous avons quitté Nyongera en courant jusqu'ici au camp de la MONUSCO. C'est le début du premier camp des Déplacés de Kiwanja, communément appelé ancien camp (...) Nous remercions aussi la MONUSCO d'avoir sauvé notre vie ».

en cause ces décrochages potentiels entre les informations nécessaires sur les perceptions de la sécurité et les biais de tels sondages⁸³.

Comment alors mesurer l'impact des mesures de protection de la MONUSCO ? En novembre 2006, lorsque la MONUC défend Sake et tue de nombreux combattants de Nkunda, comme le remarque Jim Terrie, l'événement est vu comme un succès. La PoC se mesure-t-elle cependant au nombre de miliciens tués ? Avec le nouveau mandat de la Brigade d'Intervention, peut-on juger de l'amélioration de la protection des civils au nombre de groupes armés neutralisés ou au nombre de démobilisés causés par les opérations de la FIB ?

Si tout le monde fait des rapports sur la protection des civils, des militaires des brigades aux sections civiles en passant par les agences onusiennes comme OCHA et le HCR, les rapports se bornent souvent aux listes d'incident de sécurité. CAS essaie certes d'apporter une dimension analytique aux problèmes reportés, en dessinant des tendances et des besoins précis. La Mission dans son ensemble cependant demeure concentrée dans l'amélioration de l'information sur les risques, l'analyse des besoins de protection et la prévention par la présence des *peacekeepers*. Or, il est difficile d'évaluer les attaques, crimes de guerre et atrocités qui n'ont pas été commises grâce à cette stratégie de prévention. Ce qui apparaît cependant clairement, c'est que la Mission fait de la protection à outrance, mais ne protège pas forcément. Déployer une mission d'évaluation, prendre des informations sur le manque de protection, faire un rapport et des recommandations constituent les automatismes professionnels d'une machine qui tourne sur elle-même, et disperse son énergie sur des mesures organisationnelles. La protection des civils, en se bureaucratisant, en est devenue machinale et a perdu son sens.

2) Les écueils de la culture administrative de protection : le primat des mesures organisationnelles sur les résultats

L'inertie de la protection des civils bureaucratisée est liée à l'instauration d'un *habitus* organisationnel qui a placé progressivement les mesures organisationnelles, les moyens pour protéger, comme des fins en soi. En privilégiant les actions prises par l'organisation aux résultats obtenus, la Mission de maintien de la paix en est venue à « faire de la protection sans protéger », à faire tourner une machine autour de la protection des civils sans que parfois, celle-ci fasse sens.

⁸³ Lorsque les premiers sondages ont été conduits, certaines questions étaient présentées d'une telle façon que l'on peut douter de la fiabilité et de la pertinence des résultats. La question « qui fournit la sécurité dans votre zone ? » proposait par exemple dans les réponses possibles la MONUSCO, les FARDC, la PNC, les groupes armés, mais aussi « Dieu ». Les sondages ont en ce sens été assez mal conçus et décevants.

a) une obligation de moyens et pas de résultats

Le quantitatif privilégié sur le qualitatif

La première caractéristique de la culture organisationnelle de protection sur le terrain est ce primat du quantitatif sur le qualitatif. Dans un contexte où le suivi et l'évaluation demeurent limités, comme on l'a vu, et où aucun système de mesure d'impact n'est réellement en place, les acteurs onusiens mettent en avant les chiffres pour montrer qu'ils font effectivement de la protection des civils. Le nombre de troupes sur le terrain, de bases ouvertes, de CLA recrutés, de missions envoyées sur le terrain, de patrouilles, d'alertes reçues par les CAN ou de rapports envoyés au siège sont des constantes dans les réflexes institutionnels onusiens pour justifier de l'action de la Mission en matière de protection des civils.

Obsédés par les chiffres qui peuvent être utilisés dans les rapports du Secrétaire général, les sections truffent leurs rapports de performance sur le nombre d'équipes de protection conjointes ou de missions d'évaluation auxquelles elles ont participé. La composante militaire, répondant au suivi des réseaux d'alerte communautaires, documente quant à elle les centaines de patrouilles conduites chaque mois, et le nombre de sorties suites à des alertes. Lors de la planification du nouveau projet de sondages des populations, l'objectif était bien de chiffrer le nombre de personnes connaissant la MONUSCO, lui faisant confiance et se sentant protégée.

Si les chiffres relatifs aux activités de la mission n'augurent en rien la protection réelle dont bénéficient les populations, ils peuvent par ailleurs constituer un biais dans le traitement des crises de la part de la Mission. Le 25 mars 2013, le coordinateur de la section Affaires civiles convoque son personnel en interne, pour partager une « crise » soit disant « très grave » : la section n'a dépensé que 16% du budget, et le mot d'ordre est alors, pour chaque personnel, de prévoir des voyages jusqu'à juin afin de rattraper cet objectif budgétaire et de ne pas voir le budget réduit l'année suivante.

Un tel règne du quantitatif distrait, en un sens, les professionnels de la protection de tout résultat substantiel sur la protection. Tant qu'une mission a été envoyée, un rapport produit, on ne peut reprocher à la MONUSCO sa passivité lorsqu'elle a reçu des allégations de violations de droits de l'homme. Tant que le rapport de performance mensuel mentionne un certain nombre de formations délivrées aux acteurs locaux, de rencontres avec la société civile ou de cas bénéficiant de l'assistance juridique des officiers de la MONUSCO, chacun a le sentiment de faire son travail et de couvrir le mandat. Tout est en effet lié au fait que l'ONU, dans les esprits et légalement, a une obligation de moyens de protéger les civils : elle doit démontrer qu'elle a fait quelque chose, un minimum pour essayer. On assigne ainsi souvent rarement une obligation de résultats aux Nations unies, que l'on juge comme une institution poursuivant des idéaux et « faisant de son mieux ». Contrairement aux opérations de l'OTAN ou de la France, qui font souvent l'objet de critiques quant à leurs résultats, et que l'opinion politique jugerait sans doute plus sévèrement au sujet de l'incapacité à protéger les civils, les opérations de paix onusiennes jouissent de cette tolérance plus souple. Parce que ce

sont des Casques bleus, on se contente de vérifier les actions entreprises, et on leur tient en un sens moins rigueur du résultat⁸⁴.

Lors de la prise de Goma par le M23 en novembre 2012, la Force bombarde ainsi les lignes du M23 pour empêcher leur avancée, et se targue d'avoir utilisé ses hélicoptères d'attaque pour tirer « 620 rockets, 4 missiles et 492 munitions de 30 mm », ainsi que d'avoir tiré 4000 munitions au sol pour viser les lignes du M23 et empêcher leur avancée jusqu'à Goma⁸⁵. L'objectif visé – empêcher l'entrée du M23 à Goma – n'a pas été atteint. Cependant, le fait de pouvoir brandir ces chiffres était censé préserver la Mission de toute critique de passivité, et en soi devaient démontrer que la MONUSCO avait utilisé tous les moyens nécessaires pour protéger les civils.

C'est en fait ici que réside l'écueil de la culture de protection au sein de la Mission : l'obligation de moyens, plutôt que l'obligation de résultats, est intégrée par les équipes : celles-ci savent qu'elles doivent entreprendre tout leur possible pour protéger les civils, reconnaissant implicitement cependant qu'elles ne pourraient être tenues pour responsable si l'objectif – l'état de protection dont devraient bénéficier les populations – n'est pas atteint.

Les “outputs” privilégiés sur les “outcomes” : lorsque le produit est privilégié sur le résultat

Le personnel de la Mission est en fait focalisé sur les outils qu'il met en œuvre pour la protection des civils et le travail qu'il produit, tout abstrait qu'il peut être. Les « rapports » sont par exemple considérés comme la plus grande contribution de la Mission à la protection des civils : tous ces rapports des CLA, rapports des sections Droits de l'homme, Affaires civiles et Protection de l'Enfant, de la Brigade, du Secrétaire général au Conseil de sécurité, incluent tous des analyses de protection. Ces rapports n'étant cependant pas une action qui, en soi, protège les civils, se concentrer sur leur production peut apporter bien peu en matière de résultats sur la sécurisation effective des habitants. Combien de fois, en effet, les rapports des Nations Unies ont-ils fait état des atrocités à Pinga, pendant des mois, des années ? Les civils de Pinga s'en sont-ils trouvé plus protégés ?

De la même façon, les JPT, outil pour améliorer l'information sur les besoins de protection, sont eux-mêmes devenus des fins en soi aux yeux des professionnels de protection onusiens. Comme le regrette le Général Cammaert, les JPT « sont allés trop loin. Désormais,

⁸⁴ Le Général Ganascia, Commandant de la Force EUFOR Tchad/RCA chargée de protéger les civils, insiste ainsi dans ses propos sur l'importance de démontrer que la Mission fait tout ce qui est en son pouvoir pour protéger. Les exemples de massacre, à Mutarule, Luvungi ou Kiwanja, ont toujours suivi un même schéma : les tueries ont lieu, quelqu'un prévient la base la plus proche de la MONUSCO, et les Casques bleus sortent, mais trop tard, avant que Human Rights Watch ne publie un rapport critiquant l'inaction des Nations Unies. Dans bien des cas, le maximum n'a pas été entrepris pour démontrer aux yeux de l'opinion publique que « tout a été fait » pour répondre à la crise.

⁸⁵ Rapport du Secrétaire général, S/2013/87, 15 février 2013, paragraphe 37.

ils multiplient les rencontres, les convocations, les groupes de discussion, c'est devenu plus bureaucratique. Ils parlent, parlent, parlent, j'aimerais les voir marcher »⁸⁶.

Lors de la prise de Goma par le M23, en novembre 2012, les responsables des sections civiles au Nord Kivu étaient ainsi obsédés par l'envoi de missions et la documentation des violations de droits de l'homme – plutôt que sur la façon de faire stopper ces violations. Après deux jours de concentration à la base, les équipes de UNJHRO et de Protection de l'Enfant sont dispersées dans la ville de Goma et le camp de Mugunga pour enquêter sur les abus ou interroger des blessés à l'hôpital. Quant aux affaires civiles, elles s'agitent pour écrire les rapports – « daily reports », « flash reports » à n'en plus finir lors de cette troisième journée d'effervescence, au lieu de se mobiliser autour de la protection des civils, et d'échanger par exemple avec la Brigade pour mettre en œuvre un plan de protection dans la ville. Chacun s'est recroquevillé sur ses activités régulières, ses « produits » organisationnels usuels et bien connus, ses procédures.

Autre exemple, à l'arrivée de la Brigade d'Intervention, quatre bases doivent être fermées au Nord Kivu pour réallouer les ressources militaires⁸⁷. Bien que la Brigade s'assure qu'un régiment de FARDC prenne le relais dans les zones quittées par la MONUSCO, des inquiétudes s'accroissent sur l'avenir de la sécurité à ces endroits. Or, de façon presque risible, dénuée de sens, l'empressement et le zèle dont font preuve les sections civiles pour envoyer des JPT dans ces quatre zones avant la fermeture des bases onusiennes, sont à leur comble – après une période relativement longue où peu de missions avaient été envoyées, du fait de la dégradation de la sécurité et des incertitudes liées au nouveau mandat. Pour quelles raisons déployer à tout prix des JPT évaluant la sécurité dans des lieux où le départ des Casques bleus a déjà été décidé ? Ces JPT ne devaient en fait qu'aller annoncer à la population le retrait de la MONUSCO dans leur zone, ce qui peut effectivement être précieux pour que les civils soient préparés et procèdent à l'établissement de leurs propres plans de sécurité. Cependant, bien loin de se rendre dans ces villages en amont du retrait, pour conseiller les populations sur leurs options de protection, les JPT en question ont toutes été retardées, et limitées à quelques heures. Pour l'une des zones, la section Logops n'a pu proposer à l'équipe qu'un créneau de deux heures lors du dernier vol vers la zone (et le rapatriement des derniers hommes et matériels, donc). Les civils, tenant presque de façon absurde à cette mission, ont ainsi transformé tout le propos de leur JPT. Au lieu d'y aller en avance pour prévenir les habitants du départ, éviter un mouvement de panique, et aider les communautés à prévoir leur prochaine protection, l'équipe est en effet venue visiter les population après des semaines de désinstallation de la base, dont les civils se sont rendus compte seuls. L'équipe a simplement posé des questions sur leurs perceptions face à ce départ, manquant bien évidemment de temps pour mettre au point une nouvelle stratégie de protection en coopération avec les villageois. Bien loin de constituer une mission de protection, ce JPT n'a fait de sens que pour rendre compte, sur papier, que quelque chose était fait pour les civils à la fermeture controversée de ces bases – rien de substantiel

⁸⁶ Entretien avec Patrick Cammaert, New York, 15 novembre 2011.

⁸⁷ Les bases de Kalembe, Kimua, Ngungu et Mushake.

cependant. Lorsque la MONUSCO déclame qu'elle a envoyé des JPT, personne ne sait si celui-ci a travaillé avec la population 1h30, ou trois jours, et ne connaît le résultat de cet échange.

Or, ceux qui ont manifesté à Bunia contre la MONUSCO à la prise de Goma en novembre 2012 ne s'attardent pas à savoir si la Mission a envoyé des JPT et documenté la situation. Ils attendent de réels résultats de protection, comme le fait d'assurer avec certitude qu'une capitale provinciale ne peut tomber aux mains de groupes rebelles.

b) Le manque de redevabilité de la Mission

Si la première réforme urgente dans le maintien de la paix était de mettre au cœur du mandat des opérations la protection des civils, la seconde réforme essentielle pour obtenir une protection effective est d'assurer une certaine redevabilité des Nations unies face à ce mandat. N'en faire qu'une obligation de moyens, et non de résultats, condamne la protection des civils à dépendre de la bonne volonté, des compétences des individus, et des circonstances changeantes. Les Nations unies, en cherchant d'abord à se protéger, met ainsi en avant les actions, les procédures, les outils qu'elles mettent en place pour la protection des civils. Au delà, l'ONU se soustrait de la responsabilité sur les fins et les aboutissants de son action.

La responsabilité de la Mission, ou « *accountability* », devrait être engagée quand au résultat souhaité. Ce résultat réside bien dans la *situation*, l'état de « protégé » des bénéficiaires, ou en d'autres termes la protection effective des civils – et non seulement la protection comme *processus* ou *activité* des protecteurs. La responsabilité devrait devenir la modalité opérante et la principale règle de procédure, dans toutes les actions de la mission : responsabilité dans la protection et l'action militaire, dans l'engagement des Etats Membres, dans les ressources humaines ou dans la logistique. Des mécanismes de responsabilisation manquent gravement au sein de l'organisation, alors que la redevabilité des *peacekeepers* devrait devenir un standard d'action central, qui mènerait naturellement à la professionnalisation et l'efficacité des opérations de paix.

Les contributeurs disposent de forces militaires exceptionnelles et professionnelles, qui techniquement et opérationnellement ont le niveau nécessaire pour mener des opérations tactiquement efficaces et appropriées⁸⁸. L'Organisation des Nations Unies souffre malheureusement de ce biais connu de toute institution publique, où les membres ne sont pas forcément à 100% de leurs capacités dans une organisation où les responsabilités sont diluées dans le système. Tenir tous les soldats et personnels civils responsables de leurs actions et résultats en termes de protection des civils contribuerait largement à améliorer le zèle avec lequel ce mandat serait poursuivi. La rotation des troupes, qui aboutit souvent à de

⁸⁸ Entretien avec le Général Jean-Philippe Ganascia, Paris, 26 mars 2015.

nombreuses semaines de latence et de carences en protection – et donne souvent lieu aux incidents de sécurité les plus graves – pourrait faire l’objet d’une meilleure organisation de la part des contingents se relayant. Etre responsable signifie également définir et faire savoir publiquement et officiellement ce qui est possible en termes de protection des civils dans les zones de responsabilité des Casques bleus. Les délais nécessaires pour atteindre les différentes zones d’habitation des locaux, les villages non accessibles doivent être reconnus⁸⁹.

Une certaine responsabilité du point de vue des ressources humaines est également nécessaire. C’est en effet en amont que la responsabilisation des managers et des professionnels de la protection doit être garantie. Dans le recrutement, la formation et la gestion, une particulière attention à la protection des civils doit être apportée. La responsabilité de la protection des civils ne peut incomber à une personne n’ayant aucune idée de ce qu’est la protection des civils en période de conflit armé, et un coordinateur de droits de l’homme doit connaître la différence entre droits de l’homme et droit humanitaire, ce qui n’est pas toujours le cas. Le besoin de responsables de haut niveau, pouvant gérer les capacités humaines sur le terrain et encourager les bonnes initiatives est essentiel, tout comme leur redevabilité au regard des progrès accomplis (et non seulement du nombre de missions déployées ou d’alertes reçues).

Une réforme de l’information, conférant aux Missions de réelles données, au delà des analyses ponctuelles des JPT et des CLA, est aussi déterminante. Le manque de mémoire institutionnelle dû à la rotation des professionnels de protection devrait être compensé par une réforme contre la rétention institutionnelle d’information. Il est ainsi difficile, sur le terrain, d’accéder à toute information, documentation ou orientations liées à la protection des civils, y compris celles délivrées par le siège des Nations Unies lui-même. Les officiers de droits de l’homme ont ainsi confié leur difficulté à trouver les manuels et les standards relatifs à la façon de conduire des investigations de droits de l’homme sur le terrain⁹⁰. Le SOFA signé entre l’ONU et le pays hôte, et même les résolutions du Conseil de sécurité peuvent être inaccessibles. Les bonnes et mauvaises pratiques de protection dépendraient ainsi moins des individus et compétences du personnel du moment, comme ce fut le cas au sein de la section des Affaires civiles, ou encore au niveau militaire avant et après le départ du Général Cammaert de la MONUC.

Sur le plan logistique, la responsabilité des pays contributeurs de troupes et de fonds est à engager de façon plus sérieuse vis-à-vis du soutien aux missions. Les pays qui financent le maintien de la paix doivent assortir le mandat de protection voté par le Conseil de sécurité

⁸⁹ Un bon exemple serait celui de la section Incendie de la MONUSCO, qui lors d’un SMT a clairement fait état des limites de son action, en rappelant qu’elle ne possédait qu’un camion pour toute la ville de Goma et que celui-ci devait à chaque fois repartir vers le lac pour être rempli, et nécessitait 3 heures pour se rendre de l’autre côté de la ville.

⁹⁰ Entretien avec un officier de Droits de l’Homme, Goma, juin 2013.

par des moyens adéquats. Il existe par exemple des hélicoptères qui peuvent opérer lorsqu'il pleut ou tempête – et les conditions météorologiques ne devraient plus constituer une excuse aussi récurrente pour l'inaction dans un *peacekeeping* moderne. Un tel équipement, et l'expertise qui lui est liée, notamment avec des pilotes à même de gérer ce type d'opérations en condition difficile, doivent être fournis aux missions de paix onusiennes. L'envoi de drones et les trois contingents de la FIB ont certes suppléé les troupes régulières de la Mission, mais leur arrivée a requis la fermeture de 4 bases au Nord Kivu et la réaffectation de troupes et de matériels qui se trouvaient déjà sur le terrain. Renforcer les missions avec une Brigade et des drones, mais réquisitionner des chaises, paraît douteux quant à la signification réelle du renforcement.

Les drones, s'ils ont eu une vertu dissuasive en renforçant le côté impressionnant de la MONUSCO, n'ont pas réellement « renforcé » à proprement parler la Mission, qui continuait à faire face à un manque problématique d'hélicoptères, de véhicules en état de fonctionnement, ou de pneus dans les provinces. Les bureaux de terrain se démenaient ainsi toujours en 2014 avec des véhicules usés et en trop faible quantité⁹¹. De nombreux pneus disparaissaient lors de leur acheminement depuis Nairobi, preuve d'une gestion douteuse de la chaîne d'approvisionnement au sein de la grande administration onusienne⁹².

Ces carences minent considérablement les capacités de protection des civils. Les *peacekeepers* indiens, poussant leur voiture sous les yeux amusés de Cheka dans le Walikale, ou n'osant jamais éteindre le contact de leur voiture lors des arrêts des patrouilles, de ne plus pouvoir la rallumer, ne sont que quelques illustrations. Une responsabilité administrative et militaire vis-à-vis de ces équipements dont certains sont la propriété des contingents n'est en réalité que trop rarement engagée. Un officier indien à Sake confiait ainsi que les équipements fournis par son pays qu'il a trouvé une fois déployé au Congo l'avaient frappé par leur vétusté et leur ancienneté. Il expliquait ainsi n'avoir vu de tels équipements que sur les photographies de son grand-père militaire, et que les soldats étaient incapables d'opérer avec de tels matériels. Les Nations Unies paient ainsi aux contributeurs de troupes la location de matériel d'un certain standard et de 4x4 modernes, équipés et blindés. Or, les véhicules qui arrivent sur le terrain sont trop souvent de très vieux véhicules à peine fonctionnels. Les questions de responsabilité autour de certains pays contributeurs, paraissant recycler auprès des Nations Unies du matériel et des équipements datés, alors que les Nations Unies leur louent des équipements d'un certain standard, sont centrales, et encore trop peu traitées au sein de la machine.

Certes, une section appelée « COE » (« *Contingent-owned equipment* »), chargée du contrôle des équipements militaires amenés par les contingents, s'assure que chaque équipement amené sur le terrain corresponde aux normes et aux standards fixés par

⁹¹ Certaines bases, comme Kitchanga, n'avaient pendant une période qu'un seul véhicule fonctionnel pour toute leur zone.

⁹² Le transport et l'allocation de voitures et de pneus, problématique pour la MONUSCO qui désespérait sur le terrain de recevoir des véhicules en état de marche et des pneus au Nord Kivu, souffrait de grandes carences en matière de responsabilité. Les voitures neuves étaient généralement utilisées à Kinshasa ou à Entebbe, et de nombreuses rumeurs de trafics et de perte du matériel pendant leur transport jusqu'au terrain circulaient.

l'organisation⁹³. La section COE est néanmoins composée majoritairement de civils, qui n'ont pas toujours l'expertise requise pour vérifier le niveau technique de tout le matériel⁹⁴. De même, les casques et gilets pare-balle ne font pas l'objet d'une vérification soignée et régulière de la section « supply », et sont pour la plupart expirés⁹⁵. Les prises de risque des peacekeepers auxquels sont confiés du matériel si problématique sont certainement moins importantes lorsque les individus en ont conscience.

Engager la responsabilité de la bureaucratie onusienne dans le suivi des activités de soutien au terrain, et notamment dans la provision des équipements, est déterminante, et pourrait permettre de mieux contrôler ce qui arrive effectivement aux mains des *peacekeepers*⁹⁶. Une certaine responsabilité est manquante, trop diluée dans l'immense machine onusienne. Comme dans toute bureaucratie, la responsabilité est ainsi partagée, diffuse et rapidement perdue. Il est d'autant plus difficile de rendre une section, un département, un contingent, ou un individu responsable dans une organisation, et plus celle-ci est étendue, plus cette dissolution du sens de la responsabilité et de l'initiative est criante. Lorsque tant de membres sont engagés dans un même programme, tel que la protection des civils, où littéralement tous les agents de la bureaucratie sont impliqués et ont un mot à dire ou une activité en cours qui lui est reliée, la force d'inertie dans la mise en application de l'idéal de protection est incontestable.

Lorsqu'une norme est laissée à l'organisation pour intégration et mise en œuvre, elle ne devient guère qu'un SOP, une procédure opérative standard, parfois dénuée de tout sens, parfois réduite à une liste de tâches machinales. La responsabilisation de l'organisation pour une pratique plus signifiante, dépend alors beaucoup du leadership, de l'agencement qui peut faire l'objet de plus d'attention. La bureaucratisation donne le cadre et les outils – l'effectivité de la pratique dépend ensuite d'une implication plus large fondée sur la responsabilisation des personnels impliqués dans la mise en œuvre⁹⁷.

⁹³ Nations Unies, « Letter dated 28 February 2014 from the Chair of the 2014 Working Group on Contingent-Owned Equipment to the Chair of the Fifth Committee », 20 janvier 2015, A/C.5/69/18. Disponible sur : http://www.un.org/en/peacekeeping/sites/coe/referencedocuments/COE_manual_2014.pdf [consulté le 15 mai 2015]

⁹⁴ De tels exemples rappellent le fossé entre le besoin d'expertise de certaines sections et la connaissance réelle du personnel, comme en Côte d'Ivoire, où de nombreux experts de la section Embargo n'avaient jamais vu ou manipulé une arme auparavant, ou en RDC, où le groupe d'experts compte des « experts » d'une vingtaine d'années.

⁹⁵ La section « supply » ne vérifiant pas les dates d'expiration sur les gilets et les Casques bleus, ou n'entreprenant aucune action de renouvellement à ces dates, n'était tenue responsable par aucun secteur de l'organisation.

⁹⁶ Les rumeurs de trafic, au vu de la disparition des équipements lors du transport par Nairobi, pourraient être contrées par l'instauration de mécanismes sérieux de contrôle. La section COE contrôlant les équipements fournis par les contingents bénéficierait quant à elle de l'expertise de personnels militaires ayant l'expertise pour un contrôle effectif.

⁹⁷ Entretien avec Kathryn Sikkink, Harvard Kennedy School, Cambridge 8 août 2014. K. Sikkink faisait notamment référence aux officiers des droits de l'homme et ambassadeurs qui, au niveaux les plus élevés Namie Di Razza, « La protection des civils par les opérations de maintien de la paix de l'ONU », Thèse IEP de Paris, 2015

Assurer la responsabilité ne signifie pas cependant cautionner un quelconque micro-management de DPKO par les Etats Membres, qui certes peuvent être associés à la planification et la conduite des opérations mais ne peuvent être en charge directe du contrôle. Le Secrétariat, comprenant notamment le Bureau OIOS, a la latitude de prendre la responsabilité de ce contrôle en interne, en assortissant la mise en œuvre des mandats de standards et de suivi. Avoir la protection des civils couplée à la redevabilité des opérations ferait du maintien de la paix un outil plus fiable encore, et décuplerait les potentialités en termes de protection des civils.

L'intégration institutionnelle de la protection des civils a certes contribué à une mise en œuvre minimale et professionnelle de ce nouveau mandat des opérations de paix. Il existe désormais une reconnaissance, au sein de l'organisation comme sur la scène politique internationale, du rôle des opérations de maintien de la paix dans la sécurisation proactive des populations. La protection des civils, devenu concept légitimant, voire révolutionnant le maintien de la paix onusien en devenant le référent des modes d'action à renouveler et des nouvelles pistes à explorer pour les Casques bleus, a ainsi largement bénéficié de cette institutionnalisation.

Néanmoins, l'on ne peut non plus se leurrer sur un nouvel héroïsme des opérations de maintien de la paix. Les médias relèvent toujours des exemples de massacres dans les zones de déploiement des Casques bleus, et de personnes appelant à l'aide et n'étant pas secourues. Des contraintes irréductibles sont certes à rappeler, comme la logistique et les limites physiques et matérielles des opérations. Mais au-delà, un revers de l'institutionnalisation de la protection des civils peut être pointé. Le fait de « bureaucratiser » la tâche et l'objectif de protection l'a aussi condamné à être réduit à un processus mécaniste, à l'application de règles et de procédures l'isolant de toute effectivité. La bureaucratie de la protection a transformé la protection en enjeu interne de concurrence, ou a dilué son caractère urgentiste et humaniste dans une déresponsabilisation générale du système. L'organisation, se focalisant davantage sur les activités visibles de protection, et sur les outils créés pour la protection, a été amenée à « faire de la protection » à outrance sans « protéger » réellement les populations, dans un décrochage sérieux entre les pratiques et les résultats. Les écueils de cette nouvelle culture administrative de protection des civils, privilégiant le quantitatif sur le qualitatif, et les processus sur l'impact, gagneraient à être contrebalancés par une meilleure responsabilisation des Nations unies sur les questions de protection. Si l'intégration institutionnelle du mandat de PoC a certes contribué à responsabiliser l'ONU dans sa mise en œuvre de mesures pour y répondre, elle l'a responsabilisée en la poussant à démontrer que quelque chose était fait pour

comme les plus bas, ont fait la différence – plus que la décision bureaucratique, le changement de SOP qui a consisté créer des positions d'officiers de droits de l'homme dans les ambassades après 1980.

Namie Di Razza, « La protection des civils par les opérations de maintien de la paix de l'ONU », Thèse IEP de Paris, 2015

protéger les civils. Après la mise en place de mesures de protection, il convient désormais de faire place à une responsabilisation sur la *façon* dont cela est fait et les résultats obtenus.

La protection des civils est certes prise en compte par l'organisation. Elle bénéficie d'une attention régulière des Missions de maintien de la paix, pour une action minimale, assez standardisée et organisée.

Néanmoins, il apparaît que l'opération de maintien de la paix onusienne au mandat protecteur incarne une institution inachevée et imparfaite. Une institution est en effet définie comme une forme sociale établie fonctionnant de façon régulière et dont on présume qu'elle répond à une demande collective particulière. Elle renvoie également à la notion d'agencement ou d'organisation rationnelle, où le tout y a *a priori* priorité sur les parties et où la structure prévaut sur les phénomènes individuels. L'institution régule les rapports sociaux, en instaurant de l'impersonnel. Chaque utilisation de l'institution doit par ailleurs constituer une expression renouvelée de l'engagement des utilisateurs envers l'institution⁹⁸. Or, les Nations unies et leurs opérations sont marquées par des traits contredisant ces canons. Certes, il s'agit d'une machine bureaucratique lourde aux rouages complexes et rationalisés. Cependant, parce que l'ONU est aussi le fruit d'un regroupement des Etats, une grande carence de « liant » affecte le système institutionnel, ce « liant » qui assemblerait les individus entre eux et ferait fonctionner la bureaucratie.

Les membres de ses opérations ont en effet un sens profond de leur appartenance nationale, de la représentation de leur Etat, parallèlement à la contribution aux Nations unies. Plus proche de l'agrégat que de l'agencement, les structures produites au sein des opérations de maintien de la paix présentent ainsi des défauts d'institutionnalisation. L'agencement sous entendrait un « ordre articulé possiblement distinct du reste du social », à partir duquel l'action parvient à se maintenir⁹⁹. Cet ordre a précisément du mal à émerger au sein des missions de l'ONU, où ses membres et fonctionnaires relèvent de différents niveaux d'appartenance, d'allégeance et de construction identitaire. L'infinité d'enchevêtrements multi-niveaux, de l'inter-gouvernemental au national et au local, brouille les frontières politiques et les espaces compartimentés dans les opérations de maintien de la paix. La prégnance des opportunités et convenances politiques ébrèche ainsi l'espace institutionnel.

La protection dans sa pratique précise, dans ses latitudes et ses innovations, dépend néanmoins d'un facteur essentiel qui définit les contours de cette mise en application : le *politique*.

Les opérations de maintien de la paix sont un objet institutionnel comme un objet politique. Leur mandat de protection, certes gravé dans l'organisation et intégré comme un programme de service public, peut dans son exécution être mouvant, tantôt limité, tantôt dynamisé par les considérations politiques des Etats Membres comme de l'organisation – une

⁹⁸ John Searle, *La construction de la réalité sociale*, Paris, Gallimard, 1998, P. 81.

⁹⁹ Virginie Tournay, *Op.cit.*, p. 67.

entité qui de façon inhérente, est politique et politisée. Parfois, le politique peut contraindre les programmes de protection des civils – et dans ce cas il est heureux que l’institutionnalisation de celle-ci fasse perdurer sa mise en œuvre minimale. Dans d’autres cas cependant, le politique peut permettre de dépasser, précisément, les défauts de la bureaucratisation que nous avons exposés et qui parfois limitent, ralentissent ou annihilent les actions de protection.

Entre atouts et limites institutionnels et contraintes et sublimation politique, la pratique de protection des civils est ainsi sujette à des variations immenses.

Partie 3. La protection des civils et sa dépendance au politique : des pratiques sous turbulence

La protection des civils a été placée dans les discours et la culture organisationnelle comme l'objectif premier des Nations unies et de la Mission en particulier. Cette institutionnalisation a eu le mérite d'assurer une meilleure prise en compte des besoins de sécurisation des populations dans les zones de déploiement des Casques bleus. Certes, une certaine inertie bureaucratique a également accompagné ce processus d'intégration organisationnelle et conduit à limiter l'impact des programmes de protection mis en œuvre par la MONUSCO. La pratique est ainsi dessinée dans ses contours par les contraintes institutionnelles et la culture administrative propre aux organes onusiens du maintien de la paix.

Un autre facteur dessine les contours de la pratique de protection des civils par les *peacekeepers*. Si le caractère bureaucratique de l'institution onusienne influence sa mise en application, la dimension politique inhérente des Nations unies joue également un rôle considérable dans la formulation des efforts faits en matière de protection.

L'ONU, et plus spécifiquement une mission de maintien de la paix onusienne est en effet tant un produit institutionnel que politique. Résultant du concours des Etats Membres, et de leurs décisions fondées sur des intérêts, valeurs et calculs propres aux différents gouvernements, l'opération de paix a de fait un rôle, un cadre et une portée politiques. Une Mission de maintien de la paix est par conséquent clairement un outil de politique internationale et une composante du système international existant. Au delà de l'image et des discours autour de la protection des civils comme nouveau principe légitimant, c'est dans la pratique le rôle politique de la mission qui est au cœur et définit de façon majeure l'action de la mission.

La mission de paix est donc fonctionnelle, mais elle ne répond pas toujours à la fonction que l'opinion publique attend d'elle – protéger les civils. Elle a aussi des objectifs politiques – maintenir l'équilibre fragile d'une situation géopolitique, régler un conflit interne, faciliter des négociations diplomatiques, renforcer des Etats fragiles par exemple – tout en défendant en termes d'image et de légitimation pour l'organisation des préoccupations éthiques de protection des civils.

Ce caractère politique de la Mission peut parfois contraindre, limiter voire contredire les actions de protection des civils. Dans d'autres circonstances cependant, le politique peut dynamiser, sublimer ou renouveler la pratique de protection des civils, notamment quand l'organisation se retrouve sclérosée, dans un jeu subtil de relais et d'émulation mutuelle entre le politique et l'institutionnel.

Chapitre 5. La protection des civils sacrifiée pour l'équilibre politique : le biais d'une mission de stabilisation

Le politique peut être défini comme l'entreprise de l'exercice du pouvoir. Il recouvre alors les catégories du gouvernemental et de l'étatique, mais ne s'y limite pas. Des acteurs non gouvernementaux et non étatiques peuvent tout à fait entreprendre des actions politiques, et avoir un rôle dans l'exercice du pouvoir et la gestion de l'ordre social. *La politique* peut quant à elle se rapporter au jeu d'influence, par le dialogue, la persuasion et la manipulation du rapport de force pour influencer cette répartition du pouvoir et cette gestion de l'ordre social. Elle recouvre les débats autour des formes optimales de la gestion du pouvoir et de l'ordre social¹.

Sur le plan international, serait politique :

- ce qui est mis en œuvre par des organes politiques comme les Etats et les gouvernements (plutôt que par les organes institutionnels et bureaucratiques de l'organisation) ; cette définition se concentre sur la nature politique de l'auteur des activités et processus pour les définir eux-mêmes comme politiques. Une activité est politique si elle est alors faite par un Etat ou un gouvernement.
- ce qui relève des rapports de force et enjeux de pouvoirs entre différents Etats, agences ou individus ; cette définition insiste sur la nature du fondement idéologique mouvant les activités ou les processus pour les définir comme politiques. Une activité est alors politique si elle est obtenue en raison d'un rapport de force ou de pouvoir servant des intérêts d'acteurs.
- ce qui a pour objet de mettre en œuvre un ordre social international répondant à une vision émergente de la discussion et de la persuasion ; cette définition s'attache à l'objectif établi de l'activité et à la mécanique mise en œuvre pour l'entreprendre. Une activité est donc politique si elle est obtenue par le dialogue visant le meilleur ordre social international.

Par définition, tout est politique aux Nations unies. L'organisation est une institution politique, créée par des Etats, fonctionnant comme un forum politique où le dialogue et les rapports de force sont privilégiés pour faire avancer certains agendas ayant un impact sur la société internationale, et ayant pour objectif la mise en œuvre d'une vision politique liée à la gestion optimale de l'ordre international, et la régulation du pouvoir dans l'arène internationale.

Le politique contraint forcément l'action des Nations unies, et celle de ses opérations du maintien de la paix. Dans le cas de la MONUC puis de la MONUSCO, la Mission a évolué dans le cadre d'une politisation à l'intensité variée, en fonction des enjeux régionaux et internationaux. Il est alors aisé d'imaginer que la protection des civils a pâti de cette

¹ Max Weber, *L'éthique protestante et l'esprit du capitalisme*, 1905 : « Par politique, nous entendons l'ensemble des efforts fait en vue de participer au pouvoir ou d'influencer la répartition du pouvoir, soit entre les Etats, soit entre les divers groupes au sein d'un Etat ».

politisation. Les décisions liées à la protection ont souvent été prises sous pression politique, explicite ou implicite, directe ou indirecte, objectivement réelle ou perçue.

Cet impact du politique s'est révélé à plusieurs niveaux. Tout d'abord, les mécanismes de prise de décision au sein de la Mission elle-même ont été marqués de façon régulière, voire inhérente, par un encadrement politique qui a pu pousser à l'inaction ou à un certain immobilisme. Les responsables de la Mission, eux-mêmes acteurs politiques, ou acteurs hybrides à la fois « institutionnels » et « politiques », ont ainsi été amenés à se poser comme des forces d'inertie face à de meilleures actions de protection des civils, conscients des enjeux et revers politiques potentiels liés aux négociations internationales et à l'équilibre régional ou international. Les influences exogènes des acteurs politiques extérieurs à l'Organisation – gouvernements dans les capitales, diplomates au siège des Nations Unies ou en visite sur le terrain – ont pu avoir un effet similaire.

Le Conseil de sécurité a conçu la Mission comme un instrument de maintien de la paix et de la sécurité internationale, et comme devant servir un objectif général et suprême de « stabilisation » dans le processus de paix et l'équilibre dans les Grands Lacs. Ce rôle de la MONUC et de la MONUSCO, parfois contradictoire avec l'agenda de protection des civils, a conduit les *peacekeepers* à privilégier dans certains cas le processus politique sur des actions ponctuelles de protection. Devant parfois sacrifier la protection des civils pour l'équilibre politique, les Missions de paix sont dans une position délicate, voire impossible, consistant à servir à la fois un environnement politique propice à la paix et à protéger les civils de toute menace physique. Le paradoxe entre les deux « paliers » de protection, que sont la protection par le processus politique et la protection physique², a ainsi été manifestement criant à plusieurs reprises. On peut comparer cette tension au débat récurrent concernant les contradictions entre politique et justice dans les relations internationales. La conciliation est en effet souvent difficile entre les négociations politiques et la lutte contre l'impunité, ou entre la nécessité de faire des compromis entre les partis au conflit pour assurer leur adhésion au processus de paix et l'idéal de justice n'acceptant pas de voir échapper les criminels de guerre de certains partis à un procès. On parle ainsi des arbitrages nécessaires entre paix et justice, ou politique et droits de l'homme. Dans ce cadre, l'ONU, forum et scène politique des différents Etats, serait-elle par nature incompatible avec l'idéal de protection des civils?

Cette irréductible tension entre le politique et la protection des civils a en effet maintes fois conduit la Mission à des faux pas. On la distingue à plusieurs niveaux. Tout d'abord, les agents de prise de décision qui font face à des crises de protection sont soit influencés par des acteurs politiques, soient eux mêmes des acteurs politiques (A). Ils répondent en effet au credo de la Mission de maintien de la paix qui elle-même, de façon inhérente, a un rôle et un mandat politique à mettre en œuvre avant, en parallèle ou en contradiction avec l'autre mandat de protéger les civils (B). L'exemple du parti-pris de la Mission, chargée par le Conseil de sécurité de soutenir l'Etat hôte et les FARDC, est ainsi éloquent. Par ce choix politique, la MONUC s'est vu appuyer les auteurs des principales menaces aux populations,

² Cf. Chapitre 1, le concept de protection selon DPKO et DFS.

en soutenant les opérations militaires de forces responsables de graves abus des droits de l'homme (C).

A - L'encadrement politique des mécanismes de prise de décision en faveur de l'immobilisme : une protection des civils contrainte et limitée

Si la protection des civils bénéficie de nouveaux mécanismes de prise de décision, de nouveaux outils et surtout d'une nouvelle attention dans la culture organisationnelle de la Mission, les prises de décisions de cette dernière sont toujours encadrées politiquement, de manière plus ou moins lâche en fonction des circonstances. Elles peuvent l'être par les Etats Membres de l'Organisation, ceux du Conseil de sécurité ou contributeurs de troupes, souhaitant avoir un impact sur la mise en œuvre de la protection des civils pour que celle-ci ne compromette pas les intérêts politiques particuliers. Elles peuvent aussi l'être par le biais des agents eux-mêmes – les têtes « politiques » de la Mission comme le Représentant Spécial du Secrétaire Général (SRSG), ses adjoints les DSRSG ou les coordinateurs de section, tous conscients de leur responsabilité dans le processus politique global et leurs relations politiques avec l'Etat hôte et les acteurs en jeu.

1) Les diplomates du maintien de la paix

La pratique du maintien de la paix, et par conséquent de la protection des civils, est définie par les acteurs politiques gravitant à l'intérieur et autour des Nations unies – les représentants des Etats Membres de l'ONU, les personnels du Secrétariat, ou encore les acteurs tiers tels que les *lobbies*, *think tanks* ou ONG³. Ces derniers peuvent ainsi influencer, bloquer activement par leur action, ou bloquer passivement par leur silence ou manque d'engagement, des décisions ayant trait à la protection des civils.

a) Le rôle des diplomates des Etats membres et des acteurs extérieurs

La Mission est d'autant plus encadrée politiquement que les diplomates et représentants des Etats Membres des Nations unies peuvent s'immiscer dans la pratique de la MONUSCO et ses choix tactiques qui ont un impact sur la protection des civils.

Les capitales des pays contributeurs, comme il est souvent cité dans les critiques contre les opérations de maintien de la paix, supervisent souvent de façon étroite les mouvements de leurs contingents. Des « appels aux capitales » sont souvent le réflexe de certains Commandants de base déployés sur le terrain avant d'entreprendre une action délicate, comme intervenir face à un groupe armé menaçant les civils. Un manque d'engagement et de

³ Les enjeux politiques sont multiples, entre le Conseil de Sécurité, le Secrétariat, les pays contributeurs de troupes, l'Etat hôte et les acteurs régionaux comme la SADEC ou la CIRGL.

réponse des pays contributeurs de troupes peut ainsi avoir un impact réel sur la mise en œuvre de la protection des civils sur le terrain. L'approche de l'Inde, par exemple, attachée au concept de protection par la présence, ou de protection passive, a ainsi pu conduire certains commandants de base à préférer des tactiques statiques de domination, au détriment des ressources de réaction rapide. Si les règles d'engagement permettent de mieux intégrer de telles interventions dans l'*habitus* des troupes, sans qu'elles n'aient à chercher des autorisations en externe (ou en interne selon leur point de vue), une telle culture de « demande aux capitales » subsiste.

L'Inde a ainsi essayé de faire valoir sa vision de la protection par la présence et cherché à dissocier le mandat de la Brigade d'Intervention, au mandat interventionniste et offensif, des autres troupes de la MONUSCO perçues comme défensives et impartiales, espérant conserver une position statique de présence dissuasive pour ses soldats⁴. Il en a découlé de nombreux mois où le SRSG et le Commandant de la Force ont dû travailler à convaincre les différents bataillons de s'engager dans leur vision de « un mandat, une Mission, une Force », comprenant des actions robustes contre les groupes armés et pour protéger les civils pour tous les Casques bleus engagés, de façon cohérente et homogène⁵. Certains pays de la SADC ont par ailleurs rechigné à voir leurs troupes participer à des opérations offensives après la défaite du M23, et encore là, des négociations politiques ont été nécessaires et complexes.

La controverse autour de Susan Rice, Ambassadrice américaine auprès des Nations Unies pendant la crise du M23 et proche du président rwandais Paul Kagame, et de sa réticence à accuser le Rwanda de soutenir le groupe armé⁶, est un des révélateurs des contours politiques de la frilosité de l'ONU pendant la prise de Goma en novembre 2012. Autre exemple, la visite discrète de sénateurs américains à Goma le 25 août 2013, après le vote de la Résolution 2098 et au tout début des opérations de la Brigade d'Intervention, laissait par ailleurs à penser à d'autres tractations et ingérences politiciennes autour de la mise en œuvre du nouveau mandat. Les sénateurs conduits par le Républicain Lindsay Graham ont ainsi insisté sur la primauté d'une « solution politique » et que la résolution de la crise « ne viendra[it] pas des Nations Unies »⁷. Cet échange a eu lieu alors que la composante militaire planifiait précisément des opérations éventuelles contre le M23, après que le Général Dos Santos décide de répliquer le 22 août à des tirs de mortier du groupe armé contre ses lignes à Munigi. Cette intervention visait probablement davantage Kigali, afin de répondre aux potentielles préoccupations rwandaises face à l'évolution du mandat de la MONUSCO, et n'a pas eu pour effet de limiter la portée des opérations militaires entreprises

⁴ United Nations, « Statement by Ambassador Asoke Kumar Mukerji, Permanent Representative, at the Opening Session of the Annual Debate of the United Nations Peacekeeping Committee (C- 34) on February 24, 2014 »,

⁵ MONUSCO, « Building on the momentum », Statement of SRSG Martin Kobler to the Security Council, 14 March 2014

⁶ Hélène Cooper, « U.N. Ambassador Questioned on U.S. Role in Congo Violence », New York Times, 9 décembre 2012, disponible sur : <http://www.nytimes.com/2012/12/10/world/un-envoy-rice-faulted-for-rwanda-tie-in-congo-conflict.html> [consulté le 19 juin 2015]

⁷ Radio Okapi, « RDC: 6 sénateurs américains préconisent une solution politique à la guerre de l'Est », 25 août 2013, disponible sur : <http://radiookapi.net/actualite/2013/08/25/rdc-6-senateurs-americains-preconisent-une-solution-politique-la-guerre-de/> [consulté le 19 juin 2015]

pour défaire le M23 sur le court terme. Elle signale cependant les interférences politiques dans l'environnement de la Mission. De telles visites de la part des Etats Membres sont en fait régulières, telles que celles du Ministère de la Défense et du Ministère de Affaires Etrangères français sur le terrain. Si l'article 100 de la Charte est censé protéger le personnel du Secrétariat des instructions et pressions des Etats Membres dans l'exécution de leurs tâches onusiennes, les jeux d'influence sont néanmoins palpables, y compris sur le terrain.

D'autres acteurs extérieurs aux opérations de paix des Nations unies peuvent aussi influencer la ligne politique des *peacekeepers* sur le terrain.

En effet, les humanitaires, bien que respectant leurs principes de neutralité et d'impartialité dans l'aide et la protection délivrée à la population, sont aussi le porte-voix d'une certaine position politique, et peuvent essayer de faire pression sur la façon dont est traitée la protection des civils par les Casques bleus. Les humanitaires ont ainsi à plusieurs reprises plaidé contre les opérations conjointes menées avec les FARDC, pointant les violations de droits de l'homme commises par ces derniers et la complicité de la Mission qui en découlait⁸.

Lors de l'adoption du nouveau mandat de 2013 mentionnant l'instauration de la FIB et le lancement d'opérations offensives ciblées contre les groupes armés, les humanitaires à l'Est du Congo se sont éloignés de la MONUSCO pour défendre leur espace humanitaire et leur neutralité à l'égard d'un acteur désormais partie au conflit. Ils ont ainsi déserté les réunions de coordination avec les Casques bleus, qui apportaient précisément les vues humanitaires dans les stratégies de protection des *peacekeepers*. Ce faisant, ils ont contribué encore davantage à la militarisation de la nouvelle approche de protection au Congo, renforçant l'isolement et la spécificité de la Mission dans sa stratégie offensive de protection, et la privant d'une part de l'expertise civile sur les besoins des populations.

L'influence d'acteurs plus éloignés, comme des *think tanks* tels que l'International Crisis Group, ou des ONG comme Oxfam et Human Rights Watch, qui ont engagé leur plaidoyer sur certains domaines d'action de la MONUSCO, est certes difficilement quantifiable mais mentionnée par les personnels onusiens malgré tout. Les recommandations de cette société civile internationale concernant certaines carences de la protection des civils ont été prises en compte dans le renouvellement des stratégies de la Mission. Le manque de communication entre Casques bleus et population locale expliquant la passivité des soldats de la paix lors du massacre de Kiwanja a ainsi été décrit par Human Rights Watch, et l'appel des ONG comme Oxfam à une interaction renforcée entre les bénéficiaires et les *peacekeepers* dans leurs nombreux rapports, ont corroboré les conclusions de UNJHRO sur les insuffisances de la Mission. La multiplication des outils pour améliorer cette relation, notamment les CLA, les CAN ou encore les projets de sondage des populations de la Mission qui ont été mis en place, est allée dans ce sens. Parfois cependant, l'influence politique de ce type d'organisations peut contraindre une certaine mise en œuvre de la protection des civils.

⁸ Entretien avec Antoine Grand, CICR, Goma, 2011.

Les réflexes des humanitaires mettant massivement en garde la MONUSCO contre les dommages collatéraux potentiels de ses opérations offensives et se concentrant sur l'importance de mécanismes de suivi et de garde-fous sur de telles dérives possibles – alors que la Mission commençait à peine son action selon cette nouvelle orientation – a en un sens contribué à raidir davantage des Casques bleus déjà réticents au nouveau mandat⁹.

b) Le caractère hybride des acteurs onusiens

Par ailleurs, les agents onusiens eux-mêmes contribuent à la prise en compte de considérations politiques, de façon endogène. Ainsi, les *peacekeepers* des opérations de maintien de la paix eux-mêmes, outre de potentiels protecteurs des populations, sont aussi des diplomates. La Mission est dirigée par le Représentant spécial du Secrétaire Général (SRSG, *Special Representative of the Secretary General*), appuyé par deux adjoints, les DSRSG (*Deputy Special Representative of the Secretary General*). Le SRSG a l'ascendant sur le Commandant de la Force, le civil surplombant le militaire dans les Missions de l'ONU. Au niveau new-yorkais, un responsable pays à DPKO fait le lien entre le terrain et le siège et interagit avec les membres du Conseil de sécurité également. Ces têtes de la Mission ont clairement un rôle politique. Le SRSG, en représentant directement le Secrétaire général, a les mêmes attributs que ce dernier : il a également une fonction de médiateur dans le conflit et le processus de paix, en plus d'être le responsable de la Mission. Le Secrétaire Général incarne en effet à la fois le fonctionnariat, l'administrateur et la voix de l'organisation d'une part, et l'exécutant des décisions des organes principaux comme le Conseil de sécurité et l'Assemblée générale d'autre part¹⁰. Dans la pratique, il incarne aussi un potentiel acteur normatif et politique par son influence dans la politique globale, et a historiquement adopté une pratique de bons offices et de médiation lors des crises internationales¹¹. L'article 99 de la Charte des Nations Unies lui confie aussi la charge de veiller aux enjeux menaçant la paix et la sécurité internationale et d'attirer l'attention du Conseil de Sécurité sur ces sujets. Dans la lignée de cette responsabilité, le SRSG et chef de mission de l'opération de paix est en charge des bonnes relations entre l'Etat hôte et les Nations unies en incarnant l'interface. Parce qu'ils représentent sur le terrain le Secrétaire général, qui selon la Charte a un mandat de médiation, les représentants du Secrétaire général et chefs de missions ont aussi automatiquement un mandat de bons offices. Ils ont en effet le poids et les moyens logistiques qui peuvent faire la différence sur le terrain pour travailler à la résolution politique du conflit.

⁹ Entretien avec Baptiste Martin, 16 mars 2014.

¹⁰ Ian Johnstone, « The Role of the UN Secretary-General: The Power of Persuasion Based on Law », *Global Governance*, Vol. 9, No. 4, octobre-décembre 2003, pp. 441-458.

Thant Mying-U, Amy Scott, *The UN Secretariat : a brief history (1945-2006)*, New York : International Peace Academy, 2007.

¹¹ Thant Mying-U, Amy Scott, *op.cit.*

Namie Di Razza, « La protection des civils par les opérations de maintien de la paix de l'ONU », *Thèse IEP de Paris*, 2015

Dans le cas de la RD Congo, où le conflit est largement lié aux pays voisins comme le Rwanda et l'Ouganda et à leur implication dans la déstabilisation à l'Est¹², le SRSG a aussi la charge d'agir de façon diplomate et de favoriser une bonne implication des parties prenantes dans le règlement de la crise et le processus de paix. Dans les Grands Lacs, l'Envoyé Spécial des Nations Unies¹³ - au mandat spécifiquement politique – travaille aussi étroitement avec le SRSG Martin Kobler par exemple, pour un règlement régional de la crise. Les DSRSG sont plus tournés vers l'exécution du mandat de la MONUSCO en interne, bien que sensibles aux enjeux politiques. La présence du SRSG, des SRSG et des chefs de section à Kinshasa jusqu'en 2014, a démontré cette orientation vers les questions politiques et gouvernementales des têtes de la Mission. Lorsqu'ils ont été redéployés en 2014 à Goma, cela a signalé le déplacement des décideurs au cœur de la zone en conflit visant à accélérer la prise d'initiative face aux enjeux de protection – en somme pour plus de protection, et moins de politique.

Cependant, le Secrétaire général et ses représentants doivent aussi assurer leur indépendance en tant qu'agents publics et ne pas se laisser influencer par les gouvernements¹⁴. Cela ne signifie pas néanmoins que le Secrétariat demeure toujours politiquement neutre. Il peut en effet suivre ou promouvoir une certaine ligne politique, au nom de la communauté internationale et des valeurs des Nations unies. En réalité, en se posant comme représentant de l'Organisation internationale, et en dépendant par conséquent d'une certaine neutralité politique, le Secrétariat s'est aussi imposé des contraintes politiques. Devoir rester neutre ou impartial politiquement ne signifie pas en effet être apolitique, et les Nations unies sont ainsi empruntes de politique dans leur action. Cela signifie que potentiellement, le SRSG peut bloquer une action ou prendre une décision qu'il juge favoriser l'équilibre politique général, pour le règlement du conflit – et donc une meilleure protection des civils à long terme dans un environnement politique propice. Le SRSG est ainsi au croisement de l'institutionnel et du politique, de l'exécutant administratif et du négociateur politique – potentiellement influencé par les intérêts et pressions des Etats membres de l'Organisation, en dépit de l'article 100 de la Charte.

De la même façon, tout son personnel prend en compte les enjeux politiques dans ses actions, s'en inquiète et s'en imprègne, y compris dans les actions de protection. La section Affaires civiles à Goma s'inquiétait par exemple de l'impact politique potentiel de ses rapports et pouvait ainsi devenir dans certains cas plus frileuse dans la production de ses analyses. Marquée par le scandale que des rapports erronés ont engendré politiquement, comme celui du CLA rapportant de façon farfelue l'arrivée en 2013 de milliers de FDLR dans des hélicoptères blancs en brousse, la section a ainsi connu un réel raidissement dans sa façon de rapporter les informations de protection. Les allégations de trafic d'armes menées par certaines troupes onusiennes sont ainsi restées confidentielles, pour protéger l'image

¹² Consulter notamment les rapports du Groupe d'experts des Nations unies sur la RDC.

¹³ Mary Robinson a été nommée Envoyé spécial pour la région des Grands Lacs le 18 mars 2013. Saïd Djinnit lui a succédé en juillet 2014.

¹⁴ L'article 100 de la Charte des Nations Unies stipule ainsi que les personnels du Secrétariat ne doivent recevoir des instructions d'aucun gouvernement ou autorité extérieure et que les Etats Membres doivent respecter le caractère international de leurs responsabilités.

politique de la Mission. Refusant de relayer les informations quotidiennes sur le M23 en 2013, de peur de mal évaluer la probabilité d'un retour du groupe rebelle à Goma, ou encore de faire état de l'enlèvement de personnels du CICR pour ne pas soi-disant froisser la neutralité de l'organisation, CAS a biaisé beaucoup de ses rapports de protection.

2) Des crises de protection hautement politisées

Comme on va le voir, c'est notamment les comportements politisés des acteurs internes à la Mission, acteurs en réalité hybrides entre exécutants et politiques, entre réalisme politique et idéalisme de protection, qui ont *in fine* l'influence la plus grande sur le traitement des crises de protection. Certes, les diplomates, *think tanks*, ONG peuvent avoir une réelle influence, mais elles relèvent le plus souvent d'un faisceau de différentes interactions et pressions pour devenir effectives. La visite des Sénateurs américains à Goma prônant une solution politique n'a pas empêché le déroulement des opérations offensives de la FIB décidées par le Général Dos Santos, et les Etats membres n'ont souvent qu'un impact indirect et incrémental dans la protection des civils.

Cependant, les agents onusiens, têtes politiques des opérations de maintien de la paix, sont les plus à même d'arbitrer dans la pratique et sur le terrain entre considérations politiques et considérations de protection. De nombreux exemples illustrent ainsi la façon dont les responsables de la Mission ont eux-mêmes pris des décisions « au nom de la politique », parfois à l'encontre des actions potentielles de protection des civils.

a) La crise de Bukavu (2004)

La crise de Bukavu en 2004 est un premier exemple de la politisation des décisions relatives à la protection des civils, illustrant la différence de perspective sur l'utilisation de la force entre le commandement militaire et la *leadership* civilo-politique de la MONUC. Le Commandant adjoint de la Force, Jan Isbert, voulait ainsi aller à l'offensive et utiliser la force. 1 004 Casques Bleus étaient alors présents. Or, le SRSG et DPKO ont souhaité rester en dehors des affaires internes, jugeant que les allégeances des rebelles envers certaines parties au conflit (et envers l'accord de paix) n'étaient pas claires¹⁵. Lors de leur attaque sur Bukavu, Nkunda et Mutebusi étaient en effet dissidents du RCD, un mouvement partenaire de la transition signataire des accords de paix¹⁶. Ne pouvant décider de l'impact d'une action des Nations unies contre Nkunda sur l'engagement du RCD dans le processus politique de résolution du conflit congolais, la passivité face à la prise de Bukavu a été préférée par les responsables civils de la MONUC à Kinshasa et New York, et les Uruguayens se sont alors

¹⁵ International Crisis Group, « *The Congo's Transition Is Failing: Crisis in the Kivus* », Crisis Group Africa Report N°91, 30 mars 2005, disponible sur : <http://www.crisisgroup.org/~media/Files/africa/central-africa/dr-congo/The%20Congos%20Transition%20Is%20Failing%20Crisis%20in%20the%20Kivus.pdf> [consulté le 14 juillet 2015]

¹⁶ Julie Reynaert, *Art.cit.*

retirés face à la prise de la ville par le CNDP. La prise de Bukavu a été suivie de nombreuses violations de droits de l'homme et tueries de civils¹⁷.

b) Les enfants soldats détenus à Goma (2012)

Un autre exemple déjà mentionné dans les chapitres précédents peut être lu à l'aune des enjeux politiques et démontrer l'impact de décisions politiques au détriment de la protection des civils, et précisément ici, d'enfants. En effet, les enfants soldats détenus dans les prisons congolaises de Goma en 2012 se sont en un sens retrouvés dans cette situation de façon prolongée du fait de la réticence et de la frilosité politique des responsables de la Mission au Nord Kivu. Les enjeux politiques étaient en effet sérieux vis-à-vis du Rwanda, qui s'était froissé de la publicisation de son acceptation de combattants de nationalité rwandaise présents sur le sol congolais – un transfert signalant la reconnaissance de Kigali de l'implication de ses nationaux dans les groupes armés au Congo. Souhaitant persévérer dans sa ligne politique consistant à soutenir qu'il n'était plus impliqué au Congo et ne soutenait aucunement des groupes armés à l'Est du Congo, le Rwanda a cessé d'accueillir ces combattants, condamnant les enfants en question à rester détenus par les autorités congolaises ne sachant plus que faire avec eux. Les équipes de droits de l'homme et de protection de l'enfant souhaitant faire libérer et sortir ces enfants rwandais se sont retrouvées peu soutenues dans leurs efforts par les responsables politiques de la MONUSCO qui ont eu tendance à marginaliser le problème et ont évité de s'engager dans une franche bataille avec Kigali pour faire transiter ces enfants¹⁸.

c) L'attitude de la Mission envers les criminels de guerre

L'implication politique a atteint son paroxysme aux yeux de nombreuses ONG lorsqu'il s'est agi de Bosco Ntaganda, recherché activement par la Cour Pénale Internationale pour crimes de guerre. Bosco Ntaganda a en effet été promu général au sein de l'armée congolaise – et en charge des opérations Kimia II et Amani Leo contre les FDLR soutenues par la MONUC et la MONUSCO. Une réelle interaction, si ce n'est coordination était alors régulière entre les têtes politiques de la Mission et Bosco lui-même. La MONUC a ainsi essuyé de nombreuses critiques de la part des ONG comme Oxfam et Human Rights Watch l'accusant de ne pas procéder à l'arrestation de Ntaganda, voire de le fréquenter¹⁹. La visite

¹⁷ Human Rights Watch, « D.R. Congo: War Crimes in Bukavu », Human Rights Watch Briefing Paper, juin 2004, disponible sur : http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/2004_DRCongo_WarCrimesinBukavu.pdf [consulté le 15 juin 2015]

¹⁸ Entretien avec un officier de droits de l'homme, Goma, 2012.

¹⁹ David Smith, « Congo conflict: 'The Terminator' lives in luxury while peacekeepers look on », *The Guardian*, 5 février 2010, disponible sur : <http://www.theguardian.com/world/2010/feb/05/congo-child-soldiers-ntaganda-monuc> [consulté le 15 juin 2015]. Human Rights Watch, « “You will be punished”: attacks on civilians in Eastern Congo », décembre 2009, disponible sur : <http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/drc1209webwcover2.pdf> [consulté le 15 juin 2015]

du chef de bureau par intérim au Nord Kivu rendue à Bosco pour discuter de la désescalade de la crise au moment de la création du M23 et des premières défections en est une illustration.

En réalité, un certain degré de dialogue politique a existé entre la Mission et certains miliciens accusés de crimes de guerre et d'attaques systématiques contre les civils. Certes, une telle interaction n'est en soi pas à blâmer si elle vise à utiliser un levier de négociation permettant *in fine* d'obtenir un meilleur respect des droits de l'homme et du droit humanitaire dans le conflit, ce qui serait similaire au travail que conduit le CICR par exemple avec les groupes armés. Cependant, lorsque de tels échanges n'apparaissent pas contribuer aux efforts pour la protection des civils, et semblent se limiter aux nécessités politiques touchant à d'autres enjeux, l'image de la Mission peut être largement éraillée. De façon similaire par exemple, la tolérance de la Mission à l'égard du chef Mai Mai Cheka a été observée à plusieurs reprises. Des tractations directes ont ainsi été menées entre Hiroute Guebre-Sellassie, chef de la MONUSCO au Nord Kivu, et le chef rebelle Cheka après les viols de Luvungi – ayant d'ailleurs conduit au transfert de Mayele, l'un des commanditaires des atrocités au sein de sa milice, à la MONUSCO²⁰. Une ligne de communication directe était ainsi ouverte entre la Mission et le milicien accusé d'innombrables exactions. Le 26 avril 2014, alors que Cheka lui-même se présente à la base de la MONUSCO de Bunyampuli pour discuter avec le Gouverneur en visite avec les têtes politiques de la Mission²¹, rien n'est entrepris par les Casques bleus pour appréhender le chef de guerre connu pour ses violations de droits de l'homme. Certes, aucun dialogue n'est engagé avec lui, le personnel de la MONUSCO préférant rester à l'intérieur de la base pendant que le Gouverneur va rencontrer Cheka aux portes du COB. Des Casques bleus escortent cependant le Gouverneur Paluku, offrant le spectacle photographié par les médias locaux d'un chef de guerre regardé de façon bienveillante par des Casques bleus²².

d) Les restrictions d'accès au Rutshuru décidées par la Mission (2012-2013)

Des décisions telles que les restrictions de circulation pour les civils de la Mission dans le Rutshuru, ayant un immense impact relatif aux actions de protection dans la zone, incarnent un autre exemple de la politisation de la mise en œuvre des activités de protection par la Mission. Ainsi, dans tout le Rutshuru, pendant plusieurs mois, aucune investigation de droits de l'homme n'a pu être conduite, et aucun officier de protection n'a pu visiter les différents villages sujets à des violations de droits de l'homme par le M23, malgré les demandes répétées de UNJHRO²³. Ce manque de couverture, comme on l'a déjà démontré, a

²⁰ Cf. Chapitre 3.

²¹ Radio Okapi, « Nord-Kivu: Julien Paluku appelle le chef milicien Sheka à désarmer », 27 avril 2014, disponible sur : <http://radiookapi.net/actualite/2014/04/27/nord-kivu-julien-paluku-appelle-le-chef-milicien-sheka-desarmer/> [consulté le 16 juin 2015]

²² Entretien avec Sylvain Liechti, photographe de la MONUSCO, mai 2014.

²³ MONUSCO, *Concept Note for a civilian component mission to Rutshuru Territory*, avril 2013.

conduit à d'énormes insuffisances de la part des Nations unies pour la sécurisation des habitants du Rutshuru, où des bases de la MONUSCO étaient donc présentes sans que les professionnels civils de la protection ne soient autorisés à y mener des enquêtes. Politiquement, cette mesure imposée par le SRSR Roger Meece était censée démontrer la désapprobation totale de la Mission envers les soldats qui ont fait défection et le mouvement du M23 s'opposant au gouvernement. Il s'agissait de signaler que les Nations unies ne légitimeraient pas ce mouvement, par une absence totale de liens et d'interactions avec celui-ci – qui frappe cependant lorsqu'on la compare aux autres interactions plus ou moins régulières avec d'autres groupes armés comme celui d'Erasto à Mpati ou de Cheka dans le Walikale. Faisant passer le principe de précaution politique avant les droits de l'homme, cette position de Roger Meece, avalisée par la cheffe de bureau Hiroute Guebre-Sellassie, a empêché UNJHRO de faire son travail de façon impartiale et exhaustive.

Des contre-exemples, démontrant une certaine impartialité politique de la Mission dans son travail de protection, révèlent néanmoins toujours ce lien sensible entre maintien de la paix, protection et politique. Ainsi, le bureau conjoint MONUSCO/OHCHR aux droits de l'homme a souvent choisi de ne pas ménager le politique afin de conduire un travail sérieux. Lorsque la section publie cependant son rapport sur les abus commis par la Police Nationale Congolaise dans leurs opérations Likofi à Kinshasa²⁴, UNJHRO s'attire les foudres du gouvernement congolais²⁵. Le chef de la section Droits de l'Homme, Scott Campbell, est alors déclaré *persona non grata* par Kinshasa, et se retire du pays. Signalant son désaccord avec les investigations de droits de l'homme de la MONUSCO à son égard, le gouvernement de Kabila a ainsi exprimé un avertissement politique et marqué un coup d'éclat par cette « expulsion ». Il a rappelé que sa tolérance pour accueillir sur son sol une Mission l'accusant d'abus serait limitée. En 2014-2015 en effet, comme ce fut déjà le cas en 2010 à la fin de la MONUC (lorsque les exactions des FARDC sont devenues les plus importantes en comparaison à celles des groupes armés, et que la Mission a commencé à pointer ces déviances par sa politique de conditionnalité), Kinshasa a exprimé son souhait de voir la MONUSCO engager un plan de retrait. L'équilibre pour la Mission et les Nations Unies, si elle veut se maintenir sur le terrain pour continuer à protéger les civils, relève ainsi d'un délicat équilibre consistant à ménager politiquement l'Etat hôte tout en continuant à protéger au maximum les populations.

²⁴ OHCHR, *Report of the United Nations Joint Human Rights Office on human rights violations committed by agents of the Congolese National Police during Operation Likofi in Kinshasa between 15 November 2013 and 15 February 2014*, octobre 2014, disponible sur : http://www.ohchr.org/Documents/Countries/CD/LikofiReportOctober2014_en.pdf [consulté le 15 juin 2015]

²⁵ RFI, « Le responsable des droits de l'homme de l'ONU indésirable en RDC », 16 octobre 2014, disponible sur : <http://www.rfi.fr/afrique/20141016-rdc-kinshasa-droits-homme-onu-scott-campbell-monusco-police-exactions-executions-muyej-liberte-expression/> [consulté le 17 octobre 2014]

UN News Centre, « DR Congo: UN rights chief condemns government's decision to expel envoy », 19 octobre 2014, disponible sur : http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=49116#.VX_9XhOqqko [consulté le 15 juin 2015]

Namie Di Razza, « La protection des civils par les opérations de maintien de la paix de l'ONU », Thèse IEP de Paris, 2015

e) Les opérations militaires contre les groupes armés

Même dans les opérations militaires des Casques bleus, censées contribuer à la sécurisation des populations, certaines décisions stratégiques et tactiques sont étroitement liées à des considérations politiques.

Lorsque six Guatémaltèques sont sévèrement blessés dans l'un de leurs affrontements contre la LRA, en Ituri, les opérations spéciales offensives contre la milice de Kony sont arrêtées. Les forces spéciales du Guatemala seront par la suite déployées de façon temporaire pour protéger les civils de la LRA par leur présence dissuasive, comme en avril-mai 2011 à Doruma, mais uniquement pour des périodes temporaires de quelques jours²⁶.

Les décisions prises autour du traitement du M23 est un autre exemple des ressorts politiques autour du lancement opérations militaires de la Mission. Le gouvernement congolais avait ainsi opté pour une solution militaire alors que la position des Nations unies a longtemps été de soutenir un accord de paix – jusqu'à ce que le Conseil de sécurité rejoigne les efforts de Kinshasa pour neutraliser la milice en 2013. La raison de ce changement a été strictement politique, les Etats membres craignant une perte de légitimité de la Mission après la prise de Goma, et souhaitant éviter la création d'une Force régionale indépendante composée des pays voisins pour régler le problème. En effet, les pays de la CIRGL étaient prêts à mettre en place une « Force neutre » pour répondre à la menace du M23 à l'Est du Congo. Les membres du Conseil de sécurité ont néanmoins préféré l'option de garder une force qui serait non seulement financée par les Nations unies, mais qui serait aussi toujours sous son contrôle opérationnel, sous l'autorité de la MONUSCO. Les enjeux de pouvoir et de rapports de force ont ainsi décidé de la préférence allant à une Brigade d'Intervention au sein de la MONUSCO plutôt qu'à une Force neutre autonome.

Le choix des groupes armés à viser dans les opérations fait par ailleurs l'objet de calculs politiques, plus que de considérations sur l'impact optimal en termes de protection des civils. Comme on l'a vu en effet, les FDLR étaient en 2014-2015 loin d'être le groupe armé le plus prédateur en termes de menaces sur les civils, en comparaison aux ADF Nalu, connus pour leurs atrocités régulières, ou la milice de Cheka. La décision de la MONUSCO de s'en prendre aux FDLR, lorsqu'il s'est agi de décider des suites de l'implication de la Brigade d'Intervention après la défaite du M23, relève ainsi de préoccupations politiques visant à assurer l'équilibre régional. En effet, les FDLR constituent un ennemi pertinent politiquement, et symboliquement porteur, pour démontrer l'intérêt des Nations unies contre l'ennemi juré du gouvernement rwandais – après s'être attaqué à un groupe soutenu officieusement par Kigali²⁷. Les actions contre les FDLR, commencées avec les opérations conjointes avec les FARDC (*Kimua II* et *Amani Leo*), ont en effet toujours fait l'objet d'un biais politique, comme le plaidoyer de la communauté humanitaire française et internationale

²⁶ Human Rights Watch, « No End to LRA Killings and Abductions », 23 mai 2011, disponible sur : <http://www.hrw.org/news/2011/05/23/no-end-lra-killings-and-abductions> [consulté le 20 juin 2015]

²⁷ Pour les collusions et éléments de soutien du Rwanda au M23, consulter les rapports du Groupe d'Expert des Nations Unies, notamment Nations Unies, *Rapport final du Groupe d'Expert sur la République démocratique du Congo*, S/2012/843, 15 novembre 2012, disponible sur : <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N12/593/40/PDF/N1259340.pdf?OpenElement> [consulté le 15 juin 2015]

l'a démontré²⁸. En effet, les ONG telles que Human Rights Watch ou Oxfam ont maintes fois pointé que l'obsession des opérations contre les FDLR faisait peu de sens si l'on considérait seulement les priorités en matière de protection des civils. Ces opérations, par leurs dommages collatéraux, ont d'ailleurs conduit à davantage mettre à risque les populations dans les zones concernées à l'Est du Congo²⁹. Oxfam reprend ainsi des chiffres d'un rapport d'ONG de 2009 établissant que pour chaque combattant FDLR désarmé en 2009, 1 civil a été tué, 7 civils ont été violés et 900 civils forcés de se déplacer³⁰. En 2014, la volonté des Nations unies de viser les FDLR a d'ailleurs conduit à de profonds désaccords politiques avec le gouvernement congolais sur les prochaines phases des opérations contre les groupes armés. Les opérations ont alors été bloquées pendant de longs mois, du fait de ces débats et divergences politiques³¹.

3) La politisation inhérente de la Mission de maintien de la paix

L'opération du maintien de la paix est en fait, de façon inhérente et consubstantielle, flanquée d'un mandat politique, d'enjeux politiques, de contraintes politiques et de manipulations politiques. Créée suite aux Accords de Paix de Lusaka, elle répond à des processus politiques et a été mise au point pour y être conforme et aider à leur mise en œuvre. Lorsque le mandat change de façon drastique en 2013, il est assorti de l'Accord-cadre pour la paix et la sécurité dans les Grands Lacs, signé par le Congo et les pays voisins, et surplombant son action³². La MONUSCO doit ainsi, selon cet accord, réviser sa stratégie et renforcer son appui au gouvernement congolais « pour faire face aux enjeux sécuritaires et favoriser l'expansion de l'autorité de l'Etat ».

Le consentement de l'Etat hôte est un sésame précieux pour la Mission de paix déployée sur son sol. La MONUSCO, comme d'autres opérations onusiennes, est à la fois chargée d'un mandat de protection, de stabilisation et de médiation politique. Le jeu politique joué pour ménager ce consentement conduit à faire des arbitrages entre protection des civils et équilibre politique. L'expulsion de Scott Campbell, chef de la section des Droits de l'homme cité plus haut, avait un objectif politique clair : démontrer que l'aval de Kinshasa est

²⁸ Entretien avec Nicolas Vercken, Oxfam France, Paris, juillet 2010.

²⁹ Human Rights Watch, « DR Congo: Civilian cost of military operation is unacceptable », 13 octobre 2009, disponible sur : <http://www.hrw.org/news/2009/10/12/dr-congo-civilian-cost-military-operation-unacceptable> [consulté le 15 juin 2015]

³⁰ « For each FDLR fighter disarmed in 2009, 1 civilian was killed, 7 were raped, and 900 were forced to flee their homes ». Oxfam International, « 'Secure Insecurity' The continuing abuse of civilians in eastern DRC as the state extends its control », 202 Oxfam Briefing Paper, 6 mars 2015, disponible sur : https://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/file_attachments/bp202-secure-insecurity-drc-protection-060315-summ-en.pdf [consulté le 16 juin 2015]

³¹ International Crisis Group, « Congo: Ending the Status Quo », Policy Briefing, Africa Briefing N°107, Nairobi/Brussels, 17 décembre 2014, disponible sur : <http://www.crisisgroup.org/~media/Files/africa/central-africa/dr-congo/b107-congo-ending-the-status-quo.pdf> [consulté le 16 juin 2015]

³² *Accord-cadre pour la paix, la sécurité et la coopération pour la République démocratique du Congo et la région*, Addis-Abeba, 24 février 2013.

nécessaire les activités des Nations unies, que l'encadrement politique prime sur un travail de protection objectif et impartial, et que les têtes de la Mission doivent prendre en compte la position politique gouvernementale dans leurs initiatives. En ce sens, la position du UNJHRO, à la fois organe du Haut-Commissariat des Nations unies pour les droits de l'homme et section de la Mission de maintien de la paix, a toujours été délicate. Plus généralement, la position d'une Mission qui se veut protectrice, mais doit s'accommoder de l'équilibre politique, a aussi toujours été compliquée et son personnel en interne a bien intégré le facteur politique. Ce dernier reste par conséquent précautionneux dans ses actions de protection, au nom d'enjeux politiques dépassant le localisme de certaines crises de protection.

Dans tous ces exemples, l'on remarque bien la nature duale des personnels de la Mission pesant leurs décisions entre considération de politique internationale et de protection. Leur rôle est ainsi en oscillation constante entre deux répertoires d'action : l'un les poussant à agir comme des diplomates dans l'environnement international du maintien de la paix et de la sécurité globale ; l'autre les conduisant à se comporter comme des protecteurs des populations dévoués à la sécurité physique des individus. Le politique, s'il est un répertoire d'action que les onusiens doivent presque toujours mobiliser, peut même constituer un sens pratique, au sens bourdieusien : il est devenu un schéma d'action incorporé, inné – comme le tour de main du boulanger, le coup d'œil du photographe ou le jeu de jambes du sportif³³.

Ce comportement – le réflexe du « penser politique » - est le fruit d'un long processus d'apprentissage, devenu mode d'action spontané pour l'acteur onusien évoluant dans le maintien de la paix. Il engendre des agissements inconscients, quasi-automatiques qui impactent les programmes d'action. Bernard Lahire insiste sur le fait que toute une gamme d'actions ne relèvent pas de tels « sens pratiques » ou actions programmées, mais sont au contraire pensées, pesées et réfléchies. Les efforts en termes de protection des civils peuvent entrer en effet dans la catégorie de l'action réflexive, celle où un processus de décision substantiel est en marche.

Ainsi, pour des acteurs participant d'une certaine génération de diplomates de l'ONU, comme Hiroute Guebre-Sellassie, chef de bureau du Nord Kivu jusqu'en 2013, ou le SRSG Roger Meece, diplomate américain devenu chef de la MONUSCO de 2010 à 2013, l'instinct politique peut primer sur l'action volontaire de protection. A la tête politique de la Mission, ces deux représentants ont été décisifs pour donner une certaine tonalité à l'action de la MONUSCO. Selon les témoignages de certains officiers civils, leur attachement à la diplomatie et leur sensibilité pour le politique comme primant dans le mandat ont conduit à certains impairs. La fermeture du territoire de Rutshuru pendant l'occupation du M23 pour la composante civile de la MONUSCO, ou la priorité donnée aux relations avec le Rwanda en sont des exemples. D'un sens politique aigu, Mme Guebre-Sellassie a ainsi toujours cherché à ménager l'équilibre politique et le consentement de l'Etat hôte, ainsi qu'à préserver des

³³ Bernard Lahire, *L'homme pluriel : les recettes de l'action*, Paris : Nathan, coll. « Essais et Recherche », 1998, 270 p.

relations constructives avec les pays voisins. Elle a par exemple longuement pesé sa décision concernant l'évacuation des personnels civils non essentiels lors de la prise de Goma, arbitrant entre une évacuation par le Rwanda soupçonné de soutenir le groupe rebelle, ou par l'Ouganda³⁴. Parfois au détriment de considérations de protection, comme dans l'exemple des enfants soldats emprisonnés à Goma, la priorité de la tête de la MONUSCO était alors donnée à la stabilisation politique. Certains diplomates la décrivent comme adepte d'une grande culture du secret ayant son propre agenda politique, relevant son refus de faire des réunions régulières avec les diplomates présents à Goma pour un échange d'information transparent sur la situation³⁵.

Dans tous les cas, l'on peut alors parler d'une « politisation » consubstantielle de la protection des civils dans les Missions. Trois schémas de comportement peuvent être perçus lorsqu'une politisation est en œuvre au sein d'une organisation internationale. Une institution peut être politisée lorsqu'elle :

- considère des problèmes et des enjeux extérieurs au domaine fonctionnel de son programme ;
- prend des décisions sur les questions de son programme par un processus politique qui ne reflète pas un processus de décision technique et objectif
- conduit des actions dans le seul objectif d'exprimer une position politique partisane plutôt que d'atteindre une détermination objective d'un problème.

Néanmoins, le concept de politisation est souvent lié à la théorie fonctionnaliste, estimant que les organisations internationales ou les régimes ont été mis en place pour répondre à une fonction technique, et sont circonscrites à ces programmes techniques. Si la démonstration peut être facilement appliquée aux agences spécialisées des Nations Unies, comme l'Organisation internationale du travail, l'Organisation mondiale de la santé ou le Haut-Commissariat aux droits de l'homme, jouissant d'une certaine autonomie par rapport aux organes exécutifs des Nations unies, il n'en est pas de même pour les opérations de maintien de la paix dépendant du Secrétariat. En effet, le maintien de la paix ne relève pas d'une agence spécifique qu'on aurait spécialement chargé de mettre en œuvre les actions de consolidation de la paix et de protection des populations. Le maintien de la paix est l'un des outils du Conseil de sécurité, et est mis en œuvre par le Secrétariat exécutant les volontés du Conseil par le biais de DPKO. Or, les Nations unies en tant qu'organisation dans son ensemble, et contrairement peut-être à ses agences spécialisées, sont proprement politiques, et leur domaine d'action dépasse largement les programmes techniques de paix et de sécurité internationales, pour être totalement enchevêtrées avec des objectifs politiques. L'ONU est le forum politique par excellence pour les Etats membres de la communauté internationale. Ainsi, lorsqu'elle déploie ses opérations de paix, ces dernières comptent parmi leur mandat

³⁴ Certes, l'Ouganda était objet des mêmes soupçons de soutien au M23 mais son rôle était mis en avant dans une moindre mesure sur la scène politique internationale. De plus, l'Ouganda accueille la base logistique des opérations de maintien de la paix pour l'Afrique de l'Est.

³⁵ Entretien avec Philippe Guérin, Ambassade de France, Goma, 2011.

des tâches strictement politiques, d'autres plus techniques, mais toute son action est politiquement imprégnée.

De fait, l'on peut faire l'argument que la MONUSCO traite de problèmes n'ayant rien à voir avec la protection des civils ; qu'elle procède à un traitement sélectif des crises de protection qui ne relève pas toujours d'une analyse et d'une priorisation technique et objective, mais parfois de raisons politiques partisans ; et que ses actions de protection sont censées porter et légitimer un certain discours politique plutôt que d'atteindre l'objectif de protection en soi. En ce sens, la protection des civils de la MONUSCO souffre de politisation.

a) Les indicateurs de la politisation de la protection des civils

Le traitement de problèmes politiques alternatifs distrayant la MONUSCO de la protection des civils

L'un des paradoxes de la Mission réside bien dans la multiplicité de la nature de son mandat. Listant près de 40 tâches différentes, elle est ainsi condamnée à de grandes contradictions, voire des déchirements insurmontables entre des activités allant dans des sens opposés. Concilier en effet le soutien aux FARDC et la défense des droits de l'homme, lorsque les FARDC sont connus pour leurs abus auprès de la population, est difficile, voire impossible et totalement paradoxal. Alors que le gouvernement congolais a maintes fois adopté la stratégie de l'intégration des miliciens rebelles dans les rangs des FARDC, le mandat d'appui à la réforme du secteur de la sécurité et de soutien aux FARDC entre en conflit avec celui de protéger les civils et de lutter contre l'impunité. La protection de l'enfant appelant à la démobilisation et la réintégration des enfants soldats, et la protection des habitants terrorisés face à des projets de réinstallation de ces anciens enfants combattants qui les menaçaient auparavant dans leur village, ne vont pas de soi non plus. De même, le DDR peut aller à l'encontre de la lutte contre l'impunité, lorsqu'il s'agit de réintégrer d'anciens miliciens soupçonnés de crimes de guerre, et de raviver le vieux débat entre justice et paix. La protection physique et sécuritaire des civils peut ainsi apparaître comme contraire au mandat plus strictement *politique* de la MONUSCO.

Le tableau suivant fait état des dizaines de tâches dont a été mandatée la MONUSCO en 2010³⁶, et des ressorts politiques que recouvrent nombreuses d'entre elles, notamment quand ses tâches impliquent d'interagir avec le Gouvernement :

³⁶ Conseil de sécurité, Résolution 1925, S/RES/1925, 28 mai 2010.

Domaine d'action	Tâche	Section concernée	Dimension politique VS dimension protectrice
Protection des civils	a) Assurer la protection effective des civils, y compris le personnel humanitaire et le personnel chargé de défendre les droits de l'homme, se trouvant sous la menace imminente de violences physiques	Composante militaire Affaires civiles Droits de l'Homme Protection de l'Enfant	PROTECTION
	b) Assurer la protection du personnel et des locaux, des installations et du matériel des Nations Unies	Composante militaire FPU	PROTECTION
	c) Soutenir l'action du gouvernement pour protéger les civils, y compris en appliquant sa politique de tolérance zéro envers les éléments des forces de sécurité	Composante militaire Affaires civiles Droits de l'Homme Protection de l'Enfant Soutien à la justice UNPOL	PROTECTION & POLITIQUE (interaction avec le gouvernement)
	d) Appuyer l'action menée aux niveaux national et international pour que les auteurs de violations soient traduits en justice, notamment en mettant en place des cellules d'appui aux poursuites judiciaires	Droits de l'homme Soutien à la Justice	PROTECTION & POLITIQUE (interaction avec le gouvernement)
	e) Collaborer avec le Gouvernement pour empêcher que des sévices graves ne soient infligés à des enfants, notamment dans le cadre de la libération des enfants qui se trouvent dans les rangs des FARDC	Protection de l'Enfant	PROTECTION & POLITIQUE (interaction avec le gouvernement)

Domaine d'action	Tâche	Section concernée	Dimension politique VS dimension protectrice
	f) Appliquer la stratégie du système des Nations Unies pour la protection des civils par une stratégie de la protection de la MONUSCO reposant sur les meilleures pratiques comme les JPT, etc.	Composante militaire Affaires civiles	PROTECTION
	g) Appuyer les efforts du Gouvernement pour créer des conditions permettant le retour des déplacés et des réfugiés chez eux	Affaires civiles	PROTECTION & POLITIQUE (interaction avec le gouvernement)
	h) Soutenir l'action du Gouvernement pour conduire à bonne fin les opérations militaires contre les FDLR, la LRA et autres groupes armés.	Composante militaire	PROTECTION & POLITIQUE (interaction avec le gouvernement)
	i) Appuyer par la médiation politique l'achèvement des activités de DDR des groupes armés congolais	DDR	PROTECTION & POLITIQUE (interaction avec le gouvernement)
	j) Appuyer les activités de DDRRR de groupes armés étrangers avec l'aide de tous les pays de la région	DDR	PROTECTION & POLITIQUE (interaction avec les pays voisins)
	k) Coordonner les stratégies avec les autres missions de paix de l'ONU de la région au sujet de la LRA	SRSG Composante militaire	PROTECTION
Stabilisation et consolidation de la paix	l) soutenir l'action des autorités congolaises pour renforcer les institutions de sécurité et l'appareil	Stabilisation Droits de l'Homme Soutien à la Justice	STABILISATION & POLITIQUE (interaction avec

Domaine d'action	Tâche	Section concernée	Dimension politique VS dimension protectrice
	judiciaire	RSS	le gouvernement)
	m) aider le Gouvernement à renforcer ses capacités militaires, y compris la justice militaire et la police militaire, notamment en facilitant l'échange d'informations et d'expérience	Composante militaire Droits de l'Homme Soutien à la Justice RSS	STABILISATION & POLITIQUE (interaction avec le gouvernement)
	n) Appuyer la réforme de la police par des formations et la mobilisation des donateurs pour les équipements	UNPOL Stabilisation	STABILISATION
	o) élaborer et exécuter un programme pour l'appui à la justice axé sur la justice pénale (police, justice, prisons) dans les régions en conflit	UNPOL Soutien à la Justice Section d'appui à l'autorité pénitentiaire Stabilisation	STABILISATION & POLITIQUE (interaction avec le gouvernement)
	p) appuyer l'action du gouvernement pour renforcer l'autorité de l'Etat sur le territoire libéré des groupes armés grâce au déploiement de la police et de l'administration	Stabilisation UNPOL Affaires civiles	STABILISATION & POLITIQUE (interaction avec le gouvernement)
	q) apporter un soutien technique et logistique pour l'organisation d'élections	Section d'Assistance Electorale	STABILISATION & POLITIQUE (interaction avec le gouvernement)
	r) appuyer l'action du gouvernement dans la lutte contre l'exploitation et le commerce illicites des ressources naturelles	Stabilisation	STABILISATION & POLITIQUE (interaction avec le gouvernement)

Domaine d'action	Tâche	Section concernée	Dimension politique VS dimension protectrice
	s) aider le gouvernement dans sa capacité de déminage	UNMACC	STABILISATION & POLITIQUE (interaction avec le gouvernement)
	t) Suivre l'application des mesures d'embargo	Stabilisation	STABILISATION & POLITIQUE (interaction avec le gouvernement et les gouvernements de la région)
Entretenir des contacts réguliers avec la population civile pour faire connaître son mandat		Composante militaire Affaires civiles Information Publique	PROTECTION & POLITIQUE
Réunir des informations sur les menaces qui pourraient peser sur la population civile et les violations des droits de l'homme		Affaires civiles Droits de l'homme Protection de l'Enfant JMAC Composante militaire UNPOL	PROTECTION

Dans ce cadre, alors que le mandat de la MONUSCO compte des dizaines de tâches dans son mandat, parmi lesquelles de nombreuses sont politiques, la protection des civils peut parfois pâtir d'un manque d'attention face à la priorisation d'autres activités.

Les périodes d'élections constituent un exemple phare où les problèmes de protection des civils sont en général relégués à un second plan, pour promouvoir le bon déroulement du processus électoral. Minimiser certains abus, taire certaines irrégularités ayant trait à des menaces envers les populations, ou retarder la publication d'un rapport sur les violations de droits de l'homme peut alors permettre de défendre la valeur globale des élections, encourager la démocratisation en cours, et sortir du conflit.

Ainsi, lors des élections de 2006, toute l'attention et l'énergie de la Mission ont été focalisées sur le soutien aux élections, après l'adoption de la résolution 1991 du Conseil de sécurité³⁷. En 2006, la MONUC a ainsi coordonné tout le soutien politique, technique et financier de la communauté internationale pour les élections. La Mission elle-même a contribué à 103 millions de dollars dans le coût total des élections, alors que la RDC elle-même a participé à hauteur de 40 millions de dollars³⁸. Comme le précise Guillaume Lacaille, la priorité lors de la transition, dans la pratique, était réellement d'organiser des élections réussies, devenues l'enjeu central³⁹, alors que la protection des civils apparaissait comme un mandat impossible. De même, la Mission s'est vue confier le mandat de soutenir les élections de 2011 - dans une moindre mesure cependant qu'en 2006 lorsqu'il s'agissait des premières élections démocratiques et multipartites du pays. En février 2011, la MONUSCO avait déployé plus de 1600 tonnes de matériel dans les onze provinces⁴⁰. Lorsque la MONUSCO a été engagée dans le soutien aux élections de 2011, son assiduité à rapporter les violations de droits de l'homme liées aux élections s'en est trouvée entamée, comme le confirme des officiers des affaires électorales de la Mission⁴¹. Aucun rapport public de la Mission ne fait état des atrocités commises par Cheka pendant les élections, alors qu'il se présente dans le Walikale pour l'Assemblée Nationale Congolaise. Certes, Cheka n'est alors que l'un des 18 000 candidats s'étant présentés pour les 500 sièges de parlementaires. L'enjeu est en fait de taille pour les Nations unies, devant assurer que les élections se passent « plutôt bien », sans retomber dans la guerre civile ou le chaos, et acceptant donc certains compromis sur les abus « secondaires » et « collatéraux » au processus électoral.

UNJHRO a néanmoins publié trois rapports faisant état des violations de droits de l'homme qui ont été commises en relations avec les élections de 2011. Le premier de ces rapports a été publié le 9 novembre 2011 lors de la période pré-électorale et analyse les abus commis du 1^{er} novembre 2010 au 30 septembre 2011, et fait des recommandations pour la tenue d'élections libres et paisibles⁴². Le second rapport portant sur les abus commis par les agents de l'Etat congolais à Kinshasa entre le 26 novembre et le 25 décembre 2011 a été publié le 20 mars 2012, plus d'un an après les élections⁴³. Un troisième rapport couvrant les violations ayant été commises entre octobre 2011 et décembre 2013 a été publié à la fin

³⁷ Conseil de Sécurité, Résolution 1991, S/RES/1991, 28 juin 2011.

³⁸ DFID, *Elections in the Democratic Republic of Congo in 2006*, disponible sur : https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/67652/elections-cd-2006.pdf [consulté le 21 juin 2015]

³⁹ Entretien avec Guillaume Lacaille, Paris, 18 mai 2011

⁴⁰ United Nations, OIOS, *Audit of electoral support in MONUSCO*, Inter-Office Memorandum, 27 octobre 2011, disponible sur : <http://usun.state.gov/documents/organization/186226.pdf> [consulté le 21 juin 2015]

⁴¹ Entretien avec un officier de la section d'Assistance électorale, Goma, mars 2012.

⁴² UNJHRO, *Report by the United Nations Joint Human Rights Office on human rights and fundamental freedoms in the preelection period in the Democratic Republic of Congo*, 9 Novembre 2011.

⁴³ UNJHRO, *Report of the United Nations Joint Human Rights Office on serious human rights violations committed by members of the Congolese defense and security forces in Kinshasa in the Democratic Republic of Congo between 26 November and 25 December 2011*, 20 mars 2012.

2013⁴⁴. Ces dates de publication démontrent une certaine prudence quant à l'immédiat-après élections, où la MONUSCO a tu ou réduit les allégations d'abus dans ses interventions, préférant défendre le bon déroulement des élections et le commencement de la stabilisation. La MONUSCO a ainsi eu à se faire discrète sur la relève des violations de droits de l'homme liées aux élections de 2011, dans un contexte où son existence même, et la transformation de la MONUC en MONUSCO ont reposé sur des négociations difficiles entre le Conseil de sécurité et la RDC exprimant sa volonté de voir la Mission quitter le pays avant les élections⁴⁵.

La « stabilisation » a joué un rôle similaire, que l'on développera plus bas. En effet, en passant à la MONUSCO, les Nations unies ont choisi de mettre l'action sur le renforcement de l'Etat et de ses capacités et la reconstruction du pays, minimisant les quelques poches d'insécurité où des groupes armés continuaient à sévir et à menacer les civils. La résolution 1925 a ainsi deux volets clairs : la protection des civils d'une part, et la stabilisation d'autre part. La stabilisation recouvrait ainsi le renforcement et la réforme des institutions de sécurité et l'appareil judiciaire, le soutien des capacités de la police, le soutien technique aux élections, et la reconstruction de certaines infrastructures pour renforcer l'autorité de l'Etat. Ainsi, le système des Nations Unies et ses partenaires ont établi une Stratégie de stabilisation en 2008 à laquelle participait la MONUSCO, pour soutenir le plan STAREC du gouvernement congolais de 2009 (le Plan de Stabilisation et de Reconstruction pour les zones affectées par le conflit). L'ISSSS, la Stratégie Internationale de Soutien à la Sécurité et à la Stabilisation censée soutenir ce plan de stabilisation, a été chiffrée à hauteur de 800 millions de dollar⁴⁶. Le budget annuel de la MONUSCO était de 1,4 milliards de dollars. La section Affaires civiles, qui a une grande charge dans le mandat de protection des civils à la MONUSCO, a notamment été mobilisée pour des projets de stabilisation, de renforcement de l'Etat et de suivi du Programme STAREC⁴⁷.

La stabilisation a poussé à beaucoup de tabous en interne à la Mission. L'on se targuait ainsi d'avoir atteint un certain niveau de sécurité et de stabilité dans le pays, malgré la permanence de quelques zones compliquées. La MONUSCO a ainsi ignoré ou amoindri l'importance de la permanence de certains abus, notamment dans les zones contrôlées par Erasto ou certains groupes Mai Mai. Les FDLR étaient par exemple vus comme un problème résiduel fin 2011, et l'un des responsables de la section Affaires Politiques partageait alors sa

⁴⁴ UNJHRO, *Report by the United Nations Joint Human Rights Office on the violations of human rights and fundamental freedoms committed during the electoral period in the Democratic Republic Of The Congo, As Well As On The Actions Taken By Congolese authorities in response to these violations October 2011 - November 2013*, décembre 2013.

⁴⁵ La demande de Joseph Kabila concernant le retrait de la MONUC a eu lieu en 2010, un an avant les élections. Les ONG en France ont largement pointé l'opportunité de cet agenda et défendu la nécessité du maintien de la mission de maintien de la paix pour la protection des civils.

⁴⁶ UNDP, *DRC Stabilization and Recovery, Trust Fund Factsheet*, disponible sur : <http://mptf.undp.org/factsheet/fund/CRF00> [consulté le 20 juin 2015]

⁴⁷ Des visites dans les sites de commissariats ou de tribunaux reconstruits ont ainsi été conduites par les Affaires civiles en coordination avec d'autres sections intéressées par la Stabilisation.

certitude au sujet de la fin du conflit en RDC et du début du développement et de la reconstruction⁴⁸.

De la même façon en 2013, la protection des civils a largement été happée par le volet militaire avec les opérations offensives contre les groupes armés censées neutraliser les menaces elles-mêmes, et contribuer à l'amélioration de la sécurité pour les populations. Les sections civiles se sont alors vues confier des tâches alternatives, comme celles du renforcement de l'information publique et du « confidence building » pour les Affaires civiles, réduisant leur énergie dans la protection des civils. Du fait de ce glissement de focale, il a même été question un moment en 2013 de supprimer la protection des civils du mandat et des tâches de la CAS, autrefois tête de file en la matière.

Le traitement politique des crises de protection

Le deuxième volet de la politisation à l'œuvre de la protection des civils, la plus évidente, est celle concernant ces processus poussant les *peacekeepers* à prendre des décisions face à des besoins de protection en fonction des enjeux et intérêts politiques. Comme toute politique publique, la protection des civils dépend du jeu complexe entre idées, intérêts, ressources et action. Comme on l'a vu, les idées liées à la primauté et le devoir de traitement des besoins de protection sont bien intégrées par la MONUSCO. Le politique détermine alors les intérêts et les ressources qui joueront sur l'action.

Ainsi, des crises de protection ont été traitées par les *peacekeepers* de façon à prendre en compte les enjeux et paramètres politiques, comme lors de la prise de Bukavu en 2004 ou de Goma en 2012. Comme on l'a mentionné plus haut, lorsque le M23 menace de prendre la ville de Goma en novembre 2012, même la décision d'évacuer les personnels civils a ainsi été faite à l'aune des enjeux politiques.

Au sein de UNJHRO, bureau conjoint entre la MONUSCO répondant à New York, et le Haut-Commissariat aux droits de l'homme de Genève, la position des officiers de droits de l'homme a été maintes fois déchirée entre politique et protection, comme on l'a vu plus haut. L'existence de deux chaînes de responsabilité et d'autorité a ainsi placé le personnel des droits de l'homme à agir avec une extrême prudence. Certes, la position idéale pour un bureau de droits de l'homme aurait été d'être parfaitement indépendant, et non incorporé dans la Mission de maintien de la paix, forcément politique (et d'autant plus après la Résolution 2098 faisant de la MONUSCO une partie au conflit). Cette position permettait néanmoins à UNJHRO de disposer d'un budget, d'un accès aux victimes et d'un levier exceptionnels pour mener son travail d'investigation et de plaidoyer. Certes au prix d'une certaine politisation, l'empêchant parfois de travailler dans certaines zones comme le Rutshuru, UNJHRO s'est retrouvé dans une position unique pour rayonner à l'Est du Congo grâce aux moyens de la Mission. Ici, l'arbitrage entre politique et protection est ainsi fin. Comme le reconnaît un

⁴⁸ Entretien avec un officier des Affaires politiques, 2011.

officier des droits de l'homme de la section, même le travail de droits de l'homme est d'ordre politique, plus que légal, lorsqu'il est mené par la Mission qui est une Mission politique. Il apparaît en réalité que politique et protection sont consubstantielles et inséparables dans le maintien de la paix. Comme l'a pointé le Groupe d'experts indépendants de haut niveau des Nations Unies chargé de la Révision du maintien de la paix en 2015, le politique doit primer dans l'action des Nations unies pour le maintien de la paix et le processus politique de paix doit faire l'objet d'un plus grand engagement de l'ONU là où elle déploie des opérations⁴⁹.

La protection des civils comme instrument politique

Le troisième volet de la politisation de la protection réside dans son usage comme outil politique, de façon opportuniste et instrumentale.

Comme on l'a déjà vu, la protection des civils a acquis cette aura qui en fait un concept opportun à utiliser politiquement pour avancer d'autres objectifs politiques. En Libye, ou au Mali et en RCA, la protection des civils a été utilisée comme instrument politique pour légitimer une intervention internationale dans le pays, empruntant à la rhétorique de la responsabilité de protéger.

Lorsque Joseph Kabila a demandé le retrait de la MONUC, le plaidoyer et la position qui ont été adoptés par le Secrétariat et les Etats membres du Conseil de Sécurité pour défendre le maintien de la mission sur le terrain ont ainsi largement emprunté à la rhétorique de protection des civils. Instrumentalisant la protection comme prétexte au maintien et à la permanence de l'opération, les Etats comme la France, ou les responsables de la MONUC, ont ainsi pointé les besoins persistants de sécurisation à l'Est de la RDC pour les populations locales. Même au sein de la Mission elle-même, l'instrumentalisation de la PoC pour gagner des ressources, de la légitimité ou obtenir un gain politique est également à l'œuvre.

Pour les troupes du maintien de la paix les plus proactives, la protection des civils est également utile pour se mettre en avant. En défendant la protection des civils pour gagner du poids dans l'architecture du maintien de la paix, des pays comme le Rwanda, l'Afrique du Sud ou la Tanzanie cherchent ainsi à acquérir davantage de pouvoir politique en Afrique par leur volontarisme en maintien de la paix. Prendre plus d'influence dans le *peacekeeping* par la protection des civils est ainsi une stratégie efficace. Etre plus proactif en matière de protection qu'un autre contributeur de troupes peut ainsi devenir un enjeu de concurrence politique entre Etats. Le regain d'énergie des Indiens pour ne pas perdre leur aura face aux Uruguayens ou aux troupes de la FIB en 2013, lorsque le mandat a changé, va ainsi dans ce sens.

⁴⁹ Nations Unies, *Uniting our strengths for peace : politics, partnership and people*, Report of the High Level Independent Panel on UN Peace Operations, 16 juin 2015. « *UN peace operations should be deployed as part of a broader strategy in support of a political process. Whenever a peace operation is deployed, the UN should lead or play a leading role in the political process.* »

Namie Di Razza, « *La protection des civils par les opérations de maintien de la paix de l'ONU* », Thèse IEP de Paris, 2015

Plus généralement, la protection des civils – et notamment sa récente militarisation dans les opérations – a pu constituer une diversion, ou distraction politique, lorsque les Etats et les Nations Unies se sont posées en retrait face à un processus politique paralysé, complexe ou désavoué. Lorsque le processus politique est bloqué, mettre tous les efforts dans la protection des civils – palliatif temporaire et non durable – permet ainsi de démontrer que la communauté internationale se préoccupe de la situation sans toutefois traiter les problèmes de fond. Après la mise en place de la Brigade d'Intervention et la nouvelle focale autour des opérations militaires offensives, par exemple, le déplacement de tous les personnels des sections substantives et de l'Etat-major à l'Est du pays – au cœur du conflit, mais loin des sphères politiques de Kinshasa – en est un exemple. La Mission s'est ainsi soustraite à sa responsabilité politique et en faisant de la protection des civils, s'est écartée de son rôle dans un processus de paix trop compliqué, incertain ou manquant d'intérêt pour les Etats Membres. La protection des civils comme diversion politique est ainsi un exemple de la politisation du concept. C'était là un des traits du maintien de la paix, comme l'expliquait le Général Roméo Dallaire : « Je ne peux m'empêcher de penser que nous constituons une sorte de diversion, une victime à sacrifier pour que des hommes d'Etat montrent aux yeux du monde qu'ils agissaient pour mettre un terme au génocide. En fait, ce que nous faisons relevait du camouflage (...) j'avais été dupe de cette comédie. J'avais poussé mes hommes à accomplir des choses qui, en fin de compte, avaient sauvé des vies humaines, mais qui, dans le contexte de cette grande tuerie, semblèrent presque insignifiantes. Et pendant tout ce temps, je pensais être la cheville ouvrière des efforts entrepris pour mettre un terme à la crise »⁵⁰. Le mandat de protection pâtit de la même instrumentalisation, à un niveau plus spécifique.

**b) L'évolution de la position des Nations unies depuis 2013 :
l'équilibre difficile entre « les droits humains avant tout » et « la
primauté du politique »**

Deux évolutions récentes ont redynamisé le débat entre protection et politique pour le maintien de la paix.

La nouvelle approche de « *Human Rights up Front* » ou « les droits humains avant tout », que Ban Ki Moon a développé à la fin 2013, change notamment la façon dont les Nations Unies s'engagent politiquement et mettent les droits de l'homme et la protection des civils comme responsabilité au cœur du système dans son ensemble⁵¹. Dans cette nouvelle vision, le Secrétaire général rappelle que l'impératif pour le système des Nations unies est la protection des civils, et que beaucoup de choses doivent encore être améliorées. Reprenant le rapport du Panel interne ayant analysé l'action des Nations unies au Sri Lanka et noté un

⁵⁰ Roméo Dallaire, *Op.cit.*, p 517.

⁵¹ « Where conflict occurs nevertheless, the imperative for the UN System is the protection of civilians ». ONU, Secrétaire Général, « Human Rights up front », disponible sur : <http://www.un.org/sg/rightsupfront/doc/RuFAP-summary-General-Assembly.shtml> [consulté le 26 juin 2015].

Namie Di Razza, « La protection des civils par les opérations de maintien de la paix de l'ONU », Thèse IEP de Paris, 2015

« échec systémique »⁵², la nouvelle stratégie du Secrétariat est alors de placer la protection des droits de l'homme et des populations au cœur des stratégies de l'ONU et de ses activités opérationnelles, en se concentrant sur le Secrétariat, les Agences, les Fonds et les Programmes des Nations Unies. La stratégie est composée de 6 domaines d'action parmi lesquels:

- « faire des droits de l'homme le nerf du système des Nations Unies et faire en sorte que tous les fonctionnaires comprennent quelles sont leurs obligations et celles de l'Organisation en la matière⁵³ » ;
- « fournir aux États Membres des informations franches sur les populations qui subissent ou risquent de subir des violations graves des droits de l'homme ou du droit humanitaire »⁵⁴.

La nouvelle vision de Ban Ki Moon appelle alors à « faire les choses autrement » et « avoir du courage pour défendre les valeurs consacrées dans la Charte et la Déclaration universelle des droits de l'homme ». L'initiative a pour objectif de donner une nouvelle impulsion à tous les niveaux, afin de « soutenir les fonctionnaires qui feront preuve de courage », et de placer de façon systémique les droits de l'homme comme le prisme principal pour l'action des Nations unies. Nouveau document majeur depuis le rapport Brahimi pour le maintien de la paix, le rapport du Groupe de Haut niveau chargé de la révision du maintien de la paix en 2015 appelle à l'opérationnalisation d'une telle initiative et encense la nouvelle importance de la protection des civils devenue une obligation fondamentale au cœur des Nations Unies. « *The United Nations must rise to the challenge of protecting civilians in the face of imminent threat, and must do so proactively and effectively (...) When a protection crisis occurs, UN personnel cannot stand by as civilians are threatened or killed. They must use every tool available to them to protect civilians under imminent threat. Each and every peacekeeper – military, police and civilian – must pass this test when crisis presents itself* »⁵⁵.

⁵² ONU, *Report Of The Secretary-General's Internal Review Panel On United Nations Action in Sri Lanka*, novembre 2012.

⁵³ La version du document en anglais parle plutôt d'intégrer les droits de l'homme dans le nerf du système onusien : « *Integrating human rights into the lifeblood of the UN so all staff understand their own and the Organization's human rights obligations.* »

⁵⁴ Les quatre autres mesures sont les suivantes :

- « *Mettre en place des stratégies d'action cohérentes sur le terrain et tirer parti des capacités du système des Nations Unies pour agir de manière concertée.* »

- « *Clarifier et rationaliser les procédures au Siège, afin d'améliorer la communication avec les bureaux hors Siège et faciliter le lancement rapide d'une action coordonnée.* »

- « *Renforcer la capacité du système des Nations Unies en matière de droits de l'homme, grâce notamment à une meilleure coordination des travaux de ses organismes œuvrant à la protection des droits de l'homme.* »

- « *Concevoir un système commun de gestion de l'information sur les violations graves des droits de l'homme et du droit humanitaire* »

⁵⁵ Nations Unies, *Uniting our strengths for peace : politics, partnership and people* », Report of the High Level Independent Panel on UN Peace Operations, 16 juin 2015. « *UN peace operations should be deployed as part of a broader strategy in support of a political process. Whenever a peace operation is deployed, the UN should lead or play a leading role in the political process.* »

La nouvelle équipe à la tête de la MONUSCO en 2013, composée de Martin Kobler comme SRSR, du DSRSR pour l'Etat de droit Abdallah Wafi, du Général brésilien Dos Santos comme Commandant et du Général français Jean Baillaud comme Commandant adjoint, témoigne de ces nouvelles tendances visant à favoriser les droits de l'homme et la protection sur les autres considérations, y compris politiques. Pour certains, cette équipe a exprimé à de nombreuses occasions sa plus grande sensibilité aux droits de l'homme et sa proximité avec la section des Droits de l'homme par rapport à l'équipe sortante⁵⁶. Tous les quatre étaient en effet engagés à offrir un plus grand espace aux problématiques de protection et de droits de l'homme dans l'action générale de la Mission, comme le Général Baillaud qui a investi les Equipes de Protection Conjointes et s'est volontairement fait accompagner d'officiers de droits de l'homme dans ses opérations⁵⁷.

Dans ce nouveau contexte de l'approche des « droits humains avant tout », le travail de droits de l'homme de la MONUSCO s'est vu redynamisé et accordé une légitimité et une autonomie qui lui a parfois manqué lors de la politisation à outrance des précédentes années. La politique de vérification des abus passés des FARDC et le processus de certification de ces derniers ont ainsi été amenés à être parfaitement systématisés, intégrés et mis en œuvre⁵⁸. Au delà du soutien de la MONUSCO aux troupes congolaises, pour les raisons politiques d'appui à la stabilisation que l'on connaît, la Mission a achevé de développer le bon fonctionnement de la conditionnalité de ce soutien. Plus transparent, compris et efficace que depuis son instauration en 2008, la Mission a depuis 2013 et l'arrivée des nouvelles équipes instauré une pratique solide de signalement des FARDC « classés rouges » en fonction des violations de droits de l'homme éventuellement commises dans le passé. Une politique de demande de retrait de tels éléments, sous peine de mettre un terme au soutien logistique de la MONUSCO aux opérations militaires du Congo, a été effectivement suivie. Ainsi, la MONUSCO a annoncé publiquement en février 2015 que la Mission mettait en suspens son soutien aux opérations militaires congolaises contre les FDLR, du fait de la nomination de deux généraux soupçonnés de graves violations de droits de l'homme à la tête des offensives⁵⁹.

Cette évolution a conduit à un plus grand zèle de l'Organisation en matière de protection et de mise en œuvre sérieuse des programmes de droits de l'homme. L'ONU en est cependant venue à manifester des réactions parfois épidermiques, sur la base d'allégations que les bureaux de droits de l'homme établissaient mais qui n'étaient jamais prouvées lors

⁵⁶ Entretien avec un officier de droits de l'Homme, Genève, juin 2015.

⁵⁷ Entretien avec le Général Baillaud, MONUSCO, Paris, 2015.

⁵⁸ Voir la UN Human Rights Due Diligence Policy, 2013.

⁵⁹ Il s'agissait des généraux Généraux Sikabwe Fall et Bruno Mandevu.

Marie Bourreau et Habibou Bangré, « RDC : recherche de compromis entre Joseph Kabila et la MONUSCO », *Le Monde*, 18 février 2015, disponible sur : http://www.lemonde.fr/afrique/article/2015/02/18/rdc-recherche-de-compromis-entre-joseph-kabila-et-la-monusco_4578918_3212.html consulté le 26 juin 2015

AFP, « Offensive contre les rebelles rwandais en RDC : l'ONU fait "une pause" (porte-parole) », 11 février 2015, disponible sur : <http://reliefweb.int/report/democratic-republic-congo/offensive-contre-les-rebelles-rwandais-en-rdc-lonu-fait-une-pause> consulté le 26 juin 2015

Namie Di Razza, « La protection des civils par les opérations de maintien de la paix de l'ONU », Thèse IEP de Paris, 2015

d'une procédure judiciaire. Ainsi, comme s'en est défendu le gouvernement congolais en février 2015, les Généraux en question n'avaient jamais fait l'objet d'une condamnation de la justice militaire et n'allaient ainsi pas être retirés des opérations sur la base de simples allégations et rumeurs. Si l'on tient au principe de la présomption d'innocence en l'absence de l'achèvement d'une procédure judiciaire équitable, l'un des principes fondamentaux des droits de l'homme, ces individus n'ont pas fait l'objet d'une condamnation de la justice militaire et d'un procès équitable. Les rapports et le travail de « *due diligence* » de UNJHRO repose ainsi sur la collecte d'allégations et leur analyse. Certes, dans un pays où l'appareil judiciaire est fragile, voire inexistant, ce type de travail « quasi judiciaire » entrepris par les Nations unies⁶⁰ est souvent le seul permettant d'identifier avec une quasi-certitude les auteurs d'abus graves de droits de l'homme. Il incarne la seule source sur laquelle fonder les précautions de la Mission, notamment à l'égard des personnes que les Casques bleus sont censés soutenir logistiquement et stratégiquement. Le principe de conditionnalité aide ainsi l'Organisation, par l'adoption d'une sorte de principe de précaution, à ne pas se rendre complice de criminels de guerre – pourtant pas encore condamnés comme tels, mais seulement fortement soupçonnés par le travail d'investigation partiel du bureau de droits de l'homme de la MONUSCO⁶¹. Malgré les potentiels revers politiques, comme les protestations de Kabila lors de l'arrêt du soutien de la MONUSCO en février 2012, ou celles de certains pays africains voyant certains de leurs contingents critiqués et refusés par les Nations Unies, l'accent est ainsi mis sur les droits de l'homme et la protection des civils. En dépit des enjeux diplomatiques, le Secrétaire général a réorienté le maintien de la paix pour une priorisation de la protection.

Cependant, une évolution parallèle visant, paradoxalement, à mettre en avant le processus politique comme primant sur toutes les autres tâches des Nations Unies a aussi émergé. Le Panel indépendant de haut niveau sur les opérations de paix en 2015 recommande ainsi de faire preuve d'une « vigilance politique » constante⁶². Dans son appel au changement dans le maintien de la paix, il place en premier lieu le fait de mettre le politique comme moteur conduisant la formation et la mise en œuvre des opérations de paix comme évolution essentielle. La primauté du politique, ou « *primacy of politics* » est ainsi sa première grande recommandation pour l'amélioration du maintien de la paix. Le fait que les Nations unies retirent leur demande concernant le remplacement des deux généraux soupçonnés de graves

⁶⁰ Entretien avec Alexis Guidotti, Genève, 26 juin 2015.

⁶¹ Avec l'approche « Droits humains avant tout », ce principe de précaution a été étendu dans tout le système onusien : au sein des ressources humaines, une vérification et certification du personnel pour s'assurer que des auteurs de violations ne soient pas recrutés ont ainsi été amorcées – et une potentielle discrimination de candidats, ne reposant parfois que sur des allégations non vérifiées pénalement. De même, les troupes de l'Union Africaine de la MISCA qui opéraient en RCA, et celles de l'AFISMA au Mali ont été intégrées par les Nations unies pour entrer dans les rangs de la MINUSCA et de la MINUSMA. Elles ont fait l'objet de vérification correspondant au devoir de diligence de l'ONU à l'égard des droits de l'homme, à l'instar de ces contingents congolais. Secrétaire général, « Letter dated 2 January 2015 from the Secretary-General addressed to the President of the Security Council », S/2015/3, 5 janvier 2015

⁶² Nations Unies, *Uniting our strengths for peace : politics, partnership and people* », Report of the High Level Independent Panel on UN Peace Operations, 16 juin 2015. [dit « HIPPO report » ou « rapport Ramos-Horta »]

abus des droits de l'homme et soient prêtes à reprendre les opérations conjointes avec les FARDC malgré leur maintien, démontre en effet la permanence des intérêts politiques, défiant l'émergence des approches plaçant la protection avant tout. Dans ce cas précis, le SRSR Martin Kobler a cédé à l'entêtement du gouvernement congolais refusant de remplacer les officiers, et a fait primer l'importance de maintenir « un partenariat constructif » et un « engagement persistant » avec l'Etat hôte⁶³. La position – éminemment politique – de l'Envoyé Spécial sur la région des Grands Lacs appelant à la « reprise rapide de la coopération entre les FARDC et la MONUSCO », révèle la prégnance de l'objectif politique régional sur les décisions liées à la protection des civils⁶⁴.

Le débat en est alors ravivé davantage : tant la protection et les droits de l'homme d'une part, et la politique d'autre part, se voient offrir un rayonnement renouvelé et une attention toute particulière dans la doctrine et la pratique du maintien de la paix. C'est dire l'importance de l'équilibre entre les deux prismes, et leur nature consubstantielle et indissociable.

B - La MONUSCO dans son rôle de démonstration de la stabilité et de porte-voix d'une politique : une protection des civils en demi-teinte

Il convient alors de revenir sur l'un des volets où la MONUSCO a dû privilégier son rôle politique sur son mandat de protection des civils. En effet, au moment où la Mission s'est vu confier un mandat global de stabilisation, son action de sécurisation s'en est retrouvée réduite, voire compromise. Le volet de stabilisation confié à la Mission a ainsi conduit à la mise en œuvre d'une protection des civils en demi-mesure, du fait des arbitrages entre les deux pôles d'action en question.

1) Le glissement subreptice de priorité, de la protection à la stabilisation nationale et régionale

Malgré le souhait de Kabila de voir la MONUC se retirer en 2010, les Nations Unies sont parvenues à rester dans le pays suite à des négociations concédant une révision du mandat pour une plus grande attention à « la stabilisation », le « S » de la nouvelle MONUSCO.

Refusant le statut de conflit armé non international à la situation à l'Est du Congo, Kinshasa souhaitait voir les Nations unies soutenir les réformes nationales au nom de la

⁶³ UN News Centre, « Success of UN DR Congo mission hinges on 'constructive partnership' with Government, Security Council told », 14 juillet 2015, disponible sur : <http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=51420#.Va7GthOqqko> [consulté le 21 juillet 2015]

⁶⁴ Radio Okapi, « RDC: Saïd Djinnit appelle à la reprise rapide de la coopération MONUSCO-FARDC contre les FDLR », 16 juillet 2015.

« stabilisation », telles que le renforcement de l'armée, de la police et de la justice, reléguant sur un second plan les enjeux de sécurisation et de protection des civils. Le Président Kabila a ainsi « noté que, à l'exception de quelques territoires à l'Est, la situation sécuritaire dans le pays s'était stabilisé et que le pays devait désormais tourner une nouvelle page et se concentrer sur la consolidation de la paix et la reconstruction (...) » et que le Congo devait « voler de ses propres ailes »⁶⁵. La Mission des Nations Unies pour la Stabilisation au Congo a ainsi dû adhérer à la vision politique de l'Etat congolais, consistant à nier qu'il existait encore des groupes armés, à affirmer que le conflit était terminé et que l'insécurité était le fait de bandits. Par la même occasion, les vellétés de Kinshasa ont conduit la Mission à engager un retrait de 2000 Casques bleus, témoignant que les Nations unies prenaient acte de ce nouveau regard sur l'amélioration de la situation sécuritaire et l'aspect résiduel des menaces⁶⁶.

Ainsi, après la fin des élections et jusqu'à la crise du M23, les bailleurs ont ainsi concentré leurs contributions sur les programmes liés à l'ISSSS, la Stratégie Internationale de Soutien à la Sécurité et la Stabilité⁶⁷. L'ISSSS prévoit un appui programmatique dans cinq secteurs : la sécurité ; le dialogue politique ; l'autorité de l'État ; le retour, la réintégration et le relèvement communautaire ; et la lutte contre les violences sexuelles. L'Unité de Soutien à la Stabilisation (SSU) de la MONUSCO devait coordonner les actions de la Mission, comprenant les activités des Affaires civiles, des UNPOL ou de la section Etat de droit.

Si l'approche de stabilisation inclut bien le domaine sécuritaire, et donc la protection des civils, un glissement de focale a néanmoins eu lieu quant aux cibles et stratégies en la matière. Ce qui est visé de façon prioritaire dans la réduction des menaces à la vie, à la propriété et à la liberté de mouvement, c'est en effet le renforcement des capacités de l'Etat et des FARDC, plutôt que l'action directe des Casques bleus pour protéger les civils. Le principe sous-jacent de ce changement réside dans l'idée que la protection des civils sur le long terme émergera des efforts pour renforcer l'Etat congolais, que l'intervention directe des *peacekeepers* pour protéger les civils n'est plus nécessaire dans une situation post-conflit où le banditisme a supplanté la violence armée des rebelles, et que la transition est en marche vers des activités de développement. Les initiatives relèvent alors davantage d'une protection des civils *indirecte*, par la réhabilitation des capacités de l'Etat. Certes, cette approche a toute sa valeur, et est indispensable pour assurer la sécurité sur le long terme. Elle a néanmoins été adoptée presque en supplantant totalement les considérations de protection des civils *directe*,

⁶⁵ Nations unies, *Trente et unième rapport du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations Unies en République démocratique du Congo*, S/2010/164, 30 mars 2010.

⁶⁶ *Ibid.* Le plan initial était d'obtenir un retrait total de la MONUC en juin 2011. Le Secrétaire Général proposait en 2010 une reconfiguration de la Mission reposant sur trois composantes : une composante de soutien militaire dirigée par le Commandant de la Force, une composante Etat de droit et protection dirigée par un DSRSG, et une composante de stabilisation et de consolidation de la paix dirigée par un deuxième SRSG. La stabilisation et la protection sont alors apparues comme les deux têtes principales de la Mission, d'importance égale, tiraillant parfois les *peacekeepers* de façon irréconciliable.

⁶⁷ L'ISSSS soutient le Plan du Gouvernement pour la stabilisation et la reconstruction des zones sortant des conflits armés (STAREC), et l'accomplissement de la Résolution du Conseil de Sécurité S/RES/1925 (2010).

et a été assignée à un acteur, la MONUC, chargé aussi de protéger directement, dans l'immédiat et le court terme, les civils.

Avec une approche de stabilisation et de soutien à la restauration de l'autorité et le droit, les efforts sont ainsi dirigés vers l'Etat – et plus susceptibles, donc, de politisation. Ainsi, les activités de stabilisation dans le domaine de la sécurité concernent surtout l'intégration durable des ex-combattants, l'amélioration de la capacité opérationnelle et de la conduite et la discipline des FARDC, ainsi que le désarmement, la démobilisation et la réintégration des combattants résiduels⁶⁸. Les cellules d'appui aux poursuites ont par exemple visé à renforcer la justice militaire congolaise pour lutter contre l'impunité des éléments FARDC. La restauration de l'Etat de droit a aussi consisté à appuyer la réhabilitation des infrastructures comme les routes, et le renforcement des institutions policières et judiciaires, ainsi que la gestion des ressources naturelles. De la sécurisation d'axes principaux à la construction de commissariats et l'installation de personnels de sécurité de l'Etat, l'idée est ainsi de faire revenir les populations et d'assurer la stabilisation de l'Est du Congo. Les ingénieurs militaires réhabilitant des centaines de kilomètres de route, ou les formations délivrées aux FARDC ont participé à ce programme. Dans toutes ces tâches cependant, de nombreux sacrifices ont dû être faits politiquement, à l'encontre de l'action de protection des civils.

La MONUSCO a ainsi dû minimiser certains incidents de protection et se faire le porte-voix de la nouvelle approche fondée sur la stabilisation. Ce faisant, elle se devait de démontrer son adhésion à la politique de Kinshasa et à ses considérations, fondées sur l'idée que plus aucun groupe ne subsistait – et par conséquent, plus de problèmes majeurs de protection autres que l'insécurité due à des groupes de bandits isolés. Par ailleurs, en soutenant un programme qui incluait l'intégration des anciens combattants au sein de l'armée, elle a appuyé un processus qui a vu les individus autrefois menaçant les populations rejoindre l'institution sécuritaire de l'Etat congolais. Le CNDP a par exemple été intégré dans la police et l'armée régulière, avec la confirmation des grades d'un certain nombre d'officiers issus des anciens groupes armés, et comptait parmi ses rangs de nombreux individus accusés de crimes de guerre et crimes contre l'humanité. La MONUSCO s'est ainsi vu encourager le processus politique national et régional – aux dépens de certains idéaux de protection qui auraient par exemple appelé à faire arrêter Bosco Ntaganda, ancien CNDP recherché par la CPI pour crimes de guerre, mais devenu au contraire un interlocuteur légitime de la Mission eu égard à son nouveau poste au sein de l'armée congolaise.

Désormais en soutien d'une approche critiquable, et critiquée par de nombreuses ONG, la MONUSCO s'est donc retrouvée en porte-à-faux vis-à-vis des idéaux de protection des

⁶⁸ MONUSCO, « International Security and Stabilization Support Strategy for the Democratic Republic of the Congo », Quarterly Report July to September 2011, 2011, 57 p., disponible sur : <http://monusco.unmissions.org/LinkClick.aspx?fileticket=OD0ILZ2FO2U%3D&tabid=10835&mid=14655&language=en-US> [consulté le 30 juin 2015]

civils. En se concentrant sur l'Etat et en soutenant ses choix politiques spécifiques comme l'intégration des anciens combattants des groupes armés, la Mission de maintien de la paix a opéré un glissement, certes difficilement évitable, mais la mettant dans une position schizophrénique. Le tournant a été à la fois précoce et difficile à assumer pour une mission de maintien de la paix aux ambitions protectrices.

Le glissement d'un mandat centré sur la protection à un mandat centré sur la stabilisation s'est encore répété à partir de 2014. Après les échecs des programmes de stabilisation et la résomption de rébellions importantes à l'Est du Congo comme le M23, la protection était en effet revenue au centre de l'action de la MONUSCO, entre 2012 et 2013. Le point culminant fut la conduite des opérations offensives contre les groupes armés en 2013 et 2014. Néanmoins, après le consensus qui avait eu lieu entre les Nations unies et le Congo sur l'importance de neutraliser le M23, des désaccords et des tensions politiques sont réapparues en 2014, au sujet des opérations contre les autres groupes armés, et notamment les FDLR. Alors que Kinshasa a multiplié les signes de désaveu envers la présence de la Mission dans le pays, par l'expulsion de son chef de la section Droits de l'homme, ou la nomination provocatrice de deux Généraux désapprouvés par la Mission dans le commandement des opérations contre les FDLR, de nouvelles velléités sont apparues au sujet du départ de la Mission, ou d'une reconcentration sur les problématiques de stabilisation. Sur le terrain, le mandat de protection a ainsi perdu sa prééminence de façon progressive⁶⁹, du fait de ces pressions politiques poussant l'ONU, encore une fois, à considérer la stabilisation plutôt que la protection des civils et le traitement des groupes armés. Une stratégie de sortie pour l'opération est de même explicitement mentionnée dans la résolution 2211 en 2015⁷⁰.

2) Les tabous internes sur les réalités sécuritaires

Parce que la Mission s'est politiquement engagée au nom de la stabilisation et du soutien à l'Etat hôte, son action de protection des civils et ses analyses sécuritaires s'en sont retrouvées remarquablement biaisées et influencées.

La simple interprétation de la situation sécuritaire a été emprunte de présomptions visant à promouvoir l'apparente stabilité et la soi-disant fin du conflit armé. Se refusant de reconnaître la vulnérabilité et la fragilité de l'équilibre militaire dans les Kivus, la MONUSCO s'est un temps rangée du côté du gouvernement, arguant qu'il n'y avait plus de conflit armé interne à l'Est mais simplement quelques bandes de bandits et de criminels menaçant l'ordre public. En 2010, un responsable des Affaires politiques à Goma analysait volontiers la prétendue amélioration de la sécurité, évoquant quelques FDLR résiduels et la sortie du conflit définitive. De même, lorsque un groupe de FARDC fait défection en mars 2012, la plupart des personnels de la Mission sous-estiment le phénomène, parlant d'un groupe armé qui sera dans quelques semaines oublié comme tant d'autres⁷¹. Ce biais dans

⁶⁹ Entretien avec un ancien officier des Affaires civiles, Genève, août 2015.

⁷⁰ Conseil de Sécurité, *Résolution 2211*, S/RES/2211 (2015), 25 mars 2015.

⁷¹ Entretiens avec des officiers des Affaires civiles et des Affaires politiques à Goma, mars 2012.

l'interprétation de la menace conduit alors la MONUSCO à faillir dans ses activités de prévention. Il explique la précipitation dans laquelle s'est retrouvée la Mission six mois plus tard, lorsque le M23 prend la ville de Goma. Au lieu de tout faire pour protéger, les *peacekeepers* se sont ainsi attachés à la vision politique influencée par Kinshasa de la situation.

En a découlé certains tabous internes sur les réalités sécuritaires, déjà évoqués au chapitre 4, qui peuvent en partie être expliquées par cette dimension politique. Au sein de la Mission même, certains personnels décrivent en 2011 l'organisation comme le théâtre d'une certaine « opacité », aux « mouvances » politiques diverses et entretenant « une communication de façade où l'on ne dit pas vraiment les choses ».

Ainsi, le glissement vers un mandat de « stabilisation » et d'appui au gouvernement a en partie miné la rigueur et la précision des analyses de protection des civils. Les contingents opérant dans leurs zones reléguent par exemple les attaques de certains groupes armés sur la population à quelques faits de bandits et criminels, amenuisant leur importance et leur caractère systématique et préoccupant. Certains rapports des droits de l'homme, préparés dans les provinces et faisant état des actes de nettoyage ethnique, de crimes contre l'humanité et d'actes de génocide, ont été remaniés à Kinshasa qui a parfois tu la mention de génocide ou de crimes contre l'humanité⁷².

La politisation peut alors museler, en quelque sorte, le travail de protection. Le nouveau mandat de la MONUSCO en 2013 a notamment conduit certains éléments de la Mission à devenir de plus en plus méfiant et précautionneux politiquement, et à injecter du politique dans les activités de protection. La censure des rapports civils en interne concernant une possible nouvelle attaque du M23 en 2013, dans un contexte où il convenait de privilégier les négociations à Kampala, en est un autre exemple.

3) Le jeu politique et les compromis entre protection et stabilisation

La MONUSCO a en fait été l'un des acteurs d'un jeu politique, qui l'a conduite à faire différents compromis et arbitrages entre protection d'une part, et stabilité nationale au Congo et régionale dans les Grands Lacs d'autre part.

La relation complexe et toute en nuance entre la Mission et les groupes armés en est l'un des principaux signes. En effet, aucun écrit officiel n'a octroyé à la Mission l'obligation ou l'interdiction d'interagir avec les groupes armés. Sur ce plan, la position des *peacekeepers* a toujours été floue et a dépendu des enjeux politiques. Ainsi, des chefs de milice comme Erasto, contrôlant la zone de Mpati dans le Masisi, ou Cheka, contrôlant une partie du Walikale, n'étaient pas inquiétés par la MONUSCO et échangeaient au contraire, lors de

⁷² MONUSCO, OHCHR, *Report of the United Nations Joint Human Rights Office on Human Rights violations perpetrated by armed groups during attacks on villages in Ufamandu I and II, Nyamaboko I And II and Kibabi Groupements, Masisi Territory, North Kivu Province, between April and September 2012*, novembre 2012, p. 9, par. 17, disponible sur : http://www.ohchr.org/Documents/Countries/CD/UNJHRO_HRVMasisi_en.pdf consulté le 30 juin 2015

visites de JPT ou des assistants de liaison communautaires, ou par téléphone avec le chef de bureau du Nord Kivu lui-même. Hiroute Guebre-Sellassie a ainsi discuté directement avec le chef Mai Mai Cheka⁷³ : « la chef de la MONUSCO, la force de paix dans le nord Kivu, Hiroute Guebre-Sellassie explique qu’il existe encore des canaux de communication avec ce groupe armé et ils ont permis à Cheka d’organiser une rencontre où Mayele a été livré une délégation de la justice militaire, accompagnée de civils de la MONUSCO », rapporte RFI – un fait donc public et largement médiatisé. Le fait de livrer Mayele était un coup d’éclat politique pouvant servir tant les intérêts de Cheka, de la MONUSCO et du gouvernement, le premier redorant le blason de sa milice, l’ONU démontrant qu’elle agit pour lutter contre l’impunité après les viols de Luvungi, et Kinshasa illustrant son contrôle de la situation. De même, le fait de préserver Cheka, toujours en 2014, révèle les intérêts politiques sous-jacents d’une tolérance *ad hoc* de grands criminels de guerre. Certes, dans le contexte d’une absence totale des FARDC et des PNC dans la région, la MONUSCO tolérait le contrôle de fait des Mai Mai Cheka dans la zone depuis des années, non s’en s’être faite critiquer à ce sujet. Depuis 2013 cependant, son mandat avait été renforcé pour inclure nommément et explicitement la neutralisation des groupes armés. La force d’inertie de l’organisation, habituée à la coexistence avec les groupes armés depuis des années, et incapable de se ressaisir à la lumière du nouveau mandat, est ainsi pesante.

Discuter avec les combattants, une tâche a priori contradictoire avec la protection des civils menacés par ces derniers, peut certes conduire à obtenir des avancées dans le respect des droits de l’homme et du droit humanitaire. Les représentants de l’ONU peuvent ainsi sensibiliser les groupes armés, les informer de leurs obligations selon le droit international de ne pas cibler les populations civiles, ou de l’interdiction de recruter parmi leurs rangs des enfants, entre autres, comme le fait le CICR. C’est notamment l’une des activités de la section Protection de l’Enfant. De même, les CLA et Casques bleus des différentes bases sont conduits à échanger directement avec les groupes armés contrôlant une partie de leur zone de responsabilité, et ménagent un dialogue permettant de préserver un certain levier contre les abus les plus graves.

Parfois cependant, la permanence des relations avec les groupes les plus prédateurs peut faire s’interroger sur les enjeux politiques qui imprègnent cette décision consistant à interagir avec des criminels de guerre. Erasto, qui a demandé l’intégration de sa milice au sein des FARDC, a par exemple représenté un acteur politique ayant sa place dans le processus de stabilisation. C’est dans un contexte similaire que la MONUC a choisi de ne pas s’opposer à l’entrée de Nkunda à Bukavu, s’interrogeant sur le rôle politique de son groupe dans le processus de paix. En novembre 2012 de façon similaire, le fait de ne pas s’interposer pour empêcher la prise de Goma par le M23, et les discussions qui ont suivi entre le M23 et la tête politique de la Mission pendant leur occupation, révélait que la Mission prenait en compte l’équilibre politique fragile en cours de redéfinition.

⁷³ RFI, « Un dirigeant des Maï Maï Cheka arrêté en RDC », 6 octobre 2010, disponible sur : <http://www.rfi.fr/afrique/20101006-dirigeant-mai-mai-cheka-arrete-rdc/> consulté le 30 juin 2015.

De nombreux interlocuteurs ont par ailleurs pointé que liquider les derniers groupes résiduels de l'Est du Congo était sur le plan logistique et opérationnel possible, mais que leur permanence relevait d'un problème de volonté politique.

C - Le parti-pris du soutien à l'Etat hôte et aux FARDC : une protection des civils partielle et biaisée

La protection des civils est ainsi contrainte ou amoindrie par les enjeux politiques ambiants. Elle peut également être biaisée du fait de ces contraintes politiques. En effet, la position de la Mission, mandatée de soutenir et d'agir en faveur du gouvernement congolais, a conduit à mettre en œuvre une protection des civils partielle et biaisée sur de nombreux plans. En participant au conflit aux côtés de l'un des belligérants, l'Etat hôte, et en prenant partie en faveur de celui-ci dans l'analyse sécuritaire, la MONUC puis la MONUSCO se sont ainsi retrouvées permises de protéger les civils contre ceux désignés comme les ennemis du gouvernement congolais – mais dans une capacité plus difficile de protéger les populations contre l'Armée nationale congolaise elle-même, tout aussi prédatrice envers les civils. En effet, la composante militaire a été chargée de soutenir sur un plan stratégique, opérationnel et tactique les actions des forces nationales congolaises. Comme on le verra sur le plan de l'action de la Mission en matière de réforme du secteur de la sécurité, ou d'opérations conjointes, la politisation et la partialité à outrance des Nations unies aux côtés de Kinshasa, n'osant contredire Kinshasa, et acceptant de mettre en œuvre une protection des civils légitime aux yeux de Kinshasa, ont grandement entamé la mise en œuvre du mandat.

1) Les défis de la réforme du secteur de la sécurité congolais et la marginalisation politique de la Mission

La réforme du secteur de la sécurité (RSS) constitue un pan déterminant relevant à la fois de la stabilisation du pays et de la protection des civils. Concernant en effet l'amélioration de la structure, du fonctionnement et des capacités de l'armée et de la police, la RSS peut en effet contribuer à garantir une meilleure protection des civils par les forces de sécurité nationale. Une telle réforme pousse l'armée à adopter les meilleurs standards pour remplir son rôle de sécurisation, à assainir ses rangs des éléments potentiellement menaçants et corrompus, et à acquérir les compétences nécessaires à sa tâche. En cela, la RSS peut apparaître comme l'activité répondant au besoin de protection des civils sur le long terme. Hautement politisée cependant, ce pan d'action a pâti de réelles limitations.

a) Une armée fragmentée, incompétente et dangereuse

Les Forces armées de la RDC (FARDC) ont été mis en place en juin 2003, après l'installation du gouvernement transitionnel. Ils ont souvent été critiqués pour leurs records

scandaleux en matière de violations de droits de l'homme et de prédation sur les populations civiles.

Sous le régime de Mobutu, l'armée était ainsi renommée pour avoir reçu le blanc-seing du dirigeant leur suggérant de se servir auprès de la population pour tous leurs besoins, à défaut d'être payée par l'Etat⁷⁴. Mobutu avait ainsi créé une armée davantage focalisée sur sa protection personnelle que sur celle du pays, pullulant de haut-gradés favorisés – 50 Généraux et 600 Colonels en 1997 –, d'unités spéciales et de para-commandos, et de dizaine de milliers de soldats traités avec négligence. Si les simples soldats étaient fournis en armes, il n'en était en effet pas de même en matière de salaires, et Mobutu lui-même encourageait ses troupes à « vivre du terrain » et à se servir au sein de la population⁷⁵. Ces pratiques de pillage organisé ont, selon Michela Wrong, profondément transformé la société congolaise. Une véritable culture de prédation a ainsi perduré et s'est même aggravée suite aux multiples vagues d'intégration des différents groupes rebelles au sein de l'armée congolaise.

En effet, l'une des stratégies de pacification et de négociation de Joseph Kabila pour obtenir l'arrêt des rebellions a consisté à offrir l'intégration des miliciens en tant que soldats de l'Etat, et parfois le maintien des grades des « officiers » (souvent auto-proclamés généraux ou colonels lors de la formation des groupes armés). L'accord global et inclusif de 2002 fixe ainsi la mise en place d'une armée nationale intégrée, incluant toutes les forces hostiles loyales aux candidats politiques. Ce processus d'intégration prévoit la formation des soldats pendant 45 jours, et leur redéploiement dans une zone différente. Le mixage, auquel le RCD et le MLC ont participé après 2005-2006, consiste en l'intégration et l'entraînement des anciens rebelles au sein des forces armées gouvernementales⁷⁶. Doit suivre le brassage, lors duquel les soldats formés sont relocalisés dans différents régiments. Le CNDP, ancien groupe rebelle, contrôlait ainsi des bataillons entiers qui continuaient à suivre l'agenda de ses chefs et à préserver leur chaîne de commandement propre. Ils ont par exemple refusé le brassage, perpétuant leurs menaces auprès des populations. De la même façon en 2008, le cessez-le-feu est accepté au prix du brassage de 22 nouveaux groupes armés au sein des FARDC lors de la conférence de Goma. 12 000 membres de groupes armés issus de la brousse ont été intégrés en 2009, portant le chiffre total de soldats intégrés à 60 000⁷⁷. Bosco Ntaganda était par exemple le chef d'Etat major du CNDP, et s'est vu offrir de hautes responsabilités au sein des FARDC malgré les allégations de graves abus des droits de l'homme qui existaient à son encontre. Gradé Général, il est même devenu l'un des commandants de l'opération *Amani Leo* contre les FDLR, une opération soutenue par la MONUSCO. Les négociations politiques entre anciens CNDP et gouvernement ont souvent abouti à confier les postes d'encadrement

⁷⁴ Michela Wrong, *In the footsteps of Mr Kurtz*, Londres : Fourth Estate, 2001, pp. 251-253.

⁷⁵ Déjà avant Mobutu, le roi Léopold incitait la Force Publique à se fournir soi-même en pillant les villages pour la nourriture. *Ibid.*

⁷⁶ L'accord global et inclusif de 2002 fixe la mise en place d'une armée nationale intégrée, incluant toutes les forces hostiles loyales aux candidats politiques. Ce processus d'intégration, baptisé brassage, prévoit la formation des soldats pendant 45 jours, et leur redéploiement dans une zone différente.

⁷⁷ Human Rights Watch, *Les soldats violent, les commandants ferment les yeux : violences sexuelles et réforme militaire en République démocratique du Congo*, juillet 2009. Disponible sur : <http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/drc0709web.pdf> consulté le 1er juillet 2015.

au CNDP, malgré le manque de formation récurrent. Le CNDP a ainsi profité de toutes les occasions pour faire pression sur le gouvernement afin de faire officialiser des grades, ou d'obtenir des déploiements particuliers pour le contrôle de certaines zones. « Ils refusent de prendre les cartes d'identité s'il est noté « *askari* » (simple soldat, ndla), et non « Commandant » », explique un responsable d'EUSEC⁷⁸.

L'armée est ainsi un patchwork de différentes milices, continuant à opérer après les accords de paix différents – et souvent à menacer les populations. Les véritables chiffres sur les soldats qui composent les FARDC sont incertains, et il a fallu des années à EUSEC pour procéder au recensement des militaires et à la distribution de cartes pour une chaîne de paiement des salaires plus transparente et responsable, afin de lutter contre la corruption et la rétention des soldes par les gradés⁷⁹. En 2005, le premier objectif était ainsi de déterminer les effectifs de l'armée et d'assurer une paie mensuelle des soldats – un salaire régulier pouvant dissuader ces derniers de prélever sur la population ce dont ils ont besoin pour vivre⁸⁰. L'armée était alors estimée à 150 000 soldats, jusqu'à ce que les calculs fassent constater que ces chiffres incluaient de faux militaires et des doublons, repérés grâce aux empruntes digitales. La distribution de cartes d'identité à puce, contenant des informations comme les empruntes digitales des soldats, était ainsi l'un des grands projets essentiels de la RSS. Sensibiliser ensuite l'armée sur les droits de l'homme a été la priorité.

Pesant sur la qualité d'une armée qui a connu de nombreuses défaites face aux rebelles – d'où l'intégration des groupes armés la défiant comme le CNDP -, les intégrations de miliciens souvent sans formation ont eu des conséquences désastreuses sur la sécurité des civils censés être protégés par leur armée nationale. Cette sédimentation, où de nombreux anciens criminels de guerre se sont agrégés dans le système sécuritaire, a ainsi largement pesé sur la sécurité des zones de déploiement des FARDC en question.

La réduction du nombre de groupes armés dans le pays, si elle pourrait faire penser à l'amélioration de la sécurité dans le pays, n'est en fait que le symptôme de leur intégration dans l'institution légitime de sécurité du Congo. La plupart des groupes armés ont en fait été incorporés dans l'armée nationale, et le nombre d'exactions par les FARDC a explosé de façon concomitante. « On a soulevé le tapis et balayé dessous », remarque un officier de la RSS.

Le processus de régimentation lancé en juin 2011 n'a malheureusement pas pallié à ces défauts dans l'armée congolaise. N'apparaissant pas dans le plan de réforme de l'armée du 26 janvier 2010, la régimentation a consisté à rassembler les bataillons en régiment sur le terrain, afin d'assurer un meilleur mélange des unités et faire reculer l'emprise de certains groupes armés comme le CNDP dans leurs zones d'origine. Les bataillons de 700 à 900 hommes ont

⁷⁸ Entretien avec Jean-Louis Pecheux, EUSEC, Goma, 2011.

⁷⁹ *Ibid.*

⁸⁰ Un soldat était payé autour de 10 dollars par mois en 2005, et de 60 dollars par mois en 2011. Les soldats en opération bénéficiaient par ailleurs de fonds de ménage de 30 dollars par mois, contre 6 pour ceux n'étant pas en opération. La distribution des fonds par les Commandants restait néanmoins problématique en 2011. À titre indicatif, un policier était alors payé 40 dollars par mois, un enseignant autour de 20 à 30 dollars. *Ibid.*

ainsi été regroupés pour former des régiments de 2000 hommes comptant deux unités de combat et une unité de soutien et commandement. L'initiative a néanmoins peu amélioré la mixité des unités, et au contraire créé des vides sécuritaires nombreux là où des bataillons quittaient des zones pour rejoindre leur régiment centralisé. Alors que les FARDC se retiraient pour rejoindre leur centre de formation, les groupes armés comme les FDLR ont alors réoccupé les zones désertées⁸¹. « En plus, quand 700 hommes vivent sur la population c'est une chose. Mais 2000, c'est plus douloureux », fait remarquer un officier de RSS. La restructuration des brigades en régiments a été précipitée et a par ailleurs beaucoup compliqué la tâche de la RSS. Un total de 15 régiments, dont 2 non-opérationnels était prévu dans chacun des Kivus.

Du fait des mouvances différentes au sein de l'armée, relevant de l'origine des soldats venant des divers groupes armés, les FARDC sont ainsi la proie d'une fragmentation croissante et de la potentialité de défections à grande échelle. Les événements de 2012 et la création du M23, suite à la destitution de Bosco Ntaganda recherché par la Cour Pénale Internationale depuis des années, et dont l'arrestation est promise par Kabila en mars 2012, en sont une illustration.

Dans ce contexte, la réforme du secteur de la sécurité apparaît comme l'une des contributions les plus essentielles à laquelle la communauté internationale pourrait participer pour protéger les civils sur le long terme – contre tous, y compris l'armée nationale, et plus seulement les groupes armés et bandits « résiduels ». La RSS concerne l'ensemble de politiques, plans, programmes et activités qu'un gouvernement entreprend pour améliorer la façon dont il fournit la sûreté, la sécurité et la justice. L'objectif est de fournir ces services de façon à promouvoir un « service public effectif et légitime qui est transparent, responsable devant l'autorité civile, et réactive aux besoins du public ». Les activités de RSS incluent ainsi tant la réforme des forces armées que la gestion civile des forces, la justice, la police, l'administration pénitentiaire, le renseignement et la gestion des frontières⁸². Le lien entre RSS et protection des civils est ainsi étroit. Rendre les forces de sécurité plus professionnelles et responsables et les former aux droits de l'homme améliorent naturellement la capacité du gouvernement à protéger les civils. « Le « *primo mova* » dans la RSS c'est la protection des populations », rappelle Francis Saudubray, responsable de la RSS en 2011.

⁸¹ MONUSCO, « International Security and Stabilization Support Strategy for the Democratic Republic of the Congo », Quarterly Report July to September 2011, disponible sur : <http://monusco.unmissions.org/LinkClick.aspx?fileticket=OD0ILZ2FO2U%3D&tabid=10835&mid=14655&language=en-US>

⁸² US Agency for International Development, US Department of Defense, US Department of State, « Security Sector Reform », février 2009, disponible sur : <http://www.state.gov/documents/organization/115810.pdf> [consulté le 29 juin 2015]

b) La politique de marginalisation de la RSS et les limitations de la MONUSCO

Si l'idée de réformer les forces de sécurité au Congo a toujours été en filigrane dans les accords de paix⁸³, le domaine d'action a en réalité peu été pris en compte par la communauté internationale avant 2008⁸⁴.

Le Conseil de sécurité a ajouté la RSS au mandat de la MONUC en 2008, lui demandant de fournir des formations en droits de l'homme aux FARDC nouvellement intégrés et à « contribuer aux efforts déployés par la communauté internationale pour aider le Gouvernement congolais à mener à bien la planification initiale de la réforme du secteur de la sécurité, à constituer une armée congolaise crédible, solide et disciplinée et à renforcer les capacités de la Police nationale congolaise et des autres services de maintien de l'ordre » en coordination avec les partenaires internationaux⁸⁵. La section RSS de la MONUC a ainsi été créée spécifiquement en 2008, faisant l'objet d'une séparation des tâches auparavant incluses dans la section DDR. Censée prendre en main l'entraînement des bataillons, accompagner la formulation et la mise en œuvre des lois et des plans stratégiques en matière de réforme de l'armée et de la police, elle travaille en coopération avec UNPOL.

Pouvant permettre de « digérer le traumatisme de l'intégration » et assurer que les forces congolaises puissent protéger les civils sans la MONUSCO sur le long terme, la RSS apparaît comme un élément essentiel de la stratégie de sortie de la Mission. Les ressources de la Mission ont cependant toujours été limitées pour la RSS. La section ne comptait que 9 personnes en 2008, et le poste du chef de l'unité a été vacant pendant 10 mois. En 2009, le Conseil de sécurité charge la Mission de prendre en charge la coordination du soutien international pour la RSS⁸⁶. Un Forum d'ambassadeurs sur la RSS ainsi qu'un groupe de travail sont alors mis en place par la MONUC.

La résistance du gouvernement à une forte coordination centrale a néanmoins limité le rôle de la MONUC en la matière. En effet, la volonté politique du gouvernement de Joseph Kabila à l'égard de la RSS a été mise en cause et apparaît comme incertaine⁸⁷. Kinshasa a en réalité privilégié les approches bilatérales dans le domaine de la RSS, bénéficiant des multiples initiatives des pays comme la Chine, les Etats-Unis, la France ou la Belgique formant chacun de leur côté des Brigades, sans réelle coordination⁸⁸. Kabila, préférant voir la

⁸³ Voir les Accords de Sun City et les Accords de Lusaka.

⁸⁴ International Crisis Group, « Security Sector Reform in the Congo », Africa Report n° 104, 13 février 2006, disponible sur : <http://www.crisisgroup.org/en/regions/africa/central-africa/dr-congo/104-security-sector-reform-in-the-congo.aspx> [consulté le 29 juin 2015]

⁸⁵ Conseil de sécurité, *Résolution 1856*, S/RES/1856, 22 décembre 2008.

⁸⁶ Conseil de Sécurité, *Résolution 1906*, S/RES/1906 (2009).

⁸⁷ Laura Davis, « The Perils of Euphemism : « Reform » in the Democratic Republic of Congo », 13 juin 2014, disponible sur : <http://www.ssrresourcecentre.org/2014/06/13/the-perils-of-euphemism-reform-in-the-democratic-republic-of-congo/> [consulté le 28 juin 2015]

⁸⁸ La Belgique a par exemple contribué à la formation et la mise sur pied de l'école d'officiers de Kananga, et à la formation d'un bataillon à Kindu ; la France a contribué à l'école d'officiers de Kitona ; les Etats-Unis ont soutenu les efforts de RSS à Kisangani. Entretien avec Jean-Louis Pecheux.

MONUSCO consacrer ses ressources à la reconstruction, plutôt qu'à la restructuration de sa propre armée, n'a ainsi pas été particulièrement réceptif à la possibilité de voir la Mission prendre en charge une coordination globale et systémique des initiatives de RSS. « La RSS fonctionne si le pays hôte est volontaire et s'il se l'approprie », rappelle ainsi le Colonel Le Pichon, de la section militaire du RSS⁸⁹, déplorant la marginalisation de la RSS dans les stratégies internationales de paix au Congo. Selon divers interlocuteurs, le Président congolais est ainsi réputé être resté peu volontaire sur la mise sur pied d'une armée forte, craignant un potentiel coup d'état⁹⁰. Invoquant parfois le fait que les bataillons de la MONUSCO sont anglophones et ne peuvent donc pas former les FARDC, ou se targuant d'être encore engagé dans des opérations à l'Est et ne pouvant se consacrer à la RSS dans l'intervalle, les autorités congolaises ont ainsi procédé à des lenteurs, voire à l'arrêt de certains entraînements dans le cadre de la RSS⁹¹. Kinshasa a ainsi limité les efforts internationaux au domaine de la police.

Les autorités nationales sont devenues tout à fait rétives à tout effort de coordination et en mars 2010, ont demandé le retrait de la composante militaire en juin 2011 et le passage de toutes les attributions de la MONUC en matière de développement aux agences des Nations unies. La Mission est alors exclue de la RSS : « tous les efforts de coordination et de programme commun de la RSS se sont effondrés en mars 2010 », explique un personnel de la section RSS de la MONUSCO⁹². Dans la résolution 1925, le Conseil de Sécurité réduit en effet le mandat de RSS, le limitant à « aider le Gouvernement de la République démocratique du Congo, de concert avec les partenaires internationaux et bilatéraux, à renforcer ses capacités militaires, y compris la justice militaire et la police militaire, notamment en harmonisant les activités menées et en facilitant l'échange d'informations et de données d'expérience et, si le Gouvernement en fait la demande, aider à former les bataillons des FARDC et de la police militaire, soutenir les institutions de justice militaire et mobiliser les donateurs afin qu'ils fournissent le matériel et les autres ressources nécessaires »⁹³. L'on peut remarquer les précautions politiques prises dans l'assignation d'une telle tâche, la conditionnant à la demande du Gouvernement.

Cela a conduit la MONUSCO à se limiter à des initiatives techniques limitées, lorsque la section RSS trouvait des individus volontaires au sein des FARDC. Ainsi, des stages de formation pour brancardiers à destination du service de santé des armées a été conduit à Goma, ou encore des activités de renforcement logistique dans le cadre du transport de personnes et de gestion du matériel. Essayant de garder malgré tout le contact avec les

⁸⁹ Colonel Le Pichon, MONUSCO, Kinshasa, RSS military, 28 octobre 2011

⁹⁰ Oxfam America, « No will, no way: US-funded security sector reform in the Democratic Republic of Congo », 2010, disponible sur : <http://www.oxfamamerica.org/static/oa4/no-will-no-way.pdf> consulté le 29 juin 2015.

⁹¹ Entretien avec le Colonel Le Pichon, MONUSCO, Kinshasa, 2011.

⁹² Entretien avec Francis Saudubray, Kinshasa, 19 octobre 2011.

⁹³ Conseil de Sécurité, *Résolution 1925*, S/RES/1925 (2010)

FARDC dans l'éventualité d'une reprise de la coopération en RSS, la section a néanmoins été extrêmement limitée dans son action. « On ne forge pas un système en construisant une caserne ou par la formation d'une dizaine d'hommes », explique Francis Saudubray. Les questions de commandement, de contrôle, de programmation et de planification des Etats-majors ou encore de distribution des forces sont ainsi restées hors de portée de la Mission. La réforme de la police, qui « n'est pas un enjeu de pouvoir, de force et de revenu », et constitue alors un domaine moins politisé, a au contraire été plus favorisée.

Par ailleurs, les Etats Membres n'ont pas contribué à faciliter le rôle de la MONUSCO comme coordinateur central pour les initiatives de RSS, préférant aussi les engagements bilatéraux en la matière. Ainsi, les Etats-Unis, ou encore la Chine, ont conduit des programmes de formation des FARDC chacun de leur côté. Toutes ces initiatives ont conduit à délivrer des standards très différents de formation, un contingent étant formé par les Américains, un autre par les Français, un troisième par les Chinois par exemple, sans qu'une harmonisation et une stratégie globale soit suivie pour fonder une armée cohérente⁹⁴. Cette approche parcellisée n'a ainsi pas servi la Mission dans un potentiel rôle de coordinateur.

Le Conseil de sécurité est quant à lui resté indécis sur le rôle qu'il souhaitait donner à la MONUC puis la MONUSCO en matière de réforme de l'armée, touchant là à un dossier d'une extrême sensibilité politique. Les différentes résolutions présentent en effet un attachement à la RSS en dent de scie, fruit d'un balancement politique. Ainsi, en 2009, le mandat de la MONUC était bien de coordonner les efforts de réforme de la sécurité. Un Forum des ambassadeurs sur la RDC composé de l'Angola, de l'Afrique du Sud, de la Belgique, la Hollande et l'Union Européenne avait également été créé pour harmoniser les initiatives. Le SRSR était censé s'occuper de la coordination globale, avant de passer la charge à un responsable congolais. Après les résistances témoignées par Kinshasa, mais aussi en parallèle aux activités unilatérales de certains Etats Membres ou de l'Union européenne développant des programmes de RSS indépendamment de l'ONU, l'espace pour une forte responsabilité de la MONUSCO dans le domaine a été réduit politiquement.

Or, la MONUSCO ne s'est pas imposée en la matière. Condamnée à agir sur un plan plus réactif et conjoncturel que proactif et structurel, la Mission a fait face à de réelles résistances politiques, minant l'une de ses actions potentielles contribuant à la protection des civils sur le long terme. Trois critères étaient à prendre en compte pour la RSS : le fait que les territoires soient pacifiés, qu'une représentation des forces sécuritaires de l'Etat y soit présente et opérationnelle (police, justice, administration pénitentiaire et renseignement) et que ces forces soient à même de se substituer à la MONUSCO. Dans ces trois domaines, la Mission a été loin d'atteindre ses objectifs. Peu enclin à aborder avec les Congolais « les sujets qui fâchent », Roger Meece a notamment choisi de prioriser le dialogue apaisé avec les autorités nationales. « Il connaît les gens, tutoie les ministres, ça aide beaucoup », explique F.

⁹⁴ Oxfam America, « No will, no way: US-funded security sector reform in the Democratic Republic of Congo », 2010, disponible sur : <http://www.oxfamamerica.org/static/oa4/no-will-no-way.pdf> [consulté le 29 juin 2015]

Saudubray. Mobilisé par la protection des civils et les élections, déjà « agendas complexes, pénibles et sensibles, où la MONUSCO fait de la corde raide et est très critiquée »⁹⁵, la tête politique de la Mission a ainsi priorisé d'autres dossiers.

2) Le paradoxe des opérations conjointes et la mise en œuvre difficile de la conditionnalité du soutien aux FARDC

La nouvelle position des Nations unies et de la Mission a été largement critiquée par les médias et les ONG. En effet, l'ONU s'est ainsi retrouvée à soutenir un Etat largement prédateur pour les populations civiles, un gouvernement entaché d'allégations de corruption systématique, et une armée elle-même responsable d'abus contre les civils et fruit du regroupement d'anciennes milices meurtrières « intégrées » et réhabilitées. Dans de nombreuses zones à l'Est du Congo, les civils craignaient davantage les FARDC (parfois composés des membres des groupes armés qui les avaient autrefois menacés) que les rebelles. Le fait que la MONUC puis la MONUSCO soient tour à tour chargées de soutenir les opérations des FARDC contre les groupes armés a alors mis en exergue un paradoxe sensible vis-à-vis du mandat de protection des civils. Condamnant la Mission à une nette partialité et à une action limitée quant à la protection des populations contre « toute » menace, y compris les agents de l'Etat, ces opérations ont miné les possibilités et la crédibilité des Nations unies à pouvoir traiter efficacement les problèmes de protection.

Politiquement, les opérations conjointes constituaient cependant le gage du consentement de l'Etat hôte envers la présence de l'opération de maintien de la paix, tant recherchée par les Nations unies, et l'assurance que cette opération agisse de concert avec l'Etat, en accord avec lui, et en soutien dans ses choix politiques, stratégiques et militaires.

a) Les opérations militaires conjointes et les problèmes d'abus des FARDC

Une aubaine pour l'Etat hôte

Le fait que les Nations Unies s'engagent à appuyer les opérations de l'armée nationale constitue sans doute un avantage et un gain politique inestimable pour l'Etat hôte. Il garantit ainsi un financement et un appui logistique des opérations décidées par le gouvernement, qui par le même coup gagnent une légitimité aux yeux de la communauté internationale. L'Etat hôte va volontiers pousser pour que les Nations unies remplissent une tâche à sa place, ou au moins l'aide à l'accomplir.

⁹⁵ Entretien avec Francis Saudubray, RSS, Kinshasa, 18 octobre 2011.

Les abus des FARDC : le scandale de Kimia II en 2009

Or, les abus des FARDC ont une renommée internationale relayée par les ONG et associations de droits de l'homme les plus engagées. Les rapports d'Oxfam et de Human Rights Watch abondent d'allégations d'abus graves issus des rangs de l'armée congolaise, de témoignages de pillages, de viols et violence sexuelle, ou d'arrestations et d'assassinats arbitraires. En 2011, selon Oxfam, les FARDC étaient les premiers responsables des cas d'extorsion, kidnapping, taxation illégale, arrestations arbitraires, viols et violence sexuelle, et travaux forcés à l'Est du Congo⁹⁶. Human Rights Watch décrit les FARDC, cette « armée d'anciens ennemis », en proie à des luttes internes profondes et sans chaîne de commandement claire et efficace, comme l'un des principaux responsables des violences sexuelles et abus à l'encontre des populations civiles. L'ONG donne en exemple le cas de la 14^{ème} Brigade, dont la présence au Sud Kivu a été désastreuse pour les civils et a fait l'objet de protestations de la part de la population⁹⁷. De même, les rapports de la section Droits de l'homme de la MONUSCO font état des violations commises par les FARDC. Un responsable de UNJHRO citait ainsi volontiers les FARDC comme le principal défi à la sécurité des populations en 2011⁹⁸.

Les opérations offensives contre les groupes armés qui ont été soutenues par la MONUC et la MONUSCO n'ont pas été exemptes d'exactions de la part des FARDC, parfois de façon massive. Deux ensembles d'opérations contre les FDLR ont notamment été appuyées par l'ONU : *Kimia II* et *Amani Leo*.

L'implication de la MONUC a commencé avec *Kimia II*, l'une des opérations les plus décriées et critiquées par les ONG et les médias. Les dommages collatéraux pour les populations à l'Est du Congo, où les opérations ont été conduites, ont en effet été nombreux et scandaleux à bien des égards. Selon Human Rights Watch, 747 maisons appartenant à des civils ont été brûlées par les FARDC entre mars et septembre 2009 dans le cadre de l'opération *Kimia II*⁹⁹. Sur la même période, les soldats congolais auraient violé 314 personnes au Nord et au Sud Kivu. De même, ils auraient lors de ces quelques mois tué 531 civils. Sur la période allant de janvier 2009 à septembre 2009, les forces congolaises et leurs alliés rwandais ont tué plus de civils que les FDLR¹⁰⁰. Les actes de représailles à l'égard de la

⁹⁶ Oxfam, « We are entirely exploitable' The lack of protection for civilians in eastern DRC », Oxfam Briefing note, 28 juillet 2011, disponible sur <https://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/bn-protection-civilians-eastern-drc-2011-08-02-en.pdf> consulté le 1er juillet 2015.

Oxfam, « Waking the devil: the impact of forced disarmament on civilians in the Kivus », juillet 2009.

⁹⁷ Human Rights Watch, *Les soldats violent, les commandants ferment les yeux : violences sexuelles et réforme militaire en République démocratique du Congo*, juillet 2009. Disponible sur : <http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/drc0709web.pdf> consulté le 1er juillet 2015.

⁹⁸ Entretien avec Rosevel Pierre-Louis, UNJHRO, Goma, 11 octobre 2011.

⁹⁹ Human Rights Watch, « « You will be punished » : attacks on civilians in Eastern Congo », 2009, 191 p., disponible sur : <http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/drc1209webwcover2.pdf> [consulté le 1er juillet 2015]

¹⁰⁰ Human Rights Watch, *Ibid.*

population ont notamment été nombreux des deux côtés, FDLR comme FARDC. En effet, la population civile a été accusée de coopérer avec l'ennemi par les deux parties au conflit, et les opérations ont conduit à de graves actes punitifs contre les civils¹⁰¹ – une violation claire du principe de droit humanitaire posant l'interdiction des représailles contre les populations civiles.

La MONUC a fait l'objet de critiques sévères pour son soutien à l'opération *Kimia II*. Le bureau des affaires juridiques des Nations unies a même préparé un mémo déclarant que la Mission pourrait être tenue pour responsable des violations du droit international commises par les FARDC recevant son assistance, demandant une révision des conditions de ce soutien¹⁰². Lorsqu'*Amani Leo* est lancée en 2010, les Nations unies assortissent la MONUSCO d'un devoir de diligence et de précaution, la sommant de conditionner son appui au respect des droits de l'homme et du droit humanitaire, et de retirer son soutien aux unités soupçonnées d'abus contre les populations.

La nature du soutien de la MONUSCO

Le Conseil de sécurité a chargé la MONUC d'appuyer les opérations des FARDC à partir de 2008. La résolution 1856 lui donne ainsi le mandat de coordonner les opérations avec les brigades intégrées des FARDC déployées à l'Est et de soutenir les opérations conduites et conjointement planifiées avec ces brigades – dans le respect des droits de l'homme et du droit humanitaire –, dans l'objectif de désarmer les groupes armés locaux récalcitrants et assurer leur participation au DDR ou DDRRR, et d'empêcher le soutien aux groupes armés illégaux¹⁰³.

L'appui de la MONUC et la MONUSCO à *Kimia II* et *Amani Leo* a été principalement un appui logistique et matériel. Ne conduisant pas les opérations en soi, mais les soutenant, la Mission n'était pas en première ligne des combats mais en arrière. L'appui concernait notamment le transport des troupes (notamment par avion et hélicoptère), la logistique comprenant les rations, les soins médicaux et l'évacuation sanitaire, le renseignement, et un éventuel appui feu en cas de besoin, notamment par hélicoptère¹⁰⁴. Aucun interlocuteur interrogé à la MONUSCO ne reconnaît être sûr que cela inclut les munitions, et il semble que le soutien logistique n'ait pas compris la fourniture d'armes.

¹⁰¹ Human Rights Watch, *Ibid.*

¹⁰² Thierry Vircoulon, « After MONUC, Should MONUSCO Continue to Support Congolese Military Campaigns? », International Crisis Group, 19 juillet 2010, disponible sur : <http://www.crisisgroup.org/en/regions/africa/central-africa/dr-congo/vircoulon-after-MONUC-should-MONUSCO-continue-to-support-congolese-military-campaigns.aspx> [consulté le 1^{er} juillet 2015]

¹⁰³ Conseil de sécurité, Résolution 1856, S/RES/1856, 22 décembre 2008, par. 3 (g).

¹⁰⁴ Entretien avec Francis Saudubray, Kinshasa, 19 octobre 2011.

Au sens militaire, ces opérations n'étaient pas réellement conjointes sur le plan stratégique, faute de planification conjointe régulière par un Etat-major conjoint. En pratique, la planification était largement gérée par les FARDC sans consultation extensive de la MONUC. Restreintes à quelques éléments de préparation, l'appui logistique et l'évacuation des blessés, les opérations conjointes n'ont ainsi pas vraiment bénéficié d'un jumelage étroit d'unités et d'échange d'officier. Comme l'explique le Colonel Le Pichon, l'appui était surtout matériel, et la programmation des opérations plutôt spontanée, requérant que la MONUC se greffe pendant les opérations. Les FARDC et les Casques bleus restaient séparés, les derniers couvrant les premiers en cas de complication.

Or, le CICR a considéré dès le début de ces opérations conjointes que la MONUC puis la MONUSCO étaient parties au conflit, du fait de cet appui logistique¹⁰⁵. Cette participation *de jure*, en dépit d'une situation où, *de facto*, les Casques bleus n'étaient pas engagés dans le combat, prime ainsi dans l'analyse juridique.

La MONUSCO partie et complice? La difficulté de protéger contre les FARDC

Dans ce contexte, les Nations unies se sont retrouvées dans une position où elle soutenaient, même si ce n'était que matériellement, des troupes indisciplinées et accusées de violer massivement les droits de l'homme des populations civiles. La difficulté de protéger les civils contre les FARDC eux-mêmes est ainsi apparue comme le principal défi de la Mission de maintien de la paix des Nations unies. Si les dégâts peuvent rester limités lorsque les troupes de la Mission onusienne sont directement présentes sur le théâtre d'opération, le fait que les Casques bleus se contentaient d'être en soutien en seconde ligne et n'avaient pas un œil direct sur le déroulement des opérations explique la permanence d'abus plus nombreux. Déchirée entre le soutien à l'Etat hôte et le mandat de protéger les populations précisément menacées par les forces nationales, la MONUC s'est alors retrouvée en porte-à-faux de façon scandaleuse.

Les Nations unies travaillent en effet avec le principe – ou préjugé – selon lequel l'unité et la souveraineté des pays sont primordiales, d'où l'importance du renforcement de l'autorité de l'Etat. Or, la protection des civils peut paraître dans certaines situations peu compatible avec l'autorité de l'Etat. Certains locaux des Kivus confiaient ainsi toujours en 2012 se sentir menacés par les FARDC et préférer leur absence dans la zone que leur arrivée contre les groupes armés. Lorsque le M23 prend Goma en novembre 2012, la Garde Républicaine de l'Etat devient le principal auteur de violations de droits de l'homme dans la ville, et non le M23. Les représentants de la MONUSCO reconnaissent de fait volontiers qu'il est « réellement compliqué de protéger les civils des FARDC : la première difficulté c'est déjà de leur faire comprendre qu'ils font partie du problème et de leur faire admettre qu'ils sont auteurs de violation. On comprend qu'ils se ravitaillent comme ils peuvent, avec des moyens peu orthodoxes, mais on ne l'admet pas. Ensuite la deuxième difficulté c'est pour

¹⁰⁵ Entretien avec Antoine Grand, Goma, 29 septembre 2011.

faire punir... »¹⁰⁶. Dans ce cadre, les *peacekeepers* placés dans la position délicate de devoir protéger les civils mais coopérer avec les forces de sécurité de l'Etat hôte ont conduit à des défauts de protection critiquables. L'exemple d'un convoi d'anciens combattants et enfants soldats démobilisés, escortés et protégés par les Casques bleus entre Goma et Kitchanga en 2012, et arrêtés par les FARDC, est ainsi éloquent. Les FARDC ont en effet exigé de prendre le relais et de se charger du convoi, remerciant les soldats de la paix qui ont alors abandonné le groupe de démobilisés aux mains des FARDC. Les interrogations en interne sur le sort incertain de ces démobilisés ont fait jaillir de nombreuses questions sur le retrait des Casques bleus dans leur tâche de protection de ce convoi¹⁰⁷.

Selon le CICR¹⁰⁸, les Nations unies doivent faire tout ce qui est en leur pouvoir pour influencer les forces de sécurité de l'Etat hôte qu'elles soutiennent, et les dissuader de commettre des abus. Lorsque les opérations de maintien de la paix sont déployées dans des situations de conflit armé en effet, elles sont tenues de respecter les Conventions de Genève. Le CICR invoque notamment l'article 1 des Conventions de Genève, selon lequel elles doivent prendre toutes les mesures nécessaires pour conduire les belligérants à respecter le droit des conflits armés : il s'agit de l'obligation de « *respecter et faire respecter* » le droit humanitaire. C'est pourquoi le CICR insiste sur l'action des militaires pour faire stopper les abus, conscient que la protection des civils à la MONUSCO est « essentiellement faite par des civils »¹⁰⁹.

b) La conditionnalité du soutien à l'armée et le devoir de diligence de la MONUSCO, entre politique et protection

La difficulté à intervenir contre les FARDC: la sensibilité politique du sujet

Or, comme l'ont relevé les diverses ONG et le personnel de la Mission, il a été difficile de mettre en place un mécanisme permettant de protéger les civils contre les FARDC. Certes, les règles d'engagement permettent de réagir et d'intervenir contre tout acteur menaçant l'intégrité physique immédiate des civils. Cependant, cette probabilité est réduite du point de vue opérationnel, lorsque la Mission est en soutien en deuxième ligne et n'est pas directement aux côtés des soldats congolais – apprenant souvent plus tard que l'unité constituée de FARDC qui était engagée dans l'opération a commis des abus.

L'équilibre entre proximité et distance entre les Casques bleus et les forces de l'Etat hôte est ainsi délicat politiquement. Il convient en effet d'entretenir la proximité, permettant de garder une certaine influence et un levier pour faire respecter le DIH, et de ménager une certaine distance, garantissant la crédibilité de la Mission quant à son mandat de protection.

¹⁰⁶ Entretien avec Estelle Emile Dade, MONUSCO, Goma, 2011.

¹⁰⁷ Entretien avec un officier des droits de l'homme de la MONUSCO, juillet 2013.

¹⁰⁸ Entretien avec Antoine Grand, CICR, Goma, 29 septembre 2011, et avec Guilhem Ravier, CICR, Genève, 17 juin 2015.

¹⁰⁹ Entretien avec Antoine Grand, CICR, Goma, 29 septembre 2011.

Plaider pour le respect des droits de l'homme peut fermer les portes des autorités et du gouvernement, conduire à des expulsions de personnels dénonçant des abus¹¹⁰, et remettre en cause le « consentement » de l'Etat hôte, l'un des prérequis du déploiement d'une Mission de paix. La gestion de l'agenda des droits de l'homme, tout en ménageant le processus politique, est ainsi emprunte d'une sensibilité politique extrême.

Le début de la politique de conditionnalité

UNJHRO et son unité de l'analyse de l'information ont commencé à enregistrer, et parfois à publiciser dans ses rapports les violations de droits de l'homme par les FARDC en 2007¹¹¹. Les rapports hebdomadaires de UNJHRO comprenaient par exemple une section « *Amani Leo* » couvrant les violations de droits de l'homme commises dans le cadre de l'opération conjointe contre les FDLR. Au delà de ce simple suivi, et parce que la MONUC faisait face à des vagues de critiques croissantes en 2009, les Nations unies ont alors mis en place une nouvelle politique dite de « conditionnalité » du soutien aux forces armées nationales.

Pour se protéger de la possibilité d'être accusées de complicité de crimes de guerre, la politique en question, dont il est également fait référence par le « devoir de diligence », a ainsi visé à mettre en place des conditions basées sur le respect des droits de l'homme, qui permettraient d'accepter ou de retirer l'appui logistique aux opérations contre les groupes armés. Cette politique commence en novembre 2009, de façon *ad hoc*. Les troupes congolaises ex-CNDP avaient en effet commis à nouveau des atrocités au Nord Kivu, alors qu'elles étaient nourries et soutenues par la MONUC. Alain Le Roy, Sous-Secrétaire général aux opérations de maintien de la paix, décide alors de mettre un terme à cette collusion critiquable. Un « *Policy Paper* » a été développé en interne par la Mission pour mettre au clair des conditions du soutien de la MONUC¹¹².

Soutenue à la fin 2009 par la résolution du Conseil de sécurité 1906¹¹³, cette politique stipule que le soutien de la MONUC est strictement conditionné au respect du droit humanitaire, des droits de l'homme et du droit des réfugiés de la part des FARDC, et à la planification conjointe des opérations. La résolution pose que les responsables militaires de la MONUC doivent confirmer, avant de fournir tout soutien, qu'une planification conjointe suffisante a été entreprise, notamment au regard de la protection des civils, et appelle la MONUC à intercéder auprès du commandement FARDC si des éléments recevant son appui

¹¹⁰ En 2014, Scott Campbell, chef de la section Droits de l'Homme de la MONUSCO, a été déclaré *persona non grata* après la publication d'un rapport faisant état des abus commis par la Police Nationale Congolaise dans ses opérations Likofi.

¹¹¹ William Durch et Alison Giffen, *Ibid.*

¹¹² Secrétaire Général, *Trentième rapport du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations Unies en République démocratique du Congo*, S/2009/623, 4 décembre 2009.

¹¹³ Conseil de sécurité, Résolution 1906 (2009), 23 décembre 2009.

sont suspectés d'avoir commis des violations sérieuses du droit international. Si la situation persiste malgré les discussions, la MONUC doit impérativement retirer son soutien des unités en question¹¹⁴. A partir de 2010, et notamment pour l'opération Amani Leo, la position des Nations unies s'est ainsi éclaircie et la MONUC a veillé à appliquer de grandes précautions dans l'octroi de son appui opérationnel aux opérations.

La formalisation de cette pratique s'est concrétisée dans tout le système de l'ONU en 2013 avec le document portant sur la politique de devoir de diligence quant au soutien des Nations unies à des forces de sécurité non-ONU¹¹⁵, sur la base de l'expérience congolaise.

Les conseils et le screening et l'équilibre politique

Comment a été mis en œuvre cette politique de conditionnalité et a-t-elle permis de mieux protéger les civils malgré les enjeux politiques ?

Suite à l'adoption de cette approche de conditionnalité, la MONUSCO a été plus attentive à vérifier le passé des unités et des officiers chargés des opérations soutenues en matière de droits de l'homme. Un passage en revue et une certification des FARDC, dits « screening » et « vetting », se sont formalisés, incluant l'extraction des FARDC soupçonnés et le traitement judiciaire du cas. Le travail a notamment été mené de façon exhaustive par la section Protection de l'Enfant, qui a passé en revue tous les régiments pour y identifier de potentiels enfants soldats et les sortir des rangs des FARDC. Le passage en revue des troupes est souvent couplé avec des activités de sensibilisation (sur les droits de l'homme, l'interdiction de recruter des enfants dans les rangs de l'armée ou de faire l'amalgame entre combattants et civils). La section Protection de l'Enfant procède à des sensibilisations sur le droit des enfants et la sortie impérative des enfants soldats de l'armée congolaise, notamment auprès de toutes les unités issues des groupes armés nouvellement intégrés, décrites comme les plus difficiles à convaincre¹¹⁶. Des formations ont été délivrées sur l'interdiction des représailles ou l'obligation d'épargner l'ennemi hors de combat, pour faire avancer les pratiques où les FARDC étaient plus enclins à tuer les éléments ennemis plutôt qu'à les désarmer.

Or, parce qu'elle peut être considérée comme vexatoire pour le pays hôte, la conditionnalité et la certification ont un fort potentiel de sensibilité politique. La réception de cette nouvelle politique est réputée avoir été assez négative de la part des Congolais. Ces

¹¹⁴ UN News Center, « DR Congo : UN support for army's new anti-rebel offensive tied to protecting civilians », 7 janvier 2010, disponible sur : <http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=33422#.VZR2WxOqqko>

¹¹⁵ United Nations, *Human rights due diligence policy on United Nations support to non-United Nations security forces*, A/67/775, S/2013/110, 5 mars 2013, disponible sur : http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2013/110&referer=http://www.un.org/en/sc/documents/letters/2013.shtml&Lang=E consulté le 3 juillet 2015.

¹¹⁶ Entretien avec Estelle Emile-Dade, MONUSCO, Protection de l'enfant, Goma, 4 octobre 2011.

nouvelles procédures, ralentissant le lancement des opérations, agaçaient ainsi beaucoup les responsables nationaux des opérations : « les premiers mois, en novembre/décembre 2009, les contacts ont disparu, le téléphone ne répondait plus, les portes se sont fermées. Ils n'étaient pas disposés à travailler avec une force qui les critique », relate un représentant de la section RSS¹¹⁷.

Toutes les précautions sont alors prises pour mettre en œuvre de façon douce cette politique de conditionnalité. La Mission attend respectueusement d'obtenir l'aval du commandant pour une vérification d'un régiment, et obtenir un accord sur le lieu et le moment de le faire. « On a besoin de leur coopération, donc on est diplomates. Certains se braquent, d'autres sont coopératifs »¹¹⁸. Il est en effet essentiel d'avoir l'accord des militaires congolais pour avancer. Des cas où une vérification des troupes était prévue et où seulement un quart de l'unité était présente pour la certification démontrent la contre-productivité potentielle d'une action unilatérale de la part de la MONUSCO sans l'aval des FARDC. « On y va en douceur avec les FARDC. On n'est pas en terrain conquis avec eux. Ils le prennent mal, ne veulent pas qu'on vienne leur apprendre comment faire. C'est un vrai travail de plaidoyer au sens propre. C'est vraiment la méthode douce avec les FARDC. Il faut vraiment ne pas être impatient avec eux »¹¹⁹.

Les questions de gestion des opérations militaires touchent en effet à une corde politique sensible, liée à la souveraineté de l'Etat hôte et à l'orgueil d'armée naturel au sein d'un pays. Recevoir des conseils, parfois interprétés comme des ordres, de la part des Casques bleus peut être difficile. Les conversations de militaire à militaire sont néanmoins vues comme l'un des moyens principaux pour influencer le comportement des FARDC, et garder un contact visuel et une interaction constructive entre les deux forces peut largement servir l'agenda des droits de l'homme des Nations unies. Le CICR est ainsi de l'avis que par les opérations conjointes, la MONUSCO est dans une position unique pour faire pression sur les FARDC et obtenir une réduction substantielle des abus sur le terrain¹²⁰.

Cependant, la conditionnalité a exposé la MONUSCO à la perte du levier qui était le sien quand elle accompagnait les FARDC sans toutes ces procédures pré-requises de vérification. En effet, lors du début de la mise en œuvre de la politique du devoir de diligence, la planification conjointe des opérations est « devenue tellement complexe avec le *screening*, entre la MONUSCO tellement bureaucratique et les FARDC qui sont tout le contraire et décident tout au jour le jour, qu'il n'y a finalement plus d'opérations conjointes depuis 1 an (hormis ponctuellement des petites) »¹²¹. Il est en effet difficile, voir impossible de certifier en une semaine tout un bataillon, la vérification se faisant en priorité sur les

¹¹⁷ Entretien avec Francis Saudubray, Kinshasa, 19 octobre 2011.

¹¹⁸ Entretien avec Estelle Emile-Dade, MONUSCO, Protection de l'enfant, Goma, 4 octobre 2011.

¹¹⁹ *Ibid.*

¹²⁰ Entretien avec Antoine Grand, CICR, Goma, 29 septembre 2011.

¹²¹ Entretien avec un officier de RSS, MONUSCO, Kinshasa, 2011

supérieurs hiérarchiques¹²². La mise en œuvre a alors été soit imparfaite et incomplète, soit lente et paralysante.

La défense congolaise a par ailleurs été amenée à décider de mener de façon unilatérale ses opérations, faute d'un soutien inconditionnel et rapide des Nations unies. Ce faisant, la Mission a pendant un temps perdu toute possibilité même d'être présente dans les opérations et d'influencer un minimum les troupes des FARDC pour empêcher les abus. Il y avait par exemple un Quartier Général de l'Est de la MONUSCO au Nord Kivu, parallèlement à la Brigade Nord Kivu, qui a disparu en 2011, au vu de la réduction des opérations : « il n'y a plus d'opérations de grande envergure mais plus que de petites opérations. Il n'y avait donc plus vraiment besoin d'un quartier général, qui pouvait faire double-emploi avec le QG à Kinshasa qui centralisait déjà les informations », explique un diplomate de l'Ambassade de France au Congo.

La lourdeur de la nouvelle politique de devoir de diligence a ainsi amené les *peacekeepers* à perdre le peu de levier et d'influence qu'elle avait alors qu'elle suivait les FARDC. En 2011, tous les personnels de la Mission interrogés confiaient que les opérations conjointes n'avaient en fait plus lieu, ou du moins se raréfiaient, du fait des contraintes bureaucratiques liées à la *due diligence*.

Critique de la politique de conditionnalité

La politique de conditionnalité a certes été mise en œuvre pour pallier à de grandes carences de la Mission pour la protection des civils face aux FARDC. Cependant, plus qu'un outil de protection des civils, elle apparaît comme le fruit d'un compromis politique sensible, entre la pérennisation de l'appui des Casques bleus aux forces congolaises, et la crédibilité de la Mission quant à son mandat de protection des populations.

D'une part, elle semble avoir été pensée *a priori* comme répondant au besoin de protéger l'ONU de toute critique, plus que de protéger les civils. D'autre part, si elle correspond à une meilleure mise en œuvre du mandat de protection, elle se contente de mettre au point une *protection passive*, dans laquelle elle prévient les forces nationales de son retrait des opérations si celles-ci sont menées par des auteurs de violations de droits de l'homme¹²³. Elle ne répond pas directement au problème des violations, n'encadre pas des mécanismes pour s'interposer et arrêter les éléments prédateurs, et dépend totalement de la bonne volonté du gouvernement congolais à trier et certifier ses troupes pour continuer à assurer le caractère conjoint des opérations, et pour lancer un processus juridique contre les soldats soupçonnés d'abus.

Par ailleurs, la politique de conditionnalité est apparue comme concurrente à d'autres tâches du mandat participant à l'objectif de protection des civils, comme la RSS. « La

¹²² Entretien avec le colonel Le Pichon, MONUSCO, Kinshasa, 2011.

¹²³ Entretien avec Antoine Grand, CICR, Goma, 29 septembre 2011.

politique de conditionnalité a fait beaucoup de mal à la RSS. En faisant de la MONUSCO à la fois le soutien et le censeur des FARDC, on écartèle la mission entre les deux tâches de confiance aux FARDC et de dénonciation des FARDC », confie un officier de la section RSS¹²⁴.

Enfin, l'efficacité de cette politique a été mise en cause pendant l'opération *Amani Leo*, censée être précisément l'opération conjointe qui appliquerait à la lettre la conditionnalité. En effet, comment est-il possible que Bosco Ntaganda soit le commandant adjoint d'*Amani Leo* malgré ce nouveau credo, et que la MONUSCO ait continué à participer à l'opération pendant sa présence dans leur planification ? Se contentant d'arguer que Bosco ne participait pas *stricto sensu* à *Amani Leo* et qu'il n'était qu'officieusement en charge, la MONUSCO a failli à démontrer une réelle rigueur dans cette politique dans les premières années de son application.

En réalité, il a fallu des années pour que le *due diligence* fonctionne réellement, soit appliqué de façon systématique et exhaustive, et aboutisse à de réels résultats dans la protection des civils. Encore en 2012, la classification des différents officiers des FARDC, censés être listés comme verts, oranges ou rouges selon les allégations dont ils faisaient l'objet, le processus même de vérification de leurs dossiers et le partage de ces informations relevaient d'une absolue confidentialité – voire d'un manque de transparence. Centralisée à Kinshasa, la banque de données n'était accessible que par un petit nombre de personnel de la MONUSCO, notamment les têtes politiques de la Mission et chefs de section au niveau national, et aucunement publicisée. Utilisé comme un outil de négociation politique discrète dans des négociations sensibles, et préférablement à l'amiable, les sorties de la MONUSCO sur ce sujet étaient presque inexistantes. Les officiers de droits de l'homme sur le terrain n'avaient aucun accès à ces données, menant parfois un travail à l'aveugle avec les brigades congolaises locales. Ce manque de transparence, et de façon concomitante ce manque d'efficacité, a perduré jusqu'en 2013-2014. En effet, il a fallu quelques années pour que les procédures et les systèmes de vérification et de gestion des données soient finalisés et améliorés. Il a de même fallu du temps pour que l'ONU intègre de façon systématique comme politique générale le devoir de diligence dans l'appui des Casques bleus à toute force non onusienne, avec le document du Secrétaire général de mars 2013, mais aussi avec l'émergence de l'approche « les droits humains avant tout » de Ban Ki-Moon. Ces évolutions, illustrant l'importance du facteur temps dans la mise en œuvre des programmes onusiens – et 4 ans, à dire vrai, constituent peu de temps à l'échelle d'une organisation internationale si complexe et connue pour son côté soi-disant sclérosé –, ont permis à la Mission d'agir de façon plus autonome et sans contrainte dans le domaine après 2013-2014. Ainsi, c'est en février 2015 que la MONUSCO donnent un ultimatum – très médiatisé – de deux semaines au gouvernement congolais pour retirer deux généraux, Sikabwe Fall et Bruno Mandevu, accusés de graves violations des droits de l'homme. Hervé Ladsous, chef du Département des opérations de maintien de la paix à New York, prévient alors du retrait du soutien de la

¹²⁴ Francis Saudubray, RSS, Kinshasa, 19 octobre 2011.

Mission dans les opérations contre les FDLR s'ils sont maintenus¹²⁵. Faisant fi des protestations de l'Etat congolais qui précise qu'aucune procédure judiciaire n'a établi que ces deux généraux étaient responsables d'abus, l'appui opérationnel a de fait été suspendu par la MONUSCO. La montée en puissance de la Mission comme force de protection des civils face aux résistances politiques nationales a ainsi été facilitée – grâce au soutien politique de l'Organisation dans son ensemble.

Cependant, ce courage politique a été de courte durée, au vu du retournement du SRSR en juillet 2015 décidant finalement d'abandonner cette requête visant au retrait des deux généraux congolais, et de poursuivre la collaboration avec les FARDC contre les FDLR malgré leurs responsabilités dans les opérations. La bonne application en dent de scie de cette politique de conditionnalité, si susceptible aux pressions politiques, et si peu tenace face aux exigences du gouvernement congolais, illustre la vulnérabilité de l'action de protection des civils tant qu'elle dépend tant du politique. En effet, la continuité des opérations conjointes et l'importance symbolique de l'engagement contre les FDLR l'a emporté sur toute considération de droits de l'homme et de protection des civils, conduisant la Mission à trahir ses propres principes¹²⁶.

La politisation extrême de l'application de la conditionnalité, paraissant abandonnée avec cette décision, est plus que notoire lors de la conférence de presse du 14 juillet 2015 à New York réunissant le Président du Conseil de sécurité et Martin Kobler, face à une presse multipliant les questions sur ce qu'est devenu le devoir de diligence¹²⁷. Le Président du Conseil de sécurité, éludant la question en répondant qu'il préférerait « invoquer le cinquième amendement sur cette question »¹²⁸, et quittant la conférence de presse, a donné des signes du malaise politique autour de la question. Martin Kobler a quant à lui répondu aux questions incessantes sur le devoir de diligence, expliquant de façon vague et imprécise que cette politique « était bien appliquée dans toutes les opérations ». Interrogé sur le statut des deux généraux, il a reconnu ne plus demander leur remplacement mais discuter du dossier de façon ouverte avec le gouvernement, sans préciser les attentes de la MONUSCO à cet égard. Evoquant la révision de la politique de devoir de diligence, il explique alors qu'elle a consisté à simplifier la structure et la transparence des procédures liées aux mécanismes du devoir de

¹²⁵ RFI, « RDC: la MONUSCO conditionne son soutien au départ de deux généraux », 6 février 2015, disponible sur : <http://www.rfi.fr/afrique/20150206-rdc-monusco-conditionne-soutien-depart-deux-generaux-fdlr-fardc-ladsous/> [consulté le 3 juillet 2015]

AFP, « Offensive contre les rebelles rwandais en RDC : l'ONU fait "une pause" (porte-parole) », 11 février 2015, disponible sur : <http://reliefweb.int/report/democratic-republic-congo/offensive-contre-les-rebelles-rwandais-en-rdc-lonu-fait-une-pause> [consulté le 26 juin 2015]

¹²⁶ Michelle Nichols, « UN drops demand for Congo to replace generals accused of abuses », Reuters Africa, 14 juillet 2015, disponible sur : <http://af.reuters.com/article/drcNews/idAFL2N0ZU1SF20150714?pageNumber=1&virtualBrandChannel=0> [consulté le 21 juillet 2015]

¹²⁷ ONU, « SC President, Gerard Jacobus van Bohemen (New Zealand) and Martin Kobler (MONUSCO) on the Democratic Republic of the Congo », Security Council Media Stakeout, 14 juillet 2015, disponible sur <http://webtv.un.org/> [consulté le 21 juillet 2015]

¹²⁸ Le cinquième amendement de la Constitution des Etats-Unis permet à un individu de refuser de témoigner contre lui-même et de s'incriminer dans une procédure pénale (ndla).

diligence, répondant aux demandes du gouvernement congolais se plaignant du peu de communication autour de son fonctionnement.

Ainsi en 2015, les Nations unies n'étaient pas toujours prêtes à tenir tête au nom des droits de l'homme aux vellétés politiques du gouvernement, ni à sacrifier d'autres enjeux politiques – comme l'importance géopolitique de l'affichage des opérations contre les groupes armés, et notamment les FDLR – pour la protection des civils.

3) Les groupes armés vus comme acteurs non légitimes : la perte de tout un levier de protection

Le fait que la MONUSCO soit liée à ce parti-pris l'engageant aux côtés de l'Etat hôte l'a par ailleurs conduit à adopter une approche biaisée contre les groupes armés. Ceux-ci sont ainsi considérés comme « forces négatives » et acteurs non légitimes – et non comme des parties à prendre en compte dans le processus politique en dehors que par leur éradication volontaire ou forcée.

a) La fin de la neutralité et de l'impartialité : lorsque la Mission s'éloigne de l'approche humanitaire pour une approche militaire

Les opérations militaires ont constitué un pan d'action mobilisé de façon irrégulière par la MONUC et la MONUSCO, lorsque de graves crises de protection ont mis en jeu la crédibilité des Nations unies. La Brigade de l'Est mise en œuvre pour répondre aux violences en Ituri et les opérations offensives du Général Cammaert en sont un exemple, tout comme les opérations récurrentes contre les FDLR (*Kimia II, Amani Leo* notamment), le M23 ou les ADF. Pouvant représenter une certaine diversion politique, lorsque tous les processus de négociation ont échoué, et que les *peacekeepers* civils sont débordés par l'ampleur des violences contre les populations, les opérations militaires démontrent à outrance l'action proactive et positive de la Mission pour améliorer la sécurité. Cette approche, fondée sur l'opposition armée aux groupes récalcitrants ennemis du gouvernement, est néanmoins emprunte d'enjeux politiques globaux. Politiquement, la Mission et les Nations Unies qui a tant besoin du consentement de l'Etat hôte pour perdurer au Congo – et également pour faire avancer d'autres objectifs liés à la protection des civils via un dialogue serein avec le gouvernement – doit jouer la carte de l'Etat congolais. Sacrifiant alors, en un sens, le principe d'impartialité et de neutralité, s'éloignant des idéaux humanitaires tout en se rapprochant des modes d'action traditionnels du militaire, la Mission a privilégié le consentement de l'Etat hôte dans son mode opératoire. Le principe d'impartialité cher au maintien de la paix a ainsi été adapté : la Mission se dit désormais impartiale dans l'exécution de son mandat, traitant de la même façon ceux qui le menacent. Loin d'être neutre cependant, elle comprend son usage minimal de la force comme ne l'empêchant pas de mener des opérations proactives contre les groupes armés qui attaquent les civils ou remettent en cause son mandat – tout en faisant preuve de mesure en les assortissant de grands efforts de temporisation, comme par les appels

au désarmement et à la démobilisation volontaire et à la proposition de programmes de réintégration qui précèdent et accompagnent les opérations militaires.

Le biais de cette approche a néanmoins eu des conséquences sur les perceptions de la Mission et sa marge de manœuvre pour obtenir des avancées dans le processus de paix et conduire la médiation entre les parties. La Mission a par exemple à la fois été chargée de soutenir l'une des parties au conflit, les FARDC, contre l'autre partie, le M23, et d'encourager le processus politique de médiation lors de la crise du M23. Comment être médiateur lorsqu'on est soi-même partie au conflit ? La relation de la Mission avec le processus de paix et les négociations de Kampala a ainsi été difficilement lisible à l'aulne du nouveau mandat destinant la MONUSCO à neutraliser et défaire les groupes armés par des opérations militaires.

b) La perte d'un levier pour une meilleure protection

En s'engageant dans les offensives contre les groupes armés, la MONUSCO a signalé une approche de confrontation et d'opposition, et un parti-pris mettant fin à la diplomatie et au dialogue envers les rebelles. Un grand levier de négociation a alors été perdu.

Certains groupes armés sont en effet très attentifs à leur image, et en étant considérés comme des interlocuteurs potentiels, peuvent être à l'écoute des peacekeepers lorsqu'il s'agit de réduire la violence contre les civils et les violations de droits de l'homme. Rappeler aux groupes armés leurs obligations en matière de droit des conflits et de droit international, faire valoir les possibles conséquences de leurs actions avec la force dissuasive de l'action de la Cour Pénale Internationale, peut ainsi se révéler très efficace.

Pour le M23, ce levier paraissait évident à bien des égards. Lors de l'occupation de Goma en novembre 2012, un combattant du M23 a par exemple été arrêté par ses camarades rebelles alors qu'il souhaitait exécuter le juge qui l'avait condamné autrefois. Il a été stoppé avant d'assassiner le civil en question par d'autres combattants qui ne voulaient pas « avoir de problèmes avec les droits de l'homme de la MONUSCO »¹²⁹. En effet, le groupe rebelle a toujours veillé à apparaître comme un groupe légitime, « meilleur que les FARDC », protecteur des civils et prêt à coopérer avec la MONUSCO et la communauté internationale. Dans leurs nombreux communiqués de presse, les combattants du M23 se targuaient ainsi de défendre les populations. Une interaction constructive entre la MONUSCO et le M23 aurait pu renforcer un tel comportement. En ouvrant un dialogue, et en démontrant que la communauté internationale gardait un œil attentif au comportement du M23, les rebelles auraient en effet pu modérer leur comportement en fonction des standards internationaux et des attentes du point de vue du droit humanitaire. Les responsables du M23 ont maintes fois appelé la MONUSCO à les rencontrer et à enquêter dans les territoires qu'il contrôlait dans le Rutshuru. Dans l'un de ses communiqués, le groupe rebelle remarque que la nouvelle

¹²⁹ Une anecdote rapportée par Abdallah Wafi, l'adjoint du SRSG pour l'Etat de droit, lors d'une réunion avec les personnels de la MONUSCO évacués à Entebbe en novembre 2012.

résolution 2098 du Conseil de sécurité « évoque des graves violations des Droits humains par le M23 sans en fournir la moindre preuve ; alors que les Nations Unies n'ont jamais accepté de mettre en place une Commission d'enquête libre et indépendante pour confirmer ou infirmer lesdites allégations. Et ce, en dépit de multiples insistances du M23 »¹³⁰.

Or, la MONUSCO a choisi d'interdire tout échange avec le M23 à ses personnels et toutes activités civiles de protection dans les territoires contrôlés par ce groupe, laissant les COB et CLA déjà sur place dans le Rutshuru complètement isolés. Le fait de ne pas reconnaître, discuter, échanger et travailler avec le M23 a largement miné l'impartialité de la MONUSCO et complexifié le travail des droits de l'homme et de protection des civils. Alors que le M23 a souvent écrit à la MONUSCO, le fait que la Mission les ignore, pour leur refuser le statut d'acteur légitime, a été peu efficient du point de vue protection, mais a répondu à de hautes considérations politiques.

Des notes internes de la MONUSCO ont ainsi plaidé pour un dialogue avec le M23¹³¹ et des visites dans le Rutshuru, remettant en cause la politique *ad hoc* voyant la composante civile s'abstenir de travailler dans la zone. En avril 2012, une note conceptuelle rédigée par UNJHRO rappelle que la dernière mission civile de la MONUSCO dans le Rutshuru remonte à juin 2012, malgré la réception de nombreuses allégations¹³² qui aurait normalement justifié le déploiement d'équipes de protection sur place pour vérifier les faits. En s'empêchant d'interagir avec le M23, le pouvoir contrôlant de façon *ad hoc* la zone, les composantes civiles se sont empêchées de remplir leur mandat de protection des civils, de suivi et d'enquête sur les violations rapportées et le recrutement d'enfants soldats par le M23. La politique restrictive de la MONUSCO pour sa composante civile a ainsi réduit la mise en œuvre du mandat de protection et le levier potentiellement utile pour améliorer la situation sécuritaire pour les populations dans les zones M23.

Choisir de s'engager avec le M23 était clairement une question sensible politiquement. Un dialogue pouvait être interprété par les rebelles, mais aussi par la communauté internationale et l'Etat hôte comme le signe d'une reconnaissance du groupe armé, voire de sa légitimation sur la plan international, ce que le gouvernement congolais souhaitait éviter. Lors d'une réunion avec le SRSG et Hervé Ladsous le 11 septembre 2012, UNJHRO a demandé des orientations concernant l'interaction avec le M23. Le Commandant de la Force a proposé que la MONUSCO continue de façon ordinaire ses activités et que les civils devaient visiter les zones où la population était en danger, la brigade étant prête à leur fournir la sécurité pour de tels mouvements. Le SRSG et USG se sont en revanche contentés de noter

¹³⁰ M23, « Quelques contradictions constatées parle M23 dans les rapports et résolutions de l'ONU », Communiqué de Presse, avril 2013

¹³¹ MONUSCO North Kivu, *Concept Note for a civilian component mission to Rutshuru Territory*, avril 2013.

¹³² UNJHRO, CAS et la Protection de l'Enfant recevaient ainsi quotidiennement des allégations d'exécutions sommaires, viols, recrutements forcés comprenant des enfants, travail forcé, arrestations et détentions illégales, et taxations illégales.

l'importance de la question vis-à-vis des conséquences sur la légitimité octroyée aux acteurs non-étatiques, et ont souhaité discuter de la question à New York.

Or, les Conventions de Genève établissent bien que le fait de respecter le droit humanitaire ne confère pas de légitimité politique aux parties au conflit. S'il n'y a pas de cadre universellement accepté sur l'interaction avec les groupes armés non étatiques, les expériences passées des missions de droits de l'homme, du CICR ou des Nations unies s'engageant auprès des groupes armés démontre qu'un dialogue ne crée pas de légitimité, mais qu'il convient de tout faire pour respecter et faire respecter le droit humanitaire. Même si la MONUSCO ne souhaite pas reconnaître à proprement parler le M23, la Mission peut prendre acte de son existence et factoriser celle-ci dans ses activités de protection en prenant contact avec la milice. Certes, dialoguer avec des groupes armés diffère considérablement des échanges avec des représentants gouvernementaux, mais constitue une stratégie essentielle pour améliorer la protection des civils¹³³.

Etablir un contact avec les auteurs de violations et créer une ligne ouverte de communication – comme cela a d'ailleurs été le cas avec Cheka, ou Erasto – peut permettre d'intervenir dans des situations de crise et de travailler de façon constructive avec les groupes de bonne volonté pour la protection des civils. Cela signalerait par ailleurs à la population que la Mission de l'ONU prend en compte leurs préoccupations et ne les abandonne pas selon les sensibilités politiques liées à tel ou tel groupe. De même, une présence civile de la MONUSCO et son implication dans des canaux même informels de communication enverraient un message clair aux groupes armés quant à leur surveillance, et pourrait agir de façon dissuasive.

Le Secrétaire général de l'ONU lui-même a demandé aux Etats Membres d'éviter de promulguer des politiques interdisant l'engagement avec les groupes armés non étatiques qui contrôlent le territoire ou l'accès à la population civile dans les zones contrôlées par les groupes armés¹³⁴. De même, il insiste sur le besoin d'un engagement proactif des représentants de l'ONU sur le terrain, y compris des SRSG, auprès des parties au conflit pour plaider et prévenir les menaces à l'égard des civils¹³⁵. Sur le terrain cependant, chaque groupe est traité au cas par cas, sans réel standard. Sur ce plan, c'est bien le politique qui dicte la pratique en fonction des intérêts conjoncturels des Etats membres et de la région de l'Etat hôte.

¹³³ Liam Mahoney, Roger Nash, "Influence on the Ground: Understanding and Strengthening the Protection Impact of United Nations Human Rights Field Presences", Brewster, MA: Fieldview Solutions, 2012. Disponible sur : <http://www.fieldviewsolutions.com>

¹³⁴ Secrétaire général des Nations unies, *Rapport sur la protection des civils en période de conflit armé*, S/2013/689, 22 novembre 2013.

¹³⁵ Secrétaire général des Nations unies, *Rapport sur la protection des civils en période de conflit armé*, S/2010/579, 11 novembre 2010.

c) Une excuse pour l'inaction : l'exemple de la prise de Goma

Dans l'autre sens, le fait de fonder son action sur le soutien des forces armées nationales contre les groupes rebelles a conduit la Mission de maintien de la paix de l'ONU à des moments de latence, voire d'inaction pour la protection des civils. En effet, cette approche a poussé les Casques bleus à se voir comme l'adjoint de l'armée nationale, dépendant de ses axes prioritaires stratégiques et de ses choix politiques.

Le fait que la MONUSCO n'a ainsi pas mené de combat dans la ville de Goma contre le M23, et demeure passive dans la protection des civils de la capitale provinciale pendant plusieurs jours, a été justifié par le fait que la Mission agit en soutien du gouvernement et des FARDC – qui avaient fui. Du fait de cette absence, la MONUSCO a prétexté ne pas avoir de rôle unilatéral et autonome dans la défense de la ville, une posture délicate politiquement et relevant des enjeux de pouvoir qui se décidaient alors¹³⁶.

Parfois, le manque de fiabilité des FARDC met ainsi la Mission dans une situation difficile. Il est arrivé lors des opérations contre les FDLR que les FARDC ne tiennent pas leur position et laisse les Nations unies seules face au groupe armé qui était attaqué. Dans de tels cas, la MONUSCO qui participait initialement aux côtés des FARDC à une offensive contre les FDLR a dû reprendre des relations de coexistence avec le groupe armé une fois que les FARDC ont décidé de quitter la zone. La Mission ne pouvait dans bien des cas faire autrement que s'arranger du *statu quo*, et ne pouvait remplacer seule l'armée nationale dans la reconquête ou le maintien des zones sous contrôle. Ainsi, à Kimua, les Uruguayens ont sécurisé la zone dans une sorte de coexistence pacifiée avec les combattants et les enfants soldats FDLR qui dominaient la zone, constituant *de facto* l'autorité sur place.

De la même façon, les opérations offensives qui ont suivi celles contre le M23 ont été paralysées pendant un moment du fait des désaccords politiques avec les FARDC et le gouvernement congolais. Un accord politique sur les priorités et les séquences d'action, avant les opérations militaires, n'a pas toujours été de mise et a compliqué l'action de la Mission en matière de protection des civils. En effet, en 2014, le gouvernement congolais souhaitait s'engager contre les ADF Nalu, le groupe le plus combatif, le plus structuré et le plus dangereux en termes de protection des civils car commettant le plus d'atrocités à l'Est. Cependant, la résolution 2147 de la MONUSCO a destiné la Mission à s'attaquer, après le M23, aux FDLR. Cibler les FDLR correspondait à un engagement symbolique et politique envers le Rwanda notamment, démontrant que la MONUSCO se préoccupe de la stabilité régionale et des préoccupations de Kigali quant au groupe armé rwandais présent à l'Est du Congo. Après avoir neutralisé le M23, qui avait été soutenu par le Rwanda, cela aurait constitué un geste politique opportun pour démontrer l'impartialité de la Mission – se chargeant tantôt d'un groupe armé proche du Rwanda, tantôt d'une milice ennemie du Rwanda. Les opérations contre les FDLR sont un bon exemple de la politisation des choix de

¹³⁶ La décision de ne pas mener de résistance envers le groupe armé à son entrée dans la ville a de même été défendue au nom de la protection des civils, selon le prétexte que s'engager dans des combats feraient davantage de victimes collatérales parmi les habitants de la capitale provinciale.

la Mission, liées au maintien de la stabilité régionale, du consentement du pays hôte et des pays voisins, et du soutien à la politique locale.

Ainsi, le gouvernement congolais a commencé les opérations contre les ADF sans la MONUSCO, du fait de ce désaccord sur la prochaine cible de la Brigade d'Intervention prête à intervenir contre les FDLR. La MONUSCO s'est ainsi retrouvée isolée, n'assurant pas la protection des civils dans les territoires concernés par les opérations contre les ADF, alors que les opérations contre les FDLR n'étaient pas encore concrétisées, en dehors des ultimatums poussant au désarmement volontaire¹³⁷.

Par ailleurs, l'importance des opérations contre les groupes armés, devenue une priorité dans la poursuite du mandat de protection des civils, a conduit la Mission à perdre de vue d'autres considérations de protection. Ainsi, la MONUSCO a par exemple décidé de reprendre sa coopération avec les FARDC contre les groupes armés, si importante politiquement selon la nouvelle vision onusienne, et ce malgré le maintien des deux généraux soupçonnés de violations de droits de l'homme et appelés à être remplacés selon le devoir de diligence des Nations Unies. Invoquant le fait qu'« attendre n'est pas une option » eu égard aux difficultés militaires que les FARDC rencontraient seuls dans leurs opérations, Martin Kobler abandonne ses exigences en matière de précaution dans le choix des officiers impliqués dans les opérations en juillet 2015, et remet en cause le sérieux des Nations unies dans la mise en œuvre du devoir de diligence. Il confirme au contraire la déclaration du Président du Conseil de Sécurité de janvier 2015 demandant à la Brigade d'Intervention de mener des opérations militaires contre les FDLR¹³⁸ : « Le Conseil souligne que l'effort de protection des civils exige notamment de mettre fin à la menace que représentent les FDLR, y compris par une intervention militaire énergique des FARDC et de la MONUSCO – par l'intermédiaire de la brigade d'intervention de la force agissant en coopération avec l'ensemble de la Mission (...) ». Le fait de tenir autant aux opérations offensives a par conséquent conduit la Mission à négliger la protection des civils sur d'autres fronts – comme conditionner le soutien aux FARDC à l'absence d'abus.

Les enjeux, compromis et négociations politiques peuvent ainsi réellement encadrer et contraindre la pratique de la protection des civils, et constituer un facteur de distraction, de parcellisation ou de déviation pour les *peacekeepers*. Les poussant à réduire leur engagement dans la protection pour une pratique en demi-mesure, à s'abstenir d'entreprendre certaines actions, ou à biaiser leur approche vers une protection partielle et partielle des populations

¹³⁷ L'ultimatum de janvier 2015 n'a pas été suivi. Si le Président du Conseil de sécurité note bien la reddition d'environ 300 FDLR en 2014, il signale ainsi la permanence du groupe, et de nouveaux recrutements, et appelle à des actions militaires contre la milice pour protéger les civils.

¹³⁸ Déclaration du Président du Conseil de sécurité, S/PRST/2015/1, 8 janvier 2015. « Le Conseil réaffirme son soutien à la MONUSCO et demande à toutes les parties, y compris les pays qui fournissent des contingents à la brigade d'intervention de la force, de continuer de s'employer résolument à permettre à la Mission de s'acquitter pleinement et impartialement de son mandat, y compris en menant des opérations militaires visant à neutraliser les FDLR. »

envers certaines menaces mais pas envers d'autres, la dimension politique de l'Organisation et de ses tenants a une large part dans la mise en œuvre concrète du mandat.

C'est là une influence qu'il est aisé d'imaginer : idéal de protection et intérêt politique se confrontent naturellement, dans le cadre d'un vieux débat entre idéalisme et réalisme. Cependant, des collusions émergent également, et il arrive que le politique soutienne, voire pousse et dynamise une pratique de protection zélée et novatrice.

Chapitre 6. La protection des civils dynamisée par les sursauts politiques

Si le politique encadre toujours l'action des opérations de maintien de la paix, il peut aussi pousser, dynamiser, voire sublimer la pratique de protection des civils. On l'a vu au chapitre précédent, certaines équipes politiques peuvent donner un grand coup d'éclat et raviver les efforts de protection. Certes, l'institutionnel et la bureaucratie de l'organisation a une large part dans la bonne mise en œuvre des programmes de protection des civils dans les opérations de paix : sur le terrain notamment, c'est grâce à elle qu'une action régulière et quotidienne des *peacekeepers* en faveur de la protection des civils est entreprise, et garantie. C'est ainsi la machine organisationnelle qui en assure l'exécution concrète, et est responsable du traitement régulier des besoins de protection des civils.

Le politique – s'il intervient davantage dans les sphères plus hautes de gestion, au niveau « macro » du siège des Nations unies, puisqu'il est fondamentalement lié aux négociations entre Etats Membres au niveau des directions générales et globales du maintien de la paix – peut aussi s'immiscer à des moments clés dans la pratique concrète et plus « micro » de protection des civils, parfois de façon positive et constructive. C'est notamment lorsque la machine onusienne a fait face à des situations dépassant ses propres ressources, et s'est heurtée à de graves crises de protection, que la politique a pris place pour pousser, voire parfois révolutionner la mise en pratique du mandat de protection des civils par les *peacekeepers*.

A - Lorsque le politique transforme et encourage les pratiques de protection

1) Le renouveau des engagements politiques après les échecs de protection

La dimension politique du maintien de la paix est souvent intervenue lorsqu'un regain d'intérêt et d'énergie a été nécessaire, notamment après des échecs notoires de l'Organisation. Ainsi, les échecs de protection, lorsqu'ils ont été médiatisés et décriés par les ONG notamment, ont souvent été suivis d'un réinvestissement du politique dans la pratique du maintien de la paix – et la mise en œuvre des actions de protection des civils.

Ainsi, les différents outils de protection et les innovations mises en place par la Mission ont été le fruit d'un réengagement politique de la communauté internationale, réagissant aux échecs de la MONUC et de la MONUSCO. Les matrices de protection ont été développées suite aux critiques accrues des ONG à l'égard de la MONUC dans le contexte des opérations lancées contre les FDLR. Leur plaidoyer politique a ainsi trouvé un écho et poussé les Affaires civiles à mettre en œuvre un mécanisme d'échange entre les civils et les militaires pour mieux sécuriser les zones les plus à risque. De même, les équipes de protection conjointes ont été développées après le massacre de Kiwanja en 2008, lors duquel

plus de 150 personnes ont été tuées à quelques kilomètres d'une base de la MONUC. Suite à l'émoi causé au sein de l'opinion, et des rapports critiques d'ONG comme Human Rights Watch, dénonçant l'incapacité des Nations unies à protéger les civils, le Conseil de sécurité a demandé aux responsables de la Mission de se concentrer sur la protection des civils, et a renforcé le mandat dans les résolutions 1856 et 1925. Les réseaux d'alerte communautaire, de façon similaire, ont été développés à la fin de l'année 2010, après les viols massifs de Luvungi qui avaient eu lieu à l'été. Enfin, le mandat renforcé de la MONUSCO l'autorisant à cibler les groupes armés par des opérations offensives a été autorisé dans un contexte politique de réengagement, après la prise de Goma et la passivité relative de la Mission face au M23 à la fin 2012. Les Etats Membres se sont ainsi investis de façon unanime et forte pour une action des plus robustes, insufflant et encourageant de nouvelles pratiques de l'usage de la force.

Les interventions du Président du Conseil de sécurité, curseur de l'engagement politique

L'un des curseurs intéressants de l'implication politique aux Nations unies concernant le maintien de la paix réside dans l'engagement du Conseil de sécurité. Les interventions de son Président, qui se veulent l'écho du consensus qui émerge au Conseil, et mettent en lumière les directions que l'organe souhaite voir en œuvre dans l'exécution de ses décisions. Elles démontrent notamment la volonté politique en œuvre dans certaines circonstances particulières liées aux crises. Lorsque l'engagement politique est demeuré faible, les pratiques de protection des civils en sont restées à leurs balbutiements, et leurs défauts n'ont pu être transcendés par l'organisation seule.

Un tour d'horizon des déclarations présidentielles du Conseil de sécurité, censées représenter l'avis consensuel du Conseil mais également illustratives de la sensibilité de l'Etat gérant alors la présidence, offre un aperçu de la position politique qui a influencé la pratique de protection des civils de façon croissante. Le début des années 2000 a notamment vu des interventions modérées, voire frileuses, quant à la mise en œuvre par les *peacekeepers* de leur mandat de protection.

Les atrocités de Bunia de 2003 n'ont par exemple pas conduit la Présidence à s'exprimer pour une action plus robuste de la MONUC, à laquelle il est simplement « rendu hommage » et reconnu qu'elle travaille dans des conditions difficiles¹. Aucun soutien politique n'est offert à la Mission pour infléchir son action de protection ou sa posture pour mieux sécuriser les populations. De même, après la prise de Bukavu par Nkunda en 2004, le Président du Conseil se contente de réitérer son soutien à la MONUC et d'appeler les parties à appuyer la Mission et à s'abstenir de toute hostilité à son égard – preuve d'un grand manque de volonté politique autour de cet événement et de la possible action que la MONUC elle-même pourrait prendre pour protéger les civils dans cette crise². L'idée est en effet que la

¹ Déclaration du Président du Conseil de sécurité, S/PRST/2003/6, 16 mai 2003.

² Déclaration du Président du Conseil de sécurité, S/PRST/2004/19, 7 juin 2004.

MONUC ne peut rien faire dans cette situation et que la crise ne peut être gérée que par une Force Internationale Intérimaire. Ainsi tant que l'énergie politique vient à manquer, il est peu probable que les pratiques carencées de la Mission de paix en matière de protection viennent à changer.

En revanche, l'évolution historique de la volonté politique qui a entouré la mise en œuvre des mandats de protection est notoire, avec des allusions de plus en plus claires de la part du Conseil de sécurité et de son Président à la nécessité de pousser plus loin l'engagement des soldats de la paix à protéger les civils.

Après l'attaque du CNDP de Nkunda à l'Est en 2008, la Présidence émet par exemple une déclaration condamnant l'offensive et demandant à la MONUC de « s'acquitter pleinement de son mandat dans tous ses aspects, en particulier par une action robuste pour protéger les civils en danger et pour décourager toute tentative de quelque groupe armé que ce soit de compromettre le processus politique »³. Quelques mois plus tard, en mars 2009, la MONUC soutient les FARDC dans leurs opérations « *Kimia II* » contre les FDLR. Les CLA, assistants de liaison communautaires, sont par ailleurs recrutés pour améliorer l'échange d'information entre les populations et la MONUC.

De même, en 2010, après les viols de Luvungi, la Présidence déclare sa volonté de voir la MONUSCO améliorer ses relations avec les communautés locales pour la protection des civils, conseillant des mesures concrètes en réaction aux carences qui ont été notoire pendant cette crise : « le Conseil souligne que la MONUSCO doit améliorer ses relations avec les collectivités, notamment en se dotant de meilleurs mécanismes de collecte d'informations et outils de communication. À cet égard, il demande instamment à la MONUSCO de continuer d'œuvrer à approfondir ses contacts réguliers avec la population civile en vue de gagner sa confiance et de lui faire mieux connaître et comprendre son mandat et ses activités. Il appelle l'attention sur l'importance qu'il y a à se rapprocher de la population, à multiplier les patrouilles et à doter la Mission de matériels de communication appropriés dans les régions où le besoin s'en fait sentir »⁴. C'est ainsi que les réseaux d'alertes communautaires, notamment, sont par la suite développés pour améliorer la réaction rapide en cas d'urgence de protection. Le Conseil demande par ailleurs des comptes au Secrétariat sur sa stratégie de protection des civils et les problèmes rencontrés par la Mission dans la mise en œuvre de cette stratégie. Il démontre une volonté politique renouvelée de traiter concrètement la pratique de PoC sur le terrain, par une plus grande intervention et un plus grand regard envers le travail du Secrétariat.

Regarder de plus près les interventions du Président du Conseil de sécurité – et l'Etat qui en assurait la fonction aux moments critiques de crises de protection – révèle davantage les aléas qui ont entouré les fluctuations de cette volonté politique quant à la mise en œuvre

³ Déclaration du Président du Conseil de sécurité, S/PRST/2008/40, 30 octobre 2008

⁴ Déclaration du Président du Conseil de sécurité, S/PRST/2010/17, 17 septembre 2010.

du mandat de protection et le soutien de la Mission à entreprendre des actions novatrices pour le remplir.

Le Président du Conseil de Sécurité a en effet certains pouvoirs et certaines responsabilités influençant les décisions prises par l'organe exécutif des Nations Unies. Sur la base d'une rotation mensuelle, chaque Etat membre du Conseil assure la Présidence tour à tour, par ordre alphabétique. Assurer cette position peut alors assurer pour le représentant d'un des Etats Membres un certain pouvoir discrétionnaire lui permettant de conduire les débats du Conseil dans un certain sens. Le Président décide notamment quel sera le calendrier du programme de travail, et quand seront discutées les différentes situations à l'ordre du jour. Il met en place l'agenda, et accorde la parole dans l'ordre qu'il souhaite. Outre ses fonctions d'encadrement des rencontres du Conseil, il assure sa représentation envers les Etats membres et les autres organes des Nations unies, et parle donc en son nom, signant par exemple officiellement les verbatim des débats. Par la discrétion dont il peut user pour approuver l'agenda, ou décider de l'ordre des votes sur les différents amendements des décisions et résolutions, le Président peut avoir un réel impact sur l'effectivité du Conseil et son engagement politique envers les crises⁵.

Ainsi, il est intéressant de noter que la Présidence – alors assumée par l'Inde, l'un des principaux contributeurs de troupes de la MONUSCO – n'a par exemple fait aucune déclaration lors de la prise de Goma, en novembre 2012. En revanche, c'est le 28 mars 2013, trois jours avant la rotation de la Présidence qui allait échoir au Rwanda, que le Conseil a voté la Résolution 2098 sur la situation en RD Congo et l'instauration de la Brigade d'Intervention pour neutraliser les groupes armés, et notamment le M23 – notamment sous la pression de la France. L'opportunité politique d'une telle date, trois jours avant la rotation voyant l'un des soutiens au M23 prendre la présidence, paraît évident.

2) L'usage de la force armée : un exemple de la dynamisation de la posture de protection par le politique

L'usage de la force armée relève de ce pan d'action difficilement mobilisable par l'institution seule – mais nécessitant souvent un regain de soutien politique pour advenir. En effet, à chaque fois que les opérations de maintien de la paix ont fait preuve de davantage de

⁵ Istvan Pogany, « The role of the President of the U.N. Security Council », *International and Comparative Law Quarterly*, Volume 31, Numéro 2, avril 1982, pp. 231 – 245. La Règle de Procédure n° 20 du Conseil de Sécurité établit qu'au cas où le Président du Conseil serait le représentant d'un Etat « directement impliqué » dans l'une des situations débattues, ce qui biaiserait son impartialité, il peut volontairement décider de vaquer sa position au profit du prochain président pour le débat sur la situation en question. Cette règle, fondée sur le volontarisme de la décision de se retirer (et non sur un vote de tous les membres du Conseil), et sur le flou politique autour de l'implication « directe » du pays, ne permet néanmoins pas d'échapper à une instrumentalisation inhérente de la fonction par tout pays se retrouvant Président et ayant une chance d'influencer les débats en son sens

robustesse dans leur usage de la force, l'inflexion a été liée à un *stimuli* politique et un engagement renouvelé de la volonté politique des Etats membres du Conseil de sécurité notamment. La création de la Brigade de l'Ituri et la révision de la posture de la MONUC après les massacres de Bunia, l'implication dans les opérations conjointes avec les FARDC, l'instauration de la Brigade d'Intervention offensive ciblant le M23 pour le neutraliser, sont autant de moments où a été redéfinie la pratique de la Mission pour protéger les civils, une redéfinition résultant de collusions d'intérêt et d'énergie politique.

En revanche, lorsqu'une unité de vue politique vient à manquer, notamment entre la Mission et le gouvernement du Congo, l'action militaire pour protéger les civils peut s'en retrouver réduite. En 2014-2015, le soutien des opérations contre les ADF à Beni et les FRPI en Ituri, mais surtout la question des opérations contre les FDLR, ont démontré la dimension politique de l'usage de la force au nom d'une meilleure protection des civils. En effet, l'identification des groupes armés à cibler a résulté de différentes analyses et intérêts, parfois contradictoires entre l'ONU et Kinshasa. Des responsables militaires des opérations à l'Est du Congo concédaient de fait que de nombreux désaccords politiques avaient retardé certaines opérations, ou avaient contraints soit les FARDC, soit la MONUSCO à s'engager de façon unilatérale contre différents groupes armés, faute d'accord.

Or, l'engagement politique renouvelé a permis de relancer les opérations conjointes au cours de l'année 2015. De longues discussions entre la MONUSCO et le Gouvernement ont par exemple été conduites en vue de la reprise du soutien de la Mission à l'opération *Sukola II* contre les FDLR dans les deux Kivus, témoignant de l'importance stratégique de cette coopération tant pour les Nations unies que le Congo. La réduction de la menace des groupes armés, définie comme l'un des critères à évaluer pour le retrait de l'ONU du pays, a ainsi gagné le centre de l'attention de la Mission, qui a considéré que cette coopération bénéficierait à la population locale⁶.

L'exemple de la reprise des opérations contre les FDLR en 2015 : un arbitrage politique infléchissant l'approche de protection

La procédure institutionnelle liée aux standards onusiens de devoir de diligence aurait appelé à suspendre les opérations conjointes entre la MONUSCO et les FARDC et à ne pas céder, tant que les généraux soupçonnés de violations de droits de l'homme n'étaient pas retirés de la conduite des opérations conjointes en question. Or, la MONUSCO a décidé en

⁶ Secrétaire général des Nations unies, *Rapport sur la Mission de l'Organisation des Nations unies pour la stabilisation en République démocratique du Congo*, S/2015/486, 26 juin 2015. « I commend the continued efforts of the Government to conduct military operations against FDLR and I hope that outstanding issues will soon be resolved and full security cooperation between FARDC and MONUSCO can resume in this regard. Addressing the issue of FDLR is a shared priority. Enhanced cooperation between FARDC and MONUSCO will not only benefit the local population but also accelerate progress towards reducing the threat from armed groups, which has been identified as one of the key criteria guiding the gradual drawdown of the Mission. »

juillet 2015 d'abandonner la demande de remplacement des deux généraux soupçonnés d'abus de droits de l'homme de la direction des opérations conjointes contre les FDLR. Cette décision est intervenue après avoir pourtant suspendu pendant cinq mois l'appui de la Mission aux opérations dans l'attente de ce remplacement. Cette relance des opérations conjointes contre les FDLR a relevé d'une grande manœuvre politique, lors de laquelle la protection offensive et militarisée a ainsi été privilégiée par rapport à la protection passive et civile. Le calcul politique, mettant en avant l'importance de ces opérations offensives ciblées, mais aussi la coopération avec les forces nationales, a alors paru sacrifier les droits de l'homme – pourtant au profit ou sous le prétexte de la protection des civils.

En effet, toute la rhétorique qui a entouré cette décision – qui apparaît scandaleuse et semble entacher la crédibilité de l'engagement des Nations unies pour les « droits de l'homme avant tout » –, est liée à la nécessité politique de reprendre les opérations militaires avec les FARDC dans le cadre de la stratégie de sortie de la Mission. Mais au-delà des pressions et arbitrages politiques qui ont poussé à abandonner cette condition de respect des droits de l'homme au soutien militaire de la MONUSCO au Congo, des considérations de protection des civils ont en fait largement pesé, malgré ce qu'il peut sembler de prime abord.

Il serait en effet facile de critiquer les Nations unies, pouvant être perçues comme tournant le dos aux principes de précaution liés au devoir de diligence et à l'importance du respect des droits de l'homme dans la conduite d'opérations conjointes avec des forces non onusiennes. On pourrait alors crier à l'abandon du mandat de protection des civils et au sacrifice des mesures censées privilégier les droits de l'homme dans les actions de la Mission, lorsqu'on entend le SRSO maladroitement reconnaître ne plus demander le remplacement des généraux douteux et rappeler l'importance de la coopération avec l'Etat hôte⁷.

Une autre approche de l'événement de juillet 2015 pourrait néanmoins nous conduire à considérer la complexité des décisions politiques liées au maintien de la paix et à l'agenda de protection. En réalité, cette décision politisée peut tout à fait contribuer à la redynamisation de la protection des civils (par la politique donc, alors que le bureaucratique aurait fait appliquer de façon neutre le devoir de diligence jusqu'à obtention de gain de cause). Plusieurs éléments vont ainsi dans ce sens.

Se retirer *ad vitam eternam* des opérations conjointes dans un environnement comme l'Est du Congo, où les groupes armés continuent incessamment d'attaquer les civils, et où l'armée nationale connue pour ses imperfections quant à la conduite des hostilités mène seule des opérations difficiles, peut en fait conduire la MONUSCO à faillir à son mandat de protection des civils. Les opérations menées de façon unilatérales par les FARDC contre les FDLR, après cinq mois de non-intervention de la MONUSCO, ont ainsi fait l'objet de préoccupations croissantes quant à leur conduite et à la sécurité des civils. Les FARDC ne pouvant tenir les zones conquises aux groupes armés, exposaient potentiellement les

⁷ Martin Kobler, Conférence de presse sur la République démocratique du Congo, commentaires informels aux médias, New York, Nations unies, 14 juillet 2015, disponible sur : <http://webtv.un.org/search/sc-president-gerard-jacobus-van-bohemen-new-zealand-and-martin-kobler-monusco-on-the-democratic-republic-of-the-congo-security-council-media-stakeout-14-july-2015/4354297625001?term=martin%20kobler>

populations à une reprise des territoires par ces derniers⁸ – et aux représailles, comme cela avait déjà été le cas lors des opérations conjointes de Kimia II ou d’Amani Leo. Par ailleurs, le manque de soutien et de coopération avec la MONUSCO, poussant les FARDC à gérer seuls les grandes opérations contre les FDLR, ont conduit au débordement de l’armée nationale et à leur affaiblissement, dont les conséquences se sont fait sentir sur d’autres terrains d’opérations où les civils sont restés à la merci des groupes armés⁹.

En ayant suspendu son soutien au nom des droits de l’homme en février 2015, la Mission a notamment perdu tout regard sur la conduite des opérations. Elle a perdu en même temps tout levier auprès des FARDC, un levier réel tant que la coopération militaire était de mise, poussant ses pairs à mener les opérations en respectant le droit humanitaire. En ce sens, elle a donc moins contribué à la protection des civils sur le théâtre d’opérations en se retirant des opérations conjointes.

La protection des civils est ainsi invoquée pour défendre une décision largement contestable quant à la lutte contre l’impunité et le respect des droits de l’homme – mais défendable lorsqu’il s’agit de la protection physique immédiate et urgente dans les opérations en cours. En faisant état du danger de persister dans le retrait, sous prétexte de poursuivre une directive fondée sur les droits de l’homme, la décision de juillet peut alors se comprendre à l’aulne de la protection urgente de la population dans les opérations, ce revers politique démontre alors la complexité et la subtilité du mandat de protection¹⁰. Ainsi, même une décision semblant aller à l’encontre des idéaux de droits de l’homme peut servir le mandat de protection des civils.

En réalité, c’est là la pluvale du politique sur l’institutionnel. Alors que l’intégration institutionnelle du concept de protection garantit une protection minimale, régulière, appliquée à la lettre, presque pourrait-on dire de façon « bête et méchante », en répondant aux nouvelles procédures et règles censées aider à son application, le politique fait intervenir une protection des civils moins naïve, mécaniste et simpliste. La protection des civils est en effet plus complexe qu’il n’y paraît, et on l’a vu, peut exiger et faire appel à des actions qui sont en soi contradictoires ou compétitives, et à certains arbitrages entre des diverses tâches de protection toutes aussi louables les unes que les autres.

La protection des civils est à la fois très large et très étroite. Elle concerne une multitude d’actions et d’approches, mais dans le même temps, elle se concentre sur la sauvegarde immédiate de l’intégrité physique des individus, dans l’urgence. En ce sens,

⁸ Centre d’actualité de l’ONU, « RDC : l’ONU entend accélérer la neutralisation des groupes armés », 14 juillet 2015, disponible sur : <http://www.un.org/apps/newsFr/storyF.asp?NewsID=35177#.VbULMxOqqko> [consulté le 26 juillet 2015]

⁹ Radio Okapi, « La traque contre les FDLR nécessite l’appui de la MONUSCO, selon Martin Kobler », 1^{er} avril 2015, disponible sur : <http://radiookapi.net/actualite/2015/04/01/la-traque-contre-les-fdlr-necessite-lappui-de-la-monusco-selon-martin-kobler/> [consulté le 25 juillet 2015]

¹⁰ UN News Centre, « Success of UN DR Congo mission hinges on ‘constructive partnership’ with Government, Security Council told », disponible sur : <http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=51420#.Va7GthOqqko> [consulté le 21 juillet 2015]

différencier droits de l'homme et protection des civils paraît alors important. La protection des civils en période de conflit armé demeure davantage liée au droit humanitaire, un droit spécial, ou *lexis specialis*, appliqué en temps de conflit armé où il s'agit de faire respecter les droits de l'homme minimaux et irréductibles. Elle donne alors lieu à de possibles concessions, ou plutôt arbitrages, pour obtenir le respect optimal des droits humains optimal dans des circonstances données. Elle appelle à maximiser l'impact de protection des civils selon l'environnement imparfait. Le pragmatisme est alors la base de la protection des civils telle qu'elle doit être mise en œuvre par les Missions de maintien de la paix. La PoC elle-même peut alors représenter une notion périlleuse, justifiant parfois certaines actions qui semblent aller à l'encontre des droits de l'homme.

Ce faisant, les manœuvres politique ont contribué à confirmer pour la MONUSCO que la protection des civils primait sur les règles de droits de l'homme, et était par exemple étroitement liée, dans certaines circonstances, à la neutralisation des forces négatives par la force, comme au Congo dans les années 2013-2015. La « protection des civils » et la « neutralisation des groupes armés » sont de fait traitées dans le même paragraphe des rapports du Secrétaire général en 2014-2015 – alors que la mention concernant spécifiquement les droits de l'homme et la lutte contre impunité constitue un paragraphe séparé¹¹.

3) L'exemple de la Brigade d'Intervention : une évolution éminemment politique

a) Le contexte politique de l'établissement de la Brigade d'Intervention : un regain d'intérêt et d'engagement

Revenir sur le contexte politique ayant abouti à l'adoption de la résolution 2098 en mars 2013, face à la déstabilisation en cours due au groupe rebelle M23, permet de mettre en lumière le concours d'intérêts et d'engagement politique favorisant une telle inflexion. La Brigade d'Intervention a notamment été le fruit issu de tractations politiques poussant les membres du Conseil de sécurité à garder le contrôle des événements au Nord Kivu, tout en agissant de façon déterminante. Sur le plan politique, le Conseil de sécurité a signalé un nouvel investissement dans le processus de stabilisation, par l'envoi d'un envoyé spécial pour les Grands Lacs, Mary Robinson, nommée en 2013 pour accentuer les initiatives politiques de règlement de crise, mais aussi par le soutien au « Pacte » accompagnant le processus, dans un sursaut de redynamisation des efforts politiques autour de la situation congolaise. Sur le plan opérationnel, le Conseil a par ailleurs choisi un investissement novateur, permettant de garder le contrôle tout en autorisant l'intervention d'une force ayant les moyens d'imposer la paix. La CIRGL et la SADC avaient à la fin de l'année 2012 défendu l'idée d'une force d'intervention neutre, composée des contingents de la région des Grands Lacs, pour

¹¹ Conseil de sécurité, *Résolution 2211*, S/RES/2211, 26 mars 2015.

neutraliser le M23 et sécuriser l'Est du Congo. Le « neutre » n'avait de sens qu'en signifiant l'intention officielle d'une telle force qui n'aurait pas été de déstabiliser le Congo, alors que le Rwanda et l'Ouganda, impliqués dans le soutien au M23, souhaitaient y participer. La Force était bien en revanche censée être offensive contre le groupe armé en question. Les pays occidentaux ne souhaitant cependant pas financer une force dont le contrôle opérationnel lui aurait échappé, tout fut mis en œuvre à New York pour faire échouer ce projet¹². La France a en effet porté le projet de résolution comprenant la révision du mandat de la MONUSCO et l'instauration de la FIB, dans un contexte hautement politisé. Il fut alors question de déployer une force contrôlée par la MONUSCO et les Nations unies. C'est ainsi l'idée de la Brigade d'Intervention qui fut proposée, pour contrer la Force internationale neutre¹³.

La résolution 2098 condamne la présence du M23 dans les environs de Goma et demande à tous les groupes armés de déposer les armes. La Brigade d'Intervention a pour tâche de mener des opérations « offensives ciblées et robustes, en faisant preuve d'une grande mobilité et adaptabilité et dans le strict respect du droit international, (...) en vue d'empêcher l'expansion de tous les groupes armés, de les neutraliser et de les désarmer de façon à contribuer à réduire la menace que constituent les groupes armés pour l'autorité de l'État et la sécurité des civils dans l'est de la République démocratique du Congo et à préparer le terrain pour les activités de stabilisation »¹⁴. Les drones vont par ailleurs dans le même sens d'une militarisation de la mission de maintien de la paix. Le politique a par ailleurs accompagné le militaire, par l'alternance entre actions offensives entrecoupées de négociations à Kampala¹⁵. La modulation par la pression militaire, pour pousser le M23 à accepter le désarmement et le cantonnement, a été privilégiée pour décider de l'issue de la crise.

Des soubresauts politiques ont néanmoins marqué cette résolution¹⁶. Certains Etats ont en effet remis en cause le bien-fondé d'un tel projet après la scission du M23 et la reddition de son chef originel, Bosco Ntaganda, à l'Ambassade américaine au Rwanda. D'autres ont fait valoir l'importance des précautions à l'égard des principes traditionnels du maintien de la paix – d'où la référence au caractère exceptionnel de cette Brigade et la réfutation de son incidence sur ces principes.

¹² Entretien avec Mélanie Cathelin, Ministère de la Défense, Paris, 2013.

¹³ Lorsque la résolution spécifie ainsi « sur la base de l'idée initialement proposée par la Conférence internationale sur la région des Grands Lacs et appuyée par la SADC », le langage demeure plus que diplomatique.

¹⁴ Conseil de sécurité, *Résolution 2098*, S/RES/2098, 28 mars 2013.

¹⁵ 2 séquences de 9 jours d'action offensives, entrecoupées de négociations à Kampala. Entretien avec le Général Baillaud, Paris, 2015.

¹⁶ André VIOLLAZ, « RDC: le renforcement du mandat de la MONUSCO suscite des réticences », New York : Nations unies, AFP, 22 mars 2013.

b) La protection par l'agression des groupes armés : la meilleure publicité politique

La FIB et la nouvelle concentration sur la guerre font, en un sens, figure de diversion politique. Elles témoignent de la militarisation du règlement des crises, à défaut d'un engagement politique profond.

En effet, le mandat de la MONUSCO a longtemps pâti d'un désintérêt de la communauté internationale, le Congo ne représentant pas la zone la plus stratégique pour les pays membres du Conseil de sécurité de l'ONU, et souffrant d'un manque d'attention politique pour le règlement de ses conflits. Dans ce contexte, l'envoi d'une force de maintien de la paix a constitué l'ultime geste pour démontrer que la communauté internationale traitait la crise, sans que cependant le processus politique ne soit revitalisé. En 2013, la prise de Goma fait figure d'échec cuisant pour l'ONU et la communauté internationale, et exige un sursaut d'engagement politique. L'action politique la plus visible pour faire oublier cet échec a alors été la création de cette Brigade d'Intervention, et le déploiement de ces drones, pouvant être « vendus » assez facilement aux médias et à l'opinion publique internationale pour témoigner de l'attention du Conseil de sécurité. La déclaration du Président du Conseil de sécurité contre le Rwanda et son soutien au M23 a certes facilité le travail de la FIB et le retrait du groupe rebelle, en poussant Kigali à limiter son interventionnisme dans la rébellion. Sur le long terme cependant, c'est bien en la force de maintien de la paix que tous les acteurs politiques ont investi. La MONUSCO a incarné cet outil exprimant le niveau de volonté politique selon son niveau d'engagement militaire – la contribution la plus visible dans un environnement de conflit.

Ainsi, lors de la crise du M23, tous les acteurs parlaient de solution politique – y compris le Général Dos Santos dans chacune de ses interventions face aux médias. Or, c'est l'usage renouvelé de la force et une posture plus robuste des Casques bleus face aux groupes armés qui ont été choisis comme principales contributions à la gestion du conflit. Faire la guerre contre les forces négatives est apparue comme une méthode alternative de protection des civils, poussée par les inflexions politiques cherchant à faire diversion. Le Président du Conseil de sécurité pose ainsi la protection des civils comme dépendant largement de la réduction de la menace des groupes armés : « le Conseil souligne que l'effort de protection des civils exige notamment de mettre fin à la menace que représentent les FDLR, y compris par une intervention militaire énergique des FARDC et de la MONUSCO – par l'intermédiaire de la brigade d'intervention de la force agissant en coopération avec l'ensemble de la Mission »¹⁷.

Les opérations offensives sont alors présentées comme une contribution indispensable à la protection des civils, et comme la preuve de l'engagement politique le plus profond de la

¹⁷ Déclaration du Président du Conseil de sécurité, *La situation concernant la République démocratique du Congo*, S/PRST/2015/1, 8 janvier 2015

Namie Di Razza, « *La protection des civils par les opérations de maintien de la paix de l'ONU* », Thèse IEP de Paris, 2015

part de la communauté internationale. Une intervention militaire incarne en effet dans les perceptions le *nec plus ultra* de l'interventionnisme politique. Elle est l'illustration au sens propre comme figuré de la force de la communauté internationale et de sa résolution à agir concrètement. Ainsi, lorsqu'il s'agit de démontrer que l'ONU agit réellement pour la protection des civils, la conduite d'opérations offensives apparaît comme l'activité la plus convaincante pour l'opinion publique, et la publicité politique la plus efficace.

B - Lorsque le politique dépasse la culture organisationnelle de protection et renouvelle le maintien de la paix

L'exemple de la Brigade d'Intervention et du nouveau mandat de la MONUSCO illustre la façon dont la politique peut mettre en œuvre un nouveau type de protection des civils – et dépasser les réflexes traditionnels du maintien de la paix. Ainsi, avec l'exemple de la politique de protection offensive, l'on peut analyser des conséquences collatérales sérieuses pour la culture organisationnelle des Nations unies du maintien de la paix. Le politique, quand il s'ingère dans la définition de la protection des civils, peut ainsi contribuer à renouveler tant les principes que les modes opératoires des *peacekeepers*.

1) Une révolution conceptuelle ébranlant les principes traditionnels du maintien de la paix

La résolution 2098 prend toutes ses précautions : l'instauration de la Brigade d'Intervention ne constitue pas une révolution du maintien de la paix et les dispositions renouvelées pour la MONUSCO sont prises « à titre exceptionnel et sans créer de précédent ni sans préjudice des principes convenus du maintien de la paix ». Or, le simple fait de préciser que le Conseil de sécurité souhaite éviter de créer un précédent, démontre paradoxalement que la résolution en question a tout d'un précédent. En effet, la Brigade d'Intervention a ouvert la voie à une inflexion des principes traditionnels du maintien de la paix : l'impartialité, l'usage minimal de la force et le consentement des parties paraissent peu compatibles avec une Brigade chargée de cibler par l'offensive l'une des parties au conflit. La MONUC puis la MONUSCO ont ainsi toujours été symptomatiques des tendances contradictoires du maintien de la paix onusien, cherchant à la fois à vouloir préserver les principes originels et à pousser ces derniers au-delà de nouvelles limites et interprétations¹⁸.

Tous les documents de doctrine des Nations unies liés au maintien de la paix prennent soin de rappeler et de confirmer que les principes de l'usage de la force en légitime défense, l'impartialité et le consentement sont toujours d'actualité et à la base de toutes les actions des Missions¹⁹. Le C34 a notamment toujours insisté sur la sainte trinité des principes du

¹⁸ Entretien avec Badreddine El Harti, DPKO, New York, 21 mars 2014.

¹⁹ Voir notamment le Rapport Brahimi (2000), la doctrine Capstone (2008), le document New Horizon (2009) et le Rapport Horta (2015).

Namie Di Razza, « La protection des civils par les opérations de maintien de la paix de l'ONU », Thèse IEP de Paris, 2015

maintien de la paix, tout comme l'importance du respect de la souveraineté, de l'intégrité territoriale et de l'indépendance politique²⁰. Même les documents mis au point par DPKO, comme le document de politique concernant la protection des civils de 2015, les évoquent comme continuant à s'appliquer²¹. Le rapport Ramos-Horta de 2015 estime que les principes originels valent toujours, mais prévient cependant qu'ils doivent être compris de façon progressiste et adaptée, et qu'en aucun cas ils ne peuvent être invoqués pour ne pas remplir le mandat de protection²² – comme le Rapport Brahimi l'avait souhaité 15 ans plus tôt.

Certaines adaptations ont ainsi été certes subtiles, mais patentes – et elles sont largement liées à l'application plus précise et zélée du mandat de protection des civils.

a) L'impartialité de la Mission

Le principe d'impartialité qui a été établi dès les premières missions par Hammarskjöld paraît nécessaire et évident pour une action de « maintien de la paix » entreprise par la communauté internationale. Pour maintenir la paix, il convient en effet au médiateur de rester impartial dans le conflit et de ne pas favoriser un camp plus que l'autre, pour une résolution objective et juste du problème. Ainsi, les missions de maintien de la paix, initialement censées observer le respect des cessez-le-feu et des accords de paix, devaient accomplir leur mandat de façon égale à l'égard des parties, veillant aux violations d'un côté comme de l'autre et travaillant avec tous pour le maintien de la paix.

Comment alors comprendre que le maintien de la paix soit toujours fondé sur l'impartialité des parties lorsqu'une opération comme la MONUSCO s'engage militairement dans des opérations offensives ciblées contre les groupes rebelles – eux-mêmes parties au conflit interne congolais –, de façon explicite et démonstrative ?

L'évolution du principe d'impartialité est en fait liée à l'évolution du principe de protection des civils et à son intégration au sein des Nations unies. Les sursauts liés aux crises rwandaise ou yougoslave ont largement entamé la compréhension de l'impartialité, qui selon Brahimi ne devait pas empêcher les Casques bleus de stopper les pires atrocités. Au Rwanda, l'impartialité a souvent été invoquée pour justifier l'inaction²³. En Bosnie, les zones sûres

²⁰ ONU, Comité Spécial sur les opérations de maintien de la paix, « 2012 substantive session (New York, 21 February-16 March and 11 September 2012) », 1/66/19, disponible sur : http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/66/19 [consulté le 30 août 2015]

²¹ DPKO/DFS, « The Protection of Civilians in United Nations Peacekeeping », DPKO/DFS Policy, 1^{er} avril 2015, p. 7.

²² Nations Unies, *Uniting our strengths for peace : politics, partnership and people*, Report of the High Level Independent Panel on UN Peace Operations, 16 juin 2015.

²³ Roméo Dallaire, *Op.cit.*

censées être protégées par les Nations unies ont pâti des critiques les désignant comme avantageant l'une ou l'autre partie en les empêchant de gagner des localités²⁴.

En 2000, fort d'un soutien politique général consistant à faire oublier les échecs des années 1990 et à promouvoir le concept de protection des civils aux Nations unies, le rapport Brahimi souligne alors que l'impartialité des opérations de l'ONU « doit par conséquent signifier l'adhésion aux principes de la Charte : lorsqu'une partie à un accord de paix en viole les clauses de façon claire et irréfragable, le fait pour l'ONU de continuer à accorder le même traitement à toutes les parties risque, au mieux, de compromettre l'efficacité de l'Organisation, et, au pire, de la rendre complice du crime. Rien n'a été plus préjudiciable à la réputation et à la crédibilité de l'ONU en matière de maintien de la paix au fil des années 1990 que sa réticence à distinguer entre la victime et son agresseur. » Le document ajoute clairement : « être impartial ne signifie pas être neutre et ne revient pas à traiter toutes les parties de la même façon, en toutes circonstances et à tout moment, ce qui relèverait plutôt d'une politique d'apaisement. Si l'on se place d'un point de vue moral, les parties, dans certains cas, ne se situent pas sur un pied d'égalité, l'une étant de toute évidence l'agresseur, l'autre la victime; l'emploi de la force n'est alors pas seulement justifié sur le plan opérationnel, c'est une obligation morale »²⁵.

En réalité, l'interprétation qui avait été initiée depuis l'opération au Liban, en 1978, consistant à comprendre l'impartialité comme application égale du mandat envers toutes les parties, a réellement commencée à être reconnue et appliquée grâce à la montée en puissance du mandat de protection des civils. Cette interprétation, dans laquelle l'impartialité n'équivaut pas à la neutralité et ne peut être invoquée quand l'une des parties ne respecte pas « les principes de la Charte », mais aussi les droits de l'homme et la protection des civils, ouvre la voie à un maintien de la paix débridé. L'impartialité, dans des missions comme la MONUSCO, est ainsi appliquée à l'aulne de la protection des civils : les *peacekeepers* ne sont plus censés être neutres face aux acteurs qui menacent les civils. Sans que cela ne change le statut de mission de maintien de la paix et ne transforme l'opération en mission d'imposition de la paix, la tendance est alors à l'imposition de la protection, ou *protection-enforcement*, envers tous. La protection des civils constitue alors désormais le critère fondamental d'évaluation de l'applicabilité de l'impartialité.

²⁴ Trevor Findlay, *The use of force in UN peace operations*, Oxford : Oxford University Press for SIPRI, 2002, 504 p.

²⁵ ONU, Rapport du Groupe d'Etude sur les opérations du maintien de la paix, A/55/305 - S/2000/809, 2 août 2000 [« rapport Brahimi »].

Namie Di Razza, « La protection des civils par les opérations de maintien de la paix de l'ONU », Thèse IEP de Paris, 2015

b) Le consentement des parties

De même, il paraît difficile d'envisager le maintien du principe de consentement des parties quand la MONUC puis la MONUSCO s'engage militairement contre certaines des parties au conflit, et a notamment pour vœu de « neutraliser », d'« empêcher le développement » et de « désarmer » contre les groupes rebelles eux-mêmes parties au conflit interne congolais. Il est en effet difficile d'imaginer que les groupes armés en question consentent à la présence et à l'action de la MONUSCO dans le pays, comme le démontrent les attaques des ADF dans la région de Beni au Nord Kivu qui ont dû conduire à l'évacuation des personnels non-essentiels de la zone en 2014²⁶.

Les évolutions du principe de consentement dans le maintien de la paix

Dans l'histoire de la doctrine onusienne, le concept de consentement a été interprété de façon plus restrictive, d'abord comme consentement des parties principales au conflit, puis comme consentement de l'Etat hôte recevant l'opération de maintien de la paix sur son sol uniquement.

Dès le rapport Brahimi, les Nations unies ont bien réalisé par l'expérience que le consentement peut faire l'objet de diverses manœuvres par les parties locales. Ainsi, le document appelle à ne pas se laisser manipuler sous le prétexte de l'importance du consentement et de l'accord des parties²⁷. Ainsi, le rapport pose l'hypothèse qu'« une fois qu'une mission a été mise en place, les soldats de la paix des Nations unies doivent pouvoir s'acquitter de leurs tâches avec professionnalisme et remplir leur mission, ce qui signifie que les unités militaires de l'ONU doivent être en mesure de se défendre, de défendre d'autres composantes de la mission et d'assurer l'exécution du mandat de celle-ci. Les règles d'engagement devraient non seulement permettre aux contingents de riposter au coup par coup, mais les autoriser à lancer des contre-attaques assez vigoureuses pour faire taire les tirs meurtriers dirigés contre des soldats des Nations unies ou les personnes qu'ils sont chargés de protéger et, dans les situations particulièrement dangereuses, à ne pas laisser l'initiative à leurs attaquants »²⁸.

²⁶ En février 2014, un personnel de la section DDR de la MONUSCO a été tué à Beni, poussant la Mission à évacuer son personnel non-essentiel de Beni. OHCHR, *Report of the United Nations Joint Human Rights Office on International Humanitarian Law violations committed by Allied Democratic Forces (ADF) Combatants in the Territory of Beni, North Kivu Province, between 1 October and 31 December 2014*, mai 2015.

²⁷ ONU, Rapport du Groupe d'Etude sur les opérations du maintien de la paix, A/55/305 - S/2000/809, 2 août 2000 [« rapport Brahimi »]. « Une partie peut accepter une présence de l'ONU uniquement pour gagner du temps et réorganiser ses forces, puis se rétracter lorsque l'opération de maintien de la paix ne sert plus ses intérêts. D'autres peuvent chercher à limiter la liberté de mouvement d'une opération, violer délibérément les termes d'un accord ou le dénoncer purement et simplement. Par ailleurs, même lorsque les dirigeants d'une faction s'engagent fermement à faire la paix, leurs forces ne sont pas toujours aussi disciplinées que les armées classiques traditionnelles de maintien de la paix collaborent; en outre, ces forces peuvent se diviser en plusieurs factions qui n'existaient pas lors de la signature de l'accord de paix en vertu duquel la mission de l'ONU a été créée, et les conséquences qui en résultent n'avaient pas été envisagées dans l'accord en question »

²⁸ *Ibid.*

La doctrine Capstone a en effet été plus loin, ajoutant un niveau d'analyse par la distinction entre tactique et stratégique²⁹. Selon le nouveau principe de maintien de la paix robuste en effet, le consentement doit être recherché et maintenu au niveau stratégique, mais il peut manquer au niveau tactique. Les « *spoilers* », ou « fauteurs de troubles »³⁰, terme opportun pour désigner les forces réfutant le processus de paix et cherchant à le faire échouer, peuvent ainsi être combattus par la Mission qui n'a pas besoin de leur assentiment pour faire son travail. Cette subtile interprétation, dans laquelle le consentement à la Mission concerne uniquement les parties officielles à l'accord de paix, ou parfois, uniquement l'Etat, vide de son sens le principe de consentement en le réduisant à une certaine catégorie d'acteurs, de façon exclusive et distinctive. Le consentement des rebelles, des milices s'opposant au gouvernement, celles qui n'ont pas été incluses dans le processus de paix, les nouveaux groupes se créant pendant la stabilisation du pays, peuvent ainsi tous tomber dans la catégorie des « *spoilers* ». En constituant des menaces au mandat de l'ONU lui-même, ces acteurs sont discrédités et stigmatisés. Les opérations restent alors largement focalisées sur l'Etat et les acteurs « macro », négligeant les autres voix dans le conflit et les réduisant à l'illégalité – comme, de façon similaire, les terroristes sont considérés comme acteurs non légitimes par certains Etats.

Les évolutions autour du consentement à la MONUSCO

Selon cette approche onusienne, les missions peuvent, et doivent se passer du consentement des parties au conflit qui menacent le mandat, le processus de paix et les personnes à protéger, y compris de façon proactive. Au Congo, cela signifie bien qu'au nom de la protection des civils, le consentement des groupes tels que le M23 qui se sont créés après les accords de paix et qui menacent les populations, n'est pas requis. Pour la MONUSCO, les groupes armés ont ainsi constitué ces « forces négatives », menaçant la sécurité des populations et la paix, et donc des acteurs auxquels la Mission pouvait s'opposer, y compris par la force. Leur consentement à sa présence n'a jamais été requis aux yeux du Secrétariat, ou des Etats Membres du Conseil de sécurité. Si les FDLR, les ADF, les FRPI ou le M23 s'opposent de fait à la présence de la MONUSCO sur le sol congolais et à son mandat, cela n'a en réalité aucun impact sur « le consentement stratégique », et sur la légitimité de l'opération de maintien de la paix, selon la doctrine actuelle à l'ONU. La

²⁹ Nations Unies, DPKO/DFS, *Opérations de maintien de la paix des Nations unies : Principes et Orientations*, New York : Nations unies, 2008. [Doctrines Capstone]

³⁰ Le rapport Brahimi mentionne ces acteurs de la façon suivante : « Comme l'Organisation n'a pas été longue à s'en rendre compte, les parties locales signent des accords de paix pour des raisons très diverses, qui ne sont pas toutes propices à la paix. Des « fauteurs de troubles » – des groupes (y compris des signataires) qui renient leurs engagements ou cherchent par d'autres moyens à saper un accord de paix par la violence – se sont opposés à la mise en œuvre des accords de paix au Cambodge, ont plongé l'Angola, la Somalie et la Sierra Leone à nouveau dans la guerre civile et orchestré le massacre de pas moins de 800 000 personnes au Rwanda. L'Organisation doit être prête à affronter avec succès de tels groupes, dès lors qu'elle entend enregistrer des succès durables en matière de maintien de la paix ou de consolidation de la paix dans des situations de conflit interne ou transnational. »

résolution 2098, établissant la Brigade d'Intervention chargée de neutraliser et de désarmer les groupes armés, confirme cette inflexion dans l'interprétation du principe de consentement dans le maintien de la paix onusien – qui a de fait largement été consacré grâce à la nouvelle importance de la protection des civils comme objectif de l'opération.

Quant aux membres des forces de sécurité de l'Etat menaçant les civils, ils constituent également des acteurs auxquels la Mission de l'ONU peut s'opposer. L'Etat hôte lui-même, cherchant à préserver son image et se posant donc rarement et ouvertement comme organisant structurellement des violences contre les civils, rejette en effet les crimes de guerre commis par ses troupes comme le fait individuel de soldats, contre lesquels il consent à une action des Nations unies.

c) L'utilisation minimale de la force

Les évolutions doctrinales autour de l'usage de la force dans le maintien de la paix

Enfin, le principe de l'utilisation minimale de la force a évolué au fil des années en dent de scie³¹, et les turbulences qui ont amené à sa réadaptation se sont accrues avec l'émergence du mandat de protection des civils. Déjà l'UNEF, la Mission déployée pour faire tampon entre l'Egypte et Israël, pouvait déclarer une zone sous protection onusienne, et dans ce cas défendre cette zone des attaques en légitime défense³². L'UNFICYP à Chypre quant à elle ne pouvait prendre des mesures la poussant à une confrontation directe avec une partie au conflit sauf « si des arrangements particuliers, acceptés par les deux communautés, ont été violés ou, de l'avis du Commandant local sont sur le point d'être violés, ce qui risque de provoquer une reprise des combats ou met en danger l'ordre public »³³. Dans les années 1960, l'ONUC s'était vue attribuer la charge de pacifier la zone, y compris par une approche directe avec les attaquants incluant les « marauders et bandes armées »³⁴. Selon les directives

³¹ Trevor Findlay, *Op.cit.*

³² *Ibid.* Voir aussi Nations unies, *Rapport du Secrétaire Général sur la mise en œuvre de la résolution du Conseil de sécurité 340, S/11052/Rev 1*, 27 octobre 1973, para. 4 (d) : « La légitime défense comprendrait la résistance à toute tentative de l'empêcher par la force de s'acquitter de ses fonctions conformément au mandat du Conseil de sécurité ». En pratique, l'UNEF II étend donc la légitime défense à la défense de la mission en octobre 1973, sans que cependant cela apparaisse explicitement dans le Concept d'Opérations.

³³ *Aide-mémoire concernant certaines questions relatives au rôle et au fonctionnement de la Force des Nations Unies chargée du maintien de la paix à Chypre*, UN doc. S/5653, 11 avril 1964, cité par Laura Pineschi, « L'emploi de la force dans les opérations de maintien de la paix des Nations unies « Robustes » : Conditions et limites juridiques », in COULON, Jocelyn (dir.), *La paix par la force? Pour une approche réaliste du maintien de la paix « robuste »*, Montréal : Athéna, 2011, 294 p.

³⁴ Voir les différentes directives d'opérations citées par Trevor Findlay, *Op.cit.* : Operations Directive n°2, ONUC policy relating to questions of arrests, 17 août 1960 ; Operations Directive n°3, ONUC policy with regard to inter-trial conflict ; Operations Directive n°6, Security and the maintenance of law and order, 28 octobre 1960.

de la Mission, les commandants devaient recommander au Commandant de la Force de déclarer certaines zones sous protection des Nations unies, en cas d'échec des patrouilles dissuasives. Le déploiement de troupes onusiennes dans les zones ainsi déclarées sous protection devait s'accompagner de l'annonce envers les bandes armées qu'elles seraient combattues par la force. De même, les Casques bleus pouvaient « prendre les mesures appropriées pour séparer les combattants et prévenir le non respect de la loi, les effusions de sang, le pillage » en cas de problèmes avec les civils³⁵. Ce fut là la première exception faite à la seule utilisation de la force en légitime défense, au nom de la protection des civils.

Ces dispositions prises pour l'ONUC ont cependant davantage été perçues comme une exception, voire une aberration, au lieu de constituer un nouveau type de maintien de la paix ou une évolution du concept. L'expérience au Congo dans les années 1960 a été si douloureuse et négative pour les Nations unies que les dispositions de l'ONUC ont en réalité davantage constitué l'exemple même des erreurs et écueils à éviter dans le maintien de la paix : le fait de s'engager dans un conflit armé interétatique, de penser pouvoir utiliser la force contre une rébellion et de se poser comme acteur imposant la paix a été passé au crible, lors des décennies qui ont suivi, de l'adage « plus jamais de Congo »³⁶.

Le concept d'utilisation minimale de la force, ou utilisation de la force uniquement en légitime défense, a continué néanmoins à s'élargir par la suite, pour être étendu après 1973 à la défense de la Mission – *et de son mandat*. Ainsi, la force armée a peu à peu été comprise comme pouvant être utilisée pour se défendre, défendre le personnel de l'ONU ainsi que toute personne ou zone sous la protection de l'ONU, et défendre son mandat. Après cet élargissement de compétence personnelle et géographique, la compréhension liée à la défense de la Mission en elle-même et de son mandat s'est développée, élargissant l'autorisation de l'usage de la force en fonction de l'objet du mandat, et donc de la compétence matérielle de la Mission.

L'ONUSOM II en Somalie prévoyait par exemple la force armée pour se défendre, ou défendre les personnes et zones sous sa protection contre des actes hostiles ou intentions hostiles³⁷. La Mission en Yougoslavie, l'UNPROFOR, prévoyait également que la légitime défense inclue la résistance aux tentatives par des moyens armés de prévenir la Force de remplir les tâches prévues dans le mandat. Les Casques bleus pouvaient ainsi utiliser leurs armes pour se défendre, ou défendre des personnes ou zones sous leur protection contre des attaques directes, et pour résister des incursions militaires ou para militaires dans les zones protégées ou les zones sûres. L'utilisation de la force armée était alors passée du tactique au stratégique, et incluait déjà la protection des civils dans certaines zones. L'interprétation étroite du mandat a cependant été liée au manque criant de moyens pour effectivement agir face aux multiples violations des accords et incursions dans les zones sûres, sans compter les

³⁵ Trevor Findlay, *Op.cit.*

³⁶ *Ibid.* De même, des entretiens à New York en mars 2014 à DPKO ont mis en lumière la prégnance du traumatisme qu'avait constitué l'ONUC. Les interlocuteurs s'interrogeaient en effet sur les conséquences de la FIB, espérant que ce nouvel élan pour l'usage de la force n'aboutirait pas aux mêmes échecs qu'après l'ONUC. Après l'ONUC en effet, l'enthousiasme pour le maintien de la paix s'est affaibli pendant des décennies.

³⁷ ONUSOM II, Règles d'engagement de mai 1993, citées par Trevor Findlay, *Op.cit.*

problèmes croissants vis-à-vis du principe d'impartialité. L'existence même des zones protégées empêchant les belligérants de prendre certaines localités semblait en effet favoriser l'autre partie et a été discréditée. Le concept de zones sûres a alors été de facto abandonné.

Le processus d'introspection institutionnelle à l'ONU autour des échecs des années 1990 a cependant conduit à assouplir le principe en faveur d'un maintien de la paix robuste. La différenciation des niveaux tactiques et stratégiques a alors constitué un échappatoire et un alibi opportun pour la doctrine. La distinction entre l'usage de la force au niveau tactique et l'usage de la force au niveau stratégique a permis de justifier le « maintien de la paix robuste ». Les opérations de paix robustes se permettaient alors d'utiliser la force au niveau tactique tout en jouissant toujours du consentement stratégique de l'Etat hôte – à différencier de l'usage de la force au niveau stratégique qui transformerait les Missions en opérations d'imposition de la paix³⁸.

Les évolutions autour de l'usage de la Force à la MONUC et la MONUSCO

Avec la MONUC, et surtout la MONUSCO, l'utilisation « minimale » de la force a réellement été poussée au-delà de ses limites lors de divers regains d'engagement politique pour la protection. Certes, la MONUC n'a utilisé la force que dans des cadres très précis, comme après la crise de Bunia et l'instauration d'une Brigade de l'Est chargée de dissuader les groupes armés de recourir à la violence. On peut alors parler d'une utilisation de la force au niveau tactique, de façon ponctuelle et exceptionnelle. Avec la MONUSCO cependant, et notamment le mandat qu'a instauré la résolution 2098 du Conseil de sécurité, l'utilisation de la force armée, offensive, ciblée contre certains acteurs, de façon unilatérale et non plus seulement en soutien de l'Etat hôte, est prévue dans la résolution pour répondre à l'objectif stratégique de la neutralisation des groupes armés, deuxième objectif après la protection des civils. La raison d'être même de la Mission se décline entre protection des civils et neutralisation des groupes armés, notamment en prévenant l'expansion et en désarmant ces derniers, afin de réduire leur menace qu'ils font peser sur les populations.

Le chef de bureau du Nord Kivu, briefant son équipe à Goma sur la nouvelle résolution, n'hésite pas à parler d'un « mandat renforcé de *peace enforcement* », qu'il compare au mandat de protection des civils des dix dernières années aux résultats mitigés, et qu'il accueille avec satisfaction³⁹. Dès les premières conférences de presse, le Commandant Dos Santos confirmait que l'initiative est très importante dans toute stratégie militaire, et

³⁸ Le principe du consentement et celui de l'usage de la force sont en fait intimement liés et ont été adaptés ensemble, dans une dialectique subtile usant de la marge d'interprétation que le droit mou onusien permettait.

³⁹ Réunion du SMGP, Goma, 28 mars 2013.

laissait entendre qu'il était prêt à agir⁴⁰. Rappelant que l'objectif fondamental est la protection des personnes innocentes, principalement en faisant cesser la violence, le Général s'est tout de suite affiché comme partisan d'une approche robuste. De même, lorsque le Commandant de la FIB est interrogé sur sa stratégie de protection des civils, il répond que ce qui compte réellement, c'est de savoir où sont les groupes armés afin qu'on les trouve, pour qu'enfin les civils soient protégés. Il confie que se contenter de parler de protection des civils sans arrêt ne signifie rien en soi, mais qu'il faut trouver les groupes armés⁴¹.

Les opérations contre le M23, commencées au août 2013 après des tirs en direction des *peacekeepers* observant les combats entre le groupe armé et les FARDC, ont ainsi été foudroyantes, résolues et efficaces. Le groupe armé a été défait en quelques semaines et s'est dissolu. L'effet de dissuasion qui a suivi envers les autres groupes armés, dont des dizaines de membres se rendent à la suite des avertissement lancés par la MONUSCO, en a été renforcé⁴². En juillet 2015, les opérations contre les FRPI dans le Sud Kivu, décrites comme les plus efficaces depuis celles contre le M23 par Martin Kobler au Conseil de Sécurité, ont tous les traits d'opérations offensives telles que pourraient les conduire des Etats ou organismes régionaux. Les drones sont utilisés pour traquer les rebelles, des opérations de bouclage et de ratissage sont multipliées et deux hélicoptères d'attaque de la MONUSCO bombardent et détruisent le camp « Rambo » du FRPI le 24 juillet 2015 à l'Ouest d'Aruba avant de dépêcher les troupes spéciales Guatémaltèques ratissant la zone. En deux mois, les opérations conjointes contre les FRPI ont fait état de 44 rebelles tués, 56 blessés et 78 rendus⁴³.

Désormais partie au conflit, la MONUSCO essuie par ailleurs des revers naturels liés à son nouveau statut et son engagement dans la guerre. Le responsable de la sécurité expliquait même que la configuration sur le théâtre d'opérations avait réellement changé depuis novembre 2012, avec des combats à l'arme lourde et une situation où la MONUSCO est clairement ciblée car partie au conflit⁴⁴. Dans le cadre des opérations conjointes contre les ADF, en mars 2014, le responsable civil du DDR est même assassiné, et les personnels civils non-essentiels de la MONUSCO sont évacués de Beni où les attaques se multiplient contre

⁴⁰ Point Presse de la MONUSCO, juillet 2013, Goma. Le Général répondait à une question d'un journaliste de France Télévision, l'interrogeant sur la position de la Mission et sa volonté d'attendre un faux pas du M23 ou de prendre l'initiative.

⁴¹ Discussion informelle avec le Général James Aloisi Mwakibolwa, juillet 2013.

⁴² En mars 2014, des ultimatums sont aussi lancés auprès des FDLR. Martin Kobler demande ainsi « à tous les rebelles des FDLR de se désolidariser immédiatement de leurs leaders poursuivis par la justice, sous peine d'être désarmés de force » lors d'une conférence de presse le 11 mars 2014. Le groupe a initialement manifesté l'intention de coopérer, mais n'a pas respecté la dernière date limite en janvier 2015, déclenchant l'annonce d'opérations offensives.

⁴³ Les Echos de la MONUSCO, « La MONUSCO soutient les FARDC pour neutraliser le Front de Résistance Patriotique de l'Ituri (FRPI) », juillet 2015.

⁴⁴ Entretien avec Amadou Abdoulaye, Goma, 31 août 2013.

les internationaux. Cette situation où la MONUSCO fait clairement usage de la force armée de façon ciblée, offensive et stratégique contre les groupes armés a de fait conduit à une révolution des modes opératoires de la Mission, de ses contraintes et de sa posture.

La reconnaissance systémique de l'adaptation du principe après la Brigade d'Intervention

La nouvelle « *policy* » sur la protection des civils de 2015 confirme ce changement de vision stratégique pour les opérations de paix de l'ONU quant à l'usage de la force – vu comme nécessaire pour neutraliser les menaces sur la population elles-mêmes. Le document confirme en effet l'applicabilité des principes du maintien de la paix, et de l'utilisation de la force en légitime défense, y compris pour la protection des civils lorsqu'elle est autorisée par le Conseil de Sécurité. Il va jusqu'à faire remarquer que cela inclut également lorsque c'est nécessaire « l'utilisation de la force contre des éléments des forces gouvernementales au niveau tactique, où ces forces sont elles-mêmes impliquées dans, ou posent une menace imminente de violence physique contre les civils »⁴⁵. Le deuxième palier de la protection, la protection physique, comprend de fait « la démonstration ou l'usage de la force pour prévenir, dissuader, préempter et réagir aux situations dans lesquelles les civils sont sous la menace de violence physique »⁴⁶. La préemption et la réaction correspondent aux moments où la menace est identifiée. Elles incluent des tâches telles que les « opérations de sécurité », qui peuvent tant s'en tenir à des actions de dissuasion crédibles qu'à des actions offensives pour prévenir la violence contre les civils. Est prévue la préemption de la violence par les groupes armés non étatiques, de la violence intercommunautaire ou des crimes sérieux et autres situations de trouble interne affectant les civils. Dans ces cas, la Mission cherchera à éliminer l'intention et/ou la capacité des auteurs de ces menaces. La réaction inclut quant à elle des actions directes ciblant les auteurs des menaces afin d'affecter leur intention ou leur capacité, y compris par des opérations de sécurité et l'usage graduel de la force pour stopper la violence en cours ou contrôler et disperser les regroupements des potentiels auteurs. La détention temporaire est également envisagée.

Les « *implementing guidelines for military components of United Nations Peacekeeping Missions* » mettent par ailleurs la composante militaire au cœur du palier « protection physique », prévoyant une réaction robuste face aux menaces de violence physique incluant la démonstration de force, l'interposition entre acteurs armés et civils, et les actions militaires directes contre les acteurs armés ayant clairement l'intention hostile de nuire aux civils⁴⁷.

⁴⁵ Nations Unies, DPKO/DFS, *The Protection of Civilians in United Nations Peacekeeping*, DPKO/DFS Policy, Ref. 2015.07, 1^{er} avril 2015, 51 p.

⁴⁶ *Ibid*, p.7.

⁴⁷ Nations unies, DPKO/DFS, « Protection of Civilians : Implementing Guidelines for Military Components of United Nations Peacekeeping Missions », 13 février 2015.

2) Une réadaptation des modes opératoires du maintien de la paix

Poussée par un sursaut politique unique en 2013, l'évolution de la MONUSCO a marqué une nouvelle tendance, même si les Nations unies souhaitaient officiellement ne pas créer de précédent, comme la résolution 2098 s'en garde. En réalité, la montée en puissance de la PoC dans l'organisation a agi comme un catalyseur et un moteur dans le même temps. En effet, la protection des civils a tant bénéficié de l'intégration institutionnelle d'une part, et de l'assentiment politique unanime de tous les Etats Membres d'autre part. Ce faisant, elle a constitué ce nouveau paradigme permettant de dépasser les modes opératoires du maintien de la paix. Politiquement, elle est devenu le prétexte, l'aubaine rhétorique parfaite pour justifier de nouvelles inflexions, de nouvelles interprétations du maintien de la paix, amené vers de nouveaux horizons sur le plan opérationnel. Cela s'est même fait, parfois, en contradiction avec d'autres principes onusiens dominants.

Lorsque le politique a encouragé un maintien de la paix offensif au nom de la protection des civils au Congo, il a permis un renouvellement des modes opératoires de l'institution onusienne du maintien de la paix. Le stimulus politique créant la Brigade d'Intervention et s'engageant à défaire les groupes armés⁴⁸ a ainsi conduit à redynamiser la pratique institutionnelle.

Le parallèle est en effet frappant : la communauté internationale ne peut que voir de bonne augure la consécration de la protection des civils par l'ONU. Elle permet de voir s'engager l'ONU – et même les opérations de paix pourtant connues pour leur sclérose et leur attachement à une culture de paix passive et frileuse – contre les groupes armés non-étatiques menaçant les civils. L'intérêt est réel, notamment lorsque l'ordre du jour lié à la paix et à la sécurité internationale est dominé par les menaces du terrorisme par les groupes extrémistes. En mettant au cœur de l'action de protection des civils des Casques bleus la lutte contre de tels groupes, il a été signalé politiquement que de nombreuses caractéristiques usuelles du maintien de la paix pouvaient être aménagées au nom de ce nouveau mandat.

L'instauration de la Brigade d'intervention et ses actions offensives à partir de 2013 ont ainsi conduit à des ajustements notoires des modes opératoires de la Mission, que l'institution seule ne se serait pas permise sans encouragement politique fort.

a) La composante civile sous turbulence : la remise en cause du caractère intégré de la mission de paix et de la prédominance civile dans l'action de protection

Le mandat issu de la Résolution 2098 du Conseil de sécurité a été perçu par la plupart des personnels sur le terrain comme un test déroutant, ouvrant sur de grandes incertitudes quant aux prochaines actions à entreprendre et aux nouvelles méthodes de protection des

⁴⁸ opportun dans un contexte international voyant les Etats chercher à enlever toute légitimité politique aux acteurs non étatiques comme les groupes terroristes

civils. L'une des premières conséquences que ce mandat a entraînées fut de mettre la composante civile sous turbulence.

Les civils de la MONUSCO à risque

La résolution de 2098 a ouvert la voie à une plus grande clarté sur le statut de la MONUSCO⁴⁹. De l'aveu même du bureau légal des Nations Unies à New York⁵⁰, et du responsable du personnel de la Mission au Congo, la nouvelle résolution a radicalement changé le statut et la posture de l'opération et de ses membres⁵¹. Par la mention explicite de l'engagement de la Brigade d'Intervention dans des opérations offensives ciblées contre les groupes armés, la Mission est devenue de façon incontestable une partie au conflit. Le bureau légal de l'ONU pose que cela ne concerne que la composante militaire menant ces opérations. Il reconnaît de plus que les civils de la Mission deviennent également partie au conflit s'ils soutiennent ces opérations, et uniquement pendant ce soutien. En devenant partie au conflit, les civils perdent leur protection selon le droit international humanitaire, ainsi que le statut dont jouissent normalement les opérations de maintien de la paix, qui ne doivent pas être attaquées selon le droit de la guerre⁵². Ils deviennent bien, au contraire, des cibles légitimes dans le conflit. Les attaques contre la MONUSCO commises par les ADF, le M23 ou les FDLR sont ainsi dans un tel cadre autorisées sur le plan légal, et ne constituent pas une violation du droit international.

Pour la composante civile, comprenant entre autres des officiers civils de droits de l'homme, de la protection de l'enfant ou de l'information publique, qu'ils soient professionnels, volontaires ou contractuels des Nations unies, cela a radicalement changé la donne. En effet, de façon consubstantielle, la composante civile et la composante militaire d'une opération de maintien de la paix sont intimement liées et inséparables. Elles travaillent ensemble quotidiennement, la section Droits de l'homme attirant l'attention des Casques bleus sur les violations de droits de l'homme, ou la section Affaires civiles leur offrant leurs analyses de la situation sécuritaire dans les provinces. La composante civile soutient et appuie en effet systématiquement la composante militaire dans ses opérations et ses actions de protection des civils – incluant désormais des opérations offensives contre les groupes armés.

⁴⁹ Avant 2013, le CICR clamait seul que la MONUSCO était de fait partie au conflit parce qu'elle soutenait les opérations des FARDC, et les Nations unies se retranchaient derrière le fait qu'elles n'apportaient qu'un soutien matériel et logistique et n'étaient pas engagées de façon opérationnelle dans les combats.

⁵⁰ Entretien avec Mona Khalil, New York, 21 mars 2014.

⁵¹ Mona Khalil, « Humanitarian law & policy in 2014: Peacekeeping missions as parties to conflicts », 13 février 2014, disponible sur : <https://phap.org/thematic-notes/2014/february/humanitarian-law-policy-2014-peacekeeping-missions-parties-conflicts> et MONUSCO, *Integrated Mission Planning and civil-military coordination for the Force Intervention Brigade*, Inter-office Memorandum, 23 mai 2013, 8 p. [document interne]

⁵² Attaquer une opération de maintien de la paix constitue en effet un crime de guerre selon le Statut de Rome de la Cour Pénale Internationale, article 8, 2. b) iii)

Les sections civiles ont par exemple formé les nouveaux contingents de la Brigade d'Intervention aux droits de l'homme, à la protection des civils, à la situation politique et sécuritaire à l'Est du Congo, et au processus de DDR. Ils partagent les rapports des CLA qui couvrent les zones et signalent toutes les évolutions liées aux groupes armés, aux FARDC et aux abus contre les civils. Les personnels civils ne pouvaient ainsi échapper à ce nouveau statut de partie au conflit.

Les témoignages des personnels, paniqués à l'idée de pouvoir « être tué légitimement » avec ce nouveau mandat, font état de la désorientation et du choc éprouvé par des *peacekeepers* civils, non armés et n'ayant pas l'habitude d'être partie au conflit. L'impact de ce nouveau statut sur les activités de la composante civile s'est d'ailleurs fait sentir très rapidement.

Les activités civiles de protection à l'arrêt.

Un moment de latence a ainsi été remarqué sur le terrain après l'adoption de la Résolution 2098. Les personnels des affaires civiles ou des droits de l'homme voyaient en effet mal quel serait leur rôle après avoir été désigné comme parties au conflit. Opérer de façon usuelle – comme visiter les villages reculés, parfois contrôlés par les groupes armés eux-mêmes, pour analyser la situation sécuritaire – apparut comme plus difficilement réalisable pour le personnel. Des actions telles qu'interagir avec les milices, les enfants soldats, les responsables des groupes Mai Mai, semblèrent contradictoire avec le mandat global de neutralisation des groupes armés. Au-delà de cette position devenue délicate pour des officiers civils de protection, le simple fait d'interagir avec les communautés pouvait aussi constituer tout à coup un acte dangereux pour les populations elles-mêmes. En effet, les civils locaux pouvaient eux-mêmes être vulnérables aux représailles s'ils discutaient avec les personnels de la MONUSCO, incarnant désormais une partie au conflit cherchant à détruire les groupes armés.

Dans un tel contexte, les activités de protection usuellement mises en œuvre par la composante civiles se sont retrouvées à l'arrêt pendant quelques semaines, jusqu'à ce que les sections redéfinissent leur rôle et leurs plans de travail. L'improvisation a été notoire sur bien des plans. « Les Nations unies ne savent pas faire la guerre, en tant qu'institution », note judicieusement un officier des droits de l'homme de la MONUSCO. Le personnel de terrain a ainsi dû réécrire ses plans de travail et leurs stratégies pendant de longues semaines, s'enlisant dans des discussions insolubles sur la protection de la composante civile, le statut des prisonniers de guerre faits par la FIB, ou l'évitement des dommages collatéraux au sein des civils. DPKO et New York ont en effet initialement laissé le terrain trancher sur ses questions, sans orientations claires. Par ailleurs, les controverses sur le champ d'application du mandat offensif, par la FIB uniquement ou par tous les Casques bleus de la Mission, n'ont pas été résolues pendant des mois. Le Commandant de la Force a soutenu l'approche « une mission, un mandat », résolu à comprendre la protection des civils par la possibilité d'utiliser

la force et l'offensive comme tâches communes à tous ses contingents. Les pays contributeurs des troupes originelles, dites « *framing troops* », plaident cependant pour une dichotomie claire entre la protection par la présence assurée par les troupes régulières d'une part, et la protection proactive par les opérations par la FIB d'autre part. Dans ce cadre, le fait de soutenir et de fournir des informations sur la situation sécuritaire pouvait avoir des enjeux différents pour les civils selon qu'ils échangeaient avec la Brigade d'Intervention ou les troupes dites régulières.

Le nouveau rôle de la composante civile – ou la remise en cause du caractère intégré des opérations de maintien de la paix

Les civils ont ainsi été amenés à dévier de leurs activités habituelles de protection, et à réviser leur mode opératoire.

Pendant les premiers mois de l'application de la nouvelle résolution, la composante civile s'est davantage tournée vers ce que faisait la force plutôt que vers les besoins extérieurs de protection. CAS, spécialisée dans le renforcement du lien social entre la population, l'Etat, la société civile ainsi que la Mission, s'est orientée vers les activités de renforcement de la confiance (dit « *confidence building* ») et la sensibilisation de la population en faveur de la MONUSCO – une action proche, finalement, de la stratégie de « gagner le cœur et les esprits », d'ailleurs citée dans les documents internes. La section devait de fait travailler à diffuser un message dont ils n'étaient pas absolument certains vu le flou qui a perduré autour du statut de la Mission, de la réalité des opérations offensives et de leurs cibles.

UNJHRO a notamment été confronté à de grandes interrogations sur son rôle vis-à-vis de la surveillance des Casques bleus dans les opérations militaires, en interne. Alors que la section était normalement tournée vers le suivi et la promotion des droits de l'homme dans le pays auprès du Gouvernement et des acteurs locaux, la veille du bon respect du droit humanitaire de la part de la Brigade d'Intervention est apparue comme une nouvelle question à envisager⁵³.

Par ailleurs, l'action de la section Droits de l'homme en matière d'investigation sur les violations de droits de l'homme s'est vue quelque peu parasitée par l'intrusion de la composante militaire dans les enquêtes. Ainsi, d'anciens combattants Mai Mai blessés à l'hôpital de Goma ont été interrogés en premier lieu par des Casques bleus. Dans leur nouveau rôle de partie au conflit, ceux-ci ont en effet agi tel que peuvent le faire des troupes ordinaires, intéressées à interroger les combattants ennemis. Les soldats de la paix ont même laissé à penser qu'ils préféreraient éviter une visite subséquente des officiers de droits de l'homme de la Mission, démontrant une nouvelle défiance entre Casques bleus et civils de la MONUSCO. La tâche des personnels civils s'en est vue davantage compliquée. En effet, les peacekeepers sont devenus parties au conflit, et dans ce cadre, ont été conduits à se méfier de l'action des officiers de droits de l'homme pouvant les critiquer dans leurs opérations militaires – ou les limiter dans leur marge de manœuvre avec les groupes armés. Dans un

⁵³ Cette possibilité a finalement été écartée pour garder la section concentrée sur son rôle initial.

contexte de retournement voyant la composante militaire prendre les devants dans l'action de la Mission, une tension interne a émergé entre personnels des droits de l'homme et militaires, les uns soupçonnant les autres de façon irrationnelle, dans un sursaut de culture professionnelle.

En outre, il est devenu important de prioriser au sein même du mandat de protection. Les déchirements entre tous les outils, actions et contributions en faveur d'une meilleure protection des populations se sont de fait accrus, et la militarisation du mandat de protection a poussé le personnel à se resserrer autour de l'essentiel. En effet, s'opposer à un groupe armé par la force armée et veiller aux conséquences humanitaires des combats peuvent paraître antithétiques⁵⁴. Le compromis et l'arbitrage, guidé par le réalisme politique, est devenu incontournable dans la pratique de protection des civils. Les contradictions entre la nouvelle posture offensive et le mandat plus lié à la médiation des personnels civils a même un moment paru remettre en cause le bien-fondé du caractère intégré de l'opération.

Des relations complexifiées entre la MONUSCO et les civils extérieurs à la Mission

De la même façon, la relation de la Mission avec la population d'une part, et les humanitaires d'autre part, s'est complexifiée.

Les humanitaires, pour leur part, ont pris leur distance avec une opération désormais partie au conflit et partielle. Afin de préserver leur espace humanitaire et leur distinction pour pouvoir continuer à travailler auprès des groupes armés, ils se sont démarqués de la MONUSCO. Les contacts se sont réduits, et les instances de coordination et de réunion ont vu l'implication des humanitaires s'amoinrir.

Les attentes de la population congolaise se sont par ailleurs accrues suite à l'annonce de la nouvelle posture offensive de la Mission. La promesse d'opérations concrètes contre les groupes armés menaçant la paix répondait à une très ancienne réclamation de la population s'interrogeant depuis longtemps sur le moment où les Casques bleus arrêteraient les groupes armés. Les frustrations liées à ces attentes ont alors été difficiles à gérer. La composante militaire et son Commandant de la Force ne pouvaient en effet dévoiler les plans contre les groupes armés pour des raisons évidentes de stratégie militaire et de préservation de l'avantage opérationnel de la Mission. En effet, c'est une chose d'avoir un mandat de neutralisation des groupes armés, et les militaires sont professionnellement adaptés pour mettre en œuvre les opérations à cet égard. En revanche, lorsque ce mandat est étroitement lié à la protection des civils, et donc aux voix de la communauté principalement affectée par ces groupes armés, la tâche se complexifie, et les militaires doivent considérer la dimension communautaire et sociale de leur opération, se devant d'inclure les leaders civils locaux dans leurs actions. La composante militaire doit en effet à la fois se poser comme force

⁵⁴ Kathryn Sikkink a notamment fait part de ses doutes quant à l'impact de cette nouvelle posture offensive, l'intensification des combats étant souvent concomitant, selon elle, à l'accroissement des violations de droits de l'homme et du droit humanitaire. Entretien avec Kathryn Sikkink, Cambridge, 8 août 2014.

traditionnelle combattant l'ennemi, mais aussi comme interlocuteur régulier servant la population locale. Le dialogue communautaire est de fait la fin, la raison ultime de leur mandat, et non un moyen pour gagner la guerre contre les milices, même si la confusion s'est accrue après la Résolution 2098. Dans les opérations non-onusiennes classiques en revanche, comme les opérations de stabilisation de l'OTAN, par exemple, l'interaction avec les populations est davantage considérée comme un des moyens de neutraliser et défaire l'ennemi. Contrairement au concept de protection des civils à l'OTAN, ou dans les doctrines militaires des Etats comme la France ou les Etats-Unis, la PoC dans les Missions de l'ONU constitue toujours l'objectif global de la Mission, une fin en soi, et la priorité. Les opérations offensives y sont alors vues comme un moyen pour atteindre la protection des civils – alors que les opérations otaniennes peuvent dans une vision inverse avoir tendance à considérer que le soutien aux civils constitue un moyen pour gagner le conflit contre les forces négatives. Ainsi, la protection des civils « à l'onusienne », cadrée comme elle l'a été ces deux dernières années par les choix politiques du Conseil de sécurité, constitue une action unique.

Les travers de la militarisation extrême de la PoC ont cependant rapidement été remarqués – d'où l'inclusion dans la Policy de DPKO de la coordination entre civils et militaires comme caractère important de la pratique de protection des civils. Les conseils et analyses de la composante civile, la coordination avec les humanitaires, ainsi que l'interaction avec les communautés locales demeurent des traits essentiels de la protection des civils « à l'onusienne ». Les quelques mois de concentration sur les opérations militaires en 2014-2015 ont en effet révélé que les plans uniquement militaires courraient à l'échec lorsqu'ils n'étaient pas assortis d'une analyse plus large sur les dynamiques sociales et politiques⁵⁵, et que la composante civile restait cruciale pour une action effective.

En revanche, il est vrai que la protection des civils a fluctué au cours du temps dans ses modes opératoires, et qu'en 2015, elle était emprunte d'une approche plus militarisée.

b) La militarisation de l'approche de protection et l'usage de la force

Au cours de l'évolution de la MONUSCO, il est apparu que la protection des civils a été de façon prédominante et pendant longtemps une tâche civile. La composante civile développait les plus grandes innovations et les meilleurs outils, et se spécialisait dans des programmes de protection – aux dépens cependant de l'efficacité des militaires, bien souvent cantonnés à la présence dissuasive passive à quelques exceptions près.

⁵⁵ Les ADF, par exemple, constituent un élément crucial du tissu social dans la région de Beni, intégrés en ville dans les réseaux économiques et sociaux – ce qui change radicalement la planification des opérations militaires contre le groupe armé. Entretien avec Jean Baillaud, Paris, 25 mars 2015.

Cependant, avec l'inclusion de la neutralisation des groupes armés et la Brigade d'Intervention, la Mission a vu son mandat de protection se militariser⁵⁶, et s'éloigner des considérations humanitaires et droits-de-l'homme pour une nouvelle concentration sur la protection purement physique, dans l'urgence et le court terme. Les échecs de protection ont ainsi conduit le politique à s'immiscer dans la pratique pour promouvoir un engagement opérationnel de la composante militaire plus robuste, voire interventionniste et offensif. Ainsi, dans la pratique, un recadrage s'est fait sur la sécurité physique. Le traitement des acteurs non-étatiques est apparu comme essentiel dans la protection des civils.

L'institution a de même suivi cette inflexion d'abord nourrie par les sursauts politiques. La dernière « policy » de DPKO définit ainsi la protection des civils comme « tous les moyens nécessaires, jusqu'à et incluant l'usage de la force létale, visant à prévenir ou répondre aux menaces de violence physique contre les civils, selon les capacités et zones d'opérations, et sans préjudice à la responsabilité du gouvernement hôte »⁵⁷. La nouvelle définition se concentre ainsi sur la protection des civils physique, et sur l'action des missions face aux *menaces*, pas uniquement face aux *actes* de violence – permettant ainsi une action proactive et plus seulement réactive, après que le mal soit fait.

La militarisation de la protection des civils est notoire. Les documents de doctrine de l'ONU les plus récents comme la *policy* et les « *military guidelines* » mentionnent des opérations très robustes qui incluent des actions dignes des opérations militaires les plus engagées et combatives. La duperie, les méthodes psychologiques, les actions contre les engins explosifs improvisés figurent parmi les tactiques possibles pour les Casques bleus dans leurs opérations de sécurité visant à protéger les civils. Les responsables de l'information militaire de l'Etat-major de la MONUSCO, à Goma depuis 2013, se sont largement engagés à améliorer les systèmes de renseignement, comme en ravivant le système de base de données ITEM pour le partage des informations et incidents de sécurité au sein de la Mission entre sections, défini comme du « *situational awareness* ».

Le virement politique consistant à favoriser les opérations offensives marque ainsi la militarisation du mandat de PoC de la MONUSCO et l'amoindrissement de son caractère humanitaire. La vision prédominante au Secrétariat est ainsi de réduire le cœur de la protection des civils à la neutralisation des menaces. Le lien avec l'usage de la force, le maintien de la paix robuste et les opérations offensives ne fait bien entendu pas consensus au sein de tous les Etats Membres – en témoigne en 2013 la présence de deux paragraphes séparés dans la résolution 2098 entre Protection et neutralisation des groupes armés.

⁵⁶ Les premiers drones en RDC, clairement utilisés dans les opérations offensives contre les FRPI par exemple, et pas seulement l'observation de la frontière et de l'embargo, participent de la posture déterminée avec la Brigade d'Intervention.

⁵⁷ Nations Unies, DPKO/DFS, *The Protection of Civilians in United Nations Peacekeeping*, DPKO/DFS Policy, Ref. 2015.07, 1^{er} avril 2015, 51 p.

Néanmoins, des signes ont démontré que ce lien était de plus en plus accepté et grandissait dans les esprits de l'institution.

Cinq ans plus tôt, Jim Terrie parlait par exemple d'un manque de clarté stratégique et doctrinale et d'une intention « anti-guerre » propre à la logique, la culture et la structure onusienne. Selon lui, la force était vue comme un anathème allant contre le propos pacifique de l'institution onusienne, et les missions agissaient davantage comme des acteurs renforçant la confiance que fournissant la sécurité⁵⁸.

Or, cette configuration a fait l'objet d'un changement patent. Le 30 juillet 2013, le MONUSCO lance un ultimatum déclarant que « toute personne ne faisant pas partie des forces de sécurité nationales et, possédant une arme à feu à Goma et, dans les localités situées au Nord de la ville, comme une menace imminente pour les civils. Et, la Mission désarmera ces individus afin d'imposer une zone de sécurité pour protéger la région densément peuplée de Goma et Sake »⁵⁹. Les jours qui suivent voient les *peacekeepers* agir de façon de plus en plus robuste, comme le démontre l'intervention du COB d'Otobora dans les affrontements entre Mai Mai, sommant à l'arme lourde les miliciens tout en mettant à l'abri 183 familles jusqu'au retrait des groupes armés⁶⁰. Les opérations contre le M23 confirment encore cette nouvelle posture.

Il était assez populaire que la séquence gagnante dans la résolution de conflit était bien le passage d'une solution politique à un déploiement militaire, et non l'inverse. Les opérations de maintien de la paix classiques étaient ainsi déployées après un cessez le feu et la séparation des parties, pour créer un espace de sécurité donnant du temps aux négociateurs pour trouver des solutions politiques de long terme. Or, les OMP contemporaines comme la MONUSCO voient la tendance inverse⁶¹. Le déploiement militaire en vient à constituer la stratégie principale, et la victoire militaire est censée aboutir à l'amorçage d'une solution politique durable.

La singularité de la protection des civils face aux droits de l'homme

Parallèlement à cette militarisation de la protection des civils, un certain écart s'est créé entre protection des civils et droits de l'homme. Certes, le document de « policy » de DPKO précise que le travail de droits de l'homme est complémentaire à l'action de protection des civils. Cependant, certains pans du mandat de droits de l'homme, comme la bonne

⁵⁸ Jim Terrie, « The use of force in UN peacekeeping : the experience of MONUC », African Security Review 18.1, Institute for Security Studies, mars 2009.

⁵⁹ ONU, « Déploiement de la MONUSCO pour soutenir la zone de sécurité », Communiqué de presse, CP/OSMR/300713, Kinshasa, 30 Juillet 2013.

⁶⁰ Entretien avec un CLA, Goma, juillet 2013.

⁶¹ Les opérations au Mali ou en RCA confirment par ailleurs cette tendance.

application de la politique de conditionnalité de l'appui de la MONUSCO aux opérations des FARDC au respect des droits de l'homme, ont vu leur mise en application aménagée, retardée, voire contournée. Le devoir de diligence, qui paraissait une obligation absolue pour les Nations unies afin que ses troupes ne se rendent pas complices de violations du droit humanitaire dans les opérations conjointes, est décrit de façon moins péremptoire dans le document de DPKO. La politique du devoir de diligence est certes présentée comme apportant une grande valeur ajoutée au mandat de PoC et donnant aux opérations un meilleur levier pour influencer les comportements et le respect des droits de l'homme, mais il n'est nul part indiqué que celle-ci doit être appliquée sans exception. Le document explique que la mise en œuvre cohérente de la conditionnalité « renforcera davantage la mise en œuvre du mandat de protection et fournira aux opérations de maintien de la paix le levier pour influencer les comportements »⁶². Cette évocation de la plus-value de la politique de devoir de diligence demeure davantage descriptive qu'exécutoire. Le document de *policy* s'en tient simplement à rappeler ses bienfaits et ses atouts quant au levier qu'il permet de créer auprès des troupes nationales à l'égard du respect des droits de l'homme dans les opérations, et plus largement dans la culture organisationnelle de l'armée de l'Etat hôte. Il ne pose ainsi pas une application absolue de cette politique, et laisse les exécutants décider de sa marge d'applicabilité.

Certes, les Nations unies n'ont pas signalé qu'elles arrêteraient de mettre en œuvre la due diligence ni que les droits de l'homme auraient une moindre place dans les programmes de protection des civils. Des soubresauts politiques peuvent néanmoins conduire à une application plus souple de cette politique de conditionnalité, comme l'a démontré le fait que Martin Kobler, chef de la MONUSCO, abandonne en juillet 2015 sa demande de remplacement de deux généraux soupçonnés de violations, au profit d'une reprise de la collaboration avec le gouvernement congolais contre les FDLR. Comme d'autres tâches, la lutte contre l'impunité peut ainsi passer sur un second plan, après la protection militaire physique, en fonction des arbitrages politiques liés aux circonstances.

De la même façon, un écart s'est opéré avec l'approche humanitaire de la protection des civils. Les humanitaires au Congo, s'inquiétant de la réduction du mandat de protection par le mandat offensif, rappelaient en mars 2013 que selon leur plan de contingence⁶³, le meilleur scénario à envisager est d'en rester à la présence dissuasive, alors que les attaques ciblées font référence au scénario « moyennement souhaitable ». Les partisans de la protection des civils plus « humanitaire » ont ainsi vu d'un œil méfiant la nouvelle résolution

⁶² Nations Unies, DPKO/DFS, *The Protection of Civilians in United Nations Peacekeeping*, DPKO/DFS Policy, Ref. 2015.07, 1^{er} avril 2015, 51 p. « *Consistent implementation of the Human Rights Due Diligence Policy on United Nations support to non-UN security forces (HRDDP), applicable to most forms of support provided by the Mission and other UN entities to non-UN security forces, will further strengthen the POC mandate implementation and provide peacekeeping operations with leverage to influence behavior and establish harm mitigation measures* ».

⁶³ MONUSCO, Réunion du SMGP du 28 mars 2013, Goma.

2098, et les travaux, études et workshops se sont multipliés autour des questions du respect du droit humanitaire dans les opérations, de dommages collatéraux, de mécanismes de comptage des morts et blessés... Au tout début de la Brigade d'Intervention, ces débats ont monopolisé le Secrétariat et ont contribué à ralentir davantage la nouvelle motivation des Casques bleus à devenir plus interventionnistes et proactifs⁶⁴.

La tendance institutionnelle au Secrétariat a été de tout mettre sous le chapeau « protection des civils », de la construction d'un environnement protecteur au processus politique, incluant tant l'accès humanitaire, le DDR, ou la protection de l'enfant. Or, le politique a permis de sortir du concept fourre-tout qui s'était vidé de son sens dans l'organisation mécaniste. En insufflant une nouvelle perception de la PoC comme la pure sécurité face aux menaces physiques imminentes⁶⁵, et en resserrant le mandat sur l'approche militaire de la protection, l'idée a été de rappeler le cœur principal du mandat de protection : que les Casques bleus agissent et protègent les personnes physiquement, de façon concrète. Certes, le débat est toujours ouvert, notamment en prenant en compte les analyses de pays contributeurs de troupes comme l'Inde, plutôt partisane de la protection par la présence dissuasive. Le processus consistant à imposer la vision d'un mandat pour toute la Mission, avec une posture robuste concernant tant la FIB que les troupes régulières, a ainsi été compliqué et incomplet. Il ne fait plus de doute cependant que la protection des civils est désormais au centre des esprits. Le politique a pour le moins mis sous turbulence le maintien de la paix, testant les opérations aux mandats protecteurs dans des terrains mouvants.

3) Une dynamique de protection inédite pour les Casques bleus en temps de conflit

Donner toute la marge de manœuvre à l'opération de paix pour protéger : une révolution discrète

Ce que le politique a permis, c'est de dynamiser la pratique de protection des civils par les opérations de maintien de la paix, et d'apporter un renouvellement de l'approche dont l'institution seule ne pouvait accoucher. De façon *ad hoc*, par des décisions politiques circonstancielles et ponctuelles, le politique a dessiné peu à peu la pratique et la culture de protection onusienne. Ainsi, en traitant la MONUSCO comme un laboratoire, et en testant des mesures telles que la Brigade d'Intervention, le Conseil de sécurité a poussé l'exploration des pratiques et des potentialités pour le maintien de la paix – prétendument « sans créer de précédent »⁶⁶. Or, dès qu'une mesure est mise à l'essai pour application, elle imprègne le système et l'institution qui doit s'organiser pour la mettre en œuvre. De façon automatique,

⁶⁴ Entretien avec Baptiste Martin, 16 mars 2014.

⁶⁵ La Chine et la Russie sont notamment partisans de la réduction de la protection des civils à la stricte sécurité uniquement. Entretien avec Baptiste Martin, *Ibid.*

⁶⁶ Conseil de sécurité, *Résolution 2098, S/RES/2098*, 28 mars 2013.

elle a ainsi un impact sur les habitudes pratiques qui se créent. Ainsi, même si la FIB était censée constituer une exception, comme l'était la Force intérimaire de l'Union européenne en 2003, le fait qu'elle soit créée comme un organe offensif intégré à la Mission onusienne a changé la donne. Cette fois-ci, l'impact a été réel pour un Secrétariat devant définir les modalités de déploiement de cette nouvelle force, et pour une Mission à laquelle était confiée une tâche transformatrice.

Par cette instauration d'une composante offensive, une marque a été laissée durablement dans l'institution, sa culture organisationnelle, et les réflexions qu'elle lancerait. Le Panel de Haut niveau sur les opérations de paix de 2015 a ainsi largement pris en compte la nouvelle donne d'un maintien de la paix « potentiellement offensif », et l'a pris en compte dans son rapport prévoyant que dans certaines circonstances spéciales, cibler les groupes armés pourrait être une option des opérations de maintien de la paix⁶⁷. L'orientation que s'est donnée par la suite DPKO sur la protection des civils fait montre d'une révolution sensible de la vision du mandat. Le document de « *policy* » de DPKO en 2015 prévoit ainsi un pan encore élargi des diverses actions pouvant servir le mandat de protection des civils, autorisées, conseillées et proposées à toutes les opérations de maintien de la paix. Le concept inclut ainsi toujours diverses tâches relevant de la prévention, la préemption, la réaction et la consolidation. Elles sont plus nombreuses et plus diverses cependant que dans la note conceptuelle de 2010, et illustrent la modernisation des opérations de maintien de la paix, et leur engagement multi-facette pour la protection des civils.

Les trois paliers de la protection des civils ont été légèrement modifiés. Le premier palier se référant initialement à la protection politique se voit transformé en « protection par le dialogue et l'engagement » avec les parties mais surtout avec les auteurs potentiels des menaces contre les civils. C'est là une nouveauté qui démontre que les opérations de maintien de la paix sont vouées à ne plus seulement se cantonner au dialogue politique avec l'Etat hôte, mais doivent impérativement inclure dans leur engagement les groupes armés et les individus responsables de l'insécurité des civils. La protection par le soutien au processus politique est quant à elle incluse dans le 3^{ème} palier, toujours dénommé « établissement d'un environnement protecteur ». Celui-ci inclue les activités programmatiques de consolidation de la paix notamment, contribuant à construire un environnement propice à la sécurité – et généralement planifiées indépendamment du mandat de protection par l'Equipe-pays des Nations Unies, et non l'OMP. Le deuxième palier demeure la protection physique face aux menaces de violence, et apparaît comme central pour les missions de paix.

Les OMP se resserrent ainsi bien sur la prévention et la réaction, le dialogue direct sur le terrain pour faire protéger les civils et l'action pour assurer la protection physique. En se concentrant sur ces pans d'action, elles se voient néanmoins attribuer un continuum potentiel de tâches décuplé.

⁶⁷ Nations Unies, *Uniting our strengths for peace : politics, partnership and people*, Report of the High Level Independent Panel on UN Peace Operations, 16 juin 2015.

La *prévention* intervient lorsque les menaces ne sont pas encore identifiées. Elle appelle d'abord à *prévenir la violence* par les groupes armés non étatiques, la violence intercommunale, les crimes les plus graves et autres situations de trouble interne. Sous ce sous-thème, pas moins de 13 tâches sont énumérées : la surveillance des violations de droits de l'homme, le soutien à l'autorité de l'Etat, la présence visible des Nations unies, les investigations sur les violations du droit international et la promotion du respect de celui-ci auprès des auteurs, l'évitement des escalades dans les conflits communautaires, le traitement des vulnérabilités des différents groupes, l'action contre les mines, l'inclusion des standards de droits de l'homme dans les accords de paix, le contrôle du trafic d'armes, l'établissement des infrastructures dans les zones reculées, la promotion d'activités pour les jeunes, la promotion de la participation des femmes, et le renforcement de l'Etat et de la société civile à promouvoir l'égalité des genres. Dans un deuxième temps, la *prévention des violations* des droits de l'homme et des dommages collatéraux incluent trois autres tâches, comprenant la sensibilisation des forces de sécurité, le soutien des autorités nationales dans la justice pénale, l'établissement de mécanismes de contrôle pour traiter ces violations.

La *préemption* et la *réaction* interviennent lorsque la menace est identifiée. La préemption concerne l'anticipation des attaques, et les mesures proactives pour empêcher ou éliminer ces menaces avant que la violence ne surgisse. Dissuader les personnes de commettre des actes hostiles, ou affecter leur capacité à les commettre y compris par l'usage de la force est ainsi au cœur de la préemption. La mission doit chercher à « éliminer l'intention et/ou la capacité » des auteurs potentiels de violence, par des tâches incluant tant l'information publique sur la protection des civils et l'engagement avec les acteurs pour influencer leur comportement, la mobilisation des autorités étatiques pour étendre leur présence, que les opérations sécuritaires. Les « opérations sécuritaires », nouveau concept tel qu'il apparaît dans le document en 2015, peuvent comprendre des actions de dissuasion ou des opérations offensives. Les alternatives à la force armée incluent la duperie, les méthodes psychologiques, la négociation, les déploiements rapides, la présence et les patrouilles renforcées des militaires ou de la police, y compris pour protéger des sites clés, des opérations d'encercllement et de recherche, des activités contre les engins explosifs improvisés, l'interposition et la démonstration de force, les manœuvres de forces plus importantes pour démontrer la résolution à agir. Les opérations offensives peuvent être considérées lorsqu'un groupe armé non étatique est identifié comme source systématique de violence contre les civils. De même, le document prévoit de conduire des opérations de sécurité pour mettre un terme aux violences en cours contre les civils par les forces de sécurité de l'Etat « au niveau tactique »⁶⁸.

En matière de réaction, des actions directes ciblés contre les auteurs des violences sont prévues, afin d'affecter leur intention ou leur capacité, y compris par des opérations de

⁶⁸ Nations Unies, DPKO/DFS, *The Protection of Civilians in United Nations Peacekeeping*, DPKO/DFS Policy, Ref. 2015.07, 1^{er} avril 2015, 51 p.

sécurité et l'usage graduel de la force pour stopper la violence ou contrôler et disperser les regroupements de potentiels auteurs. La détention des personnes hostiles est aussi mentionnée, ainsi que la collecte de preuves pour des poursuites légales subséquentes. La protection directe offerte aux civils à risque et la sécurisation de leurs mouvements apparaissent également.

Enfin, la *consolidation* concerne le soutien à un retour progressif à la stabilité, par le retour des déplacés, la réintégration des ex-combattants, la réhabilitation des victimes, la mise en œuvre de processus de paix et de réconciliation et la lutte contre l'impunité.

Combinant ainsi les différents points positifs des Nations unies, de la médiation à l'assistance technique, la protection des civils a surtout mis au cœur la protection physique par les opérations militaires. Le nouveau maintien de la paix onusien est fondé sur la protection, et au nom de la protection qui sera toujours prioritaire dans toutes les opérations mandatées de cette tâche⁶⁹, tout ou presque est désormais légitimé dans le maintien de la paix de l'ONU – comme l'avait annoncé la pratique de la MONUSCO. La frontière entre maintien de la paix et imposition de la paix est désormais plus ténue, voire artificielle, et le rapport Horta a confirmé qu'il fallait désormais parler d'« opérations de paix », incluant toutes les modalités d'action. Par là, une grande marge d'appréciation est laissée au terrain, et le proactif est encouragé pour que le potentiel des OMP soit pleinement utilisé. Alors que chaque opération de maintien de la paix est différente, et qu'une même mission peut connaître des contextes variés, le Secrétariat de l'ONU offre ainsi un vaste programme d'actions possibles, à recouper avec les longs mandats-tiroirs. Le coup de fouet politique qui a été donné à la MONUSCO a ainsi permis d'achever l'inscription d'une pluralité d'actions disponibles pour les *peacekeepers* dans la doctrine – comprenant clairement les opérations offensives et des tactiques militaires déterminées, très proches des opérations militaires classiques.

C - Le relais mutuel de l'institutionnel et du politique

1) Lorsque le politique prend le relais de l'institutionnel

Contrairement aux idées reçues, le politique n'incarne donc pas uniquement ce jeu honteux de manœuvres servant les intérêts étatiques et conduisant inévitablement à aggraver l'inefficience et le caractère illusoire des promesses des organisations internationales comme les Nations unies. Les acteurs politiques n'ont pas comme unique but de contraindre les *peacekeepers* à moins bien protéger les civils, bien au contraire. Le politique, on l'a vu, est un précieux ressort pour en revanche dynamiser la pratique de protection des civils – notamment

⁶⁹ DPKO/DFS, « The Protection of Civilians in United Nations Peacekeeping », DPKO/DFS Policy, 1^{er} avril 2015, p. 7

Namie Di Razza, « La protection des civils par les opérations de maintien de la paix de l'ONU », Thèse IEP de Paris, 2015

lorsque l'institution seule a atteint ses limites programmatiques et organisationnelles dans sa prise en main du mandat de protection.

Ainsi, le politique peut constituer un relais essentiel et salvateur de l'institutionnel – il peut combler les défauts, carences et scléroses de l'organisation en ravivant ses standards et en imposant un nouveau souffle à celle-ci. Le manque de zèle ou les lenteurs dont peut être affectée l'organisation ont ainsi l'occasion d'être corrigés par le regain de volonté politique.

Les différents exemples autour de l'autorisation de l'usage de la force pour protéger physiquement les civils illustrent ce mécanisme de relais entre institutionnel et politique. Bien souvent en effet, la bureaucratie onusienne est restée frileuse, incertaine, voire incohérente face à la question de faire usage de la force armée pour répondre à des crises de protection. Le réflexe consistant à s'en référer aux décideurs politiques et à obtenir leur aval explicite pour oser le combat contre des groupes ou individus menaçant les civils a ainsi été récurrent au Congo, comme lors de la crise de Bukavu en 2004, ou celle de Goma en 2008. Sans un engagement politique clair poussant l'organisation à user pro-activement de la force armée, le personnel de la Mission comme celui du Secrétariat s'est ainsi figé dans l'attente d'un feu vert, dans le cadre d'une culture persistante de la préférence à un maintien de la paix non violent.

Le fait que l'usage décomplexé de la force soit poussé par le politique a alors permis, comme en 2013, de rénover la vision, et d'obtenir une meilleure action proactive et différente pour protéger les civils.

2) Lorsque l'institutionnel prend le relais du politique

a) Le retour des limites politiques et de l'immobilisme, a contrario

Le politique et la marge de manœuvre parfois exceptionnellement dynamique qu'il permet n'est cependant pas toujours la panacée. La volonté politique seule peut s'affaiblir, voire disparaître.

Dans ce cas, l'institutionnel est un garde-fou précieux pour assurer la continuité de la pratique de protection – empruntant souvent les voies hardies et originales dans lesquelles le politique l'a un jour poussée. Un relais entre institutionnel et politique est ainsi indispensable pour assurer une protection des civils efficace par les opérations de maintien de la paix. L'institutionnel assure la pérennisation, la standardisation et la prise en compte minimale, régulière et professionnelle du mandat de protection. Le politique peut pallier aux défauts de l'organisation néanmoins, lorsque celle-ci est trop sclérosée dans ses fonctionnements bureaucratiques et ses limites organisationnelles, et ne peut répondre à des situations hors des cadres connus.

L'exemple du mandat de 2013 de la MONUSCO, fruit d'un engagement politique déterminé, et révolutionnant les modes d'action de la Mission, en témoigne. Plusieurs phénomènes marquant une retraite de la dynamique politique positive ont ainsi suivi l'euphorie. D'une part, la Mission elle-même s'est en quelque sorte dépolitisée. Il a été commenté en effet que la nouvelle stratégie initiée par la Résolution 2098 et le glissement vers des opérations offensives se sont en effet accompagnés d'une militarisation de la protection des civils, ainsi que d'une dépolitisation de la Mission. D'autre part, le consensus politique s'est affaibli, tant au sein des Etats membres, qu'entre le niveau politique des Nations unies à New York et celui du terrain, ou encore entre l'ONU et l'Etat hôte. Des désaccords politiques entre les différents acteurs ont ainsi émergé, épuisant la vitalité et l'énergie politique derrière les opérations ciblées de la Brigade d'Intervention.

Ainsi, après la défaite du M23, le politique a failli à demeurer mobilisé pour des offensives contre les autres groupes armés. Or, malgré ce retrait de la force politique après novembre 2013, condamnant la Brigade d'Intervention à un affaiblissement croissant et à sa mise en attente, l'institutionnel a su reprendre le relais et garantir à son compte la meilleure option possible pour la protection des civils. Les opérations offensives sont en effet apparues comme intégrées désormais au mandat et à la vision institutionnelle de ce que devait représenter la protection des civils. Une fois la volonté politique se délitant, l'institutionnel peut ainsi garder la force de continuer à mettre en application la nouvelle pratique à laquelle elle a été initiée.

Par ailleurs, la militarisation de la protection des civils à l'issue de la résolution 2098 est apparue en un sens comme une diversion politique, détournant l'attention de l'impasse politique. L'on peut imaginer ainsi que plus les menaces se feront nombreuses, plus les opérations militaires se multiplieront, détournant en un sens les esprits du processus politique. En effet, lorsque la résolution du conflit est dans l'impasse politiquement, les militaires sont généralement poussés à combler cette paralysie. De nombreux problèmes sur le terrain, comme la création régulière de nouvelles milices, sont ainsi par exemple traités par les militaires uniquement, mais pas politiquement. La dépolitisation a ainsi accompagné la militarisation de l'action de la MONUSCO.

La dépolitisation et la militarisation de la protection des civils : les conséquences de la fin de l'effervescence politique

La mise en œuvre de la résolution 2098 à partir de 2013 a, de façon assez paradoxale vu le temps fort politique que cette résolution a marqué, signalé une certaine dépolitisation de la Mission du point de vue de son fonctionnement pratique. En effet, la MONUSCO s'est réorganisée sur le terrain de façon drastique. La majorité des équipes ont été déplacées de la capitale congolaise, Kinshasa, à la capitale provinciale du Nord Kivu, Goma. La structure de la Mission était ainsi censée répondre à la nouvelle concentration sur le conflit à l'Est et ses

Namie Di Razza, « La protection des civils par les opérations de maintien de la paix de l'ONU », Thèse IEP de Paris, 2015

dynamiques, et sur les opérations militaires qui allaient y être menées. Ainsi, l'Etat-major et le Commandant de la Force se sont installés à Goma, tout comme les chefs des sections phares comme Affaires civiles, Droits de l'homme ou Protection de l'Enfant. La hiérarchie de la Mission a par conséquent répondu à une critique qui était ambiante depuis de nombreuses années, portant sur la nécessité de rapprocher les décideurs du terrain où avaient effectivement lieu le conflit et les actions de protection des civils, pour une meilleure prise en main opérationnelle de la situation.

Or, plutôt que d'engendrer un reflux de « politique » à l'Est en faisant migrer les niveaux supérieurs des équipes de la MONUSCO à Goma, ce mouvement s'est accompagné d'une certaine dépolitisation globale de la Mission. La MONUSCO a ainsi gagné en opérationnel, mais a quelque peu perdu son levier politique. Par son installation à Goma, à plus de 1500 km de Kinshasa, elle s'est en effet presque coupée des dynamiques politiques nationales, en retirant la majeure partie de sa présence de la capitale, où les Ministères, la Présidence, la hiérarchie de l'Armée congolaise et de la Police, ainsi que les législateurs étaient présents. Perdant ainsi en partie ses capacités à négocier et travailler directement avec l'exécutif national, et réduisant son influence au seul niveau provincial, la Mission s'est dépolitisée sur le plan global, mais s'est encore plus bureaucratisée au Nord Kivu, par un effet de balance.

Cette dépolitisation a effectivement renforcé la main-mise institutionnelle sur les nouvelles orientations. Par un effet d'équilibre, le politique s'est effrité et a laissé un plus grand espace à la mise en œuvre bureaucratique. De même, l'organisation s'est complexifiée, par l'instauration au même endroit de trois niveaux de décisions, entre le Quartier Général de la mission, les bureaux provinciaux dédiés au Nord Kivu, et les personnels dépendant des opérations à l'Est (« *Ops East* »). Le partage des tâches a été transformé, et les sections ont redéfini leur travail – aboutissant à un moment de latence faute de regain d'intérêt politique, et du fait de l'acculturation progressive de l'organisation au nouveau mandat. Par exemple, la section des Affaires civiles s'est quelque peu écartée de la mise en œuvre de la protection des civils pour se concentrer sur le sondage des populations concernant les perceptions de sécurité⁷⁰, et le renforcement du lien communautaire avec la société civile et les bénéficiaires. La section Droits de l'Homme a en revanche pris la direction de la mise en application du mandat de protection⁷¹.

La dépolitisation de la Mission par cette nouvelle organisation de l'Ouest vers l'Est s'est accompagnée d'un recul de la détermination et de la volonté politique internationale à l'égard de l'action de la MONUSCO. La nouvelle stratégie, à l'origine poussée par un élan

⁷⁰ Conçu à la fin 2011, le projet de sondage des populations a finalement été mis en œuvre à partir de la fin 2013 – début 2014.

⁷¹ Entretien avec Janosch Kullenberg, Affaires civiles, 12 août 2015.

d'engagement politique pour le renouveau et l'action lors de l'adoption de la Résolution 2098, a ainsi pâti dans les mois qui ont suivi les premiers faits d'armes de la Brigade d'Intervention et la démise du M23 d'un affaïsement de cet investissement politique. Or, ce dernier, pourtant de courte durée, a engendré des conséquences de moyen terme pour l'organisation et la bureaucratie de la Mission. En poussant à sa restructuration pour l'offensive à l'Est, des rouages ont été enclenchés dans l'institution pour répondre à ces injonctions. La machine s'est mise en marche, fermant plusieurs bases militaires pour permettre une reconcentration des effectifs et leur redéploiement comme forces mobiles et flexibles. L'abandon de l'approche de présence dissuasive au profit d'une approche proactive et offensive a ainsi conduit la Mission à se réorganiser et à amorcer des changements.

Cependant, l'organisation n'a pas été soutenue par un engagement politique assez long pour capitaliser et construire efficacement sur ces nouvelles inflexions. L'institutionnel s'est retrouvé seul, sans le souffle du politique qui l'avait appuyé pour le changement en 2013 : une unité politique de vision entre l'Etat hôte congolais et le Conseil de sécurité, et un relatif consensus au sein des Etats Membres du Conseil après la prise de Goma pour une action robuste et transformative de la MONUSCO. Dans ce contexte de recul politique et de latence institutionnelle, la pratique de protection des civils a été entamée.

L'exemple de la reddition des combattants

Les opérations offensives ont été lancées et ont conduit à un grand mouvement de désarmement et de démobilisation volontaire dans les groupes armés. Mais la Mission s'est par la suite retrouvée démunie pour donner suite à ces nouvelles évolutions. Le processus de démobilisation et réintégration n'a pas réellement fonctionné, du fait d'un manque de volonté politique de Kinshasa et de capacités dépassées de la MONUSCO⁷². Un ancien officier des Affaires civiles rapporte ainsi le fait que les anciens combattants qui s'étaient rendu mourraient de faim dans les camps, et que certains transferts de combattants ont été marqués par des incidents, comme le prétendu meurtre d'un milicien par un FARDC. La Mission n'avait ainsi pas assez de ressources pour gérer l'afflux des centaines de combattants souhaitant se rendre⁷³. La coordination avec les autorités congolaises a notamment été marquée par de grandes lenteurs. C'est là un exemple où l'aiguillon politique a permis d'infléchir dans un sens positif la sécurité des populations (par la reddition massive de miliciens), mais où la machine organisationnelle n'était pas assez préparée pour en assumer les conséquences.

⁷² Entretien avec Janosch Kullenberg, Affaires civiles, 12 août 2015.

⁷³ *Ibid.*

L'exemple de la réorganisation des troupes pour des opérations mobiles

Par ailleurs, alors que la Mission avait été poussée, lors de ce reflux d'engagement politique, vers des opérations mobiles et flexibles⁷⁴, et que la MONUSCO s'était précisément réorganisée pour ce faire, la fin du consensus politique entre les Etats membres pour assumer les conséquences d'une telle nouvelle donne opérationnelle a eu des conséquences désastreuses sur le terrain. Les bases ont effectivement été fermées, et les troupes reconcentrées pour leur permettre de mieux être déployées de façon mobile et flexible en cas de crise sécuritaire, selon la nouvelle stratégie. Cependant, les militaires ainsi retirés des zones désormais dénuées de toute protection dissuasive face au retour des groupes armés n'ont pas compensé ce vide sécuritaire par une action proactive. « Cela ne marche pas, car ils ne sont pas plus actifs et prêts à intervenir, mais ils restent dans les bases où ils ont été concentrés. Et ils se réfèrent tout le temps à leur MoU »⁷⁵. Les Casques bleus ont ainsi conservé leur approche de présence dissuasive, tout en quadrillant moins le terrain, et n'ont pas opéré de réel glissement tactique dans leur comportement. En effet, les pays contributeurs de troupes ont fait valoir leurs réticences quant à la nouvelle approche « mobile », et ces réticences ont eu un impact sur la mise en pratique des contingents, cherchant davantage à obtenir l'assentiment de leurs capitales et à respecter à la lettre les instructions de celles-ci dans des contextes où le consensus politique venait à manquer.

Du fait de ces désengagements et désaccords politiques, la mise en œuvre pratique de la protection s'en est donc retrouvée affaiblie : « A cause de la fermeture des bases, on n'avait plus d'information sur ce qui se passait dans les zones. Les drones devaient combler la lacune », commente, pessimiste, un officier des Affaires civiles de la MONUSCO⁷⁶.

Le politique avait ainsi poussé la pratique de protection, mais celle-ci a ensuite pâti d'une perte d'engagement politique et s'est alors heurtée aux blocages institutionnels d'une organisation qui n'a pas eu le temps de mettre en place de façon efficiente de nouvelles orientations si fortes.

Les dissensions et désaccords politiques subséquents et leurs conséquences sur la pratique de protection

Outre l'affaïssement de l'intérêt et du soutien politiques pour la MONUSCO après la défaite du M23, l'émergence de désaccords politiques sur plusieurs plans, preuve d'une dynamique politique plutôt négative, a aussi eu des effets néfastes sur la pratique de protection. Des dissensions de vues et d'horizon sont apparues d'abord entre la RDC et les Nations unies, notamment au sujet de la poursuite des opérations offensives, de l'identification des groupes armés à cibler, des modalités du DDR, entre autres. Le retrait

⁷⁴ Conseil de sécurité, *Résolution 2098*, S/RES/2098, 28 mars 2013.

⁷⁵ Entretien avec Janosch Kullenberg, 12 août 2015.

⁷⁶ *Ibid.*

politique du Congo dans la stratégie qui était devenue celle de la MONUSCO après 2013 a été marqué par des défauts de coopération médiatisés. L'expulsion du chef des droits de l'homme de la MONUSCO en 2014 suite à un rapport pointant les abus des policiers congolais en est un exemple. De même, lorsqu'une semaine avant le début des opérations contre les FDLR, le gouvernement choisit d'en changer les responsables militaires, et de nommer des Généraux FARDC soupçonnés de crimes de guerre par l'ONU, les tensions escaladent pour un divorce officiel, avec la suspension de la coopération militaire par l'ONU. Comme en témoigne Janosch Kullenberg, l'espace et la marge de manœuvre s'est politiquement resserré pour la communauté internationale au Congo après 2014⁷⁷.

Ces dissensions ont par ailleurs été doublées par des incompréhensions et des phénomènes de concurrence entre les Nations unies au siège, et la Mission sur le terrain. En effet, lors de l'annonce de Kinshasa du remplacement des Généraux dans les opérations contre les FDLR, les représentants onusiens de New York ont manifesté une prise de position forte, par l'annonce de l'ultimatum demandant leur remplacement et de la suspension des opérations conjointes. Alors que le terrain aurait sans doute travaillé autour de cette situation de façon plus subtile et compromise, cette déclaration a, selon plusieurs témoignages, été le fait des niveaux de politique onusiens à New York, sans que la Mission n'ait été consultée ou suivie sur cette prise de position péremptoire. Ce fut un moment où la « grande politique » mondiale se jouant à New York a pris le pas, et la petite politique au niveau du terrain s'en est retrouvée minée. Les Nations unies, en déclarant de façon pompeuse qu'elle ne collaborerait pas avec des Généraux fichés rouges et qu'elle suspendait les opérations, a placé la Mission dans une situation délicate.

Au niveau du terrain en effet, de telles situations font souvent l'objet de manœuvres, discussions et résolutions discrètes – mais aussi empruntes de compromis pratiques et d'arbitrage réalistes, fondés sur les contraintes de terrain. Ainsi, les opérations conjointes avec les FARDC ont toujours été un sujet épineux qui a fait l'objet d'un traitement pragmatique par les *peacekeepers*, faute de mieux. La MONUSCO a ainsi pu, *de facto*, travailler avec des FARDC qui étaient sur les listes recensant les officiers soupçonnés de crimes de guerre. Les deux Généraux en question qui ont été nommés et contestés par l'ONU avaient déjà travaillé avec la Mission, et selon l'aveu de certains *peacekeepers*, « étaient des gens avec lesquels on aurait pu travailler »⁷⁸. Certes, la politique de conditionnalité pose que les missions ne peuvent conduire des opérations en coopération avec de tels officiers. Néanmoins, du fait du caractère incertain des allégations guidant ces listes, car n'ayant jamais fait l'objet d'enquêtes judiciaires abouties, mais aussi de la situation largement critique des forces de sécurité au Congo qui sont dans leur grande majorité responsable d'abus, les personnels de terrain peuvent avoir recours à un certain jugement discrétionnaire, afin de faire au mieux selon la situation. Plutôt que de s'en tenir à la théorie absolue de la conditionnalité du soutien militaire, les *peacekeepers* présents au Congo peuvent juger plus finement de l'opportunité de travailler avec certains officiers plus que d'autres – même si

⁷⁷ Entretien avec Janosch Kullenberg, *Ibid.*

⁷⁸ *Ibid.*

tous sont parfois « rouges » selon les dossiers. Le sens pratique, au-delà des normes institutionnelles de New York, peut alors conduire à conduire une opération ponctuelle, effectivement avec des Généraux faisant l'objet d'allégations, mais démontrant une meilleure volonté et une meilleure sensibilité aux droits de l'homme, dans les faits.

C'est là la différence entre la « grande politique » de protection des civils qui se joue à New York, où des responsables onusiens ne pourraient cautionner un détournement des règles et normes que l'organisation a mis en place au nom des droits de l'homme, et la « petite politique » de protection des civils telle qu'elle se joue sur le terrain, faute de mieux, en fonction d'arbitrages entre deux mauvaises solutions – la moins pire pour la sécurité des civils. La décision de reprise des opérations conjointes sans obtenir le remplacement des Généraux, en juillet 2015 après de longs mois de « dialogue constructif » conduit par Martin Kobler, peut ainsi être comprise à la lumière des besoins croissants en matière de protection des civils. Plutôt que de suivre à la lettre le principe de conditionnalité, et de ne pas participer à des opérations qui pourraient bénéficier de la présence des Nations unies pour éviter les exactions et permettre le meilleur contrôle des zones libérées, la Mission a finalement opté pour une reprise de la coopération militaire, pour mettre en œuvre la meilleure protection possible dans une situation imparfaite.

Une dynamique politique est alors la plus positive lorsque, comme en 2013 à l'adoption de la Résolution 2098, il existe différents niveaux de consensus :

- entre la « grande politique » jouée au siège des Nations Unies et la « petite politique » jouée sur le terrain par les membres de la Mission ;
- entre les Etats membres, et notamment le Conseil de sécurité et les pays contributeurs de troupes ;
- entre la politique du Conseil de sécurité des Nations Unies et la politique de l'Etat hôte recevant la Mission.

Le levier politique, tel qu'on le décrit ici comme pouvant dynamiser, voire sublimer la pratique de protection des civils, est alors perdu lorsque :

- il n'y a plus de volonté politique (comme après la défaite du M23) ;
- la volonté politique diffère entre les Etats Membres des Nations Unies (comme sur la mise en œuvre des opérations offensives subséquentes à la défaite du M23) ;
- la volonté politique diffère entre New York et le terrain (comme sur le traitement des opérations offensives et de la conditionnalité) ;
- la volonté politique diffère entre l'ONU et l'Etat hôte (comme sur la nature des groupes à combattre après le M23).

b) La résilience de l'organisation face au politique

Il est apparu que l'institutionnel était précieux pour compenser les défauts et les limitations imposées par le politique ou advenant du fait d'un manque de volonté politique, *a contrario*. Malgré les manœuvres politiques du gouvernement congolais déclarant le chef de UNJHRO, Scott Campbell, *persona non grata* dans le pays, la MONUSCO a maintenu son

rapport sur les violations de droits de l'homme en dépit des réclamations politiques, et que le Secrétaire général a condamné Joseph Kabila sur sa décision. Un tel exemple prouve la résilience de l'organisation face aux contraintes politiques. Le fait que les sénateurs américains viennent promouvoir une solution politique à l'été 2013, et cherchent à rappeler que la solution du conflit ne viendra pas de la MONUSCO, n'a pas empêché celle-ci de mettre en œuvre ses opérations offensives, décisives dans le règlement de la crise du M23.

Plus généralement, lorsque le politique est absent, et que la volonté politique des Etats est absolument inexistante à l'égard d'un problème de protection, l'institutionnel est toujours le garant d'un traitement minimal, régulier et assez équilibré de toutes les menaces pesant sur les civils par le travail de terrain entrepris par la Mission de façon systématique et professionnelle.

La dynamique institutionnelle se couvre et se lasse aussi des inflexions politiques sans lendemain. Les personnels de la bureaucratie de la Mission sont ainsi toujours prudents quant aux grandes révolutions décidées politiquement, comme lors de la mise en place de la Brigade d'Intervention. Incarnant en un sens une force conservatrice, parfois d'inertie, mais parfois aussi de prudence, les forces institutionnelles agissent au nom de la permanence, de la mise en œuvre régulière et familière de la protection des civils, et peuvent rester rétives aux sursauts politiques. Les entretiens ont révélé que généralement, le personnel de l'organisation tolérait moins les Chefs de Mission considérés comme les plus diplomates et les plus fins politiques. Alan Doss, connu pour privilégier sa relation avec l'Etat congolais, était ainsi largement critiqué au sein du personnel au travers de nombreux entretiens. Le soutien du personnel envers Martin Kobler, connu pour son hyperactivité et son engagement à conduire la MONUSCO vers de nouvelles postures, de nouveaux projets et de nouvelles idées, s'est également tari selon de multiples sources, le personnel se lassant des révolutions politiques qu'il portait⁷⁹.

L'institutionnel et le politique entrent ainsi en jeu de façon complémentaire, plutôt que concurrente. L'un vient à la rescousse de la protection des civils quand l'autre s'essouffle dans ses travers. Une redynamisation est ainsi toujours possible par une manipulation subtile de chacune des extrémités du continuum.

C'est en fait le droit qui a permis de cimenter le cœur de la protection des civils, alors que l'institutionnel et le politique en définissent les traits spécifiques. Au niveau des règles n'effet, le cadre normatif existant apparaît comme largement satisfaisant, prévoyant les tâches les plus diverses et les plus complexes qui pourraient contribuer à la protection des civils d'une façon ou d'une autre.

Par conséquent, alors que la dimension normative de la protection des civils par les opérations de maintien de la paix est assurée au minimum, la marge d'amélioration des pratiques – qui demeurent imparfaites et incomplètes face aux besoins de protection sur le

⁷⁹ *Ibid.*

terrain – est liée aux dimensions politiques et institutionnelles. Le fonctionnement bureaucratique et les incitations politiques, garde-fous l'un de l'autre, décident de la réalité concrète de protection des civils par les *peacekeepers*, et incarnent les leviers à explorer pour améliorer la pratique.

Les schémas ci-dessous illustrent les différentes dynamiques possibles entre droit, politique et institutionnel autour de la pratique effective de protection des civils.

Dynamique générale	Dynamique Politique	Dynamique Institutionnelle	Continuum en fonction du développement du droit relatif à la PoC (-) ←-----→ (+)
<p>CAS N°1</p> <p>Dynamique générale négative</p>	<p>(-) Négatif ex :</p> <ul style="list-style-type: none"> - manque de volonté politique - intérêts politiques concurrents 	<p>(-) Négatif ex :</p> <ul style="list-style-type: none"> - culture bureaucratique peu favorable à la PoC - PoC pas encore bien intégrée - Dysfonctionnements de l'organisation 	<p>Echec de protection des civils ←→ Manque de protection des civils Passivité ←→ Lenteurs ou Carences</p> <p><u>Rwanda</u> Catastrophe de PoC face au génocide (échec systemique)</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Pas de droit favorisant la PoC ➤ Pas de culture institutionnelle PoC ➤ Pas de volonté politique PoC <p><u>Cheka (similaire à la situation avec Bosco Ntaganda)</u> Passivité face à Cheka, non arrêté et côtoyé (échec régulier)</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Droit PoC en cours de définition (sur la responsabilité des OMP envers les criminels de guerre) ➤ Culture institutionnelle incomplète (sur l'arrestation des criminels de guerre) ➤ Pas de volonté politique PoC <p><u>Prise de Goma 2013</u> Passivité limitée face à la prise de Goma (échec ponctuel)</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Droit PoC existant ➤ Culture institutionnelle PoC incomplète (sur l'usage de la force) ➤ Pas de volonté politique au-delà de PoC minimale

Dynamique générale	Dynamique Politique	Dynamique Institutionnelle	Continuum en fonction du développement du droit relatif à la PoC (-) ←-----→ (+)
			<p style="text-align: center;"><u>Devoir de diligence</u></p> <p style="text-align: center;">Application variée de la politique de diligence (arbitrages)</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Droit PoC émergent sur le devoir de diligence (nouvelle politique) ➤ Culture institutionnelle incomplète ➤ Intérêts politiques concurrents
<p>CAS N°2</p> <p>Dynamique générale mixte (politique négatif / institutionnel positif)</p>	<p>(-) Négatif ex :</p> <ul style="list-style-type: none"> - manque de volonté politique - intérêts politiques concurrents 	<p>(+) Positif ex :</p> <ul style="list-style-type: none"> - personnels de l'organisation volontaires ; - culture de droits de l'homme ; - culture de PoC ; - machine fonctionnelle et professionnalisée 	<p>Sauvetage ponctuel de vies ↔ Service minimal de PoC garanti</p> <p><u>Rwanda</u> Sauvetages ponctuels</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Pas de droit PoC ➤ Pas de volonté politique ➤ Engagement spontané d'individus de la Mission <p style="text-align: center;"><u>Enfants soldats emprisonnés 2012 à Goma</u> Pris en charge et libérés avec lenteur</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Droit PoC ➤ Intérêts politiques concurrents¹ ➤ Culture institutionnelle de PoC / Intégration de PoC dans machine onusienne

¹ Dans cette situation, le chef de bureau de la MONUSCO, incarnant un acteur hybride, est ici considéré comme acteur politique, car ayant favorisé d'autres intérêts politiques

Dynamique générale	Dynamique Politique	Dynamique Institutionnelle	Continuum en fonction du développement du droit relatif à la PoC (-) ←-----→ (+)
			<u>Remeka / Katoyi 2012</u> Traitement de la crise et sécurisation minimale avec déploiement militaire <ul style="list-style-type: none"> ➤ Droit PoC ➤ Culture institutionnelle de PoC / Intégration de PoC dans machine onusienne ➤ Pas de volonté politique spécifique
CAS N°3 Dynamique générale mixte (politique positif / institutionnel négatif)	(+) Positif ex : - Volonté et engagement politique - Intérêts politiques communs	(-) Négatif ex : - dysfonctionnements de l'organisation ; - PoC pas encore bien intégrée	Externalisation de la PoC ↔ Instauration de changements PoC <u>Force intérimaire de l'UE en 2003</u> Aide extérieure pour assurer la PoC <ul style="list-style-type: none"> ➤ Droit PoC en cours de définition ➤ Blocages institutionnels (logistique, manque de préparation) ➤ Volonté politique de répondre à la crise <u>Arrestation de Bosco Ntaganda en 2013</u> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Droit PoC en cours de définition ➤ Blocages institutionnels (habitude pratique de coexistence, manque de standards) ➤ Pression politique (sur la RDC, le Rwanda, le M23) <u>Instauration du devoir de diligence (HRDDP)</u> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Droit PoC en cours de définition (peu de normes sur opérations conjointes et attitude envers l'Etat menaçant) ➤ Blocages institutionnels (opérations conjointes)

Dynamique générale	Dynamique Politique	Dynamique Institutionnelle	Continuum en fonction du développement du droit relatif à la PoC (-) ←-----→ (+)
			<p>intégrées dans la pratique organisationnelle, pas de procédures et de standards pour le suivi et la réaction face aux abus des FARDC)</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Pression politique (ONG/CICR notamment) pour instaurer des gardes-fous et agir <p><u>Brigade d'Intervention 2013 et opérations contre M23</u></p> <p>Prise de Goma suivie de la FIB et du mandat offensif</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Droit PoC (en cours de définition pour usage unilatéral de la force en contexte de conflit majeur) ➤ Blocages institutionnels (manque de préparation et de standards adéquats, culture de l'usage de la force minimale) ➤ Volonté politique de répondre à la crise
<p>CAS N°4</p> <p>Dynamique générale positive</p>	<p>(+) Positif ex :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Volonté et engagement politique - Intérêts politiques communs 	<p>(+) Positif ex :</p> <ul style="list-style-type: none"> - culture de PoC intégrée ; - machine fonctionnelle et professionnalisée ; - standards fixés ; - rationalisation du mandat 	<p>PoC dynamique sur long terme ↔ redéfinition du <i>peacekeeping</i></p> <p><u>Opérations offensives de la FIB</u> Ultimatums et opérations contre Cheka, ADF, FRPI, FDLR</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Droit PoC existant ➤ Intégration institutionnelle des opérations offensives ➤ Volonté politique

Dynamique générale	Dynamique Politique	Dynamique Institutionnelle	Continuum en fonction du développement du droit relatif à la PoC (-) ←-----→ (+)
			<u>Arrêt des opérations conjointes contre les FDLR début 2015</u> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Droit PoC existant ➤ Intégration institutionnelle et application systémique de la HRDDP ➤ Volonté politique

Le tableau précédent dresse une typologie des différentes possibilités quant au traitement des crises de protection, en fonction de l'état de la dynamique politique, de la dynamique institutionnelle et de la force du droit relatif à la protection des civils. Plusieurs cas de figure sont recensés avec des exemples, pour prendre en compte les situations où la dynamique politique serait négative ou positive, croisées avec une dynamique institutionnelle négative ou positive, et une intégration du droit relatif à la protection des civils (intégration des discours normatifs sur la protection des civils et ses différents aspects pour les opérations de maintien de la paix) plus ou moins forte.

La dynamique politique peut être caractérisée comme négative lorsqu'il y a un manque de volonté politique, des intérêts politiques concurrents à la mise en œuvre de la protection des civils, alors qu'elle est positive lorsque cette volonté politique et l'engagement politique pour la PoC est déterminé et que les intérêts politiques divers se retrouvent en harmonie avec la mise en œuvre de la PoC.

La dynamique institutionnelle peut être décrite comme négative lorsque la culture bureaucratique est insensible à la protection des civils, comme dans les années 1990 et au début des années 2000, ou lorsque la PoC n'est pas encore bien intégrée dans l'organisation, ses standards et ses fonctionnements, ou encore lorsque des dysfonctionnements bureaucratiques affectent la mise en œuvre du mandat. Elle est au contraire positive si les personnels de l'organisation se dévouent à la PoC, qu'une culture de droits de l'homme et de protection imprègne l'organisation de la Mission, que la machine onusienne se fonctionnalise et se professionnalise autour de la protection des civils et que ses standards soient fixés autour de la rationalisation du mandat de protection.

Selon les combinaisons de l'état des différentes dynamiques, un continuum de pratiques possibles émerge pour la protection des civils par les opérations de maintien de la paix.

Lorsque la dynamique politique et la dynamique institutionnelle sont toutes deux négatives (cas n°1), l'on oscille ainsi entre passivité et échec total de la Mission à protéger les populations d'une part, jusqu'au manque de protection, affecté de lenteurs ou de carences d'autre part. Ainsi, si les deux dynamiques sont faibles, les populations pourront au mieux s'attendre à une protection insuffisante et partielle, au pire à une absence totale d'action. Au Rwanda, il n'y avait ni élément normatif, ni culture institutionnelle, ni volonté politique favorisant la protection des civils par les *peacekeepers*, ce qui explique l'échec systémique des Nations unies en la matière. La normalisation de la protection des civils dans le droit a néanmoins permis d'assurer, contrairement aux années 1990 qui seraient situés à l'extrême négative du continuum, que l'on se situerait davantage à l'extrême positive de cette ligne – soit une protection insuffisante, lente et carencée, mais une protection néanmoins. En effet, le droit relatif à la protection des civils par les OMP en cours de définition depuis 1999 a permis de se retrouver dans des situations moins critiques d'abandon total des populations. Il n'empêche pas seul, lorsque l'institutionnel et le politique sont en retrait, le manque d'engagement régulier, ponctuel, ou dépendant d'arbitrages, des *peacekeepers* dans leur mandat de protection, mais permet au moins que ces défauts ne soient pas absolus et systémiques. Face à Cheka ou Bosco Ntaganda, l'on peut ainsi noter un échec régulier de la

Mission à agir pour effectivement arrêter ces criminels de guerre : le droit relatif à la responsabilité de la Mission envers ces arrestations n'était qu'en cours de définition, tout comme la culture institutionnelle et la volonté politique frileuse face à ces situations. Lors de la prise de Goma en 2013, la passivité ponctuelle de la Mission, malgré l'existence des éléments de droit pour la protection, s'explique par le peu de volonté politique et l'incertitude marquant la culture institutionnelle sur l'usage de la force dans une telle situation. Enfin, le devoir de diligence de la Mission dans la coopération militaire avec les FARDC a été appliqué de façon inégale, fruit d'arbitrages variés. Le droit relatif à la question demeure assez récent, l'organisation est encore fraîche dans l'intégration de cette politique, et les intérêts politiques concurrents n'ont pas aidé à une systématisation de l'application de cette mesure de conditionnalité.

Lorsque la dynamique politique est négative, mais qu'en revanche la dynamique institutionnelle est positive (cas n°2), l'on oscille alors entre la possibilité de sauvetages ponctuels de vies humaines (lorsque le développement normatif de la PoC comme principe de droit demeure faible, comme au Rwanda), jusqu'à la délivrance garantie d'un service minimal de protection des civils. En effet, plus la PoC est intégrée (dans le droit, et donc l'institution¹), plus on passe à l'assurance que l'institution seule, sans intrusion politique, entreprendra un minimum d'actions pour la protection des civils minimale. Ce fut notamment le cas à Katoyi et Remeka en 2012, où l'institution seule a su traiter la crise et apporter une sécurisation minimale dans la zone, malgré l'absence de volonté politique spécifique. Des carences sont toujours possibles, mais le manque d'engagement politique n'empêche pas le traitement des crises, certes avec lenteurs et limites, comme lors du travail de libération des enfants soldats des prisons de Goma en 2012, mais pour le moins de façon régulière. Lorsque sur le plan normatif, aucun élément de droit ne poussait les OMP à agir pour protéger, l'on ne pouvait alors s'attendre qu'à des sauvetages ponctuels par l'engagement spontané de personnels de l'organisation.

Lorsque la dynamique institutionnelle est faible, mais que la dynamique politique est positive (cas n°3), le continuum de pratiques relatives à la protection des civils va de l'externalisation du traitement de la protection des civils (par une Force non-onusienne arrivant en soutien par exemple, comme la Force intérimaire de l'UE en 2003) à l'instauration de changements majeurs dans la pratique de la Mission pour protéger les civils, comme l'action offensive de la FIB contre le M23. Parce que l'institutionnel demeure en retrait néanmoins, la Mission pêche à étendre ces mesures sur le long terme, dans un premier temps. Le fait que la PoC soit intégrée de façon normative de façon croissante a conduit à ce que l'extrême positif du continuum soit plus mobilisé : plus besoin d'externaliser l'action pour mieux protéger les civils, la pratique même de l'OMP peut être dynamisée et rendue plus robuste et inclure de nouvelles initiatives.

¹ Comme on peut le noter dans le tableau, il n'est pas réellement possible que l'existence d'un droit relatif à la PoC ne s'accompagne pas d'un minimum d'engagement positif sur le plan institutionnel.

Enfin, quand les deux dynamiques institutionnelle et politique sont positives (cas n°4), le continuum s'étend alors de l'émergence d'une protection des civils particulièrement dynamique sur le long terme, pouvant aller jusqu'à la redéfinition même du maintien de la paix, par débordement. Les opérations offensives menées par la MONUSCO en témoignent, fruit à la fois d'un soutien normatif, institutionnel et politique.

L'on remarque globalement que lorsque la dimension politique est forte et positive, l'on se situe davantage dans une dynamique de changement et de turbulences pour la pratique de protection.

Lorsque la dimension institutionnelle est positive de son côté, elle assure davantage une force de résilience permettant d'éviter le pire et d'assurer un service minimum de protection – mais peut aussi constituer une force d'inertie. L'institutionnel permet un certain niveau de protection sur le long terme, alors que le politique peut dynamiser, stimuler, et mettre en mouvement la pratique de protection sur le court terme.

Bien entendu, lorsque les deux viennent à manquer, il est assez peu probable que les civils soient protégés au-delà des initiatives exceptionnelles de quelques *peacekeepers* et d'actions de façade prétendant qu'une action est entreprise. Quand les deux dimensions sont fortement engagées en revanche, l'occurrence d'une pratique de protection plus audacieuse et énergique, plus entreprenante – voire risquée – apparaît plus volontiers et peut prétendre au long terme. Le caractère déterminé d'une nouvelle pratique insufflée par le politique peut ainsi être pérennisée par l'institutionnel concourant de façon égale à une initiative entreprenante et résolue, comme ce fut le cas avec les opérations offensives à partir de 2013. Lorsque l'institutionnel s'affaiblit cependant, et que le politique demeure positif, l'on obtient généralement d'une pratique forte et déterminée de protection des civils, sur le court terme cependant. Lorsque le politique est de son côté en retrait alors que l'institutionnel s'investit positivement, l'on observe davantage une pratique plus nuancée de la protection des civils – mais plus durable et égale.

Il est clair que l'institutionnel et le politique sont ainsi les deux ingrédients permettant une mise en œuvre variée, selon les dosages, de la protection des civils telle qu'elle a été reconnue et encouragée par le droit et les textes. Ils dessinent les contours de la pratique, sont responsable des carences, des sursauts, des tares et des mérites des *peacekeepers* dans leur action de protection sur le terrain. Pour améliorer la façon dont les populations sont, de façon concrète, sécurisée physiquement face aux menaces physiques dans les conflits armés, il s'agit d'influer sur ces deux composantes à l'action est ainsi la piste à explorer, maintenant que tout le cadre normatif est intégré et assez exhaustif. Les Nations Unies, reposant toutes leurs actions sur le droit, et notamment les droits de l'homme, incarnent un organe hybride tant politique qu'institutionnel. Les intérêts et caprices des Etats Membres sont autant déterminants que le fonctionnement bureaucratique de l'organisation lorsqu'il s'agit d'impact réel en matière de protection des individus en environnement de conflit. Le jeu est alors

Namie Di Razza, « La protection des civils par les opérations de maintien de la paix de l'ONU », Thèse IEP de Paris, 2015

ouvert, certains acteurs misant sur la réforme institutionnelle, les standards bureaucratiques, les formations des personnels, l'amélioration de la chaîne logistique en soutien aux opérations ; d'autres pariant sur le plaidoyer et l'influence dans les sphères politiques des gouvernements et des sièges de l'organisation, comprenant les jeux au niveau plus macro pouvant avoir un impact inestimable, voire inimaginable, sur la pratique de protection des Casques bleus – voire sur la pratique du maintien de la paix lui-même.

**Conclusion : Le jeu international de la
protection des civils entre contingence politique
et stabilité institutionnelle**

Par le tour d'horizon des différentes modalités selon lesquelles les Nations Unies, et plus particulièrement ses opérations de maintien de la paix, protègent les civils, les chapitres précédents ont démontré les changements substantiels qui ont eu lieu dans la culture administrative et la politique internationale face aux conflits armés les plus meurtriers. En prenant pour exemple l'action de la MONUC et la MONUSCO en République démocratique du Congo, nous avons exploré les différentes facettes des changements qui ont marqué la pratique des missions de paix onusiennes chargées par le Conseil de sécurité de protéger les civils.

Cette analyse s'est proposée de mettre en relief la transformation réelle qui a vu le maintien de la paix onusien intégrer la protection des civils comme tâche et objectif prioritaires dans leur mandat. Cette transformation est indiscutable et prometteuse, et chacun peut l'observer de façon objective. Nous avons souhaité mener une inspection approfondie de l'organisation pour démontrer que la protection des civils constitue désormais un véritable paradigme, et un concept légitimant central pour les Nations Unies définissant le nouveau cadre de pensée et d'action pour le maintien de la paix international.

Après avoir démontré l'ascension et la conquête du concept de protection des civils, tant dans les pensées et la culture onusienne que dans ses actions concrètes, l'étude a cherché à expliquer le détail pratique de sa mise en application. Sur le terrain en effet, le mandat de protection des civils fait l'objet d'une mise en œuvre engagée et plurielle, empruntant à un continuum très large de postures et d'activités différentes. En dépit de la nouvelle consécration du principe, nous avons pu constater que les missions de l'ONU ne sont pas sans faille dans la mise en œuvre récente du mandat de protection des civils. Deux approches ont été privilégiées pour expliquer les turbulences observées dans la pratique, entre une protection plutôt passive et minimale et une protection déterminée et énergique : l'approche institutionnelle d'une part, et l'approche politique d'autre part. L'on formule ainsi l'argument selon lequel la pratique précise de protection est encadrée, dessinée et décidée selon la dynamique institutionnelle ou la dynamique politique. Chacune de ces optiques, regroupant des catégories influençant l'analyse, offre des modèles de compréhension et des coupes différentes permettant de comprendre comment et pourquoi les Casques bleus protègent d'une façon ou d'une autre. Le jeu subtil et le relais entre dynamique institutionnelle et dynamique politique explique ainsi les attitudes mouvantes des *peacekeepers* face aux besoins de protection.

Nous avons ainsi cherché à révéler des traits peu étudiés dans la littérature académique, et à nous écarter des explications les plus communément mentionnées telles que le manque de moyens matériels et logistiques des Casques bleus, les difficultés dans la chaîne de commandement au sein d'une opération multinationale, ou la compétence inégale des troupes et personnels civils dans le maintien de la paix, justifiant trop souvent une vision défaitiste et pessimiste des capacités des forces onusiennes à protéger. Au contraire, nous avons documenté les caractéristiques les plus novatrices d'un maintien de la paix prometteur en termes d'engagement pour la protection des populations, et porté une analyse plus fine des

rouages institutionnels et politiques définissant l'action concrète des Casques bleus. Par un œil nourri de l'expérience directe du chercheur au sein de l'Organisation, et des réflexions autour de l'émergence des normes d'une part, et de la sociologie de l'institution et de l'action d'autre part, ce travail de recherche permet d'affiner la compréhension du maintien de la paix onusien et des modalités pratiques dans la mise en œuvre de ses ambitions protectrices.

Les trois arguments phares de cette thèse sont alors les suivants :

- (1) la protection des civils est devenue un **nouveau paradigme** pour le maintien de la paix de l'ONU – et ce tant dans la doctrine, la pratique et la culture organisationnelle ;
- (2) la pratique de protection des civils, pouvant être plus ou moins engagée et efficiente, est **déterminée par la dynamique institutionnelle et la dynamique politique** – dans un jeu subtil de relais entre celles-ci ;
- (3) la protection des civils, par son statut unique de nouveau concept légitimant, **offre une opportunité précieuse de responsabilisation des Nations Unies et de renouveau** dans leurs actions de maintien de la paix.

A - La protection des civils, nouveau paradigme du maintien de la paix de l'ONU

La protection des civils a connu une expansion et une normalisation institutionnelle au sein des Nations Unies, tant dans les textes que dans les pratiques. Tendante à devenir un principe structurant et légitimant, un épïcetre normatif de plus en plus hégémonique dans la pensée et la pratique de l'ONU, la protection des civils peut être définie comme un nouveau paradigme à l'œuvre dans le maintien de la paix onusien.

1) Dans les textes, les discours et le droit aux Nations unies

Les développements préliminaires et parallèles visant à assurer le respect du droit international humanitaire et la sauvegarde des populations en temps de guerre, couplés aux leçons retenues des échecs des années 1990, ont favorisé l'émergence du concept de protection des civils à l'ONU à partir de 1999. Les textes et discours officiels ont ensuite intégré la protection des civils de façon de plus en plus péremptoire. Le Conseil de Sécurité s'est engagé à inclure la tâche dans le mandat des opérations de paix, à en faire la priorité lorsqu'il s'agit d'arbitrer entre les ressources et capacités, et à encourager l'opérationnalisation et la pratique de protection par la mention de tâches concrètes et de mécanismes de suivi dans ses Résolutions. L'Assemblée générale regroupant tous les Etats a elle-même fini par confirmer la force normative de la protection des civils dans le maintien de la paix. Le Secrétariat de l'ONU a quant à lui travaillé à normaliser, diffuser et développer la mise en application du mandat de protection. La doctrine de maintien de la paix s'est alors vue emprunte de nouvelles orientations et pose désormais la protection des civils comme élément central et prioritaire des missions.

Mais au-delà des mandats du Conseil de Sécurité et des règles internes mises à jour pour les opérations de maintien de la paix, il nous a fallu évaluer comment les missions protégeaient désormais, dans la pratique. Les textes démontrent en effet que politiquement et juridiquement, les positions sont prometteuses et que tout permettrait une pratique robuste et sérieuse de la protection. L'observation des actions de terrain a en partie confirmé ces inflexions.

2) Dans les pratiques des opérations de maintien de la paix

La République démocratique du Congo a offert un théâtre opportun pour évaluer l'efficacité des *peacekeepers* dans un conflit où les civils sont quotidiennement menacés des violations les plus graves des droits de l'homme et du droit humanitaire, voire de crimes contre l'humanité et d'actes de génocide. Les résolutions du Conseil de Sécurité ont de fait fait de la MONUSCO une mission modèle et un laboratoire pour tester la façon de protéger les civils de façon prioritaire et engagée. Son mandat, ses documents internes, ses règles d'engagement et concepts d'opération ont tous intégré la protection des civils et la possibilité d'utiliser « tous les moyens nécessaires » pour empêcher ou faire stopper les menaces de violence physiques à l'encontre des populations. Sur papier, ces documents en ont fait la Mission la plus à même de réussir en matière de protection.

L'analyse de l'évolution réelle et matérielle, au niveau des pratiques de protection des Casques bleus, a elle aussi démontré les changements de comportements face à l'obligation positive émergente de protection des civils. Les outils créés par la Mission au Congo et ses activités de protection présentés au chapitre 2 ont ainsi révélé l'hyper-imprégnation de la protection des civils au sein des esprits et des activités de la Mission. Toutes les sections substantives de la composante civile se sont mobilisées dans le cadre d'une hyper-activité notoire sur le terrain, et ont fait de la MONUC puis la MONUSCO la Mission la plus innovatrice et prolifique en matière d'outils et de mécanismes de protection, tels que les équipes de protection conjointes, les matrices de protection, les assistants de liaison ou les réseaux d'alerte communautaires. Les postures militaires ont aussi changé, incluant un continuum de possibles allant de la présence dissuasive et passive aux opérations offensives ciblées contre les groupes menaçant les civils, et prouvant un certain « déverrouillage intellectuel » au sein des Casques bleus. La protection des civils a porté cette émulation au sein des Nations Unies rendant toutes les actions militaires imaginables pour les Casques bleus disponibles et possibles, de façon *ad hoc* et implicite, puis de manière affirmée et déterminée.

Ainsi, tant le *discours* et la posture du personnel de la Mission, les *activités* et les outils mis en place, et le pan de *stratégies* et de tactiques militaires qui ont été envisagées pour y répondre témoignent du processus de normalisation de la protection des civils.

3) Dans la culture organisationnelle et politique des Nations unies

La protection des civils a ainsi fait l'objet de plusieurs processus d'intégration au sein de la machine onusienne. Elle a été intégrée, institutionnalisée, bureaucratisée et normalisée :

- son *intégration* renvoie à sa prise en compte dans les actions et discours de l'ONU et de ses opérations de paix de façon systématique et régulière ;
- son *institutionnalisation* se réfère au fait que la protection des civils comme tâche et objectif du maintien de la paix s'est s'immiscé dans le tissu organique des Nations unies et est devenu un trait constitutif de l'institution ;
- sa *bureaucratization* a été achevée, la protection des civils faisant l'objet d'une organisation rationnelle dans la structure onusienne, marquée par la division des tâches et la professionnalisation des agents pour son exécution ;
- enfin, la protection des civils a connu une véritable *normalisation*, devenant une activité régulière, banale, « normale » pour l'ONU, et incarnant progressivement un standard de comportement voulu, ou en d'autres termes une « norme ».

Les différents volets de la bureaucratisation de la protection des civils présentés au chapitre 3 ont fait état des conséquences positives directes de cette institutionnalisation dans la pratique. La protection des civils est devenue une tâche minimale et régulière pour l'organisation grâce à sa normalisation. Elle est aussi devenue utile pour les Missions et a donc fait l'objet d'un zèle et d'un dynamisme croissants sur le terrain. Enfin, la nouvelle sensibilité de la question de protection des civils pour l'ONU en a fait un facteur de changement, et a conduit à une grande responsabilisation des Nations Unies à son égard, du niveau local des Missions jusqu'à New York. Cette institutionnalisation, cette bureaucratisation et cette normalisation ont ainsi été garantes d'une mise en œuvre minimale de la protection des civils devenue « politique publique » irréductible pour l'ONU. Elles ont contribué à dynamiser la pratique de protection, voire le maintien de la paix en lui-même par un effet de débordement – ou *spill-over*. En effet, en se normalisant dans l'esprit bureaucratique onusien, la norme de protection a porté un phénomène de redéfinition du maintien de la paix lui-même, allant jusqu'à adapter ses principes originels d'impartialité, d'usage minimal de la force et de consentement pour mieux répondre aux besoins de protection des civils.

La protection des civils a été intégrée dans le système, bureaucratisée à outrance et réglée institutionnellement. Elle est devenue un programme à part entière de l'organisation des Nations Unies, telle une action de service public international. Les personnels des opérations de paix entreprennent une pluralité remarquable d'actions civiles et militaires pour protéger les civils. Entre personnels de protection, missions de protection et mécanismes de protection, une véritable « bureaucratie de la protection des civils » s'est ainsi créée dans les missions de paix et au siège. La protection des civils est mise en œuvre de façon régulière par des professionnels formés et spécialisés, selon des orientations officielles qui commencent à se multiplier et une doctrine dynamique régulièrement mise à jour.

Marquant un réel tournant depuis les expériences Rwanda, en Bosnie ou en Somalie, il existe désormais une reconnaissance au sein de l'organisation comme sur la scène politique internationale du rôle des opérations de maintien de la paix de l'ONU dans la sécurisation proactive des populations. Le Conseil de sécurité a démontré prendre au sérieux l'image des missions protectrices des populations et leur action, quitte à placer les opérations de maintien de la paix sous turbulence et à les soumettre à des innovations et des ajustements inédits, comme l'engagement des Casques bleus dans des opérations offensives. La Révision du maintien de la paix par le Panel de Haut niveau en 2015 a confirmé cette place centrale de la protection des civils dans les missions, alors qu'un consensus politique s'est consolidé parmi les Etats membres, soutenant de façon unanime l'idée et l'usage d'un maintien de la paix qui protège.

Une culture organisationnelle de protection des civils a donc émergé et s'est installée aux Nations Unies, marquant un contraste immense avec les opérations frileuses des années 1990. Nous sommes désormais dans un esprit très différent de ce qu'avait connu le Général Dallaire lorsqu'il était le commandant de la MINUAR au Rwanda, et qu'il dénonçait : « un secrétariat qui tremblait à la vue d'un fusil »². Aujourd'hui, les opérations offensives et les drones sont utilisés pour mener à bien des actions de protection. En faisant de la protection des civils le nouveau paradigme du maintien de la paix, les Nations Unies ont assorti les Missions de paix d'une grande marge de manœuvre pour répondre à ce mandat. Le mandat de protection permet ainsi cette ouverture sur tous les possibles, sur toutes les pratiques, en fonction de l'interprétation des civils et des militaires en charge. La protection des civils, devenu concept légitimant, voire révolutionnant le maintien de la paix onusien en devenant le référent des modes d'action à renouveler et des nouvelles pistes à explorer pour les Casques bleus, a ainsi largement bénéficié de cette institutionnalisation.

Néanmoins, les crises de protection mal gérées par les opérations de paix n'ont pas disparu, et les *peacekeepers* présentent toujours des résultats mitigés dans la sécurisation des populations face aux violences des conflits armés, y compris au Congo. Les médias relèvent toujours des exemples de massacres dans les zones de déploiement des Casques bleus³, et les exemples de personnes attaquées, violées et massacrées, et n'étant pas secourues sont toujours courants à l'Est du Congo. Les Parties II et III de cette thèse ont visé à explorer alors le détail et la variance de la pratique, à expliquer pourquoi l'un des outils de protection est efficient ou non selon les circonstances, ou pourquoi l'une des stratégies militaires de protection est exploitée plutôt qu'une autre sur le terrain. L'évaluation des attitudes et des impacts des opérations ont ainsi conduit à analyser les facteurs de décision et d'influence dans le choix d'une posture et comment l'environnement de possibles accordé par les Nations Unies est manipulé en pratique par les troupes engagées sous les drapeaux bleus.

² Roméo Dallaire, *op.cit.*, p. 401

³ Comme à Mutarule en 2014. Human Rights Watch, « DR Congo: Army, UN Failed to Stop Massacre : Apparent Ethnic Attack Kills 30 Civilians », 2 juillet 2014, disponible sur : <https://www.hrw.org/news/2014/07/02/dr-congo-army-un-failed-stop-massacre>

B - Les contours de la pratique et les limites persistantes des missions de paix dans la protection des civils

Les parties II et III de cette thèse ont mis en relief les conditions, les causes et les facteurs influençant et dessinant la mise en pratique concrète de la protection des civils. La dimension institutionnelle d'une part et la dimension politique d'autre part ont ainsi été présentées comme les facteurs majeurs décidant du détail de la mise en œuvre de la protection des civils par les opérations de maintien de la paix. Celle-ci est ainsi largement fonction des besoins et des forces organisationnelles et politiques en présence.

1) Les facteurs et contours institutionnels

Le fait que la protection des civils ait été institutionnalisée n'a pas exempt les *peacekeepers* de tout défaut dans leur action. L'institutionnalisation elle-même a d'ailleurs pu constituer une source de contraintes empêchant les soldats de la paix de s'acquitter au mieux de leur mandat de protection.

D'une part, certaines limites, inhérentes au maintien de la paix onusien, ont persisté et n'ont pas été réduites par le phénomène de bureaucratisation de la protection des civils. Les questions de capacités matérielles ou de complexité des chaînes de commandement et d'action dans un milieu multinational sont notamment toujours d'actualité, malgré la consécration du concept de protection dans la culture onusienne. Il existe en effet des contraintes irréductibles pesant sur la protection des civils, liées à la nature même de l'organisation. Les ressources des Missions onusiennes sont limitées, leur logistique contraignante, et les procédures qui leur sont attachées et affectent les programmes bureaucratisés peuvent sembler complexes et restrictives.

D'autres limites ont en outre été aggravées par l'institutionnalisation de la protection des civils aux Nations Unies. Le poids de la grande machine onusienne, assortie de procédures et de standards peu flexibles, d'une logistique complexe et kafkaïenne, mais aussi affectée de pathologies bureaucratiques et de dysfonctionnements, a ainsi pesé sur la capacité de réaction des Casques bleus face à des crises sécuritaires. Une structure organisationnelle peut en effet avoir des effets négatifs sur l'action, comme la réduction de la marge de manœuvre des agents mettant en place le programme, ou une certaine lenteur institutionnelle conduisant à un manque d'initiative et d'adaptation face aux dynamiques changeantes de la réalité. Ainsi, avec l'institutionnalisation de la protection des civils, les réponses des Nations Unies se sont vues « réglées » : presque tout ce qui est lié à la protection des civils a désormais une réponse institutionnelle, et relève d'une procédure administrative standard. Outre ces limites objectives propres à la bureaucratie – inconvénients inévitables pour profiter des avantages de l'institutionnalisation de la protection des civils -, la protection pâtit également des pathologies de l'organisation. La bureaucratie onusienne peut en effet présenter des imperfections et des dysfonctionnements, dans la rationalité des programmes ou

le professionnalisme des équipes par exemple, qui affectent de façon indirecte les actions de protection des Nations Unies.

Des contraintes ont par ailleurs été créées par l'institutionnalisation elle-même. En devenant un programme officiel de l'organisation, la protection des civils s'est vue imprégnée de toute la culture administrative qui a en un sens contribué à mécaniser le travail de protection, à le rendre machinal et à lui enlever tout son sens lié à l'urgence humanitaire. La normalisation s'est ainsi accompagnée d'une « dés-idéalisation » et d'une lassitude organisationnelle dans l'exécution du mandat de protection. La « corruption organisationnelle » a été telle qu'un décrochage entre l'idéal de protection, les pratiques mises en œuvre par la MONUSCO et l'impact réel sur la situation des populations s'est opéré. De fait, la concentration des *peacekeepers* s'est focalisée sur les moyens qu'ils démontraient investir pour le mandat de protection, sur la dimension quantitative de leurs activités, ou sur les produits et mesures de l'organisation, plutôt que sur leurs résultats effectifs. A force d'institutionnalisation, la protection des civils en a été réduite à une machine tournant sur elle-même. Par un engrenage mécanique vidant la protection des civils de tout son sens, le mandat a été mis en œuvre par automatisme sans que l'impact des outils, des stratégies et des postures de protection qui sont promus par l'organisation ne soit palpable. Ainsi, si l'opération de maintien de la paix fait preuve d'une hyper-activité pour protéger les civils, le fossé entre *l'acte* de protéger des *peacekeepers* et *l'état* de protection des civils peut être immense. Des exemples où la Mission « fait de la protection », selon ses produits institutionnels, sans cependant « protéger » réellement, sont de fait nombreux.

La pratique de protection des civils est ainsi dessinée par les contraintes de l'organisation, qu'elles soient matérielles et logistiques, procédurales ou culturelles. Ces limites imposées par le mode de fonctionnement de l'institution onusienne maintiennent une force d'inertie et pèsent sur la mise en application de la protection des civils. Si la bureaucratie permet une mise en œuvre minimale, standardisée, voire zélée, elle constitue parfois un frein considérable pour la tâche volatile de sécurisation des populations en environnement de conflit armé, et peut pousser la pratique de protection vers davantage de retenue.

2) Les influences et contours politiques

Les opérations de maintien de la paix de l'ONU sont un objet institutionnel comme un objet politique. L'ONU est une institution politique, créée par des Etats, fonctionnant comme un forum politique où le dialogue et les rapports de force sont privilégiés pour faire avancer certains agendas ayant un impact sur la société internationale⁴. Elle a pour objectif la mise en

⁴ Au sens de l'école anglaise des Relations internationales. Voir Hedley Bull, Adam Watson, *The expansion of international society*, Oxford : Clarendon Press, 1984, 479 p. « La société internationale est un groupe d'Etat (ou, plus généralement, un groupe de communautés politiques indépendantes) qui ne forment pas uniquement un système, au sens que le comportement de chacun est un facteur nécessaire aux calculs des autres, mais ont également établi par le dialogue et le consentement des règles et institutions communes pour la conduite de leurs relations, et reconnaissent leur intérêt commun à maintenir ces arrangements » (trad. de l'auteur).

œuvre d'une vision politique liée à la gestion optimale de l'ordre international, et la régulation du pouvoir dans l'arène internationale. Ses opérations de paix, résultant du concours des Etats Membres et de leurs décisions fondées sur des intérêts, valeurs et calculs propres aux différents gouvernements, ont ainsi un rôle, un cadre et une portée politiques. Une mission de maintien de la paix est de fait clairement un outil de politique internationale et une composante du système international existant.

La pratique de protection des civils, dans ses latitudes et ses innovations, dépend donc d'un autre facteur essentiel qui définit les contours de cette mise en application : le *politique*. Une opération de maintien de la paix a en effet aussi un rôle et des objectifs politiques, comme celui de maintenir l'équilibre régional, de faciliter des négociations ou de renforcer l'autorité de l'Etat sur le territoire. Le mandat de protection, certes gravé dans l'organisation et intégré comme un programme de service public, peut dans son exécution être mouvant, tantôt limité, tantôt dynamisé par des considérations politiques - celles des Etats Membres comme celles de l'organisation, qui est de façon inhérente politique et politisée.

La protection des civils a ainsi pâti de cette politisation. Les décisions liées à la protection ont souvent été prises sous pression politique, explicite ou implicite, directe ou indirecte, objectivement réelle ou perçue.

D'une part, l'encadrement politique endogène (par le personnel de la Mission lui-même) ou exogène (par des acteurs politiques extérieurs à la Mission) a régulièrement affecté les mécanismes de prise de décision liés à la protection des civils, poussant à un certain immobilisme des *peacekeepers*. La pratique de protection des civils a alors été contrainte et limitée à cause des enjeux et intérêts politiques, souffrant de la contingence des données politiques du moment. Que ce soit par les responsables de la Mission eux-mêmes, investis d'une sensibilité politique à l'égard des enjeux et revers politiques potentiels de leurs choix, ou par les influences des gouvernements, le politique s'est alors imposé comme force d'inertie. Réduisant la protection des civils à son utilité instrumentale sur le plan politique, les Nations Unies ont ainsi été contraintes par les enjeux d'influence et d'intérêt national des Etats dans la mise en œuvre du mandat.

D'autre part, le rôle politique des Missions, comme celui de la MONUSCO chargée de travailler à la stabilisation au Congo et à l'équilibre régional, a pu conduire à une pratique de protection en demi-teinte, en demi-mesure, du fait des autres responsabilités politiques du mandat. Les *peacekeepers* de la MONUSCO ont ainsi dû arbitrer entre leur tâche de stabilisation et de soutien à l'Etat hôte et celui de protection des populations, privilégiant parfois le processus politique à des actions ponctuelles de sécurisation des civils. L'irréductible tension entre la consolidation d'un environnement politique propice à la paix, et la protection des civils de toute menace physique a ainsi conduit la Mission à de nombreux sacrifices. En répondant au credo de la stabilisation, elle s'est permise des tabous et compromis sur la protection des civils largement critiqués.

Enfin, le parti-pris politique de la Mission, devant soutenir l'Etat hôte, pousse à une protection des civils partielle et biaisée. L'exemple de la MONUSCO, chargée de soutenir les

opérations de l'Armée congolaise, a offert un exemple criant de paradoxe, alors que les Casques bleus soutenaient, nourrissaient et encadraient ceux qui menaçaient les populations et commettaient de graves violations de droits de l'homme pendant leurs opérations. Prétendant s'attaquer aux groupes armés pour sécuriser les populations, la Mission s'est retrouvée dans une position délicate, appuyant les acteurs parfois les plus prédateurs envers les civils.

Les enjeux, compromis et négociations politiques peuvent ainsi encadrer et influencer la pratique de la protection des civils, et constituer un facteur de distraction ou de déviation pour les *peacekeepers*. Les poussant à s'abstenir d'entreprendre certaines mesures de protection, à réduire leur engagement par une pratique en demi-mesure, ou à biaiser leur approche vers une protection partielle et partielle en fonction de l'identité des éléments menaçant des populations, la dimension politique de l'Organisation a une large part dans la mise en œuvre concrète et imparfaite du mandat.

Cependant, si idéal de protection et intérêt politique se confrontent ainsi naturellement, des collusions émergent également. Il arrive en effet que le politique soutienne, voire dynamise les pratiques de protection. Dans certains cas en effet, le politique peut permettre de dépasser précisément les défauts de la bureaucratisation qui parfois limitent, ralentissent ou annihilent les actions de protection. Dans une sorte de coordination entre moralité et pouvoir, certaines actions politiques peuvent ainsi pousser à une meilleure protection des civils, devenant une « construction sociale stratégique »⁵. Dans ce cas, les normes de protection peuvent apparaître comme la résultante de tests politiques, comme le fut le mandat de 2013 de la MONUSCO, instituant un nouveau type de maintien de la paix par l'offensive contre les groupes armés. Le politique peut alors aussi dynamiser, sublimer ou renouveler la pratique de protection des civils, notamment quand l'organisation se retrouve sclérosée, dans un jeu subtil de relais et d'émulation mutuelle entre le politique et l'institutionnel.

3) La compensation mutuelle des dynamiques politiques et institutionnelles

Entre atouts et limites institutionnels d'une part, et contraintes et sublimation politique d'autre part, la pratique de protection des civils est ainsi sujette à d'importantes variations.

Certes, la bureaucratisation a permis, pour une large part, la bonne mise en œuvre des programmes de protection des civils par les opérations de paix. Sur le terrain notamment, l'institutionnalisation du mandat de protection a permis de standardiser et d'assurer une action régulière et quotidienne des *peacekeepers* pour apporter aux populations un minimum de protection. C'est ainsi la machine organisationnelle qui assure l'exécution concrète, et est responsable du traitement régulier des besoins de protection des civils. La stabilité

⁵ Les acteurs politiques peuvent ainsi choisir stratégiquement et rationnellement de reconfigurer leurs préférences ou leurs identités. Voir Martha Finnemore, Kathryn Sikkink, « International Norm Dynamics and Political Change », *International Organization*, Vol. 52, N° 4, 1998, p. 887-917.

institutionnelle de la protection des civils garantit ainsi dans la pratique un minimum de protection pour les populations.

Néanmoins, le politique – relevant des environnements et enjeux des négociations internationales entre Etats – peut aussi s’immiscer comme un facteur de conditionnement de la mise en application concrète de la protection des civils, y compris de façon constructive. C’est notamment lorsque la machine onusienne a fait face à des situations dépassant ses propres ressources, et s’est heurtée à de graves crises de protection, que la politique a pris le relais pour soutenir, voire parfois sublimer la mise en pratique du mandat de protection par les *peacekeepers*. L’intervention d’une volonté politique renouvelée, comme ce fut le cas avec la Brigade d’Intervention et le mandat offensif de la MONUSCO en 2013, peut alors pousser à dépasser les réflexes traditionnels de l’organisation et à mettre en œuvre de nouvelles méthodes de protection des civils que le milieu institutionnel n’osait entreprendre par lui-même.

L’exemple de la mise en œuvre de la « protection offensive » a révélé la façon dont la culture organisationnelle onusienne des *peacekeepers* pouvait être infléchie par le politique. Quand il s’ingère dans la définition de la protection des civils, celui-ci peut ainsi contribuer à renouveler tant les principes que les modes opératoires du maintien de la paix.

Le politique constitue un relais essentiel et salvateur de l’institutionnel. Il est en mesure de combler les défauts, carences et scléroses de l’organisation en ravivant ses standards et en imposant un nouveau souffle à ces derniers. Le manque de zèle ou les lenteurs dont peut être affectée l’organisation ont notamment l’occasion d’être corrigés par le regain de volonté politique. *A contrario*, l’institutionnel peut se dresser lorsque la volonté politique s’évanouit, et assurer une continuité dans la délivrance du service de protection par l’opération de maintien de la paix. Parfois, le politique peut en effet contraindre les programmes de protection des civils – et dans ce cas il est heureux que l’institutionnalisation du concept fasse perdurer sa mise en œuvre minimale.

Un relais entre institutionnel et politique est ainsi essentiel pour assurer la meilleure protection des civils possible par les opérations de maintien de la paix. L’institutionnel assure la pérennisation, la standardisation et la prise en compte basiques, régulières et professionnelles du mandat de protection, y compris dans des contextes de désaveu ou de désintérêt politique. Le politique peut en revanche pallier aux défauts de l’organisation, lorsque celle-ci se voit sclérosée dans ses rouages bureaucratiques et ses limites organisationnelles, et ne peut répondre à des situations exceptionnelles hors des cadres connus.

Or, plus le droit et la doctrine officielle consacrent la protection des civils, plus le continuum de pratiques possibles, elles-mêmes fonction des dynamiques politiques et institutionnels plus ou moins positifs, est exploité dans son extrême favorable aux postures les plus résolues.

L'ONU incarne un organe hybride à la fois politique et institutionnel. L'institutionnel et le politique incarnent donc les deux ingrédients permettant une mise en œuvre variée de la protection des civils telle qu'elle a été reconnue et encouragée par le droit et les textes. Ils dessinent les contours de la pratique, sont responsables des carences, des sursauts, des tares et des mérites des *peacekeepers* dans leur action de protection sur le terrain. Les intérêts et caprices des Etats Membres sont autant déterminants que le fonctionnement bureaucratique de l'organisation, lorsqu'il s'agit d'améliorer l'impact des Missions en matière de protection des individus en environnement de conflit.

Maintenant que tout le cadre normatif sur la protection est intégré et a été développé de manière assez exhaustive, influencer sur ces deux composantes de l'action – politique et institutionnelle – est ainsi la piste à explorer, pour améliorer la façon dont les populations sont sécurisées physiquement face aux menaces de violence dans les conflits armés. Le jeu est alors ouvert, certains acteurs misant sur la réforme institutionnelle, la mise à jour des standards bureaucratiques, les formations des personnels, ou l'amélioration de la chaîne logistique en soutien aux opérations. D'autres parient sur le plaidoyer et l'influence dans les sphères politiques des gouvernements et des sièges de l'organisation, et investissent les jeux au niveau macro qui peuvent avoir un impact non négligeable sur la pratique de protection des opérations de paix – et peut-être sur la pratique du maintien de la paix lui-même.

Ainsi, alors que d'aucuns tendraient à réduire l'explication des réussites et échecs des opérations de paix à l'action des Etats Membres des Nations unies, et que d'autres pointeraient davantage l'organisation bureaucratique comme cause des travers du maintien de la paix, cette thèse appelle à ne négliger ni l'approche systémique ni l'approche politique dans l'analyse. Les deux dimensions se renforcent, se compensent et s'affrontent, de façon inhérente dans tout ce qu'entreprend l'ONU, et *a fortiori* dans les activités des opérations de paix.

Dans le cas de la protection des civils, les deux dynamiques assurent l'extensivité et l'élasticité de la pratique sur le terrain. L'institutionnalisation de la protection des civils équivaut à sa normalisation et sa stabilisation, mais aussi sa banalisation et sa dés-idéalisation. La politisation de la protection quant à elle peut constituer une force de changement, de révolution, d'adaptation face aux contingences, y compris pour le maintien de la paix globale.

Cette interdépendance entre politique et institutionnel peut être appréciée à travers l'analyse de la capacité de réaction rapide des *peacekeepers* face à une crise de protection. La réactivité est en réalité le grand perdant de la nouvelle pratique de protection des civils. Celle-ci a en effet plutôt été écartelée entre programmes normalisés et réguliers de surveillance de la situation sécuritaire, de consultation des populations et d'actions régulières de protection dissuasive d'une part – que l'on appellera la protection ordinaire, régulière et réglementaire -, et opérations offensives ciblées et robustes – relevant d'une protection assez extraordinaire, exceptionnelle et spéciale. Entre ces deux extrêmes, protection plutôt passive et civile d'une part, protection proactive et militarisée d'autre part, la « réaction rapide », face à des crises de

moyenne ampleur, mais requérant une action immédiate et robuste à la fois, demeure la grande faiblesse des opérations de paix.

En effet, la dynamique institutionnelle, à son niveau le plus favorable et positif, permet de garantir une pratique de protection plutôt discrète, mais minimale et régulière tant que les crises sont d'une nature familière, et d'une ampleur limitée. Elle est essentielle pour assurer une protection quotidienne, au jour le jour, des villages les plus reculés ne présentant pas forcément une importance stratégique et politique spéciale, mais bénéficiant des ressources de la Mission. Elle assure une chaîne de réaction uniforme et homogène déclenchée de façon systématique lorsqu'apparaît un besoin de protection pour lequel les équipes sont formées et les procédures adéquates bien rodées. Elle favorise la solidité de la « protection ordinaire », à l'une des extrémités du continuum des pratiques de protection possibles pour les opérations des Nations unies. Elle est en revanche peu favorable à des réactions rapides face à des événements spéciaux, sortant du contexte connu. La dynamique politique quant à elle permet davantage de mettre en œuvre une protection extraordinaire dans des circonstances exceptionnelles, mobilisant des ressources, des mécanismes et des comportements non réguliers, grâce au forcing politique. Elle requiert néanmoins un minimum de consensus politique aux plus hauts niveaux, avant d'être traduite dans les pratiques institutionnelle et d'être effective sur le terrain. Par conséquent, elle est peu adaptée pour apporter une réponse immédiate et urgente aux crises mineures n'interpellant pas les plus hautes sphères politiques, et intervient peu pour favoriser des réactions rapides face à des crises de protection périphériques et isolées, ne relevant pas des grandes préoccupations stratégiques et politiques.

Les Nations unies sont donc prêtes à protéger les civils, tant en faisant le minimum que le maximum. En revanche, entre protection passive et protection offensive, la réaction rapide demeure le maillon faible de l'action des opérations de paix, souffrant à la fois des écueils liés aux besoins politiques et institutionnels.

C - Le chantier à venir de la responsabilisation des opérations de paix de l'ONU à l'égard du mandat de protection

Les Nations Unies commencent à percevoir le nouveau chantier à investir pour désormais améliorer la protection des civils dans la pratique, après avoir assuré sa prégnance dans la culture organisationnelle.

1) Le besoin de responsabilisation autour du mandat de protection des civils

Malgré l'intégration de la protection des civils dans la culture institutionnelle et politique du maintien de la paix, les civils sont toujours menacés dans les conflits armés, et la présence d'une opération onusienne ne garantit pas toujours leur protection de façon absolue et exhaustive. Cela étant, un changement a réellement eu lieu depuis les échecs cuisants des années 1990. Le problème a en fait changé de source et de focale.

Contrairement aux analyses les plus communes pointant toujours le manque de moyens et de capacités des opérations de maintien de la paix, cette thèse soutient l'argument selon lequel la pratique de protection, tendant tantôt vers un faible engagement et tantôt vers un investissement déterminé des *peacekeepers*, dépend davantage des mobilisations des dynamiques institutionnelles et politiques. Contrairement à ce que les études ont tendance à affirmer, la protection des civils n'est pas un mandat impossible.

Après la reconnaissance normative du devoir de protection, son intégration dans l'organisation et ses rouages, et son soutien politique, la voie la plus féconde à exploiter est de travailler à faire advenir une responsabilisation des Nations Unies autour du mandat de protection, maintenant que celui-ci existe et qu'il est puissamment présenté par l'ONU.

L'intégration institutionnelle du mandat de protection des civils a déjà contribué à responsabiliser un tant soit peu l'ONU, poussant les Missions à mettre en œuvre des mesures précises pour y répondre. Cependant, cette responsabilisation s'est souvent réduite au réflexe de démonstration : il s'agit de montrer qu'une activité a été entreprise, qu'un mécanisme a été effectivement mobilisé pour protéger les civils. Après la mise en place de mesures de protection, souvent formelles et de façade, il convient désormais de faire place à une responsabilisation sur la *façon* dont cela est fait et les résultats obtenus, dans une approche qui tendra à privilégier l'obligation de résultats plus que l'obligation de moyens. Le « *duty to care* », ou obligation de vigilance, doit être appliqué à la mise en œuvre du mandat de protection, et aux acteurs politiques et institutionnels.

Resserrer les mandats des opérations – aujourd'hui décriés comme trop larges et impossibles – autour de la protection physique des civils, comme le rapport Horta l'a préconisé en 2015, et moduler autour de ce mandat les possibilités d'inclure d'autres tâches, paraît indispensable pour assurer une protection responsable, intraitable et sans compromis.

2) La spécificité de la « protection des civils » comme concept légitimant

La protection des civils est désormais considérée comme une priorité, un programme donneur de sens, une vision stratégique aux Nations Unies. Après avoir été légitimée dans le système onusien, elle est devenue un concept légitimant pour le maintien de la paix lui-même et ses prochaines adaptations. Elle incarne aujourd'hui le grand paradigme dans l'institution, et un prisme de compréhension indispensable pour penser les Nations Unies et leur action de maintien de la paix à l'avenir. Loin du statu quo des opérations de première génération, les missions ont désormais clairement vocation à réellement « protéger du fléau de la guerre », et s'en sont données peu à peu les moyens – certes au rythme onusien, mais de façon assurée et incrémentale.

Tout est désormais pensé en fonction de la « protection des civils ». Le paradigme est d'ailleurs proche de détrôner la rhétorique des « droits de l'homme », plus politisée, et finalement moins consensuelle aux Nations Unies vu les débats mouvementés autour de leur universalité en question. La protection des civils est en effet susceptible de susciter l'adhésion

universelle et pérenne plus facilement que « les droits de l'homme ». Devenue une norme qui n'est plus discutée et s'est banalisée, elle jouit en effet d'un certain consensus politique qui l'a rendue opportune et intéressante à exploiter. Son caractère « quasi judiciaire » permet de ne pas être totalement attaché aux principes de droit et de leurs précisions mais au contraire de rester dans le flou général de « sécurisation physique des populations ». Elle représente alors un concept tout aussi puissant que celui des « droits de l'homme », mais plus malléable politiquement. C'est là ce qui fait la puissance potentielle du paradigme. Personne n'oserait dire qu'il s'oppose à protéger les civils. La protection des civils évoque à la fois une tâche louable, tout en étant réduite aux principes de droit humanitaires basiques et universellement acceptés.

Du point de vue légal, le cadre normatif est en place pour permettre aux opérations de maintien de la paix d'entreprendre des actions de protection des civils face aux crimes de guerre, aux crimes contre l'humanité et aux actes de génocide. Tous les outils normatifs et doctrinaux, stratégiques et tactiques ont en effet été fournis aux *peacekeepers*. Pour le maintien de la paix, la protection des civils devient alors le concept central, structurant et fédérateur définissant toutes les actions. Par conséquent, l'opportunisme politique autour de la protection des civils s'est accru, et l'idéalisme n'est plus le seul moteur de tous les changements opérés dans le maintien de la paix au nom de la protection des civils.

3) Les nouveaux horizons

Avoir la puissance du paradigme de protection des civils couplée à la redevabilité des opérations ferait du maintien de la paix un outil plus fiable encore, et le *momentum* actuel paraît prometteur.

La protection des civils, par un phénomène de débordement conceptuel, a poussé le maintien de la paix à se rénover, et l'a rendu plus utile et plus intéressant. Le maintien de la paix de l'ONU est même devenu potentiellement attractif pour les pays occidentaux qui s'étaient éloignés des Missions de paix en matière de contribution d'hommes et de moyens. Le retour des contributeurs de troupes européens dans le maintien de la paix – comme la Suède et les Pays-Bas fournissant renseignement et hélicoptères d'attaque au Mali – en est une preuve. Garder la focale des opérations centrées sur la protection des civils, et l'assortir de nouvelles mesures de responsabilisation achèverait en effet de rendre le maintien de la paix d'un grand intérêt pour certains Etats occidentaux. Ces derniers pourraient de fait constater que les Missions sont aptes à partager le poids de la sécurité collective, y compris des enjeux sécuritaires les touchant directement. Lier la protection des civils au contre-terrorisme, notamment, est apparu comme un horizon potentiel du maintien de la paix – ou en tous les cas un nouveau débat⁶. Ce rapprochement peut offrir une vision opportune pour l'investissement des pays occidentaux dans l'avenir du maintien de la paix. Les précautions du rapport du Panel de 2015 signalent qu'il y a eu ou qu'il y aura des velléités à étendre le

⁶ Ce lien est mentionné dans le rapport Horta, qui certes évacue la possibilité d'une implication de l'ONU dans ce type d'opérations « contre l'extrémisme », mais qui en l'évoquant démontre l'existence d'un débat sur la question. Nations Unies, *Uniting our strengths for peace : politics, partnership and people* », Report of the High Level Independent Panel on UN Peace Operations, 16 juin 2015.

maintien de la paix. Au nom de la protection des civils, le maintien de la paix onusien deviendrait de plus en plus facile à manipuler, comme pour l'étendre sur les guerres contre les groupes terroristes, définis comme terrorisant et menaçant les civils. L'expérience française au Mali a déjà ouvert ce type de nouvelles perceptions. La MINUSMA soutient en effet l'opération française Barkhane de contre-terrorisme, en sécurisant les zones à l'arrière des troupes françaises s'attaquant aux milices extrémistes, au nom de la protection des civils.

Après le Rwanda, la Bosnie ou la Somalie, nombreux sont ceux qui partageaient l'idée que le maintien de la paix onusien touchait à sa fin. Aujourd'hui, l'enthousiasme pour les opérations de paix de l'ONU connaît un dynamisme renouvelé – en grande partie grâce à la remobilisation de celles-ci derrière le mandat de protection des civils. La protection des civils pousse le maintien de la paix vers de nouveaux horizons, voire une révolution essentielle – certes douce et incrémentale au niveau organisationnel, mais profonde et substantielle.

L'ONU, dans ses évolutions qui incluent des tâches comme les offensives contre les « forces négatives », les méthodes psychologiques et la supercherie⁷, va loin. La rénovation du maintien de la paix est frappante – même si le changement s'accepte en douceur car il se fait « au nom de la protection des civils ». L'institution, enthousiaste derrière ces nouveaux horizons, alors que le concept de protection dans les opérations a à peine 15 ans, se renouvelle et encourage les inflexions, ouvrant sur de nouvelles promesses onusiennes.

Cette étude a cherché à plonger dans les méandres de l'institution onusienne pour révéler l'expérience pratique et concrète des développements normatifs. Mettre en relief les dimensions bureaucratiques et politiques des choix de protection, à la lumière d'une observation participante au sein de l'opération de maintien de la paix la plus innovatrice en matière de protection des civils, a conduit à offrir des analyses précises et usuellement peu accessibles au milieu académique. Cette thèse a en effet cherché à aller au plus loin de l'inspection interne de l'organisation, tout en mettant en relief ses dimensions politiques. Cette recherche a de fait été nourrie par un investissement direct dans l'organisation, lors duquel les potentialités en matière de protection des civils ont été poussées le plus loin possible, afin de tester l'élasticité pratique du concept et de la norme. Le lien qui a été créé entre action pratique et analyse académique nous a permis de pousser la réflexion sur les indicateurs d'intégration d'une nouvelle norme, et de permettre l'extraction et l'analyse des différentes couches de facteurs influençant sa mise en œuvre.

Tous le cadre normatif et les outils juridiques existent pour que les opérations de maintien de la paix protègent mieux les civils, c'est là le grand changement que nous souhaitons analyser. Nous espérons que cette thèse, en expliquant les ressorts politiques et institutionnels multiples sous-tendant la pratique dans sa diversité, aura permis d'identifier les multiples axes à investir pour effectivement responsabiliser la mise en œuvre de la protection des civils. La protection des civils dans l'urgence est certes un palliatif, et ne règle pas les causes profondes des crises et des conflits. Soulageant cependant les souffrances les plus

⁷ Nations Unies, DPKO/DFS, *Protection of Civilians : Implementing Guidelines for Military Components of United Nations Peacekeeping Missions*, 13 février 2015.

crues en environnement de guerre, dans l'esprit du droit humanitaire, les Casques bleus peuvent néanmoins porter les valeurs et principes essentiels des Nations Unies sur les terrains les plus dévastés, et démontrer la résilience de l'engagement de la communauté internationale pour le respect des droits les plus basiques des individus. La compréhension des différents ressorts décidant de l'opérationnalisation de la protection des civils appelle alors à en exploiter toutes les potentialités pour une meilleure action pratique. Elle appelle à investir dans chacune des dynamiques présentées, et à s'engager dans le jeu fascinant des interfaces fécondes existant entre institutionnel et politique. Par une maîtrise subtile de celles-ci, l'Organisation des Nations unies est vouée à se mobiliser pour la traduction la plus effective et optimale de ses ambitions humanistes.

LISTE DES ACRONYMES ET ABREVIATIONS

ADF : *Allied Democratic Forces* / Forces démocratiques alliées
AG : Assemblée générale des Nations unies
ALIR : Armée pour la libération du Rwanda
ANR : Agence Nationale de Renseignement
APC : *Armoured Personnel Carrier*
APCLS : Alliance des Patriotes pour un Congo Libre et Souverain
C34 : Comité des 34, en charge des opérations de maintien de la paix à l'Assemblée Générale
CAN : *Community Alert Network* / Réseau d'Alerte Communautaire
CAP : Cellule d'Appui aux Poursuites
CAS : *Civil Affairs Section* / Section Affaires Civiles
CEDEAO / ECOWAS : Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest
CICDE : Centre Interarmées de Concepts, de doctrines et d'expérimentations
CICR : Comité International de la Croix Rouge
CIMIC : *Civil-Military Coordination* / Coordination civilo-militaire
CLA : *Community Liaison Assistant* / Assistant de Liaison Communautaire
CLI : *Community Liaison Interpreters* / Interprètes de Liaison Communautaire
CNDP : Congrès National pour la Défense du Peuple
COB : *Company Operating Base* / Base d'opération de compagnie
CRS : *Catholic Relief Services* (ONG)
DAS : Délégation aux Affaires Stratégiques du Ministère de la Défense
DDR : Désarmement, Démobilisation, Réintégration
DDRRR : Désarmement, Démobilisation, Réintégration, Rapatriement, Réinstallation
DFS : *Department of Field Support* / Département de l'Appui aux Missions
DIH : Droit international humanitaire
DMS : Division de l'Appui à la Mission
DMS : *Division of Mission Support* / Division de l'Appui à la Mission
DPKO : *Department of Peacekeeping Operations* / Département des Opérations du maintien de la paix
DSRSG : *Deputy Special Representative to the Secretary General* / Représentant Spécial adjoint du Secrétaire Général
EUPOL RDC : Mission de Police de l'Union Européenne pour la République démocratique du Congo
FAR : Forces armées rwandaises
FARDC : Forces armées de la République démocratique du Congo
FDC : Forces de Défense Congolaises
FDLR : Forces Démocratiques pour la Libération du Rwanda
FINUL : Force intérimaire des Nations unies au Liban
FNL : Forces nationales de libération
FNUOD : Force des Nations unies chargée d'observer le désengagement [Golan]
FOMAC : Forces multinationales pour l'Afrique centrale [bataillon de FARDC]
FPU : *Formed Police Units* / Unités de police constituées
HCR ou UNHCR : Haut-Commissariat pour les Réfugiés de l'ONU
HQ : *Headquarters* / Quartier Général

IASMT : *Integrated Area Security Management Team*
JPT : *Joint Protection Team* / Equipe de protection conjointe
LOGOPS : *Logistics Operations Section* / Section des opérations logistiques
LRA : *Lord's Resistance Army* / Armée de résistance du seigneur
M23 : Mouvement du 23 Mars
MARO : *Mass Atrocity Response Operations* / Opérations de réponse aux atrocités de masse
MINUAD : Mission conjointe des Nations unies et de l'Union Africaine au Darfour
MINUS : Mission des Nations unies au Soudan
MINUSCA : Mission des Nations unies pour la stabilisation en République centrafricaine
MINUSIL : Mission des Nations unies en Sierra Leone
MINUSMA : Mission des Nations unies pour la stabilisation au Mali
MINUSS : Mission des Nations unies au Soudan du Sud
MINUSTAH : Mission des Nations unies pour la stabilisation en Haïti
MOB : *Mobile Operating Base* / Base d'opération mobile
MONUC : Mission des Nations Unies en République démocratique du Congo
MONUSCO : Mission des Nations Unies pour la Stabilisation en République démocratique du Congo
MOP : *Movement of Personnel*
NALU : *National Army for the Liberation of Uganda*
NAM : Mouvement des non-alignés
OCHA : *Office for the Coordination of Humanitarian Affairs* / Bureau de coordination des Affaires humanitaires
OHCHR : *Office of the High Commissioner for Human Rights* / Bureau du Haut Commissariat aux Droits de l'homme
OIOS : *Office of Internal Oversight Services* / Bureau des services de contrôle interne des Nations Unies
OMP : Opération de maintien de la paix
ONG : Organisation non gouvernementale
ONU : Organisation des Nations Unies
ONUB : Opération des Nations unies au Burundi
ONUC : Opération des Nations unies au Congo
ONUCI : Opération des Nations unies en Côte d'Ivoire
OTAN : Organisation du Traité de l'Atlantique Nord
PIO : Public Information Office / Bureau de l'information publique
PNC : Police Nationale Congolaise
PoC : *Protection of Civilians* / Protection des Civils
PWG : *Protection Working Group* / Groupe de Travail sur la Protection
QRF : *Quick Reaction Force* / Force de réaction rapide
RCD : Rassemblement Congolais pour la Démocratie
RDC : République démocratique du Congo
RoE : *Rules of Engagement* / Règles d'engagement
RSS : Réforme du Secteur de la Sécurité
SADC : Communauté de développement Sud-Africaine
SCD : *Standing Combat Detachment*
SGBV : *Sexual and Gender-based Violence* / Violence sexuelle et fondée sur le genre
SMGP : *Senior Management Group on Protection*
SMT : Senior Management Team

SRSG : *Special Representative to the Secretary General* / Représentant Spécial du Secrétaire général
SSU : Unité de soutien à la stabilisation
STAREC : Plan national de Stabilisation et de Reconstruction
TOB : *Temporary Operating Base* / Base d'opération temporaire
ToR : *Terms of reference*
UA : Union Africaine
UE : Union Européenne
UNCT : *United Nations Country Team* / Equipe pays des Nations Unies
UNEF : *United Nations Emergency Force*
UNFICYP : *United Nations Peacekeeping Force in Cyprus*
UNICEF : Fonds des Nations Unies pour l'Enfance
UNIKOM : *United Nations Iraq-Kuwait Observation Mission*
UNIMOG : *United Nations Iran-Iraq Military Observer Group*
UNITA : Union Nationale pour l'Indépendance Totale de l'Angola
UNJHRO : *United Nations Joint Human Rights Office* / Bureau Conjoint des Nations Unies pour les Droits de l'Homme
UNMACC : Centre de Coordination de la Lutte Antimines des Nations Unies en République Démocratique du Congo
UNMOGIP : *United Nations Military Observer Group in India and Pakistan*
UNPOL : United Nations Police / Police des Nations Unies
UNSSSS puis **ISSSS**: Stratégie internationale de soutien à la sécurité et la stabilisation
UNYOM : *United Nations Yemen Observation Mission*
UPCP / FPC : Union des Patriotes Congolais

REFERENCES

SOURCES

1) DOCUMENTS DU CONSEIL DE SECURITE DES NATIONS UNIES

a) Résolutions sur la Protection des civils

CONSEIL DE SECURITE DE L'ONU, *Résolution 1265*, S/RES/1265, 17 septembre 1999

CONSEIL DE SECURITE DE L'ONU, *Résolution 1296*, S/RES/1296, 19 avril 2000

CONSEIL DE SECURITE DE L'ONU, *Résolution 1674*, S/RES/1674, 28 avril 2006

CONSEIL DE SECURITE DE L'ONU, *Résolution 1884*, S/RES/1894, 11 novembre 2009

b) Résolutions sur les femmes, la paix et la sécurité

CONSEIL DE SECURITE DE L'ONU, *Résolution 1325*, S/RES/1325, 31 octobre 2000.

CONSEIL DE SECURITE DE L'ONU, *Résolution 1889*, S/RES/1889, 5 octobre 2009

c) Résolutions sur les enfants dans les conflits armés

CONSEIL DE SECURITE DE L'ONU, *Résolution 1882*, S/RES/1882, 4 août 2009

d) Résolutions sur la violence sexuelle

CONSEIL DE SECURITE DE L'ONU, *Résolution 1888*, S/RES/1888, 30 septembre 2009

e) Résolutions sur la République Démocratique du Congo

CONSEIL DE SECURITE DE L'ONU, *Résolution 1234*, S/RES/1234, 9 avril 1999

_. *Résolution 1258*, S/RES/1258, 6 août 1999

_. *Résolution 1273*, S/RES/1273, 5 novembre 1999

- _. *Résolution 1279*, S/RES/1279, 30 novembre 1999
- _. *Résolution 1291*, S/RES/1291, 24 février 2000
- _. *Résolution 1341*, S/RES/1341, 22 février 2001
- _. *Résolution 1355*, S/RES/1355, 15 juin 2001
- _. *Résolution 1376*, S/RES/1376, 9 novembre 2001
- _. *Résolution 1417*, S/RES/1417, 14 juin 2002
- _. *Résolution 1445*, S/RES/1445 4 décembre 2002
- _. *Résolution 1484*, S/RES/1484, 30 mai 2003
- _. *Résolution 1493*, S/RES/1493, 28 juillet 2003
- _. *Résolution 1533*, S/RES/1533, 12 mars 2004
- _. *Résolution 1565*, S/RES/1565, 1^{er} octobre 2004
- _. *Résolution 1592*, S/RES/1592, 30 mars 2005
- _. *Résolution 1596*, S/RES/1596, 18 avril 2005
- _. *Résolution 1621*, S/RES/1621, 6 septembre 2005
- _. *Résolution 1635*, S/RES/1635, 29 octobre 2005
- _. *Résolution 1649*, S/RES/1649, 21 décembre 2005
- _. *Résolution 1669*, S/RES/1669, 7 avril 2006
- _. *Résolution 1671*, S/RES/1671, 25 avril 2006
- _. *Résolution 1736*, S/RES/1736, 22 décembre 2006
- _. *Résolution 1756*, S/RES/1756, 15 mai 2007
- _. *Résolution 1807*, S/RES/1807, 31 mars 2008
- _. *Résolution 1843*, S/RES/1843, 20 novembre 2008
- _. *Résolution 1856*, S/RES/1856, 22 décembre 2008
- _. *Résolution 1896*, S/RES/1896, 7 décembre 2009
- _. *Résolution 1906*, S/RES/1906, 23 décembre 2009
- _. *Résolution 1925*, S/RES/1925, 28 Mai 2010
- _. *Résolution 1952*, S/RES/1952, 29 novembre 2010
- _. *Résolution 1991*, S/RES/1991, 28 juin 2011
- _. *Résolution 2021*, S/RES/2021, 29 novembre 2011
- _. *Résolution 2053*, S/RES/2053, 27 juin 2012
- _. *Résolution 2076*, S/RES/2076, 20 novembre 2012
- _. *Résolution 2078*, S/RES/2078, 28 novembre 2012
- _. *Résolution 2098*, S/RES/2098, 28 mars 2013
- _. *Résolution 2136*, S/RES/2136, 30 janvier 2014

- _ . *Résolution 2147*, S/RES/2147, 28 mars 2014
- _ . *Résolution 2198*, S/RES/2198, 29 janvier 2015
- _ . *Résolution 2211*, S/RES/2211, 26 mars 2015

f) Autres thématiques et situations

CONSEIL DE SECURITE DE L'ONU, *Résolution 688*, S/RES/688, 5 avril 1991 [Irak]

- _ . *Résolution 745*, S/RES/745, 28 février 1992 [UNTAC]
- _ . *Résolution 1502*, S/RES/1502, 26 août 2003 [protection du personnel humanitaire]
- _ . *Résolution 1738*, S/RES/1738, 23 décembre 2006 [protection des journalistes]
- _ . *Résolution 1509*, S/RES/1509 (2003) [MINUL - Libéria]
- _ . *Résolution 1528*, S/RES/1528 (2004) [ONUCI – Côte d'Ivoire]
- _ . *Résolution 1542*, S/RES/1542 (2004) [MINUSTAH – Haïti]
- _ . *Résolution 1545* (2004) [ONUB - Burundi]
- _ . *Résolution 1701* (2006) [FINUL - Liban]
- _ . *Résolution 1769* (2007) [MINUAD - Darfour]
- _ . *Résolution 1778* (2008) [MINURCAT – Tchad RCA]
- _ . *Résolution 1990* (2011) [FISNUA - Abiey]
- _ . *Résolution 2039* (2012) [MINUSMA - Mali]
- _ . *Résolution 2149* (2014) [MINUSCA - RCA]
- _ . *Résolution 1970*, S/RES/1970 (2011), 26 février 2011 [Libye]
- _ . *Résolution 1973*, S/RES/1973, 17 mars 2011 [Libye]
- _ . *Rapport sur la mission du Conseil de sécurité auprès de l'Union africaine, au Rwanda et en République démocratique du Congo, et au Libéria*, 11 juin 2009, disponible sur : <http://www.un.org/french/docs/sc/scmissionsfr.htm>

NATIONS UNIES, « Security Council briefed on Democratic Republic of the Congo by Under Secretary-General for Peacekeeping Bernard Miyet », 16 décembre 1999, Communiqué de presse SC/6774, disponible sur : <http://www.un.org/News/Press/docs/1999/19991216.sc6774.doc.html> [consulté le 3 avril 2014]

BRÉSIL, Représentation du Brésil auprès des Nations unies à New York, « Concept Note on Responsibility while Protecting », 2011, <http://www.un.int/brazil/speech/Concept-Paper-%20RwP.pdf> [consulté le 30 janvier 2014]

g) Procès-verbaux des séances du Conseil de sécurité sur la protection des civils

S/PV.3968, 21 janvier 1999
S/PV.3977, 12 février 1999
S/PV.3980, 22 février 1999
S/PV.4046, 16-17 septembre 1999
S/PV.4130, 19 avril 2000
S/PV.4312, 23 avril 2001
S/PV.4424, 21 novembre 2001
S/PV.4492, 15 mars 2002
S/PV.4660, 10 décembre 2002
S/PV.4777, 20 juin 2003
S/PV.4877, 9 décembre 2003
S/PV.5100, 14 décembre 2004
S/PV.5209, 21 juin 2005
S/PV.5319, 9 décembre 2005
S/PV.5476, 28 juin 2006
S/PV.5577, 4 décembre 2006
S/PV.5703, 22 juin 2007
S/PV.5781, 20 novembre 2007
S/PV.5898, 27 mai 2008
S/PV.6066, 14 janvier 2009
S/PV.6151, 26 juin 2009
S/PV.6216, 11 novembre 2009
S/PV.6427, 22 novembre 2010
S/PV.6531, 10 mai 2011
S/PV.6650, 9 novembre 2011
S/PV.6790, 25 juin 2012
S/PV.6917, 12 février 2013
S/PV.7019, 19 août 2013
S/PV.7109, 12 février 2014
S/PV.7374, 30 janvier 2015

2) DECLARATIONS PRESIDENTIELLES DU CONSEIL DE SECURITE

a) Sur la protection des civils

Protection des civils touchés par les conflits armés, S/PRST/1999/6, 12 février 1999

Protection des civils dans les conflits armés, S/PRST/2002/6, 15 mars 2002

Protection des civils dans les conflits armés, S/PRST/2002/41, 20 décembre 2002

Protection des civils dans les conflits armés, S/PRST/2003/27, 15 décembre 2003

Protection des civils dans les conflits armés, S/PRST/2004/46, 14 décembre 2004

Protection des civils dans les conflits armés, S/PRST/2005/25, 21 juin 2005

Protection des civils dans les conflits armés, S/PRST/2008/18, 27 mai 2008

Protection des civils dans les conflits armés, S/PRST/2009/1, 14 janvier 2009

Protection des civils dans les conflits armés, S/PRST/2010/25, 22 novembre 2010

Protection des civils dans les conflits armés, S/PRST/2013/2, 12 février 2013

Protection des civils dans les conflits armés, S/PRST/2014/3, 12 février 2014

b) Sur la République démocratique du Congo

- Déclarations du Président du Conseil de sécurité intitulées « La situation concernant la République démocratique du Congo » :

S/PRST/1999/17, 24 juin 1999

S/PRST/2000/2, 26 janvier 2000

S/PRST/2000/15, 5 mai 2000

S/PRST/2000/20, 2 juin 2000

S/PRST/2000/28, 7 septembre 2000

S/PRST/2001/13, 3 mai 2001

S/PRST/2001/19, 24 juillet 2001

S/PRST/2001/22, 5 septembre 2001

S/PRST/2001/29, 24 octobre 2001

S/PRST/2001/39, 19 décembre 2001

S/PRST/2002/5, 25 février 2002

S/PRST/2002/17, 24 mai 2002

S/PRST/2002/19, 5 juin 2002

S/PRST/2002/22, 23 juillet 2002

S/PRST/2002/24, 15 août 2002

S/PRST/2002/27, 18 octobre 2002
S/PRST/2002/5, 25 février 2002
S/PRST/2003/6, 16 mai 2003
S/PRST/2003/21, 19 novembre 2003
S/PRST/2004/15, 14 mai 2004
S/PRST/2004/19, 7 juin 2004
S/PRST/2004/21, 22 juin 2004
S/PRST/2004/45, 7 décembre 2004
S/PRST/2005/10, 2 mars 2005
S/PRST/2005/15, 12 avril 2005
S/PRST/2005/31, 13 juillet 2005
S/PRST/2005/46, 4 octobre 2005
S/PRST/2005/66, 21 décembre 2005
S/PRST/2006/4, 25 janvier 2006
S/PRST/2006/36, 3 août 2006
S/PRST/2006/40, 22 septembre 2006
S/PRST/2006/44, 7 novembre 2006
S/PRST/2006/50, 6 décembre 2006
S/PRST/2007/28, 23 juillet 2007
S/PRST/2008/2, 30 janvier 2008
S/PRST/2008/38, 21 octobre 2008
S/PRST/2008/40, 29 octobre 2008
S/PRST/2010/17, 17 septembre 2010
S/PRST/2011/11, 18 mai 2011
S/PRST/2012/22, 19 octobre 2012
S/PRST/2013/17, 14 novembre 2013
S/PRST/2014/22, 5 novembre 2014
S/PRST/2015/1, 8 janvier 2015

c) Autres documents du Président du Conseil de sécurité

Mise en place d'un groupe de travail sur la protection des civils dans les conflits armés, Note du Président du Conseil de sécurité, S/1999/1160, 11 novembre 1999

Protection des civils touchés par les conflits armés, Lettre du Président du Conseil de sécurité au Président de l'Assemblée générale, S/2000/119, 14 février 2000

Lettre du Président de l'Assemblée générale au Président du Conseil de sécurité, S/2000/298, 7 avril 2000

*Opérations de maintien de la paix des Nations unies : stratégies de transition et de retrait
Déclaration du Président du Conseil de sécurité, S/PRST/2010/2, 12 février 2010.*

3) DOCUMENTS DE L'ASSEMBLEE GENERALE DES NATIONS UNIES

a) Déclarations et rapports de l'Assemblée générale sur le maintien de la paix et la protection des civils

ASSEMBLEE GENERALE DES NATIONS UNIES, *Respect des droits de l'homme en période de conflit armé*, Résolution 2244 (XXIII), 1748^e plénière de la Troisième Commission, 19 décembre 1968.

ASSEMBLEE GENERALE DES NATIONS UNIES, *Déclaration du Millénaire*, A/RES/55/2, 8 septembre 2000.

ASSEMBLEE GENERALE DES NATIONS UNIES, *Document final du Sommet mondial de 2005*, A/60/L.1, New York : Nations unies, 15 septembre 2005.

ASSEMBLEE GENERALE DES NATIONS UNIES, *Document final du Sommet Mondial 2005*, Sixième session, UN Doc. A/Res/60/1, 16 septembre 2005.

ASSEMBLEE GENERALE DES NATIONS UNIES, *Approved resources for peacekeeping operations for the period from 1 July 2014 to 30 June 2015*, A/C.5/69/17, 14 janvier 2015

NATIONS UNIES, *Manual on Policies and Procedures Concerning the Reimbursement and Control of Contingent-Owned Equipment of Troop/Police Contributors Participating in Peacekeeping Missions (COE Manual)*, A/C.5/69/18, 20 janvier 2015.

b) Rapports du Comité spécial sur les opérations de maintien de la paix de l'Assemblée générale (C-34)

Report of the Special Committee on Peacekeeping Operations and its Working Group, 2008 substantive session (10 March-4 April and 3 July 2008), A/62/19, 7 juillet 2008

Report of the Special Committee on Peacekeeping Operations and its Working Group, 2009 substantive session (23 February-20 March 2009), A/63/19, 23 février 2009

Report of the Special Committee on Peacekeeping Operations and its Working Group, 2010 substantive session (22 February-19 March 2010), A/64/19, 24 mars 2010

SPECIAL COMMITTEE ON PEACEKEEPING OPERATIONS (C34), *2010 substantive session (22 fév – 19 mars 2010)*, General Assembly, Official Records, 64th session, supplement n°19.

Report of the Special Committee on Peacekeeping Operations and its Working Group, 2011 substantive session (22 February-18 March and 9 May 2011), A/65/19, 31 juillet 2011

Report of the Special Committee on Peacekeeping Operations and its Working Group, 2012 substantive session (New York, 21 February-16 March and 11 September 2012), A/66/19, 11 septembre 2012, disponible sur : http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/66/19

Report of the Special Committee on Peacekeeping Operations and its Working Group, 2013 substantive session ((New York, 19 February-15 March, 27 March and 6 September 2013), A/67/19, 9 septembre 2013, disponible sur : http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/67/19

Report of the Special Committee on Peacekeeping Operations and its Working Group, 2014 substantive session (New York, 24 February-21 March 2014), A/68/19, 1 avril 2014, disponible sur : http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/68/19

Report of the Special Committee on Peacekeeping Operations and its Working Group, 2015 substantive session (New York, 17 February-13 March 2015), A/69/19, 17 mars 2015, disponible sur : http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/69/19

Statement by Ambassador Asoke Kumar Mukerji, Permanent Representative, at the Opening Session of the Annual Debate of the United Nations Peacekeeping Committee (C- 34) on February 24, 2014

4) DOCUMENTS DU SECRETAIRE GENERAL DE L'ONU

a) Rapports du Secrétaire général sur la protection des civils

SECRETAIRE GENERAL DE L'ONU, Rapport sur les causes des conflits et la promotion d'une paix et d'un développement durables en Afrique, S/1998/318, 13 avril 1998

_. *Rapport sur la protection des activités d'assistance humanitaire aux réfugiés et autres personnes touchées par un conflit*, S/1998/883, 22 septembre 1998

_. *Rapport sur la protection des civils en période de conflit armé*, S/1999/957, 8 septembre 1999

_. *Rapport sur la protection des civils en période de conflit armé*, S/2001/331, 30 mars 2001

_. *Rapport sur la protection des civils en période de conflit armé*, S/2002/1300, 26 novembre 2002

_. *Rapport sur la protection des civils en période de conflit armé*, S/2004/431, 28 mai 2004

_. *Rapport sur la protection des civils en période de conflit armé*, S/2005/740, 28 novembre 2005

_. *Rapport sur la protection des civils en période de conflit armé*, S/2007/643, 28 octobre 2007

_. *Rapport sur la protection des civils en période de conflit armé*, S/2009/277, 29 mai 2009

_. *Rapport sur la protection des civils en période de conflit armé*, S/2010/579, 11 novembre 2010

_. *Rapport sur la protection des civils en période de conflit armé*, S/2012/376, 22 mai 2012

_. *Rapport sur la protection des civils en période de conflit armé*, S/2013/689, 22 novembre 2013

_. *Rapport sur la protection des civils en période de conflit armé*, S/2015/453, 18 juin 2015

b) Rapports du Secrétaire général sur la MONUC

Rapport du Secrétaire général sur le déploiement préliminaire des Nations unies en République démocratique du Congo, S/1999/790, 15 juillet 1999

Rapport du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations unies en République démocratique du Congo, S/2000/30, 17 janvier 2000

Deuxième rapport du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations unies en République démocratique du Congo, S/2000/330, 18 avril 2000

Troisième rapport du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations unies en République démocratique du Congo, S/2000/566, 12 juin 2000

Quatrième rapport du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations unies en République démocratique du Congo, S/2000/888, 21 septembre 2000

Cinquième rapport du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations unies en République démocratique du Congo, S/2000/1156, 6 décembre 2000

Sixième rapport du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations unies en République démocratique du Congo, S/2001/128, 12 février 2001

Septième rapport du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations unies en République démocratique du Congo, S/2001/373, 17 avril 2001

Huitième rapport du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations unies en République démocratique du Congo, S/2001/572, 8 juin 2001

Neuvième rapport du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations unies en République démocratique du Congo, S/2001/970, 16 octobre 2001

Dixième rapport du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations unies en République démocratique du Congo, S/2002/169, 15 février 2002

Onzième rapport du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations unies en République démocratique du Congo, S/2002/621, 5 juin 2002

Rapport spécial du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations unies en République démocratique du Congo, S/2002/1005, 10 septembre 2002

Douzième rapport du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations unies en République démocratique du Congo, S/2002/1180, 18 octobre 2002

Treizième rapport du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations unies en République démocratique du Congo, S/2003/211, 21 février 2003

Deuxième rapport spécial du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations unies en République démocratique du Congo, S/2003/566, 27 mai 2003

Quatorzième rapport du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations unies en République démocratique du Congo, S/2003/1098, 17 novembre 2003

Namie Di Razza, « *La protection des civils par les opérations de maintien de la paix de l'ONU* », Thèse IEP de Paris, 2015

Quinzième rapport du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations unies en République démocratique du Congo, S/2004/251, 25 mars 2004

Troisième rapport spécial du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations unies en République démocratique du Congo, S/2004/650, 16 août 2004

Seizième rapport du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations unies en République démocratique du Congo, S/2004/1034, 31 décembre 2004

Dix-septième rapport du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations unies en République démocratique du Congo, S/2005/167, 15 mars 2005

Rapport spécial du Secrétaire général sur les élections en République démocratique du Congo, S/2005/320-S/2005/320/Add.1, 26 mai 2005

Dix-huitième rapport du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations unies en République démocratique du Congo, S/2005/506, 2 août 2005

Dix-neuvième rapport du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations unies en République démocratique du Congo, S/2005/603, 26 septembre 2005

Vingtième rapport du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations unies en République démocratique du Congo, S/2005/832, 28 décembre 2005

Rapport du Secrétaire général sur les enfants et les conflits armés en République démocratique du Congo, S/2006/389, 13 juin 2006

Vingt-et-unième rapport du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations unies en République démocratique du Congo, S/2006/390, 13 juin 2006

Vingt-deuxième rapport du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations unies en République démocratique du Congo, S/2006/759, 21 septembre 2006

Rapport établi par le Secrétaire général en application du paragraphe 8 de la résolution 1698 (2006) concernant la République démocratique du Congo, S/2007/68, 8 février 2007

Vingt-troisième rapport du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations unies en République démocratique du Congo, S/2007/156, 20 mars 2007

Rapport du Secrétaire général sur les enfants et les conflits armés en République démocratique du Congo, S/2007/391, 28 juin 2007

Vingt-quatrième rapport du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations unies en République démocratique du Congo, S/2007/671, 14 novembre 2007

Vingt-cinquième rapport du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations unies en République démocratique du Congo, S/2008/218, 2 avril 2008

Vingt-sixième rapport du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations unies en République démocratique du Congo, S/2008/433, 3 juillet 2008

Rapport du Secrétaire général sur les enfants et les conflits armés en République démocratique du Congo, S/2008/693, 10 novembre 2008

Quatrième rapport spécial du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations unies en République démocratique du Congo, S/2008/728, 21 novembre 2008

Vingt-septième rapport du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations unies en République démocratique du Congo, S/2009/160, 27 mars 2009

Vingt-huitième rapport du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations unies en République démocratique du Congo, S/2009/335, 30 juin 2009

Vingt-neuvième rapport du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations unies en République démocratique du Congo, S/2009/472, 18 septembre 2009

Trentième rapport du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations unies en République démocratique du Congo, S/2009/623, 4 décembre 2009

Trente et unième rapport du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations unies en République démocratique du Congo, S/2010/164, 30 mars 2010

Rapport du Secrétaire général sur les enfants et les conflits armés en République démocratique du Congo, S/2010/369, 9 juillet 2010

c) Rapports du Secrétaire général sur la MONUSCO

SECRETARE GENERAL DES NATIONS UNIES, *Rapport du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations unies pour la stabilisation en République démocratique du Congo, S/2010/512, 8 octobre 2010*

_ . Rapport du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations unies pour la stabilisation en République démocratique du Congo, S/2011/20, 17 janvier 2011

_ . Rapport du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations unies pour la stabilisation en République démocratique du Congo, S/2011/298, 12 mai 2011

_ . Rapport du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations unies pour la stabilisation en République démocratique du Congo, S/2011/656, 24 octobre 2011

_ . Mission de l'Organisation des Nations unies pour la stabilisation en République démocratique du Congo, S/2012/65, 26 janvier 2012

_ . Organisation des Nations unies pour la stabilisation en République démocratique du Congo, S/2012/355, 23 mai 2012

_ . Mission de l'Organisation des Nations unies pour la stabilisation en République démocratique du Congo, S/2012/838, 14 novembre 2012

_ . Organisation des Nations unies pour la stabilisation en République démocratique du Congo, S/2013/96, 15 février 2013

_ . République démocratique du Congo et la région des Grands Lacs, S/2013/119, 27 février 2013

_ . Rapport du Secrétaire général sur la mise en œuvre de l'Accord-cadre pour la paix, la sécurité et la coopération en République démocratique du Congo et dans la région, S/2013/387, 28 juin 2013

_ . Organisation des Nations unies pour la stabilisation en République démocratique du Congo, S/2013/388, 28 juin 2013

_ . Rapport du Secrétaire général sur la mise en œuvre de l'Accord-cadre pour la paix, la sécurité et la coopération pour la République démocratique du Congo et la région, S/2013/569, 24 septembre 2013

_. *Rapport du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations unies pour la stabilisation en République démocratique du Congo*, S/2013/581 30 septembre 2013

_. *Rapport du Secrétaire général sur la mise en œuvre de l'Accord-cadre pour la paix, la sécurité et la coopération pour la République démocratique du Congo et la région*, S/2013/773, 23 décembre 2013

_. *Rapport du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations unies pour la stabilisation en République démocratique du Congo*, S/2013/757, 24 décembre 2013

_. *La mise en œuvre de l'Accord-cadre pour la paix, la sécurité et la coopération en République démocratique du Congo et dans la région*, S/2014/153, 5 mars 2014

_. *La Mission de l'Organisation des Nations unies pour la stabilisation en République démocratique du Congo*, S/2014/157, 5 mars 2014

_. *Rapport sur la Mission de l'Organisation des Nations unies pour la stabilisation en République démocratique du Congo*, S/2014/450, 30 juin 2014

_. *Rapport sur le sort des enfants en temps de conflit armé en République démocratique du Congo*, S/2014/453, 30 juin 2014

_. *Rapport sur la mise en œuvre de l'Accord-cadre pour la paix, la sécurité et la coopération pour la République démocratique du Congo et la région*, S/2014/697, 24 septembre 2014.

_. *Rapport sur la Mission de l'Organisation des Nations unies pour la stabilisation en République démocratique du Congo*, S/2014/698, 25 septembre 2014

_. *Rapport sur la Mission de l'Organisation des Nations unies pour la stabilisation en République démocratique du Congo*, S/2015/172, 10 mars 2015

_. *Rapport sur la mise en œuvre de l'Accord-cadre pour la paix, la sécurité et la coopération pour la République démocratique du Congo et la région*, S/2015/173, 13 mars 2015

_. *Rapport sur la Mission de l'Organisation des Nations unies pour la stabilisation en République démocratique du Congo*, S/2015/486, 26 juin 2015

_. *Rapport sur la Mission de l'Organisation des Nations unies pour la stabilisation en République démocratique du Congo*, S/2015/741, 28 septembre 2015

d) Autres rapports du Secrétaire général des Nations unies

SECRETARE GENERAL DES NATIONS UNIES, *The causes of conflict and the promotion of durable peace and sustainable development in Africa*, S/1998/318, New York : United Nations, 1998.

_. *Bulletin on the Observance by UN forces of International Humanitarian law*, 12 août 1999.

_. *La chute de Srebrenica*, Rapport suivant la résolution 53/55 de l'AG, A/54/549, 15 novembre 1999

_. *Dans une liberté plus grande : Sécurité, développement, et droits de l'homme pour tous*, UN Doc. A/59/2005, New York : Nations unies, 21 mars 2005.

_. *Implementation of the recommendations of the Special Committee on Peacekeeping Operations*, A/65/680, 4 janvier 2011.

_. *La mise en œuvre de la responsabilité de protéger*, A/63/677, 12 janvier 2009

_. *Alerte rapide, évaluation et responsabilité de protéger*, A/64/864, 14 juillet 2010

_. *Le rôle des accords régionaux et sous-régionaux dans la mise en œuvre de la responsabilité de protéger*, A/65/877–S/2011/393*, 28 juin 2011

_. *Responsabilité de protéger : réagir de manière prompte et décisive*, A/66/874, 20 août 2012.

_. *Responsabilité de protéger : responsabilité des États et prévention*, A/67/929–S/2013/399, 9 juillet 2013

_. « Human Rights up front » Initiative, présentation disponible sur : <http://www.un.org/sg/rightsupfront/doc/RuFAP-summary-General-Assembly.shtml> [consulté le 26 juin 2015].

_. « Informal remarks at briefing of the General Assembly on Rights up Front », 17 décembre 2013, disponible sur : <http://www.un.org/sg/rightsupfront/doc/DSG-rights-up-front-GA-statement.htm> [consulté le 26 juin 2015].

NATIONS UNIES, « Secretary-general examines 'meaning of international community' in address to DPI/NGO conference », Communiqué de Presse, SG/SM/7133, 15 septembre 1999

NATIONS UNIES, *Report of the Special Representative of the Secretary General for Children and Armed Conflict*, A/64/254, 6 août 2009

NATIONS UNIES, *Rapport de la commission indépendante d'enquête sur les actions de l'organisation des Nations unies lors du génocide de 1994 au Rwanda*, S/1999/1257, 15 décembre 1999

5) RAPPORTS DU DEPARTEMENT DES OPERATIONS DE MAINTIEN DE LA PAIX DE L'ONU

a) Maintien de la paix

NATIONS UNIES, Department of Peacekeeping Operations (DPKO), *General Guidelines for Peacekeeping operations*, DPKO: UN/210/TC/GG95, octobre 1995

NATIONS UNIES, DPKO, *Handbook on UN multidimensional peacekeeping operations*, New York : Nations unies, DPKO Best Practices Unit, décembre 2003

NATIONS UNIES, DPKO/DFS, *Opérations de maintien de la paix des Nations unies : Principes et Orientations*, New York : Nations unies, 2008. [Doctrine Capstone]

NATIONS UNIES, DPKO/DFS, *Un partenariat renouvelé : définir un nouvel horizon pour les opérations de maintien de la paix des Nations unies*, New York : Nations unies, juillet 2009.

NATIONS UNIES, DPKO/DFS, *Robust Peacekeeping Draft Concept Note*, janvier 2010.

NATIONS UNIES, DPKO/DFS, *The New Horizon initiative: Progress report n°1*, New York, octobre 2010

NATIONS UNIES, DPKO/DFS, *Civil Affairs Handbook*, avril 2012, 244 p. Disponible sur : http://www.un.org/en/peacekeeping/documents/civilhandbook/Civil_Affairs_Handbook.pdf

NATIONS UNIES, DPKO/DFS, *United Nations Infantry Battalion Manual : Volume I*, août 2012, 190 p.

NATIONS UNIES, DPKO/DFS, *United Nations Peacekeeping Missions Military Force Headquarters Support Unit Manual*, mars 2015, 87 p. Disponible sur : <http://www.un.org/en/peacekeeping/documents/UNIBAM.Vol.I.pdf>

b) Leçons apprises

NATIONS UNIES, DPKO, *Lessons Learned from United Nations Peacekeeping Experiences in Sierra Leone*, New York : Nations unies, DPKO Best Practices Unit, septembre 2003

NATIONS UNIES, DPKO, *Operation Artemis: Lessons of the interim Emergency Multinational Force*, New York : Nations unies, DPKO Best Practices Unit, New York, Octobre 2004.

c) Missions spécifiques

NATIONS UNIES, DPKO, *Military-strategy concept of operations for the African Union/United Nations Hybrid operation in Darfur (UNAMID)*, 2007.

NATIONS UNIES, DPKO, *Military-strategy concept of operations for the United Mission in Sudan (UNMIS)*, UNDPKO/MD/MPS/2008/5853, Mai 2008.

d) Protection des civils

HOLT, Victoria, TAYLOR, Glyn, KELLY, Max, « Protecting civilians in the context of UN operations : successes, setbacks and remaining challenges », étude conjointe indépendante OCHA/DPKO, novembre 2009, 402 p.

NATIONS UNIES, DPKO/DFS, *Draft DPKO/DFS operational Concept on the Protection of Civilians in United Nations Peacekeeping Operations*, 2010.

NATIONS UNIES, DPKO/DFS, *DPKO/DFS Lessons learned Note on the protection of civilians in UN peacekeeping operations: dilemmas, emerging practices and lessons*, 2010, 21 p.

NATIONS UNIES, Department of Policy, Evaluation and Training (DPET), « Module 1 : Overview of the Protection of civilians (PoC), Preparatory Notes for Instructors », 2011

NATIONS UNIES, DPET, « Module 2 : International legal dimensions of the protection of civilians (PoC), Preparatory Notes for Instructors », 2011

NATIONS UNIES, DPET, « Module 3 : Protection of civilians concept in the context of UN peace operations », 2011

Namie Di Razza, « La protection des civils par les opérations de maintien de la paix de l'ONU », Thèse IEP de Paris, 2015

NATIONS UNIES, DPET, « Module 4 : Ensuring the protection of civilians », 2011

NATIONS UNIES, DPET, « Module 5 : Prevention and response to conflict-related sexual violence », 2011

NATIONS UNIES, DPKO/DFS/DPET, *Tactical Level Mission-Specific Training Modules on Protection of Civilians, Integrated Training Services*, 2011.

NATIONS UNIES, DPKO/DFS, *Standard Operating Procedure : Implementation of amendments on conduct and discipline in the model Memorandum of Understanding between the United Nations and Troop Contributing Countries*, Ref. 2011.01, 1 mars 2011.

NATIONS UNIES, DPKO/DFS, *Protection of Civilians : Implementing Guidelines for Military Components of United Nations Peacekeeping Missions*, 13 février 2015.

NATIONS UNIES, DPKO/DFS, *The Protection of Civilians in United Nations Peacekeeping*, DPKO/DFS Policy, Ref. 2015.07, 1^{er} avril 2015, 51 p.

6) RAPPORTS D'AUTRES AGENCES ET DEPARTEMENTS DE L'ONU

a) Documents du Haut-Commissariat des Nations unies aux Droits de l'homme (OHCHR) et du Conseil des Droits de l'homme

CONSEIL DES DROITS DE L'HOMME, *Demandes Soumises Au Comité Consultatif Découlant des Résolutions du Conseil des Droits de l'homme*, A/HRC/AC/2/L.6, 28 janvier 2009

CONSEIL DES DROITS DE L'HOMME, *Protection des droits de l'homme des civils en temps de conflit armé*, Résolution 12/5, A/HRC/RES/12/5, 12 octobre 2009.

HAUT-COMMISSARIAT DES NATIONS UNIES AUX DROITS DE L'HOMME (OHCHR), *République démocratique du Congo 1993-2003 : Rapport du Projet Mapping concernant les violations les plus graves des droits de l'homme et du droit international humanitaire commises entre mars 1993 et juin 2003 sur le territoire de la République démocratique du Congo*, août 2010, 581 p.

OHCHR, *International legal protection of human rights in armed conflict*, New York et Genève : Nations unies, 2011, 124 p.

b) Rapports du Bureau conjoint des Nations unies aux Droits de l'homme (UNJHRO)

MONUSCO, OHCHR, *DR Congo: Consolidated report on investigations conducted by the UN Joint Human Rights Office into grave human rights abuses committed in Kiwanja, North Kivu, in November 2008*, 7 septembre 2009. Disponible sur : <http://reliefweb.int/report/democratic-republic-congo/dr-congo-consolidated-report-investigations-conducted-un-joint> [consulté le 10 mars 2014]

MONUSCO, OHCHR, *Report by the United Nations Joint Human Rights Office on human rights and fundamental freedoms in the preelection period in the Democratic Republic of Congo*, 9 Novembre 2011.

MONUSCO, OHCHR, *Report on the investigation missions of the United Nations Joint Human Rights Office into the mass rapes and other human rights violations committed in the villages of Bushani and Kalambahiro, in Masisi territory, North Kivu, on 31 December 2010 and 1 January 2011, 22 juillet 2011, 17 p.* Disponible sur : http://www.ohchr.org/Documents/Countries/CD/UNJHROReportMassRapesBushani_en.pdf

MONUSCO, OHCHR, *Report of the United Nations Joint Human Rights Office on serious human rights violations committed by members of the Congolese defense and security forces in Kinshasa in the Democratic Republic of Congo between 26 November and 25 December 2011*, 20 mars 2012.

MONUSCO, OHCHR, *Report of the United Nations Joint Human Rights Office on Human Rights violations perpetrated by armed groups during attacks on villages in Ufamandu I and II, Nyamaboko I And II and Kibabi Groupements, Masisi Territory, North Kivu Province, between April and September 2012*, novembre 2012. Disponible sur : http://www.ohchr.org/Documents/Countries/CD/UNJHRO_HRVMasisi_en.pdf [consulté le 30 juin 2015]

MONUSCO, OHCHR, *Report of the United Nations Joint Human Rights Office on Human Rights Violations perpetrated by soldiers of the Congolese armed forces and combatants of the M23 in Goma and Sake, North Kivu Province, and in and around Minova, South Kivu Province, from 15 November to 2 December 2012*, mai 2013.

MONUSCO, OHCHR, *Report by the United Nations Joint Human Rights Office on the violations of human rights and fundamental freedoms committed during the electoral period in the Democratic Republic Of The Congo, As Well As On The Actions Taken By Congolese authorities in response to these violations October 2011 - November 2013*, décembre 2013, 33 p.

MONUSCO, OHCHR, *Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights on the human rights situation and the activities of her Office in the Democratic Republic of the Congo*, 13 janvier 2012, A/HRC/19/48. Disponible sur : http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session19/A-HRC-19-48_en.pdf [consulté le 30 mars 2015]

MONUSCO/OHCHR, *Report of the United Nations Joint Human Rights Office on human rights violations committed by agents of the Congolese National Police during Operation Likofi in Kinshasa between 15 November 2013 and 15 February 2014*, octobre 2014, disponible sur : http://www.ohchr.org/Documents/Countries/CD/LikofiReportOctober2014_en.pdf [consulté le 15 juin 2015]

MONUSCO, OHCHR, *Report of the United Nations Joint Human Rights Office on International Humanitarian Law violations committed by Allied Democratic Forces (ADF) Combatants in the Territory of Beni, North Kivu Province, between 1 October and 31 December 2014*, mai 2015.

c) Maintien de la paix

BOUTROS BOUTROS-GHALI, *Agenda pour la paix : diplomatie préventive, rétablissement de la paix et maintien de la paix*, Rapport présenté par le Secrétaire Général en application de la déclaration adoptée par la Réunion au sommet du Conseil de sécurité le 31 janvier 1992, A/47/277 - S/24111, New York : Nations unies, 17 juin 1992.

NATIONS UNIES, *Rapport du Panel sur les opérations de paix des Nations unies*, A/55/305-S/2000/809, 2 août 2000 [« rapport Brahimi »]

NATIONS UNIES, *United Nations Peace Operations: year in review 2010*, New York : United Nations, mars 2011

NATIONS UNIES, *Crédits approuvés au titre des opérations de maintien de la paix pour l'exercice allant du 1er juillet 2014 au 30 juin 2015*, A/C.5/69/17, 14 janvier 2015, disponible sur : http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/C.5/69/17 [consulté le 19 mai 2015]

NATIONS UNIES, « Letter dated 28 February 2014 from the Chair of the 2014 Working Group on Contingent-Owned Equipment to the Chair of the Fifth Committee », 20 janvier 2015, A/C.5/69/18, Disponible sur : http://www.un.org/en/peacekeeping/sites/coe/referencedocuments/COE_manual_2014.pdf [consulté le 15 mai 2015]

NATIONS UNIES, *Uniting our strengths for peace : politics, partnership and people* », Report of the High Level Independent Panel on UN Peace Operations, 16 juin 2015. [dit « HIPPO report » ou « rapport Ramos-Horta »]

d) Documents du Bureau de coordination des Affaires Humanitaires (OCHA)

BAGSHAW, Simon, PAUL, Diane, « Protect of neglect ? Toward a More Effective United Nations Approach to the Protection of Internally Displaced Persons », The Brookings-SAIS Project on Internal Displacement and OCHA, novembre 2004, 114 p.

NATIONS UNIES, « Humanitarian Response Review : An independent report commissioned by the United Nations Emergency Relief Coordinator & Under-Secretary-General for Humanitarian Affairs », New York : OCHA, août 2005, disponible sur : http://www.unicef.org/emerg/files/ocha_hrr.pdf [consulté le 15 août 2015]

OFFICE FOR THE COORDINATION OF HUMANITARIAN AFFAIRS (OCHA), *United Nations Civil-Military Coordination Officer Field Handbook*, version E 1.1., Genève : Nations unies, 2008, 211 p.

OCHA, *Note : Guidance on the Interaction between the Protection Cluster and United Nations Peacekeeping Missions on Protection*, 6 septembre 2011, 4 p.

OCHA, *Aide Memoire for the consideration of issues pertaining to the protection of civilians in armed conflict*, Policy and Studies Series, Policy Development and Studies Branch, vol. I N°4, 2011, 108 p.

OCHA, *To Stay and deliver : Good practice for humanitarians in complex security environments*, Policy and Studies Series, 2011, 105 p.

Namie Di Razza, « La protection des civils par les opérations de maintien de la paix de l'ONU », Thèse IEP de Paris, 2015

OCHA, *Framework for Drafting Comprehensive Protection of Civilians (POC) Strategies in UN Peacekeeping Operations*, 2011, 19 p. Disponible sur : <http://www.refworld.org/pdfid/523998464.pdf>

OCHA, Integrated Regional Information Network (IRIN), "Special Report: Civilian Protection in Armed Conflict", 1 avril 2003. Disponible sur : <http://www.irinnews.org/pdf/in-depth/Civilian-Protection-in-Armed-Conflict.pdf>, consulté le 6 décembre 2010.

OCHA, INTER-AGENCY STANDING COMMITTEE (IASC), *Civil-military guidelines and reference for complex emergencies*, New York, 2008, 90 p.

e) Documents du Bureau des services de contrôle interne de l'ONU

NATIONS UNIES, Office of Internal Oversight Services (OIOS), *Audit of electoral support in MONUSCO*, Inter-Office Memorandum, 27 octobre 2011, disponible sur : <http://usun.state.gov/documents/organization/186226.pdf> [consulté le 21 juin 2015]

NATIONS UNIES, OIOS, *Review of the reporting by United Nations peacekeeping missions on the protection of civilians*, A/67/795, 15 mars 2013

NATIONS UNIES, OIOS, *Evaluation of the implementation and results of protection of civilians mandates in United Nations peacekeeping operations*, A/68/787, 7 mars 2014.

f) Autres documents des Nations unies

NATIONS UNIES, *Contributions de Troupes et de Police à l'ONU*, disponible sur : <http://www.un.org/en/peacekeeping/resources/statistics/contributors.shtml>

NATIONS UNIES, *Addressing conflict-related sexual violence: an analytical inventory of peacekeeping practice*, New York : United Nations, juin 2000, 48 p.

NATIONS UNIES, « Un monde plus sûr : notre affaire à tous », Rapport du Panel de Haut niveau sur les Menaces, les défis et le changement, A/59/565 et Corr.1, 2 décembre 2004.

NATIONS UNIES, « Comprehensive Strategy on Combating Sexual Violence in DRC: Executive Summary », 18 Mars 2009, disponible sur : <http://monusco.unmissions.org/Portals/MONUC/ACTIVITIES/Sexual%20Violence/KeyDocuments/Comprehensive%20Strategy%20Executive%20Summary.pdf> [consulté le 18 mars 2015].

NATIONS UNIES, *Draft UN Integrated Strategic framework*, February 2010

NATIONS UNIES, Lettre datée du 23 février 2010, adressée au Président de l'Assemblée générale par les Représentants permanents de l'Australie et l'Uruguay auprès de l'Organisation des Nations Unies : « Atelier sur la protection des civils dans les opérations de maintien de la paix des Nations Unies organisé conjointement par les Missions permanentes de l'Australie et de l'Uruguay auprès de l'Organisation des Nations Unies à New York, le 19 janvier 2010 », A/64/721, 18 mars 2010.

NATIONS UNIES, *Monitoring Peace consolidation: United Nations Practitioners' Guide to Benchmarking*, 2010, 80 p.

Namie Di Razza, « La protection des civils par les opérations de maintien de la paix de l'ONU », Thèse IEP de Paris, 2015

NATIONS UNIES, *Rapport du Groupe consultatif de haut niveau chargé d'examiner les taux de remboursement des pays qui fournissent des contingents et les questions connexes*, A/C.5/67/10, 15 novembre 2012.

NATIONS UNIES, *Rapport final du Groupe d'Expert sur la République démocratique du Congo*, S/2012/843, 15 novembre 2012, disponible sur : <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N12/593/40/PDF/N1259340.pdf?OpenElement> [consulté le 15 juin 2015]

NATIONS UNIES, « Statement by Ambassador Asoke Kumar Mukerji, Permanent Representative, at the Opening Session of the Annual Debate of the United Nations Peacekeeping Committee (C- 34) on February 24, 2014 »,

NATIONS UNIES, *Human rights due diligence policy on United Nations support to non-United Nations security forces*, A/67/775, S/2013/110, 5 mars 2013, 9 p., disponible sur : http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2013/110&referer=http://www.un.org/en/sc/documents/letters/2013.shtml&Lang=E [consulté le 3 juillet 2015]

PROGRAMME DES NATIONS UNIES POUR LE DEVELOPPEMENT (PNUD), *Rapport mondial sur le Développement humain*, Paris : Economica, 1994, 147 p.

PNUD, *DRC Stabilization and Recovery, Trust Fund Factsheet*, disponible sur : <http://mptf.undp.org/factsheet/fund/CRF00> [consulté le 20 juin 2015]

UNHCR, *Concept Note on the Protection Cluster and the Protection of Civilians in the Democratic Republic of the Congo (DRC)*, juillet 2011, 7 p.

7) DOCUMENTS MONUSCO

a) Documents du Cluster Protection

CLUSTER PROTECTION RDC, « Rapport de situation du 3 au 9 mars 2012 ».

CLUSTER PROTECTION RDC, « Rapport périodique de monitoring des opérations « Amani Kamilifu », période du 15 février au 8 mars 2012 ».

CLUSTER PROTECTION RDC, « Compte-rendu de la réunion du cluster protection », Kinshasa, 1er mars 2012.

CLUSTER PROTECTION, Rapport global et compilé du monitoring de protection en RDC de 2014, janvier 2015, 51 p. Disponible sur : <https://www.humanitarianresponse.info/fr/operations/democratic-republic-congo/document/cluster-protection-rapport-global-et-compil%C3%A9-du>

b) Documents de stratégie

International Security and Stabilization Support Strategy (UNSSSS), Fact Sheet, 25 juin 2010, disponible sur :

<http://monusco.unmissions.org/LinkClick.aspx?fileticket=6wXC3LNvcuw%3D&tabid=10835&mid=13880&language=en-US> [consulté le 20 mars 2015]

MONUC, Office of the Senior SV Advisor and Coordinator, *Comprehensive Strategy on Combating Sexual Violence in DRC : Executive Summary*, 18 mars 2009, 8 p.

MONUSCO Civil Affairs, *Confidence building strategy*, 2013.

MONUSCO Civil Affairs, *Note explicative pour CLA : Stratégie de rétablissement de la confiance*, juin 2013, 7 p.

MONUSCO, « International Security and Stabilization Support Strategy for the Democratic Republic of the Congo », Quarterly Report July to September 2011, 2011, 57 p., disponible sur :

<http://monusco.unmissions.org/LinkClick.aspx?fileticket=OD0ILZ2FO2U%3D&tabid=10835&mid=14655&language=en-US> [consulté le 30 juin 2015]

MONUSCO, « Stratégie Internationale de Soutien à la Sécurité et la Stabilité pour la République Démocratique du Congo, Rapport Trimestriel de octobre à décembre 2010 », 40 p. Disponible sur :

<https://monusco.unmissions.org/LinkClick.aspx?fileticket=jBxEp5V0iTY%3D&tabid=10835&mid=14655&language=en-US> [consulté le 30 juin 2015]

MONUSCO, SSD, *MONUSCO's SSD Unit Strategy (2010-2011)*, 4 p.

NATIONS UNIES, *République Démocratique du Congo : Stratégie du système des Nations-Unies pour la protection des civils*, United Nations Country Team DRC, 2010, 15 p. Disponible sur : <http://www.operationspaix.net/DATA/DOCUMENTTEXTE/6937.pdf>

c) Termes de référence et procédures

MONUSCO, Civil Affairs, *Guideline steps for the establishment of the community alert network (CAN)*, 4 p.

MONUSCO, *Draft Local Protection of civilians plan*.

MONUSCO, *Joint Protection Teams: Standing Operating Procedures*, février 2009.

MONUSCO, SSD, *Terms of reference – Atlas Project*, 4 p.

MONUSCO, *Standard Operating Procedure : Prosecution Support Cells, Operations and Investigation Procedure*, Red. ROL/SOP/2011.01, 8 p.

MONUSCO, *Standard Operating Procedures for the administration of the Community Liaison Assistants*, mars 2012.

MONUSCO, *Termes de référence des Assistants de Liaison Communautaire (CLA)*.

MONUSCO, *Termes de référence des Equipes de protection conjointes*, avril 2010

MONUSCO, *Terms of Reference for Community Focal Points*.

Protocole d'accord entre la MONUSCO et le Gouvernement de la RDC Représenté par le Ministère de la défense nationale et des anciens combattants concernant la mise en place des cellules d'appui aux poursuites judiciaires, 9 p.

d) Rapports de situation et d'équipes de protection conjointes

MONUSCO Civil Affairs, *Daily Report*, 5 août 2013.

MONUSCO Civil Affairs, *Rapport hebdomadaire CAS*, Beni, 5-12 août 2013.

MONUSCO Civil Affairs, *Weekly Report*, 12-18 août 2013.

MONUSCO, *Rapport de l'Equipe de protection conjointe déployée à Remeka et Katoyi*, 24-26 mai 2012.

MONUSCO, *Rapport de la Mission de l'Equipe de Protection conjointe à Munigi*, 14-15 août 2012.

MONUSCO, *Rapport de la Mission de l'Equipe de protection conjointe, Mission à Nyamilima et Ishasha*, 5-9 septembre 2012.

MONUSCO, *Rapport de la Mission de l'Equipe de Protection conjointe à Nyanzale*, 3-7 octobre 2012.

MONUSCO, *Rapport de la Mission de l'Equipe de Protection conjointe à Bweremana*, 31 janvier – 1^{er} février 2013.

e) Manuels et bonnes pratiques

Human Rights in MONUSCO Peacekeeping operations : a quick guide for the Force Intervention Brigade, formation délivrée à la Brigade d'intervention, juillet 2013.

MONUSCO, CIVIL AFFAIRS – OPS EAST, *CLA Best Practice Review 2014*, 1 août 2014, disponible sur : https://janoschkullenberg.files.wordpress.com/2014/09/cla-review-final_270814.pdf

MONUSCO, CIVIL AFFAIRS, *Communication standards for the focal points*.

MONUSCO, CIVIL AFFAIRS, *MONUSCO's Civil affairs : From resolving conflict to restoring state authority, Civil Affairs understands the reality on the ground*, 12 p, disponible sur : <https://monusco.unmissions.org/LinkClick.aspx?fileticket=sbKJDmIIJWQ%3D&tabid=10715&mid=13709&language=en-US> [consulté le 17 janvier 2015]

MONUSCO, CIVIL AFFAIRS, *Review of the MONUSCO's Community Alert Networks (CANs)*, 2012.

MONUSCO, *Community Liaison Assistant (CLA) Briefing Package*, 24 p.

MONUSCO, *POC Guidelines : Practical Protection handbook for peacekeepers*, MONUSCO Protection Working Group, avril 2013, 11 p. Disponible sur : <http://www.operationspaix.net/DATA/DOCUMENTTEXTE/6933.pdf>

NATIONS UNIES, *CLA handbook : A practical field guide for MONUSCO Community Liaison Assistants*, 22 p.

f) Information publique sur la MONUSCO

MONUSCO, « Ten questions about Amani Leo », disponible sur : <http://monusco.unmissions.org/Default.aspx?tabid=10934&language=en-US> [consulté le 30 juin 2014]

MONUSCO, *Comprendre le mandat de la MONUSCO : Résolution 1991 du Conseil de Sécurité adoptée le 28 juin 2011*, Division de l'Information Publique, 2011.

MONUSCO, *Comprendre le mandat de la MONUSCO, Résolution 1925 du Conseil de Sécurité*, Division de l'Information Publique, octobre 2010.

MONUSCO, *Statement of SRSR Martin Kobler to the Security Council : Building on the momentum*, 14 mars 2014, disponible sur : [https://monusco.unmissions.org/Portals/monuc/Speeches/140314%20Statement%20of%20SRSR%20Martin%20Kobler%20to%20the%20Security%20Council%20-%20March%202014%20\(%20version%20%20W%20Eng\).pdf](https://monusco.unmissions.org/Portals/monuc/Speeches/140314%20Statement%20of%20SRSR%20Martin%20Kobler%20to%20the%20Security%20Council%20-%20March%202014%20(%20version%20%20W%20Eng).pdf)

g) Documents internes

DPKO, Office of Military Affairs, *Concept of Operations for the military component of the United Nations Organisation Stabilization Mission in the Democratic Republic of the Congo (MONUSCO)*, avril 2013, 26 p.

MONUSCO Force, *Tactical Aide Mémoire n°2 : Protection of civilians*, juin 2012.

MONUSCO, *Concept Note for a civilian component mission to Rutshuru Territory*, avril 2013.

MONUSCO, *Integrated Mission Planning and civil-military coordination for the Force Intervention Brigade*, Inter-office Memorandum, 23 mai 2013, 8 p.

MONUSCO, *Mechanisms and procedures on the military-civilian cooperation related to the Intervention Brigade*.

MONUSCO, *Rules of Engagement for the military component of MONUSCO*, 5 novembre 2010

MONUSCO, *Specific Rules of engagement for MONUSCO*, 7 mai 2013, 30 p.

8) AUTRES

a) Conventions internationales

Projet de Convention internationale concernant la condition et la protection des civils de nationalités ennemie qui se trouvent sur le territoire d'un belligérant ou sur un territoire occupé par lui. Tokyo, 1934.

Projet de Règles limitant les risques courus par la population civile en temps de guerre, CICR, 1956.

Conventions de Genève du 12 août 1949, Genève : CICR, 1949.

Protocoles additionnels aux Conventions de Genève de 1949, Genève : CICR, 1977.

Statut de Rome de la Cour Pénale Internationale, A/CONF.183/ 9, 17 juillet 1999.

NATIONS UNIES, *Charte des Nations unies*, New York : Nations unies, 1945.

ORGANISATION DE L'UNITE AFRICAINE, *Acte constitutif de l'Union Africaine*, Lomé, 11 juillet 2000.

b) Information Publique de l'ONU

CENTRE D'ACTUALITE DE L'ONU, « DR Congo : UN support for army's new anti-rebel offensive tied to protecting civilians », 7 janvier 2010, disponible sur :

<http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=33422#.VZR2WxOqqko>

CENTRE D'ACTUALITE DE L'ONU, « DR Congo: UN force launches operation to protect civilians in South Kivu », 23 novembre 2010, disponible sur :

<http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=36850&Cr=democratic&Cr1=congo>

CENTRE D'ACTUALITE DE L'ONU, « DR Congo: UN rights chief condemns government's decision to expel envoy », 19 octobre 2014, disponible sur :

http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=49116#.VX_9XhOqqko [consulté le 15 juin 2015]

CENTRE D'ACTUALITE DE L'ONU, « CAR : UN Mission captures militia leader in high profile arrest », 19 janvier 2015, disponible sur :

<http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=49840#.VL-PsWTF8qY> [consulté le 20 janvier 2015]

CENTRE D'ACTUALITE DE L'ONU, « Central African Republic: UN deplors death of protestor following attack against Mission base », 10 avril 2015, disponible sur :

<http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=50542-.VVxNApOqqko> [consulté le 17 mai 2015]

CENTRE D'ACTUALITE DE L'ONU, « RDC : l'ONU entend accélérer la neutralisation des groupes armés », 14 juillet 2015, disponible sur :

<http://www.un.org/apps/newsFr/storyF.asp?NewsID=35177#.VbULMxOqqko> consulté le 26 juillet 2015

CENTRE D'ACTUALITE DE L'ONU, « Success of UN DR Congo mission hinges on 'constructive partnership' with Government, Security Council told », 14 juillet 2015,

disponible sur : <http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=51420#.Va7GthOqqko> [consulté le 21 juillet 2015]

NATIONS UNIES, Département de l'information publique, « United Nations Protection Force », septembre 1996, disponible sur :

http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/unprof_b.htm [consulté le 6 octobre 2015]

IRIN, « DRC : UN mission grounded », 25 octobre 1999

IRIN, « Uncooperative fighters will be hunted down, MONUC says », 1^{er} avril 2005, disponible sur :

<http://www.irinnews.org/report/53683/drc-uncooperative-fighters-will-be-hunted-down-monuc-says> [consulté le 15 août 2015]

Namie Di Razza, « La protection des civils par les opérations de maintien de la paix de l'ONU », Thèse IEP de Paris, 2015

IRIN, « RDC: Arrestation par la MONUC de responsables de milice en Ituri. » Disponible sur : <http://www.irinnews.org/administrator/irinnews.org/fr/report/63805/rdc-arrestation-par-la-monuc-de-responsables-de-milice-en-ituri#sthash.zXj80zot.dpuf> [consulté le 10 avril 2015]

KOBLER, Martin, *Conférence de presse sur la République démocratique du Congo, commentaires informels aux médias*, New York, Nations unies, 14 juillet 2015, disponible sur : <http://webtv.un.org/search/sc-president-gerard-jacobus-van-bohemen-new-zealand-and-martin-kobler-monusco-on-the-democratic-republic-of-the-congo-security-council-media-stakeout-14-july-2015/4354297625001?term=martin%20kobler>

MONUSCO, « Protection tools », site internet de la MONUSCO, disponible sur : <https://monusco.unmissions.org/Default.aspx?tabid=10709&language=en-US> [consulté le 22 septembre 2011]

MONUSCO, « La MONUSCO confirme l'arrestation de Sadoke Kikunda Mayele », Communiqué de presse, 6 octobre 2010.

MONUSCO, DDRRR, *Update status of foreign armed groups repatriation*, disponible sur : <http://monusco.unmissions.org/Default.aspx?tabid=10728&language=en-US> [consulté le 10 octobre 2015]

MONUSCO, *Les Echos de la MONUSCO* [magazine d'information publique de la Mission], n°1 à 49 disponibles sur : <http://monusco.unmissions.org/Default.aspx?tabid=11355&language=fr-FR>

MONUSCO, *Les Echos de la MONUSCO*, n° 27, Division de l'information publique, octobre 2013, disponible sur : http://monusco.unmissions.org/LinkClick.aspx?link=Echos+MONUSCO_27.pdf&tabid=11355&mid=14526&language=en-US [consulté le 8 mai 2015]

NATIONS UNIES, « Déploiement de la MONUSCO pour soutenir la zone de sécurité », Communiqué de presse, CP/OSMR/300713, Kinshasa, 30 Juillet 2013

NATIONS UNIES, « SC President, Gerard Jacobus van Bohemen (New Zealand) and Martin Kobler (MONUSCO) on the Democratic Republic of the Congo », Security Council Media Stakeout, 14 juillet 2015, disponible sur <http://webtv.un.org/> [consulté le 21 juillet 2015]

NATIONS UNIES, DIVISION DE L'INFORMATION PUBLIQUE, *Opérations de maintien de la paix des Nations Unies 2009 : Revue de l'année*, New York : Nations Unies, mars 2010, 76 p.

NATIONS UNIES, UNITED NATIONS INSTITUTE FOR TRAINING AND RESEARCH (UNITAR), *Mandated to protect : Protection of Civilians in Peace Operations*, documentaire, décembre 2011, 43 min.

RADIO OKAPI, « Kinshasa : la Monuc annonce des opérations conjointes avec les FARDC contre les FDLR », 18 mars 2009, disponible sur : <http://radiookapi.net/sans-categorie/2009/03/18/kinshasa-la-monuc-annonce-des-operations-conjointes-avec-les-fardc-contre-les-fdlr/#.U6nR4o1dWEw> [consulté le 15 août 2015]

RADIO OKAPI, « FARDC : fin de « Kimia 2 » et démarrage de « Amani leo » » 1^{er} janvier 2010.

RADIO OKAPI, « RDC: 6 sénateurs américains préconisent une solution politique à la guerre de l'Est », 25 août 2013, disponible sur :

Namie Di Razza, « La protection des civils par les opérations de maintien de la paix de l'ONU », Thèse IEP de Paris, 2015

<http://radiookapi.net/actualite/2013/08/25/rdc-6-senateurs-americaains-preconisent-une-solution-politique-la-guerre-de/> [consulté le 19 juin 2015]

RADIO OKAPI, « Ituri : La MONUSCO appelle les groupes armés à se rendre », 9 décembre 2013, disponible sur : <http://radiookapi.net/actualite/2013/12/09/ituri-la-monusco-appelle-les-groupes-armes-se-rendre/#more-167870>

RADIO OKAPI, « Nord-Kivu: Julien Paluku appelle le chef milicien Sheka à désarmer », 27 avril 2014, disponible sur : <http://radiookapi.net/actualite/2014/04/27/nord-kivu-julien-paluku-appelle-le-chef-milicien-sheka-desarmer/> [consulté le 16 juin 2015]

RADIO OKAPI, « RDC: Saïd Djinnit appelle à la reprise rapide de la coopération Monusco-FARDC contre les FDLR », 16 juillet 2015.

c) Documents de doctrine militaire

CANADA, Défense Nationale du Canada, *Peace Support Operations*, Joint doctrine manual, 2002.

CEDEAO *Draft Code of Conduct for the Armed Forces and Security Services of West Africa*, avril 2006, disponible sur : [www.dcaf.ch/code_conduct-armed-forces\(west-africa/WestAfrica_CoC.pdf](http://www.dcaf.ch/code_conduct-armed-forces(west-africa/WestAfrica_CoC.pdf)

CENTRE INTERARMEES DE CONCEPTS, DE DOCTRINES ET D'EXPERIMENTATIONS (CICDE), *L'usage de la force en opération militaire se déroulant à l'extérieur du territoire national*, Doctrine interarmées, DIA – 5.2, N°805/DEF/EMA/EMP.1/NP, 25 juillet 2006, 31 p.

CICDE, *La protection des populations civiles sur les théâtres d'opérations extérieures*, Réflexion doctrinale interarmées, RDIA-2015/001_PROTEC-CIV-OPEX(2015), n°115/DEF/CICDE/NP, 23 juin 2015.

CICDE, Ministère de la Défense, *Approche globale (AG) dans la gestion des crises extérieures et contributions militaires*, CICDE, N°024/DEF/, 24 janvier 2011, 52 p.

ETATS-UNIS, « National Security Strategy of the United States », 2006

ETATS-UNIS, Department of the Army, *Peace Operations*, FM 100-23, Washington D.C. : Department of the Army Headquarters, décembre 1994, 140 p.

ETATS-UNIS, Department of the U.S. Army, *Counterinsurgency Field Manual 3-24*. Boulder, Colorado: Paladin Press, 2006.

ETATS-UNIS, Department of the U.S. Army, *Counterinsurgency Operations*. FMI 3-07.22 Headquarter, Department of the Army, 2004.

ETATS-UNIS, Department of the U.S. Army, *Tactics in counterinsurgency*, FMI 3-24.2, 2009

ETATS-UNIS, Department of the U.S. Army, *The Stability Operations Field Manual*, FM 3–07

ETATS-UNIS, *Dictionary of Military and associated terms*, Department of Defense, Joint Publication 1-02, 8 novembre 2010, amendé le 15 mai 2011.

ETATS-UNIS, The U.S. Army Functional Concept for Protection 2016-2028, TRADOC Pam 525-3-5, 13 octobre 2010, 53 p. Disponible sur :

<http://www.tradoc.army.mil/tpubs/pams/tp525-3-5.pdf>

ETATS-UNIS, U.S. Government, *Counterinsurgency Guide*, United States Government Interagency Counterinsurgency initiative, janvier 2009, 67 p. Disponible sur :

<http://www.state.gov/documents/organization/119629.pdf>

FRANCE, Ministère de la Défense, « Ethiques et Alliances : éthique militaire », conférence à l'Ecole Militaire, Paris, 16-17 juin 2011

FRANCE, Ministère de la Défense, *Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale*, Paris : Ministère de la Défense, 2013, disponible sur :

<http://www.defense.gouv.fr/actualites/memoire-et-culture/livre-blanc-2013>

FRANCE, Ministère de la Défense, Projet de loi de finances 2015. Disponible sur :

<http://www.defense.gouv.fr/portail-defense/enjeux2/politique-de-defense/la-loi-de-programmation-militaire-lpm-2014-2019> [consulté le 20 mai 2015]

FRANCE, Ministère de la Défense, ROP, « Le maintien de la paix « robuste » : définition et modalités pratiques », Séminaire de la délégation aux Affaires Stratégiques, Paris, 12-13 avril 2010

INSTITUTE FOR SECURITY STUDIES (Pretoria), Peace support operations : a working draft Manual for African Military Practitioners, DWM 1-2000, février 2000.

Instructions de 1863 pour les armées en campagne des Etats-Unis d'Amérique (Code Lieber).

MCDP 1-0, *Marine corps operations ; Expeditionary operations*, 1998, disponible sur :

<http://navsci.berkeley.edu/ma154/19%20Apr%2011/MCDP%203%20Expeditionary%20Operations.pdf>

OTAN, *Peace support operations techniques and procedures*, 2001 (AJP-3.4.1.), juillet 2001

OTAN, *Peace Support Operations*, Allied Joint Publication 3.4.1., juillet 2001, 113 p.

OTAN, North Atlantic Cooperation Council, *Standardisation of peacekeeping training and education*, octobre 1995

ROYAUME-UNI, Foreign and Commonwealth Office, *UK Government Strategy on the Protection of Civilians in Armed Conflict*. 7 décembre 2011, 15 p. Disponible sur :

<http://www.fco.gov.uk/en/publications-and-documents/publications1/protection-civilians-armed-conflict/>

ROYAUME-UNI, UK Ministry of Defence, « JWP 3-50: The Military Contribution to Peace Support Operations » (second edition), 31 décembre 2012.

SEWALL, Sarah, *Mass Atrocity Response Operations : A Military Planning Handbook*, Cambridge : Carr Center for Human Rights Policy, Harvard Kennedy School of Government et US Army Peacekeeping and Stability Operations Institute, mai 2010, 161 p.

SUISSE, Département fédéral des Affaires étrangères, *Protection of Civilians in Armed Conflict*, Strategy of the Federal Department of Foreign Affairs (FDFA) 2009-2012, 21 p.

UNION AFRICAINE, « AU Draft Guidelines for the Protection of Civilians by Peace Support Missions », Mars 2010.

UNION AFRICAINE, *Peace Support Operations Harmonized Doctrine* (AU doc.2006).

Namie Di Razza, « La protection des civils par les opérations de maintien de la paix de l'ONU », Thèse IEP de Paris, 2015

UNION AFRICAINE, Proposed guidelines for the protection of civilians in African union peace support operations for considerations by the African union, 8 p.

UNION AFRICAINE, Roadmap for the Operationalization of the African Standby Force, AU doc. EXP/AU-RECs/ASF/4(I), Addis Ababa, 22-23 mars 2005

UNION EUROPEENNE, Council of the European Union, Draft Revised Guidelines on the Protection of Civilians in CSDP Missions and Operations, Brussels: European Union, 2010.

UNION EUROPEENNE, Council of the European Union, *Protection of Civilians in EU-led Crisis Management Operations – recommendations on the way forward*, Brussels: Council of the European Union, 21 avril 2010.

UNION EUROPEENNE,, « EU Civil Protection And The New Security Role Of The Union », Paper presented at the ECPR's 6th Pan-European International Relations Conference, 2007, disponible sur : [http://www.eisa-net.org/be-bruga/eisa/files/events/turin/Britz-bremberg & britz turin conference paper 070831.pdf](http://www.eisa-net.org/be-bruga/eisa/files/events/turin/Britz-bremberg_&_britz_turin_conference_paper_070831.pdf)

d) Arrêts, décisions et documents de tribunaux internationaux

COUR INTERNATIONALE DE JUSTICE, *Affaire des activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci*, Arrêt du 27 juin 1986, p.104, disponible sur : <http://www.icj-cij.org/docket/files/70/6502.pdf>

COUR PÉNALE INTERNATIONALE, Pre-trial Chamber I, *Situation in the Democratic Republic of the Congo in the case of the Prosecutor v. Bosco Ntaganda, Warrant of Arrest*, 22 août 2006. Disponible sur : <http://www.hrw.org/sites/default/files/2006-icc-warrant-ntaganda.PDF> [consulté le 23 février 2014]

BRUNBORG, Helge, URDAL, Henrik, *Report on the Number of Missing and Dead from Srebrenica*, 12 février 2000, disponible sur : http://www.icty.org/x/file/About/OTP/War_Demographics/en/krstic_srebrenica_000212.pdf [consulté le 30 janvier 2014]

e) Accords de Paix

Accord de cessez-le-feu entre l'Angola, la RDC, la Namibie, l'Ouganda, le Zimbabwe, dit accord de Lusaka, 10 juillet 1999, S/1999/815.

Accord-cadre pour la paix, la sécurité et la coopération pour la République démocratique du Congo et la région, Addis-Abeba, 24 février 2013, disponible sur : <https://www.un.org/wcm/webdav/site/undpa/shared/undpa/pdf/PSC%20Framework%20-%20Signed.pdf>

f) Sources issues de la société civile et des groupes armés au Congo

Lettre des déplacés, « Camps des déplacés de Kiwanja/MONUSCO/RVA », Kiwanja, 28 janvier 2012

CONGRES NATIONAL POUR LA DEFENSE DU PEUPLE (CNDP), Communiqué de Presse n°011/ANC/CNDP/2012, 6 mai 2012

M23, « Quelques contradictions constatées par le M23 dans les rapports et résolutions de l'ONU », Communiqué de presse du M23, mars 2013.

BIBLIOGRAPHIE

1) SITES INTERNET

ARCHIVES WEB DE L'ONU, <http://www.un.org/webcast/archive.htm>

ASIA-PACIFIC CENTRE FOR THE RESPONSIBILITY TO PROTECT, <http://www.r2pasiapacific.org/>

CONGO SIASA, blog de Jason Stearns, <http://congosiasa.blogspot.fr/>

INTERNATIONAL COALITION FOR THE RESPONSIBILITY TO PROTECT, <http://www.responsibilitytoprotect.org>

MAINTIEN DE LA PAIX DE L'ONU, <http://www.un.org/en/peacekeeping/operations/>

MONUSCO, <http://www.monusco.unmissions.org>

SECURITY COUNCIL REPORT, <http://www.securitycouncilreport.org>

2) RAPPORTS D'ONG

BENNENT, Nicki, « International Peacekeeping Missions and Civilian Protection Mandates – Oxfam's experiences in Sudan, the Democratic Republic of Congo, Chad and Somalia », Conference Paper, Oxfam, 2009.

CICR, « ICRC Protection policy : Institutional Policy », International Review of the Red Cross, Volume 90 (871), septembre 2008, 25 p. Disponible sur : <https://www.icrc.org/eng/assets/files/other/irrc-871-icrc-protection-policy.pdf> [consulté le 15 août 2015]

CICR, *Standards professionnels pour les activités de protection menées par les organisations humanitaires et de défense des droits de l'homme lors de conflits armés et d'autres situations de violence*, juin 2010, mis à jour en 2013, 84 p. Disponible sur : <https://www.icrc.org/eng/assets/files/other/icrc-002-0999.pdf> [consulté le 15 juillet 2015]

CULBERT, Vance, « Protection Cluster Co-Facilitation in the Democratic Republic of the Congo : Lessons Learned for Oxfam's Protection Cluster Support Project », juin 2011, disponible sur : http://www.disasterriskreduction.net/fileadmin/user_upload/drought/docs/Oxfam%20DRC%20protection%20cluster%20eval%20-%20lessons%20learned.pdf [consulté le 1^{er} septembre 2014]

DESFORGES, Alison, « *Leave none tell the story* » : *genocide in Rwanda*, New York : Human Rights Watch, 8 mars 1999.

GENEVA ACADEMY OF INTERNATIONAL HUMANITARIAN LAW AND HUMAN RIGHTS, « Rules of engagement : protecting civilians through dialogue with armed non-state actors », octobre 2011.

GLOBAL CENTRE FOR THE RESPONSIBILITY TO PROTECT, *The Relationship between the Responsibility to Protect and the Protection of Civilians in Armed Conflict*, Policy Brief, 9 mai 2011, disponible sur : www.globalr2p.org

GLOBAL WITNESS, « La paix sous tension : dangereux et illicite commerce de la cassitérite dans l'est de la RDC », juin 2005, disponible sur : http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/Pnado777.pdf

HARVARD HUMANITARIAN INITIATIVE, OXFAM, « Now the world is without me : an investigation of sexual violence in Eastern Democratic Republic of Congo », avril 2010, 72 p.

HUMAN RIGHTS WATCH, « The fall of Srebrenica and the failure of UN peacekeeping », Volume 7, No. 13, octobre 1995.

HUMAN RIGHTS WATCH, « D.R. Congo: War Crimes in Bukavu », Human Rights Watch Briefing Paper, juin 2004, disponible sur : http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/2004_DRCongo_WarCrimesinBukavu.pdf [consulté le 15 juin 2015]

HUMAN RIGHTS WATCH, *République démocratique du Congo : Le fléau de l'or*, 2005

HUMAN RIGHTS WATCH, *Nouvelle crise au Nord Kivu*, octobre 2007.

HUMAN RIGHTS WATCH, « On va vous écraser » : la restriction de l'espace politique en République démocratique du Congo », novembre 2008

HUMAN RIGHTS WATCH, *Killings in Kiwanja : The UN's Inability to Protect Civilians*, 2008, disponible sur <http://www.hrw.org/reports/2008/12/12/killings-kiwanja> (consulté le 24 février 2014).

HUMAN RIGHTS WATCH, « Eastern DR Congo: Surge in Army Atrocities. UN Peacekeeping Force knowingly Supports abusive military operations », 2 novembre 2009, disponible sur : <http://www.hrw.org/news/2009/11/02/eastern-dr-congo-surge-army-atrocities> [consulté le 23 juin 2013]

HUMAN RIGHTS WATCH, *Les massacres de Noël : attaques de la LRA contre les civils dans le nord du Congo*, février 2009.

HUMAN RIGHTS WATCH, *République démocratique du Congo : Une fuite permanente: le cercle vicieux des déplacements dans l'est du Congo*, septembre 2010.

HUMAN RIGHTS WATCH, *Les soldats violent, les commandants ferment les yeux : violences sexuelles et réforme militaire en République démocratique du Congo*, juillet 2009. Disponible sur : <http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/drc0709web.pdf> consulté le 1er juillet 2015.

HUMAN RIGHTS WATCH, « *You will be punished* » : attacks on civilians in eastern Congo », 2009

HUMAN RIGHTS WATCH, « DR Congo: Civilian cost of military operation is unacceptable », 13 octobre 2009, disponible sur : <http://www.hrw.org/news/2009/10/12/dr-congo-civilian-cost-military-operation-unacceptable> [consulté le 15 juin 2015]

HUMAN RIGHTS WATCH, « No End to LRA Killings and Abductions », 23 mai 2011, disponible sur : <http://www.hrw.org/news/2011/05/23/no-end-lra-killings-and-abductions> [consulté le 20 juin 2015]

HUMAN RIGHTS WATCH, « Syria - Protecting Civilians Should Be Top Priority », 31 août 2013.

HUMAN RIGHTS WATCH, *Rapport mondial 2014: événements de 2013*, janvier 2014

HUMAN RIGHTS WATCH, « DR Congo: Scores Killed in Rebel Attacks : Army, UN Should Protect Civilians in Beni », 16 décembre 2014.

HUMAN RIGHTS WATCH, « DR Congo: Army, UN Failed to Stop Massacre : Apparent Ethnic Attack Kills 30 Civilians », 2 juillet 2014, disponible sur : <https://www.hrw.org/news/2014/07/02/dr-congo-army-un-failed-stop-massacre>

INTER-AGENCY STANDING COMMITTEE (IASC), *Growing the sheltering tree: Protecting Rights through Humanitarian action*, Geneva : IASC Secretariat, 2002

IASC, PCWG, *Discussion Note on collection of Good Practices in Protection*, 7 p.

INTERNATIONAL COUNCIL ON HUMAN RIGHTS POLICY, *Human Rights crises : NGO responses to military intervention*, Genève : International Council on Human Rights Policy, 2002, 40 p.

SOUSSAN, Judith, « MSF et la protection : une question réglée? Discours et pratiques autour de la « protection des civils » », Paris : Médecins sans frontières, 148 p.

« République démocratique du Congo : Passé. Présent. Avenir ? » *Migrations Forcées* n°36, décembre 2010, 68 p.

OXFAM AMERICA, « No will, no way: US-funded security sector reform in the Democratic Republic of Congo », 2010, disponible sur : <http://www.oxfamamerica.org/static/oa4/no-will-no-way.pdf> consulté le 29 juin 2015.

OXFAM FRANCE, *Séminaire sur « Opérations de Maintien de la paix et Protection des civils : des concepts onusiens à la mise en œuvre sur le terrain »*, Paris, janvier 2010.

OXFAM, *Protection into practice : an introduction*, 2005, 14 p.

OXFAM, *Pour des lendemains plus sûrs : protéger les civils dans un monde multipolaire*, 2008, 79 p.

OXFAM, « Waking the devil: the impact of forced disarmament on civilians in the Kivus », juillet 2009.

OXFAM, *Baromètre de la protection des civils 2010*, Paris : Oxfam France, novembre 2010, disponible sur : <https://www.oxfamfrance.org/rapports/protection-des-civils/barometre-protection-des-civils-2010>

OXFAM, « Impliquer les communautés touchées par les conflits dans les Missions de maintien de la paix de l'ONU : des étapes essentielles pour la protection des civils, Note d'Oxfam International », février 2010.

OXFAM, « Afghanistan : L'OTAN doit placer les civils au coeur de sa stratégie », 19 novembre 2010

OXFAM, « L'ONU doit protéger les civils dans les zones de conflits », 22 novembre 2010

OXFAM, « Tendre la main aux communautés : Le prochain défi pour le maintien de la paix », Document d'information d'Oxfam, novembre 2010, 36 p.

OXFAM, « Le spectre des Noëls passés : protéger les civils de la LRA », Rapport d'information inter-ONG, 14 décembre 2010, 23 p.

OXFAM, « Protection of Civilians in 2010 : Facts, figures, and the UN Security Council's response », 147 Oxfam Briefing Paper, mai 2011, disponible sur : <https://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/protection-of-civilians-in-2010-09052011-en.pdf>

OXFAM, « We are entirely exploitable' The lack of protection for civilians in eastern DRC », *Oxfam Briefing note*, 28 juillet 2011, disponible sur <https://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/bn-protection-civilians-eastern-drc-2011-08-02-en.pdf> consulté le 1er juillet 2015.

OXFAM, « 'Secure Insecurity' The continuing abuse of civilians in eastern DRC as the state extends its control », 202 Oxfam Briefing Paper, 6 mars 2015, disponible sur : https://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/file_attachments/bp202-secure-insecurity-drc-protection-060315-summ-en.pdf [consulté le 16 juin 2015]

PANTULIANO Sara, O'CALLAGHAN Sorcha, « The 'protection crisis': A review of field-based strategies for humanitarian protection in Darfur », Humanitarian Policy Group, HPG Discussion Paper, décembre 2006, 40 p .

SECURITY COUNCIL REPORT, « Cross-cutting report : Protection of civilians », n°2, 14 octobre 2008, 64 p. Disponible sur : www.securitycouncilreport.org

SECURITY COUNCIL REPORT, « Cross-cutting report : Protection of civilians », n°4, 30 octobre 2009, 40 p. Disponible sur : www.securitycouncilreport.org

SECURITY COUNCIL REPORT, « Cross-cutting report : Protection of civilians », n°3, 29 octobre 2010, 44 p. Disponible sur : www.securitycouncilreport.org

SECURITY COUNCIL REPORT, « Cross-cutting report : Protection of civilians », n°3, 20 juillet 2011, 36 p. Disponible sur : www.securitycouncilreport.org

SECURITY COUNCIL REPORT, « Cross-cutting report : Protection of civilians », n°3, 31 mai 2012, 44 p. Disponible sur : www.securitycouncilreport.org

SECURITY COUNCIL REPORT, « Cross-cutting report : Protection of civilians », n°3, 20 décembre 2013, 40 p. Disponible sur : www.securitycouncilreport.org

SECURITY COUNCIL REPORT, « Cross-cutting report : Protection of civilians », n°2, 15 mai 2015, 32 p. Disponible sur : www.securitycouncilreport.org

SIPRI Yearbook 2015, Oxford University Press, 2014. Disponible sur : <http://www.sipri.org/yearbook/2014/04> [consulté le 19 mai 2015]

WEIR, Erin A., « UN Peacekeeping & Civilian Protection », *Refugees International*, juillet 2009, 32 p.

3) ARTICLES DE PRESSE

« The Well-Fed Dead in Bosnia », NY Times, 15 juillet 1992, disponible sur <http://www.nytimes.com/1992/07/15/opinion/the-well-fed-dead-in-bosnia.html> [consulté le 3 mars 2015]

Agence France Presse (AFP), « Offensive contre les rebelles rwandais en RDC : l'ONU fait "une pause" (porte-parole) », 11 février 2015, disponible sur : <http://reliefweb.int/report/democratic-republic-congo/offensive-contre-les-rebelles-rwandais-en-rdc-lonu-fait-une-pause> [consulté le 26 juin 2015]

BOURREAU, Marie, BANGRE, Habibou, « RDC : recherche de compromis entre Joseph Kabila et la MONUSCO », *Le Monde*, 18 février 2015, disponible sur : http://www.lemonde.fr/afrique/article/2015/02/18/rdc-recherche-de-compromis-entre-joseph-kabila-et-la-monusco_4578918_3212.html consulté le 26 juin 2015

COOPER, Hélène, « U.N. Ambassador Questioned on U.S. Role in Congo Violence », *New York Times*, 9 décembre 2012, disponible sur : <http://www.nytimes.com/2012/12/10/world/un-envoy-vice-faulted-for-rwanda-tie-in-congo-conflict.html> [consulté le 19 juin 2015]

HATCHER, Jessica, PERRY, Alex, « Defining Peacekeeping Downward: The U.N. Debacle in Eastern Congo », *Time*, 26 novembre 2012. Disponible sur <http://world.time.com/2012/11/26/defining-peacekeeping-downward-the-u-n-debacle-in-eastern-congo/> [consulté le 20 mai 2015]

LLOYD-DAVIES, Fiona, « Why Eastern DR Congo is « rape capital of the world », 25 novembre 2011, *CNN*, disponible sur : <http://www.cnn.com/2011/11/24/world/afrika/democratic-congo-rape/> [consulté le 4 mars 2014]

MINAS, Bruno, « Un dirigeant des Mai Mai Cheka arrêté en RDC », *RFI*, 6 octobre 2010. Disponible sur <http://www.rfi.fr/afrique/20101006-dirigeant-mai-mai-cheka-arrete-rdc/> [consulté le 6 juin 2015]

NICHOLS, Michelle, « UN drops demand for Congo to replace generals accused of abuses », Reuters Africa, 14 juillet 2015, *Reuters*, disponible sur : <http://af.reuters.com/article/drcNews/idAFL2N0ZU1SF20150714?pageNumber=1&virtualBrandChannel=0> [consulté le 21 juillet 2015]

RFI, « Le responsable des droits de l'homme de l'ONU indésirable en RDC », 16 octobre 2014, disponible sur : <http://www.rfi.fr/afrique/20141016-rdc-kinshasa-droits-homme-onu-scott-campbell-monusco-police-exactions-executions-muyej-liberte-expression/> [consulté le 17 octobre 2014]

RFI, « RDC: la Monusco conditionne son soutien au départ de deux généraux », 6 février 2015, disponible sur : <http://www.rfi.fr/afrique/20150206-rdc-monusco-conditionne-soutien-depart-deux-generaux-fdlr-fardc-ladsous/> [consulté le 3 juillet 2015]

RFI, « Un dirigeant des Mai Mai Cheka arrêté en RDC », 6 octobre 2010, disponible sur : <http://www.rfi.fr/afrique/20101006-dirigeant-mai-mai-cheka-arrete-rdc/> [consulté le 30 juin 2015]

SMITH, David, « Congo conflict: 'The Terminator' lives in luxury while peacekeepers look on », *The Guardian*, 5 février 2010, disponible sur : <http://www.theguardian.com/world/2010/feb/05/congo-child-soldiers-ntaganda-monuc> [consulté le 15 juin 2015]

THE ECONOMIST. *Africa's great war*, 4 juillet 2002.

THE ECONOMIST. Is this the world's least effective UN peacekeeping force? 4 décembre 2004.

VIOLLAZ, André, « RDC: le renforcement du mandat de la Monusco suscite des réticences », *AFP*, New York : Nations unies, 22 mars 2013.

4) NATIONS UNIES

ABIEW, Francis Kofi, « NGO-Military Relations in Peace Operations », *International Peacekeeping*, 10:1, p. 24-39, 2003, disponible sur : <http://dx.doi.org/10.1080/714002394>

AOI, Chiyuki, THAKUR, Ramesh Chandra, DE CONING, Cedric (ed), *Unintended Consequences of peacekeeping operations*, New York : United Nations University Press, 2007.

ARNOLD, Roberta, KNOOPS, Geert-Jan Alexander, *Practice and policies of modern peace support operations under international law*, Transnational Publishers, 2006

ARNOLD, Roberta, *Law enforcement within the framework of peace support operations*, Martinus Nijhoff Publishers, 2008.

BARNETT, Michael, *Eyewitness to a genocide: the United Nations and Rwanda*, Ithaca: Cornell University Press, 2002.

BARNETT, Michael, FINNEMORE, Martha, "Genocide and the peacekeeping culture at the United Nations", in *Rules for the world : International organizations in global politics*, Ithaca : Cornell University Press. 2004, p. 121-155.

BELLAMY, Alex J., WILLIAMS, Paul, GRIFFIN, Stuart, *Understanding peacekeeping*, Cambridge, UK: Polity, 2004.

CASSESE, Antonio (ed.), *United Nations Peacekeeping : legal essays*, Alphen aan den Rijn : Sitjhoff & Noordhoff, 1978.

COULON, Jocelyn (dir.), *La paix par la force? Pour une approche réaliste du maintien de la paix « robuste »*, Montréal : Athéna, 2011, 294 p.

COULON, Jocelyn, *Les Casques bleus*, Fides, 1994.

DAS, « Doctrine du maintien de la paix des Nations unies : synthèse », Séminaire du Centre Thucydide Organisé Pour La DAS 9 / 10 Février 2007, Etude HCCEP N°2006 / 198.

DE CONING, Cédric et alii, « Conference Proceedings : Report of the Workshop on Mission-Wide Protection Strategies on the Protection of Civilians in United Nations Peacekeeping Operations, 31 May–1 June 2010, Addis Ababa, Ethiopia », *NUPI Report, Security in Practice* 9, 2010, 26 p.

DE CONING, Cédric, HOLSHEK, Christopher, *United nations Civil-Military Coordination (Un-CiMiC)*, Peace Operations Training Institute, 2012, 17 p.

DI RAZZA, Namie, *Ambitions et déconvenues des opérations de paix multidimensionnelles : le cas de la MINUSTAH en Haïti depuis 2004*, mémoire de recherche : science politique, Sciences Po Paris, 2008.

- DOYLE, Michael W., JOHNSTONE, Ian, ORR, Robert C., *Keeping the peace : multidimensional UN operations in Cambodia and El Salvador*, Cambridge University Press, 1998.
- DOYLE, Michael W., SAMBANIS, Nicolas, *Making War and building peace: United Nations Peace Operations*, Princeton NJ: Princeton University Press, 2006.
- DURCH, William J. (ed.), *Twenty-first-century peace operations*, Washington D.C. : United States Institute of Peace, 2006, 660 p.
- DURCH, William J., HOLT, Victoria K., EARLE, Caroline R., SHANAHAN, Moira K., *The Brahimi report and the future of UN peace operations*, Washington : The Henry L. Stimson Center, 2003.
- DWAN, Renata, *Executive policing enforcing the law in peace operations*, SIPRI Research Report 16, NOxford University Press, 2002.
- EIDE, Espen Barth, KASPERSEN, Anja Therese, KENT, Randolph, VON HIPPEL, Karin, « Report on Integrated Missions : Practical Perspectives and Recommendations », Independent Study for the Expanded UN ECHA Core Group, mai 2005, 55 p.
- ENGDAHL, Ola, *Protection of Personnel in Peace Operations : the Role of the « Safety Convention » against the background of general international law*, Leiden : Martinus Nijhoff Publishers, 2007.
- FETHERSTON, A.B., *Towards a theory of United Nations peacekeeping*, Ipswich : MacMillan Press LTD, 1994.
- FINDLAY, Trevor, *The use of force in UN peace operations*, Oxford : Oxford University Press for SIPRI, 2002, 504 p.
- ANDERSON, Gary, « Preparing for the worst : military requirements for hazardous missions », in Donald C. F. Daniel, *Peace Operations: Trends, Progress, and Prospects*, Georgetown University Press, Washington D.C., 2008, p. 63.70.
- HIGGINS, Rosalyn, *United Nations Peacekeeping, 1946-1967, Documents and Commentary III : Africa*, New York : Oxford University Press, 1980.
- HOWARD, Lise Morie, *UN peacekeeping in civil wars*, New York : Cambridge University Press, 2008.
- INIS, L., CLAUDE, Jr, « Collective legitimization as a political function of the United Nations », *International Organization* 20, été 1966, 367-379.
- JOHNSTONE, IAN, « Managing Consent : the new variable? », in Cedric de Coning, Andreas Øien Stensland, Thierry Tardy (ed), *Beyond the New Horizon : Proceedings from the UN Peacekeeping Future Challenges Seminar Geneva, 23-24 June 2010*, Norwegian Institute of International Affairs, Department of Security and Conflict Management.
- JOHNSTONE, Ian, « The Role of the UN Secretary-General: The Power of Persuasion Based on Law », *Global Governance*, Vol. 9, No. 4, octobre-décembre 2003, pp. 441-458.
- JONES, Bruce, GOWAN, Richard, SHERMAN, Jake, « Building on Brahimi : Peacekeeping in an era of Strategic Uncertainty », A Report by the NYU Center on International Cooperation, avril 2009, 64 p.

METCALFE, Victoria, HAYSOM, Simone, GORDON, Stuart, « Trends and challenges in humanitarian civil–military coordination : A review of the literature », HPG Working Paper, mai 2012, 39 p.

MYING-U, Thant, SCOTT, Amy, *The UN Secretariat : a brief history (1945-2006)*, New York : International Peace Academy, 2007.

OLIVER, George F., « The Other Side of Peacekeeping: Peace Enforcement and Who Should Do It? », *International Peacekeeping: The Yearbook of International Peace Operations*, Vol. 8, 2002, p. 99-117.

PIRNIE, Bruce R., *Soldiers for peace : an operational typology*, National Defense Research Institute, RAND, 1996, 115 p.

POGANY, Istvan, « The role of the President of the U.N. Security Council », *International and Comparative Law Quarterly*, Volume 31, Numéro 2, avril 1982, pp. 231 – 245.

RIETJENS, Sebastiaan Joost Henrikus, *Civil-Military Cooperation In Response To A Complex Emergency: Just Another Drill?*, Thèse d'Etat : Université de Twente, Pays Bas, 23 mars 2006, 277 p.

ROBERTS A., KINGSBURY B, *United Nations, Divided World*, Oxford, Clarendon, 1995.

ROBERTS, Adam, *The Crisis in UN Peacekeeping*, Naçao et defesa, avril 1994, p. 130-167.

SIEKMANN, Robert C.R., *National Contingents in United Nations Peace-Keeping Forces*, Martinus Nijhoff Publishers, 1991

TARDY, Thierry, « Robust Peacekeeping : a false good idea? », in Cedric de Coning, Andreas Øien Stensland, Thierry Tardy (ed), *Beyond the New Horizon : Proceedings from the UN Peacekeeping Future Challenges Seminar Geneva, 23–24 juin 2010*, Norwegian Institute of International Affairs, Department of Security and Conflict Management, p. 66-75

TARDY, Thierry, « L'organisation des Nations unies : l'éternel recommencement ? », in *Gestion de crise, maintien et consolidation de la paix: acteurs, activités, défis*, De Boeck, Bruxelles, 2009.

TARDY, Thierry, « Le maintien de la paix « robuste » : contraintes politiques et opérationnelles », GCSP Policy Paper n°10, janvier 2011, disponible sur : <http://www.operationspaix.net/DATA/DOCUMENTTEXTE/6936.pdf> [consulté le 12 juin 2014]

URQUHART, Brian, *Hammmarskjöld*, New York : W. W. Norton & Company, 1994, 704 p.

WEISS, Thomas G., DAWS, Sam, *The Oxford Handbook on the United Nations*, Oxford, Oxford University Press, 2007.

WEISS, Thomas G., FOSYTHE David P., COATE, Roger A., PEASE, Kelly Kate, *The United Nations and Changing world politics*, Boulder, Westview, 2007.

WEISS, Thomas G., *What's wrong with the United Nations and how to fix it*, Cambridge (UK) : Polity, 2009

ZWANENBURG, Marten, *Accountability of Peace Support Operations*, Martinus Nijhoff Publishers, International Humanitarian Law Series, 2005.

5) RDC

a) Rapports de l'International Crisis Group

INTERNATIONAL CRISIS GROUP, « The Agreement On A Cease-Fire in the Democratic Republic Of Congo: An Analysis of the Agreement and Prospects for Peace », ICG Democratic Republic of Congo Report N° 5, 20 août 1999, 45 p. Disponible sur : <http://www.crisisgroup.org/~media/Files/africa/central-africa/dr-congo/Democratic%20Republic%20of%20Congo%20An%20Analysis%20of%20the%20Agreement%20and%20Prospects%20for%20Peace.pdf> [consulté le 6 octobre 2015]

_. « Le partage du Congo : anatomie d'une sale guerre », Rapport Afrique n°26, 20 décembre 2000.

_. « Congo Crisis: Military Intervention in Ituri », *Africa Report* 64, 13 juin 2003.

_. « The Congo's Transition Is Failing: Crisis in the Kivus », *Africa Report* 91, 30 mars 2005.

_. « Security Sector Reform in the Congo », *Africa Report* n° 104, 13 février 2006, disponible sur : <http://www.crisisgroup.org/en/regions/africa/central-africa/dr-congo/104-security-sector-reform-in-the-congo.aspx> [consulté le 29 juin 2015]

_. « LRA: A Regional Strategy Beyond Killing Kony », *Africa Report* N°157, 28 avril 2010

_. « Congo : Pas de stabilité au Kivu malgré le rapprochement Avec Le Rwanda », *Rapport Afrique* 165, 16 novembre 2010, 38 p.

_. « Scramble for the Congo. Anatomy of an Ugly War », *Africa Report* 26, 20 décembre 2000.

_. « Congo: Ending the Status Quo », Policy Briefing, Africa Briefing N°107, Nairobi/Brussels, 17 décembre 2014, disponible sur :

<http://www.crisisgroup.org/~media/Files/africa/central-africa/dr-congo/b107-congo-ending-the-status-quo.pdf> [consulté le 16 juin 2015]

VIRCOULON, Thierry, « After MONUC, Should MONUSCO Continue to Support Congolese Military Campaigns? », International Crisis Group, 19 juillet 2010, disponible sur <http://www.crisisgroup.org/en/regions/africa/central-africa/dr-congo/vircoulon-after-MONUC-should-MONUSCO-continue-to-support-congolese-military-campaigns.aspx> [consulté le 1^{er} juillet 2015]

b) Articles et ouvrages sur la RDC

ADELMAN, Howard, SUHRKE, Astri, *The path of a genocide: the Rwanda crisis from Uganda to Zaire*, New Brunswick, NJ, Transaction, 1999, 442 p.

AUTESSERRE, Séverine, « The trouble with Congo : how local disputes fuel regional conflict », *Foreign Affairs*, vol 87, n°3, 2008, p 94-110

AUTESSERRE, Séverine, *The trouble with the Congo : local violence and the failure of International peacebuilding*, Cambridge, UK : Cambridge University Press, 2010.

AUTESSERRE, Séverine, *Peaceland : Conflict resolution and the everyday politics of international intervention*, Cambridge University Press, 2014, 360 p.

BAAZ, Maria Eriksson, STERN, Maris, *The complexity of violence : a critical analysis of sexual violence in the Democratic Republic of Congo (DRC)*, Stockholm: Swedish International Development Cooperation Agency, 2010.

BAFALIKIKE, Lokongo, « What is MONUC doing here? », *New African* 409, juillet/août 2002

BOUTELLIS, Arthur, « From Crisis to Reform: Peacekeeping Strategies for the Protection of Civilians in the Democratic Republic of the Congo », in *Stability: International Journal of Security and Development*, 2 (3), 2013, pp 1-11. Disponible sur : <http://www.stabilityjournal.org/article/view/sta.ci/137> [consulté le 25 mars 2014]

BOUTELLIS, Arthur, LACAÏLLE, Guillaume, "Renewing MONUCO's Mandate : What role beyond the elections? ", International Peace Institute, Issue Brief, mai 2011. <http://www.ipinst.org/publication/policy-papers/detail/321-renewing-monuscoc-mandate-what-role-beyond-the-elections.html>

BRENNAN, Richard J., DESPINES, Michael, ROBERTS, Leslie F., *Mortality surveys in the Democratic Republic of Congo: humanitarian impact and lessons learned*, Humanitarian Exchange Magazine, International Rescue Committee, Issue 35 novembre 2006

CHRÉTIEN, Jean-Pierre, *L'Afrique des grands lacs : deux mille ans d'histoire*, Paris : Flammarion, 2000, 411 p.

COGHLAN, Benjamin, et al., *Mortality in the Democratic Republic of the Congo: An ongoing crisis*, International Rescue Committee, 2008, 26 p.

COWAN, Paul, *The peacekeepers*, film documentaire, BFS Entertainment, National Film Board of Canada, 2005, 83 min.

DAVIS, Laura, « The Perils of Euphemism : « Reform » in the Democratic Republic of Congo », 13 juin 2014, disponible sur : <http://www.ssresourcecentre.org/2014/06/13/the-perils-of-euphemism-reform-in-the-democratic-republic-of-congo/> [consulté le 28 juin 2015]

DFID, *Elections in the Democratic Republic of Congo in 2006*, disponible sur : https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/67652/elections-cd-2006.pdf [consulté le 21 juin 2015]

DOSS, Alan, *MONUC And Civilian Protection In The Democratic Republic Of The Congo*, 5 p. Disponible sur : <http://responsibilitytoprotect.org/favoritadoss.pdf>

HIRSCH, Herb (ed.), « Symposium on MARO : Mass Atrocity Response Operations », *Genocide Studies and Prevention : An International Journal*, vol 6, n°1, Spring 2011.

HOCHSCHILD, Adam, *King Leopold's Ghost: a story of greed, terror and heroism in colonial Africa*, Boston: Houghton Mifflin, 1998, 366 p.

INTERNATIONAL PEACE INSTITUTE, « The UN Intervention Brigade in the Democratic Republic of the Congo », juillet 2013, 14 p.

MÅNSSON, Katarina, « Use of force and civilian protection: Peace operations in the Congo », *International Peacekeeping*, 1743-906X, Volume 12, Issue 4, 2005, Pages 503-519

MARKS, Joshua, « The pitfalls of action and inaction : Civilian protection in MONUC's peacekeeping operations », in *African Security Review*, 16 : 3, p. 67-80, 22 juin 2010.

Namie Di Razza, « La protection des civils par les opérations de maintien de la paix de l'ONU », Thèse IEP de Paris, 2015

PEDERSON, Jon, *Mortality from the conflict in the Democratic Republic of Congo, 1998-2006: a reexamination*, disponible sur :

http://www.who.int/hac/techguidance/hnts/hnts_drc_re_examining_mortality_1998_2006.pdf

PRUNIER, Gérard, *Africa's First World War : Congo, the Rwandan Genocide, and the making of a continental catastrophe*, Oxford University Press, 2011, 576 p.

RFI (Radio France Internationale), Institut Panos PARIS (IPP), *Afrique des Grands Lacs : Comprendre la crise*, Paris : Panos, 2004.

STEARNS, Jason K., « Laurent Nkunda and the National Congress for the Defence of the People (CNDP) », in *L'Afrique des Grands Lacs : Annuaire 2007-2008*, 2008, pp. 245-267, disponible sur <http://www.ua.ac.be/objs/00210767.pdf> [consulté le 3 avril 2014]

STEARNS, Jason, *Dancing in the glory of monsters : the collapse of the Congo and the Great African War*, New York : Public Affairs, 2012, 416 p.

TERRIE, Jim, « The use of force in UN peacekeeping : the experience of MONUC », in *African Security Review* 18.1, Institute for Security Studies, mars 2009.

ULRIKSEN, Stale, GOURLAY, Catriona, MACE, Catriona, « Operation Artemis: The Shape of Things to Come? », *International Peacekeeping* 11 (3), 2004, p. 508-525.

WRONG, Michela, *In the footsteps of Mr Kurtz*, Londres : Fourth Estate, 2001, 368 p.

ZEEBROEK, Xavier, MEMIER, Marc, SEBAHARA, Pamphile, « La Mission des Nations unies en RD Congo : bilan d'une décennie de maintien de la paix et perspectives », *Les rapports du GRIP*, Groupe de recherche et d'information sur la paix et la sécurité, avril 2011, 41 p.

6) PROTECTION DES CIVILS

AARONSON, Michael. « Protection of civilians in the modern law of international armed conflict », *International relations* 11(3) décembre 1992, p. 219-237

BEADLE, Alexander William, *Protection of civilians in theory – a comparison of UN and Nato approaches*, FFI-rapport 2010/02453, Norwegian Defence Research Establishment (FFI) 15 décembre 2010, 47 p.

BIDOUNG, Josué Noel, *Les opérations de maintien de la paix des Nations unies : le cas du Rwanda*, mémoire de recherche, Université Panthéon Assas Paris II, 2008

BOUTELLIS, Arthur, « The UN intervention brigade in the Democratic Republic of the Congo », IPI, Issue Brief, juillet 2013.

BREAKEY, Hugh et alii, *Enhancing Protection Capacity: Policy Guide to the Responsibility to Protect and the Protection of Civilians in Armed Conflicts*, Griffith University, 2012.

BRUDERLEIN, Claude, « Towards a new strategic approach of humanitarian protection and the use of protected areas », OCHA Working paper, New York : United Nations, mai 1999.

CAPPELAERE, Pierre, *Congo (RDC) : Puissance et fragilité*, Paris : L'Harmattan, 2011

- CASELLA, Alexander, *Breaking the rules*, Genève: éditions du Tricorne, 2011, 361 p.
- CIISE, *La responsabilité de protéger*, Rapport de la Commission Internationale de l'Intervention et de la Souveraineté des Etats, CRDI, décembre 2001.
- COHEN, Benjamin V., *The United Nations : Constitutional Developments, Growth, and Possibilities*, Cambridge : Harvard University Press, 1961.
- COLARESI, Michael, CAREY, Sabine C. « To Kill or to protect : security forces, domestic institutions, and genocide », *Journal of conflict resolution*, vol 52 (1), February 2008, 39-67.
- DALLAIRE, Roméo, *J'ai serré la main du diable : la faillite de l'humanité au Rwanda*, Paris : Libre expression, 2003, 684 p.
- DANIEL, Donald C.F., TAFT, Patricia, WIHARTA, Sharon, *Peace operations: trends, progress and prospects*, Washington D.C.: Georgetown University Press, 2008, 286 p.
- DANIELS, Peter, *The Protection of Civilians during Peace-Keeping Operations by the United Nations And Regional Organisations*, Parliament of the Republic of South Africa, Research Unit, 2008
- DARCY, James, « Political and humanitarian perspectives on the protection of civilians », HPG Geneva Roundtable on Protection, 22 janvier 2007. Disponible sur : <http://www.odi.org.uk/events/2007/01/22/171-speaking-notes-james-darcy.pdf>
- DJINADOU, Moudjib, « L'incompatible attelage de la souveraineté nationale et la protection des civils », Dossier du ROP, 18 mai 2011, 5 p.
- DOWNES, Alexandra B., *Targeting civilians in war*, Ithaca: Cornell University Press, 2008 328 p.
- DURCH, William J., GIFFEN, Alison C., *Challenges of strengthening the Protection of Civilians in Multidimensional Peace operations*, Background Paper prepared for the 3rd International Forum for the Challenges of Peace Operations, Asia Pacific Civil-Military Centre of Excellence, Australia, 2010.
- EVANS, Gareth, *The responsibility to protect : ending mass atrocity crimes once and for all*, Washington DC : Brookings Institution, 2008
- FERRIS, Elizabeth, *Protecting Civilians in Disasters and Conflicts*, Policy Brief #182, Brookings, mars 2011.
- FRANCE, Représentation permanente de la France auprès des Nations unies à New York, « Protection des civils », disponible sur : <http://www.franceonu.org/spip.php?article4091>
- GANASCIA, Jean-Philippe, *L'Eufor au Tchad et en RCA- janvier 2008-mars 2009- Une opération complexe de protection des populations*, 6 p.
- GIFFEN, Alison, *Addressing the doctrinal deficit: developing guidance to prevent and respond to widespread or systematic attacks against civilians*, Washington DC : Henry L. Stimson Center, 2010, 57 p.
- GOLBERG, Elissa, HUBERT, Don, « The Security Council and the Protection of Civilians », in Robert Grant McRae, Don Hubert, *Human Security and the new diplomacy : protecting people, promoting peace*, McGill-Queen's University Press, 2001, p 224-230. Disponible sur : <http://books.google.com/books?hl=fr&lr=&id=5fmXZZps1IC&oi=fnd&pg=PA223&dq=protection+of+civilians&ots=WJVEIrem3a&sig=B5mcTWkO0->
- Namie Di Razza, « La protection des civils par les opérations de maintien de la paix de l'ONU », Thèse IEP de Paris, 2015

[1V8F310ytyp5kaxyE#v=onpage&q=protection%20of%20civilians&f=false](#), [consulté le 6 décembre 2010]

GORDON, Stuart, « The Protection of Civilians: An Evolving Paradigm? », *Stability: International Journal of Security & Development*, 2(2): 40, 2013, pp. 1-16. Disponible sur : <http://dx.doi.org/10.5334/sta.cb>

HOLT, Victoria K. and BERKMAN, Tobias C.. *The impossible mandate? Military preparedness, the responsibility to protect and modern peace operations*. Washington : The Henry L. Stimson Center, 2006, 227 p.

HOLT, Victoria K. and GLYN, Taylor, KELLY, Max, *Protecting civilians in the context of UN peacekeeping operations : successes, setbacks and remaining challenges*, Independent study jointly commissioned by the DPKO and OCHA, New York : United Nations, 2009.

HOLT, Victoria K., « The responsibility to protect: considering operational capacity for civilian protection », Discussion paper, Washington DC : The Henry L. Stimson Center, janvier 2005, 62 p. Disponible sur : http://www.stimson.org/images/uploads/research-pdfs/Stimson_CivPro_pre-pubdraftFeb04.pdf [consulté le 22 juin 2015]

HOLT, Victoria K., SMITH, Joshua G., « Halting widespread or systematic attacks on civilians: military strategies & operational concepts - a workshop report », Washington DC : The Henry L. Stimson Center, printemps 2008, 54 p.

HOUDET, Christian, *Réussir avec l'ONU : l'exemple du Congo-Kinshasa*, Collection des chercheurs militaires, ès strategies Editions – CEREM, février 2008.

HULTMAN, Lisa, « UN peace operations and protections of civilians : cheap talk or norm implementation ? », *Journal of Peace Research*, 50 (1), 59-73, 2012.

INGIERD, Helene, *The Moral Responsibility And Culpability Of Peacekeepers - An Analysis Of The Responsibility To Protect In Peace Support Operation*, International Peace Research Institute, Oslo (PRIO), Fagkonferansen i statsvitenskap, Trondheim, 3-5. janvier 2007, 24 p.

KELLY, Max, *Protecting civilians: Proposed principles for military operations*, Washington DC : The Henry L. Stimson Center, printemps 2010, 52 p.

KHALIL, Mona, « Humanitarian law & policy in 2014: Peacekeeping missions as parties to conflicts », 13 février 2014, disponible sur : <https://phap.org/thematic-notes/2014/february/humanitarian-law-policy-2014-peacekeeping-missions-parties-conflicts>

KJEKSRUD, Stian, « Matching robust ambitions with robust action in UN peace operations – towards a conceptual overstretch? », FFI-rapport 2009/01016, Norwegian Defence Research Establishment (FFI), 20 avril 2009, 44 p.

LAMP, Nicolas, TRIF, Dana, « United Nations Peacekeeping Forces and the Protection of Civilians in Armed Conflict », Hertie School of Governance, Working Papers, n°47, novembre 2009, 59 p. Disponible sur : http://www.hertie-school.org/binaries/addon/1528_wp47.pdf

LEBOEUF, Aline, *Evaluation du besoin de protection des civils par les forces armées dans le cadre de la gestion de crise*, IFRI, 7 juillet 2011, 313 p.

LIE, Jon Harald Sande, « Protection of civilians, the responsibility to protect and peace operations », NUPI report n°4, Oslo : NUPI, 2008.

Namie Di Razza, « La protection des civils par les opérations de maintien de la paix de l'ONU », Thèse IEP de Paris, 2015

LIE, Jon Harald Sande, CARVALHO, Benjamin (de), « A culture of protection? Perception of the protection of civilians from Sudan », *Security in Practice*, n°7, Oslo : NUPI, 2008.

LIE, Jon Harald Sande, CARVALHO, Benjamin, « Challenges to Implementing the Protection of Civilians Agenda », Policy Brief, Oslo : NUPI, mai 2009, 4 p.

LIE, Jon Harald Sande, CARVALHO, Benjamin, « Protecting Civilians and Protecting Ideas. Institutional Challenges to the Protection of Civilians », *Security in Practice* 4, NUPI Working Paper 760, 2009, 26 p.

LILLY, Damian, « Protection of Civilians sites: a new type of displacement settlement ? », Humanitarian Exchange Magazine 62, septembre 2014, disponible sur : <http://www.odihpn.org/humanitarian-exchange-magazine/issue-62/protection-of-civilians-sites-a-new-type-of-displacement-settlement> [consulté le 6 juin 2015]

LILLY, Damian, « The changing nature of the Protection of Civilians in International Peace Operations », in *International Peacekeeping*, 19 (5), 2012, p 628-639

MACDERMOTT, Justin, HANSEN, Mans, « Protection of civilians : delivering on the mandate through civil-military coordination », FOI Swedish Defence Research Agency, septembre 2010. Disponible sur : <http://www2.foi.se/rapp/foir3035.pdf>, consulté le 6 décembre 2011.

MAHONY, Liam, MACKENZIE, Tessa, *Protecting human rights in the DRC: Reflections on the work of the Joint Human Rights Office and MONUSCO*, Fieldview Solutions, septembre 2010, 23 p. Disponible sur : <http://www.fieldviewsolutions.com>

MAHONY, Liam, NASH, Roger, *Influence on the Ground: Understanding and Strengthening the Protection Impact of United Nations Human Rights Field Presences*, Brewster, MA: Fieldview Solutions, 2012, 144 p. Disponible sur : <http://www.fieldviewsolutions.com>

MAHONY, Liam, *Proactive Presence : Field Strategies for civilian protection*, Geneva : Centre for Humanitarian Dialogue, 2006, 168 p.

MANCINI-GRIFFOLI, Deborah, PICOT, André, *Humanitarian Negotiation : a handbook for securing access, assistance and protection of civilians in armed conflict*, Geneva : Centre for Humanitarian Dialogue, 2004.

MARTIN, Baptiste, « The protection of civilians in the Democratic Republic of the Congo », *Conflict trends*, n° 2, 2012.

MARTINELLI, Marta, *The protection of civilians during peacekeeping operations*, Brussels : European Parliament, 2008

MURTHY, Jaya, « Mandating the Protection Cluster with the Responsibility to Protect: A Policy Recommendation Based on the Protection Cluster's Implementation in South Kivu, DRC », *The Journal of Humanitarian Assistance*, 5 octobre 2007, 18 p.

NIBLACK, Preston, SZAYNA, Thomas S., BORDEAUX, John, *Increasing the availability and effectiveness of non-US Forces for Peace operations*, Santa Monica : National Defense Research Institute, RAND, 1996.

NORTON, Augustus Richard, WEISS, Thomas George, *UN peacekeepers : soldiers with a difference*, Headline Series, New York : Foreign Policy Association, n° 992, Spring 1990.

O'CALLAGHAN, Sorcha, PANTULIANO, Sara, « Protective action : Incorporating civilian protection into humanitarian response », HPG Report 26 décembre 2007, 64 p.

PATTISON, James, « Humanitarian Intervention and the Responsibility To Protect, Who Should Intervene? », Oxford Scholarship Online, mai 2010 , 23 p.

PATTISON, James, « Whose Responsibility to Protect? The Duties of Humanitarian Intervention », *Journal of Military Ethics* 7 (4) 2008, p. 262-283,

PAUL, Diane, « Protection in Practice: Field-Level Strategies for Protecting Civilians from Deliberate Harm », RRN Network Paper 30, juillet 1999, 48 p.

PINESCHI Laura, « L'emploi De La Force Dans Les Operations De Maintien De La Paix Des Nations Unies « Robustes » : Conditions Et Limites Juridiques », in ARCARI, Maurizio, BALMOND Louis, *La sécurité collective, entre légalité et défis à la légalité*, 2009, Milan, p. 139-178. Disponible sur :

<http://www.operationspaix.net/DATA/DOCUMENTTEXTE/5134.pdf>

POULIGNY, Béatrice, *Ils nous avaient promis la paix*, Paris : Presses de Sciences Po, 2004.

RAMCHARAN, B. G. (ed), *Human Rights Protection in the Field*, Martinus Nijhoff Publishers, 2006, 430 p.

REYNAERT, Julie, *MONUC/MONUSCO and Civilian Protection in the Kivus*, IPIS, février 2011, 47 p. Disponible sur : http://ipisresearch.com/publications_detail.php?id=327

RUBINSON, Robert A., *Peacekeeping under fire: culture and intervention*, Boulder, Paradigm, 2008.

SHAWCROSS, William, *Deliver us from evil: peacekeepers, warlords and a world of endless conflict*, New York, Simon & Schuster, 2000

SHEERAN Scott, CASE Stephanie, « The Intervention Brigade: Legal Issues for the UN in the Democratic Republic of the Congo », International Peace Institute, novembre 2014, disponible sur : http://www.ipinst.org/wp-content/uploads/publications/ipi_e_pub_legal_issues_drc_brigade.pdf

SLIM Hugo, *Killing civilians : Methods, Madness and morality in war*, New York, Columbia University Press, 2008, 300 p.

SLIM, Hugo, « Violence and humanitarianism : moral paradox and the protection of civilians », *Security Dialogue* 32 (2), p. 325-339.

SLIM, Hugo, BONWICK, Andrew, *Protection : an ALNAP guide for humanitarian agencies*, Londres : ALNAP/Oversas Development Institute, 2005.

STEARNS, Jason, « The politics of the Intervention Brigade, from Pretoria to Kigali », 27 avril 2013, disponible sur : <http://congosiasa.blogspot.com/2013/04/the-politics-of-intervention-brigade.html>

SUHRKE, Astri, « Human Security and the interests of States », in *Security Dialogue*, vol 30 n°3, sept. 1999, p. 265-276.

THIELEN, Ophélie, *Le recours à la force dans le cadre des opérations de maintien de la paix contemporaines*, Thèse d'Etat : Droit Public, Paris : Université Paris I Panthéon-Sorbonne, 2010, 505 p.

VAN WOUDEBERG, Anneke, « Ethnically Targeted Violence in Ituri », disponible sur <http://issafrica.org/pubs/Books/CoPBookMay04/Woudenberg.pdf> [consulté le 29 mars 2014]

VOGT, A., CARVALHO, Benjamin de, et alii, « The protection of civilians and the post conflict security sector : a conceptual and historical overview », in *Security in Practice*, Oslo : NUPI (Norwegian Institute of International Affairs), 8, 2008.

WHITMAN, Tobbie, « Joint Protection Teams: A Model for Enhancing Civilian Security » , The Institute for Inclusive Security, mai 2013, 8 p. Disponible sur : https://www.inclusivesecurity.org/wp-content/uploads/2013/05/Joint-Protection-Teams_FINAL.pdf

WILLIAMS, Paul D., « Enhancing civilian protection in peace operations », The Africa Center for Strategic Studies, Washington D.C.: National Defense University Press, septembre 2010, disponible sur : <http://africacenter.org/wp-content/uploads/2010/09/ACSS-Research-Paper-1.pdf> [consulté le 12 février 2015]

WILLS, Siobhán, *Protecting Civilians : The Obligations Of Peacekeepers*, Oxford : Oxford University Press, 2009, 320 p.

7) AUTRES

ALBRIGHT, Madeleine K., COHEN, William S., *Preventing Genocide : A Blueprint for U.S. Policymakers*, The United States Holocaust Memorial Museum, The American Academy of Diplomacy, and the Endowment of the United States Institute of Peace, 8 décembre 2008, 174 p. Disponible sur : <http://www.usip.org/publications/genocide-prevention-task-force>

ALLISON, Graham, *Essence of Decision*, Boston : Little, Brown, 1971, 338 p.

ANNAN, Kofi, « Two concepts of sovereignty », in *The Economist*, 18 septembre 1999.

BADIE, Bertrand, DEVIN, Guillaume, *Le multilatéralisme : nouvelles formes de l'action internationale*, Paris : La Découverte, 2007, 240 p.

BARNETT, Michael, FINNEMORE, Martha, *Rules for the world : International organizations in global politics*, Ithaca: Cornell University Press, 2004, 240 p.

BATTISTELLA, Dario, *Théories des Relations Internationales*, Presses de Sciences Po, Paris, 2006. 588 p.

BULL, Hedley, « International theory : the case for a classical approach », *World Politics*, Vol. 18, n° 3, avril 1966, p. 361-377.

BULL, Hedley, WATSON, Adam, *The expansion of international society*, Oxford : Clarendon Press, 1984, 479 p.

BULL, Hedley, *The anarchical society : a study of order in World Politics*, Columbia University Press, 1977, 368 p.

CARMENT, David, ROWLANDS, Dane, «Twisting one arm: the effects of biased intervenors», in MYCHAJLYSZYN, Natalie, SHAW, Timothy M. (ed), *Twisting arms and flexing muscles : humanitarian intervention in peacebuilding perspective*, Ashgate, 2005, p. 75-92.

CHOO, Chun Wei, *The Knowing organisation : how organizations use information to construct meaning, create knowledge, and make decisions*, New York : Oxford University Press, 1998.

COLONOMOS, « Raison et justification morales dans les relations internationales », *RISS* 191, mars 2007.

COLONOMOS, Ariel, *La morale dans les relations internationales*, Paris : Odile Jacob, 2005, 288 p.

CORDESMAN, Anthony H., « Shape, Clear, Hold, and Build: The Uncertain Lessons of the Afghan and Iraq Wars », Center for Strategic and International Studies, 7 août 2009, 103 p.

CROZIER, Michel, FRIEDBERG, Erhard, *L'acteur et le système*, Paris : Editions du Seuil, 1977, 500 p.

DANCHIN, Peter G., FISCHER, Horst (ed.), *United Nations Reform and the new collective security*, Cambridge : Cambridge University Press, 2010.

DANISH INSTITUTE OF INTERNATIONAL AFFAIRS, *Humanitarian Intervention: legal and political aspects*, Copenhagen : Danish Institute of International Affairs, 1999

DENG, Francis M., «Frontiers of Sovereignty», *Leiden Journal of International Law* 8, n°2, 1995, p. 249-286.

DENG, Francis M., KIMARO, S., et alii, *Sovereignty as responsibility : conflict management in Africa*, Brookings Institution Press, 1996.

DENG, Francis, *Sovereignty as responsibility : Conflict management in Africa*, Brookings Institution Press, 1996, 290 p.

DERDERIAN, K., SCHOCKAERT, L., « The limits of humanitarian protection : a field-based perspective from an humanitarian organization », Conference Paper, *Protecting People in Conflicts and Crises*, Refugees Studies Centre, Oxford University, 2009.

DEVIN, Guillaume, *Sociologie des relations internationale*, Paris : Editions La Découverte, 2007, 122 p.

DEVIN, Guillaume (dir.), *Faire la paix : la part des institutions internationales*, Paris : Les Presses de Sciences Po, 2009, 271 p.

DIEHL, Paul F., *International peacekeeping*, Baltimore, London : The John Hopkins University Press, 1993.

ELIAS, Norbert, *La société des individus*, Paris : Fayart, 1991, 301 p.

FAMSBOTHAM, Oliver, WOODHOUSE, Tom, *Humanitarian intervention in contemporary conflict*, Cambridge : Polity Press, 1996

FARER, Tom J., « Intervention in unnatural Humanitarian Emergencies : lessons of the first phase », *Human Rights Quarterly* 18, n°1, février 1996, 1-22.

FINNEMORE, Martha, « Constructing Norms of humanitarian intervention », in KATZENSTEIN, Peter J. (ed.), *The culture of National security: norms and identity in world politics*, New York : Columbia University Press, 1996. 153-185.

FINNEMORE, Martha, *National Interests in international society*, Ithaca, N.Y. : Cornell University Press, 1996.

FINNEMORE, Martha, SIKKINK, Kathryn, « International Norm Dynamics and Political Change », *International Organization*, Vol. 52, N° 4, 1998, p. 887-917.

FINNEMORE, Martha, *The purpose of intervention : changing beliefs about the use of force*, Ithaca: Cornell University Press, 2003.

FOLEY, Conor, *The thin blue line : How humanitarianism went to war*, Londres : Verso, 2008.

GALTUNG, Johan, « Peace by peaceful conflict transformation – the TRANSCEND approach », in WEBEL, Charles, GALTUNG, Johan, *Handbook of Peace and Conflict Studies*, London/New York : Routledge, 2007, 406 p.

GALTUNG, Johan, « Theories of peace : a synthetic approach to peace thinking », 1967, disponible sur : http://www.transcend.org/files/Galtung_Book_unpub_Theories_of_Peace_-_A_Synthetic_Approach_to_Peace_Thinking_1967.pdf

GALTUNG, Johan, « Violence, Peace and Peace Research », *Journal of Peace Research*, 6 (3), 1969, p. 167-191.

GENSER, Jared, COTLER, Irwin, *The responsibility to protect : the promise of stopping mass atrocities in our time*, Oxford University Press, 2012, 448 p.

GILPIN, Robert G., « No One Loves A Political Realist », *Security Studies*, 5:3, p. 3-26, 1996.

GILPIN, Robert, *War and change in world politics*, New York : Cambridge University Press, 1981, 288 p.

GURR, Ted Robert, *People versus States : minorities at risk in the new century*, Washington DC : US Institute of peace Press, 2000, 448 p.

HALL, Peter A., TAYLOR, Rosemary C.R., « La science politique et les trois néo-institutionnalismes », *Revue française de science politique*, Volume 47 (3), 1997, p. 469-496.

HAMBURG, David A., *Preventing Genocide : Practical Steps toward early detection and effective action*, Boulder : Paradigm, 2008

HASSNER, Pierre, « Le rôle des idées dans les Relations Internationales », in *Politique Etrangère*, automne-hiver 2000, 65^e année, n°3-4, p. 687-702.

HEIBERG, Marianne (ed.), *Subduing Sovereignty : Sovereignty and the Right to Intervene*, Londres : Pinter, 1994.

HOFFMAN, Stanley, « Hedley Bull and His Contribution to International Relations », *International Affairs*, Vol. 62, N° 2, printemps 1986, p. 179-195.

HO-WON JEONG, *The New Agenda for peace research*, Aldershot: Ashgate, 1999, 365 p.

HOLSTI, K.J., *The State, War and the State of war*, Cambridge, UK: Cambridge University Press, 1996.

HULL, Cecilia, *Managing unintended consequences of peace support operations*, Kista : FOI., décembre 2009, 100 p.

INSTITUT MONTREALAIS D'ETUDES SUR LE GENOCIDE ET LES DROITS DE LA PERSONNE (MIGS), *Mobiliser la volonté d'intervenir : leadership et action pour la prévention des atrocités de masse*, Rapport W2I, août 2009, 184 p.

Namie Di Razza, « La protection des civils par les opérations de maintien de la paix de l'ONU », Thèse IEP de Paris, 2015

- JERVIS, Robert, *Perception and misperception in world politics*, Princeton, N.J. : Princeton University Press, 1976
- JOHNSTON, Alasdair Iain, « Treating International Institutions as social environments », *International Studies Quarterly* 45 (2001), p. 487-515.
- KALDOR, Mary, *New and old wars : organized violence in a global era*, Cambridge UK, Polity, 2006, 248 p.
- KECK, Margaret E., SIKKINK, Kathryn, *Activists beyond Borders*, Cornell University Press, 1998, 240 p.
- KEOHANE, Robert O., « International Institutions : two approaches », in *International Institutions and State Power : essays in international relations theory*, Westview Press, 1989
- KEOHANE, Robert O., MARTIN, Lisa L., « The promise of institutionalist theory », in *International Security*, 20 (1), p. 39-51.
- KOVACH, K., « The International Community as Moral Agent », *Journal of Military Ethics*, 2 (2), 2003, p. 99-106
- KOTZ, Audie, LYNCH, Cecelia, « Le constructivisme dans la théorie des relations internationales », *Critique internationale*, Vol 2 (1), 1999, p. 51-62
- KRASNER, Stephen, « Structural causes and regime consequences: regimes as intervening variables », in KRASNER, Stephen, *International Regimes*, Ithaca : Cornell University Press, 1983.
- KRASNER, Stephen, *Sovereignty and sovereign lending*, article préparé pour la Conférence sur la nature changeante de la souveraineté dans le nouvel ordre mondial, Center for International Affairs, Harvard University, 22-23 avril 1995.
- KRASNO, Jean, Hayes, Bradd C., DANIEL, Donald C.F., *Leveraging for Success in United Nations Peace Operations*, Westport : Praeger, 2003.
- KRATOCHWIL, Friedrich, « Sovereignty as Dominion : is there a right to humanitarian intervention? », in LYONS, Gene M., MASTANDUNO, Michael (ed.), *Beyond Westphalia ?*, p. 21-42
- LAFAYE, Claudette, *Sociologie des organisations*, Paris : Armand Colin, 2005, 127 p.
- LAHIRE, Bernard, *L'homme pluriel : les recettes de l'action*, Paris : Nathan, coll. « Essais et Recherche », 1998, 270 p.
- LAMBORN, Alan C., « Theoretical and historical perspectives on collective security : the intellectual roots of contemporary debates about collective conflict management », in LEPGOLD, Joseph, WEISS, Thomas G. (ed.), *Collective conflict management and changing world politics*, Albany : State University of New York Press, 1998, 245 p, p. 31-54.
- ECOLE DE GUERRE, ECOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION, ECOLE DES HAUTES ETUDES COMMERCIALES, « Le temps de la décision : conjuguer l'urgence, la gestion du quotidien et l'anticipation à l'heure de la complexité », in *Les Cahiers de la Revue Défense Nationale*, Travaux préparatoires au colloque organisé à l'École militaire, 28 avril 2011
- LEBOW, Richard Ned, *Between Peace and war*, Baltimore : John Hopkins University Press, 1981.

- LEDERACH, John Paul, *Building Peace: Sustainable Reconciliation in Divided Societies*. Washington: United States Institute for Peace, 1997.
- LEPGOLD, Joseph, WEISS, Thomas G., "Collective Conflict Management and Changing World Politics : an overview", in LEPGOLD, Joseph, WEISS, Thomas G. (ed.), *Collective conflict management and changing world politics*, Albany : State University of New York Press, 1998. 245 p.
- LYONS, Gene M., MASTANDUNO, Michael (eds.), *Beyond Westphalia? State Sovereignty and International Intervention*, Baltimore : Johns Hopkins University Press, 1995
- MARTIN, Lisa L., SIMMONS, Beth A., « Theories and Empirical Studies of International Relations », in *International Organization*, pp. 439-472
- MATTELAER, Alexander, *Planning, Friction, Strategy : The Politico-Military Dynamics of Crisis Response Operations*, Université de Bruxelles, 2010-2011, 266 p.
- MERSHEIMER, John J., « The false promise of international institutions », *International Security* 19, n°3, hiver 1994:1995, 5-49.
- MILLER, Paul David, « Leadership in a transnational world : the challenge of keeping the peace », National Security Paper 12, Hollis, Puritan Press Inc., Institute for Foreign Policy Analysis, Fletcher School of Law and Diplomacy, Tufts University, 1993
- MILNER, Helen, « The assumption of anarchy in international relations theory : a critique », *Review of International Studies*, Vol. 17, No. 1, janvier 1991, pp. 67-85
- MORAVCSIK Andrew, « Taking preferences seriously : a liberal theory of international politics », *International Organization* 51, 4, automne 1997, p. 513-53
- MOREL, Christian, *Les décisions absurdes*, Paris : Folio, 2004, 375 p.
- MORGENTHAU, Hans, *Politics among nations : the struggle for power and peace, A realist theory of international politics*, McGraw-Hill Higher Education, 7^{ème} édition, 2005, 752 p.
- NIETO-NAVIA, Rafael, « International peremptory norms (jus cogens) and international humanitarian law », mars 2001, disponible sur : <http://www.iccnw.org/documents/WritingColombiaEng.pdf>
- O'HANLON, Michael, SINGER, Peter W., « The humanitarian transformation : expanding global intervention capacity », *Survival* 46, n°1, 2004.
- PARIS, Roland, « Does Liberal peacebuilding have a future? » in *New Perspectives on Liberal Peacebuilding*, NEWMAN, Edward, PARIS, Roland and RICHMOND, Oliver (ed), Washington and Tokyo : Brookings/United Nations University Press, 2009, p. 97-111
- PARIS, Roland, « Peacebuilding and the limits of liberal internationalism », *International Security*, vol. 22, n°2, automne 1997, p. 54-89.
- PHILPOTT, Daniel, « Sovereignty : an introduction and brief history », *Journal of international Affairs* 48, n°2, hiver 1995, p. 353-368
- SASSOLI, Marco, « Transnational armed groups and international humanitarian law », Program on Humanitarian Policy and Conflict Research, Harvard University, *Occasional HPCR Paper Series*, n°6, hiver 2006, 50 p.
- SEARLE, John, *La construction de la réalité sociale*, Paris, Gallimard, 1998, P. 81.

- SEMELIN, Jacques, *Purifier et détruire : Usages politiques des massacres et génocides*, coll. « La Couleur des idées », Paris, Le Seuil, 2005, 492 p.
- SEWALL, Sarah et al, *Mass Atrocity Response operations : a military planning handbook*, Cambridge : Harvard Kennedy School/PKSOI, 2010
- SMOUTS, Marie-Claude, DEVIN, Guillaume, *Les organisations internationales*, 2011, Paris : Armand Colin, 256 p.
- STUART MILL, John, *L'utilitarisme*, Les Classiques des Sciences sociales, 1871, 159 p.
- SUR Serge , « Le Conseil de sécurité : défis et perspectives. Eloge du Conseil de sécurité », *Annuaire Français des Relations Internationales*, volume VI, 2005, 14 p. Disponible sur : http://www.afri-ct.org/IMG/pdf/AFRI2005_sur.pdf
- TOURNAY, Virginie, *Sociologie des institutions*, Paris, PUF, 2011.
- US AGENCY FOR INTERNATIONAL DEVELOPMENT, US DEPARTMENT OF DEFENSE, US DEPARTMENT OF STATE, « Security Sector Reform », février 2009, disponible sur : <http://www.state.gov/documents/organization/115810.pdf> [consulté le 29 juin 2015]
- VAYRENEN, Raimo, *The Age of Humanitarian Emergencies*, Helsinki : World Institute for Development Economics Research, 1996.
- WALTZ, Kenneth N., « Realist thought and neorealist theory », *Journal of International Affairs*, vol. 44 (1), 1990, p. 21-37
- WEBER, Max, « La domination légale à direction administrative bureaucratique », in *Économie et Société*, Paris, Plon, 1971.
- WEBER, Max, *L'éthique protestante et l'esprit du capitalisme*, 1905
- WEICK, Karl E., *Sensemaking in Organizations*, Thousand Oaks : Sage, 1995.
- WELLER, Marc, *The Oxford Handbook of the Use of Force in International Law*, Oxford : Oxford University Press, 2015, 1376 p.
- WENDT, Alexander, « The Agent-structure Problem in International Relations Theory », *International Organization* 41 (1987), p. 335-70
- WENDT, Alexander, « Anarchy is what states make of it : social construction of power politics », *International Organization*, Vol. 46, n°2, printemps 1992, p. 391-425
- WHEELER, Nicolas J., *Saving Strangers : humanitarian intervention in international society*, Oxford, Oxford University Press, 2000, 352 p.
- WOLFERS, Arnold, *Discord and Collaboration*, Baltimore : John Hopkins University Press, 1962, 283 p.

LISTE DES ENTRETIENS

- ABDOULAYE, Amadou**, UNDSS, Goma, 31 août 2013
- ALLISON, Graham**, Harvard Kennedy School, Cambridge, 9 juillet, 2014
- AMHREIN (col.)**, CICDE, Ministère de la Défense, Paris, juillet 2011
- ARENA, Sophie**, UNJHRO, MONUSCO, Kinshasa, 25 octobre 2011
- BAGSHAW, Simon**, OCHA, Genève, 8 juin 2011
- BAILLAUD, Jean (G^{al})**, Commandant adjoint de la MONUSCO, 25 mars 2015
- BAVAUD, Serge**, Représentation permanente suisse auprès de l'ONU, Genève, 18 novembre 2011
- BAYUNGA, Richard**, UNJHRO, MONUSCO, Goma, 8 juillet 2013
- BEAU, Christophe**, NRC et UNHCR, Goma, 7 octobre 2011
- BEAUDIC, Céline**, Médecins du Monde, Paris, 9 août 2011
- BLEGE, Edem**, Bureau de la Représentante spéciale du Secrétaire général sur les enfants et les conflits armés, New York, 11 octobre 2011
- BOKO, Firmin**, Soutien à la Justice, MONUSCO, Goma, 13 juin 2013
- CALANDRUCCIO, Giuseppe**, OHCHR, entretien téléphonique, 19 août 2011
- CAMMAERT, Patrick (Gal)**, New York, 15 novembre 2011 et entretien téléphonique, 5 avril 2013
- CASTELLO, Enrico**, EUSEC, Kinshasa, 18 octobre 2011
- CATHELIN, Mélanie**, Délégation aux Affaires stratégiques, Ministère de la Défense, Paris, 8 mars 2013
- CHAUVANCY, François (col.)**, CICDE, Ministère de la Défense, Paris, juillet 2011
- CHAUZAL, Grégory**, Délégation aux Affaires stratégiques, Ministère de la Défense, 3 août 2011
- CHOUDHURY, Farooque (col.)**, DPKO, Integrated Training Services, New York, 14 novembre 2011
- COLONOMOS, Ariel**, CERI, Paris, 25 février 2011
- DADE, Estelle-Emile**, Protection de l'Enfant, MONUSCO, Goma, 4 octobre 2011
- DANIGO, Frédéric**, Conseiller militaire, Ministère des Affaires Etrangères, Paris, 6 novembre 2014
- DESACHY, Jean-Baptiste**, G3, MONUSCO, Kinshasa, 27 octobre 2011
- DOMPNIER, Julien**, EUSEC RD Congo, Paris, 12 mai 2011
- DOSS, Alan**, ancien Représentant spécial du Secrétaire Général de la MONUSCO, entretien téléphonique, 13 septembre 2011

DURIEUX, Yves, DPKO, New York, 16 octobre 2011

EL HARTI, Badreddine, DPKO, Policy and Best Practices Service, New York, 21 mars 2014

ESSOME, Alexandre, Information publique, MONUSCO, Goma, 5 octobre 2011

FANNING, Emma, Oxfam, Goma, 10 octobre 2011

FARDEAU, Jean-Marie, Human Rights Watch, Paris, 20 août 2011

FAVRETTO Marcella, anciennement officier des droits de l'homme, MONUC (2003-2008), OHCHR, Genève, 24 août 2011

FERRARO, Tristan, CICR, chargé de protection, Genève, 8 juin 2011

FORBERG RYAN, Astrid, Security Council Report, New York, 10 novembre 2011

FURER, Max, CICR, Kinshasa, 29 octobre 2011

GANACHERIF, Imane, OCHA, Goma, 28 septembre 2011

GANASCIA, Jean-Philippe (G^{ah}), Ancien Commandant d'EUFOR Tchad/RCA, Genève, 7 juin 2011

GENTILE, Pierre, CICR, Genève, 17 août 2011

GNONKE, Léopold, Section Electorale, MONUSCO, Goma, 15 octobre 2011

GRAND, Antoine, CICR, Goma, 29 septembre 2011

GUEBRE-SELASSIE, Hiroute, Cheffe du Bureau de la MONUSCO au Nord Kivu, Goma, 12 octobre 2011

GUEPIN, Laurent, coordinateur adjoint de la section Affaires civiles, MONUSCO, Kinshasa, 21 octobre 2011

GUERIN, Koob, EUPOL, Goma, 13 octobre 2011

GUERIN, Philippe, Ambassade de France, Goma, 17 août 2011

GUERNAS, Guy-Rufin, Haut Commissariat pour les Réfugiés des Nations unies, Goma, 23 septembre 2011

GUIDOTTI, Alexis, Officier des droits de l'homme, UNJHRO, Goma, 15 juin 2012

HALLADE, Luc, Ambassadeur de France, Kinshasa, 25 octobre 2011

HARDY, Eric (col.), Conseiller militaire, Ambassade de France en RDC, 26 octobre 2011

HELLER CHU, Michael, DPKO, New York, 15 novembre 2011

IKUMAPAYI, Elena Olusola, Officier des droits de l'homme, UNJHRO, Goma, 25 juillet 2013.

JAEGGER, René, Section Sécurité, MONUSCO, Goma, 28 août 2013

JOHNSTONE, Ian, Tufts University, Cambridge, 27 juin 2014

KANTE, Sadio, Officier des Affaires Civiles, MONUSCO, Goma, 12 octobre 2011

KASSA, Michel, Kinshasa, 21 octobre 2011

KATALA, Maurice, Paris, 8 août 2011

KERRIEN, Gérard, Première Urgence, Goma, 5 octobre 2011

KHALIL, Mona, Bureau des Affaires juridiques, ONU, New York, 21 mars 2014

KULKARNI, VG, G2, MONUSCO, Goma, 27 septembre 2011

KULLENBERG, Janosch, Officier des Affaires civiles, entretien téléphonique, 12 août 2015

LACAILLE, Guillaume, International Crisis Group, Paris, 18 mai 2011

LACHAUSSEE, Emmanuelle, Représentation française auprès de l'ONU, New York, 18 novembre 2011

LAFONT-RAPNOUIL, Manuel, Ministère des Affaires Etrangères, Direction des Nations unies, des organisations internationales et des droits de l'homme, Paris, 6 novembre 2014

LE PICHON, (col.), RSS militaire, MONUSCO, 29 octobre 2011

LEBOEUF, Aline, IFRI, 6 juillet 2011

LIECHTI, Sylvain, Photographe, MONUSCO, Goma, 25 août 2013

LILLY, Damian, OCHA, New York, 17 novembre 2011

MARNAY-BASZANGER, Chloé, OHCHR, 19 août 2011

MARTIN, Baptiste, Conseiller Protection MONUSCO et DPKO, Kinshasa, 19 octobre 2011, New York, et entretien téléphonique, 16 mars 2014

MIRGUET, Eric, Equipes de Protection Conjointes (JPT), Goma, 13 octobre 2011

MONTMAYRANT, Laurence, Ambassade de France, Kinshasa, 20 octobre 2011

NOVOSELOFF, Alexandra, Délégation aux Affaires Stratégiques, Ministère de la Défense, Paris, 22 avril 2011

O'DONNELL, Madalene, DPKO, New York, 20 mars 2014

ONO, Kyoko, Best Practice, DPKO, New York, 16 novembre 2011

PARANJAPE, Kedar, CIMIC MONUSCO, 11 octobre 2011

PECHEUX, Jean-Louis, EUSEC, 6 octobre 2011

PERROT, Sandrine, CERI, Paris, 19 avril 2011

PIACIBELLO, Julien, OCHA, New York, 17 novembre 2011

PIERRE LOUIS, Rosevel, Coordinateur de UNJHRO au Nord Kivu, 11 octobre 2011

QUEVAL, Axel, Coordinateur des Affaires politiques, MONUSCO, Goma, 23 septembre 2011

RAVIER, Guilhem, Comité International de la Croix Rouge, Genève, 17 juin 2015

REIBELL, Charles Henri, Etat-major de la Marine, Paris, 4 août 2011

REIGNIER, (Gal), Chief of Staff, MONUSCO, Kinshasa, 28 octobre 2011

RELIAT, Nelly, OCHA, MONUSCO, Kinshasa, 27 octobre 2011

REY, Stéphane, Représentation permanente suisse auprès de l'ONU, New York, 15 novembre 2011

RIGOT, Aude, Care, Goma, 13 octobre 2011
RONO, Dan, UNICEF, Goma, 26 septembre 2011
SABARD, Laurent, MSF, Paris, 4 août 2011
SAUDUBRAY, Francis, Réforme du Secteur de la Sécurité, MONUSCO, Kinshasa, 19 octobre 2011
SEREQUEBERHAN, Hewane, chercheur, 18 avril 2011
SIKKINK, Kathryn, Harvard Kennedy School, Cambridge, 8 août 2014
STEFANICA, UNPOL, Kinshasa, 29 octobre 2011
TEGERA, Aloys, Pole Institute, 30 septembre 2011
THOMAS, Fergus, Goma, 5 octobre 2011
VERCKEN, Nicolas, OXFAM France, Paris, 17 février 2010
VIDAL, Martin, Représentation permanente de l'Uruguay auprès de l'ONU, New York, 14 novembre 2011
WAHJANTO, Adriani, UNHCR, Cluster Protection, Kinshasa, 24 octobre 2011
ZERROUGUI, Leila, DSRSG Etat de Droit, MONUSCO Kinshasa, 26 octobre 2011

ANNEXES

Annexe 1 : Extraits des Conventions de Genève de 1949 et de leurs Protocoles additionnels de 1977 sur la protection des civils

Article 3 commun aux Conventions de Genève de 1949

En cas de conflit armé ne présentant pas un caractère international et surgissant sur le territoire de l'une des Hautes Parties contractantes, chacune des Parties au conflit sera tenue d'appliquer au moins les dispositions suivantes:

1) Les personnes qui ne participent pas directement aux hostilités, y compris les membres de forces armées qui ont déposé les armes et les personnes qui ont été mises hors de combat par maladie, blessure, détention, ou pour toute autre cause, seront, en toutes circonstances, traitées avec humanité, sans aucune distinction de caractère défavorable basée sur la race, la couleur, la religion ou la croyance, le sexe, la naissance ou la fortune, ou tout autre critère analogue.

A cet effet, sont et demeurent prohibés, en tout temps et en tout lieu, à l'égard des personnes mentionnées ci-dessus:

a) les atteintes portées à la vie et à l'intégrité corporelle, notamment le meurtre sous toutes ses formes, les mutilations, les traitements cruels, tortures et supplices;

b) les prises d'otages;

c) les atteintes à la dignité des personnes, notamment les traitements humiliants et dégradants;

d) les condamnations prononcées et les exécutions effectuées sans un jugement préalable, rendu par un tribunal régulièrement constitué, assorti des garanties judiciaires reconnues comme indispensables par les peuples civilisés.

2) Les blessés et malades seront recueillis et soignés.

Un organisme humanitaire impartial, tel que le Comité international de la Croix-Rouge, pourra offrir ses services aux Parties au conflit.

Les Parties au conflit s'efforceront, d'autre part, de mettre en vigueur par voie d'accords spéciaux tout ou partie des autres dispositions de la présente Convention.

L'application des dispositions qui précèdent n'aura pas d'effet sur le statut juridique des Parties au conflit.

Protocole additionnel I aux Conventions de Genève

Article 51 : Protection de la population civile.

1. La population civile et les personnes civiles jouissent d'une protection générale contre les dangers résultant d'opérations militaires. En vue de rendre cette protection effective, les règles suivantes, qui s'ajoutent aux autres règles du droit international applicable, doivent être observées en toutes circonstances.

2. Ni la population civile en tant que telle ni les personnes civiles ne doivent être l'objet d'attaques. Sont interdits les actes ou menaces de violence dont le but principal est de répandre la terreur parmi la population civile.

3. Les personnes civiles jouissent de la protection accordée par la présente Section, sauf si elles participent directement aux hostilités et pendant la durée de cette participation.

4. Les attaques sans discrimination sont interdites. L'expression «attaques sans discrimination» s'entend : a) des attaques qui ne sont pas dirigées contre un objectif militaire déterminé ;

b) des attaques dans lesquelles on utilise des méthodes ou moyens de combat qui ne peuvent pas être dirigés contre un objectif militaire déterminé ; ou

c) des attaques dans lesquelles on utilise des méthodes ou moyens de combat dont les effets ne peuvent pas être limités comme le prescrit le présent Protocole ;

et qui sont, en conséquence, dans chacun de ces cas, propres à frapper indistinctement des objectifs militaires et des personnes civiles ou des biens de caractère civil.

5. Seront, entre autres, considérés comme effectués sans discrimination les types d'attaques suivants :

a) les attaques par bombardement, quels que soient les méthodes ou moyens utilisés, qui traitent comme un objectif militaire unique un certain nombre d'objectifs militaires nettement espacés et distincts situés dans une ville, un village ou toute autre zone contenant une concentration analogue de personnes civiles ou de biens de caractère civil ;

b) les attaques dont on peut attendre qu'elles causent incidemment des pertes en vies humaines dans la population civile, des blessures aux personnes civiles, des dommages aux biens de caractère civil, ou une combinaison de ces pertes et dommages, qui seraient excessifs par rapport à l'avantage militaire concret et direct attendu.

6. Sont interdites les attaques dirigées à titre de représailles contre la population civile ou des personnes civiles.

7. La présence ou les mouvements de la population civile ou de personnes civiles ne doivent pas être utilisés pour mettre certains points ou certaines zones à l'abri d'opérations militaires, notamment pour tenter de mettre des objectifs militaires à l'abri d'attaques ou de couvrir, favoriser ou gêner des opérations militaires. Les Parties au conflit ne doivent pas

diriger les mouvements de la population civile ou des personnes civiles pour tenter de mettre des objectifs militaires à l'abri des attaques ou de couvrir des opérations militaires.

8. Aucune violation de ces interdictions ne dispense les Parties au conflit de leurs obligations juridiques à l'égard de la population civile et des personnes civiles, y compris l'obligation de prendre les mesures de précaution prévues par l'article 57.

Protocole additionnel II aux Conventions de Genève

Article 4 - Garanties fondamentales

1. Toutes les personnes qui ne participent pas directement ou ne participent plus aux hostilités, qu'elles soient ou non privées de liberté, ont droit au respect de leur personne, de leur honneur, de leurs convictions et de leurs pratiques religieuses. Elles seront en toutes circonstances traitées avec humanité, sans aucune distinction de caractère défavorable. Il est interdit d'ordonner qu'il n'y ait pas de survivants.

2. Sans préjudice du caractère général des dispositions qui précèdent, sont et demeurent prohibés en tout temps et en tout lieu à l'égard des personnes visées au paragraphe 1 :

a) les atteintes portées à la vie, à la santé et au bien-être physique ou mental des personnes, en particulier le meurtre, de même que les traitements cruels tels que la torture, les mutilations ou toutes formes de peines corporelles ;

b) les punitions collectives ;

c) la prise d'otages ;

d) les actes de terrorisme ;

e) les atteintes à la dignité de la personne, notamment les traitements humiliants et dégradants, le viol, la contrainte à la prostitution et tout attentat à la pudeur ;

f) l'esclavage et la traite des esclaves sous toutes leurs formes ;

g) le pillage ;

h) la menace de commettre les actes précités.

3. Les enfants recevront les soins et l'aide dont ils ont besoin et, notamment :

a) ils devront recevoir une éducation, y compris une éducation religieuse et morale, telle que la désirent leurs parents ou, en l'absence de parents, les personnes qui en ont la garde ;

b) toutes les mesures appropriées seront prises pour faciliter le regroupement des familles momentanément séparées ;

c) les enfants de moins de quinze ans ne devront pas être recrutés dans les forces ou groupes armés, ni autorisés à prendre part aux hostilités ;

d) la protection spéciale prévue par le présent article pour les enfants de moins de quinze ans leur restera applicable s'ils prennent directement part aux hostilités en dépit des dispositions de l'alinéa c et sont capturés ;

e) des mesures seront prises, si nécessaire et, chaque fois que ce sera possible, avec le consentement des parents ou des personnes qui en ont la garde à titre principal en vertu de la loi ou de la coutume, pour évacuer temporairement les enfants du secteur où des hostilités ont lieu vers un secteur plus sûr du pays, et pour les faire accompagner par des personnes responsables de leur sécurité et de leur bien-être.

Article 13 - Protection de la population civile

1. La population civile et les personnes civiles jouissent d'une protection générale contre les dangers résultant d'opérations militaires. En vue de rendre cette protection effective, les règles suivantes seront observées en toutes circonstances.

2. Ni la population civile en tant que telle ni les personnes civiles ne devront être l'objet d'attaques. Sont interdits les actes ou menaces de violence dont le but principal est de répandre la terreur parmi la population civile.

3. Les personnes civiles jouissent de la protection accordée par le présent Titre, sauf si elles participent directement aux hostilités et pendant la durée de cette participation.

Annexe 2 : La résolution 1894 du Conseil de sécurité sur la protection des civils en 2009

Nations Unies, Conseil de sécurité, Résolution 1894, S/RES/1894 (2009)¹

Adoptée par le Conseil de sécurité à sa 6216^e séance, le 11 novembre 2009

Le Conseil de sécurité,

Réaffirmant sa volonté de voir se poursuivre l'application intégrale, dans toute leur complémentarité, des résolutions 1265 (1999), 1296 (2000), 1325 (2000), 1612 (2005), 1674 (2006), 1738 (2006), 1820 (2008), 1882 (2009), 1888 (2009) et 1889 (2009), ainsi que de toutes les déclarations faites par sa présidence sur la question,

Réaffirmant son attachement aux buts énoncés aux paragraphes 1 à 4 de l'Article 1 de la Charte des Nations Unies, ainsi qu'aux principes énoncés aux paragraphes 1 à 7 de l'Article 2, notamment aux principes de l'indépendance politique, de l'égalité souveraine et de l'intégrité territoriale de tous les États, et au respect de la souveraineté de tous les États,

Notant que cette année marque le dixième anniversaire du moment où il a commencé à étudier progressivement la question de la protection des civils en période de conflit armé, et constatant qu'il reste nécessaire que lui-même et les États Membres renforcent encore la protection des civils en période de conflit armé,

Notant également que cette année marque aussi le soixantième anniversaire des Conventions de Genève de 1949, qui, avec les Protocoles additionnels qui s'y rapportent, constituent le fondement du dispositif juridique de protection des civils en période de conflit armé,

Considérant que c'est aux États qu'il incombe au premier chef de respecter et de garantir les droits humains de leurs citoyens et de toutes les personnes se trouvant sur leur territoire, comme le prescrit le droit international applicable,

Réaffirmant que c'est aux parties aux conflits armés qu'il incombe au premier chef de prendre toutes les mesures possibles pour assurer la protection des civils,

Réaffirmant également les dispositions pertinentes du Document final du Sommet mondial de 2005 concernant la protection des civils en période de conflit armé, et, notamment, ses paragraphes 138 et 139 relatifs à l'obligation de protéger les populations contre le génocide, les crimes de guerre, le nettoyage ethnique et les crimes contre l'humanité,

Déclarant à nouveau qu'il regrette profondément qu'en période de conflit armé, l'immense majorité des victimes soient des civils,

Mettant l'accent sur les effets particuliers que les conflits armés ont sur les femmes et les enfants, réfugiés et déplacés notamment, ainsi que sur les autres civils présentant des

¹ C'est l'auteur qui souligne les paragraphes portant sur la protection des civils par les opérations de maintien de la paix

vulnérabilités particulières, tels que les personnes handicapées et les personnes âgées, et soulignant que toutes les populations civiles ont besoin de protection et d'assistance,

Prenant note de l'adoption, en 2009, de la Convention de l'Union africaine sur la protection et l'assistance à apporter aux personnes déplacées en Afrique,

Notant avec une profonde préoccupation qu'il est courant que de lourdes contraintes pèsent sur l'acheminement de l'aide humanitaire, et que les attaques dirigées contre le personnel et le matériel humanitaires sont fréquentes et graves, ce qui a des incidences considérables sur le déroulement des opérations humanitaires,

Constatant qu'il faut que les États qui sont en proie à un conflit armé ou qui en sortent mettent ou remettent en place des organes de sécurité responsables et des systèmes judiciaires indépendants,

Rappelant que le crime de guerre, le crime contre l'humanité et le génocide sont visés par les statuts des tribunaux pénaux internationaux spéciaux et par le Statut de Rome de la Cour pénale internationale, et soulignant à cet égard le principe de complémentarité,

Conscient de l'importance des programmes visant à offrir réparation pour pallier les conséquences des violations graves du droit international humanitaire et des violations flagrantes des droits de l'homme,

Sachant combien il importe de donner, par le biais de l'éducation et de la formation, des moyens d'action aux civils vulnérables pour concourir à l'action visant à prévenir ou à faire cesser les exactions commises contre des civils en période de conflit armé,

Conscient du rôle inestimable pour la protection des enfants en période de conflit armé joué par le Représentant spécial du Secrétaire général pour les enfants et les conflits armés et par son propre Groupe de travail sur les enfants et les conflits armés, notamment en ce qui concerne les conclusions et recommandations formulées par ce dernier comme suite à la résolution 1612 (2005), et rappelant sa résolution 1882 (2009), qui vise à renforcer la protection des enfants en période de conflit armé,

Rappelant qu'il a décidé, dans sa résolution 1888 (2009) de lutter contre la violence dirigée contre les femmes et les enfants en période de conflit armé en priant le Secrétaire général de désigner un représentant spécial, de former une équipe d'experts et de la dépêcher rapidement là où la situation est particulièrement préoccupante sur le plan de la violence sexuelle en période de conflit armé,

Prenant note de la pratique par laquelle le Bureau de la coordination des affaires humanitaires communique aux membres du Conseil, au nom de la communauté humanitaire des Nations Unies, des renseignements par des voies tant formelles qu'informelles,

Prenant note également du rapport du Secrétaire général sur la protection des civils en date du 29 mai 2009 (S/2009/277) et de son annexe relative aux restrictions qui frappent l'acheminement de l'aide humanitaire, où sont recensés les problèmes fondamentaux qui doivent être réglés pour que la protection des civils puisse être efficace, à savoir ceux liés au respect plus strict du droit international, à l'amélioration de la manière dont les groupes armés non étatiques s'acquittent des obligations que leur impose le droit international, au

renforcement de la protection grâce à l'accroissement de l'efficacité des missions de maintien de la paix et autres missions des Nations Unies et des ressources dont elles disposent, à l'amélioration des conditions d'acheminement de l'aide humanitaire et de la responsabilisation de ceux qui se rendent coupables de violations,

Accueillant avec satisfaction les propositions, conclusions et recommandations relatives à la protection des civils énoncées dans le rapport du Comité spécial des opérations de maintien de la paix et de son groupe de travail (A/63/19), ainsi que l'important travail effectué par le Groupe de travail sur les opérations de maintien de la paix, notamment en ce qui concerne l'amélioration de l'exécution des mandats dans le domaine de la protection,

Rappelant la déclaration de sa présidence en date du 5 août 2009 (S/PRST/2009/24) et se félicitant de l'action actuellement menée pour renforcer l'efficacité des opérations de maintien de la paix de l'Organisation des Nations Unies,

Notant que les missions de maintien de la paix des Nations Unies sont l'un des divers moyens dont dispose l'Organisation des Nations Unies pour protéger les civils en période de conflit armé,

1. Exige que les parties à un conflit armé se conforment strictement aux obligations que leur imposent le droit international humanitaire, les droits de l'homme et le droit des réfugiés et appliquent toutes ses décisions en la matière et, dans cet esprit, les engage instamment à prendre toutes mesures nécessaires pour respecter et protéger la population civile et répondre à ses besoins essentiels;

2. Condamne à nouveau avec la plus grande vigueur les attaques menées en période de conflit armé contre des civils en tant que tels ou d'autres personnes ou biens protégés, ainsi que les agressions aveugles ou disproportionnées ou l'utilisation de civils pour mettre certains lieux, certains secteurs ou certaines forces militaires à l'abri d'opérations militaires, qui sont des violations flagrantes du droit international humanitaire, et exige que toutes les parties mettent fin immédiatement à de telles pratiques;

3. Note que le fait de prendre pour cibles des civils ou d'autres personnes protégées, ainsi que les violations systématiques, flagrantes et nombreuses du droit international humanitaire et du droit des droits de l'homme applicables commises en période de conflit armé peuvent constituer une menace contre la paix et la sécurité internationales, et réaffirme à ce propos qu'il est prêt à examiner de telles situations et, au besoin, à prendre les mesures qui s'imposent;

4. Se dit à nouveau disposé à intervenir, notamment en envisageant de prendre des mesures appropriées, comme l'y autorise la Charte des Nations Unies, en cas de conflit armé où des civils seraient pris pour cibles ou l'acheminement de secours humanitaires destinés à des civils serait délibérément entravé;

5. Lance un nouvel appel aux États qui ne l'ont pas encore fait pour qu'ils envisagent de signer ou de ratifier les instruments pertinents du droit international humanitaire, des droits de l'homme et du droit des réfugiés, ou d'y adhérer, et de prendre les mesures législatives, judiciaires et administratives voulues pour s'acquitter des obligations que leur imposent ces instruments;

6. Exige que tous les États et toutes les parties participant à un conflit armé appliquent intégralement toutes ses décisions sur la question et, dans cet esprit, qu'ils coopèrent sans réserve avec les missions de maintien de la paix et les équipes de pays des Nations Unies au suivi de ces résolutions et à leur mise en œuvre;

7. Demande à toutes les parties concernées :

a) De diffuser aussi largement que possible l'information concernant le droit international humanitaire, les droits de l'homme et le droit des réfugiés;

b) D'offrir une formation aux fonctionnaires, aux membres des forces armées et des groupes armés, aux personnes qui travaillent avec les forces armées, aux membres de la police civile et au personnel de maintien de l'ordre, ainsi qu'aux magistrats et aux juristes, et de sensibiliser la société civile et la population civile au droit international humanitaire, aux droits de l'homme et au droit des réfugiés, ainsi qu'à la protection, aux besoins particuliers et aux droits fondamentaux des femmes et des enfants en période de conflit, afin que les instruments en question soient effectivement et pleinement respectés;

c) De veiller à ce que les ordres et instructions donnés aux forces armées et aux autres parties concernées soient conformes au droit international applicable et à ce qu'ils soient respectés, notamment en mettant en place des procédures disciplinaires efficaces où une adhésion sans faille au principe de la responsabilité du supérieur hiérarchique tient une place centrale, afin de promouvoir le respect du droit international humanitaire;

d) De demander, le cas échéant, aux missions de maintien de la paix et autres missions des Nations Unies, ainsi qu'aux équipes de pays des Nations Unies et au Comité international de la Croix-Rouge, et, selon qu'il convient, à d'autres membres du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, d'apporter un appui en matière de formation et de sensibilisation dans le domaine du droit international humanitaire, des droits de l'homme et du droit des réfugiés;

8. Souligne qu'il importe que la question du respect du droit international humanitaire, du droit des droits de l'homme et du droit des réfugiés par les parties impliquées dans un conflit armé soit abordée dans le cadre des délibérations qu'il consacre au pays concerné, prend note de l'éventail des mécanismes utilisés cas par cas pour réunir des informations sur les allégations faisant état de violations du droit international relatif à la protection des civils, et souligne aussi à cet égard qu'il importe que ces informations lui soient fournies en temps utile et soient objectives, exactes et fiables;

9. Envisage la possibilité de faire appel à cette fin à la Commission internationale d'établissement des faits établie par l'article 90 du premier Protocole additionnel aux Conventions de Genève;

10. Se déclare fermement opposé à ce que les auteurs de violations graves du droit international humanitaire et du droit des droits de l'homme jouissent de l'impunité et souligne, à cet égard, que les États sont tenus de se conformer aux obligations qui leur incombent en matière de lutte contre l'impunité et de prendre des mesures concrètes pour asseoir le principe de la responsabilité en menant des enquêtes approfondies et en poursuivant les auteurs de crimes de guerre, de génocides, de crimes contre l'humanité et d'autres violations graves du droit international humanitaire afin de prévenir les violations, d'éviter

qu'elles ne se reproduisent et de promouvoir une paix durable, la justice, la vérité et la réconciliation;

11. Rappelle que le respect du principe de la responsabilité des auteurs de ces crimes graves doit être garanti grâce à l'adoption de mesures internes et au renforcement de la coopération internationale ayant pour objet d'appuyer les mécanismes nationaux et appelle l'attention sur tous les mécanismes de justice et de réconciliation qui doivent être envisagés, dont les tribunaux pénaux nationaux, internationaux et « mixtes » et les commissions Vérité et réconciliation, ainsi que les programmes nationaux visant à offrir réparation aux victimes et à réformer les institutions, et souligne le rôle qu'il a à jouer pour ce qui est de mettre fin à l'impunité;

12. Réaffirme qu'il lui revient de favoriser la création de conditions dans lesquelles les secours humanitaires puissent parvenir à ceux qui en ont besoin;

13. Souligne qu'il importe que toutes les parties soutiennent et respectent, dans le cadre de l'aide humanitaire, les principes humanitaires d'humanité, de neutralité, d'impartialité et d'indépendance;

14. Souligne aussi qu'il importe que toutes les parties à un conflit armé coopèrent avec le personnel humanitaire pour autoriser et faciliter l'accès aux populations civiles touchées par le conflit;

15. Exprime l'intention :

a) De demander aux parties à un conflit armé de s'acquitter de l'obligation que leur impose le droit international humanitaire de tout faire pour protéger les civils et faciliter le passage sans obstacle ni contretemps des secours, du matériel et du personnel humanitaires;

b) De donner pour mandat aux missions de maintien de la paix et autres missions des Nations Unies de concourir lorsqu'il y a lieu à l'instauration des conditions dans lesquelles l'aide humanitaire peut être acheminée sans risque, sans retard et sans obstacle;

16. Exprime également l'intention :

a) De condamner systématiquement en demandant leur cessation immédiate tous les actes de violence et autres formes d'intimidation qui visent délibérément le personnel humanitaire;

b) De demander aux parties à un conflit armé de s'acquitter de l'obligation que leur impose le droit international humanitaire de respecter et de protéger le personnel ainsi que les articles destinés aux opérations de secours humanitaire;

c) De prendre les mesures voulues pour lutter contre les attaques visant délibérément le personnel humanitaire;

17. Invite le Secrétaire général à poursuivre le contrôle et l'analyse systématiques des facteurs qui restreignent l'accès humanitaire et à présenter, le cas échéant, des observations et des recommandations sur ce point dans les exposés et les rapports de pays qu'il destine au Conseil;

18. Rappelle qu'il est résolu à renforcer le contrôle stratégique des opérations de maintien de la paix vu l'importance de ces opérations pour la protection des civils, réaffirme son soutien au Secrétaire général dans les efforts qu'il déploie pour procéder à l'examen des opérations de maintien de la paix et leur fournir des services renforcés de planification et de soutien, et l'encourage de nouveau à accentuer ces efforts en partenariat avec les pays qui fournissent des contingents militaires et du personnel de police et avec les autres parties intéressées;

19. Réaffirme sa pratique consistant à prévoir dans les mandats des opérations de maintien de la paix et autres missions des Nations Unies, lorsqu'il y a lieu et si les circonstances l'y engagent, des dispositions concernant la protection des civils, insiste sur le fait que de telles attributions ont la priorité dans les décisions qui organisent, aux fins de l'accomplissement des mandats, l'emploi des moyens et des ressources disponibles, y compris en matière d'information et de renseignement, et considère que la protection des civils, quand elle est nécessaire et ainsi autorisée, appelle toutes les composantes d'une mission à coordonner leur action;

20. Réaffirme qu'il importe de donner aux missions de maintien de la paix et autres missions des Nations Unies qui sont chargées de protéger les civils des attributions claires, sérieuses et réalisables, fondées sur des informations exactes et fiables sur la situation régnant sur le terrain et sur une évaluation réaliste des dangers qui menacent les civils et les missions, en consultation avec toutes les parties intéressées, réaffirme également qu'il importe que le Conseil de sécurité soit plus attentif aux conséquences qu'ont ses décisions sur le plan des ressources et de l'appui aux missions, et souligne la nécessité d'assurer l'exercice des attributions susmentionnées en matière de protection des civils sur le terrain;

21. Estime qu'il faut tenir compte des besoins de protection des civils en période de conflit armé, en particulier des femmes et des enfants, dès le début de l'élaboration d'un mandat et pendant toute la durée de la mission de maintien de la paix ou autre mission des Nations Unies, et souligne, à ce propos, qu'il importe de maintenir le dialogue avec les pays concernés et une concertation étroite entre le Secrétariat, les pays qui fournissent des contingents militaires et du personnel de police et les autres intervenants;

22. Est conscient du fait que les missions de maintien de la paix ont besoin d'instructions opérationnelles détaillées pour s'acquitter des tâches et responsabilités liées à leur mandat de protection des civils, et prie le Secrétaire général d'élaborer, en étroite consultation avec les États Membres, notamment les pays qui fournissent des contingents militaires et du personnel de police et avec les autres intervenants, un concept opérationnel pour la protection des civils, et de lui rendre compte de l'état d'avancement de ses travaux;

23. Prie le Secrétaire général d'engager des consultations avec les intervenants concernés en vue d'intégrer dans les plans stratégiques de déploiement des missions de maintien de la paix dont le mandat comprend la protection des civils, la planification à l'échelle de la mission, la formation préalable au déploiement et la formation aux fonctions d'encadrement sur la protection des civils, et demande aux pays qui fournissent des contingents militaires et du personnel de police d'offrir à leurs personnels participant à des missions de maintien de la paix et autres missions des

Nations Unies une formation appropriée en vue de les sensibiliser aux questions de protection, et notamment des informations sur le VIH/sida et sur la politique de tolérance zéro de l'exploitation et des abus sexuels pratiquée dans les missions de maintien de la paix des Nations Unies;

24. Prie également le Secrétaire général de veiller à ce que toutes les missions de maintien de la paix ayant un mandat de protection intègrent des stratégies de protection détaillées dans la planification générale de leurs activités et des plans d'urgence qui incluent l'évaluation des risques potentiels ainsi que des mesures de gestion des crises et d'atténuation des risques, et définissent clairement les priorités, les actions à mener et les rôles et responsabilités, sous la conduite et la coordination du Représentant spécial du Secrétaire général, avec la participation pleine et entière de tous les acteurs concernés et en concertation avec les équipes de pays des Nations Unies;

25. Prie le Secrétaire général de faire en sorte que les missions des Nations Unies informent comme il convient les communautés locales sur leur rôle et, dans cette optique, assure la coordination entre les missions des Nations Unies et les organisations humanitaires compétentes;

26. Prend note des mesures concrètes prises par les missions de maintien de la paix en cours et par les équipes de pays des Nations Unies pour renforcer la protection des civils sur le terrain, et prie le Secrétaire général de recenser les meilleures pratiques dans le prochain rapport qu'il lui présentera au sujet de la protection des civils;

27. Réaffirme sa pratique consistant à demander que soient définis, si besoin est, des critères aux fins d'évaluer les progrès accomplis dans l'exécution des mandats de maintien de la paix et souligne la nécessité d'inclure, pour les missions concernées, des indicateurs relatifs à la protection des civils;

28. Souligne qu'il importe d'adopter une approche globale pour faciliter l'exécution du mandat de protection en promouvant la croissance économique, la bonne gouvernance, la démocratie, l'état de droit, le respect et la protection des droits de l'homme, et, à cet égard, exhorte les États Membres à coopérer et souligne que les principaux organes de l'Organisation des Nations Unies doivent engager une démarche cohérente, globale et coordonnée et collaborer les uns avec les autres dans les limites de leurs mandats respectifs;

29. Note que l'accumulation excessive et l'effet déstabilisateur des armes légères et de petit calibre constituent un obstacle considérable à l'acheminement de l'aide humanitaire et risquent d'exacerber et de prolonger les conflits, de mettre les civils en danger et de compromettre la sécurité et la confiance indispensables pour assurer le retour de la paix et de la stabilité et engage les parties à des conflits armés à prendre toutes les précautions possibles pour protéger les populations civiles, notamment les enfants, des effets des mines et des restes explosifs de guerre, et, à cet égard, engage la communauté internationale à appuyer les efforts que font les pays pour détruire les mines et autres restes explosifs de guerre et à les aider à soigner les victimes et assurer leur réadaptation et leur réinsertion économique et sociale, s'agissant notamment des personnes handicapées;

30. Réaffirme l'importance de l'aide-mémoire sur la protection des civils (S/PRST/2009/1), outil pratique qui doit permettre de mieux cerner et analyser les grandes questions relatives à

la protection des civils lors de l'examen des mandats des missions de maintien de la paix, et souligne que les stratégies qui y sont définies doivent être appliquées plus régulièrement et plus systématiquement, compte tenu des circonstances particulières de chaque conflit;

31. Est conscient de l'importance du rôle joué par le Secrétaire général, qui fournit au Conseil des renseignements à jour sur la protection des civils en période de conflit armé, par le biais notamment de rapports consacrés à un thème particulier ou à un pays donné ou de séances d'information;

32. Prie le Secrétaire général d'inclure dans les rapports qu'il présente au Conseil sur la situation de tel ou tel pays des renseignements plus complets et plus détaillés sur la protection des civils en période de conflit armé, y compris sur les incidents relatifs à la protection et sur les mesures prises par les parties à un conflit armé en vue de s'acquitter de leur obligation de respecter et de protéger la population civile, ainsi que sur les besoins de protection des réfugiés, des déplacés, des femmes, des enfants et des autres groupes vulnérables;

33. Prie également le Secrétaire général de mettre au point, à l'intention des missions de maintien de la paix et autres missions des Nations Unies, des instructions relatives à l'établissement des rapports sur la protection des civils en période de conflit armé en vue de les rationaliser et de renforcer le suivi et le contrôle par le Conseil de l'exécution des mandats de protection des missions de maintien de la paix et des autres missions des Nations Unies;

34. Souligne l'importance de la concertation et de la coopération entre l'Organisation des Nations Unies, le Comité international de la Croix-Rouge et les autres organisations compétentes, y compris les organisations régionales, en vue de renforcer la protection des civils en période de conflit armé;

35. Prie le Secrétaire général de lui soumettre son prochain rapport sur la protection des civils en période de conflit armé d'ici à novembre 2010;

36. Décide de demeurer saisi de la question.

Annexe 3 : Les mandats de la MONUC/MONUSCO : tableau récapitulatif

Date	Résolution	Effectifs autorisés	Evénements importants	Protection des civils et sécurité
6 août 1999	1258	90 militaires de liaison	Accord de Lusaka	Préparation de la mission
5 novembre 1999	1273			
30 novembre 1999	1279	500 observateurs militaires	Création de la MONUC	Observation du cessez-le-feu et du désengagement des forces
24 février 2000	1291	5537 militaires dont 500 observateurs militaires	Bataille de Kisangani	<ul style="list-style-type: none"> - Observation du cessez-le feu et du retrait des forces étrangères - Faciliter l'aide humanitaire - Protéger les civils se trouvant sous la menace imminente de violences - Appui au respect des droits de l'homme et protection des enfants
22 février 2001	1341			<ul style="list-style-type: none"> - Demande de mise en place de DDR - Adoption du Concept d'Opérations pour la surveillance du cessez-le-feu et du désengagement
15 juin 2001	1355		<ul style="list-style-type: none"> - Assassinat de L-D Kabila - Retrait des troupes namibiennes 	<ul style="list-style-type: none"> - Création de composantes CivPol - Création de capacité d'observation DH
9 novembre 2001	1376		Dialogue intercongolais	<ul style="list-style-type: none"> - Déploiement de Casques bleus à l'est - Démilitarisation de Kisangani - Plan de retrait des troupes ougandaises et zimbabwéennes
4 décembre 2002	1445	8700	- Accord de Luanda	- Retrait de 23400 soldats rwandais

Namie Di Razza, « La protection des civils par les opérations de maintien de la paix de l'ONU », Thèse IEP de Paris, 2015

Date	Résolution	Effectifs autorisés	Evénements importants	Protection des civils et sécurité
			- Accord de Pretoria - Massacres de civils à Bunia	
30 mai 2003	1484			Création d'une Force multinationale d'urgence en Ituri (UE/Artémis, 1850 hommes) pour trois mois
28 juillet 2003	1493	10800	- Accords de Sun City - Gouvernement de transition - Opération Artémis à Bunia	- Embargo sur les armes à destination de l'Est du Congo - Autorisation de tous les moyens nécessaires en Ituri et au Kivu - Retrait des troupes ougandaises - 4700 Casques bleus forment la brigade de l'Ituri
12 mars 2004	1533		Prise de Bukavu par Nkunda	- Création du groupe d'experts sur les armes en RDC - Autorisation de saisir les armes en violation de l'embargo
1 ^{er} octobre 2004	1565	16700	Accord de Kigali entre RDC, Rwanda et Ouganda	- Déploiement supplémentaire au Kivu - Appuyer les FARDC pour désarmer les combattants étrangers
30 mars 2005	1592		12 000 miliciens désarmés en Ituri pour des actions de ratissage	- Utilisation de tactique d'encerclement et de recherche pour prévenir des attaques contre les civils - Elaboration d'un concept conjoint d'opérations avec les FARDC pour désarmer les combattants étrangers
18 avril 2005	1596		Création de EUSEC et EUPOL	- Elargissement de l'embargo sur les armes à l'ensemble du

Date	Résolution	Effectifs autorisés	Evénements importants	Protection des civils et sécurité
				Congo - Sanctions individuelles
6 septembre 2005	1621	+ 841 personnes incluant 625 policiers		- Augmentations temporaires des effectifs militaires et policiers jusqu'en mai 2007 - Un bataillon supplémentaire au Katanga - Effectifs ONUB
28 octobre 2005	1635	+300 militaires		
7 avril 2006	1669	+300 militaires +50 milobs		
22 décembre 2006	1736	+916 militaires		
21 décembre 2005	1649		- Référendum sur la Constitution	- Dissuader toute tentative de recours à la force de la part de tout groupe armé étranger ou congolais - Extension des sanctions individuelles
25 avril 2006	1671		- Elections - Attaque du CNDP sur Saké et Bukavu (novembre 2006)	Autorisation de l'EUFOR RD Congo
15 mai 2007	1756	17030 militaires 760 observateurs militaires 750 policiers 391 formateurs	- Affrontements à Kinshasa entre partisans de Bemba et de Kabila - Création d'EUPOL-RDC - Accord de Nairobi entre RDC et Rwanda	- Mandat exhaustif - Patrouilles conjointes avec les PNC - Promotion des enquêtes de droits de l'homme
31 mars 2008	1807		Actes d'engagement de Goma sur la cessation des hostilités au Kivu	Mesures d'embargo

Date	Résolution	Effectifs autorisés	Evénements importants	Protection des civils et sécurité
20 novembre 2008	1843	+2785 militaires + 300 policiers	Affrontements entre FARDC et CNDP	- Reconfiguration de la structure de la MONUC - Redéploiement des Casques bleus
22 décembre 2008	1856	19815 personnes dont 760 observateurs militaires 391 formateurs 1050 policiers	- Opération conjointe FARDC-UPDF « Lightning Thunder » - Opération conjointe FARDC-RDF « Umoja Wetu » Arrestation de Nkunda Accord de paix avec le CNDP et les Pareco	- Priorité absolue à la protection des civils - Désarmement des groupes armés - Etablir des règles d'engagement robustes - Rapports plus étroits avec la population civile
7 décembre 2009	1896		Kabila demande un plan de retrait progressif de la MONUC	Opérations conjointes FARDC/MONUC : Kimia II contre les FDLR et Rudia II contre la LRA
23 décembre 2009	1906		Plan de réforme de l'armée en janvier 2010	- Annonce de la reconfiguration du mandat et du retrait progressif de la MONUC - Conditionnalité de l'appui de la MONUC aux FARDC - Opération FARDC-MONUC « Amani Leo » contre les FDLR en janvier 2010
28 mai 2010	1925	-2000 militaires	- Célébration des 50 ans de l'indépendance de la RDC - Viols massifs de femmes dans le Walikale (axe Kibua Mpopi et Luvungi)	- Création de la MONUSCO - Retrait de 2000 soldats - Développement d'opérations unilatérales des Casques bleus (sept-nov 2010) : Shop Window au Nord

Date	Résolution	Effectifs autorisés	Evénements importants	Protection des civils et sécurité
				Kivu Protection Shield au Sud Kivu
29 novembre 2010	1952			Embargo sur les armes
28 juin 2011	1991		Elections de 2011	Encouragement des mesures novatrices en matière de protection des civils
29 novembre 2011	2021			Sanctions et groupe d'expert
27 juin 2012	2053		Mutinerie de Bosco Ntaganda et création du M23	Protection des civils reste la priorité mais RSS au centre de la stabilisation
20 novembre 2012	2076		Prise de Goma par le M23	Annonce du redéploiement de Casques bleus et de la révision du mandat
28 novembre 2012	2078		Soutien extérieur (Rwanda et Ouganda) apporté au M23	Groupe d'expert, sanctions ciblées et embargo.
28 mars 2013	2098	19815	- Retrait du M23 de Goma et occupation des alentours de la capitale provinciale - Négociations à Kampala - Signature le 24 février 2013 de l'Accord-cadre pour la paix, la sécurité et la coopération en République démocratique du Congo et dans la région	- Protection efficace des civils et atténuation des risques lors des opérations militaires - Brigade d'intervention chargée de neutraliser les groupes armés, y compris par des opérations offensives ciblées - Surveillance de l'embargo
30 janvier 2014	2136			Reconduction es mesures d'embargo et sanctions
28 mars 2014	2147		- Défaite du M23 - Désarmement et	Reconduction de la Brigade d'intervention

Date	Résolution	Effectifs autorisés	Evénements importants	Protection des civils et sécurité
			démobilisation de centaines de membres de groupes armés	Stratégie de retrait
29 janvier 2015	2198			Reconduction des mesures d'embargo et sanctions
26 mars 2015	2211	-2000 soldats	- Elections à venir - Opérations contre les FDLR en attente (ultimatum pour le désarmement de janvier 2015 non respecté)	- Reconduction de la Brigade d'intervention - Protection des civils reste la priorité et inclut l'arrestation et la traduction en justice des responsables de crimes de guerre - Réduction de 2000 soldats vouée à être permanente à la condition que des progrès soient fait dans la lutte contre les groupes armés et notamment les FDLR

Sources :

- Conseil de sécurité
- ZEEBROEK, Xavier, MEMIER, Marc, SEBAHARA, Pamphile, « La Mission des Nations unies en RD Congo : bilan d'une décennie de maintien de la paix et perspectives », Les rapports du GRIP, p. 35-38.

Annexe 4 : Descriptif de la MONUSCO au 30 juin 2015

Représentant spécial du Secrétaire général et chef de la Mission	Martin Kobler (Allemagne)
Commandant de la Force	Carlos Alberto dos Santos Cruz (Brésil)
Représentant spécial adjoint du Secrétaire général pour les opérations et l'État de droit	David Gressly (Etats-Unis) [depuis février 2015], succédant à Abdallah Wafi (Niger) [2012-2015]
Représentant spécial adjoint du Secrétaire général Résident Coordinateur des Nations unies, Coordinateur humanitaire et Représentant Résident du PNUD	Mamadou Diallo (Guinée) [depuis mai 2015], succédant à Moustapha Soumaré (Mali) [2012-2014]
Chef de la police des Nations unies	Général Pascal Champion (France)
Effectifs autorisés au 25 mars 2015	22 016 membres du personnel en uniforme 19 815 personnels militaires 760 observateurs militaires 391 policiers 1 050 personnels d'unités de police constituée
Effectifs déployés au 31 juillet 2015	25 175 personnes au total, dont: - 19 784 membres du personnel en uniforme, dont : 18 232 soldats, 462 observateurs militaires, 1 090 policiers (incluant les unités constituées) - 3 679 membres du personnel civil, dont : 840 membres du personnel civil international, 2 725 membres du personnel civil local, 450 volontaires des Nations Unies.
Pays contributeurs de troupes	Bangladesh, Belgique, Bénin, Bolivie, Bosnie Herzégovine, Brésil, Burkina Faso, Cameroun, Canada, Chine, Côte d'Ivoire, République Tchèque, Egypte, France, Ghana, Guatemala, Inde, Indonésie, Irlande, Jordanie, Kenya, Malawi, Malaisie, Mali, Mongolie, Maroc, Népal, Niger, Nigeria, Pakistan, Paraguay, Pérou, Pologne, Roumanie, Fédération de Russie, Sénégal, Serbie, Afrique du sud, Sri Lanka, Suède, Suisse, Tunisie, Ukraine, Grande-Bretagne, Tanzanie, Etats-Unis, Uruguay, Yémen et Zambie.
Pays contributeurs de personnels de police	Bangladesh, Bénin, Brésil, Burkina Faso, Cameroun, Tchad, Egypte, France, Ghana, Guinée, Inde, Jordanie, Madagascar, Mali, Niger, Nigeria, Roumanie, Fédération de Russie, Sénégal, Suède, Suisse, Togo, Tunisie, Turquie, Ukraine et Yémen.
Budget (juillet 2014 - juin 2015)	\$1 398 475 300

Annexe 5 : La Résolution 1925 du Conseil de sécurité instaurant la MONUSCO

Nations unies, Conseil de sécurité, Résolution 1925 (2010)

Adoptée par le Conseil de sécurité à sa 6324^e séance, le 28 mai 2010¹

Le Conseil de sécurité, Rappelant ses résolutions et les déclarations de son président sur la République démocratique du Congo,

Réaffirmant son attachement à la souveraineté, à l'intégrité territoriale et à l'indépendance politique de la République démocratique du Congo,

Prenant acte des progrès réalisés en République démocratique du Congo, compte tenu des défis que le pays a eu à surmonter ces 15 dernières années,

Soulignant que c'est au Gouvernement de la République démocratique du Congo qu'il incombe au premier chef d'assurer la sécurité sur son territoire et de protéger les civils, dans le respect de l'état de droit, des droits de l'homme et du droit international humanitaire, et qu'il est urgent pour la stabilisation à long terme du pays de mettre en œuvre une réforme globale du secteur de la sécurité et de parvenir selon le cas au désarmement, à la démobilisation et à la réintégration (DDR) des membres des groupes armés congolais et au désarmement, à la démobilisation, au rapatriement, à la réinstallation et à la réintégration (DDRRR) des groupes armés étrangers, considérant qu'il faut instaurer les conditions sécuritaires indispensables à un développement économique durable et soulignant l'importance du concours des partenaires internationaux dans tous ces domaines,

Soulignant les graves problèmes de sécurité que soulèvent, en République démocratique du Congo, plus particulièrement dans les Kivus et la Province Orientale, la présence continue de groupes armés, la nécessité d'asseoir encore l'autorité de l'État, le risque d'une résurgence des conflits avec le retour des réfugiés et des personnes déplacées et la poursuite de l'exploitation illicite des ressources naturelles et résolu à éviter qu'un vide sécuritaire n'entraîne le retour de l'instabilité dans le pays,

Encourageant les pays de la région des Grands Lacs à maintenir un haut niveau d'engagement afin de promouvoir ensemble la paix et la stabilité dans la région, notamment dans le cadre des mécanismes régionaux existants, et à redoubler d'efforts en faveur du développement économique de la région,

Soulignant que les processus de Goma et de Nairobi et les Accords du 23 mars 2009 contribuent à la stabilisation de la situation dans l'est de la République démocratique du Congo et demandant instamment à toutes les parties de respecter et d'appliquer ces accords dans leur intégralité,

Reconnaissant l'importance de soutenir les efforts de consolidation de la paix pour raffermir

¹ C'est l'auteur qui souligne certains paragraphes portant plus précisément sur la protection des civils.

et faire avancer la stabilisation du pays et insistant sur la nécessité d'un appui international continu pour assurer le lancement des activités de relèvement rapide et poser les bases d'un développement durable,

Soulignant que la connexion entre l'exploitation et le commerce illicites des ressources naturelles et la prolifération et le trafic des armes est l'un des principaux facteurs qui alimentent et exacerbent les conflits dans la région des Grands Lacs, priant instamment tous les États, en particulier ceux de la région, d'appliquer intégralement les mesures édictées dans sa résolution 1896 (2009), se disant de nouveau résolu à suivre attentivement la manière dont ces mesures sont appliquées et respectées et priant aussi tous les États de lancer une action judiciaire, lorsqu'il y a lieu, conformément auxdites mesures, contre les dirigeants des Forces démocratiques de libération du Rwanda qui se trouvent sur leur territoire,

Soutenant les efforts entrepris par le Gouvernement pour dresser le calendrier définitif des élections locales, générales et présidentielles, dans le cadre constitutionnel, en vue de consolider la démocratie et de favoriser l'état de droit,

Demeurant très préoccupé par la situation humanitaire et la situation des droits de l'homme dans les zones touchées par les conflits armés, condamnant en particulier les attaques ciblées contre la population civile, les violences sexuelles généralisées, le recrutement et l'emploi d'enfants soldats et les exécutions extrajudiciaires et soulignant que le Gouvernement de la République démocratique du Congo, agissant en coopération avec l'Organisation des Nations Unies et les autres acteurs concernés, doit de toute urgence mettre fin à ces violations des droits de l'homme et du droit international humanitaire, lutter contre l'impunité, traduire leurs auteurs en justice et fournir aux victimes des soins médicaux, des secours humanitaires et d'autres formes d'aide,

Saluant l'engagement pris par le Gouvernement de la République démocratique du Congo d'amener les auteurs des atrocités commises dans le pays à répondre de leurs actes, prenant note de la coopération du Gouvernement avec la Cour pénale internationale et soulignant combien il importe de s'employer activement à poursuivre les auteurs des crimes de guerre et des crimes contre l'humanité commis dans le pays et de coopérer à l'échelon régional à cette fin,

Rappelant ses résolutions 1325 (2000) et 1888 (2009) sur les femmes, la paix et la sécurité, 1894 (2009) sur la protection des civils dans les conflits armés et 1882 (2009) sur les enfants et les conflits armés, ainsi que les conclusions de son groupe de travail sur les enfants et les conflits armés qui concernent les parties au conflit armé de la République démocratique du Congo,

Condamnant toutes les attaques lancées contre les soldats de la paix de l'Organisation des Nations Unies et le personnel humanitaire, quels qu'en soient les auteurs, et insistant pour que les responsables de ces attaques soient traduits en justice,

Saluant le concours précieux que la Mission de l'Organisation des Nations Unies en République démocratique du Congo, la MONUC, a apporté au relèvement de la République démocratique du Congo après le conflit et au renforcement de la paix et de la sécurité dans le pays,

Soulignant qu'il importe que les Nations Unies et la communauté internationale continuent de

Namie Di Razza, « La protection des civils par les opérations de maintien de la paix de l'ONU », Thèse IEP de Paris, 2015

concourir à la restauration de la sécurité et au développement à long terme de la République démocratique du Congo,

Ayant examiné le rapport du Secrétaire général daté du 1er avril 2010 et partageant l'avis selon lequel la République démocratique du Congo entre maintenant dans une nouvelle phase de sa transition vers la consolidation de la paix et qu'il est nécessaire d'établir un partenariat solide entre l'Organisation des Nations Unies et le Gouvernement de la République démocratique du Congo pour faire face à ces défis,

Conscient qu'il subsiste des défis qui empêchent la stabilisation de la République démocratique du Congo et constatant que la situation dans le pays reste une menace pour la paix et la sécurité internationales dans la région,

Agissant en vertu du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies,

1. Décide de proroger jusqu'au 30 juin 2010 le mandat de la Mission de l'Organisation des Nations Unies en République démocratique du Congo (MONUC), décide également, puisque la République démocratique du Congo est entrée dans une nouvelle phase, que la Mission s'appellera à partir du 1er juillet 2010 «Mission de l'Organisation des Nations Unies pour la stabilisation en République démocratique du Congo » ou « MONUSCO »;

2. Décide que la MONUSCO sera déployée jusqu'au 30 juin 2011 et l'autorise à compter jusqu'à cette date, en sus des composantes civile, judiciaire et pénitentiaire appropriées, un effectif maximal de 19 815 soldats, 760 observateurs militaires, 391 fonctionnaires de police et 1 050 membres d'unités de police constituées;

3. Autorise le retrait avant le 30 juin 2010 d'un effectif maximal de 2 000 soldats de l'Organisation des Nations Unies des zones dans lesquelles les conditions de sécurité le permettent;

4. Autorise la MONUSCO, tout en concentrant ses forces militaires dans l'est du pays, à maintenir une force de réserve capable de se redéployer rapidement ailleurs dans le pays;

5. Souligne que le Gouvernement de la République démocratique du Congo est responsable au premier chef de la sécurité, de la consolidation de la paix et du développement dans le pays et l'encourage à rester fermement engagé en faveur de la protection de sa population et à se doter pour cela de forces de sécurité professionnelles et durables, à promouvoir les solutions non militaires comme partie intégrante de l'action générale menée pour réduire la menace que constituent les groupes armés congolais et étrangers et à rétablir pleinement l'autorité de l'État dans les zones libérées des groupes armés;

6. Décide que les reconfigurations futures de la Mission seront fonction de l'évolution de la situation sur le terrain et de la réalisation des objectifs que le Gouvernement de la République démocratique du Congo et la Mission auront à atteindre, à savoir :

i) Achever les opérations militaires en cours dans les Kivus et la Province Orientale et réduire ainsi le plus possible la menace que constituent les groupes armés et rétablir la stabilité dans les zones sensibles;

ii) Améliorer les moyens dont dispose le Gouvernement de la République démocratique du

Congo pour protéger efficacement la population en le dotant de forces de sécurité durables qui seront amenées à reprendre progressivement les fonctions de la MONUSCO en matière de sécurité;

iii) Renforcer l'autorité de l'État sur l'ensemble du territoire par la mise en place dans les zones libérées des groupes armés d'une administration civile congolaise, en particulier d'une police, d'une administration territoriale et d'organes garants de l'état de droit;

7. Souhaite que se renforcent les échanges et les partenariats entre le Gouvernement de la République démocratique du Congo et la Mission des Nations Unies dans ce pays, décide de rester en permanence attentif aux effectifs de la Mission au regard des évaluations que feront le Secrétaire général et le Gouvernement de la République démocratique du Congo telles qu'elles seront transmises au Secrétaire général sur les progrès accomplis dans la réalisation des objectifs énumérés au paragraphe 6 ci-dessus et, à cette fin, prie le Secrétaire général de lui rendre compte régulièrement de ces évaluations par la voie des rapports envisagés au paragraphe 20 ci-dessous afin qu'il puisse prendre des décisions éclairées et saisir les occasions de reconfiguration qui se présentent;

8. Salue l'amélioration des relations instaurées entre la République démocratique du Congo et les pays voisins depuis 2009, demande à tous les pays, en particulier ceux de la région, d'unir leurs efforts pour consolider durablement la paix dans l'est de la République démocratique du Congo, notamment en ce qui concerne l'alinéa i) du paragraphe 6 ci-dessus et la lutte contre l'exploitation illégale des ressources naturelles, et engage vivement le Gouvernement de la République démocratique du Congo et le Gouvernement rwandais à travailler ensemble et à s'entendre sur un ensemble clairement défini d'objectifs finals à l'égard des Forces démocratiques de libération du Rwanda, dans le cadre d'une approche multidimensionnelle;

9. Demande aux organismes des Nations Unies et aux partenaires internationaux de concentrer leurs efforts pour aider le Gouvernement de la République démocratique du Congo à améliorer les conditions nécessaires pour assurer une protection des civils efficace et un développement durable dans le pays, prie le Secrétaire général de continuer à coordonner l'ensemble des activités que mènent les organismes des Nations Unies en République démocratique du Congo dans le cadre d'une coopération permanente entre la MONUSCO et l'équipe de pays des Nations Unies, sous l'autorité de son Représentant spécial pour la République démocratique du Congo, et engage la communauté internationale et les donateurs à appuyer l'équipe de pays des Nations Unies dans son travail;

10. Invite l'équipe de pays des Nations Unies et les partenaires internationaux à soutenir le Gouvernement de la République démocratique du Congo dans ses efforts de consolidation de la paix et ses activités de développement afin d'assurer la stabilité à long terme du pays;

11. Souligne que la protection des civils doit être la priorité lorsqu'il s'agit de décider de l'usage des capacités et ressources disponibles et autorise la Mission à utiliser tous les moyens nécessaires, dans la limite de ses capacités et dans les zones où ses unités sont déployées, pour s'acquitter de son mandat de protection, tel qu'il est décrit aux alinéas a) à k) et t) du paragraphe 12 ci-dessous;

12. Décide que la MONUSCO aura le mandat suivant, dans cet ordre de priorité :

Protection des civils

Namie Di Razza, « La protection des civils par les opérations de maintien de la paix de l'ONU », Thèse IEP de Paris, 2015

a) Assurer la protection effective des civils, y compris le personnel humanitaire et le personnel chargé de défendre les droits de l'homme, se trouvant sous la menace imminente de violences physiques, en particulier de violences qui seraient le fait de l'une quelconque des parties au conflit;

b) Assurer la protection du personnel et des locaux, des installations et du matériel des Nations Unies;

c) Soutenir l'action que mène le Gouvernement de la République démocratique du Congo pour protéger les civils contre les violations du droit international humanitaire et des droits de l'homme, y compris toutes les formes de violence sexuelle et sexiste, pour promouvoir et protéger les droits de l'homme et pour lutter contre l'impunité, y compris en appliquant sa politique de « tolérance zéro » en ce qui concerne les manquements à la discipline et les violations des droits de l'homme et du droit humanitaire commis par des éléments des forces de sécurité, en particulier les éléments qui y sont nouvellement intégrés;

d) Appuyer l'action menée aux niveaux national et international pour que les auteurs de ces violations soient traduits en justice, notamment en mettant en place des cellules d'appui aux poursuites judiciaires pour aider les autorités des Forces armées de la République démocratique du Congo (FARDC) chargées de la justice militaire à poursuivre les personnes arrêtées par les FARDC;

e) Collaborer étroitement avec le Gouvernement pour s'assurer de la réalisation de ses engagements pour empêcher que des sévices graves ne soient infligés à des enfants, et en particulier de la finalisation du Plan d'action visant à ce que les enfants qui se trouvent dans les rangs des FARDC soient libérés et qu'il n'y ait pas de nouveaux recrutements, avec l'appui du Mécanisme de surveillance et de communication de l'information;

f) Appliquer la stratégie du système des Nations Unies pour la protection des civils en République démocratique du Congo en lui donnant effet au moyen d'une stratégie de protection de la MONUSCO reposant sur les meilleures pratiques et reproduire les mesures de protection efficaces, comme l'utilisation d'équipes conjointes de protection, d'interprètes de proximité, d'équipes mixtes d'investigation, de centres de surveillance et de conseillers pour la protection des femmes;

g) Appuyer les efforts que déploie le Gouvernement, de concert avec les partenaires internationaux et les pays voisins, pour créer des conditions qui permettent aux personnes déplacées et aux réfugiés de rentrer chez eux librement, en toute sécurité et dans la dignité, ou de s'intégrer ou de se réinstaller volontairement sur place;

h) Soutenir l'action que mène le Gouvernement de la République démocratique du Congo pour conduire à bonne fin les opérations militaires en cours contre les FDLR, l'Armée de résistance du Seigneur (LRA) et d'autres groupes armés, dans le respect du droit international humanitaire, du droit international des droits de l'homme et du droit international des réfugiés, ainsi que de l'obligation de protéger les civils, notamment en fournissant un appui aux FARDC dans le cadre d'opérations planifiées conjointement, comme indiqué aux paragraphes 21, 22, 23 et 32 de la résolution 1906 (2009);

i) Appuyer, notamment par la médiation politique, l'achèvement des activités de DDR des groupes armés congolais, ou leur intégration effective dans l'armée, dès lors qu'ils auront été

Namie Di Razza, « La protection des civils par les opérations de maintien de la paix de l'ONU », Thèse IEP de Paris, 2015

formés et équipés de façon appropriée;

j) Appuyer les activités de DDRRR des membres de groupes armés étrangers, y compris des FDLR et de la LRA, menées dans l'est du pays et promouvoir des stratégies propres à régler durablement le problème des FDLR, notamment le rapatriement, la réinsertion ou la réinstallation des intéressés dans d'autres régions ou leur traduction en justice le cas échéant, avec l'aide de tous les pays, en particulier ceux de la région;

k) Coordonner les stratégies avec les autres missions des Nations Unies déployées dans la région pour améliorer le partage de l'information eu égard aux attaques de la LRA et, à la demande du Gouvernement de la République démocratique du Congo, fournir éventuellement un soutien logistique pour les opérations militaires régionales menées contre la LRA en République démocratique du Congo, dans le respect du droit international humanitaire, du droit des droits de l'homme et du droit des réfugiés et compte tenu de la nécessité de protéger les civils;

Stabilisation et consolidation de la paix

l) En tenant pleinement compte du rôle prépondérant du Gouvernement de la République démocratique du Congo, soutenir, en étroite coopération avec les autres partenaires internationaux, l'action que mènent les autorités congolaises pour renforcer et réformer les institutions de sécurité et l'appareil judiciaire;

m) Conformément à la législation pertinente sur la réforme des FARDC et au plan de réforme de l'armée présenté en janvier 2010, aider le Gouvernement de la République démocratique du Congo, de concert avec les partenaires internationaux et bilatéraux, à renforcer ses capacités militaires, y compris la justice militaire et la police militaire, notamment en harmonisant les activités menées et en facilitant l'échange d'informations et de données d'expérience et, si le Gouvernement en fait la demande, aider à former les bataillons des FARDC et de la police militaire, soutenir les institutions de justice militaire et mobiliser les donateurs afin qu'ils fournissent le matériel et les autres ressources nécessaires;

n) Appuyer la réforme de la police engagée par le Gouvernement de la République démocratique du Congo, notamment en dispensant une formation aux bataillons de la Police nationale congolaise (PNC) et en mobilisant les donateurs afin qu'ils apportent des fournitures de base, en rappelant que les autorités congolaises doivent d'urgence adopter un cadre juridique approprié;

o) Élaborer et exécuter, en étroite consultation avec les autorités congolaises et conformément à la stratégie congolaise de réforme de la justice, un programme pluriannuel des Nations Unies pour l'appui à la justice axé sur le développement de l'appareil de justice pénale – police, justice et prisons – dans les régions en conflit et la mise en place à Kinshasa d'une capacité centrale d'appui stratégique au programme;

p) Appuyer, en étroite coopération avec d'autres partenaires internationaux, l'action que mène le Gouvernement congolais pour renforcer l'autorité de l'État sur le territoire libéré des groupes armés grâce au déploiement d'une Police nationale congolaise formée et mettre en place des organes garants de l'état de droit et des administrations territoriales, dans le contexte du plan de stabilisation et de reconstruction élaboré par le Gouvernement (STAREC) et de la Stratégie internationale d'appui en matière de sécurité et de stabilisation

Namie Di Razza, « La protection des civils par les opérations de maintien de la paix de l'ONU », Thèse IEP de Paris, 2015

(ISSSS);

q) Apporter un soutien technique et logistique pour l'organisation d'élections nationales et locales, à la demande expresse des autorités congolaises et dans la limite de ses capacités et de ses ressources;

r) Compte tenu de la nécessité pressante de lutter contre l'exploitation et le commerce illicites des ressources naturelles en République démocratique du Congo, appuyer l'action que mène le Gouvernement et renforcer ses capacités, de concert avec les partenaires internationaux et les pays voisins, pour empêcher qu'un appui ne soit apporté aux groupes armés, en particulier grâce au produit d'activités économiques illicites et du commerce illicite des ressources naturelles, et renforcer et évaluer avec le Gouvernement de la République démocratique du Congo le projet expérimental de création dans le Nord-Kivu et le Sud-Kivu de cinq comptoirs regroupant tous les services d'État concernés en vue d'améliorer la traçabilité des minerais;

s) Aider le Gouvernement de la République démocratique du Congo à accroître sa capacité de déminage;

t) Suivre l'application des mesures imposées au paragraphe 1 de la résolution 1896(2009), en coopérant, selon qu'il conviendra, avec les gouvernements concernés et le Groupe d'experts créé par la résolution 1533 (2004), saisir et rassembler les armes et matériaux connexes dont la présence en République démocratique du Congo constitue une infraction aux mesures imposées par le paragraphe 1 de la résolution 1896 (2009) et les éliminer comme il convient et aider les autorités douanières compétentes de la République démocratique du Congo à appliquer les dispositions du paragraphe 9 de la résolution 1896 (2009);

13. Prie instamment la communauté internationale et les donateurs d'aider la Mission à mener les activités de DDRRR visées plus haut à l'alinéa j) du paragraphe 12 et demande au Gouvernement de la République démocratique du Congo et aux États voisins de continuer de se mobiliser en faveur de ces activités;

14. Demande au Gouvernement de la République démocratique du Congo de poursuivre sa coopération avec la Représentante spéciale du Secrétaire général pour les enfants et les conflits armés et avec la Représentante spéciale du Secrétaire général chargée de la question des violences sexuelles commises en période de conflit armé;

15. Prie le Secrétaire général de prendre les dispositions nécessaires pour que la MONUSCO applique pleinement la politique de tolérance zéro adoptée par l'ONU en matière d'exploitation et de violences sexuelles et de l'avertir si de tels actes se produisent;

16. Engage la MONUSCO à entretenir des contacts réguliers avec la population civile afin que son mandat et ses activités soient mieux connus et mieux compris;

17. Demande à la MONUSCO de réunir des informations sur les menaces qui pourraient peser sur la population civile, ainsi que des données fiables sur les violations du droit international humanitaire et du droit des droits de l'homme, et de les porter à l'attention des autorités selon qu'il conviendra;

18. Exige que tous les groupes armés, en particulier les FDLR et la LRA, cessent immédiatement de commettre des actes de violence et des violations des droits de l'homme à

l'égard de la population civile en République démocratique du Congo, en particulier des actes de violence sexiste, y compris le viol et les autres formes de violence sexuelle;

19. Remercie les pays qui ont fourni des contingents ou des effectifs de police ou apporté d'autres contributions à la MONUC et demande aux États Membres de s'engager à fournir, et de fournir effectivement, les moyens dont la Mission a encore besoin;

20. Prie le Secrétaire général de lui faire rapport, au plus tard les 11 octobre 2010, 21 janvier 2011 et 13 mai 2011, sur les progrès accomplis sur le terrain, en tenant compte en particulier des échanges qui auront eu lieu avec les autorités congolaises au sujet des évaluations mentionnées au paragraphe 7 ci-dessus, et sur l'application de la présente résolution, dans la perspective d'une adaptation progressive de la présence des Nations Unies en République démocratique du Congo et, rappelant la déclaration de son président en date du 5 août 2009 (PRST/2009/24), prie le Secrétaire général d'indiquer dans ces rapports ce qui aura été fait pour parvenir à une action coordonnée des Nations Unies dans le pays, et en particulier pour combler les lacunes importantes qui font que les objectifs de consolidation de la paix ne peuvent être atteints au cours de la mission;

21. Exige de toutes les parties qu'elles coopèrent pleinement avec les activités de la Mission et qu'elles veillent à ce que le personnel des Nations Unies et le personnel associé puissent exécuter leur mandat en toute sécurité et accéder immédiatement et sans entrave à l'ensemble du territoire de la République démocratique du Congo et prie le Secrétaire général de lui signaler sans délai tout manquement à ces exigences;

22. Prie le Secrétaire général d'élaborer le concept d'opérations et les règles d'engagement de la MONUSCO conformément aux dispositions de la présente résolution et de lui rendre compte à ce sujet, ainsi qu'aux États qui fournissent des contingents;

23. Décide de rester activement saisi de la question.

Annexe 6 : La Résolution 2098 du Conseil de sécurité instaurant la Brigade d'Intervention

Nations Unies, Conseil de sécurité, Résolution 2098 (2013)²

Adoptée par le Conseil de sécurité à sa 6943^e séance, le 28 mars 2013

Le Conseil de sécurité,

Rappelant ses résolutions antérieures et les déclarations de son président sur la République démocratique du Congo, en particulier ses résolutions 2078 (2012), 2076 (2012), 2053 (2012) 1991 (2011) et 1925 (2010),

Rappelant également sa résolution 2086 (2013) et réaffirmant les principes fondamentaux du maintien de la paix, y compris le consentement des parties, l'impartialité et le non-recours à la force, sauf en cas de légitime défense ou pour la défense du mandat, et conscient que le mandat de chaque mission de maintien de la paix est déterminé en fonction des besoins et de la situation du pays concerné,

Réaffirmant son ferme attachement à la souveraineté, à l'indépendance, à l'unité et à l'intégrité territoriale de la République démocratique du Congo, et soulignant que les principes de non-ingérence, de bon voisinage et de coopération régionale doivent être pleinement respectés,

Constatant que l'est de la République démocratique du Congo continue d'être le théâtre de conflits récurrents et de violences persistantes perpétrées par des groupes armés tant nationaux qu'étrangers, et insistant sur la nécessité de s'attaquer aux causes profondes du conflit afin de mettre fin à ces cycles récurrents de violence,

Se félicitant des efforts faits par le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies, la Conférence internationale sur la région des Grands Lacs, la Communauté du développement de l'Afrique australe (SADC) et l'Union africaine pour rétablir la paix et la sécurité dans l'est de la République démocratique du Congo,

Se félicitant également de la signature à Addis-Abeba, le 24 février 2013, de l'Accord-cadre pour la paix, la sécurité et la coopération en République démocratique du Congo et dans la région (« l'Accord-cadre »), sous les auspices de ses garants, à savoir le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies, la Présidente de la Commission de l'Union africaine, le Président de la SADC et le Président de la Conférence internationale sur la région des Grands Lacs (CIRGL),

Se félicitant en outre de la nomination par le Secrétaire général de M^{me} Mary Robinson en tant qu'Envoyée spéciale pour la région des Grands Lacs,

Réitérant sa profonde préoccupation en ce qui concerne la sécurité et la crise humanitaire

² C'est l'auteur qui souligne les paragraphes portant plus précisément sur la protection des civils et la neutralisation des groupes armés.

dans le Nord-Kivu du fait des actions de déstabilisation menées actuellement par le Mouvement du 23 mars (M23) et d'autres groupes armés congolais et étrangers, et se déclarant inquiet des conséquences négatives en termes de détérioration de la sécurité et de la situation humanitaire dans le Sud-Kivu et au Katanga,

Faisant part de sa vive inquiétude s'agissant de la menace posée par la présence du M23 à proximité immédiate de la ville de Goma en violation de la résolution 2076 (2012), ainsi que de la poursuite des violations graves du droit humanitaire international et des atteintes aux droits de l'homme par le M23 et d'autres groupes armés,

Prenant note du rapport du Secrétaire général (S/2013/149) dans lequel figure une liste de parties qui se sont systématiquement livrées à des viols ou à d'autres formes de violence sexuelle dans des situations de conflit armé,

Prenant également note du rapport du Secrétaire général (S/2013/96) et condamnant à nouveau fermement tout appui extérieur au M23, notamment la fourniture de renforts de personnels militaires, de conseils tactiques et de matériel,

Se déclarant profondément préoccupé par le nombre croissant de déplacés et de réfugiés dans l'est de la République démocratique du Congo causé par les activités du M23, des Forces démocratiques de libération du Rwanda (FDLR) et des autres groupes armés congolais et étrangers,

Se disant inquiet de l'instabilité croissante dans tout l'est de la République démocratique du Congo résultant également en partie de l'augmentation des actions menées par d'autres groupes armés, y compris l'Alliance des Patriotes pour un Congo libre et souverain (APCLS) et les Forces démocratiques alliées (ADF) au Nord-Kivu, les Maï-Maï Gédéon et les Maï-Maï Kata-Katanga dans la province du Katanga, l'Armée de résistance du Seigneur (LRA) dans la province Orientale et manifestant également son inquiétude au sujet des informations émanant du Rwanda concernant des attaques perpétrées par les FDLR en territoire rwandais,

Rappelant les déclarations de son président sur la région de l'Afrique centrale et la LRA, notamment S/PRST/2012/28, S/PRST/2012/18 et S/PRST/2011/21, se félicitant de l'action importante que continue de mener la Mission de l'Organisation des Nations Unies pour la stabilisation en République démocratique du Congo (MONUSCO) pour lutter contre la LRA, encourageant la Force régionale d'intervention de l'Union africaine à poursuivre ses efforts et préconisant vivement une collaboration et un partage d'informations accrus entre les organismes concernés des Nations Unies, la Force d'intervention régionale de l'Union africaine, les forces régionales et les organisations non gouvernementales pour conjurer la menace que pose la LRA,

Demandant à toutes les parties au conflit de respecter l'impartialité, l'indépendance et la neutralité des intervenants humanitaires,

Demeurant très préoccupé par la situation humanitaire qui continue de toucher durement la population civile, notamment dans l'est de la République démocratique du Congo, ainsi que par le niveau constamment élevé des violences et des violations du droit international, condamnant en particulier les attaques dirigées contre la population civile, les violences sexuelles et sexistes généralisées, le recrutement et l'emploi systématiques d'enfants par certaines parties au conflit, les déplacements massifs de population, les exécutions et les

Namie Di Razza, « La protection des civils par les opérations de maintien de la paix de l'ONU », Thèse IEP de Paris, 2015

arrestations extrajudiciaires et conscient de leur effet néfaste sur la stabilisation, la reconstruction et les efforts de développement en République démocratique du Congo,

Rappelant ses résolutions 1325 (2000), 1820 (2008), 1888 (2009), 1889 (2009) et 1960 (2010) concernant les femmes et la paix et la sécurité, ses résolutions 1265 (1999), 1296 (2000), 1674 (2006), 1738 (2006) et 1894 (2009) sur la protection des civils en période de conflit armé et ses résolutions 1612 (2005), 1882 (2009), 1998 (2011) et 2068 (2012) sur le sort des enfants en période de conflit armé,

Saluant les efforts déployés par la MONUSCO et par les partenaires internationaux pour dispenser une formation aux droits de l'homme, à la protection des enfants ainsi qu'à la protection contre les violences sexuelles et sexistes à l'intention des organismes congolais chargés de la sécurité et soulignant son importance,

Condamnant les viols massifs qui auraient été commis par des soldats des Forces armées de la République démocratique du Congo (FARDC) à Minova et dans les villages environnants, en novembre 2012, et prenant note des enquêtes et arrestations effectuées en conséquence par les autorités congolaises et exigeant que les responsables de violations du droit humanitaire international ou d'atteintes aux droits de l'homme, selon le cas, y compris celles qui prennent la forme de violences et de sévices à l'égard d'enfants ainsi que les actes de violence sexuelle et sexiste, soient rapidement appréhendés et traduits en justice et répondent de leurs actes,

Se félicitant de l'engagement pris par le Gouvernement de la République démocratique du Congo d'amener les auteurs des atrocités commises dans le pays à répondre de leurs actes, prenant note de la coopération du Gouvernement avec la Cour pénale internationale (CPI) et soulignant combien il importe de s'employer activement à poursuivre les auteurs des crimes de guerre et des crimes contre l'humanité commis dans le pays et de coopérer à l'échelon international et régional à cette fin,

Accueillant avec satisfaction la remise de Bosco Ntaganda à la CPI le 22 mars 2013, laquelle marque une avancée positive pour la justice pénale internationale ainsi que pour le rétablissement de la paix et de la sécurité dans l'est de la République démocratique du Congo et remerciant tous les gouvernements concernés ainsi que la CPI pour leur coopération, décisive pour que Bosco Ntaganda puisse être traduit en justice,

Notant que des centaines de combattants du M23, dont des personnes désignées par le Conseil de sécurité, ont fui la République démocratique du Congo pour le Rwanda le 18 mars 2013, invitant le Gouvernement rwandais à continuer, avec le concours des organismes des Nations Unies et organisations internationales concernés, à veiller à ce que ces combattants soient démobilisés de façon permanente et traités conformément au droit international, une attention particulière étant accordée aux enfants et aux femmes dans leurs rangs, et rappelant les obligations des États Membres au titre du régime des sanctions, réaffirmées par la résolution 2078 (2012),

Notant également qu'en janvier 2012, le Secrétaire général a invité le Conseil à refuser d'approuver l'octroi de toute amnistie aux auteurs présumés de crimes de génocide, crimes de guerre, crimes contre l'humanité ou de violations flagrantes des droits de l'homme et du droit international humanitaire,

Soulignant que le Gouvernement de la République démocratique du Congo est responsable au

Namie Di Razza, « La protection des civils par les opérations de maintien de la paix de l'ONU », Thèse IEP de Paris, 2015

premier chef de la sécurité, de la protection des civils, de la réconciliation nationale, de la consolidation de la paix et du développement dans le pays, et l'engageant instamment à demeurer pleinement attaché à la mise en œuvre de l'Accord-cadre et à la protection des civils en se dotant de forces de sécurité professionnelles, responsables et durables, en mettant en place une administration civile congolaise, en particulier dans les secteurs de la police, de la justice et de l'administration territoriale et en faisant prévaloir l'état de droit et le respect des droits de l'homme,

Prenant acte à cet égard des déclarations du Président de la République démocratique du Congo, Joseph Kabila, les 15 et 31 décembre 2012 dans lesquelles il souligne que la réforme de l'armée constitue une priorité essentielle de son gouvernement pour 2013, et exhortant le Gouvernement de la RDC à respecter son engagement de réformer le secteur de la sécurité, y compris la création d'une Force de réaction rapide et l'appui à celle-ci, l'élaboration d'un plan de désarmement complet, de démobilisation et de réintégration (DDR) ainsi que de désarmement, démobilisation, réintégration, et réinstallation ou rapatriement (DDRRR) et la mise au point d'une feuille de route pour les secteurs de la sécurité et de la justice, qui nécessitera l'allocation de ressources suffisantes et un engagement continu du Gouvernement pour faire de la réforme une priorité,

Demandant à nouveau à toutes les parties de coopérer pleinement avec la MONUSCO et réaffirmant sa condamnation de toutes les attaques contre les soldats de la paix tout en soulignant que les auteurs de ces attaques doivent répondre de leurs actes, et rappelant sa décision d'étendre les sanctions visées au paragraphe 3 de la résolution 2078 (2012) aux personnes et entités qui planifient des attaques contre des soldats de la paix de la MONUSCO, les facilitent ou y participent,

Priant à nouveau le Secrétaire général de prendre toutes les mesures nécessaires pour renforcer les dispositifs de sécurité de l'ONU sur le terrain et améliorer la sûreté et la sécurité de tous les contingents militaires, des policiers et des observateurs militaires, notamment des observateurs non armés,

Prenant note du rapport spécial du Secrétaire général sur la République démocratique du Congo et la région des Grands Lacs (S/2013/119) et des recommandations qui y figurent, notamment en ce qui concerne la mise en place d'une « brigade d'intervention » au sein de la MONUSCO, sur la base de l'idée initialement proposée par la CIRGL et appuyée par la SADC,

Rappelant la lettre datée du 27 décembre 2012 adressée par le Secrétaire général (S/2013/43) concernant des propositions devant permettre à la MONUSCO de mieux s'acquitter de son mandat ainsi que la réponse de son Président datée du 22 janvier 2013 (S/2013/44),

Conscient des sacrifices importants consentis par la MONUSCO et lui exprimant sa gratitude pour les efforts qu'elle déploie afin de renforcer la paix et la stabilité en République démocratique du Congo,

Soulignant qu'il importe que la MONUSCO décourage toute menace à la mise en œuvre de son mandat,

Se félicitant du rôle joué par la MONUSCO dans la mise en œuvre d'une stratégie globale visant à instaurer durablement la paix et la sécurité, notant avec satisfaction que la

Namie Di Razza, « La protection des civils par les opérations de maintien de la paix de l'ONU », Thèse IEP de Paris, 2015

MONUSCO participe aux premières phases de la consolidation de la paix et soulignant que les activités de la MONUSCO doivent être menées de manière à favoriser la consolidation de la paix au sortir du conflit, à empêcher la reprise du conflit armé et à promouvoir le progrès vers une paix et un développement durables,

Soulignant l'importance de la mise en œuvre intégrale et sans délai de l'Accord-cadre afin d'atténuer les menaces qui pèsent à long terme sur les civils, constatant la nécessité pour la MONUSCO de renforcer l'appui fourni au Gouvernement de la République démocratique du Congo pour lui permettre de faire face aux problèmes de sécurité et d'étendre l'autorité de l'État comme indiqué au paragraphe 5 de l'Accord-cadre, et reconnaissant la nécessité d'un processus de paix global pour mettre un terme aux sources de conflit dans la région,

Considérant que la situation en République démocratique du Congo constitue encore une menace pour la paix et la sécurité internationales dans la région,

Agissant en vertu du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies,

1. Se félicite de la signature le 24 février 2013 de l'Accord-cadre pour la paix, la sécurité et la coopération en République démocratique du Congo et dans la région et souligne l'importance de cet accord pour la stabilité à long terme de l'est de la République démocratique du Congo et de la région;

2. Exige des États signataires de l'Accord-cadre qu'ils mettent pleinement en œuvre leurs engagements de bonne foi;

3. Encourage à cet égard la mise en place rapide i) d'un mécanisme de suivi régional « 11+4 » impliquant les dirigeants de la région sous les bons offices des garants de l'Accord-cadre, qui se réuniront régulièrement pour examiner les progrès accomplis dans la mise en œuvre des engagements régionaux pris au titre de l'Accord-cadre; et ii) d'un mécanisme national de contrôle afin d'accompagner et de superviser la mise en œuvre des engagements pris dans le cadre de la réforme de la République démocratique du Congo;

4. Invite l'Envoyée spéciale pour la région des Grands Lacs, nouvellement nommée, en coordination avec le Représentant spécial pour la République démocratique du Congo et avec le concours voulu de celui-ci, à diriger, coordonner et évaluer la mise en œuvre des engagements nationaux et régionaux pris dans l'Accord-cadre, tels qu'énoncés dans l'annexe A, y compris l'établissement dans les meilleurs délais de critères et de mesures de suivi appropriés et, se fondant sur l'Accord-cadre, invite l'Envoyée spéciale à conduire un processus politique global ouvert à toutes les parties prenantes en vue de remédier aux causes profondes du conflit;

5. Demande au Représentant spécial pour la République démocratique du Congo, en collaboration avec l'Envoyée spéciale pour la région des Grands Lacs, de soutenir, coordonner et évaluer l'application en République démocratique du Congo, des engagements nationaux pris dans l'Accord-cadre, comme énoncés dans l'annexe B;

6. Manifeste son intention d'examiner les progrès accomplis dans la mise en œuvre de l'Accord-cadre dans la région par rapport aux critères correspondants et aux mesures de suivi appropriées, à l'issue de la première visite de l'Envoyée spéciale pour la région des Grands Lacs dans la région et régulièrement par la suite, ainsi que sur la base des rapports du

Secrétaire général dont il est fait mention au paragraphe 34 ci-après, et entend également, au cas où l'une ou l'ensemble des parties n'auraient pas satisfait aux engagements énoncés dans l'Accord-cadre, prendre toutes les mesures appropriées en tant que de besoin;

7. Condamne fermement la présence persistante du M23 dans les environs immédiats de Goma et les efforts qu'il fait pour mettre en place une administration parallèle illégale dans le Nord-Kivu, exige du M23 qu'il mette fin immédiatement à toutes les formes de violence et activités déstabilisatrices et que ses membres soient démobilisés immédiatement et de façon permanente et déposent les armes, et demande que l'autorité du Gouvernement de la République démocratique du Congo soit rétablie à Goma et dans le Nord-Kivu;

8. Condamne fermement également le M23, les FDLR, les Forces démocratiques alliées, l'APCLS, la LRA, les Forces nationales de libération (FNL), les divers groupes maï-maï et les autres groupes armés ainsi que les violences et les atteintes aux droits de l'homme qu'ils continuent de commettre, notamment les exécutions sommaires, les violences sexuelles et sexistes et le recrutement et l'emploi à grande échelle d'enfants, exige de tous les groupes armés qu'ils mettent fin immédiatement à toutes les formes de violence et activités déstabilisatrices et que leurs membres soient démobilisés immédiatement et de façon permanente et déposent les armes, et réaffirme que les personnes responsables d'atteintes aux droits de l'homme et de violations du droit international humanitaire devront répondre de leurs actes et ne devraient pas pouvoir prétendre à une intégration dans les FARDC ou d'autres forces de sécurité de l'État;

9. Décide de proroger jusqu'au 31 mars 2014 le mandat de la MONUSCO en République démocratique du Congo, prend note des recommandations formulées dans le rapport spécial du Secrétaire général sur la République démocratique du Congo et la région des Grands Lacs concernant la MONUSCO, et **décide que la MONUSCO disposera, pour une période initiale d'un an et dans les limites de l'effectif maximum autorisé de 19 815 hommes, à titre exceptionnel et sans créer de précédent ni sans préjudice des principes convenus du maintien de la paix, d'une « brigade d'intervention », comprenant notamment trois bataillons d'infanterie, une compagnie d'artillerie, une force spéciale et une compagnie de reconnaissance, ayant son quartier général à Goma et placée sous le commandement direct du commandant de la force de la MONUSCO, qui aura pour responsabilité de neutraliser les groupes armés, comme prévu à l'alinéa b) du paragraphe 12 ci-dessous, et pour objectif de contribuer à réduire la menace que représentent les groupes armés pour l'autorité de l'État et la sécurité des civils dans l'est de la République démocratique du Congo et de préparer le terrain pour les activités de stabilisation;**

10. Décide que la brigade d'intervention aura une stratégie de retrait clairement définie et qu'il se prononcera sur le maintien de la présence de la brigade d'intervention compte tenu des résultats qu'elle aura obtenus et des progrès que la République démocratique du Congo, qui a la responsabilité principale de garantir sa souveraineté et son intégrité territoriale, aura accomplis dans la mise en œuvre des engagements qu'elle a pris au titre de l'Accord-cadre et l'élaboration et l'application d'une feuille de route nationale pour la réforme du secteur de la sécurité en vue de la création d'une « force de réaction rapide » congolaise capable de prendre le relais de la brigade d'intervention;

11. Décide que les reconfigurations futures de la MONUSCO et de son mandat seront

fonction de l'évolution de la situation sur le terrain et, dans le contexte de la mise en œuvre par le Gouvernement de la République démocratique du Congo et tous les autres signataires de l'Accord-cadre, des progrès vers la réalisation des objectifs suivants :

a) La réduction de la menace que font peser les groupes armés congolais et étrangers, notamment grâce aux opérations de la brigade d'intervention, et les violences contre les civils, notamment les violences sexuelles et sexistes et les violences dont sont victimes les enfants, à un niveau que les institutions congolaises chargées de la justice et de la sécurité peuvent effectivement gérer;

b) La stabilisation de la situation grâce à la mise en place d'institutions publiques de sécurité opérationnelles dans les zones touchées par le conflit et au renforcement de la démocratie de façon à réduire les risques d'instabilité, notamment en offrant l'espace politique voulu, en veillant au respect des droits de l'homme et en mettant en œuvre un processus électoral crédible;

12. Autorise la MONUSCO, à travers sa composante militaire, en vue d'atteindre les objectifs énoncés au paragraphe 11 ci-dessus, à prendre toutes les mesures nécessaires pour s'acquitter des tâches suivantes en ayant recours à ses forces régulières ou à sa brigade d'intervention, selon qu'il conviendra :

a) Protection des civils

i) Assurer, dans ses zones d'opérations, une protection efficace des civils sous la menace imminente de violences physiques, notamment des civils regroupés dans des camps de déplacés et de réfugiés, du personnel humanitaire et des défenseurs des droits de l'homme, en cas de violences commises par l'une des parties au conflit, et atténuer les risques auxquels sont exposés les civils avant, pendant et après toute opération militaire;

ii) Assurer la protection des personnels, dispositifs, installations et matériels des Nations Unies;

iii) De concert avec le Gouvernement de la République démocratique du Congo, déceler les menaces qui pèsent sur les civils et appliquer les plans d'intervention existants pour protéger les civils contre les atteintes aux droits de l'homme et les violations du droit international humanitaire, y compris toutes les formes de violences sexuelles et sexistes et les violations graves des droits des enfants, et demande à la MONUSCO de veiller à ce qu'il soit tenu compte de la protection des enfants dans toutes ses opérations et tous les aspects stratégiques de son action et d'accélérer la mise en œuvre des arrangements de suivi, d'analyse et de communication de l'information sur les violences sexuelles liées aux conflits, comme il est demandé dans la résolution 1960 (2010), et d'employer des conseillers pour la protection des femmes qui seraient en contact avec les parties au conflit pour les amener à prendre des engagements en vue de la prévention des violences liées au conflit et de l'adoption de mesures pour y faire face;

b) Neutralisation des groupes armés par la brigade d'intervention

En appui aux autorités de la République démocratique du Congo, sur la base des informations recueillies et analysées et compte dûment tenu de la nécessité de protéger

les civils et de réduire les risques avant, pendant et après toute opération militaire, mener, par la brigade d'intervention mentionnée aux paragraphes 9 et 10 ci-dessus, seule ou avec les FARDC, des offensives ciblées et robustes, en faisant preuve d'une grande mobilité et adaptabilité et dans le strict respect du droit international, y compris le droit international humanitaire, et de la politique de diligence voulue en matière de droits de l'homme dans le contexte de la fourniture d'appui par l'ONU à des forces de sécurité non onusiennes, en vue d'empêcher l'expansion de tous les groupes armés, de les neutraliser et de les désarmer de façon à contribuer à réduire la menace que constituent les groupes armés pour l'autorité de l'État et la sécurité des civils dans l'est de la République démocratique du Congo et à préparer le terrain pour les activités de stabilisation;

c) Surveillance de la mise en œuvre de l'embargo sur les armes

Surveiller la mise en œuvre de l'embargo sur les armes décrit au paragraphe 1 de la résolution 2078 (2012), en coopération avec le Groupe d'experts créé par la résolution 1533 (2004), et en particulier **observer et signaler les mouvements de personnel militaire, d'armes ou de matériel connexe à travers la frontière orientale de la République démocratique du Congo, notamment en utilisant**, ainsi qu'il est indiqué dans la lettre du Président du Conseil en date du 22 janvier 2013 (S/2013/44), **des moyens de surveillance tels que des systèmes aériens sans pilote, saisir, collecter et détruire les armes ou le matériel connexe** dont la présence en République démocratique du Congo est contraire aux mesures imposées par le paragraphe 1 de la résolution 2078 (2012), et communiquer les renseignements pertinents au Groupe d'experts;

d) Appui aux procédures judiciaires nationales et internationales

Appuyer et travailler avec le Gouvernement de la République démocratique du Congo pour arrêter et traduire en justice les personnes responsables de crimes de guerre et de crimes contre l'humanité commis dans le pays, y compris en coopération avec les États de la région et la Cour pénale internationale;

13. Demande à la composante civile de la MONUSCO d'appuyer en particulier, selon qu'il conviendra, la réalisation des tâches définies aux alinéas a), c) et d) du paragraphe 12;

14. Demande au Représentant spécial pour la République démocratique du Congo de s'acquitter, au moyen de ses bons offices, des tâches suivantes :

a) Encourager les autorités nationales de la République démocratique du Congo à s'approprier davantage et avec diligence la réforme du secteur de la sécurité, notamment en élaborant et en appliquant en toute urgence une stratégie nationale pour la mise en place d'institutions judiciaires et de sécurité efficaces, ouvertes à tous et responsables, et jouer un rôle directeur dans la coordination de l'appui à la réforme du secteur de sécurité fourni par les partenaires internationaux et bilatéraux et par le système des Nations Unies;

b) Promouvoir un dialogue politique transparent et sans exclusive entre toutes les parties prenantes congolaises en vue de favoriser la réconciliation et la démocratisation et encourager l'organisation d'élections provinciales et locales crédibles et transparentes;

c) Encourager la mise en place rapide et la consolidation d'une structure civile nationale

efficace pour contrôler les principales activités minières et pour gérer équitablement l'extraction et le commerce des ressources naturelles dans l'est de la République démocratique du Congo;

15. Autorise la MONUSCO, à travers sa composante civile, à contribuer, en coordination avec l'équipe de pays des Nations Unies et en appui aux mécanismes nationaux chargés d'appliquer l'Accord-cadre, à la réalisation des tâches suivantes :

a) Constaté et dénoncé les violations des droits de l'homme et y donner suite, et aider les organismes des Nations Unies présents dans le pays à faire en sorte que l'appui fourni par le système des Nations Unies dans l'est de la République démocratique du Congo soit conforme au droit international humanitaire, au droit international des droits de l'homme et au droit des réfugiés selon qu'il convient;

b) Prêter bons offices, conseils et concours au Gouvernement en vue de l'élaboration d'une feuille de route claire et globale pour la réforme du secteur de la sécurité, comprenant notamment des critères de référence et des échéanciers pour la mise en place d'institutions de sécurité efficaces et responsables;

c) Prêter bons offices, conseils et concours au Gouvernement en vue de la réforme de l'armée, dont la première étape consistera à mettre en place au sein des FARDC une force de réaction rapide bien équipée, bien formée et dont les éléments ont été agréés et qui constituerait le noyau d'une force de défense nationale professionnelle, responsable, bien entretenue et efficace, et appuyer, selon qu'il conviendra et en coordination avec les partenaires internationaux, la formation de la force de réaction rapide, qui devrait, eu égard aux critères et calendrier définis dans la feuille de route pour la réforme du secteur de la sécurité, développer la capacité d'assumer dès que possible les responsabilités en matière de sécurité dévolues à la brigade d'intervention de la MONUSCO;

d) Prêter bons offices, conseils et concours au Gouvernement en vue de l'élaboration d'un plan unique global de désarmement, démobilisation et réintégration et de désarmement, démobilisation, réintégration et réinsertion ou rapatriement pour les combattants étrangers et congolais qui ne sont pas soupçonnés de génocide, de crimes de guerre, de crimes contre l'humanité et de violations flagrantes des droits de l'homme, y compris les membres des FARDC, et appuyer, selon qu'il conviendra, la mise en œuvre de ce plan;

e) Prêter bons offices, conseils et concours au Gouvernement, en coopération étroite avec d'autres partenaires internationaux, en vue de tirer parti du plan de stabilisation et de reconstruction pour les zones sortant du conflit armé élaboré par le Gouvernement et de la Stratégie internationale d'appui en matière de sécurité et de stabilisation pour contribuer à instaurer durablement un niveau minimum d'autorité et de contrôle de l'État dans les zones touchées par le conflit dans l'est de la République démocratique du Congo, notamment grâce à des initiatives locales visant à renforcer la sécurité, à rétablir l'autorité de l'État et à permettre un relèvement socioéconomique durable;

f) Prêter bons offices, conseils et concours au Gouvernement pour la réforme de la police, notamment en contribuant, conformément à la politique de diligence voulue en matière de droits de l'homme dans le contexte de la fourniture d'appui par l'ONU à des forces de sécurité non onusiennes, à la formation de bataillons de la Police nationale congolaise;

g) Prêter bons offices, conseils et concours au Gouvernement pour l'élaboration et l'exécution, conformément à la stratégie congolaise pour la réforme de la justice, d'un programme pluriannuel conjoint d'appui à la justice des Nations Unies en vue de développer les institutions et mécanismes de justice pénale, la police, le système judiciaire et l'administration pénitentiaire dans les zones touchées par le conflit;

h) Prêter bons offices, conseils et concours au Gouvernement en vue de promouvoir les droits de l'homme et la lutte contre l'impunité, notamment grâce à l'application de la « politique de tolérance zéro » du Gouvernement en ce qui concerne la discipline et les violations des droits de l'homme et du droit international humanitaire commises par les éléments des forces de sécurité, en particulier ceux qui ont été nouvellement intégrés;

i) Poursuivre la collaboration avec le Gouvernement en vue de faire appliquer rapidement et rigoureusement le plan d'action pour prévenir et mettre fin au recrutement et à l'emploi d'enfants et aux violences sexuelles commises sur la personne des enfants par les FARDC et poursuivre le dialogue avec toutes les parties afin d'obtenir qu'elles s'engagent et œuvrent davantage à élaborer et mettre en œuvre des plans d'action assortis d'un échéancier destinés à mettre un terme au recrutement et à l'emploi d'enfants et aux autres violations du droit international humanitaire;

16. Demande à la composante militaire de la MONUSCO d'appuyer en particulier, selon qu'il conviendra, la réalisation des tâches définies aux alinéas a), b), c), d) et i) du paragraphe 15;

17. Prie le Secrétaire général d'établir un rapport détaillé, assorti d'un tableau indiquant la division actuelle du travail entre la MONUSCO et l'équipe de pays des Nations Unies, sur les tâches partagées par la Mission, l'équipe de pays des Nations Unies et le Gouvernement de la République démocratique du Congo, dans lequel seront clairement définis une feuille de route et un calendrier pour le transfert à l'équipe de pays des Nations Unies, dans la mesure des possibilités, des tâches pour lesquelles l'équipe de pays a un avantage comparatif, ou qui se déroulent dans des zones non touchées par le conflit, ou au Gouvernement, de façon à rationaliser les tâches assignées aux composantes militaire et civile de la MONUSCO, et se propose de garder à l'examen le mandat de la MONUSCO sur la base de ce rapport;

18. Décide que la MONUSCO, en coordination avec l'équipe de pays des Nations Unies, transfèrera dès que possible à celle-ci les tâches appropriées qui ne sont pas mentionnées aux paragraphes 11, 12 et 13 ci-dessus, dont l'appui technique aux élections et l'appui au déminage, demande à la MONUSCO de poursuivre la collaboration avec l'équipe de pays des Nations Unies et les autorités congolaises en vue de l'adoption et de la mise en œuvre du Programme de consolidation de la paix pour les provinces qui ne sont pas touchées par le conflit, et prie la MONUSCO, selon qu'il conviendra, de continuer à transférer les tâches à l'équipe de pays des Nations Unies dans ces provinces;

19. Décide que la MONUSCO renforcera la présence de ses composantes militaire, civile et de police dans l'est de la République démocratique du Congo et réduira, dans toute la mesure possible pour la mise en œuvre de son mandat, sa présence dans les zones qui ne sont pas touchées par le conflit, en particulier Kinshasa et l'ouest du pays, notamment en mettant en œuvre le mécanisme des coordonnateurs de zone des Nations Unies et le concept de bureau modèle ainsi qu'en nommant d'autres coordonnateurs de zone des Nations Unies et en créant

d'autres bureaux conjoints des Nations Unies;

20. Demande instamment à la communauté internationale et aux donateurs d'apporter leur appui à la MONUSCO et à l'équipe de pays des Nations Unies pour ce qui est des activités de désarmement, démobilisation et réintégration et de désarmement, démobilisation, réinstallation ou rapatriement et réintégration mentionnées à l'alinéa d) du paragraphe 15 et des activités relatives à la Stratégie internationale d'appui en matière de sécurité et de stabilisation décrites à l'alinéa e) du paragraphe 15 et appelle le Gouvernement de la République démocratique du Congo et celui des États voisins à demeurer impliqués dans ce processus;

21. Prie le Gouvernement de la République démocratique du Congo d'appréhender ceux qui sont responsables de crimes de guerre et de crimes contre l'humanité commis dans le pays, notamment Sylvestre Mudacumura, et de veiller à ce qu'ils en répondent, et souligne l'importance à cette fin de la coopération régionale, notamment avec la Cour pénale internationale;

22. Engage le Gouvernement de la République démocratique du Congo à faire fond sur sa coopération avec le Représentant spécial du Secrétaire général pour le sort des enfants en temps de conflit armé et le Représentant spécial du Secrétaire général chargé de la question des violences sexuelles commises en période de conflit et à pleinement mettre en œuvre, avec l'appui de la MONUSCO le cas échéant, le plan d'action visant à prévenir le recrutement et l'utilisation d'enfants par les FARDC ainsi que les violences sexuelles dont elles se rendent coupables et à y mettre fin;

23. Engage également la MONUSCO, en coordination avec les membres de la CIRGL, à participer comme il convient, et dans le cadre de ses capacités et de son mandat, aux activités menées au titre du Mécanisme conjoint de vérification des frontières élargi (MCVFE) en tant que mécanisme régional de renforcement de la confiance, conformément à l'alinéa c) du paragraphe 12;

24. Appelle la MONUSCO à coordonner ses stratégies avec les autres missions des Nations Unies dans la région afin d'améliorer la mise en commun des informations, compte tenu des attaques de la LRA et réitère son appui aux initiatives prises tant par l'ONU que par l'Union africaine pour faciliter une action régionale contre la LRA, conformément à l'alinéa a) du paragraphe 12;

25. Engage la MONUSCO à renforcer le dialogue avec la population civile afin de mieux faire connaître et comprendre son mandat et ses activités par le biais d'un programme d'information global et à recueillir des informations fiables sur les violations du droit international humanitaire et les atteintes aux droits de l'homme commises contre des civils, conformément aux paragraphes 12, 13, 13, 15 et 16;

26. Prie le Secrétaire général de prendre les mesures nécessaires pour que la MONUSCO se conforme pleinement à la politique de tolérance zéro des Nations Unies sur l'exploitation et les violences sexuelles et de le tenir éventuellement informé de tels cas;

27. Enjoint toutes les parties à coopérer pleinement avec les opérations de la MONUSCO et à autoriser le libre passage, dans de bonnes conditions de sécurité et sans délai, du personnel des Nations Unies et du personnel associé, conformément aux dispositions pertinentes du

Namie Di Razza, « La protection des civils par les opérations de maintien de la paix de l'ONU », Thèse IEP de Paris, 2015

droit international, afin de lui permettre de s'acquitter de son mandat et de fournir une assistance humanitaire, en particulier aux personnes déplacées réparties sur l'ensemble du territoire du pays;

28. Exhorte tous les États Membres à répondre généreusement à l'appel humanitaire lancé par l'ONU en faveur de la République démocratique du Congo pour faire en sorte que les organismes humanitaires des Nations Unies et autres organisations internationales disposent du financement dont ils ont besoin et puissent répondre aux besoins des personnes déplacées, des victimes de violences sexuelles et autres groupes de population vulnérables en matière de protection et d'assistance;

29. Note qu'il importe que tous les contingents de la MONUSCO, y compris ceux de la brigade d'intervention, soient dûment préparés et équipés pour s'acquitter de leurs tâches respectives;

30. Demande à la MONUSCO de tenir l'Union africaine, la CIRGL et la SADC informées de la situation opérationnelle dans l'est de la République démocratique du Congo;

31. Remercie les pays fournisseurs de contingents et d'effectifs de police et les donateurs ayant apporté des contributions à la MONUSCO, demande aux États Membres de s'engager à fournir, et à fournir effectivement, les moyens de mise en œuvre encore nécessaires, en particulier les moyens aériens militaires dont a besoin la Mission, et rappelle qu'il importe de consulter étroitement les pays fournisseurs de contingents et d'effectifs de police;

32. Exprime son plein appui au Groupe d'experts des Nations Unies créé par la résolution 1533 (2004) et appelle au renforcement de la coopération entre tous les États, en particulier ceux de la région, la MONUSCO et le Groupe d'experts, engage en outre toutes les parties et tous les États à veiller à ce que les individus et entités relevant de leur juridiction ou placés sous leur contrôle coopèrent avec le Groupe d'experts, et demande de nouveau que toutes les parties et tous les États assurent la sécurité de ses membres et de son personnel d'appui et autorisent ces derniers à accéder librement et sans délai aux personnes, documents et sites que le Groupe d'experts estime nécessaires à l'exécution de son mandat;

33. Prie le Secrétaire général, conformément au paragraphe 31, de revoir et mettre à jour le concept stratégique, la conception générale des opérations, les règles d'engagement et autres documents de programmation pertinents des Nations Unies pour tenir compte des tâches assignées à la composante militaire de la MONUSCO, qui comprend ses forces régulières et la brigade d'intervention, pour garantir que les objectifs de la MONUSCO soient atteints de façon cohérente et coordonnée, conformément au mandat de la Mission;

34. Prie le Secrétaire général de lui faire rapport tous les trois mois :

a) En coordination avec son Envoyée spéciale pour la région des Grands Lacs et son Représentant spécial pour la République démocratique du Congo, sur la mise en œuvre des engagements pris au titre de l'Accord-cadre et sur toute violation de ces engagements, notamment sur la base des critères et des mesures de suivi appropriés mentionnés aux paragraphes 4 et 5;

b) En coordination avec son Représentant spécial pour la République démocratique du Congo sur :

- i) La situation sur le terrain, notamment les violences sexuelles et les incidences du conflit sur les femmes et les enfants, y compris à la lumière des objectifs énoncés au paragraphe 11 et sur la base du processus d'évaluation commun rendu possible par le partenariat stratégique établi entre le Gouvernement congolais et la MONUSCO;
- ii) Les progrès réalisés par la République démocratique du Congo pour s'acquitter de ses engagements au titre de l'Accord-cadre, notamment l'établissement et la mise en œuvre d'une feuille de route pour la réforme du secteur de la sécurité nationale et la création d'une force de réaction rapide congolaise, et la conception et l'application du plan général de désarmement, démobilisation et réintégration et de désarmement, démobilisation, réinstallation ou rapatriement et réintégration;
- iii) L'exécution par la MONUSCO de son mandat, notamment le déploiement, la disponibilité opérationnelle et les activités de la brigade d'intervention et de toutes les autres forces de la MONUSCO, toutes les violations du droit international des droits de l'homme et du droit international humanitaire susceptibles d'avoir lieu et les efforts menés pour épargner les populations civiles;
- iv) La reconfiguration de la MONUSCO pour qu'elle puisse s'acquitter des tâches définies aux paragraphes 12 et 13, contribuer aux tâches décrites au paragraphe 14 et transférer certaines de ses activités à l'équipe de pays des Nations Unies conformément au paragraphe 18, notamment sur la base du tableau de répartition des tâches mentionné au paragraphe 17 qui devrait être présenté dans un délai de trois mois et mis à jour régulièrement par la suite, et le renforcement de la présence de la MONUSCO dans l'est de la République démocratique du Congo;
- v) L'examen et la mise à jour ultérieure du concept stratégique, de la conception générale des opérations, des règles d'engagement et de tous les autres documents de programmation pertinents des Nations Unies;
- vi) Les risques existants et les implications pour la sécurité du personnel et des installations des Nations Unies des opérations que pourra mener la brigade d'intervention ainsi que les mesures prises pour renforcer leur sécurité et pour réduire les risques;

35. Décide de rester activement saisi de la question.

Annexe 7 : Chronologie du conflit en République démocratique du Congo

Avril – juillet 1994 : Génocide au Rwanda. 800 000 tutsis et hutus modérés sont tués, et 2 millions de hutus rwandais fuient l'avancée des forces du nouveau gouvernement dirigé par les Tutsi, se réfugiant dans les Kivus au Congo. Les milices hutus interhamwe utilisent les camps de réfugiés dans les Kivus comme des bases arrières pour leurs attaques au Rwanda et contre les Tutsis congolais

Octobre 1996 : La Première Guerre du Congo commence, entre les troupes de Mobutu et l'AFDL (Alliance des Forces démocratiques pour la libération du Congo Zaïre), soutenus par l'Angola, le Burundi, le Rwanda, l'Ouganda, et les rebelles du Sud Soudan.

Mai 1997 : l'AFDL prend Kinshasa et Laurent-Désiré Kabila se déclare président. Fin de la Première Guerre

Juillet 1998 : Laurent-Désiré Kabila appelle au départ des troupes rwandaises de l'Est du pays.

Août 1998 : Deuxième Guerre du Congo. LE RCD (Rassemblement Congolais pour la Démocratie) soutenu par le Rwanda, l'Ouganda et le Burundi affronte Kabila appuyé par le Zimbabwe, l'Angola, la Namibie, le Tchad et le Soudan.

Septembre 1998 : Création du MLC

Juillet 1999 : Accords de Lusaka : cessez-le feu entre toutes les parties nationales et régionales à l'exception du RCD.

6 août 1999 : Résolution 1258 du Conseil de sécurité autorisant le déploiement de 90 officiers de liaison militaires.

30 novembre 1999 : Début de la MONUC (Résolution 1279 du Conseil de sécurité)

24 février 2000 : Le Conseil de sécurité autorise le déploiement de 5537 militaires et de 500 observateurs militaires pour renforcer la MONUC (Résolution 1291)

Mai 2000 : Première division au sein du RCD : l'Ouganda soutien une faction basée à Kisangani, le Rwanda une autre basée à Goma.

16 janvier 2001 : Assassinat de Laurent-Désiré Kabila, alors remplacé par son fils à la Présidence.

Mars 2001 : Début du déploiement des *peacekeepers*

Octobre 2001 : 95 des 96 positions des positions défensives ont été vérifiées par les observateurs militaires de la MONUC.

Avril 2002 : Début du dialogue inter-congolais à Sun City

Mai 2002 : mutinerie au sein du RCD à Kisangani et représailles à l'encontre des civils.

30 juillet 2002 : Accord de Pretoria entre le Rwanda et le Congo

Août 2002 : Accord de Luanda entre l'Ouganda et le Congo. L'UPC de Thomas Lubanda prend Bunia avec le soutien de l'armée ougandaise.

Octobre 2002 : Retrait de la plupart des armées régionales du Congo.

Décembre 2002 : Signature de l'accord inclusif et global par les participants du dialogue inter-congolais.

Mars 2003 : L'Ouganda déloge l'UPC de Bunia.

Avril 2003 : Acte final du dialogue inter-congolais

Mai 2003 : Départ des troupes ougandaises de l'Ituri, suivi par un éruption de violence dans le district. L'UPC reprend Bunia et massacre les Lendu.

Juin 2003 : l'Opération Artemis de l'UE se déploie à Bunia pour trois mois.

16 juillet 2003 : déploiement de la Brigade Ituri de la MONUC à Bunia.

Juillet 2003 : Début du gouvernement de transition avec la nomination de quatre vices présidents: Abdoulaye Yerodia Ndombasi (gouvernement), Jean-Pierre Bemba (MLC), Azarias Ruberwa (RCD-G) et Arthur Z'ahidi Ngoma (opposition politique).

Mai 2004 : Sept milices de l'Ituri signent un accord de désarmement et de participation à la transition

Mai-juin 2004 : La crise de Bukavu éclate. Laurent Nkunda et Jules Mutebutsi conduisent des unités banyamulenge et banyarwanda à faire défection et s'opposent à l'armée loyale à Kabila. Les rebelles occupent et pillent Bukavu ; 87 personnes sont tuées et 3700 déplacées. Nkunda se retire à Minova, Mutebutsi au Rwanda face à la pression internationale.

Octobre 2004 : Création du Quartier Général de l'Est de la MONUC.

Février 2005 : Neuf Casques bleus bangladeshi sont tués en Ituri

Janvier – février 2006 : Crise de Rutshuru. Les troupes de Nkunda s'opposent aux forces du gouvernement et aux Mai Mai. Déplacement d'au moins 70000 personnes.

Juillet 2006 : Elections législatives et premier tour des présidentielles. Kabila obtient 45% des voix, Bemba 20%.

Août 2005 : combats à Kinshasa entre les troupes loyales à Bemba et celles loyales à Kabila.

Novembre 2006 : crise de Sake, prise par les troupes de Nkunda qui se prépare à prendre Goma. La MONUC intervient et repousse les rebelles.

6 décembre 2006 : Joseph Kabila est élu Président.

9 novembre 2007 : Accord de Nairobi entre la RDC et le Rwanda

Janvier 2008 : Accords de Paix de Goma visant à mettre un terme aux combats entre 22 groupes armés aux Kivus, prévoyant le brassage au sein des FARDC.

Juillet 2008 : Offensive des FARDC contre le CNDP

Octobre-décembre 2008 : Contre offensive du CNDP au Kivu

4-5 novembre 2008 : Massacres de Kiwanja, lors duquel le CNDP tue 150 civils.

Décembre 2008 : les troupes ougandaises entrent sur le territoire congolais avec l'accord du gouvernement de Kabila pour combattre la LRA. Opération conjointe FARDC-UPDF « Lightning Thunder »

Janvier 2009 : Le Rwanda arrête Nkunda, et les troupes rwandaises entrent sur le territoire congolais pour combattre les milices hutus rwandaises aux côtés de l'armée congolaise dans les Kivus.

Janvier-février 2009 : Opération conjointe des troupes congolaises et rwandaises « Umoja Wetu » contre les FDLR

25 Février 2009 : Retrait des troupes rwandaises des Kivus

2 mars 2009 : Opération conjointe MONUC/FARDC « Kimia II » contre les FDLR.

23 mars 2009 : Accords entre le gouvernement congolais et le CNDP à Goma. Le CNDP désormais dirigé par Bosco Ntaganda est intégré aux FARDC et à la PNC.

Novembre 2009 : la MONUC adopte une politique de conditionnalité quant à l'appui apporté aux FARDC.

29 novembre 2009 : Kabila appelle à l'élaboration d'un plan de désengagement de la MONUC au vu de la stabilisation du pays.

Janvier 2010 : Opération conjointe MONUC/FARDC « Amani Leo » contre les FDLR.

Mai 2010 : La résolution 1925 modifie la composition et le mandat de la Mission, rebaptisée Mission des Nations unies pour la Stabilisation au Congo (MONUSCO).

1^{er} Juillet 2010 : La MONUC devient la MONUSCO.

Juillet-août 2010 : Viols massifs perpétrés dans le Walikale par les Mai Mai Cheka et les FDLR, dits « viols de Luvungi ».

Avril 2012 : le gouvernement congolais communique son intention d'arrêter et de juger Bosco Ntaganda, entraînant la défection de celui-ci et de milliers de soldats FARDC ex-CNDP au Nord Kivu. Le mouvement prend le nom de M23 le 6 mai 2012.

20 novembre 2012 : le M23 marche sur Goma et occupe la ville. Le personnel non-essentiel de la MONUSCO est évacué vers Entebbe. Le groupe rebelle procédera à un retrait de la ville début décembre.

Mars 2013 : La résolution 2098 est adoptée par le Conseil de sécurité, et autorise le déploiement d'une « Brigade d'Intervention » chargée de neutraliser les groupes armés par des opérations offensives ciblées.

Septembre 2013 : Défaite du M23 suite aux actions militaires de la MONUSCO.

2014 : Opérations militaires des FARDC et de la MONUSCO contre les Mai Mai Cheka et les ADF Nalu.

Février 2015 : Suspension des opérations militaires conjointes prévues contre les FDLR par la MONUSCO, demandant le remplacement de deux Généraux soupçonnés de violations de droits de l'homme.

Juillet 2015 : La MONUSCO annonce la reprise de la coopération entre les FARDC et la MONUSCO.

Sources : Séverine Autesserre, *The trouble with the Congo : local violence and the failure of International peacebuilding*, Cambridge, UK : Cambridge University Press, 2010.

Annexe 9 : Liste des bases militaires en République démocratique du Congo en 2012

Province / Secteur	Territoire	Localité	COB/TOB	Bataillon
Nord Kivu / Beni	Beni	BENI HQ	HQ	
		Beni	COB	JORSFOR
		Boikene	COB	NEPBATT
		Eringeti	TOB	NEPBATT
		Mavivi	COB	NEPBATT
		Mutwanga	COB	NEPBATT
	Butembo	Butembo	COB	NEPBATT
	Lubero	Kanyabayonga	COB	INDBATT
		Kirumba	COB	INDBATT
		Lubero	COB	NEPBATT
		Luofu	TOB	INDBATT
	Nord Kivu / Goma	Nyiragongo	Goma HQ	HQ
Himbi/Focolari			COB	INDBATT
Tea Factory			COB	INDBATT
Goma Airport			COB	INDBATT
Munigi			COB	RSABATT
Masisi		Kalembe	TOB	RSABATT
		Kashebere	TOB	INDBATT
		Kitchanga	COB	RSABATT
		Masisi	COB	INDBATT
		Mpati	TOB	RSABATT
		Mushake	COB	RSABATT
		Ngungu	TOB	RSABATT
		Nyabiondo	COB	INDBATT
		Pinga	COB	RSABATT
		Sake	COB	INDBATT
Rutshuru		Ishasha	TOB	INDBATT
		Katale	TOB	INDBATT
		Kiwanja	COB	INDBATT
		Nyamilima	COB	INDBATT
		Nyanzale	COB	INDBATT
		Rugari	COB	INDBATT
	Rwindi	COB	INDBATT	

Province / Secteur	Territoire	Localité	COB/TOB	Bataillon
		Tongo	COB	INDBATT
		Bunyampuli	COB	INDBATT
	Walikale	Kimua	TOB	URUBATT
		Mpofi	TOB	INDBATT
		Ntoto	TOB	INDBATT
		Otobora	TOB	INDBATT
		Walikale	COB	INDBATT
Sud Kivu / Bukavu	Bukavu	Bukavu HQ	HQ	
		Bukavu	COB	PAKBATT
	Kabare	Adikivu	COB	PAKBATT
		Panzi	COB	PAKBATT
	Kalehe	Bunyakiri	COB	PAKBATT
		Hombo	COB	PAKBATT
		Kalehe	COB	PAKBATT
		Minova	COB	PAKBATT
	Mwenga	Mwenga	COB	PAKBATT
	Shabunda	Shabunda	COB	PAKBATT
	Walungu	Kalongo	COB	PAKBATT
		Kamanyola	COB	PAKBATT
		Walungu	COB	PAKBATT
	Kavumu	Kavumu Airport	COB	EGYBATT
	Sud Kivu / Uvira	Uvira	Uvira HQ	HQ
Karmany			TOB	PAKBATT
Sange			COB	PAKBATT
Uvira			COB	PAKBATT
Fizi		Baraka	COB	PAKBATT
		Kilembwe	TOB	EGYBATT
		Lulimba	COB	PAKBATT
		Minembwe	COB	PAKBATT
Province Orientale / Haut Uélé	Dungu	Dungu HQ	HQ	
		Bangadi	TOB	MORBATT
		Dungu Airport	COB	MORBATT
		Duru	COB	MORBATT
		Ngilima	TOB	MORBATT
	Faradje	Faradje	COB	MORBATT
	Niangara	Niangara	TOB	MORBATT
	Rungu	Isiro	TOB	BANBATT
	Kisangani	Kisangani	COB	URUBATT

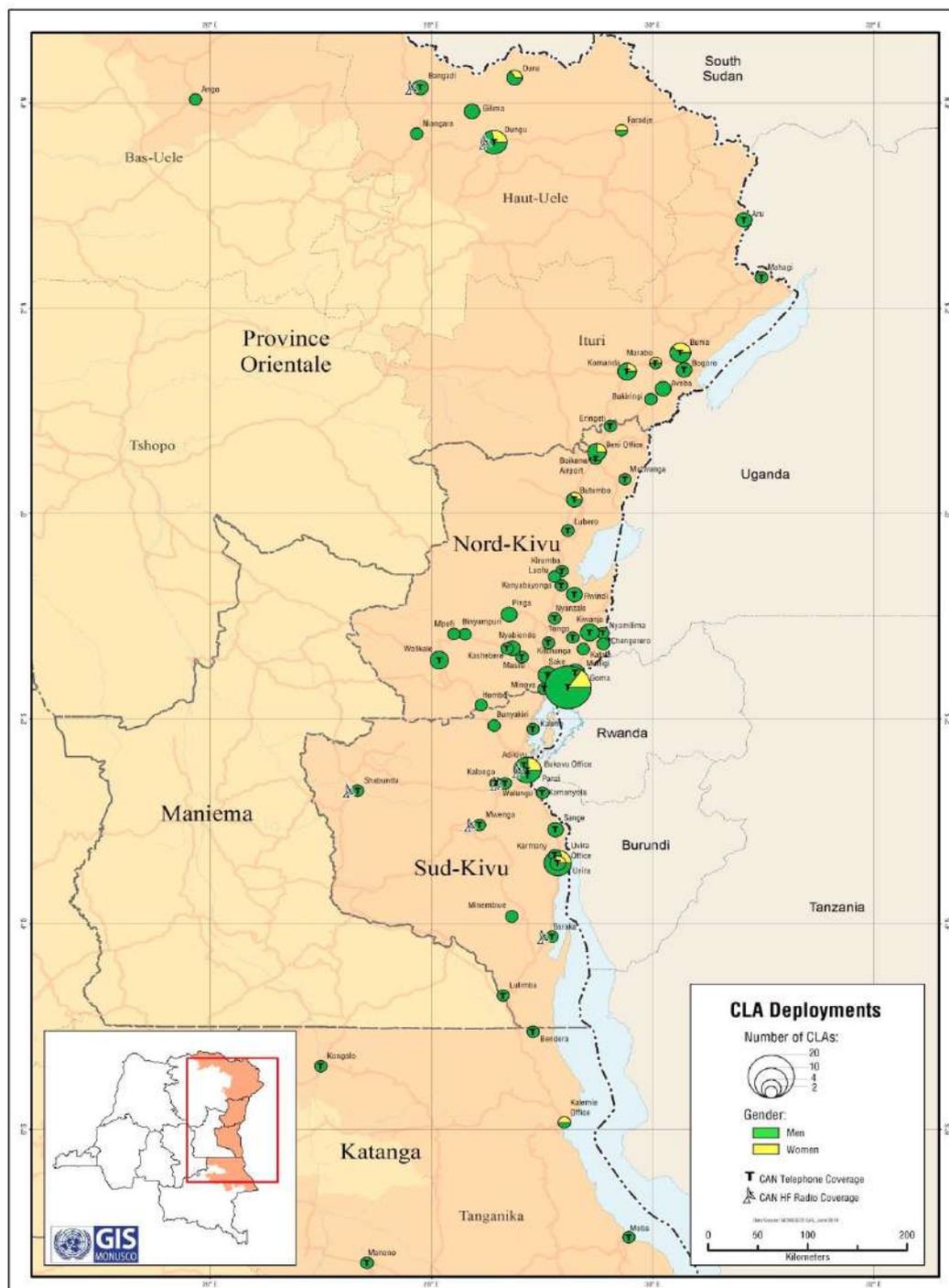
Province / Secteur	Territoire	Localité	COB/TOB	Bataillon
		Ango	TOB	BANBATT
		Bangboke	COB	BANBATT
Province Orientale / Ituri	Irumu	Bunia HQ	HQ	
		Gety	TOB	BANBATT
		Aveba	COB	BANBATT
		Bogoro	COB	BANBATT
		Bukiringi	TOB	BANBATT
		Bunia Ndromo Logbase	COB	BANBATT
		Bunia Airport	COB	BANBATT
		Idohu	COB	BANBATT
		Komanda	COB	BANBATT
		Marabo	COB	BANBATT
	Aru	Aru	COB	BANBATT
Mahagi	Mahagi	COB	BANBATT	
Kasenyi	Kasenyi	COB	BANBATT	
Katanga	Kalemie	Kalemie	HQ	
		Kalemie	COB	BENBATT
		Kongolo	TOB	BENBATT
		Moba	COB	BENBATT
		Manono	COB	BENBATT
	Bendera	Bendera	TOB	BENBATT
	Kamina	Kamina	COB	BENBATT
Lubumbashi	Lubumbashi	TOB	BENBATT	
Equateur	Mbandaka	Gemena HQ	HQ	
		Mbandaka	COB	
		Gemena	COB	EGYBATT
		Dongo	TOB	GHANBATT
		Gbadolite	TOB	EGYBATT

NB : Les bataillons correspondent aux pays suivants :

Inde (INDBATT), Pakistan (PAKBATT), Uruguay (URUBATT), Afrique du Sud (RSABATT), Népal (NEPBATT), Jordanie (JOSFOR), Maroc (MORBATT), Bangladesh (BANBATT), Bénin (BENBATT), Egypte (EGYBATT), Ghana (GHANBATT).

Source : MONUSCO

Annexe 10 : Carte du déploiement des CLA et de la couverture CAN à l'Est du Congo



Source : Section des Affaires civiles de la MONUSCO, GIS, *CLA Best Practice Review 2014*, août 2014.

Annexe 11 : Liste des principaux groupes armés en RDC

A - Les groupes armés étrangers opérant en RD Congo

FDLR : Les Forces démocratiques pour la libération du Rwanda sont formés par des Hutus Rwandais liés au génocide de 1994. Le groupe armé inclut notamment des membres de l'armée d'Habyarimana et des Interhamwe, anciens génocidaires au Rwanda. Après avoir été défaits par les troupes de Paul Kagame après le génocide, ils se sont réfugiés au Congo pour préparer leur retour. Leur idéologie originelle est de renverser le RPF mais peu d'espoir. L'ancien Président Laurent-Désiré Kabila avait soutenu les FDLR après 1998 pour contrer l'influence de Kigali à l'Est du Congo. Joseph Kabila s'est néanmoins allié avec le Rwanda, autorisant leur entrée sur le territoire pour des opérations conjointes contre les FDLR après 2008. De nombreuses opérations ont été menées par la RDC et le Rwanda (*Umoja Wetu*), et la RDC et la MONUC/MONUSCO contre les FDLR (*Kimia II* et *Amani Leo*).

Déployés dans les zones rurales au Nord et Sud Kivu et dans le Maniema, les FDLR sont réputés être assez affaiblis à quelques milliers de combattants, sous l'autorité du Général Sylvestre Mudacumura. Ils sont notamment impliqués dans l'extraction des ressources illégales et les taxations illégales auprès des communautés locales.

En 2014, les FDLR étaient estimés à 1500 combattants, mais de nombreux civils, « personnes à charge » et réfugiés rwandais sont réputés évoluer à leurs côtés. Les FDLR avaient démontré des signes de volonté de désarmer et de se démobiliser en 2014, envoyant 253 combattants dans les camps de transit. L'ultimatum posé par la SADC et la CIRGL au 2 janvier 2015 pour déposer les armes n'a cependant pas été respecté, et les opérations des FARDC contre les FDLR ont repris. La MONUSCO n'a pas participé début 2015 à ces opérations, du fait de la présence de deux généraux soupçonnés de violations de droits de l'homme parmi les exécutants FARDC, en respect de la politique de conditionnalité de l'appui militaire de l'ONU.

LRA : La LRA a été fondée par Joseph Kony, qui avait déjà créé un groupe rebelle en 1987 en Ouganda contre le gouvernement de Museveni, rebaptisé « Armée de Résistance du Seigneur » en 1989 – Prétendant chercher à établir une théocratie chrétienne en Ouganda.

La LRA a opéré au Sud Soudan dans les années 1990 avant que les accords de paix de 2005 au Soudan et le mandat d'arrêt de la CPI contre Kony ne pousse le groupe se baser en RDC, dans le Parc National de la Garamba. Des opérations conjointes ont été conduites par l'Ouganda, le Sud Soudan et le Congo en décembre 2008, et les forces spéciales américaines opèrent également dans la région pour démanteler le groupe, dispersé dans les Uéléés en Ituri, en RCA et au Sud Soudan. La LRA est particulièrement connue pour ses exactions, ses mutilations et le recrutement d'enfants soldats.

ADF-Nalu : Les Forces démocratiques alliées (« Allied Democratic Forces ») et l'armée nationale pour la libération de l'Ouganda (« National Army for the Liberation of Uganda ») sont deux groupes armés d'idéologie islamistes, qui ont fait coalition dans le Grand Nord, et se sont installés au milieu des années 1990 autour de Beni et à la frontière avec l'Ouganda.

Jamil Mukulu a fondé son groupe militant musulman au début des années 1990, recrutant des soldats issus de l'ancien régime d'Idi Amin. Les Nalu sont un autre groupe armé qui aurait recruté des soutiens de l'ancien président Milton Obote.

Les ADF sont devenus particulièrement actifs après 2013, perpétrant de nombreuses attaques contre la MONUSCO. Les FARDC ont notamment mené l'opération Sukola I, avec un soutien minimal de la MONUSCO, conduisant à la mort et la reddition de centaines de combattants, et à la scission des ADF se dispersant entre le Groupe de Mukulu et le Groupe de Baluku. Les ADF sont connus pour leurs violations graves de droits de l'homme, incluant les exécutions sommaires, par crucifixion ou lapidation, les amputations, la réduction en esclavage de civils enlevés, entre autres.

FNL : les Forces de Libération nationales constituent un groupe rebelle burundais de mouvance hutue, formé en 1985. La plupart des FNL ont intégré l'armée nationale du Burundi à la suite de l'Accord de paix de septembre 2006 et des élections de 2010, certains d'entre eux ont repris la rébellion et se sont basés sur les plaines de Ruzizi et la région du Lac Tanganyika, se réfugiant au Sud Kivu pour y créer des bases arrières contre le gouvernement burundais. Les FNL apparaissent alliés aux Mai Mai Yakutumba et aux FDLR au Sud Kivu.

B - Les principaux groupes armés congolais défiant le gouvernement

AFDL : l'Alliance de forces démocratiques pour la libération du Congo, dirigée par Laurent-Désiré Kabila, est une rébellion dirigée contre le gouvernement de Mobutu, et soutenue les Banyamulenge (tutsis congolais) ainsi que par le Rwanda, l'Ouganda et l'Angola. Mobutu est renversé en mai 1997.

RCD : Le Rassemblement Congolais pour la Démocratie est composé d'ex-AFDL, critiquant Laurent-Désiré Kabila de dérive autoritaire, et d'ex-mobutistes. Le groupe armé est soutenu par le Rwanda qui a été évincé des affaires congolaises en 1998 par Kabila. Le RCD parvient à occuper Goma, Bukavu et Kisangani et à contrôler une grande partie du pays.

Une scission a eu lieu, créant le RCD-Goma. Le RCD Goma a ainsi eu 4 dirigeants, le dernier étant Azarias Ruberwa. Il devient en juin 2003 vice président du gouvernement transitionnel, alors qu'Eugène Serafuli, gouverneur du Nord Kivu, gagne en influence au niveau local.

MLC : Parallèlement au RCD, le Mouvement de Libération du Congo dirigé par Jean-Pierre Bemba et soutenu par l'Ouganda s'oppose également au gouvernement de Laurent-Désiré Kabila. Il prend notamment le contrôle du Nord Est du pays.

CNDP : Le Congrès National pour la Défense du Peuple a été fondé en décembre 2006 par Laurent Nkunda (ancien membre du RCD), et s'est dissolu en avril 2012. Cherchant à protéger la minorité tutsie à l'Est du Congo, et s'opposant notamment aux FDLR, le CNDP est réputé être soutenu, équipé et nourri par le Rwanda. Connu pour ses violations de droits de l'homme, le CNDP a été engagé contre les FARDC dans un conflit majeur. Le groupe rebelle a notamment menacé d'envahir Goma en novembre 2008.

Dans le cadre d'une coopération entre le Rwanda et le Congo à partir de janvier 2009, son chef Laurent Nkunda a été arrêté en 2009 et remplacé par le Rwanda par Bosco Ntaganda, qui a engagé le groupe dans le processus de paix et d'intégration et signé les accords de paix. En mars 2009, le CNDP a ainsi rejoint les FARDC, au sein desquels ils sont réputés avoir conservé leur chaîne de commandement et leurs intérêts. Le groupe contrôlait notamment le territoire du Masisi et était impliqué dans de nombreuses activités, des mines aux extorsions, de 2009 à 2012. Le 4 avril 2012, plusieurs centaines de FARDC, parmi lesquels une majorité d'anciens CNDP, se mutinent et forment le M23, accusant le gouvernement de ne pas respecter les accords de mars 2009.

M23 : Au printemps 2012, une partie des FARDC font défection, et créent un nouveau groupe armé, le M23. Initialement, le groupe est réputé se désolidariser de l'armée nationale du fait de la nouvelle position de Joseph Kabila, qui a annoncé en grande pompe être prêt à arrêter et juger Bosco Ntaganda, faisant l'objet d'un mandat d'arrêt de la Cour Pénale Internationale pour crimes de guerre – après l'avoir pourtant intégré dans les plus hautes sphères de commandement des FARDC et lui avoir confié notamment la charge de l'opération Amani Leo.

Souffrant d'un manque de légitimité en se posant comme le groupe soutenant Bosco, les miliciens se démarquent de celui-ci et mettent en avant leur objectif de mieux faire appliquer les Accords de 23 mars 2009 (d'où leur nom M23), et de s'opposer au gouvernement de Kabila accusé de non respect des accords et d'exactions. Commandé par Sultani Makenga, le M23 adopte une ligne de communication cherchant à crédibiliser leur cause et à se poser comme prêt à travailler avec la communauté internationale et à contribuer à la protection des civils.

Le M23 contrôle à partir de 2012 la majeure partie du Rutshuru, et occupe Goma en novembre 2012. Les négociations de Kampala s'enlisent cependant, et en 2013, la MONUSCO forte d'un nouveau mandat robuste appuie les FARDC pour défaire le M23, qui est effectivement battu en septembre.

C - Les groupes Mai Mai et milices d'auto-défense

Les groupes Mai Mai : les groupes Mai Mai sont des milices d'autodéfense, formées de façon ad hoc par des leaders locaux armant les jeunes hommes de leurs villages, souvent selon des lignes ethniques. Ses combattants sont réputés s'enduire d'eau et procéder à des

rites magiques pour se protéger des balles. Certains groupes Mai Mai et milices communautaires ont été soutenues par Laurent-Désiré Kabila pour répondre aux rébellions du RCD et du MLC. La plupart des groupes Mai mai sont connues par le nom de leur chef, comme les Mai Mai Cheka, ou les Mai Mai Yakutumba.

Mai Mai Kifuafua : Dans le sud du Masisi et le Walikale au Nord Kivu, les Mai Mai Kifuafua sont composés en majorité de Hunde et de Tembo. Ils ont été partiellement intégrés aux FARDC. Créés dans les années 1990 pour s'opposer aux FDLR et groupes rwandophones, ils clamaient en effet avoir soutenu les FARDC dans leurs opérations contre la milice pro-hutu.

Mai Mai Yakutumba : De majorité Bembé, les Mai Mai Yakutumba sont dirigés par le Général William Amuri, dit Yakutumba, et opèrent notamment au Sud Kivu, au Nord du Katanga et dans la région du Lac Tanganyika. Leur idéologie est portée sur un discours anti-Tutsi. Ils ont des relations avec les FDLR et les FNL.

Mai Mai Cheka : Dirigé par Cheka, ce groupe armé aussi appelé NDC (Nduma Défense du Congo) est composé en majorité de Nyanga, et dit protéger la communauté Nyanga. Il contrôle une partie du Walikale dans le Nord Kivu. Bénéficiant des taxations illégales auprès des populations, ses membres profitent également de l'industrie minière et de l'exploitation illégale des ressources, notamment dans la mine de Bisiye. Un temps allié avec le M23 Les violations de droits de l'homme commises par Cheka sont quotidiennement rapportées, et le groupe est notamment responsable des viols massifs de Luvungi dans le Walikale en 2010, après lesquels Cheka livra Mayele aux autorités.

APCLS : Dirigée par Janvier Buingo, l'Alliance des Patriotes pour un Congo Libre et Souverain, est localisée à l'Ouest du Masisi, et en partie dans le Walikale. Le groupe dit protéger la communauté Hunde, en particulier contre les ex-CNDP, les Tutsis, et les Rwandophones. Ils sont notamment basés à Nyabiondo au Nord Kivu. Des combats réguliers ont lieu entre les APCLD et les Mai Mai Cheka pour le contrôle de Pinga, dans le Walikale.

Raïa Mutomboki : les Raïa Mutomboki (« peuple en colère ») sont constitués de petits groupes d'auto-défense, qui se sont d'abord développés en 2005 au Sud Kivu dans le territoire de Shabunda, puis au Nord Kivu. Leur idéologie est fondée sur la défense de leur communauté contre les FDLR harcelant la population. Au Nord Kivu, ils ont notamment été soutenus par la communauté Tembo. Responsables de nombreuses exactions contre les populations rwandophones, entre autres,

Nyatura : Créés en 2010, les Mai Mai Nyatura sont une milice hutue clamant protéger les intérêts hutus contre les ex-CNDP. Collaborant avec les FDLR et les FARDC contre le M23, certains Nyatura ont été intégrés au sein des FARDC en 2012. Ils se sont également opposés aux Raïa Mutomboki au Nord Kivu en 2012-2013.

Namie Di Razza, « La protection des civils par les opérations de maintien de la paix de l'ONU », Thèse IEP de Paris, 2015

M26 : Le M26, créé le 26 octobre 2012, est composé d'anciens Nyatura refusant l'intégration au sein des FARDC, et opère autour de Mpati, dans le Masisi.

FRPI : Les Forces de Résistance Patriotique en Ituri sont composées du groupe ethnique Ngiti. Allié au FNI (Front pour l'intégration nationale), le groupe cherchait à s'opposer à l'UPC, et a soutenu les troupes ougandaises dans les manœuvres visant à repousser l'UPC de Bunia en mars 2003. Son ancien commandant Germain Katanga est en procès devant la CPI pour crimes de guerre et crimes contre l'humanité. Le chef FRPI « Cobra » Matata avait exprimé sa volonté d'intégrer les FARDC, avant de désertir et de rejoindre sa milice.

UPC : L'Union des Patriotes Congolais a été fondée par Thomas Lubanga en 2001, suite à une scission avec le RCD-ML (Rassemblement congolais pour la démocratie – Mouvement de libération, pro-ougandais) et a opéré en Ituri. Composé en majorité du groupe ethnique des Hema, et cherchant à protéger ces derniers, le groupe rebelle a été soutenu par l'Ouganda puis le Rwanda. Des tensions avec l'Ouganda sont apparues à la fin 2002, conduisant à une scission en janvier 2003 lors de laquelle l'UPC s'est alliée avec le RCD-Goma soutenu par le Rwanda. L'UPC parvient à prendre la ville de Bunia en 2002, avant d'être défait par l'armée ougandaise en mars 2003. L'UPC a refusé de signer l'Accord de cessez-le-feu de l'Ituri en mai 2003. Le groupe est notamment responsable du meurtre de 9 peacekeepers Bangladeshi en Ituri.

Thomas Lubanga a été arrêté en mars 2005 et transféré à la Cour Pénale Internationale pour crimes de guerre entre 2002 et 2005, période à laquelle Bosco Ntaganda dirigeait les opérations militaires de l'UPC, se rendant responsable de massacres ethniques, de torture, de viols et de recrutements d'enfants. Bosco Ntaganda a ensuite fait partie du CNDP, et de nombreux crimes de guerre ont été commis au Nord Kivu sous son commandement, avant qu'il ne soit intégré et reconnu Général au sein des FARDC. Commandant adjoint d'opérations militaires au Nord Kivu, Bosco Ntaganda n'a été inquiété qu'à partir de 2012 par le gouvernement congolais, et s'est rendu en 2013 à l'Ambassade américaine à Kigali. Son procès est en cours à la CPI.

PARECO : la Coalition de la Résistance Patriotique Congolaise a été créée en 2007, et opérait dans le Masisi et le Lubero. Intégrés parmi les FARDC de 2008 à 2010, à l'exception de l'APCLS dirigée par Janvier Buingo Karairi.

UPCP/FPC : l'Union des Patriotes Congolais pour la Paix a été créée en 2012 comme coalition entre certains groupes Mai Mai et des mutins FARDC suivant le Général Lafontaine. Composés de soldats à majorité Nande et actifs dans le Lubero au Nord Kivu, le groupe s'oppose au gouvernement, et aurait soutenu la défection d'anciens CNDP des FARDC.

Sources :

Nations unies, « Rapport final du Groupe d'expert sur la République démocratique du Congo », S/2015/19, 12 janvier 2015, 162 p.

IRIN, « DRC: Who's who among armed groups in the east », 15 juin 2010, disponible sur : <http://www.irinnews.org/report/89494/drc-who-s-who-among-armed-groups-in-the-east> consulté le 14 août 2015

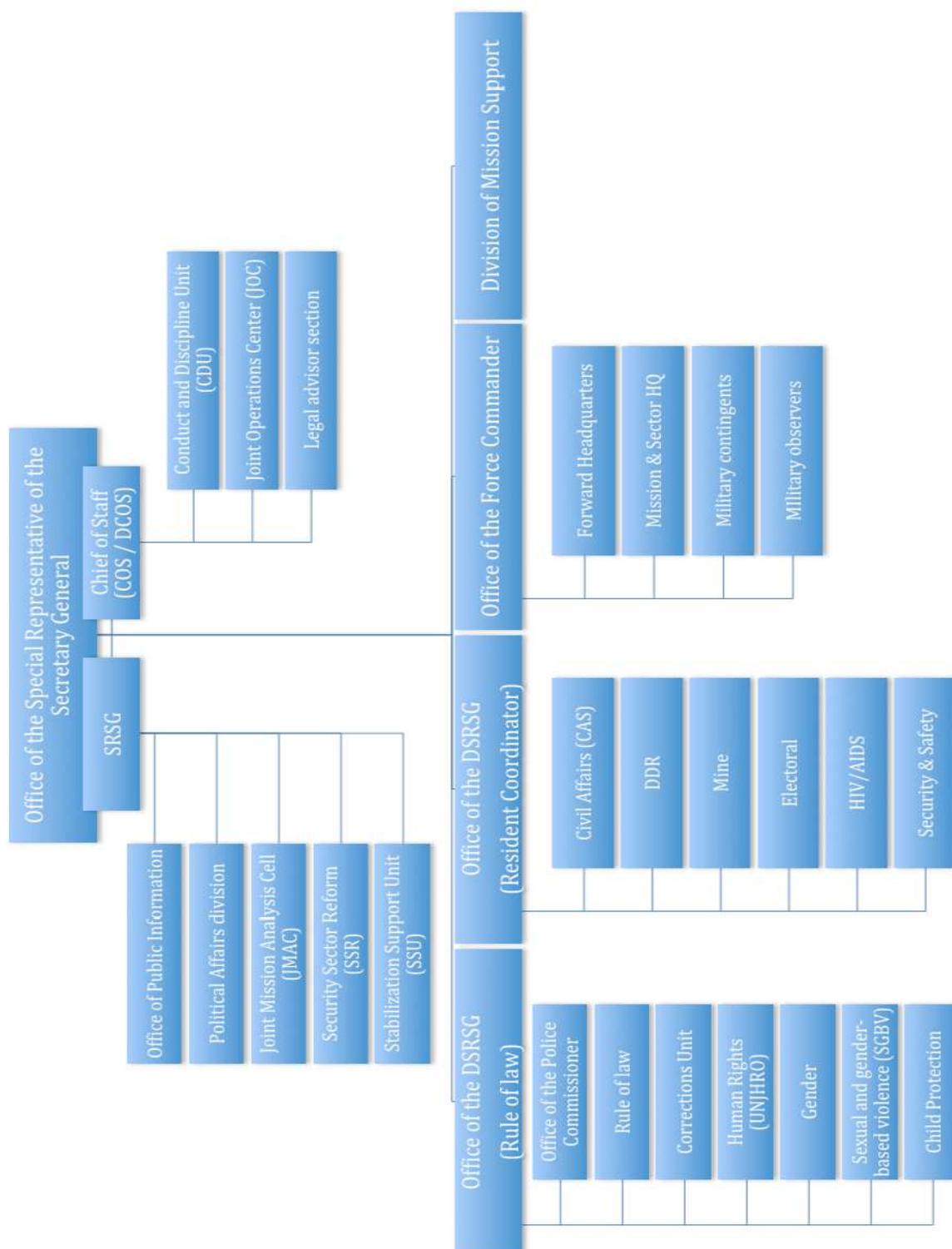
Reliefweb, « Briefing : armed groups in Eastern DRC », Kampala : IRIN, 31 octobre 2013, disponible sur : <http://reliefweb.int/report/democratic-republic-congo/briefing-armed-groups-eastern-drc>

Jason Stearns, « List of armed groups in the Kivus », Congo Siasa, 9 juin 2010, disponible sur :

<http://congosiasa.blogspot.fr/2010/06/list-of-armed-groups-in-kivus.html> [consulté le 14 août 2015]

Raise hope for Congo, « Armed groups », An enough campaign, Washington D.C. : Enough Project, 2015, disponible sur : <http://www.raisehopeforcongo.org/content/armed-groups>

Annexe 12 : Organigramme indicatif de la MONUSCO

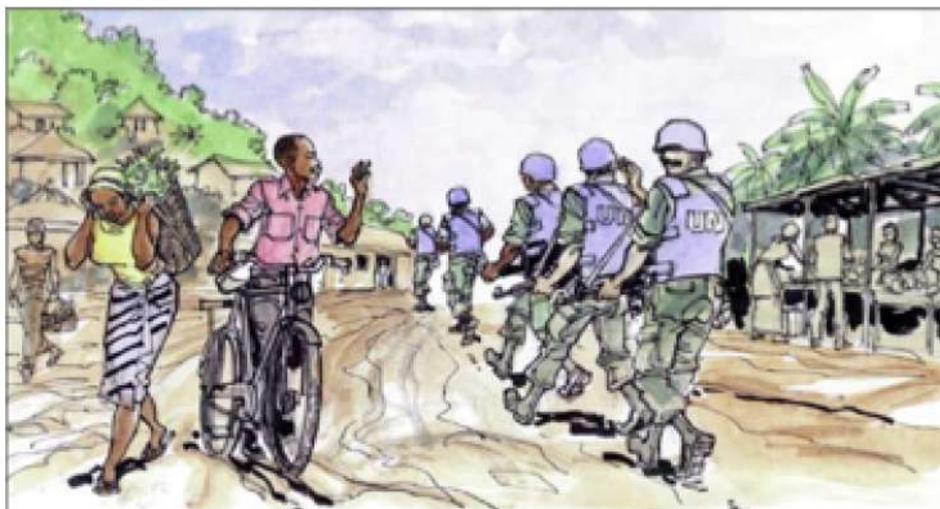


Source : Julie Reynaert, MONUC/MONUSCO and Civilian Protection in the Kivus, IPIS.

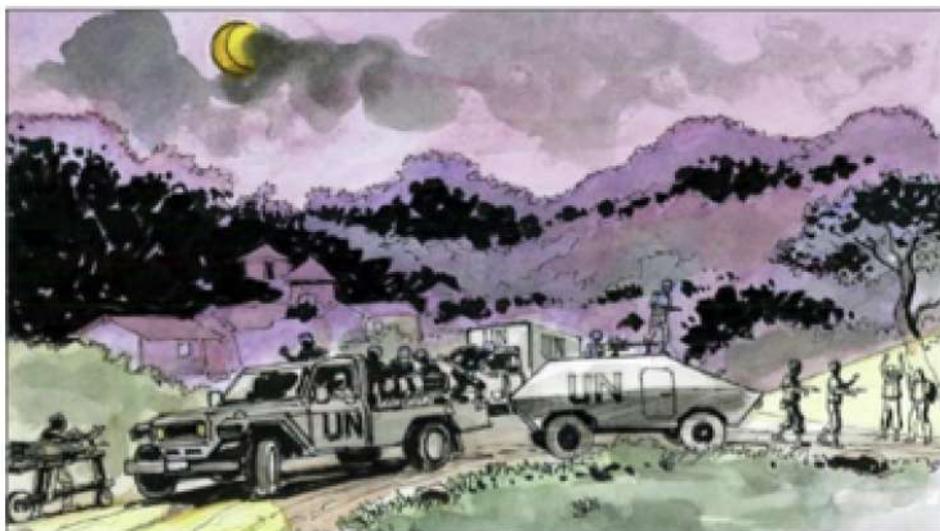
Namie Di Razza, « La protection des civils par les opérations de maintien de la paix de l'ONU », Thèse IEP de Paris, 2015

Annexe 13 : « La MONUSCO vous protège » : extraits de la brochure à destination des populations

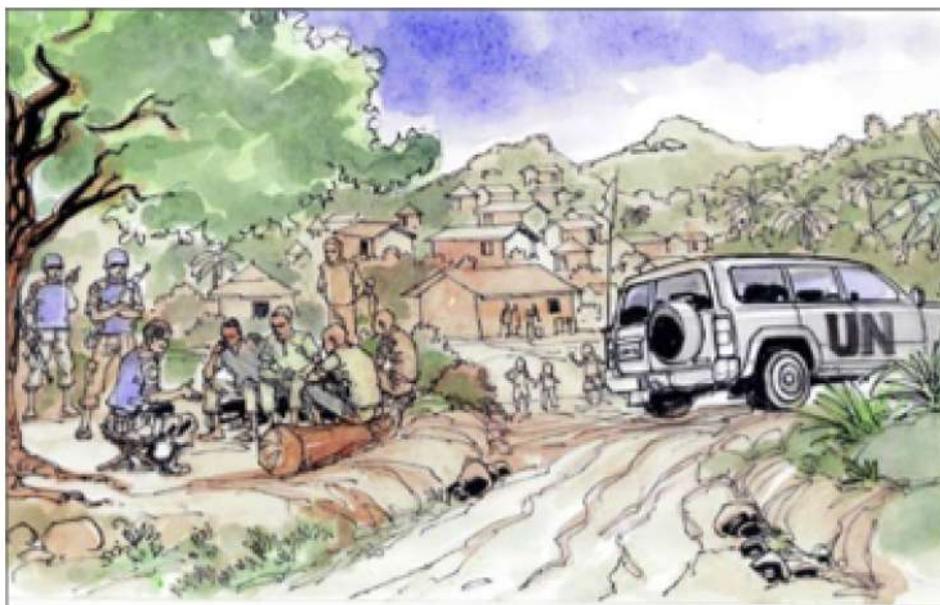
« Les Casques bleus effectuent les opérations suivantes pour protéger les populations :
Des patrouilles pendant les jours de marché; »



« Des patrouilles nocturnes pour rechercher des groupes armés qui pourraient attaquer; »



« Travailler et rencontrer les populations locales pour connaître leurs besoins, entendre leurs préoccupations, et convenir de mécanismes de protection; »



« Collaborer avec les unités de police et des forces armées pour sécuriser les sites des déplacés; »



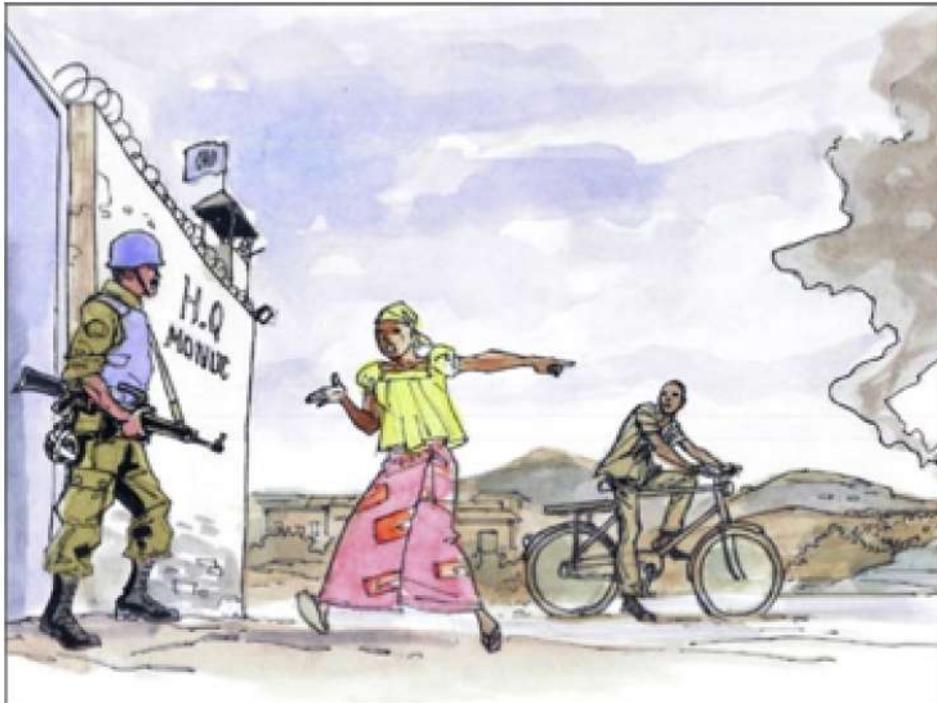
« Quand contacter la MONUSCO ?

Vous devez informer le point focal de votre communauté si vous pensez que le danger est proche, si vous vous sentez menacé, ou si vous remarquez des activités inhabituelles.

Contactez votre point focal si vous voulez signaler un incident qui s'est produit.

Si vous avez été agressé ou lorsqu'il y a une situation d'urgence, faites-le nous savoir.

Ne vous mettez pas en danger et ne parlez qu'à une personne en qui vous avez confiance. »



Source : MONUSCO, *La protection des civils en faveur des populations*, brochure d'information.

Annexe 14 : La protection des civils par la MONUSCO en images

A - L'interaction entre la MONUSCO et la population civile

1) La population cherchant refuge auprès de la Mission des Nations unies



Après des combats entre APCLS et FARDC, les habitants de Kitchanga s'installent autour de la base des Nations unies, et installent un camp de déplacés sur les flancs de la colline surplombée par le COB (mars 2013). ©Sylvain Liechti/MONUSCO

2) Les émeutes populaires contre les Nations unies en réaction au défaut de protection



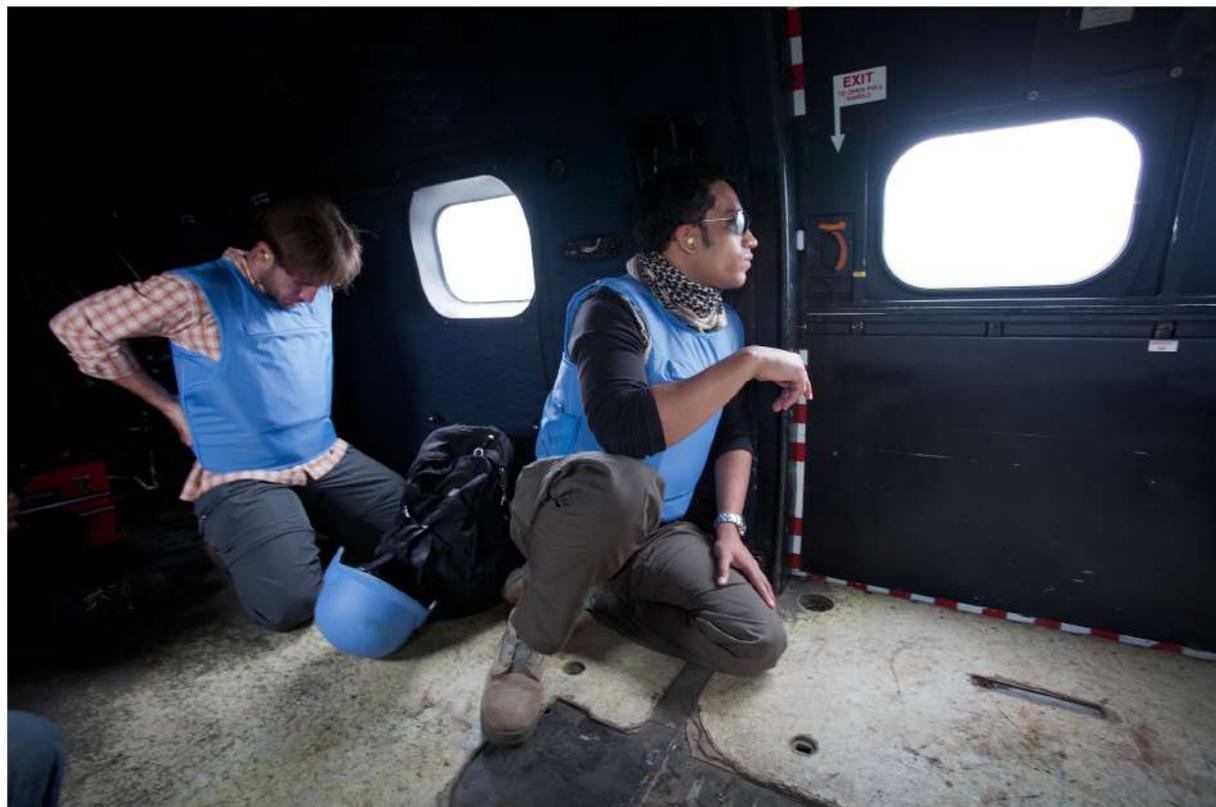
Des manifestants jettent des pierres contre les véhicules de la MONUSCO à Bunia, lors des émeutes populaires qui ont éclaté à la suite de la prise de Goma par le M23. 20 novembre 2012. ©Sylvain Liechti/MONUSCO

3) La liaison communautaire



Des Assistants de liaison communautaire de la MONUSCO interagissent avec la population locale pour évaluer les besoins de protection à Kalemie. ©Sylvain Liechti/MONUSCO

4) La composante civile et son travail de protection



Une équipe composée de deux officiers de droits de l'homme de UNJHRO s'apprête à être déployée par hélicoptère dans le Masisi, afin d'y conduire des investigations sur des allégations de crimes de guerre commis dans la zone. ©Sylvain Liechti/MONUSCO

B - L'action de la MONUSCO : de la présence dissuasive aux opérations offensives

1) La présence dissuasive et la coexistence avec les groupes armés



Dans certaines localités, la MONUSCO a coexisté avec les groupes armés contrôlant la zone. Ici, un membre des Mai Mai Cheka à Pinga, en présence d'un véhicule de l'ONU. Novembre 2013 ©Sylvain Liechti/MONUSCO

2) La neutralisation des groupes armés



En 2013, la MONUSCO a affirmé qu'elle ne tolérerait plus les groupes armés qu'elle appela à se rendre avant de les neutraliser par la force. Ici, des Casques bleus désarment un combattant d'un groupe armé à Otobora dans le cadre du programme de démobilisation. 23 janvier 2014 ©Sylvain Liechti/MONUSCO

3) La sécurisation des villages face aux groupes armés



Un Casque bleu uruguayen patrouille autour du TOB de Kimua pour la protection des civils, après des affrontements entre FDC et FDLR cherchant à contrôler le village. Décembre 2011
©Sylvain Liechti/MONUSCO



Après le départ des groupes armés de la ville de Pinga, les Casques bleus assurent la protection des civils jusqu'au déploiement de l'armée congolaise dans la zone. 2013 ©Sylvain Liechti/MONUSCO



Des Casques bleus uruguayens sécurisent la ville de Pinga après le départ de la milice de Cheka en décembre 2013. ©Sylvain Liechti/MONUSCO

Namie Di Razza, « La protection des civils par les opérations de maintien de la paix de l'ONU », Thèse IEP de Paris, 2015

4) La Brigade d'intervention et la stratégie offensive



Les Casques bleus de la Brigade d'intervention chargés de neutraliser les groupes armés par des opérations offensives. 17 juillet 2013, ©Sylvain Liechti/MONUSCO



Un Casque bleu sud-africain de la Brigade d'intervention en entraînement avant les opérations offensives. Sake, 17 juillet 2013. ©Sylvain Liechti/MONUSCO

Namie Di Razza, « La protection des civils par les opérations de maintien de la paix de l'ONU », Thèse IEP de Paris, 2015