

L'applicabilité du droit international humanitaire aux actes de violence perpétrés par des individus armés non identifiés dans le Sahel : le cas du Burkina Faso

Sanwé Médard Kienou

Sanwé Médard Kienou est professeur agrégé de droit public à l'Université Nazi Boni, à Bobo-Dioulasso, au Burkina Faso.

Email: sanwekienou@gmail.com

Texte original en français

Résumé

Le Burkina Faso a subi des attaques le plus souvent perpétrées par des individus armés non identifiés. Ces attaques ont été commises dans une région qui est sous l'emprise de groupes terroristes et de groupes criminels. L'instabilité n'est pas due à un conflit armé antérieur, mais à une dégradation continue de la situation due à des attaques non revendiquées. La question est donc de savoir si le droit international humanitaire (DIH) peut s'appliquer à une situation où les auteurs de violences ne sont pas identifiés. Cela nécessite d'examiner les conditions d'applicabilité du DIH dans les conflits armés non internationaux pour apprécier leur pertinence lorsque les auteurs des violences commises ne sont pas identifiés.

Mots clés : non identification, applicabilité, droit international humanitaire, conflits armés non internationaux, Sahel, violences, individus armés.



Introduction

Selon un rapport de l'ONG *Armed Conflict Location and Event Dataset* (ACLED), près de 12 % des violences provenant des groupes armés, sont perpétrées par des groupes armés non identifiés¹. Cela confirme que les violences perpétrées par des hommes ou des groupes armés non identifiés se multiplient dans le monde. En Afrique, ce problème concerne majoritairement la Centrafrique, la Somalie et le Sahel. Les articles de presse font régulièrement état d'attaques conduites par des hommes armés non identifiés au Burkina Faso². Hors d'Afrique, en Syrie, beaucoup d'attaques sont également menées par des groupes armés non identifiés. Le groupe Lafarge a ainsi reconnu avoir versé indirectement de l'argent à des groupes armés non identifiés afin de maintenir le fonctionnement de sa cimenterie dans une zone globalement contrôlée par l'État islamique³.

Dès lors, se pose la question de la définition du « groupe armé non identifié » et des « individus armés non identifiés ». Dans le cadre de cette étude, ces expressions renvoient d'abord aux groupes et aux individus dont les attaques contre les forces gouvernementales, les civils ou d'autres groupes armés, sont rarement revendiquées. L'absence de revendication rend difficile l'attribution de ces attaques à un groupe déterminé. Celles-ci sont en effet généralement menées dans des zones caractérisées par une conflictualité et une instabilité consécutives à l'impossibilité pour l'État d'y exercer son autorité. Plusieurs porteurs d'armes, qui n'ont pas nécessairement les mêmes objectifs et qui s'allient souvent par opportunisme, y pullulent. Ainsi, même si ces zones sont sous l'influence d'un ou de plusieurs groupes armés connus, ces attaques ne sont pas, dans leur grande majorité, revendiquées par ceux-ci. Selon un rapport de l'Institut d'études de sécurité (ISS), « au Burkina, où de nombreuses attaques n'ont pas été revendiquées, l'expression « hommes armés non identifiés (HANI) » est [également] utilisée⁴ ».

- 1 ACLED, *Unidentified Armed Groups*, juillet 2012, p. 12, disponible sur : https://www.acleddata.com/wp-content/uploads/2012/07/ACLED_Unidentified-Armed-Groups-Working-Paper_July-2012.pdf (toutes les références internet ont été vérifiées en juin 2022).
- 2 Nadia Chahed, « Burkina Faso : plus de 2000 personnes ont fui leurs villages après une série d'attaques dans le Sahel », *Agence Anadolu*, 30 avril 2021, disponible sur : <https://www.aa.com.tr/fr/afrique/burkina-faso-plus-de-2-mille-personnes-ont-fui-leurs-villages-apr%C3%A8s-une-s%C3%A9rie-d-attaque-dans-le-sahel/2225741>. Selon cet article, « [a]u total 2224 personnes dont 438 femmes et 1308 enfants ont fui les villages de Koumbri, Yatakou et Sikiré dans la commune de Seytenga (région du Sahel dans le Nord du Burkina Faso) après des attaques perpétrées par des individus armés non identifiés, ayant fait lundi, 18 morts, a rapporté jeudi soir, la direction régionale du ministère chargé de l'Action humanitaire ». Dans un communiqué administratif du 7 août 2020, le gouverneur de la région de l'Est au Burkina Faso annonçait : « ce jour vendredi 7 août 2020, vers 12 heures, des individus armés non identifiés ont fait irruption dans le marché de bétail de Namoungou, village de la commune de Fada N'Gourma et se sont attaqués aux populations. » Communiqué administratif, n° 2020-024/MATDC/REST/GVRT-FGRM/CAB du 7 août 2020.
- 3 Franceinfo, « Syrie : le groupe Lafarge reconnaît avoir indirectement financé des groupes armés », *Franceinfo*, 02/03/2017, disponible sur : https://www.francetvinfo.fr/economie/emploi/metiers/droit-et-justice/syrie-le-groupe-lafarge-reconnait-avoir-indirectement-finance-des-groupes-armes_2078359.html.
- 4 W. Assanvo, B. Dakono, L-A Thérroux-Bénoni et Ibrahim Maïga, « Extrémisme violent, criminalité organisée et conflits locaux dans le Liptako-Gourma », ISS-Institut d'études de sécurité, *Rapport sur l'Afrique de l'Ouest* 26, 10 décembre 2019, p. 3, disponible sur : <https://issafrica.org/fr/recherches/>

Un groupe armé peut refuser de s'identifier pour des raisons stratégiques : mener des activités de terrorisme ou user de l'anonymat pour ne pas avoir à assumer la responsabilité des exactions⁵. Cependant, il arrive que les auteurs d'attaques ne soient jamais identifiés, parce qu'aucun groupe armé ne peut affirmer avec certitude son lien d'appartenance avec les auteurs de ces attaques, en raison de la multiplication des porteurs d'armes et de la situation d'insécurité généralisée.

Les rapports de Crisis Group font état de trois groupes opérant sur le territoire burkinabè. D'abord, *Ansarul Islam*, créé par Malam Ibrahim Dicko, prêcheur radicalisé de la province du Soum dans le Nord du pays⁶. Ce groupe a des racines essentiellement nationales même si Hamadou Kouffa, fondateur du groupe armé le Front de Libération du Macina, dans le centre du Mali, en est le mentor⁷. *Ansarul Islam* semble couvrir une zone d'influence s'étendant à une partie des provinces du Soum, du Bam et du Sanmatenga, correspondant au Nord-Est et au Centre-Nord du Burkina Faso⁸. L'État islamique dans le Grand Sahara (EIGS), encore appelé État Islamique en Afrique de l'Ouest (EIAO) est le second groupe qui est considéré comme agissant sur le territoire burkinabè. Il est actif dans le nord et dans l'est du territoire burkinabè⁹. Le troisième groupe est le Groupe de soutien à l'islam et aux musulmans (GSIM), actif apparemment dans le nord du pays, ainsi qu'à l'ouest et à l'est¹⁰. *Ansarul Islam* aurait fait allégeance à ce groupe qui compterait par ailleurs un contingent de burkinabès¹¹. Ainsi, au Burkina Faso, les provinces des régions du Nord et de l'Est du territoire, du Centre-Nord, ainsi que de la Boucle du Mouhoun sont celles qui sont les plus affectées par la dégradation de la situation sécuritaire.

Au Burkina Faso, entre 2016 et 2020, seules neuf attaques ont été revendiquées par des groupes armés : quatre par l'État islamique, deux par le GSIM, un par *Ansarul Islam* et deux revendiqués conjointement par l'État islamique et par le GSIM¹². Ce chiffre est insignifiant quand on sait que selon l'Observatoire pour la Démocratie et les droits de l'homme, 580 attaques au moins se sont produites entre le 4 avril 2015 et le 31 mai 2020¹³. La conclusion qui s'impose est que la presque totalité des attaques au Burkina Faso ne sont revendiquées par aucun groupe. Cette absence de revendication est problématique au regard de la multiplicité des acteurs

rapport-sur-lafrique-de-louest/extremisme-violent-criminalite-organisee-et-conflits-locaux-dans-le-liptako-gourma.

5 ACLED, *op. cit.* note 1, pp. 1-2.

6 Crisis Group, « Nord du Burkina Faso : ce que cache le Jihad », *Rapport Afrique n° 254*, 12 octobre 2017, pp. 3-4, disponible sur : <https://www.crisisgroup.org/fr/africa/west-africa/burkina-faso/254-social-roots-jihadist-violence-burkina-faso-north>.

7 *Idem*, p. 9.

8 *Idem*, pp. 10-12.

9 Crisis Group, « Burkina Faso : sortir de la spirale des violences », *Rapport Afrique n° 287*, 24 février 2020, p. 12, disponible sur : <https://d2071andvip0wj.cloudfront.net/287-burkina-faso-sortir-de-la-spirale-des-violences.pdf>.

10 *Ibid.*

11 *Ibid.*, p. 11.

12 Ministère de l'Économie, des Finances et du Développement, coopération pour le développement, *Défis sécuritaires et coopération au développement au Burkina Faso*, Rapport 2019, juin 2020, p. 68.

13 Observatoire pour la Démocratie et les Droits de l'homme (ODDH), *Burkina Faso, Risque d'un nouveau Rwanda ? Bilan de la Violence au Burkina Faso 4 avril 2015 – 31 mai 2020*, Ouagadougou, 22 juin 2020, p. 24.

intervenant dans les zones concernées par la dégradation de la situation sécuritaire : les bandits de grands chemins, la criminalité organisée liée au trafic de cigarettes, au braconnage, à l'orpaillage, les narcotrafiquants, les groupes armés terroristes dont ce sont les zones d'influence, les milices d'autodéfense¹⁴. Dans un tel contexte, l'absence de revendication rend difficile l'identification d'un groupe armé impliqué dans un conflit armé au sens du droit international humanitaire (DIH¹⁵).

D'un point de vue temporel, la situation burkinabè est particulièrement évolutive et volatile ; la présente analyse prend ainsi en compte de la situation à partir de 2015 jusqu'à mars 2022. L'intérêt de cette étude est de se pencher sur l'applicabilité du DIH dans un contexte de délitement progressif de l'État marqué par une dégradation continue de la situation sécuritaire. À l'inverse du Mali où un conflit armé existait déjà avant la multiplication des actes terroristes, ne permet pas de douter de l'applicabilité du DIH, la situation au Burkina Faso se caractérise par des actes de violence qui ne s'inscrivent pas dans un conflit armé déjà existant. Dans la mesure où ces actes de violence étaient vus, initialement, comme un problème de sécurité, il était compréhensible qu'ils ne soient pas revendiqués par leurs auteurs. Toutefois, leur recrudescence pose la question de la réunion des conditions d'applicabilité du DIH et, subséquemment, de la difficulté d'établir avec précision, la date à partir de laquelle le DIH commence à s'appliquer. Le fait que la majorité des attaques ne soient pas revendiquées, rend encore plus difficile l'application du DIH. Le plus souvent, on dit des individus qui mènent ces attaques, qu'ils sont « non identifiés ». Comme leurs actions interviennent dans un contexte de dégradation sécuritaire, des doutes apparaissent, par exemple, quant à leur degré d'organisation. Le problème qui se pose est donc le suivant : l'absence d'identification d'un groupe armé peut-elle constituer un obstacle à l'application du DIH dans les situations de dégradation de la situation sécuritaire ?

Il convient à ce stade d'écarter l'hypothèse où le groupe armé non identifié est soutenu par un État tiers. Dans ce cas en effet, s'il était établi qu'un État tiers exerce un contrôle global sur le groupe armé non identifié, il s'agirait d'une internationalisation du conflit armé non international (CANI). L'hypothèse qui nous intéresse est celle où des individus, éventuellement constitués en groupe, conduisent leurs actions sans le soutien d'un État tiers. Peut-on, dans cette hypothèse, affirmer qu'un conflit armé non international existe, même si le groupe armé n'a pas été identifié ?

Dans la suite de cette analyse, nous allons tenter de démontrer que l'absence d'identification du groupe armé rend difficile la détermination de l'existence d'un conflit armé. En effet, en l'absence d'identification du groupe, il est difficile de déterminer si les deux critères permettant de qualifier une situation de CANI sont satisfaits : le degré d'organisation du groupe (I) et le niveau d'intensité de la violence (II).

14 W. Assanvo *et al.*, *op.cit.* note 4, pp. 9-20.

15 Il convient de noter que la revendication d'attaques ne constitue pas le seul moyen d'identification d'une partie au conflit, notamment lorsqu'il s'agit de groupes armés. Parmi les autres moyens, nous pouvons mentionner : le dialogue confidentiel avec les parties, la collecte de renseignements par les forces militaires et de sécurité, le témoignage de personnes témoins ou victimes d'exactions, les poursuites judiciaires, les sources de presse, les travaux académiques, etc.

I. L'incidence de l'absence d'identification dans l'évaluation du caractère organisé du groupe armé

L'article 3 commun aux Conventions de Genève et le Protocole additionnel II ne précisent pas les critères permettant d'établir le caractère « organisé » d'un groupe armé. C'est essentiellement à la jurisprudence et à la doctrine qu'est revenue cette tâche. Selon la jurisprudence du Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie (TPIY), un groupe armé peut être considéré comme « organisé » s'il remplit certaines conditions : l'existence d'une structure de commandement, la capacité à conduire des opérations militaires coordonnées, la preuve d'un certain niveau logistique, la capacité du groupe à respecter et à faire respecter le DIH, sa capacité à parler d'une seule voix et à développer des stratégies militaires et des tactiques unifiées¹⁶. De ces éléments, Zakaria Dabone a fait ressortir trois idées fortes s'agissant de l'existence d'un groupe armé : « on s'aperçoit que trois idées transparaissent et l'on ne peut pas dire que si un groupe ne parvient pas à satisfaire l'une d'elles, il mériterait encore la dénomination de partie à un conflit armé. Ces trois idées sont celles de la cohésion, d'une certaine puissance et d'une opérationnalité¹⁷ ». Alors que la « cohésion » renvoie à la structure de commandement, à la discipline, à la stratégie militaire unique, et au fait de parler d'une voix, la « puissance » fait référence à la capacité de recrutement, à l'existence d'un quartier général ou d'un contrôle territorial ainsi qu'à la possession d'armes ou de matériel militaire¹⁸. L'« opérationnalité » vise les instructions militaires, l'usage de tactiques militaires ou le lancement et la réalisation d'opérations militaires¹⁹.

Dans la situation qui règne actuellement au Burkina Faso, il apparaît difficile d'appliquer le critère d'« organisation » (A). Il s'ensuit que l'absence d'une structure de commandement identifiée rend l'application du DIH difficile (B).

A. La difficile application du critère d'« organisation » à la situation au Burkina Faso

La difficulté d'appliquer le critère d'« organisation » à la situation au Burkina Faso découle du fait que certains éléments indiquent une certaine organisation des groupes armés non identifiés (1) tandis que d'autres éléments suggèrent l'inverse (2).

1. Les éléments indiquant une certaine « organisation » des groupes armés non identifiés

Il apparaît qu'au Burkina Faso, les opérations menées contre les forces de défense et de sécurité sont très souvent planifiées et elles indiquent un niveau de stratégie et

16 TPIY, *Le Procureur c/ Ramush Haradinaj, Idriz Balaj et Lahi Brahimaj*, affaire n° IT-04-84-T, jugement (chambre de première instance I), 3 avril 2008, par. 60, disponible sur : <https://www.icty.org/x/cases/haradinaj/tjug/fr/080403.pdf>.

17 Zakaria Dabone, *Le droit international public relatif aux groupes armés non étatiques*, Schulthess Médias Juridiques SA, Genève, Zurich, Bâle, 2012, p. 83.

18 *Ibid.*

19 *Ibid.*

de tactiques militaires appréciables²⁰. Selon le rapport du ministère burkinabè des finances et du développement, « [l]es acteurs de l'insécurité, au Sahel, semblent être plus organisés et plus informés sur les mouvements des FDS. Ils agissent sous l'effet de la surprise et changent régulièrement de modes opératoires²¹ ». Le *modus operandi* des attaques traduit donc une certaine organisation des groupes qui les conduisent. C'est ce qui ressort notamment de l'attaque du 14 novembre 2021 dirigée contre le détachement de gendarmerie chargé de sécuriser la mine d'Inata²². Cette attaque, qui est la plus meurtrière que l'armée burkinabè ait connue à ce jour, a causé la mort de 53 gendarmes sur les 120 que comptait le détachement, tandis que 20 gendarmes sont à ce jour portés disparus²³. On évoque ainsi un nombre important d'individus armés circulant à bord de *pick up* ou à moto²⁴. La capacité des terroristes à tendre des embuscades meurtrières aux forces de défense et de sécurité illustre aussi le caractère planifié des attaques. Il suffira d'évoquer ici l'embuscade du 23 décembre 2021 tendue aux volontaires de la patrie (VDP) à You, dans la région du Nord²⁵. Cette embuscade a entraîné la mort de 41 personnes, dont Soumaila Ganamé alias Ladj Yoro, le plus célèbre des VDP burkinabè²⁶. Il convient également de mentionner l'attaque du 18 août 2021, menée à 25 km de Gorgadji, dans la région du Sahel, contre un convoi mixte composé de militaires, de civils et de VDP qui devaient rejoindre Arbinda en provenance de Dori²⁷. Cette attaque a causé la mort de 80 personnes dont 65 civils et 15 gendarmes²⁸.

Le caractère organisé de ces opérations ressort également de la volonté manifeste d'isoler des villes, des villages et des provinces en détruisant les pylônes utilisés par les différents réseaux de téléphonie mobile²⁹. Il s'agit ici de couper toute possibilité de communication pour les populations afin de faciliter les attaques. La destruction des antennes de communication s'accompagne bien souvent d'une

20 Crisis Group, *op. cit.* note 9, pp. 35-40.

21 Ministère de l'Economie, des Finances et du Développement, coopération pour le développement, *op. cit.* note 12, p. 69.

22 Le Figaro, « Burkina : L'attaque de dimanche contre les gendarmes a fait au moins 53 morts », 17 novembre 2021, disponible sur : <https://www.lefigaro.fr/flash-actu/burkina-au-moins-20-morts-dans-une-attaque-contre-un-detachement-de-gendarmerie-20211114>.

23 Jeune Afrique, « Burkina Faso : colère et indignation à l'inhumation de gendarmes tués à Inata », 24 novembre 2021, disponible sur : <https://www.jeuneafrique.com/1270246/politique/burkina-faso-colere-et-indignation-a-linhumation-de-gendarmes-tues-a-inata/>.

24 Voice of America, « Burkina Faso: l'attaque d'Inata illustre la déroute de l'armée face aux jihadistes », 23 novembre 2021, disponible sur : <https://www.voafrique.com/a/burkina-l-attaque-d-inata-illustre-la-d%C3%A9route-de-l-arm%C3%A9e-face-aux-jihadistes/6324376.html>.

25 Lefaso.net, « Burkina : Un deuil de 48 heures décrété après la mort de 41 personnes dont Ladj Yoro dans une attaque dans le Nord », 26 décembre 2021, disponible sur : <https://lefaso.net/spip.php?article110088#:~:text=En%20m%C3%A9moire%20des%20victimes%20de,27%20d%C3%A9cembre%202021%20%C3%A0%2023h59>.

26 *Ibid.*

27 Le Point Afrique, « Burkina Faso: l'attaque d'un convoi fait 80 morts », 19 août 2021, disponible sur : https://www.lepoint.fr/afrique/burkina-faso-l-attaque-d-un-convoi-fait-47-morts-19-08-2021-2439467_3826.php.

28 *Ibid.*

29 Siébou Kansié et Jules Natabzanga Ouédraogo, « Burkina Faso : destruction de pylônes, d'aérodrome, des édifices publics, rien n'échappe à la colère des terroristes », *Libre info*, 8 février 2022, disponible sur : <https://libreinfo.net/burkina-faso-destruction-de-pylones-daerodrome-des-edifices-publics-rien-echappe-encore-a-la-colere-des-terroristes/>.

destruction des lignes électriques dans le but de plonger ces localités dans le noir³⁰. Ces actes de destruction de pylônes de téléphonie mobile et de lignes électriques, une méthode utilisée dans plusieurs régions et provinces, constituent de prime abord, l'expression de stratégies mûrement conçues et méthodiquement mises en œuvre.

De plus, ces groupes parviennent à se procurer des armes qui leur confèrent une force de frappe parfois supérieure à celle des forces armées gouvernementales. Si les bombes utilisées sont très souvent artisanales, les comptes rendus des attaques indiquent l'utilisation régulière de *kalachnikovs*, de lance-roquettes, *etc.* Cette capacité à se fournir régulièrement en armes indique l'existence d'une structure de commandement³¹. Selon l'Institut d'études de sécurité, « ces groupes disposent d'un armement varié constitué principalement de fusils d'assauts (AK 47/kalachnikov), de mitrailleuses légères (PK), de mitrailleuses lourdes (12,7 mm et 14,2 mm), de lance-roquettes (RPG) et de mortiers. Ils ont également recours à des engins explosifs improvisés³² ».

Par ailleurs, ces groupes arrivent à recruter des membres au sein de la population, ce qui traduit une certaine forme d'organisation :

Pour recruter, les jihadistes exploitent les situations d'injustice, très souvent liées à des conflits fonciers qui se doublent d'enjeux politiques et communautaires. Plutôt qu'un profil type de jihadiste, il existe des situations favorables au recrutement d'individus ou de groupes entiers : des habitants ayant des difficultés à faire valoir leurs droits fonciers, des orpailleurs dont l'accès aux mines est fragilisé, des bandits qui cherchent l'appui des puissants. [...] Les jihadistes recrutent aussi parmi les groupes rompus au maniement des armes. Au Burkina Faso, qui n'a connu aucune rébellion, cette catégorie comprend d'anciens militaires ou déserteurs et surtout des bandits de grand chemin. On observe aujourd'hui un processus de jihadisation du banditisme particulièrement notable au Burkina [...]³³.

Il faut également mentionner que les groupes armés recrutent au sein des populations des groupes ethniques dans lesquels existe un fort sentiment d'injustice, tels que les éleveurs peuls³⁴. La violence ethnique entre éleveurs peuls et membres d'autres groupes ethniques agriculteurs, est exploitée par des groupes armés qui proposent leur protection qui n'est pas sans contrepartie. L'augmentation du nombre des auteurs d'attaques, tant dans l'espace que dans le temps, montre que les groupes qui sont derrière ces attaques, ont su intensifier le recrutement, comme le confirme un rapport du Conseil économique et social du Burkina Faso qui évoque « une tendance

30 Hamadou Ouédraogo, « Burkina : Titao se réjouit de retrouver la lumière », *Minute.bf*, 22 février 2022, disponible sur : <https://minute.bf/burkina-titao-se-rejouit-de-retrouver-la-lumiere/>.

31 TPIY, *Le Procureur c/ Slobodan Milosevic*, Décision relative à la demande d'acquiescement, affaire n° IT-02-54-T (chambre de première instance), 16 juin 2004, par. 23, disponible sur : https://www.icty.org/x/cases/slobodan_milosevic/tdec/fr/040616.pdf.

32 W. Assanvo *et al.*, *op. cit.* note 4, p. 10.

33 Crisis Group, *op. cit.* note 9, p. 15.

34 Crisis group, « Réordonner les stratégies de stabilisation du Sahel », *Rapport Afrique n° 299*, 1^{er} février 2021, p. 5, disponible sur : <https://www.crisisgroup.org/fr/africa/sahel/299-course-correction-sahel-stabilisation-strategy>.

quasi-exponentielle du nombre d'attaques entre 2015 et 2019 passant de 3 attaques à 224³⁵ ». Cela démontre une capacité d'organisation, même si on ne peut ignorer que des membres sont recrutés contre leur gré, en raison de la contrainte qui est exercée tant sur leur personne que sur leurs familles.

L'organisation de ces groupes peut aussi se déduire de leurs capacités à utiliser des fonds issus d'activités criminelles afin de recruter durablement et de former les personnes recrutées : « ces fonds sont nécessaires pour maintenir leurs organisations (ou cellules), recruter et former des combattants, et aussi pour entretenir les combattants et leurs familles, le cas échéant³⁶ ».

Par ailleurs, la presse a pu se faire l'écho de négociations entre les autorités burkinabè et ces hommes armés *via* des intermédiaires, en vue d'obtenir une accalmie sur le front des attaques durant la période électorale au Burkina en octobre et novembre 2020³⁷. S'il s'avérait que ces négociations ont bien eu lieu, cela conforterait l'idée que ces groupes ont un certain degré d'organisation.

Tous ces éléments tendent à indiquer que les acteurs de la violence au Burkina Faso sont constitués en groupes armés organisés. Pour autant, certains éléments tendent à remettre en cause le caractère organisé de ces groupes armés non identifiés.

2. Les éléments susceptibles de relativiser le caractère organisé des groupes armés non identifiés

Certains éléments tendent à relativiser le degré d' « organisation » des groupes armés non identifiés au Burkina Faso.

Tout d'abord, en l'absence d'identification du groupe, il est difficile de déterminer s'il dispose d'une structure interne de commandement³⁸. La structure de commandement est certainement l'un des critères les plus importants permettant d'établir le caractère « organisé » d'un groupe armé³⁹. Selon le Tribunal pénal international pour le Rwanda, dans l'affaire *Akayesu*, « les forces armées opposées au gouvernement doivent agir sous la conduite d'un commandement responsable, ce qui suppose un degré d'organisation au sein du groupe armé ou des forces armées dissidentes⁴⁰ ». Dans l'affaire *Boskoski*, la Chambre de première instance du

35 Conseil économique et social, *Mécanismes de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme en zone UEMOA : cas du Burkina Faso, Rapport public 2020*, août 2020, p. 27.

36 Groupe Intergouvernemental d'action contre le blanchiment d'argent en Afrique de l'Ouest (GIABA), cité par Elie Kaboré, « Financement du terrorisme : pour recruter, former et entretenir les combattants et leurs familles », *L'Economiste du Faso*, disponible sur : <https://www.leconomistedufaso.bf/2021/07/19/financement-du-terrorisme-pour-recruter-former-et-entretenir-les-combattants-et-leurs-familles/>.

37 Sam Mednick, « Burkina Faso's secret peace talks and fragile jihadist ceasefire », *The New Humanitarian*, 11 mars 2021, disponible sur : <https://www.thenewhumanitarian.org/2021/03/11/exclusive-burkina-faso-s-secret-peace-talks-and-fragile-jihadist-ceasefire>.

38 Tilman Rodenhauer, *Organizing Rebellion: Non-State Armed Groups under International Humanitarian Law, Human Rights Law, and International Criminal Law*, Oxford, Oxford University Press, 2018, p. 72.

39 Sandesh Sivakumaran, *The Law of Non-International Armed Conflicts*, Oxford, Oxford University Press, 2012, p. 175.

40 Tribunal Pénal International pour le Rwanda, *Le Procureur c. Jean-Paul Akayesu*, affaire n° ICTR-96-4-I, jugement (Chambre I), 2 septembre 1998, par. 623, disponible sur : <https://unictr.irmct.org/sites/unictr.org/files/case-documents/ictr-96-4/trial-judgements/fr/980902-1.pdf>.

TPIY a énuméré les éléments permettant de signaler la présence d'une structure de commandement :

La formation d'un état-major général ou d'un commandement supérieur, qui nomme les commandants et leur donne des ordres, fait connaître le règlement interne, organise l'approvisionnement en armes, autorise les actions militaires, confie des missions aux membres de l'organisation, publie des bulletins et des communiqués politiques, et qui est tenu informé par les unités opérationnelles de toute évolution au sein de la zone de responsabilité de celles-ci. D'autres éléments entrent dans cette catégorie, tels que l'existence d'un règlement régissant l'organisation et à la structure du groupe armé, la nomination d'un porte-parole officiel, la publication de communiqués sur les actions et opérations militaires et entreprises par le groupe armé, l'existence d'un état-major général ; l'établissement d'un règlement interne prévoyant l'organisation des troupes, définissant le rôle des commandants d'unité et de leurs seconds ainsi que celui des commandants de compagnie, de section et de groupe, et établissant une hiérarchie militaire entre les différents échelons de commandement, et la transmission de règlement aux soldats et aux unités opérationnelles⁴¹.

Le jugement *Boskoski* permet de distinguer les critères qui peuvent être évalués car ils sont rendus publics comme des communiqués et des déclarations officielles, des critères moins facilement accessibles, comme le règlement interne des groupes armés non identifiés. Ainsi, le jugement insiste sur la publication de bulletins et de communiqués politiques, ainsi que sur la nomination d'un porte-parole officiel permettant au groupe armé de communiquer sur ses actions militaires et d'en rendre compte. La publication de communiqués et les rapports sur les opérations militaires du groupe permettent à celui-ci de les assumer et de les revendiquer. La particularité de la situation burkinabè réside justement dans le silence quasi-total des acteurs sur les attaques menées. Comme rappelé précédemment, entre 2016 et 2020, seules neuf attaques ont été revendiquées sur plus de cinq cents qui ont été commises⁴². Cela jette le doute sur l'existence d'une structure de commandement suffisamment informée des actions de ses hommes sur le terrain opérationnel. Même l'attaque du détachement militaire d'Inata qui constitue l'attaque la plus meurtrière pour les forces de défense et de sécurité burkinabè, n'a pas été officiellement revendiquée, la presse évoquant cependant une attaque du GSIM⁴³. L'attaque de Solhan, dans la nuit du 4 au 5 juin 2021, à ce jour la plus meurtrière au Burkina Faso avec la mort

41 TPIY, *Le Procureur c/ Ljube Boskoski, Johan Tarculovski*, affaire n° IT-04-82-T, jugement (Chambre de première instance II), 10 juillet 2008, par. 199, disponible sur : https://www.icty.org/x/cases/boskoski_tarculovski/tjug/fr/080710_Boskoski_Tarculovski_judgement_fr.pdf.

42 Conseil économique et social, *op. cit.* note 35, p. 27.

43 Morgane le Cam, « Au Burkina Faso, la colère monte après l'attaque meurtrière du poste d'Inata », *Le Monde*, 19 novembre 2021, disponible sur : https://www.lemonde.fr/afrique/article/2021/11/19/au-burkina-faso-la-colere-monte-apres-l-attaque-meurtriere-du-poste-d-inata_6102704_3212.html.

de 160 civils⁴⁴, a d'abord visé le poste des VDP avant l'exécution des civils⁴⁵. Cette attaque n'a pas été revendiquée non plus⁴⁶. Si Solhan semble faire partie de la zone d'influence du GSIM, le mode opératoire semble *a priori* plus proche de celui de l'EIGS⁴⁷. Tant le GSIM que l'EIGS ont démenti leur implication dans cette attaque⁴⁸.

S'agissant de l'existence d'un règlement interne, cela est difficile à établir du fait de l'opacité de ces groupes.

Même si les attaques contre les forces de défense et de sécurité indiquent que les acteurs de l'insécurité ont des connaissances en termes de stratégie militaire, le doute est permis sur l'existence d'une autorité planifiant la quasi-totalité des attaques ou les coordonnant à quelque niveau que ce soit. Dans le jugement *Limaj*, si la Chambre de première instance du TPIY a rejeté les objections relatives au mystère et à l'opacité sur l'organisation de l'Armée de libération du Kosovo (UCK), c'est en grande partie parce que ce groupe disposait d'un porte-parole officiel et communiquait publiquement sur les actions militaires menées sur le terrain. De plus, les principaux responsables de l'UCK étaient connus et son règlement disciplinaire interne était accessible⁴⁹. Selon la Chambre de première instance, l'état-major de l'UCK « publiait des bulletins et communiqués qui informaient le public et la communauté internationale de ses objectifs et activités⁵⁰ ». En ce sens, l'UCK représente le groupe armé permettant de faire la distinction entre un groupe armé clandestin et un groupe armé non identifiable. Il importe de ne pas confondre le groupe qui évolue dans la clandestinité pour des raisons évidentes de sécurité de ses principaux responsables, du groupe armé non identifiable. À titre d'exemple, les principaux responsables du Hezbollah évoluent dans la clandestinité, alors que ce groupe armé libanais est identifiable, incarné par un leader bien connu et qu'il revendique les attaques qu'il conduit.

Par conséquent, le fait que les responsables des attaques perpétrées sur le territoire burkinabè ne soient pas identifiés et qu'aucun groupe ne les revendique, conduit à s'interroger sur l'existence d'une structure de commandement concevant ces attaques. Cette absence d'une structure de commandement identifiée rend, dès lors, l'application du DIH difficile.

44 Nadoun Coulibaly, « Burkina Faso : ce que l'on sait de l'attaque de Solhan », *Jeune Afrique*, 7 juin 2021, disponible sur : <https://www.jeuneafrique.com/1184499/politique/burkina-ce-que-lon-sait-sur-lattaque-de-solhan/>.

45 *Ibid.*

46 Rose-Marie Bouboutou-Poos, « Violences djihadistes : pourquoi le Burkina Faso a du mal à vaincre les groupes armés ? », 08 juin 2021, *BBC News Afrique*, disponible sur : <https://www.bbc.com/afrique/region-57385879>.

47 France 24, « Burkina Faso : la tragédie de Solhan ne restera pas impunie, assure le Premier ministre », 8 juin 2021, disponible sur : <https://www.france24.com/fr/afrique/20210608-burkina-faso-la-tragedie-de-solhan-ne-restera-pas-impunie-assure-le-premier-ministre>.

48 Radio France Internationale (RFI), « Massacre de Solhan : entre le GSIM et l'EI, l'enjeu de la réputation », 25 juin 2021, disponible sur : <https://www.rfi.fr/fr/afrique/20210625-massacre-de-solhan-entre-le-gsim-et-l-ei-l-enjeu-de-la-r%C3%A9putation>.

49 TPIY, *Le Procureur c/ Fatmir Limaj, Haradin Bala, Isak Musliu*, affaire n° IT-03-66-T, jugement (chambre de première instance II), 30 novembre 2005, par. 102-103, par. 110-111, disponible sur : <https://www.icty.org/x/cases/limaj/tjug/fr/lim-tj051130-f.pdf>.

50 *Ibid.*, par. 101.

B. La difficile application du DIH en l'absence d'une structure de commandement identifiée

Au Burkina Faso, l'absence d'une structure de commandement rend l'application du DIH difficile en raison de l'autonomie des membres des groupes armés (1) et de l'importance de l'identification pour établir l'existence de parties à un conflit (2).

1. L'autonomie des membres des groupes armés au Burkina Faso

L'insurrection terroriste au Burkina Faso se manifeste par le caractère hétéroclite de ceux qui l'animent. Comme le relève Crisis Group, il s'agit d'un « assemblage composite d'insurgés aux motivations locales diverses : agriculteurs ou éleveurs victimes d'injustices foncières ou de racket, bandits rompus au maniement des armes, orpailleurs en quête de protection, populations stigmatisées⁵¹ ». À la diversité des acteurs du terrorisme, s'ajoute un contenu idéologique faible en ce sens que les facteurs locaux l'emportent sur l'objectif global religieux affiché par les groupes armés, ce qui leur confère une autonomie importante : « L'autonomie dont jouissent les unités jihadistes au Burkina Faso permet aux combattants de satisfaire leurs intérêts locaux, voire personnels⁵² ». Ainsi, selon Crisis Group, les groupes terroristes au Burkina jouissent d'une autonomie particulièrement importante à l'égard du GSIM et de l'EIAO qui ont une emprise limitée pour contrôler l'action de ces unités⁵³. Ces facteurs expliquent sans doute l'absence de revendication de l'écrasante majorité des attaques. Cela donne un poids considérable à l'idée du caractère plutôt individuel que collectif des attaques⁵⁴, ainsi qu'à l'inexistence, qui en découle, d'une structure de commandement exerçant un contrôle sur les auteurs des attaques. À ce sujet, l'exemple de l'attaque de Solhan est assez illustratif. Tant l'EIAO que le GSIM ont nié leur implication dans cette attaque. Pourtant, celle-ci avait été attribuée par les autorités burkinabè au GSIM par l'intermédiaire d'une de leur *katiba* (unité) présumée, la Mujaïd al-Qaïda. Selon RFI et le chercheur Héni Nsaibia :

L'attaque de Solhan aurait en fait suscité des divisions au sein même du groupe lié à Aqmi. La *katiba* Mujaïd al-Qaïda, littéralement « les combattants de l'islam d'al-Qaïda », à laquelle les autorités burkinabè attribuent le massacre de Solhan, n'est connue d'aucun spécialiste de la zone – et RFI en a interrogé beaucoup –, mais les termes correspondent en fait à la manière habituelle qu'ont les combattants d'Aqmi de se désigner. Selon Héni Nsaibia, c'est bien un sous-groupe du GSIM qui a mené cette attaque, dont « la direction a choisi de se désolidariser par une communication purement stratégique⁵⁵ ».

51 Crisis Group, *op. cit.* note 9, Synthèse.

52 *Ibid.*, p. 16.

53 *Ibid.*

54 Bien que l'absence de revendication n'exclue pas totalement la possibilité que ces attaques soient malgré tout menées par des groupes armés, cela semble indiquer que ces attaques soient d'initiative seulement individuelle. Selon l'auteur, les attaques perpétrées au Burkina Faso sont le fait d'individus.

55 RFI, *op. cit.* note 48.

La non-revendication de cette attaque et son attribution à une *katiba* qu'il est difficile de rattacher à l'un ou l'autre des deux grands groupes qui écument le Sahel burkinabè, traduisent justement ce degré d'autonomie des personnes qui mènent souvent ces attaques et la nature très relâchée de leurs liens avec ces groupes terroristes transnationaux. Le fait que la *katiba Mujäid al-Qäida* soit inconnue des spécialistes de la zone vient renforcer ce sentiment de groupes insuffisamment organisés en ce qu'ils ne disposent pas d'une structure de commandement identifiée capable de contrôler et donc d'assumer la responsabilité des attaques des personnes qui les conduisent. On touche ici au caractère collectif qui doit permettre d'affirmer l'existence d'un groupe armé :

L'un des traits les plus marquants d'un conflit armé est son caractère collectif, le « soulèvement » d'une « communauté » étatique ou non. L'effet de ce caractère consiste en la différenciation entre le conflit armé et les actes de violence individuels. La collectivité n'est pas exigée dans tous les actes d'hostilité concrètement, mais le caractère collectif doit être lié à l'entité elle-même. En effet, la mission d'exécution d'un acte d'hostilité peut être confiée à un seul membre du groupe, et cette mission sera exécutée au nom du groupe. Le sens ainsi donné au collectif amène à se poser la question du nombre⁵⁶.

L'absence de revendication résulterait donc du fait que les individus qui perpétuent les attaques disposent d'une autonomie si grande que les groupes armés mentionnés précédemment ne peuvent pas assumer la responsabilité de leurs actions dans la mesure où ils n'ont pas été associés à leurs différentes étapes. En d'autres termes, aucun contrôle ne serait exercé par une structure de commandement forte, en raison de l'objectif local particulièrement marqué des individus et de la diversité de leurs profils. Dans ce cas, puisqu'elle n'est ni matérielle, ni opérationnelle, la proximité entre les individus et l'un ou plusieurs des groupes armés mentionnés ci-dessus, serait essentiellement circonstancielle, les intérêts personnels étant très marqués. De plus, cela signifierait que les attaques seraient plutôt menées de manière opportuniste que de façon vraiment organisée ou planifiée. Même si l'on adhère à l'idée d'une organisation décentralisée du groupe armé, l'absence de revendication des attaques semble conforter l'idée de groupes insuffisamment organisés du point de vue de la structure, voire, l'absence de toute implication de telles autorités pouvant assumer la responsabilité de leurs actions. Si aucune autorité ne peut parler au nom de ces individus armés non identifiés, cela pourrait jeter le doute sur leur organisation en tant que groupe. Il faut rappeler à ce propos que « l'organisation du groupe armé renvoie à une idée d'ensemble uni et suppose l'existence d'un commandement responsable des actes commis. Le groupe doit faire preuve de discipline et de concertation dans les actions⁵⁷ ».

Comme le rappelle si bien la Chambre d'appel du TPIY dans l'affaire *Tadic* : « En principe, les membres du groupe n'agissent pas de manière indépendante mais se conforment aux règles en vigueur dans le groupe et sont soumis à l'autorité du chef⁵⁸ ». Ainsi, ces individus armés non identifiés qui évoluent au Burkina Faso

56 Zakaria Dabone, *op. cit.* note 17, p. 84.

57 *Ibid.*, pp. 83-84.

58 TPIY, *Le Procureur c. Dusko Tadic*, affaire n° IT-94-1-A, arrêt, chambre d'appel, 15 juillet 1999, par. 120, disponible sur : <https://www.icty.org/x/cases/tadic/acjug/fr/tad-991507f.pdf>.

ne répondraient principalement que d'eux-mêmes. Les rapports entre ces groupes d'individus seraient plus horizontaux que verticaux. La situation est telle que l'appartenance à un groupe ne peut pas être établie, d'autant plus que les individus passeraient rapidement d'un groupe à un autre⁵⁹. D'ailleurs, les revendications conjointes de certaines attaques, par ailleurs extrêmement marginales, pourraient s'expliquer par cette réalité.

Dans le jugement *Haradinaj*, la Chambre de première instance avait à juste titre refusé de reconnaître l'existence d'un CANI dans une situation marquée par la présence de forces de défenses villageoises autonomes les unes à l'égard des autres et qui s'étaient développées indépendamment de l'état-major de l'UCK qui n'exerçait aucun contrôle sur elles, malgré son souhait de les intégrer⁶⁰. Au Burkina Faso où des groupes armés terroristes doivent partager la même zone d'influence avec de multiples autres acteurs, l'existence d'un lien solide d'appartenance entre les individus menant les attaques et la chaîne de commandement de ces groupes terroristes n'est pas établie. Cela conduit à douter de l'existence d'un groupe (véritablement) organisé – au sens du DIH.

Dans un arrêt du 25 février 2019, la Cour d'appel de Bruxelles, a dénié au *Majlis Shura Al-Mujahidin* (MSM), groupe armé syrien, le caractère de groupe armé organisé, malgré l'existence d'un quartier général, d'un leader identifié et d'un nombre important de membres, parce que ses membres jouissaient justement d'une grande autonomie et devaient eux-mêmes se procurer les armes et le matériel⁶¹. L'importance de la solidité des liens entre les membres du groupe et la structure de commandement est ainsi affirmée. Nous en concluons que lorsque dans une zone déterminée, il n'est pas possible de rattacher objectivement les auteurs de la majorité des attaques à la structure de commandement d'un groupe armé connu ou identifiable, soit en raison de l'absence de revendication de celles-ci, soit en raison de la dégradation de la situation sécuritaire, il devient difficile de déterminer le caractère organisé des groupes qui opèrent dans cette zone, ce qui empêche de qualifier la situation de conflit armé. Au Burkina Faso, du fait que, dans la plupart des cas, aucun groupe ne revendique les attaques, il est difficile d'affirmer que les responsables sont des groupes organisés, ce qui rend impossible de conclure à l'existence d'un conflit armé dans le pays. Il s'en suit que l'identification devient un élément déterminant de l'existence de parties au conflit.

2. L'identification comme élément déterminant de l'existence de parties au conflit

La notion de « parties au conflit » suppose des entités organisées. C'est ce qu'affirme à juste titre la 28^e conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge : « un consensus semble néanmoins s'être dégagé pour convenir que l'exigence de ce

59 Crisis Group, *op. cit.* note 9, p. 17.

60 TPIY, *op. cit.* note 16, par. 68.

61 Cour d'appel de Bruxelles (30^e ch.), 25 février 2019, cité par M. Wery, « La jurisprudence relative à la clause d'exclusion prévue à l'article 141 bis du Code pénal : la difficile application du droit international humanitaire par les Cours et tribunaux belges », *Revue de droit militaire et de droit de la guerre*, vol. 57, 2018-2019, p. 121, disponible sur : <http://www.ismllw.org/REVIEW/2018-2019%20ART%20Wery.php>.

seuil minimal d'organisation découlait implicitement de la référence à la notion de "Parties au conflit" figurant à l'article 3, tant il semble délicat de concevoir l'apposition de ce qualificatif à un groupe ne disposant pas d'une structure hiérarchique au moins basique⁶² ».

La non-revendication de l'écrasante majorité des attaques au Burkina Faso signifie que les groupes qui les commettent ne sont pas disposés à s'assumer ouvertement à travers leur hiérarchie ou leur autorité si elle existe. Or, la notion de « partie au conflit » implique l'existence d'un groupe identifiable⁶³ puisqu'un conflit armé ne peut exister que s'il a des parties au conflit. Cette notion de « partie au conflit » est étroitement liée à celle de commandement responsable :

Le critère du commandement responsable, bien que cela ne soit pas dit explicitement, suppose, que les membres du groupe relèvent d'une autorité apte à répondre des actes de ce groupe ; autrement dit, l'autorité apparaît comme une partie belligérante qui ne se cache pas et qui peut répondre des actes du groupe au plan international. A défaut, ce n'est pas une partie belligérante et les opérations armées qu'elle mène ne s'élèvent pas au rang de conflit armé. C'est le caractère public, en quelque sorte, de cette autorité qui la distingue d'un groupe terroriste, si organisé soit-il⁶⁴.

L'absence de revendication des attaques résulte *a priori* du fait qu'aucun groupe collectivement organisé ne se reconnaît dans les actions menées. Cela laisse entendre que ces actions sont le fait d'individus agissant en leur propre nom, incapables de se hisser au rang de partie au conflit.

De plus, l'absence de contrôle sur les actions d'un groupe d'individus résulte en l'impossibilité pour les groupes placés sous une autorité, de s'identifier ouvertement à leurs actions, au risque d'être désavoués. Autrement dit, les forces armées gouvernementales n'ont pas de vis-à-vis, pas d'interlocuteur. La notion de partie a en effet un lien avec la capacité du groupe armé à respecter le DIH et donc avec son caractère « organisé⁶⁵ ». Or, cette capacité d'un groupe à se conformer au DIH est mise à rude épreuve s'il ne revendique pas ses attaques, car un doute s'installe sur l'existence d'une discipline interne au groupe, permettant à la hiérarchie de donner des ordres et de s'assurer de leur exécution. Telle est aussi la position de la Chambre préliminaire II de la Cour pénale internationale qui affirme qu'un groupe armé peut être considéré comme une partie au conflit s'il dispose d'une structure hiérarchique

62 Comité international de la Croix-Rouge (CICR), « *Droit international humanitaire et autres régimes juridiques : interaction dans les situations de violence* », *Supplément au rapport préparé par le Comité international de la Croix-Rouge intitulé « le DIH et les défis posés par les conflits armés contemporains »*, disponible sur : https://www.icrc.org/fr/doc/assets/files/other/interplay_other_regimes_nov_2003_fre.pdf.

63 CICR, « 30^e Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, Le DIH et les défis posés par les conflits armés contemporains, *Document préparé par le Comité international de la Croix-Rouge*, Genève, octobre 2007, p. 47, disponible sur : https://www.icrc.org/fr/doc/assets/files/other/30ic_8-4_ihlchallenges_report_annexes_fra_final.pdf.

64 Éric David, « Le concept de conflit armé : enjeux et ambiguïtés », in V. Chetail (dir.), *Permanence et mutation du droit des conflits armés*, Bruxelles, Bruylant, 2013, p. 5.

65 Martha M. Bradley, « Revisiting the notion of 'organized armed group' in accordance with Common Article 3: Exploring the inherent minimum threshold requirements », *African Yearbook of International Humanitarian Law*, vol. 2018, n° 1, 2018, pp. 65-66.

lui permettant d'agir sous un commandement responsable disposant de pouvoirs disciplinaires et opérationnels⁶⁶. Pour la Chambre d'appel du TPIY, dans l'affaire *Tadic*, « un groupe organisé diffère manifestement d'un individu du fait qu'il est doté d'une structure, d'une chaîne de commandement, d'un ensemble de règles ainsi que de symboles extérieurs d'autorité⁶⁷ ». En ce sens, la notion de commandement responsable « désigne une forme d'autorité susceptible de produire cette notion large de force combattante disciplinée et efficace. Ainsi, une unité militaire *efficace* est implicitement *responsable* : c'est une unité capable de mener tactiquement des opérations de combat *d'une manière* respectueuse du DIH et conforme à ses principes⁶⁸ ».

On perçoit donc le lien entre le « commandement responsable », la discipline et le respect du DIH qui en découle. L'existence d'un commandement responsable permet de distinguer une partie au conflit de groupes d'individus entretenant des liens lâches⁶⁹. Ces derniers n'ont pas la capacité de faire respecter le DIH par leurs membres. Se pose alors la question de savoir quel est l'intérêt d'appliquer le DIH à des groupes ou individus incapables de le faire respecter. L'exigence d'un commandement responsable comme critère permettant d'établir le caractère organisé du groupe, vise avant tout à s'assurer que le leadership dispose de l'autorité nécessaire pour prévenir ou sanctionner les violations des règles du DIH. S'il est impossible d'identifier le commandement d'un groupe armé ou ce groupe, il est impossible d'appliquer le DIH aux actes de violence qu'il peut commettre. La notion de « partie au conflit » dans un CANI a manifestement une visée fonctionnelle : « le critère d'organisation implique que les actions seront mieux comprises comme étant celles d'un groupe et pas des individus qui en sont membres. L'exigence d'une structure est fondamentale car en l'absence de structure, il n'y a pas d'ennemi identifiable qu'il faut traiter comme l'autre partie au conflit [traduction CICR]⁷⁰ ».

La non-identification des dirigeants d'un groupe armé et l'absence de revendication formelle des attaques sont des éléments à même de remettre en cause le caractère « organisé » dudit groupe au sens du DIH. C'est ce que confirme la jurisprudence belge. Appréciant le caractère organisé du *Front Al Nosra* en Syrie, la Cour d'appel de Bruxelles conclut à l'absence d'organisation de celui-ci :

Il en est ainsi de la clandestinité, à tout le moins partielle, dans laquelle ils fonctionnent : clandestinité entre les différents membres des groupes ; clandestinité et anonymat relatif des dirigeants de ceux-ci. Il s'agit en réalité à chaque fois d'une « nébuleuse » de groupes épars, affiliés, certes, à un groupe « mère » mais qui œuvrent bien souvent en autonomie sans objectifs concertés. Ils n'ont ni

66 Cour pénale internationale, *Le Procureur c. Bosco Ntaganda*, affaire n° ICC 01/ 04-02/ 06, chambre préliminaire II, décision relative à la requête déposée par le Procureur en vertu de l'article 58, 13 juillet 2012, par. 49, disponible sur : <https://www.icc-cpi.int/fr/court-record/icc-01/04-01/12-1-red-tfra>.

67 TPIY, *op. cit.* note 58, par. 120.

68 Geoffrey S. Corn, « Réflexion sur la notion de commandement "responsable" », *Revue internationale de la Croix-Rouge*, vol. 96, n° 895-896, *Sélection française* 2014/3 et 4, souligné dans l'original, p. 162, disponible sur : https://international-review.icrc.org/sites/default/files/cicr_96_34-corn.pdf.

69 Andrea Bianchi et Yasmin Naqvi, *International Humanitarian Law and terrorism*, Hart Publishing, Oxford, 2011, p. 107.

70 Michael N. Schmitt, « Classification of Cyber Conflict », *International Law Studies*, vol. 89, n° 233, 2013, p. 255, disponible sur : <https://digital-commons.usnwc.edu/ils/vol89/iss1/12/>.

structures communes ni discipline commune. Ils n'ont pas d'autorité ayant la capacité de mettre en œuvre les règles du droit international humanitaire – si tant est qu'ils le souhaiteraient – et pouvant ou devant répondre des violations de ce droit⁷¹.

La Cour d'appel ne fait que confirmer le jugement de première instance qui relevait que les membres du *Front Al Nosra* « fonctionnent, par nature, dans une clandestinité, tant à l'égard des autres membres du groupes, qu'à l'égard des dirigeants de celui-ci et des tiers et lesdits dirigeants ne sont pas formellement identifiés ni identifiables⁷² ». Les décisions des juridictions belges ont été critiquées parce qu'elles ont paru donner du poids aux objectifs poursuivis par les groupes armés syriens⁷³ et qu'elles exigeaient des éléments prouvant une certaine organisation hiérarchique des groupes concernés⁷⁴. L'analyse des buts et objectifs poursuivis par les groupes armés constitue à n'en pas douter une maladresse des juridictions belges. Cependant, l'examen des décisions indique que le véritable fondement du raisonnement ayant conduit au rejet du caractère « organisé » du groupe syrien *Al Nosra*, réside dans le caractère non-identifié des dirigeants du groupe et du niveau des liens les unissant à leurs membres. De ce point de vue, les juridictions belges ont à notre avis parfaitement appliqué le DIH⁷⁵.

Si on transpose cette approche à la situation au Burkina Faso, cela signifie que la non-revendication de la majorité des attaques, couplée à l'anonymat caractérisant les principaux responsables des hommes armés écumant le territoire, ne permet pas de conclure à l'existence d'un groupe armé organisé au sens du DIH. On peut se demander si cette absence d'identification a aussi un impact lorsqu'il s'agit de déterminer le niveau d'intensité des hostilités.

II. L'incidence de l'absence d'identification des auteurs des attaques dans l'évaluation du niveau d'intensité des hostilités

Au Burkina Faso, divers indices montrent un niveau d'intensité des hostilités suffisant (A). Cependant ces indices doivent être relativisés quand le groupe n'est pas identifiable (B).

71 Cour d'appel de Bruxelles, 12^e chambre, Affaires correctionnelles, arrêt n° 2016/1262, 9 FC 2015, 14 avril 2016, cité par Vaios Koutroulis, « How Have the Belgian Courts dealt with the interplay between IHL and Counter-terrorism offences? », in *Actes du colloque de Bruges, Terrorisme, Contre-Terrorisme et Droit international humanitaire, 17^e colloque de Bruges, 20-21 octobre 2016*, Collegium n° 47, CICR/ Collège d'Europe, 2017, p. 115, note 17 disponible sur : https://www.coleurope.eu/sites/default/files/uploads/page/collegium_47_v7.pdf.

72 Tribunal de première instance francophone de Bruxelles, FD35.97.15-12, FD35.97.5-13, FD35.98.144-15, 29 Juillet 2015, cité par V. Koutroulis, *ibid*, p. 114.

73 M. Wery, *op. cit.* note 61, pp. 123-127.

74 V. Koutroulis, *op. cit.* note 71, pp. 116-117.

75 Le CICR a adopté une autre approche et a considéré que le groupe *Al Nosra* pouvait être qualifié de groupe armé ayant pris part au CANI en Syrie.

A. Les indices d'un niveau d'intensité des hostilités suffisant

Pour déterminer l'intensité de la violence, plusieurs éléments peuvent être pris en compte : la gravité des attaques et l'augmentation des affrontements armés, la durée et l'escalade des affrontements, le nombre d'incidents de violence, le nombre de morts et de blessés, les dommages causés à la propriété, le nombre de personnes impliquées dans les affrontements, les armes utilisées⁷⁶, *etc.* Les attaques au Burkina Faso prennent les formes suivantes : menaces et agressions physiques de personnes, enlèvements et assassinats ciblés, attaques armées contre la police, la gendarmerie et l'armée, destructions d'infrastructures (écoles, administrations, ponts, *etc.*), incendies des marchés, utilisation d'engins explosifs improvisés sur les routes⁷⁷. Au 5 janvier 2022, selon le gouvernement, 3 280 écoles avaient fermé pour cause de terrorisme, soit 13,09 % de l'ensemble des structures éducatives du pays⁷⁸.

Parmi les éléments qui plaident pour dire que les affrontements au Burkina Faso ont atteint un niveau d'intensité suffisant pour qualifier la situation de conflit armé international, la proclamation de l'état d'urgence dans plusieurs régions et provinces du Nord et de l'Est notamment⁷⁹ indique que pour les autorités, le recours à un régime d'exception s'avère nécessaire pour régler la situation. De plus, les forces de défense ont été déployées dans les zones où la situation sécuritaire s'est détériorée et y ont durablement installés des camps militaires. La nécessité de recourir aux forces de défense⁸⁰ pour juguler les attaques indique une certaine intensité dans les affrontements. Comme relevé précédemment, la nature de l'armement utilisé par les insurgés (lance-roquettes, AK 47, bombes artisanales *etc.*), permet de montrer l'intensité des hostilités, puisque les forces de défense et de sécurité (FDS) ont été contraintes d'élever leur niveau d'armement. Les affrontements et la dégradation de la situation sécuritaire ont eu des conséquences sur la population civile : 1 741 655 personnes déplacées internes au 31 janvier 2022⁸¹.

Au 31 janvier 2021, les attaques terroristes avaient causé la mort de plus de 2 000 personnes⁸² dont près de 500 membres des forces de défense et de sécurité⁸³. Parmi ces personnes décédées, près de 300 ont perdu la vie du fait d'engins explosifs

76 TPIY, *op. cit.* note 41, par. 177 ; Sandesh Sivakumaran, *op. cit.* note 39, p. 167.

77 Ministère de l'Économie, des Finances et du Développement, Coopération pour le développement, *op. cit.* note 12, p. 69.

78 Nadia Chahed, « Burkina Faso : 3280 écoles fermées à cause du terrorisme », *Anadolu Agency*, 5 janvier 2022, disponible sur : <https://www.aa.com.tr/fr/afrique/burkina-faso-3-280-%C3%A9coles-ferme%C3%A9es-%C3%A0-cause-du-terrorisme-gouvernement/2466211>.

79 L'état d'urgence a été déclaré le 31 décembre 2018.

80 Au Sahel, les « forces de défense » désignent à la fois les forces de sécurité intérieure (SFI) composées de forces de sécurité (policiers, gendarmes et gardes nationaux) et de forces armées.

81 Action contre la faim, « Burkina Faso : deuxième plus forte hausse des déplacements depuis le début de la crise », 10 mars 2022, disponible sur : <https://www.actioncontrelafaim.org/presse/deuxieme-plus-forte-hausse-des-deplacements-depuis-le-debut-de-la-crise/>.

82 Eléonore Abou Ez, « Au Burkina Faso, le pouvoir semble dépassé par l'insécurité grandissante », *Franceinfo*, 17 novembre 2021, disponible sur : https://www.francetvinfo.fr/monde/afrique/politique-africaine/au-burkina-faso-le-pouvoir-semble-depasse-par-linsecurite-grandissante_4847285.html.

83 Lassaad Ben Ahmed, « Burkina Faso : 478 militaires tués depuis 2015 dans des attaques (Armée) », *Anadolu Agency*, 1^{er} novembre 2021 disponible sur : <https://www.aa.com.tr/fr/afrique/burkina-faso-478-militaires-tue%C3%A9s-depuis-2015-dans-des-attaques-arm%C3%A9e/2409045>.

improvisés⁸⁴. Cependant, les chiffres relatifs aux membres des FDS ayant perdu la vie ne prennent pas en compte les volontaires de la patrie (VDP). Selon l'ODDH, plus de 580 attaques ont été menées entre le 4 avril 2015 et le 31 mai 2020⁸⁵. Selon le même observatoire, 221 de ces attaques ont visé sur la même période, les forces de défense et de sécurité⁸⁶. L'ODDH inclut par contre les groupes d'autodéfense et les VDP dans les forces de défense et de sécurité. Les affrontements entre les VDP et les hommes armés non identifiés pourraient être intégrés dans l'évaluation du seuil d'intensité des affrontements dans la mesure où les VDP sont des civils qui se constituent au niveau de leurs villages en groupes de volontaires ayant pour mission la défense de la paix. Selon l'article 2 de la loi sur les VDP⁸⁷, « le Volontaire pour la défense de la Patrie est une personne physique de nationalité burkinabè, auxiliaire des forces de défense et de sécurité, servant de façon volontaire les intérêts sécuritaires de son village ou de son secteur de résidence, en vertu d'un contrat signé entre le volontaire et l'État ». Ils bénéficient d'un entraînement sommaire de l'État, d'une assistance financière de l'État et doivent obéissance à l'autorité militaire⁸⁸.

Au mois de juin 2020, sur près de 2 000 VDP, près de 1 500 se trouvaient dans la région Nord du pays, leur mise en place étant plus lente dans les autres régions⁸⁹. L'objectif est de parvenir au recrutement de 13 000 VDP⁹⁰. Si le statut des VDP peut être discuté du point de vue du DIH applicable dans les CANI, il nous semble à ce stade qu'ils peuvent être pris en compte pour évaluer le niveau d'intensité des affrontements avec les groupes armés non identifiés.

Il n'en va pas de même des groupes d'autodéfense appelés *kolg-weogo*, qui évoluent en marge de l'État, sans un aucun lien ni encadrement de la part des autorités militaires. La prise en compte des affrontements entre les VDP et les individus armés non identifiés d'une part et, entre les soldats burkinabè et ces individus, d'autre part, indiquent un seuil très élevé d'affrontements au moins à partir de 2018. Ces affrontements se caractérisaient par une certaine régularité à des périodes bien définies. Cependant, depuis juin 2021, on observe que les attaques sont régulières, voire quasi-quotidiennes. On pourrait donc raisonnablement conclure à l'existence d'une intensité de la violence dans les régions du Nord et de l'Est du Burkina Faso, au moins sur certaines périodes. Cette conclusion pourrait néanmoins être nuancée par l'absence d'identification des auteurs des attaques.

84 Voice of America, « Une dizaine de gendarmes tués ; plusieurs portés disparus », 14 mars 2022, disponible sur : <https://www.voaafrique.com/a/une-dizaine-de-gendarmes-burkinab%C3%A8-tu%C3%A9s-plusieurs-port%C3%A9s-disparus-/6483737.html>.

85 ODDH, *op. cit.* note 13, p. 27.

86 *Ibid.*, p. 24.

87 Loi n° 002-2020/AN du 21 janvier 2020 portant institution de volontaires pour la défense de la patrie du 21 janvier 2020.

88 Articles 7, 8, 9 et 15 de la loi n° 002-2020/AN du 21 janvier 2020 portant institution de volontaires pour la défense de la patrie.

89 Antonin Tisseron, *Une boîte de pandore : le Burkina Faso, les milices d'autodéfense et la loi sur les VDP dans la lutte contre le jihadisme*, Friedrich Ebert Stiftung, Paix et sécurité, 2021, p. 24, disponible sur : <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/fes-pscc/17591-20210423.pdf>.

90 *Ibid.*

B. La difficulté de déterminer le seuil d'intensité de la violence en l'absence d'identification des auteurs des attaques

Selon la Chambre d'appel du TPIY, le CANI est « un conflit armé prolongé entre les autorités gouvernementales et des groupes armés organisés ou entre de tels groupes au sein d'un État⁹¹ ». Pour le CICR, « [l]a question de savoir si un conflit armé non international a ou non existé ne dépend pas du jugement subjectif des parties au conflit ; elle doit être tranchée sur la base de critères objectifs ; la notion de "conflit armé" présuppose l'existence d'hostilités entre des forces armées *plus ou moins organisées* ; elle requiert une opposition entre des forces armées et *une certaine intensité* de combat⁹² ». L'absence d'identification des auteurs des attaques au Burkina Faso soulève des difficultés au regard de la nature des actes de violence et de leur caractère continu.

D'abord, les attaques au Burkina Faso visent très souvent directement et délibérément des civils sur les marchés, dans les villages, les lieux de culte, *etc.* Or, les attaques directes et délibérées contre les civils, si importantes soient-elles, ne peuvent suffire pour évaluer si les affrontements remplissent le critère de l'intensité, si elles n'ont pas de lien direct avec un affrontement avec des forces armées. L'évaluation de l'intensité de la violence doit donc s'effectuer principalement à partir des affrontements entre les forces armées en présence. Les dommages civils peuvent entrer en ligne de compte en tant que conséquence des affrontements du groupe armé et des forces gouvernementales, ou des groupes armés entre eux. Or, s'il est indéniable que le déplacement forcé des populations au Burkina Faso résulte en partie des affrontements entre les groupes armés non identifiés et les forces de défense et de sécurité, il n'est pas non plus possible d'occulter le fait que depuis au moins deux ans, des populations sont directement sommées par des individus armés non identifiés de quitter leurs villages si elles ne veulent pas être tuées⁹³. Ces menaces sont destinées à s'approprier leur bétail et leurs récoltes, puisque les populations civiles ne sont pas en mesure, dans le cadre du déplacement forcé, d'emporter leurs biens. Le trafic illicite du bétail devient ainsi important dans les zones marquées par la dégradation sécuritaire.

La difficulté résultant de l'absence d'identification des auteurs des attaques apparaît lorsqu'il s'agit d'évaluer le seuil d'intensité de la violence : en l'absence d'identification des auteurs des attaques et de revendication de celles-ci, il est difficile d'apprécier si ces attaques sont le fait de groupes ayant entre eux des liens d'appartenance suffisants ou s'il s'agit d'individus armés poursuivant leurs objectifs propres dans un espace géographique marqué par l'absence de l'État. Ainsi, en l'absence d'identification des auteurs des attaques, la question est de savoir si elles émanent d'un

91 TPIY, *Le Procureur c. Dusko Tadic, alias Dule*, affaire n° IT-94-1-A, chambre d'appel, arrêt relatif à l'appel de la défense concernant l'exception préjudicielle d'incompétence, 2 octobre 1995, par. 70, disponible sur : <https://www.icty.org/x/cases/tadic/acjug/fr/tad-aj951002.pdf>.

92 Cité par le TPIY (souligné dans l'original), dans sa décision *op. cit.* note 49, par. 89.

93 Armand Kinda, « Nouna: les terroristes donnent dix jours aux populations de Soïn pour quitter le village », *Minute.bf*, 15 mars 2022, disponible sur : <https://minute.bf/nouna-les-terroristes-donnent-10-jours-aux-populations-de-soin-pour-quitter-le-village/>.

seul et même groupe armé, de plusieurs groupes armés ou d'individus déconnectés les uns des autres. Or, il est nécessaire de déterminer l'intensité des affrontements entre les forces gouvernementales et chaque groupe armé pris séparément⁹⁴. Autrement dit, pour évaluer si le niveau de violence remplit le critère d'intensité, il convient non pas d'évaluer les violences de manière globale, mais de déterminer le niveau de violence produit par chaque groupe armé dans ses affrontements avec les forces armées gouvernementales burkinabè. Or, une telle évaluation demeure impossible tant que l'on ne peut attribuer chacune de ces attaques à des groupes déterminés.

Cette difficulté est accentuée par le fait que les actes de violence pourraient émaner de bandits ou d'autres pourfendeurs de violences qui ont longtemps régné dans les régions marquées par la dégradation sécuritaire. En principe, ces individus ont des liens essentiellement opportunistes et conjoncturels, selon les intérêts du moment, avec les groupes armés terroristes.

Devant l'impossibilité de déterminer le niveau d'intensité des affrontements, la tentation est grande de cumuler tous les actes de violence perpétrés sur le territoire burkinabè, afin de parvenir à la conclusion que le critère d'intensité est rempli ou de considérer que la dégradation de la situation sécuritaire qui oblige les agents de l'État à fuir et la population civile à se déplacer, suffit à établir que ce critère est rempli. Si, de prime abord, l'idée d'une appréciation globale de l'intensité paraît séduisante, elle se heurte au fait que les acteurs de la violence ne constituent pas nécessairement un groupe homogène et cohérent. L'absence de rapports et de déclarations sur les opérations menées contre les FDS burkinabè émanant des auteurs des attaques, ne doit pas conduire à une évaluation globale de l'intensité des violences commises, car cela signifierait que le seul fait que des violences soient perpétrées, même si elles le sont par des groupes anarchiques ou des individus n'obéissant qu'à eux-mêmes, pourrait suffire à qualifier une situation de conflit armé.

Une autre difficulté importante lorsqu'il s'agit de déterminer le seuil d'intensité de la violence au Burkina Faso, tient au caractère prolongé des attaques. Si le critère du conflit armé prolongé a été introduit par le TPIY dans l'affaire *Tadić* et repris par le Statut de Rome de la Cour pénale internationale, ce critère ne doit pas être considéré comme une troisième condition nécessaire pour qualifier une situation de CANI, mais comme un élément à prendre en compte lorsqu'il s'agit d'évaluer l'intensité des violences. À cet égard, la difficulté de déterminer l'intensité des affrontements au Burkina Faso résulte aussi du fait que les attaques s'inscrivent dans un environnement où la situation sécuritaire se dégrade progressivement, sans l'existence préalable d'un conflit armé⁹⁵. La difficulté majeure réside dans la volatilité des attaques, des attaques régulières succédant à des périodes de grande accalmie. Les

94 Anyssa Bellal, « ICRC Commentary of Common Article 3 : Some questions relating to organized armed groups and the applicability of IHL », *EJIL Talks!*, 5 octobre, 2017, disponible sur : <https://www.ejiltalk.org/icrc-commentary-of-common-article-3-some-questions-relating-to-organized-armed-groups-and-the-applicability-of-ihl/>

95 Robin Geiss, « La violence armée dans les États fragiles : conflits de faible intensité, débordement des conflits et opérations sporadiques de maintien de l'ordre par des tiers », *Revue internationale de la Croix-Rouge*, vol. 91, n° 876, mars 2009, disponible sur : <https://international-review.icrc.org/fr/articles/la-violence-armee-dans-les-etats-fragiles-conflits-de-faible-intensite-debordement-des>.

attaques sont discontinues dans l'espace et dans le temps, l'absence d'identification des groupes armés ne permettant pas de vérifier si les affrontements remplissent le critère d'intensité.

S'agissant des attaques revendiquées, plusieurs mois, voire une année, peuvent s'écouler entre celles-ci. En ce qui concerne les attaques non revendiquées, qui constituent la majorité des attaques au Burkina Faso, elles peuvent se concentrer sur une certaine période, comme au cours de l'année 2018 – ce qui peut conduire à soutenir que le critère d'intensité est rempli – puis l'être de façon plus espacée dans le temps ; en effet, la situation burkinabè se caractérise par un conflit de basse intensité. Par ailleurs, ces attaques ne sont pas toujours commises dans la même zone. La plupart sont perpétrées dans le Nord, le Centre-Nord et l'Est du Burkina Faso. Cependant, les attaques ne se déroulent pas nécessairement de manière continue dans ces zones. Une attaque peut avoir lieu dans le Nord, suivie le lendemain d'une autre attaque dans l'Est et quelques jours plus tard, d'une autre dans le Centre-Nord. En l'absence d'identification des auteurs des attaques et de revendication de celles-ci, il est difficile de dire si elles émanent de groupes ayant entre eux des liens d'appartenance suffisants ou s'il s'agit d'individus armés poursuivant leurs propres objectifs dans un espace géographique marqué par l'absence de l'État.

Conclusion

Au terme de cette analyse, il apparaît que l'absence d'identification des auteurs des attaques au Burkina Faso remet sérieusement en question l'applicabilité du DIH, tant du point de vue du degré d'organisation des individus armés non identifiés que de l'intensité des affrontements et ce, malgré la dégradation de la situation sécuritaire au Nord et à l'Est du pays. En l'absence de revendication des attaques par un groupe identifié ou identifiable, il est difficile d'affirmer qu'il existe une partie au conflit qui pourrait constituer un interlocuteur des forces armées burkinabè et qui serait titulaire de droits et d'obligations. La conclusion qui semble se dégager est donc qu'au Burkina Faso, où les attaques, pour la majorité d'entre elles, ne sont pas objectivement rattachables à un groupe armé, ni revendiquées par aucun groupe, il n'est pas possible de soutenir que les conditions nécessaires pour qualifier une situation de CANI sont réunies. La tentation est forte de vouloir appliquer le DIH à tout prix aux situations de violence généralisée. Cependant, une telle approche serait erronée car le DIH suppose que les parties à un conflit soient en mesure d'appliquer le DIH et d'en sanctionner les violations. De plus, le droit des droits de l'homme demeure toujours applicable à ces situations et constitue un régime bien plus contraignant que le DIH au regard des règles relatives au recours à la force létale. Cela étant dit, le gouvernement burkinabè pourrait décider unilatéralement d'appliquer le DIH aux situations de violence évoquées ci-dessus.

