

# VERS UNE DÉFINITION PLUS NUANCÉE DU TERRORISME EN AFRIQUE :

UNE ÉVALUATION CRITIQUE DE LA  
CONVENTION DE L'OUA SUR LE  
TERRORISME ET DE SES IMPLICATIONS  
EN MATIÈRE DE DROITS DE L'HOMME

Alara Lois

DOCUMENT DE  
RECHERCHE DE L'APCOF

SÉRIE

N°  
**35**

AOÛT 2025

LÉGISLATION  
ANTITERRORISTE



# **VERS UNE DÉFINITION PLUS NUANCÉE DU TERRORISME EN AFRIQUE :**

UNE ÉVALUATION CRITIQUE DE LA  
CONVENTION DE L'OUA SUR LE  
TERRORISME ET DE SES IMPLICATIONS  
EN MATIÈRE DE DROITS DE L'HOMME

Alara Lois

AOÛT 2025

n° 35

Cette publication est le n° 35 de la série de documents de recherche de l'APCOF.  
Pour ces publications et d'autres, veuillez consulter [www.apcof.org.za](http://www.apcof.org.za).  
Copyright ©African Policing Civilian Oversight Forum, 2025

Numéro ISBN : 978-1-991248-24-4

*African Policing Civilian Oversight Forum*  
(APCOF ou Forum africain pour le contrôle civil de l'action policière)  
Building 23B, Suite 16  
The Waverley Business Park  
Wyecroft Road  
Mowbray, 7925  
Le Cap, Afrique du Sud

Tél. : +27 21 447 2415  
Courriel : [info@apcof.org.za](mailto:info@apcof.org.za)  
Site Web : [www.apcof.org.za](http://www.apcof.org.za)

Les opinions exprimées dans ce document ne reflètent pas nécessairement celles du Forum africain pour le contrôle civil de l'action policière (APCOF) ou de l'*Open Society Foundations*. Les auteurs contribuent à la série de recherches de l'APCOF à titre personnel.

Conception, composition et relecture par COMPRESS.dsl | 801076 | [www.compressdsl.com](http://www.compressdsl.com)

Image de couverture : Adobestock

---

## **SOMMAIRE**

|  |           |
|--|-----------|
| Acronymes et abréviations  | iv        |
| Résumé   | 1         |
| Introduction   | 2         |
| Les difficultés de définir le terrorisme en droit international                    | 4         |
| Le principe de légalité en vertu du droit international                            | 6         |
| La définition dans la Convention de l'OUA  | 8         |
| <i>Actus reus</i>  | 8         |
| <i>Mens rea</i>  | 14        |
| Modes élargis de participation criminelle  | 16        |
| Exemptions   | 17        |
| <b>Orientation normative et lignes directrices sur la définition du terrorisme</b> | <b>22</b> |
| Révisions apportées à l' <i>actus reus</i>   | 22        |
| Révisions apportées à la <i>mens rea</i>   | 23        |
| Révision des modes élargis de responsabilité pénale                                | 23        |
| Révisions apportées aux exemptions   | 23        |
| <b>Proposition d'une nouvelle définition du terrorisme</b>                         | <b>25</b> |
| <b>Conclusion</b>  | <b>27</b> |
| <b>Notes de fin de document</b>  | <b>28</b> |

---

## ACRONYMES ET ABRÉVIATIONS

|                            |  |
|----------------------------|--|
| <b>CAI</b>                 | Conflit armé international   |
| <b>CANI</b>                | Conflit armé non international   |
| <b>Charte africaine</b>    | Charte africaine des droits de l'homme et des peuples  |
| <b>CICR</b>                | Comité international de la Croix-Rouge   |
| <b>Convention de l'OUA</b> | Convention de l'OUA sur la prévention et la lutte contre le terrorisme   |
| <b>DIH</b>                 | Droit international humanitaire  |
| <b>GANE</b>                | Groupe armé non étatique   |
| <b>ONU</b>                 | Organisation des Nations Unies   |
| <b>ONUDC</b>               | Office des Nations Unies contre la drogue et le crime  |
| <b>OUA</b>                 | Organisation de l'unité africaine  |
| <b>PA I</b>                | Protocole additionnel aux Conventions de Genève relatif à la protection des victimes des conflits armés internationaux (Protocole I) |
| <b>PIDCP</b>               | Pacte international relatif aux droits civils et politiques  |
| <b>UA</b>                  | Union africaine  |

---

## RÉSUMÉ

Malgré son influence significative sur les législations nationales en Afrique, la définition du terrorisme de la Convention de l'OUA laisse à désirer sur plusieurs aspects critiques, soulignant la nécessité de sa révision pour établir un cadre plus précis. L'article 1(3), ne définit pas de manière cohérente les éléments juridiques constitutifs d'un comportement terroriste interdit et ne satisfait pas aux exigences qualitatives minimales de clarté, de précision et de prévisibilité prescrites par le principe fondamental de légalité consacré par le droit international. Le plus souvent, l'effet d'entraînement de la Convention a conduit à la création de régimes d'exception ou de systèmes de justice parallèles qui ont été appliqués de manière sélective à diverses formes de comportement non violent, telles que les activités de la société civile et de l'opposition, ainsi qu'à d'autres formes de menace politique. En mettant particulièrement l'accent sur les éléments conceptuels qui définissent le terrorisme en tant que crime, ce document de recherche examine les implications de la définition de l'OUA pour les droits de l'homme, en présentant une orientation normative et des lignes directrices sur la question de la définition du terrorisme. Finalement, ce document propose une définition révisée qui cherche à trouver un juste équilibre entre les besoins de la lutte contre le terrorisme et les droits de l'homme et la légalité, tout en veillant à ce que les initiatives africaines de lutte contre le terrorisme respectent les libertés fondamentales et l'état de droit.

**Mots-clés :** Convention de l'OUA, définition du terrorisme, droits de l'homme, lutte contre le terrorisme, *actus reus*, *mens rea*, droit international humanitaire et criminalité.

---

## INTRODUCTION

Le terrorisme et sa prévention sont devenus indubitablement l'une des préoccupations déterminantes du discours politique et juridique contemporain, et sans aucun doute, de notre époque, le dernier quart de siècle ayant été témoin de l'adoption de lois relatives à la lutte contre le terrorisme par plus de 140 États à travers le monde<sup>1</sup>. En raison de son envergure et de sa nature évolutive, le terrorisme en tant que crime a été abordé sous l'angle de la prévention plutôt que de la poursuite d'une infraction pénale, les États et les institutions internationales introduisant souvent des moyens radicaux et des mesures extraordinaires pour le combattre. Le plus souvent, ces lois créent des régimes d'exception en prévoyant des définitions, des infractions et des dispositions administratives ambiguës. Ces ambiguïtés confèrent aux autorités chargées de l'application des lois un large pouvoir discrétionnaire pour faire face aux menaces terroristes sans qu'elles soient entravées par les limites actuelles des normes du droit international et de la procédure démocratique.

La réaction à la montée constante des menaces terroristes sur le continent africain n'a pas été différente. La majorité des États africains ont mis en place des lois nationales relatives à la lutte antiterroriste et pas moins de trois conventions régionales portant sur la lutte contre le terrorisme ont été adoptées<sup>2</sup>. Sur le continent, la plupart des lois nationales ont été calquées sur la définition très large du terrorisme de la Convention de l'Organisation de l'unité africaine (OUA), ce qui a entraîné de graves restrictions en matière de droits de l'homme – allant de la détention arbitraire à l'application de mesures conservatoires et d'enquête exceptionnelles, en passant par des poursuites pénales et des peines pour comportements non violents, voire non criminels dans des cas exceptionnels, afin d'écartier les acteurs politiques ou les groupes jugés « indésirables » de la société.

Adoptée en réponse à la propagation du djihadisme violent en Afrique du Nord, de l'Ouest et de l'Est et aux attentats à la bombe perpétrés par Al-Qaïda contre les ambassades des États-Unis au Kenya et en Tanzanie en août 1998, Convention de l'OUA sur la prévention et la lutte contre le terrorisme de 1999 (Convention de l'OUA) définit à l'article 1(3) un « acte terroriste » comme suit :

- (a) *tout acte ou menace d'acte en violation des lois pénales de l'État Partie susceptible de mettre en danger la vie, l'intégrité physique, les libertés, d'une personne ou d'un groupe de personnes, [ou de les blesser grièvement ou les tuer, ou,] qui occasionne ou peut occasionner des dommages aux biens privés ou publics, aux ressources naturelles, à l'environnement ou au patrimoine culturel, et, commis dans l'intention :*

- (i) *d'intimider, provoquer une situation de terreur, forcer, exercer des pressions ou amener tout gouvernement, organisme, institution, population ou groupe de celle-ci, à engager toute initiative ou à s'en abstenir, à adopter, à renoncer à une position particulière ou à agir selon certains principes ; ou,*
  - (ii) *de perturber le fonctionnement normal des services publics, la prestation de services essentiels aux populations ou de créer une situation de crise au sein des populations ; ou,*
  - (iii) *de créer une insurrection générale dans un État Partie.*
- (b) *toute promotion, financement, contribution, ordre, aide, incitation, encouragement, tentative, menace, conspiration, organisation ou équipement de toute personne avec l'intention de commettre tout acte mentionné au paragraphe (a) (i) à (iii)*<sup>3</sup>.

En outre, l'article 3 dispose que :

- (1) *Sans préjudice des dispositions de l'article premier de la présente Convention, la lutte menée par les peuples en conformité avec les principes du droit international, pour la libération ou leur autodétermination, et, la lutte armée contre le colonialisme, l'occupation, l'agression et la domination par des forces étrangères, ne sont pas considérées comme des actes terroristes.*
- (2) *Les considérations d'ordre politique, philosophique, idéologique, racial, ethnique, religieux ou autres ne peuvent justifier les actes terroristes visés dans cette Convention*<sup>4</sup>.

La définition de la Convention de l'OUA a souvent été critiquée pour des raisons de droits de l'homme parce qu'elle est inconciliable avec le principe de légalité et qu'elle présente un certain nombre de caractéristiques amorphes<sup>5</sup>. En particulier, elle englobe un élément large de *mens rea* (esprit ou intention coupable ou élément moral/mental) qui énumère une série d'objectifs ou de fins terroristes de grande envergure susceptibles de ne pas respecter un éventail de libertés civiles, y compris le droit à la liberté de réunion pacifique.

Bien que la Convention de l'OUA prévoit l'exemption des luttes pour le droit à l'autodétermination et la libération menées conformément aux principes du droit international, elle n'intègre aucune clause d'exclusion des activités régies par le droit international humanitaire (DIH) dans son champ d'application, telle qu'on la trouve dans la loi-modèle africaine contre le terrorisme de l'UA et dans le Protocole de Malabo de 2014 par exemple<sup>6</sup>, ainsi qu'aucune exemption pour l'action humanitaire et l'exercice des droits fondamentaux. En outre, la définition comprend des modes élargis de responsabilité pénale qui sont formulés de manière trop vague et qui ont la capacité d'élargir considérablement la portée de la responsabilité pénale en ce qui concerne les crimes terroristes<sup>7</sup>.

S'agissant de l'impact sur les droits de l'homme, ces lacunes dans les définitions ont le potentiel de créer des frictions entre l'applicabilité du DIH et des instruments de droit pénal relatifs au terrorisme et de confondre l'exercice des libertés civiles fondamentales et des droits fondamentaux avec le terrorisme.

Ce document de recherche examine les implications pour les droits de l'homme de la définition du terrorisme de la Convention de l'OUA, en soulignant son potentiel d'abus et de violation des droits fondamentaux de l'homme. Par une analyse détaillée des éléments conceptuels et définitionnels de la définition de l'OUA et compte tenu des normes internationales en matière de droits de l'homme et des meilleures pratiques en ce qui concerne la définition du terrorisme, ce document plaide en faveur d'une définition plus circonscrite qui atténue le risque d'application arbitraire et d'abus de l'étiquette terroriste. Finalement, ce document propose une définition du terrorisme qui trouve un juste équilibre entre la nécessité de lutter contre le terrorisme et l'exigence de légalité et de respect des droits de l'homme, visant à garantir que les efforts de lutte antiterroriste sur le continent africain ne compromettent pas l'exercice des libertés fondamentales et de l'état de droit.

---

## LES DIFFICULTÉS DE DÉFINIR LE TERRORISME EN DROIT INTERNATIONAL

Le terrorisme qui fait l'objet actuellement de discussions sur sa définition, reste l'un des concepts les plus sensibles, controversés et politiquement chargés d'aujourd'hui. Malgré les efforts déployés depuis les années 1920<sup>8</sup>, pour établir une définition universellement acceptée, la communauté internationale ne parvient toujours pas à un consensus sur une définition unique. En raison de l'incapacité à formuler une définition complète du crime de terrorisme fondée sur un traité au niveau international, la conceptualisation du terrorisme a été abordée sous des angles variés et de manière relativement fragmentaire, allant de l'accent mis sur les motifs ou les objectifs politiques ou idéologiques qui sous-tendent des actes de violence spécifiques à la détermination de certains types ou formes de terrorisme.

Certains instruments internationaux, tels que les conventions des Nations Unies sur le terrorisme, adoptent cette dernière approche, en délimitant les actes étroitement associés au terrorisme, tels que la capture illicite d'aéronefs, la prise d'otages et les attentats terroristes à l'explosif, ou des types particuliers d'aide au terrorisme, tels que le financement du terrorisme<sup>9</sup>. Bien qu'elles soient spécifiques à un sujet, ces conventions sont utiles en ce sens qu'elles sont de nature universelle, ce qui démontre que les infractions qui y sont décrites sont révélatrices d'un consensus international en la matière, au moins concernant des manifestations particulières du terrorisme<sup>10</sup>. Parmi les 12 conventions fondamentales, celles relatives à la protection des personnes jouissant d'une protection internationale, à l'interdiction de la prise d'otages, à la répression des attentats terroristes à l'explosif, au financement du terrorisme et au terrorisme nucléaire, sont considérées comme parmi les plus importantes<sup>11</sup>.

Au niveau fondamental, la plupart des définitions du terrorisme que l'on trouve dans les conventions internationales, les résolutions et les rapports thématiques de l'ONU considèrent le terrorisme comme des actes de violence calculés qui sont destinés à causer la mort ou des dommages (ou lésions, blessures, ou préjudices) corporels graves à des personnes dans le but d'intimider une population ou de contraindre un gouvernement ou une organisation internationale à faire ou à s'abstenir de faire quelque chose<sup>12</sup>. Bien qu'il s'agisse là d'un certain accord au niveau international sur les aspects les plus fondamentaux du terrorisme en tant que crime, il existe d'importantes divergences en ce qui concerne l'inclusion de certains autres actes.

Par exemple, certaines définitions font explicitement référence à la prise d'otages et aux dommages graves ou à la destruction de biens dans le cadre de l'*actus reus* (*acte coupable ou élément matériel*), tandis que d'autres restent silencieuses sur l'inclusion de ces actes<sup>13</sup>, même si la prise d'otages et les attentats contre les biens sont des tactiques couramment employées par les terroristes pour atteindre leurs objectifs<sup>14</sup>. Encore moins d'instruments reconnaissent l'environnement ou le patrimoine culturel comme des cibles terroristes<sup>15</sup>, malgré le fait que les groupes terroristes contaminent et empoisonnent souvent les sources d'eau, sabotent les oléoducs, brûlent les terres agricoles et les zones agricoles et profanent les sites culturels à des fins d'intimidation et de coercition<sup>16</sup>.

À moins de divergences sur le type de comportement qui peut être qualifié de terrorisme et qui devrait être inclus dans une définition générique, de nombreux désaccords persistent sur les actes qui devraient être exclus ou exemptés de la définition parce qu'ils sont justifiables, excusables ou intrinsèquement non terroristes par nature<sup>17</sup>.

La plus urgente de ces exemptions est peut-être celle des actes terroristes commis dans le cadre d'un conflit armé, car cela impacte de façon significative l'intégrité et l'applicabilité du DIH. Au niveau des Nations Unies, six conventions sectorielles sur le terrorisme ainsi que le projet de Convention générale sur le terrorisme international excluent de leur définition le terrorisme se produisant dans un conflit armé, ce qui champ d'application de ces instruments au terrorisme en temps de paix. La Convention de l'OUA, cependant, ne stipule aucune délimitation de ce type, ce qui soulève des questions cruciales sur l'interaction entre la lutte contre le terrorisme et les régimes de DIH dans le contexte africain. On peut en dire autant à propos de l'exemption relative à la libération nationale ou à l'autodétermination que l'on trouve dans la Convention de l'OUA et dans d'autres conventions de la région. En revanche, aucune des conventions internationales sur le terrorisme ne prévoit une telle exemption.

Une autre question qui continue de préoccuper, est l'exclusion d'actes qui sont par leur nature non terroristes mais qui peuvent relever du champ d'application de certaines définitions du terrorisme, telles que l'action humanitaire impartiale ainsi que le plaidoyer, la protestation, la dissidence et l'action revendicative. Cette tendance prévaut dans la Convention de l'OUA, qui criminalise l'interruption de la prestation de services et la promotion du terrorisme. Lorsque les mesures de lutte antiterroriste n'excluent pas l'action humanitaire et l'exercice de la liberté d'expression, de réunion et d'association, elles criminalisent de fait des activités qui sont explicitement protégées par d'autres branches du droit international.

---

## LE PRINCIPE DE LÉGALITÉ EN DROIT INTERNATIONAL

Tout instrument établissant la responsabilité pénale doit le faire dans le respect du principe de légalité, tel que reconnu, par exemple, à l'article 7(2) de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples (la Charte africaine) et à l'article 15 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP). En ce qui concerne la légalité dans le contexte de la définition de l'infraction de terrorisme, la Cour interaméricaine des droits de l'homme, dans l'affaire *Castillo Petruzzi et autres c. Pérou*, a déclaré que :

*... Les crimes doivent être classés et décrits dans un langage précis et sans ambiguïté qui définisse étroitement l'infraction punissable, donnant ainsi tout son sens au principe nullum crimen nulla poena sine lege praevia (ou principe de légalité) en droit pénal, ce qui implique une définition claire du comportement incriminé, établissant ses éléments et les facteurs qui le distinguent des comportements qui ne sont pas des infractions punissables ou qui sont punissables mais ne sont pas passibles d'emprisonnement. L'ambiguïté dans la description des crimes crée des doutes et des possibilités d'abus de pouvoir, notamment lorsqu'il s'agit de déterminer la responsabilité pénale des individus et de punir leur comportement criminel par des peines qui nuisent aux choses les plus précieuses, comme la vie et la liberté<sup>18</sup>.*

Le crime de terrorisme est généralement défini par deux éléments : un élément matériel (*actus reus*) objectif et un élément moral (*mens rea*) subjectif. L'*actus reus* se limite habituellement à l'utilisation de la violence physique dans le but de causer la mort ou des lésions corporelles graves, ou à la destruction massive de biens qui entraîne une perte économique importante (dans les cas où la destruction de biens n'a pas pour but de causer la mort ou des dommages corporels graves). La *mens rea* est interprétée comme des buts ou objectifs particuliers de l'auteur qui constituent une « intention terroriste ». Il est suggéré que les deux buts alternatifs « intimider ou créer la peur parmi la population » et « contraindre un gouvernement ou une organisation internationale à accomplir ou à s'abstenir d'accomplir un acte quelconque » sont quelque peu étroits et conventionnels, et, ont été reconnus comme des pratiques exemplaires dans leur interprétation de la *mens rea*<sup>19</sup>.

Étant donné que le terrorisme est classé comme un crime d'intention spécifique en vertu du droit pénal, cela signifie que l'infraction exige la preuve d'une conséquence ou d'un résultat souhaité qui découle de la perpétration d'un acte particulier, ce qui implique que l'intention

du crime sous-jacent ainsi que l'intention spécifique ou terroriste – qui élève un crime ordinaire au crime de terrorisme – doivent être prouvées pour justifier une condamnation pour terrorisme. En d'autres termes, les caractéristiques cumulatives de l'*actus reus* et de la *mens rea* d'une définition sont un aspect important dans la qualification du terrorisme<sup>20</sup>. Pour être considéré comme un « acte de terrorisme », un comportement doit donc satisfaire aux exigences de chacun des éléments énumérés d'une définition. L'approche cumulative de la définition du terrorisme, que l'on retrouve dans la plupart des définitions internationales et nationales, fonctionne comme un seuil de sécurité pour veiller à ce que seuls les comportements qui sont « véritablement » de nature terroriste soient identifiés et donnent lieu à des poursuites pénales en tant que tels<sup>21</sup>.

En ce qui concerne l'infraction de terrorisme, il est essentiel que les éléments matériel et moral soient définis d'une manière qui respecte la légalité. Alors que l'*actus reus* peut être relativement facile à établir par causalité, des problèmes de preuve peuvent se poser lorsqu'il s'agit de prouver l'existence ou la présence d'un état mental particulier au moment de la perpétration, car la preuve de l'intention subjective est souvent une question d'inférence par rapport au contexte et aux circonstances spécifiques d'une affaire donnée<sup>22</sup>. Des définitions trop larges et ambiguës font craindre que des évaluations subjectives des éléments de preuve disponibles et des présomptions d'intention terroriste ne surgissent dans le cadre de poursuites pénales pour terrorisme, ou que l'application stricte de tous les éléments constitutifs d'une définition ne soient tout simplement ignorés, ce qui compromet le principe de légalité<sup>23</sup>.

Le danger évident que cela représente est que les mesures de lutte antiterroriste soient appliquées dans les cas où il n'y aurait aucun lien de causalité clair et direct avec un acte de terrorisme principal et/ou aucune intention de contribuer à une telle infraction ou de la commettre, comme on le verra ci-après dans le contexte de la Convention de l'OUA.

---

## LA DÉFINITION DANS LA CONVENTION DE L'OUA

### *Actus reus*

#### ***Tout acte ou menace d'acte en violation des lois pénales de l'État Partie***

La définition de la Convention de l'OUA commence de manière louable en exigeant que l'acte dommageable sous-jacent soit une « violation des lois pénales de l'État Partie »<sup>24</sup>. Ce n'est pas une formulation que l'on retrouve dans d'autres conventions sur le terrorisme dans la région, car la Convention de la Ligue arabe de lutte contre le terrorisme de 1998 et la Convention de l'Organisation de la conférence islamique (OCI) pour combattre le terrorisme international de 1999 exigent simplement la perpétration de « tout acte » ou de toute « menace de violence » qui cause le préjudice requis tel que défini dans les instruments individuels<sup>25</sup>. En l'absence de la garantie de l'illégalité nationale, la référence à « tout acte » en particulier est un aspect troublant des autres conventions régionales, car elle signifie qu'un large éventail de comportements pourraient être qualifiés de terroristes même s'ils ne sont pas criminalisés par les lois nationales, y compris les actions non violentes et inchoatives qui ne présentent aucun danger ou menace direct.

***Tout acte ... susceptible de mettre en danger la vie, l'intégrité physique, les libertés d'une personne ou d'un groupe de personnes, [ou de les blesser grièvement ou les tuer, ou,] qui occasionne ou peut occasionner des dommages aux biens privés ou publics, aux ressources naturelles, à l'environnement ou au patrimoine culturel, et, commis dans l'intention***

#### **Acte(s) « susceptible(s) de »**

Une première critique de l'*actus reus* de la définition serait sa référence à des actes « susceptibles de » causer les préjudices énumérés. En tant qu'instrument établissant la responsabilité pénale, la Convention de l'OUA devrait être restrictive en ce sens que son application n'est limitée qu'aux circonstances dans lesquelles il existe une probabilité matérielle ou raisonnable qu'un acte interdit se produise effectivement<sup>26</sup>. L'utilisation du mot « susceptible de » diminue la prévisibilité du comportement interdit, créant ainsi une norme subjective qui peut être appliquée (ou mal appliquée) à un comportement qui n'incarne pas la gravité du terrorisme.

### **Actes causant la mort ou des dommages corporels graves**

Cet élément de la définition est en grande partie irréfutable, car il englobe les composantes les plus fondamentales du terrorisme tel qu'il est défini au niveau international. Comme nous l'avons vu plus haut, causer la mort ou des blessures corporelles graves à des personnes est l'essence même du terrorisme qui est défini dans la Convention internationale des Nations Unies pour la répression du financement du terrorisme, la Résolution 1566 du Conseil de sécurité des Nations Unies et le projet de Convention générale des Nations Unies sur le terrorisme international<sup>27</sup>.

### **Actes mettant la vie en danger**

Les actes qui mettent la vie en danger sont d'une gravité comparable aux actes causant la mort ou des lésions corporelles graves<sup>28</sup>. Des actes tels que le lancement ou le déchargement d'armes, d'agents ou de substances chimiques, biologiques, radiologiques, nucléaires ou explosifs (BCRNE) dans l'air, l'environnement ou l'approvisionnement en eau ; ou, la prise de contrôle par la force ou le détournement d'un aéronef, d'un navire ou d'une plateforme fixe peut constituer une menace sérieuse pour la vie, même en l'absence de décès ou de dommages corporels graves, et, sont criminalisés en vertu des conventions des Nations Unies sur le terrorisme. D'autres menaces graves à la santé et à la sécurité publiques résultant du terrorisme relèvent probablement de cet élément aussi.

### **Actes mettant en danger l'intégrité physique**

Ce volet de la définition de l'OUA est également généralement simple. Le droit à l'intégrité physique est reconnu comme un droit fondamental et indérogeable en vertu du droit international, protégeant les individus contre tout contact corporel non désiré et garantissant l'autonomie personnelle sur leur corps. Ce droit est intrinsèquement lié au droit à la vie et au droit de ne pas être soumis à la torture ou à des traitements cruels, inhumains ou dégradants, et doit donc être compris sous cet angle. Parmi les exemples de tactiques terroristes qui ont une incidence directe sur le droit à l'intégrité physique des victimes, figurent les actes de violence sexuelle tels que le viol et l'esclavage sexuel forcé<sup>29</sup>.

### **Actes mettant en danger la liberté**

Dans la version anglaise, la référence de l'OUA aux actes mettant en danger la liberté ("freedom") est toutefois plutôt vague et ambiguë. Interprétée strictement, elle pourrait se rapporter au droit à la liberté et à la sécurité d'une personne, ou peut-être indirectement à la prise d'otages, mais, en principe, elle est suffisamment large pour englober toute liberté politique ou civique, y compris la liberté de religion, de conscience ou de pensée<sup>30</sup>. Dans le contexte d'un élément définitionnel axé sur différentes formes de violence contre la personne, une interprétation restrictive est favorable, mais non garantie. Dans la version française, l'utilisation de l'expression « les libertés » ouvre la définition de l'OUA à une interprétation trop large. Dans ce cas, le remplacement de l'expression « les libertés » par « liberté » pourrait aider à clarifier l'interprétation de cet élément en réduisant les ambiguïtés possibles d'une manière qui n'exclurait pas différents types de privation illégale de liberté perpétrés par des terroristes.

Certaines conventions antiterroristes de l'ONU, telles que la Convention internationale contre la prise d'otages de 1979 et la Convention sur la prévention et la répression des infractions contre les personnes jouissant d'une protection internationale de 1973, criminalisent la prise d'otages, ainsi que les enlèvements et autres attaques susceptibles de mettre en danger la liberté des personnes jouissant d'une protection internationale. Bien que la convention sur la prise d'otages offre une définition commode de cette dernière, dans le cas de la Convention

de l'OUA, l'utilisation du terme « prise d'otages » pour englober l'élément de privation illégale de liberté risquerait d'avoir une portée trop limitée, car la Convention cherche à fournir une définition complète du terrorisme.

Si la prise d'otages et l'enlèvement de personnes à des fins de coercition ou de rançon sont des tactiques terroristes notoires, la référence à la « liberté (liberty) » permettrait de mieux englober les formes plus larges de privation illégale de liberté employées par les terroristes pour atteindre leurs objectifs. Il s'agit notamment du recrutement forcé et de la conscription d'enfants et d'adultes pour qu'ils rejoignent des groupes terroristes afin d'être utilisés comme combattants, espions ou kamikazes ; le mariage forcé des femmes et des filles ; la disparition forcée ; et, l'utilisation d'enfants comme boucliers humains pendant les combats<sup>31</sup>.

***Tout acte ... qui occasionne ou peut occasionner des dommages aux biens privés ou publics, aux ressources naturelles, à l'environnement ou au patrimoine culturel***

### **Actes occasionnant des dommages aux biens privés ou publics**

L'autre volet de l'*actus reus* criminalise de manière générale tout « dommage » aux biens, sans exiger que ce dommage soit « grave », « important » ou « considérable » ou qu'il « entraîne des pertes économiques importantes ». La criminalisation (ou incrimination ou pénalisation) des dommages matériels est toutefois importante pour la définition du terrorisme, car les attaques contre les biens, même dans les cas où elles ne causeraient pas de dommages corporels, sont couramment utilisées par les terroristes pour atteindre leurs objectifs<sup>32</sup>.

Des instruments internationaux tels que le Protocole pour la répression des actes illicites de violence dans les aéroports servant à l'aviation civile internationale de 1988, la Convention sur la protection physique des matières nucléaires de 1980 et la Convention internationale pour la répression des actes de terrorisme nucléaire de 2005 prescrivent que les actes doivent causer des dommages « graves » ou « importants » aux biens pour être qualifiés de terrorisme<sup>33</sup>. Lorsque ces instruments font référence à la « destruction », comme dans le cas de la Convention internationale pour la répression des attentats terroristes à l'explosif de 1997 et de la Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme de 1999, la destruction d'un lieu, d'une installation ou d'un système public ou gouvernemental doit être « massive » et entraîner des « pertes économiques considérables »<sup>34</sup>. L'exigence selon laquelle un dommage « entraîne des pertes économiques considérables » reflète l'ampleur tangible de la destruction physique, du préjudice et des conséquences économiques substantielles qu'un acte devrait avoir pour être qualifié de terrorisme.

Le seuil à partir duquel un acte peut être qualifié de terrorisme est donc nettement plus élevé au niveau international que le simple fait de causer un « dommage », comme dans le cas de la Convention de l'OUA, qui est sans doute suffisamment large pour englober les cas de dommages matériels, accidentels, mineurs ou délibérés mais non menaçants aux biens. Il a été souligné que lorsque l'incrimination des dommages aux biens en vertu de la législation antiterroriste passe en dessous de ce seuil, cela peut avoir un impact négatif sur les droits de manifester<sup>35</sup>.

La référence à des dommages sans les qualifications que l'on trouve dans les conventions internationales risque de rendre compte de cas de dommages ou de pertes mineurs ou involontaires causés à des biens lors d'un rassemblement qui, à toutes autres fins utiles, répond à l'exigence de « tranquillité » du droit international<sup>36</sup>. Il en va de même pour les dommages intentionnels mais inoffensifs causés aux biens en tant qu'acte de liberté d'expression. En outre, elle peut aboutir à des poursuites extraordinaires pour dommages à

des biens dans le cadre de mesures de lutte antiterroriste plutôt qu'en tant qu'infraction ou délit de droit commun comme le prévoient les législations pénales normales telles que le code pénal, en opposition totale avec les principes du droit international sur les droits de l'homme relatifs à l'exercice de la liberté d'association et de réunion<sup>37</sup>.

Les risques qui pèsent sur les libertés civiles sont particulièrement répandus dans le contexte de la Convention de l'OUA, car elle ne prévoit pas d'exception pour l'exercice des droits fondamentaux de l'homme et considère l'interruption de la prestation des services comme faisant partie de la *mens rea*, qui sera examinée plus en détail ci-dessous.

Outre l'inclusion expresse d'une clause qui exempte l'exercice des libertés fondamentales du champ d'application de la définition, une autre suggestion est proposée. Afin d'aligner ce volet sur la pratique internationale, la définition doit faire référence aux actes causant « des dommages graves aux biens ou leur destruction massive, entraînant des pertes économiques importantes ».

### **Actes occasionnant des dommages aux ressources naturelles et à l'environnement**

Comme mentionné ci-dessus, les terroristes commettent souvent des attaques délibérées contre les ressources naturelles ou l'environnement. Ces actes causent une dégradation importante de l'environnement et visent à créer la peur ou à contraindre à des changements politiques ou idéologiques. Bien que les cibles que ce volet de la définition cherche à protéger soient acceptables, la façon dont il a été formulé est, encore une fois, quelque peu critiquable.

Premièrement, il n'est pas nécessaire de faire référence à la fois aux « ressources naturelles » et à « l'environnement », car ce dernier terme a un sens large en droit international. Le commentaire de 1987 sur l'article 55 du Protocole additionnel aux Conventions de Genève relatif à la protection des victimes des conflits armés internationaux (Protocole I ou PA I) de 1977, stipule que « la notion de l'environnement naturel doit recevoir l'acceptation la plus large et se comprendre comme couvrant le milieu biologique dans lequel vit une population »<sup>38</sup>.

Il précise que l'environnement ne comprend pas seulement « des biens indispensables à la survie », qui sont protégés par l'article 54, mais comprend également « les denrées alimentaires, les zones agricoles de production de denrées alimentaires, les cultures, le bétail, les installations et l'approvisionnement en eau potable et les travaux d'irrigation »<sup>39</sup> ainsi que les forêts, les autres couvertures végétales, la faune, la flore et autres éléments biologiques, voire climatiques<sup>40</sup>. Ce point de vue se reflète également dans le droit international de l'environnement, car l'environnement ne se réfère pas seulement à la flore, à la faune, au sol, à l'eau, au paysage et au climat, mais aussi aux systèmes socio-économiques humains qui en dépendent, à la santé et au bien-être, et même au patrimoine culturel<sup>41</sup>.

L'utilisation du terme « environnement », plus simple et plus clair, est donc adéquate pour désigner les ressources naturelles telles que les barrages, les forêts, les minéraux et les combustibles fossiles, ainsi que les caractéristiques naturelles de l'environnement appréciées pour leur importance écologique, historique et culturelle. L'utilisation du terme « environnement » dans le contexte du terrorisme engloberait les attaques contre les approvisionnements en eau et les installations, les oléoducs, les forêts et les terres boisées, ainsi que par exemple, dans les cas d'agroterrorisme, tels que l'utilisation d'agents biologiques ou chimiques pour nuire ou perturber le secteur agricole ou les attaques délibérées contre des zones et des installations agricoles.

Deuxièmement, cet élément de la définition n'exige pas que les dommages causés à l'environnement soient de nature grave ou importante. En vertu du droit international, le seuil à partir duquel un acte contre l'environnement peut être qualifié de terrorisme est à nouveau considérablement plus élevé. La Convention internationale pour la répression des actes de terrorisme nucléaire de 2005 exige que « l'intention de causer des dommages substantiels à [...] l'environnement » par la détention, l'emploi ou la libération de matières radioactives<sup>42</sup>. Le droit international coutumier établit également comme norme l'interdiction d'infliger « des dommages étendus, durables et graves à l'environnement naturel »<sup>43</sup>, ce qui est également observé dans les interdictions énoncées dans le PA I et le Statut de Rome<sup>44</sup>.

Comme pour les dommages aux biens, pour que les dommages causés à l'environnement soient considérés comme des actes de terrorisme en temps de paix, les dommages causés doivent être d'une gravité comparable. Exiger « des dommages graves à l'environnement ou une destruction importante de celui-ci, qui entraîne des dommages permanents » dénote un impact qui n'est pas temporaire ou sans conséquence, mais des dommages étendus, durables (et souvent) irréparables. Le maintien de ce seuil plus élevé garantit que les cas de vandalisme et les formes controversées de protestation environnementale, telles que le déversement de colorants biodégradables dans des étangs et des rivières<sup>45</sup>, ne seraient pas qualifiés de terrorisme, mais pourraient être poursuivis en vertu des législations pénales normales le cas échéant.

### **Actes occasionnant des dommages au patrimoine culturel**

Cette partie de la définition est, dans une certaine mesure, adaptée à la cible qu'elle cherche à protéger. En ce qui concerne la Convention pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé de 1954 (la Convention de La Haye de 1954) et le droit international coutumier, la notion de « patrimoine culturel » est plus large que le terme « biens culturels » qui désigne spécifiquement les biens meubles ou immeubles corporels qui présentent une grande importance culturelle<sup>46</sup>. Il est acceptable que la Convention de l'OUA utilise plutôt ce terme plus large, car ces instruments ont des objectifs différents et reposent sur des justifications différentes. Le patrimoine culturel englobe à la fois le patrimoine matériel et le patrimoine immatériel. Les artefacts, les œuvres d'art, les monuments, les sites, les musées qui ont une diversité de significations, notamment symboliques, historiques, artistiques, esthétiques, ethnologiques ou anthropologiques, scientifiques et sociales sont quelques exemples du patrimoine matériel. Le patrimoine immatériel comprend les traditions, les expressions orales, les arts du spectacle, les pratiques sociales, les rituels, les connaissances et les expressions qui ne sont pas des objets physiques mais qui sont essentiels à l'identité culturelle<sup>47</sup>.

Les mesures de protection prévues par le DIH visent principalement à sauvegarder et à protéger les manifestations physiques de la culture pendant les conflits armés lorsque ces biens sont susceptibles de subir des dommages matériels et d'être détruits. En revanche, un instrument de droit pénal tel que la Convention de l'OUA, qui ne devrait s'appliquer qu'en temps de paix par l'inclusion expresse d'une clause de sauvegarde du DIH, constitue un régime juridique complémentaire dont la protection s'étend non seulement aux biens culturels matériels mais aussi aux aspects immatériels de la vie culturelle – reconnaissant que les terroristes ciblent souvent les deux pour effacer l'identité culturelle, l'histoire et la diversité, pour déstabiliser les communautés et légitimer leur domination idéologique sur les populations.

Comme pour les dommages causés à l'environnement et aux biens non culturels, il est recommandé que la Convention de l'OUA adopte l'exigence plus stricte d'« occasionner des dommages graves aux biens culturels ou de les détruire sur une grande échelle ». Cette approche éviterait de criminaliser les dommages accessoires et les dommages mineurs en tant qu'actes de terrorisme, en réservant les cas moins importants au droit pénal ordinaire.

### **Cyberterrorisme**

Une erreur critique de la définition du terrorisme dans la Convention de l'OUA est qu'elle ne contient pas de clause qui traite de manière adéquate des cas de cyberterrorisme. De même qu'il n'existe pas de définition universellement acceptée du terrorisme, il n'y a pas de consensus sur la définition du cyberterrorisme ni aucune convention internationale spécifique en la matière. Les conceptions générales du cyberterrorisme vont de toute activité terroriste en ligne à l'utilisation d'Internet à des fins terroristes. L'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDC) a publié des orientations sur une compréhension plus étroite du concept, souvent qualifié de « cyberterrorisme pur »<sup>48</sup>.

Selon l'ONUDC, une définition étroite du cyberterrorisme est la suivante :

*Infraction purement informatique perpétrée à des fins politiques dans le but de provoquer la peur, d'intimider et/ou de contraindre un gouvernement ou une population cible, et de causer ou de menacer de causer un préjudice*<sup>49</sup>.

Bien que cette définition soit problématique en soi, il est précisé que le cyberterrorisme comprend les attaques entraînant la mort ou des lésions corporelles graves, les accidents d'avion, les explosions, la contamination de l'eau et qu'il est étroitement lié aux attaques graves ou malveillantes visant à détruire ou à perturber le fonctionnement d'infrastructures critiques<sup>50</sup>. Bien qu'il soit noté qu'il n'y a pas de large consensus sur le fait que le cyberterrorisme devrait être limité aux cybercrimes commis contre des infrastructures critiques, il s'agit de la norme reflétée dans la résolution 2341 du Conseil de sécurité des Nations Unies et dans les dispositions créant des infractions de certaines des conventions des Nations Unies sur le terrorisme qui traitent des actes de terrorisme contre des secteurs d'infrastructures critiques tels que l'aviation civile, la navigation maritime, les installations nucléaires et gouvernementales<sup>51</sup>.

La Convention internationale des Nations Unies pour la répression d'actes illicites contre la sécurité de la navigation maritime de 1988, par exemple, exige la perturbation ou l'obstruction « grave » du fonctionnement des installations de navigation maritime, « les dommages graves ou la destruction » de ces installations<sup>52</sup>, comme le reflètent d'autres dispositions des conventions des Nations Unies sur le terrorisme traitant des dommages aux biens. Comme mentionné plus haut, les installations de navigation maritime feraient partie des infrastructures critiques, mais il en serait de même pour les communications ou les communications publiques, la télévision et la radio, les services d'urgence, les services publics, la finance, l'industrie, les transports, la santé, les technologies de l'information, les installations commerciales, l'énergie, les barrages, les denrées alimentaires et l'eau, car les « infrastructures critiques » sont généralement comprises comme tout « actif ou système qui est indispensable au maintien des fonctions vitales de la société »<sup>53</sup>.

Bien que la Convention de l'OUA criminalise la perturbation de la prestation de services publics de la prestation de services en tant que *mens rea* qui devrait être révisée, elle n'aborde pas la perturbation grave des infrastructures critiques dans le cadre de l'*actus reus*.

Conformément au seuil fixé par les instruments internationaux, l'*actus reus* devrait interdire « la perturbation grave d'une infrastructure critique, l'endommagement grave ou la destruction importante d'une infrastructure critique, qui entraîne des pertes économiques considérables ou des dommages permanents » lorsque ces actes satisfont aux exigences de la *mens rea* (révisée). Les perturbations doivent être « graves » et avoir des effets durables ou irréversibles, et, la disposition doit être lue dans le contexte de l'intégralité de la définition et des exemptions à la définition pour garantir que les obstructions ou les perturbations causées par des activités légales, des protestations, des contestations ou des arrêts de travail ne sont pas criminalisées en tant qu'actes de terrorisme.

## **Mens rea**

Outre la perpétration de certains actes énumérés, la Convention de l'OUA exige que les actes de terrorisme soient commis dans l'intention de promouvoir un ou plusieurs des buts ou objectifs généraux énumérés dans sa définition pour être qualifiés de terrorisme.

***Tout acte ... qui... est commis dans l'intention ... d'intimider, de provoquer une situation de terreur, forcer, exercer des pressions ou amener tout gouvernement, organisme, institution, population ou groupe de celle-ci, à engager toute initiative ou à s'en abstenir, à adopter, à renoncer à une position particulière, ou à agir selon certains principes***

Dans la pratique internationale, la *mens rea* a généralement été abordée par l'élaboration de deux autres buts terroristes centrés sur le fait « d'intimider ou de semer la terreur parmi la population » et « de contraindre un gouvernement ou une organisation internationale à accomplir ou à s'abstenir d'accomplir un acte quelconque »<sup>54</sup>. En général, cette formulation est également considérée comme conforme au principe de légalité.

Toutefois, la définition de la Convention de l'OUA s'écarte de cette position, tout d'abord en fusionnant les deux derniers buts terroristes d'une manière qui brouille la clarté entre eux et qui élargit considérablement le champ de la responsabilité pénale<sup>55</sup>.

Cette fusion a pour effet d'étendre l'application des finalités de l'intimidation ou de la contrainte de manière indistincte à toutes les cibles protégées, ce qui signifie que le gouvernement pourrait trembler de peur et que la population pourrait exercer des pressions ou être contrainte<sup>56</sup>. Ben Saul a noté que le fait d'étendre l'intention d'intimider ou d'invoquer la peur au sein du gouvernement pourrait avoir pour effet de protéger les gouvernements contre toute contestation, qu'ils soient ou non démocratiques ou qu'ils respectent ou non les droits de l'homme<sup>57</sup>.

En outre, la criminalisation de l'intention d'« intimider le gouvernement ou de l'amener à adopter ou à renoncer à une position particulière » ou à « agir selon certains principes » peut facilement englober la plupart des libertés civiles, y compris les protestations politiques pacifiques, les *sit-in* (occupations pacifiques de lieux), les manifestations et les mouvements, car la raison d'être fondamentale de ces contestations est précisément d'influencer et de poursuivre des changements de politique ou d'amener une action gouvernementale directe sur une question spécifique, selon le cas. L'ampleur de ce but particulier peut également englober toute opinion ou position impopulaire ou dissidente qui n'est pas conforme au discours officiel de l'État, ce qui porte atteinte au droit à la liberté d'expression.

***Tout acte ... qui... est commis dans l'intention de, perturber le fonctionnement normal des services publics, la prestation de services essentiels aux populations ou de créer une situation de crise au sein des populations***

### **Intention de perturber le fonctionnement normal des services publics ou la prestation de services essentiels**

La criminalisation de la perturbation des services publics et de la prestation de tout service essentiel est un aspect problématique de la *mens rea*, d'autant plus que la Convention de l'OUA ne contient pas d'exemption pour l'exercice des droits fondamentaux.

Une lecture cumulative de l'article 1(3)(a) et (ii), révèle que la simple participation à une manifestation entraînant des dommages matériels accessoires qui perturbent un service pourrait potentiellement être qualifiée d'acte terroriste, en dépit du fait que le droit de réunion pacifique implique par nature un certain degré de perturbation des activités économiques et des opérations quotidiennes de l'État résultant de son exercice, qui est reconnu et protégé par l'article 11 de la Charte africaine et l'article 21 du PIDCP<sup>58</sup>. Bien que la perturbation doive être voulue ou conçue en vertu de la Convention de l'OUA, l'objet même d'une protestation ou d'une manifestation est souvent d'entraver le fonctionnement ou l'activité de l'État ou de le ou la perturber de manière à attirer l'attention sur les causes ou les griefs respectifs de la réunion en question.

Par ailleurs, le but de perturber les services abaisse considérablement le seuil du terrorisme en tant que crime. Le fait qu'il n'est pas nécessaire qu'une perturbation se produise de manière cumulative avec l'intention d'« intimider la population » ou d'« exercer des pressions sur le gouvernement » semble renverser l'interprétation de l'acte-intention en énumérant certaines actions, comme la perturbation des services, en tant que fins terroristes. Si l'on regroupe les éléments moral et matériel du crime, on élargit l'intention terroriste pour inclure à la fois les actes non violents et non criminels ainsi que les actes criminels ordinaires, aussi insignifiants soient-ils.

L'absence dans la Convention de l'OUA d'un ensemble de buts terroristes clairement et étroitement interprétés pour élever le statut d'un acte particulier à celui d'un acte de terrorisme conformément aux normes internationales fait essentiellement du terrorisme une infraction de responsabilité stricte lorsque la commission d'un « acte » ou d'un « but » unique pourrait conduire à une condamnation<sup>59</sup>. Dans l'état actuel de la définition, le simple fait d'interrompre ou d'entraver le travail des autorités publiques par le biais de manifestations de masse est susceptible d'aboutir aux mêmes objectifs qu'un acte de terrorisme en raison du degré de discrétion que la définition prévoit actuellement.

### **Intention de créer une situation de crise au sein des populations**

Le concept de situation de crise au sein des populations (ou danger public exceptionnel) » est bien établi dans les principaux traités internationaux relatifs aux droits de l'homme, tels que le PIDCP. L'expression « danger public exceptionnel » fait référence à une situation de danger imminent ou de crise qui « constitue une menace pour l'existence d'une nation » et qui doit être officiellement proclamée par un État<sup>60</sup>. La situation de crise doit être d'une ampleur et d'une gravité telles qu'elle justifie la prise de mesures exceptionnelles, les réponses normales étant insuffisantes.

Bien que certaines menaces terroristes graves puissent créer des conditions qui justifieraient la déclaration d'un danger public exceptionnel, tous les actes ou incidents terroristes isolés n'atteignent pas ce seuil ou ne nécessitent pas la suspension des protections juridiques normales et l'activation des pouvoirs de situation de crise<sup>61</sup>. Cette partie de la définition est à la fois inutile et problématique, car l'amalgame entre le terrorisme et le danger public exception risque de normaliser les mesures d'urgence et peut éroder la distinction entre les régimes juridiques ordinaires et exceptionnels. Tout comme il crée un large pouvoir discrétionnaire qui peut être utilisé de manière abusive ou opportuniste pour justifier une dérogation aux normes, ce qui se traduit par des restrictions disproportionnées des libertés civiles par exemple, et, ce qui empiète sur le droit à un procès équitable en cas de recours à des tribunaux militaires ou exceptionnels/d'urgence. Cette assimilation abusive peut inciter les gouvernements à déclarer des situations de crise nationales en réponse à des actions qu'ils veulent criminaliser, car cela pourrait sembler légitimer l'idée que ces actions sont effectivement liées au terrorisme.

### ***Tout acte ... qui... est commis dans l'intention de, créer une insurrection générale dans un État Partie***

Comme le volet précédent, celui-ci confond terrorisme et insurrection, ce qui en fait peut-être l'un des éléments les plus larges de la définition. L'inclusion de l'insurrection comme une forme de but terroriste criminalise effectivement des types distincts de violence politique tels que la résistance organisée et armée, la révolution, la rébellion visant à renverser un gouvernement, un changement de régime ou une sécession, par exemple. Qui plus est, la Convention de l'OUA ne fait pas de distinction entre l'insurrection contre les gouvernements démocratiques et les gouvernements autoritaires ou totalitaires, ce qui soulève des inquiétudes quant à la répression de la résistance légitime<sup>62</sup>.

L'inclusion de l'intention de créer une insurrection est également source d'une grande confusion quant à la reconnaissance ou au maintien du droit à l'autodétermination exempté de la définition de l'article 3(1) de la Convention<sup>63</sup>. Tandis que cette partie de la définition (ainsi que l'exemption de l'autodétermination) criminaliserait toute résistance violente en dessous du seuil d'un conflit armé. L'interaction entre ces deux dispositions et l'article 3(2) qui supprime les considérations « d'ordre politique, philosophique, idéologique, racial, ethnique, religieux » comme moyen de défense justifiable pour les activités terroristes rendrait incroyablement difficile de déterminer quels mouvements bénéficieraient de la protection offerte par l'exemption de l'autodétermination dans le contexte d'un conflit armé – en tant que lutte armée cherchant à obtenir l'autonomie ou l'indépendance d'un régime oppressif sur la base d'une politique ethnique. Les considérations raciales ou culturelles pourraient être considérées comme du terrorisme dans l'état actuel de la définition.

## **Modes élargis de participation criminelle**

Une autre caractéristique de la Convention de l'OUA est qu'elle inclut des modes étendus de responsabilité pénale dans sa définition du terrorisme. L'article 1(3)(b), définit les formes de participation criminelle comme étant « toute promotion, financement, contribution, ordre, aide, incitation, encouragement, tentative, menace, conspiration, organisation ou équipement de toute personne avec l'intention de commettre tout acte mentionné au paragraphe (a)(i) à (iii) » de l'article 1(3), de la convention de l'OUA<sup>64</sup>.

Bien que cela n'ait pas sa place dans un instrument visant à aider les États à s'acquitter de leurs obligations internationales au niveau national et à incriminer le terrorisme et les formes courantes de participation criminelle<sup>65</sup>, la manière dont les modes de responsabilité pénale sont formulés est excessivement large et peut élargir considérablement le champ de la

responsabilité pénale au niveau national en se référant aux exigences imposées aux États à l'article 2(a) de la Convention<sup>66</sup>. Cela est particulièrement pertinent en ce qui concerne la « promotion », l'« encouragement » et le « financement » d'actes définis comme terroristes dans la définition.

La criminalisation de la « promotion » ou de l'« encouragement » du terrorisme peut entraver de manière disproportionnée ou inutile l'exercice de la liberté d'expression<sup>67</sup>, car ces infractions sont suffisamment larges pour comprendre des incitations indirectes ou des incitations/instigations qui n'anticipent pas un plaidoyer explicite, intentionnel et public qui crée un risque imminent de violence contre un groupe cible<sup>68</sup>. Cela signifie que le discours peut faire l'objet de poursuites pénales en l'absence d'un lien ou d'un rapport entre l'acte de langage et tout préjudice ou influence ultérieure sur d'autres personnes<sup>69</sup>.

La criminalisation du « parrainage » d'actes de terrorisme est beaucoup plus large que le financement du terrorisme (qui est particulièrement absent de cette disposition de la Convention de l'OUA) et n'envisage pas l'établissement d'un lien direct entre le financement ou la fourniture de moyens, de biens ou de services matériels et la commission d'une infraction terroriste spécifique, en fixant un seuil de preuve peu élevé. La Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme de 1999 stipule l'« intention de voir » les fonds utilisés ou « en sachant » qu'ils seront utilisés pour commettre un acte de terrorisme<sup>70</sup>.

Par conséquent, tout comportement simulant ou imitant le soutien, l'aide ou la sympathie pour des terroristes ou des groupes terroristes peut entrer dans le champ d'application de cette infraction, ce qui peut avoir des répercussions profondes sur les organisations qui mènent des activités qui ont un caractère exclusivement humanitaire et impartial en l'absence d'une exemption humanitaire explicite, puisque les activités humanitaires peuvent être interprétées comme illégales ou comme une forme de soutien interdit au terrorisme si elles ne sont pas exemptées du champ d'application de cette définition<sup>71</sup>.

D'autres libertés civiques fondamentales, telles que les libertés d'expression, d'association et de réunion, peuvent également être affectées par les modes généraux de participation criminelle dans la Convention, car il n'existe pas d'exception explicite pour l'exercice des droits fondamentaux de l'homme.

Par souci de clarté, cette disposition de la Convention de l'OUA devrait être révisée afin d'exclure ces formes vagues de participation criminelle, car elles élargissent considérablement le champ de la responsabilité pénale et sont susceptibles d'englober un comportement lorsqu'il n'y a pas de lien de causalité entre un acte particulier et la perpétration d'une infraction terroriste spécifique. L'incorporation de l'infraction élargie de « financement » du terrorisme, telle qu'elle est décrite dans la Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme, qui est beaucoup plus précise et circonscrite que le « parrainage/ financement » du terrorisme, est donc moins susceptible d'entraver les activités de la société civile et des organisations humanitaires.

## Exemptions

### *Exemption des luttes pour l'autodétermination*

Avec les deux autres conventions africaines sur le terrorisme, la Convention de l'OUA est l'un des rares instruments internationaux qui exclut les luttes pour le droit à l'autodétermination et la libération du champ d'application de sa définition du terrorisme. Il a été noté que l'exemption reflète l'importance accrue de la libération nationale et de l'autodétermination

par rapport à l'expérience historique du colonialisme et des luttes de décolonisation de l'Afrique, car les forces de libération ont souvent été qualifiées de « terroristes » par les puissances coloniales<sup>72</sup>.

L'exemption, incorporée à l'article 3(1), se lit comme suit :

*Sans préjudice des dispositions de l'article premier de la présente Convention, la lutte menée par les peuples en conformité avec les principes du droit international, pour la libération ou leur autodétermination, et la lutte armée contre le colonialisme, l'occupation, l'agression et la domination par des forces étrangères, ne sont pas considérées comme des actes terroristes<sup>73</sup>.*

En vertu du droit international, le droit à l'autodétermination comprend le droit de « résister » aux dénis forcés d'autodétermination par les États<sup>74</sup>. Cela ne signifie pas en soi que les mouvements de libération ont le droit d'utiliser la force contre l'État, mais plutôt qu'ils n'enfreignent pas le droit international en utilisant la force (défensivement) contre le déni forcé de l'autodétermination<sup>75</sup>. Cela ne signifie pas pour autant que toutes les actions des forces de libération sont exemptes de criminalisation. Le libellé de la clause est de la plus haute importance pour faire la distinction entre les actes qui peuvent être criminalisés et ceux qui ne le peuvent pas. La clause définit que « la lutte menée ... en conformité avec les principes du droit international ... [n'est] pas considéré[e] ... terrorist[e] »<sup>76</sup>.

Cette partie indique qu'en temps de paix, les mouvements de libération se trouvent restreints par les limitations du droit international sur les droits de l'homme, qui prévoit la résistance et la contestation non violentes comme moyens autorisés de poursuivre des causes fondées sur les droits<sup>77</sup>. Lorsque la lutte pour l'autodétermination atteint le seuil d'un conflit armé, le DIH s'applique en tant que principe *lex specialis* et n'exempte les actions des forces de libération que lorsqu'elles respectent les règles établies du DIH. Les actes illégaux tels que l'attaque de civils ou de biens de caractère civil continueront de faire l'objet de poursuites pénales en tant qu'actes de terrorisme ou que crimes de guerre, en fonction de leur gravité.

La manière dont la clause d'exemption est rédigée pourrait être considérée comme l'un des points forts de la Convention de l'OUA. L'expression « en conformité avec les principes du droit international » signifie non seulement que le droit relatif aux droits de l'homme et le DIH doivent être respectés, mais aussi le droit international coutumier. En effet, cette rédaction stipule que les normes du droit international doivent être observées, y compris celles relatives au droit à l'autodétermination. Cette stipulation est importante parce que la *jus cogens* (ou norme impérative) de l'autodétermination soutient la reconnaissance des luttes pour le droit à l'autodétermination en tant que conflits armés internationaux (CAI), en étendant toutes les protections du DIH à ces conflits, y compris le privilège du combattant et le statut de prisonnier de guerre (PG) pour les combattants.

Essentiellement, cela suggère que l'exemption du droit à l'autodétermination dans la Convention de l'OUA renforce la reconnaissance des luttes pour l'autodétermination en tant que CAI, légitimant ainsi ces mouvements et les excluant du champ d'application du terrorisme dans la mesure où leurs actions sont compatibles avec le DIH. Bien que le PA I soit désormais ratifié par la presque totalité des pays, cela s'avère utile en cas de survenance de conflits entre des acteurs non étatiques (ANE) et des États non parties au PA I, ainsi que des États parties au PA I qui ont adopté une interprétation étroite de l'article 1(4), car il est possible que les combattants ne bénéficient pas d'une protection totale en vertu du DIH<sup>78</sup>.

## ***Exemption des activités régies par le DIH***

Comme indiqué précédemment, la Convention de l'OUA ne contient pas de clause exemptant les activités régies par le DIH de la définition du terrorisme, ce qui crée de nombreuses frictions entre l'application de la Convention de l'OUA en tant qu'instrument de droit pénal et le DIH, car les activités des groupes armés non étatiques (GANE) et de leurs affiliés dans le contexte d'un conflit armé non international (CANI) pourraient être qualifiées d'infractions terroristes en vertu de la Convention, même lorsque de tels actes sont autorisés par le DIH<sup>79</sup>. Seules les activités des mouvements d'autodétermination qui respectent le droit international, y compris le DIH dans un conflit armé, sont actuellement exemptées de poursuites pénales pour terrorisme.

Les combattants participant à un CAI bénéficient du privilège ou de l'immunité de combattant, ce qui signifie que leur simple participation aux hostilités ne peut pas être criminalisée en tant que terrorisme, mais ils peuvent faire l'objet de poursuites pénales pour crimes de guerre pour des actes interdits par le DIH<sup>80</sup>. En revanche, les membres des GANE d'un CANI opèrent sans privilège de combattant, ce qui signifie que leurs actions peuvent être qualifiées de terrorisme par les États, même si elles sont conformes au DIH<sup>81</sup>. En effet, les instruments pénaux, tels que la Convention de l'OUA, ne font pas de distinction entre les actes autorisés et interdits en vertu du DIH, les incriminant tous deux, en tant qu'actes de terrorisme<sup>82</sup>.

En raison de la stigmatisation qui entoure l'étiquette terroriste, l'incrimination des activités d'un GANE qui remplit les conditions organisationnelles pour être considéré comme partie à un CANI peut miner l'incitation des groupes armés à se conformer au DIH<sup>83</sup>. Le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) a avancé que les actes autorisés par le DIH ne devraient pas être qualifiés d'actes terroristes en vertu d'un autre régime de droit, car ces actes sont inhérents aux conflits armés<sup>84</sup>. Il a également été noté que le fait de qualifier un GANE de « terroriste » peut aggraver l'hostilité et entraver les futures tentatives de paix et de réconciliation<sup>85</sup>.

Les frictions qui surgissent entre l'interaction des instruments de droit pénal relatifs au terrorisme, tels que la Convention de l'OUA et le DIH peuvent être résolues par l'inclusion d'une clause de sauvegarde du DIH, car une telle clause exempterait les activités régies par le DIH du champ d'application de la Convention. Cette inclusion pourrait contribuer à dépolitiser la notion de terrorisme, car le DIH ne fait pas de distinction entre les groupes terroristes et non terroristes sur la base de l'objectif des actes qu'ils commettent. Il s'agit uniquement d'établir une distinction entre les parties à un conflit armé sur la base de facteurs d'intensité et d'organisation et celles qui ne sont pas impliquées dans la conduite des hostilités<sup>86</sup>. Il traite donc de manière neutre les groupes à « double nature », c'est-à-dire ceux qui sont à la fois parties à un conflit armé et désignés comme « terroristes »<sup>87</sup>.

Lorsque le DIH est exempté de la définition de l'OUA et que des groupes à « double nature » commettent des actes interdits par le DIH dans le cadre d'un conflit armé, ces actes ne seront pas poursuivis en tant que terrorisme, mais en tant que crimes de guerre, comme le feraient les violations du DIH par tout autre groupe armé partie au conflit. Toutefois, lorsque ces actes sont perpétrés en dehors du contexte d'un conflit armé ou n'ont pas de lien avec le conflit armé, ils peuvent tout de même constituer des actes de terrorisme en vertu des instruments de droit pénal.

Encore une fois, le libellé d'une telle clause est important. Six conventions internationales sur le terrorisme ainsi que le projet de Convention générale des Nations Unies sur le terrorisme international contiennent ce que l'on appelle la clause d'exclusion « standard », qui se lit comme suit :

*Les activités des forces armées en période de conflit armé, au sens donné à ces termes en droit international humanitaire, qui sont régies par ce droit, ne sont pas régies par la présente Convention<sup>88</sup>.*

Alors que l'interprétation de « forces armées » reste un sujet de débat dans les négociations sur la Convention générale sur le terrorisme international<sup>89</sup>, ce qui importe, c'est le fait que cette clause fasse référence à des « activités régies par le DIH ». Cela indique que l'exclusion s'applique à tous les actes envisagés par les règles du DIH, qu'ils soient conformes ou non au DIH<sup>90</sup>. D'autres exemples de clauses d'exclusion limitent parfois leur exemption aux seuls « actes conformes au DIH », indiquant que les actes qui ne respectent pas le DIH peuvent toujours faire l'objet de poursuites pénales en vertu d'instruments pénaux en tant qu'actes de terrorisme, perturbant ainsi l'application du DIH dans le contexte d'un conflit armé<sup>91</sup>.

Cela soulève deux considérations clés pour l'inclusion d'une clause d'exemption du DIH. Premièrement, elle doit veiller à ce qu'il n'y ait aucune ambiguïté quant à savoir si elle s'applique à la fois aux forces armées d'un État et aux membres des GANE. Deuxièmement, elle devrait exclure toutes les activités couvertes par le DIH. Sur cette base, il est recommandé afin de lever toute ambiguïté, que le terme « forces armées » dans la clause d'exclusion standard soit remplacé par les termes « forces armées d'un État » et « membres de groupes armés organisés », comme on les trouve dans le Protocole de Malabo et dans la loi-modèle africaine contre le terrorisme de l'UA<sup>92</sup>.

### ***Exemption de l'action humanitaire***

Comme nous l'avons vu précédemment, la criminalisation des actes de « parrainage-financement » du terrorisme en vertu de l'article 1(3)(b) de la définition de l'OUA, pourrait impacter de manière négative les activités humanitaires, car ces dernières pourraient être considérées comme une forme illégale d'association ou de soutien terroriste si elles n'étaient pas expressément exemptées de la définition.

Les raisons d'inclure une telle exemption est de garantir que les organisations humanitaires impartiales puissent mener à bien leur travail sans craindre d'être l'objet de poursuites pénales dans le cadre de mesures de lutte antiterroriste. Cette inclusion est essentielle car la Convention de l'OUA ne fait pas de distinction entre l'association ou le soutien matériel au terrorisme et les comportements autorisés en vertu du DIH, tels que l'apport impartial d'une assistance aux combattants blessés pendant un conflit armé, même si le groupe a été considéré comme « terroriste » par le gouvernement. L'inclusion d'une exemption humanitaire crée un espace permettant aux acteurs humanitaires de fonctionner conformément au DIH et aide à concilier la nécessité de lutter contre le terrorisme avec l'impératif d'apporter une aide humanitaire sans discrimination ni entrave<sup>93</sup>.

En ce qui concerne la formulation d'une telle clause, le CICR a recommandé les meilleures pratiques suivantes :

*Les activités exclusivement humanitaires et impartiales menées par des organisations humanitaires neutres et impartiales conformément au droit international humanitaire ne constituent pas un acte terroriste<sup>94</sup>.*

Cette formulation limite son champ d'application aux organisations à caractère exclusivement humanitaire agissant conformément au DIH et n'entrave donc pas la capacité de lutte contre le terrorisme des États<sup>95</sup>. Elle reflète également les normes énoncées dans la Résolution 2462 du Conseil de sécurité des Nations Unies<sup>96</sup>.

## ***Exemption de l'exercice des droits fondamentaux de l'homme***

La définition de la Convention de l'OUA constitue une menace importante pour les libertés civiles, car elle inclut les simples dommages aux biens comme faisant partie de son *actus reus* et l'interruption de la prestation de services comme faisant partie de sa *mens rea*. Elle criminalise également de manière générale la « promotion » ou l'« encouragement » du terrorisme, ce qui pourrait restreindre indûment la liberté d'expression sans une exclusion explicite applicable à l'exercice des droits fondamentaux.

L'exemption de l'exercice des droits fondamentaux garantira que l'exercice des libertés civiles, telles que le droit de manifester, ne sont pas classées à tort comme actes de terrorisme et précisera que dans les cas où les actes franchiraient la ligne des infractions à l'ordre public, ils seront traités comme des infractions de droit commun en vertu du droit pénal ordinaire<sup>97</sup>. L'inclusion d'une telle exemption est également très importante dans l'interprétation d'une définition du terrorisme, car les États non démocratiques ou ceux qui ont un mauvais bilan en matière de droits de l'homme sont moins susceptibles de faire preuve de retenue en matière de poursuites dans le choix des accusations pénales appropriées<sup>98</sup>.

Conformément au principe de légalité et à la pratique internationale, il est recommandé que cette exemption soit formulée de la manière la plus claire et la moins ambiguë possible.

Il suffirait d'inclure une clause générale qui s'appliquerait à l'ensemble de la Convention et pas seulement à des infractions spécifiques et qui se lirait comme suit : « le plaidoyer, la protestation, la dissidence ou l'action revendicative, qui n'a pas pour but de causer le préjudice mentionné aux alinéas (x) à (y), ne constitue pas un acte terroriste au sens de la présente Convention ».

---

## ORIENTATIONS NORMATIVES ET LIGNES DIRECTRICES SUR LA DÉFINITION DU TERRORISME

Dans l'ensemble, la définition de la Convention de l'OUA est particulièrement vulnérable à une utilisation politique et subjective en raison de ses éléments matériel (*actus reus*) et moral (*mens rea*) étendus. Bien que la Convention présente certains points forts, tels que l'exigence que les actes préjudiciables sous-jacents constituent une violation des lois pénales nationales et l'inclusion d'une exemption du droit à l'autodétermination qui renforce la reconnaissance de la résistance légitime en tant que norme impérative en vertu du droit international, ses nombreuses faiblesses remettent en question sa conformité avec les normes internationales en matière de droits de l'homme.

Il importe de réitérer que l'objectif de ce document de recherche est de proposer une révision de la définition du terrorisme de l'OUA qui respecte les droits de l'homme et les exigences de clarté et de précision stipulées par le principe de légalité. Grâce à l'application des normes et des principes clés suivants, la définition de la Convention de l'OUA peut s'aligner sur les normes internationales. En outre, les législations nationales de la région, qu'elles soient parties à la Convention ou au-delà, pourraient être sensiblement améliorées en ce qui concerne ces principes directeurs clés.

### Révisions apportées à l'*actus reus*

- En tant qu'instrument établissant la responsabilité pénale, la définition du terrorisme de l'OUA ne devrait faire référence qu'aux actes causant les dommages sous-jacents au lieu d'« actes susceptibles de l'être », car cette norme diminue la prévisibilité du comportement interdit.
- Dans le contexte de l'*actus reus* axé sur les divers types de violence contre la personne, l'utilisation du mot « liberté/*liberty* » (dans le sens de « liberté physique ») permettrait de mieux saisir les différentes formes de privation illégale de liberté et de réduire les ambiguïtés découlant de l'utilisation de l'expression « les libertés » (dans le sens de droits).
- Lorsque la définition fait référence aux dommages matériels et aux dommages causés à l'environnement et au patrimoine culturel, il serait utile qu'elle adopte les seuils fixés par le droit international. Afin d'aligner cette partie de la définition sur les normes

internationales, il convient de criminaliser les actes qui « occasionnent des dommages graves aux biens, à l'environnement ou au patrimoine culturel, ou, leur destruction massive, entraînant des pertes économiques importantes ou des dommages permanents ».

- L'*actus reus* devrait s'attaquer aux cas de cyberterrorisme en criminalisant la « perturbation grave d'infrastructures critiques, qui entraîne des pertes économiques importantes ou des dommages permanents ». Étant donné que le terme « biens » n'est pas défini par la Convention de l'OUA, on lui attribue son sens ordinaire, c'est-à-dire qu'un dommage grave ou une destruction massive subie par un bien meuble, immeuble, corporel ou incorporel entrerait dans le champ d'application de la définition donnée, y compris les dommages causés à des infrastructures critiques, de sorte qu'il n'est pas nécessaire d'inclure cette norme séparément.

## Révisions apportées à la *mens rea*

- Pour aligner la *mens rea* sur la pratique internationale, il est recommandé qu'elle se réfère uniquement aux deux autres buts que sont « d'intimider la population » et « de contraindre un gouvernement ou une organisation internationale à accomplir ou à s'abstenir d'accomplir un acte quelconque ». Ces objectifs sont conventionnels et encadrés de manière stricte dans le respect de la légalité.

## Révision des modes élargis de responsabilité pénale

- Plutôt que de reproduire exactement l'article 1(3)(b), il est recommandé de réviser cet article afin d'exclure la « promotion », le « parrainage/financement » et l'« encouragement » en tant que modes de participation criminelle, car ces termes représentent une menace pour l'exercice des libertés (ou droits) civiques en raison de leur capacité à englober un comportement lorsqu'il n'y a pas de lien de causalité entre un acte particulier et la commission d'une infraction terroriste spécifique.
- En outre, il est suggéré que le « financement », tel qu'il est défini dans la Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme de 1999, soit inclus en tant que forme de responsabilité pénale, car il envisage un lien direct entre le financement ou la fourniture de biens ou de services et la commission d'une infraction terroriste, et, est donc moins susceptible d'entraver les activités de la société civile et des organisations humanitaires que le « parrainage/financement » du terrorisme.

## Révisions apportées aux exemptions

- Il est recommandé d'omettre l'exemption prévue à l'article 3(2) qui élimine les considérations « d'ordre politique, philosophique, idéologique, racial, ethnique, religieux » en tant que moyen de défense justifiable, car elle est source de grande confusion quant au traitement et à la préservation réels du droit à l'autodétermination exempté par l'article 3(1).
- La Convention de l'OUA devrait inclure une clause de sauvegarde du DIH qui s'appliquerait sans ambiguïté aux forces armées d'un État et aux membres de groupes armés organisés, et, qui exclurait tous les actes régis par le DIH. Cette inclusion permettrait de préserver l'intégrité et la justification du DIH dans les conflits armés et d'assurer la clarté de la relation juridique entre le DIH et la Convention de l'OUA.

- Une exemption de l'action humanitaire devrait également être prévue afin de garantir que les activités de nature exclusivement humanitaire ne soient pas criminalisées en tant que forme d'association ou de soutien illégal dans le cadre de mesures de lutte contre le terrorisme. Une telle exemption ne devrait s'appliquer qu'aux « activités exclusivement humanitaires et impartiales menées par des organisations humanitaires neutres et impartiales conformément au droit international humanitaire ».
- Enfin, le plaidoyer légal, la protestation, la dissidence ou l'action revendicative devraient être expressément exclues de la portée de la définition, ce qui permettrait de s'assurer que l'exercice des libertés (ou droits) civiques ne soit pas amalgamé avec le terrorisme lorsqu'il n'entraîne pas le préjudice envisagé par la définition révisée.

---

## PROPOSITION D'UNE NOUVELLE DÉFINITION DU TERRORISME

Pour présenter les normes et principes examinés tout au long de ce document sous la forme d'une définition pratique – aux fins de la présente Convention, est un « acte terroriste » :

- 1(1)(a) tout acte en violation des lois pénales d'un État partie et qui implique de :
    - (i) mettre en danger la vie, l'intégrité physique ou la liberté des personnes ; ou,
    - (ii) causer la mort ou des dommages corporels graves ; ou,
    - (iii) perturber fortement le fonctionnement normal d'infrastructures critiques ou causer des dommages graves aux biens, à l'environnement ou au patrimoine culturel, ou, leur destruction massive, entraînant des pertes économiques considérables ou des dommages permanents ; et,
  - (b) commis dans l'intention :
    - (i) d'intimider la population ou une partie de celle-ci ; ou,
    - (ii) de contraindre un gouvernement ou une organisation internationale à accomplir un acte quelconque ou à s'en abstenir.
  - (c) toute contribution, commandement, financement, incitation, tentative, menace, conspiration, organisation ou équipement de toute personne, avec l'intention de commettre tout acte mentionné au paragraphe (1)(a) à (b).
- 2(1) Sans préjudice des dispositions de l'article premier de la présente Convention, les luttes menées par les peuples conformément aux principes du droit international pour la libération ou leur autodétermination, y compris la lutte armée contre le colonialisme, l'occupation, l'agression et la domination par des forces étrangères, ne sont pas considérées comme des actes de terrorisme.
- (2) Les activités des forces armées d'un État et des membres de groupes armés organisés en période de conflit armé, au sens donné à ces termes en droit international humanitaire, qui sont régies par ce droit, ne sont pas régies par la présente Convention.
- (3) Les activités exclusivement humanitaires et impartiales menées par des

organisations humanitaires neutres et impartiales conformément au droit international humanitaire ne constituent pas des actes de terrorisme au sens de la présente Convention.

- (4) Le plaidoyer, la protestation, la dissidence ou l'action revendicative qui n'a pas pour but de causer le préjudice mentionné à l'article 1 ne constitue pas un acte terroriste au sens de la présente Convention.

---

## CONCLUSION

Ce document de recherche a démontré que la définition trop large du terrorisme dans la Convention de l’OUA suscite de graves inquiétudes quant aux droits de l’homme, car elle risque d’abuser de ce caractère trop large et de porter atteinte aux libertés fondamentales. Pour répondre à ces inquiétudes, il faut formuler une définition plus précise, fondée sur les normes internationales en matière de droits de l’homme, afin de trouver un équilibre entre les intérêts concurrents de la lutte contre le terrorisme et les droits de l’homme. En proposant une définition révisée qui privilégie la légalité, la clarté et le respect des droits de l’homme, ce document vise à contribuer à une approche plus nuancée de la lutte contre le terrorisme en Afrique. L’analyse et l’orientation normative présentées dans ce document peuvent conduire à la réforme des lois nationales en guidant les révisions législatives et l’interprétation judiciaire de la législation nationale, en influençant les débats de politiques et en offrant un cadre de réforme juridique à la fois équilibré et efficace. Finalement, en harmonisant la définition de la Convention de l’OUA avec les normes internationales, ce document vise à assurer une plus grande cohérence et un plus grand respect des droits de l’homme dans les lois antiterroristes de la région.

---

## NOTES DE FIN DE DOCUMENT

- 1 Fionnuala Ni Aolain 'Impact of measures to address terrorism and violent extremism on civic space and the rights of civil society actors and human rights defenders' Rapport de la *Rapporteuse spéciale sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste* (1<sup>er</sup> mars 2019) [A/HRC/40/52], par. 3.
- 2 À savoir, la Convention arabe pour la lutte contre le terrorisme de 1998, la Convention de l'Organisation de la Conférence islamique (OCI) pour combattre le terrorisme international de 1999 et la Convention de l'Organisation de l'unité africaine (OUA) sur la prévention et la lutte contre le terrorisme de 1999.
- 3 Article 1(3) de la Convention de l'OUA sur la prévention et la lutte contre le terrorisme de 1999.
- 4 *Ibid.*, Article 3.
- 5 Ben Saul 'The Crime of Terrorism within the Jurisdiction of the African Court of Justice and Human and Peoples' Rights' dans Charles C Jalloh, Kamari M Clark & Vincent O Nmeihelle (eds) *The African Court of Justice and Human and Peoples' Rights in Context* (Cambridge: Cambridge University Press, 2019) p. 416.
- 6 Union africaine (UA) *La loi-modèle africaine contre le terrorisme* (2011) p. 13. Voir l'article 28(G)(D) du Protocole de Malabo de 2014.
- 7 Article 1(3)(b) de la Convention de l'OUA sur la prévention et la lutte contre le terrorisme de 1999.
- 8 Ben Saul 'Attempts to Define "Terrorism" in International Law' 57 *Netherlands International Law Review* (mai 2005), p. 58.
- 9 Voir par exemple la Convention internationale des Nations Unies contre la prise d'otages de 1979 ; la Convention internationale des Nations Unies pour la répression des attentats terroristes à l'explosif de 1997 ; et, la Convention internationale des Nations Unies pour la répression du financement du terrorisme de 1999.
- 10 Martin Scheinin *Rapport du Rapporteur spécial sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste* (28 décembre 2005) [E/CN.4/2006/98], par. 33.
- 11 Lois sur la lutte contre le terrorisme dans le monde entier « Normes internationales sur la lutte contre le terrorisme » (2023) disponible à : <https://counterterrorlaw.info/standards>.
- 12 Voir, par exemple, l'article 2 de la Convention internationale des Nations Unies pour la répression du financement du terrorisme de 1999 ; l'article 2 du projet de Convention générale des Nations Unies sur le terrorisme international de 2000 ; la Résolution 1566 du Conseil de sécurité de l'ONU (adoptée le 8 octobre 2004) [S/RES/1566], para.3 ; et, Martin Scheinin : « Dix pratiques optimales en matière de lutte antiterroriste » *Rapport du Rapporteur spécial sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste* (22 décembre 2010) [A/HRC/16/51], par. 28.
- 13 Voir, à titre de comparaison, la résolution 1566 du Conseil de sécurité de l'ONU (adoptée le 8 octobre 2004) [S/RES/1566], para.3 ; l'article 2 du projet de Convention générale des Nations Unies sur le terrorisme international de 2000 ; l'article 2 de la Convention internationale des Nations Unies pour la répression des attentats terroristes à l'explosif de 1997 ; Martin Scheinin, « Dix pratiques optimales en matière de lutte contre le terrorisme » (note 12 ci-dessus), par. 28.
- 14 Ben Saul, « Le crime de terrorisme relevant de la juridiction de la Cour africaine de justice et des droits de l'homme et des peuples » (note 5 ci-dessus), p. 427.
- 15 L'article 2 de la Convention internationale des Nations Unies pour la répression des actes de terrorisme nucléaire de 2005 fait référence à l'environnement, tandis que l'article 1(3)(a) de la Convention de l'OUA sur la prévention et la lutte contre le terrorisme de 1999 fait référence à la fois à l'environnement et au patrimoine culturel.
- 16 Elizabeth L. Chalecki, 'Environmental Terrorism Twenty Years On' 24.1 *Global Environmental Politics* (février 2024) p.1.

- 17 Ben Saul, 'The Crime of Terrorism within the Jurisdiction of the African Court of Justice and Human and Peoples' Rights' (Oxford: Oxford University Press, 2006) p. 63.
- 18 *Castillo Petruzzi et al. c. Pérou, Affaire n° 078-TP-93-L CIDH* (1999), par. 121.
- 19 Martin Scheinin 'Leading the World Requires a New Approach to Terrorism, Based on a Moral Principle' *Global Governance* 27 (2021), p. 334 et 335.
- 20 Martin Scheinin *Rapport du Rapporteur spécial sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste* [E/CN.4/2006/98] (note 10 ci-dessus), par. 38.
- 21 *Ibid.* par. 38.
- 22 Martin Scheinin 'A proposal for a Kantian definition of terrorism: Leading the world requires cosmopolitan ethos' *Document de travail 2020/15 de l'Institut universitaire européen (IUE)* (2020) p. 6. Voir Martin Scheinin, 'Leading the World Requires a New Approach to Terrorism, Based on a Moral Principle' (note 19 ci-dessus), p. 337. Voir Ben Saul, 'Reasons for Defining and Criminalising Terrorism' (note 17 ci-dessus), p. 41.
- 23 Martin Scheinin, 'A proposal for a Kantian definition of terrorism: Leading the world requires cosmopolitan ethos' (note 22 ci-dessus), p. 3 et 7.
- 24 Article 1(3)(a) de la Convention de l'OUA sur la prévention et la lutte contre le terrorisme de 1999.
- 25 Article 1(2) de la Convention arabe pour la lutte contre le terrorisme de 1998 et article 1(2) de la Convention de l'Organisation de la Conférence islamique (OCI) pour combattre le terrorisme international de 1999.
- 26 Ben Saul, 'The Crime of Terrorism within the Jurisdiction of the African Court of Justice and Human and Peoples' Rights' (note 5 ci-dessus), p. 426.
- 27 *Ibid.*, p. 425.
- 28 *Ibid.*, p. 425.
- 29 Christiana E. Attah, 'Boko Haram and sexual terrorism: The conspiracy of silence on the Nigerian anti-terrorism laws' 16.2 *African Human Rights Law Journal* (2016) p. 395.
- 30 Ben Saul 'The Crime of Terrorism within the Jurisdiction of the African Court of Justice and Human and Peoples' Rights' (note 5 ci-dessus) p. 425 et 426.
- 31 Voir, de manière générale, le « Manuel sur les enfants recrutés et exploités par des groupes terroristes et extrémistes violents : le rôle du système judiciaire » de l'ONUDC (Office des Nations Unies contre la drogue et le crime), Vienne, (2017/8).
- 32 Ben Saul 'The Crime of Terrorism within the Jurisdiction of the African Court of Justice and Human and Peoples' Rights' (note 5 ci-dessus), p. 427.
- 33 Article 1 bis du Protocole des Nations Unies pour la répression des actes illicites de violence dans les aéroports servant à l'aviation internationale de 1988 ; l'article 7(1) de la Convention internationale des Nations Unies sur la protection physique des matières nucléaires de 1980 ; Article 2 de la Convention internationale des Nations Unies pour la répression des actes de terrorisme nucléaire de 2005.
- 34 L'article 2 de la Convention internationale des Nations Unies pour la répression des attentats terroristes à l'explosif de 1997 ; Article 2 de la Convention internationale des Nations Unies pour la répression du financement du terrorisme de 1999. Voir aussi l'article 2 du projet de Convention générale des Nations Unies sur le terrorisme international de 2000.
- 35 Ben Saul 'The Crime of Terrorism within the Jurisdiction of the African Court of Justice and Human and Peoples' Rights' (note 5 ci-dessus), p. 426.
- 36 Comité des droits de l'homme de l'ONU *Observation générale n° 37 sur le droit de réunion pacifique* (article 21) [CCPR/C/GC/37], par. 15.
- 37 Commission africaine des droits de l'homme et des peuples *Lignes directrices sur la liberté d'association et de réunion en Afrique* (22 mai 2017) p. 31. Voir Commission africaine des droits de l'homme et des peuples *Principes et directives sur les droits de l'homme et des peuples dans la lutte contre le terrorisme en Afrique* (7 mai 2015) p. 24.
- 38 CICR « Protocole additionnel aux Conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés internationaux (Protocole I), 8 juin 1977 - Commentaire de 1987 : Article 55 - Protection de l'environnement naturel » (1987), disponible à : <https://ihl-databases.icrc.org/en/ihl-treaties/api-1977/article-55/commentary/1987?activeTab=>.
- 39 Article 54(2), du PA I de 1977.
- 40 *Ibid.*
- 41 Ben Saul 'The Crime of Terrorism within the Jurisdiction of the African Court of Justice and Human and Peoples' Rights' (note 5 ci-dessus), p. 429.
- 42 Article 2 de la Convention internationale pour la répression des actes de terrorisme nucléaire de 2005.
- 43 CICR. Règle 45. « Les dommages graves à l'environnement naturel » disponible à : <https://ihl-databases.icrc.org/fr/customary-ihl/v1/rule45>.
- 44 Articles 35(3) et 55 du PA I de 1977 et article 8(2)(b)(iv) du Statut de Rome de la Cour pénale internationale de 1998.
- 45 Florri Burton 'Activists pour hundreds of litres of blood-red dye into US Embassy Pond in protest Against arms sales to Israel' *Green Peace* (10 avril 2025) disponible à : <https://www.greenpeace.org.uk/news/activists-pour-hundreds-of-litres-of-blood-red-dye-into-us-embassy-pond-in-protest-against-arms-sale-to-israel/>.

- 46 Article 1 de la Convention de 1954 pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé. Voir CICR « Règle 38. Les attaques contre les biens culturels » disponible à : <https://ihl-databases.icrc.org/fr/customary-ihl/v1/rule38>.
- 47 Institut de statistique de l'UNESCO « Patrimoine culturel – Définition » (2009) disponible à : <https://uis.unesco.org/fr/glossary-term/patrimoine-culturel>.
- 48 Office des Nations Unies contre la drogue et le crime E4J University Module Series Module 14: Hacktivism, Terrorism, Espionage, Disinformation Campaigns and Warfare in Cyberspace – Cyberterrorism' disponible à : <https://www.unodc.org/e4j/en/cybercrime/module-14/key-issues/cyberterrorism.html>.
- 49 *Ibid.*
- 50 *Ibid.*
- 51 *Ibid.*
- 52 Article 3(1)(e) de la Convention internationale des Nations Unies pour la répression d'actes illicites contre la sécurité de la navigation maritime de 1988.
- 53 Direction exécutive du Comité contre le terrorisme (DECT) de l'ONU, « La protection des infrastructures critiques contre les attaques terroristes : recueil de bonnes pratiques » (mars 2018/7), p. 2. <https://www.un.org/securitycouncil/ctc/fr/content/la-protection-des-infrastructures-critiques-contre-les-attaques-terroristes-recueil-de>.
- 54 Martin Scheinin : « Dix pratiques optimales en matière de lutte antiterroriste » *Rapport du Rapporteur spécial sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste* (22 décembre 2010) [A/HRC/16/51] (n° 12 ci-dessus), para.28.
- 55 Ben Saul, 'The Crime of Terrorism within the Jurisdiction of the African Court of Justice and Human and Peoples' Rights' (note 5 ci-dessus), p. 426.
- 56 *Ibid.*, p. 432.
- 57 *Ibid.*
- 58 Comité des droits de l'homme de l'ONU *Observation générale n° 37 sur le droit de réunion pacifique* (article 21) [CCPR/C/GC/37] (note 36 ci-dessus), par. 7, 15, 31 et 47.
- 59 Martin Scheinin *Rapport du Rapporteur spécial sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste* [E/CN.4/2006/98] (note10 ci-dessus), par. 39.
- 60 Article 4(1) du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.
- 61 Christian Bjørnskov & Stefan Voigt 'When Does Terror Induce a State of Emergency? And What Are the Effects?' 64.4 *Journal of Conflict Resolution* (2020), p. 581 et 582.
- 62 Ben Saul 'The Crime of Terrorism within the Jurisdiction of the African Court of Justice and Human and Peoples' Rights' (note 5 ci-dessus), p. 434 et 435.
- 63 Elizabeth Chadwick 'Differentiating International Terrorism and "Peoples" Struggles for Self-Determination' *NYU LAW* (2025) Disponible à : [https://www.nyuawglobal.org/globalex/International\\_Terrorism\\_Self-Determination.html#\\_ednref8](https://www.nyuawglobal.org/globalex/International_Terrorism_Self-Determination.html#_ednref8).
- 64 Article 1(3) de la Convention de l'OUA sur la prévention et la lutte contre le terrorisme de 1999.
- 65 Ben Saul 'The Crime of Terrorism within the Jurisdiction of the African Court of Justice and Human and Peoples' Rights' (note 5 ci-dessus), p. 436.
- 66 L'article 2(a) de la Convention de l'OUA sur la prévention et la lutte contre le terrorisme de 1999 demande aux États de s'engager à « réviser leur législation nationale et à établir comme crimes les actes terroristes tels que définis dans la présente Convention ... ».
- 67 Comité des droits de l'homme de l'ONU *Observation générale n° 34 sur l'Article 19 : Libertés d'opinion et liberté d'expression* (21 juillet 2011) [CCPR/C/GC/34], para. 46.
- 68 Frank La Rue *Rapport du Rapporteur spécial sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression* (7 septembre 2012) [A/67/357] par. 44 b) à c).
- 69 Helen Duffy & Kate Pitcher 'Inciting Terrorism? *Crimes of Expression and the Limits of the Law*'. *Série de documents de travail du Centre Grotius* (4 avril 2018) p. 83
- 70 Article 2(1), de la Convention internationale des Nations Unies pour la répression du financement du terrorisme de 1999.
- 71 CICR, 'ICRC calls on States to ensure counter-terrorism measures do not negatively impact humanitarian action' (10 août 2021), disponible à : <https://www.icrc.org/en/document/icrc-calls-states-ensure-counter-terrorism-measure-do-not-negatively-impact-humanitarian>.
- 72 Ben Saul, 'The Crime of Terrorism within the Jurisdiction of the African Court of Justice and Human and Peoples' Rights' (n° 5 ci-dessus), p. 411 et 439.
- 73 Article 3(1) de la Convention de l'OUA sur la prévention et la lutte contre le terrorisme de 1999.
- 74 Ben Saul 'Defining Terrorism: Justifications and Excuses' in *Defining Terrorism in International Law* (Oxford: Oxford University Press, 2006) p. 75.
- 75 *Ibid.*
- 76 Article 3(1) de la Convention de l'OUA sur la prévention et la lutte contre le terrorisme de 1999.
- 77 Ben Saul 'Defining Terrorism: Justifications and Excuses' in *Defining Terrorism in International Law* (note 75 ci-dessus) p. 78.

- 78 Shayan Ahmed Khan 'The Inapplicability of the Geneva Conventions to Self-Determination Movements' *Cambridge International Law Journal* (25 novembre 2019) disponible à : <https://cilj.co.uk/2019/11/25/the-inapplicability-of-the-geneva-conventions-to-self-determination-movements/#:~:text=The%20Inapplicability%20of%20the%20Geneva%20Conventions%20to%20Self%2DDetermination%20Movements,November%2025%2C%202019&text=The%20International%20Court%20of%20Justice,principle%20of%20contemporary%20international%20law>.
- 79 Thomas Van Poecke, Frank Verbruggen & Ward Yperman 'Terrorist Offences and international humanitarian law: the armed conflict exclusion clause' 103 *International Review of the Red Cross* (2021) p. 296.
- 80 *Ibid.*, p. 297.
- 81 *Ibid.*
- 82 *Ibid.*, p. 300.
- 83 *Ibid.*
- 84 *Ibid.*, p. 301. Voir CICR, 'ICRC Submission: Call for Input - UN Special Rapporteur on promotion and protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism (CT) - Thematic Report to the 75th session of the UN General Assembly' (2020), p. 2.
- 85 Thomas Van Poecke, Frank Verbruggen and Ward Yperman 'Terrorist Offences and international humanitarian law: the armed conflict exclusion clause' (note 80 ci-dessus), p. 301.
- 86 Le Procureur c/Dusko Tadic, alias « Dule » Affaire no. IT-94-1-A, Arrêt relatif à l'appel de la Défense concernant l'exception préjudicielle d'incompétence (Chambre d'appel) (arrêt rendu le 2 octobre 1995), par. 70 TPIY (Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie). <https://www.icty.org/x/cases/tadic/acdec/fr/51002JN3.htm>.
- 87 Thomas Van Poecke, Frank Verbruggen and Ward Yperman 'Terrorist Offences and international humanitarian law: the armed conflict exclusion clause' (note 80 ci-dessus), p. 321.
- 88 Article 18(2) du projet de Convention générale des Nations Unies sur le terrorisme international de 2000.
- 89 Thomas Van Poecke, Frank Verbruggen and Ward Yperman 'Terrorist Offences and international humanitarian law: the armed conflict exclusion clause' (note 80 ci-dessus), p. 304.
- 90 *Ibid.*, p. 306.
- 91 *Ibid.*, p. 306 et 307.
- 92 UA *La loi-modèle africain contre le terrorisme* (2011) (note 6 ci-dessus), p. 13. Voir l'article 28(G)(D) du Protocole de Malabo de 2014.
- 93 CICR, 'ICRC Submission: Call for Input - UN Special Rapporteur on promotion and protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism (CT) - Thematic Report to the 75th session of the UN General Assembly' (note 85 ci-dessus), p. 2.
- 94 *Ibid.*, p. 2 et 4. Voir CICR, 'ICRC Submission on the Protection of Constitutional Democracy Against Terrorist and Related Activities Amendment Bill in connection with responses received from the Parliamentary Portfolio Committee on Police on 21 September 2022' (21 septembre 2022), p. 2.
- 95 CICR, 'ICRC Submission: Call for Input - UN Special Rapporteur on promotion and protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism (CT) - Thematic Report to the 75th session of the UN General Assembly' (note 85 ci-dessus), p. 2 et 4.
- 96 Résolution 2462 du Conseil de sécurité de l'ONU (28 mars 2019) [S/RES/2462], par. 24.
- 97 Ben Saul, 'Reasons for Defining and Criminalising Terrorism' in *Defining Terrorism in International Law* (note 17 ci-dessus), p. 65.
- 98 *Ibid.*





## À PROPOS DE CE RAPPORT

Malgré son influence significative sur les législations nationales en Afrique, la définition du terrorisme dans la Convention de l'OUA sur la prévention et la lutte contre le terrorisme laisse à désirer sur de nombreux aspects critiques, soulignant la nécessité d'un cadre plus précis. En mettant l'accent sur les éléments conceptuels qui définissent le terrorisme en tant que crime, cette étude examine les implications de la définition de l'OUA pour les droits de l'homme et présente une proposition de révision de la définition du terrorisme qui cherche à trouver un équilibre entre les besoins de la lutte contre le terrorisme et les droits de l'homme et la légalité, tout en veillant à ce que les initiatives africaines de lutte contre le terrorisme respectent les libertés fondamentales et l'état de droit.

## À PROPOS DE L'AUTEUR

**Alara Lois** (alaralois@gmail.com) est candidate en dernière année de doctorat à l'*Institute for International and Comparative Law in Africa* (Institut de droit international et comparé en Afrique) de l'Université de Pretoria. Elle est titulaire de deux licences de droit (*Bachelor of Arts Law : BA et Bachelor of Laws : LLB*), et, en 2023, son Master de droit (LLM) a été transformé en études de doctorat. Sa thèse examine l'intersection entre la lutte contre le terrorisme et la société civile dans la région africaine. Ses intérêts de recherche plus larges comprennent la compréhension des implications du terrorisme et de la lutte contre le terrorisme pour les droits de l'homme et la façon dont les contextes restrictifs influencent la dynamique et l'engagement civiques.

## À PROPOS DE L'APCOF

Le Forum africain pour le contrôle civil de l'action policière (APCOF) est une association à but non lucratif qui travaille sur les questions de responsabilité et de gouvernance policières en Afrique. L'APCOF promeut les valeurs que la mise en place d'une surveillance civile vise à atteindre, à savoir contribuer à : restaurer la confiance du public, développer une culture des droits de l'homme, promouvoir l'intégrité et la transparence au sein de la police et entretenir de bonnes relations de travail entre la police et la communauté. Bien que l'APCOF soit actif dans le domaine de l'action policière, son travail s'inscrit dans le paradigme plus large de la promotion de la gouvernance démocratique et de l'état de droit.

*African Policing Civilian Oversight Forum (APCOF)*

Building 23B, Unit 16

The Waverley Business Park

Wyecroft Road, Mowbray 7925

South Africa

Tél. +27 21 447 2415

Courriel : [info@apcof.org.za](mailto:info@apcof.org.za)

Web : [www.apcof.org.za](http://www.apcof.org.za)

X : @APCOF

Facebook : African Policing Civilian Oversight Forum

*Cette publication est le n° 35 de la série de documents de recherche de l'APCOF.*

*Pour ces publications et d'autres, veuillez consulter [www.apcof.org.za](http://www.apcof.org.za).*

*Cette publication a été rendue possible grâce au soutien de l'Open Society Foundations.*

**OPEN SOCIETY  
FOUNDATIONS**



[www.apcof.org.za](http://www.apcof.org.za)

