



Strasbourg, 5 décembre 2006
[cdcj-bu/docs 2006/cdcj-bu (2006) 22.f]

CDCJ-BU (2006) 22

BUREAU
DU COMITE EUROPEEN DE COOPERATION JURIDIQUE
(CDCJ-BU)

**LES QUESTIONS DE NATIONALITÉ ET LE DÉNI DU
DROIT DE RESIDENCE DANS LE CONTEXTE DU
TERRORISME – ETUDE DE FAISABILITÉ**

**Préparé pour le CDCJ par
M. Andrew WALMSLEY (Royaume-Uni)**

**LES QUESTIONS DE NATIONALITÉ ET LE DÉNI DU DROIT DE RESIDENCE DANS
LE CONTEXTE DU TERRORISME**

Table des matières

1. DEFINITION DU TERRORISME	3
2. DISPOSITIONS INTERNATIONALES RELATIVES A LA COMPETENCE EN MATIERE D'ACTES TERRORISTES ET A L'ELOIGNEMENT DES ETRANGERS.....	4
2.1. EXERCICE DE LA COMPETENCE EN MATIERE D'ACTES TERRORISTES	5
2.1.1. <i>Traités des Nations Unies</i>	5
2.1.2. <i>Instruments du Conseil de l'Europe</i>	6
2.2. ELOIGNEMENT DE TERRORISTES ETRANGERS PRESUMES DU TERRITOIRE NATIONAL.....	6
3. REGLES RELATIVES A L'IMMIGRATION ET TERRORISTES ETRANGERS.....	8
3.1. NON-RESSORTISSANTS RECONNUS COUPABLES D'INFRACTIONS TERRORISTES	8
3.1.1. <i>Ressortissants étrangers résidents</i>	8
3.1.2. <i>Ressortissants étrangers non résidents</i>	9
3.1.3. <i>Apatrides</i>	9
3.2. NON-RESSORTISSANTS SOUPÇONNES D'INFRACTIONS TERRORISTES.....	9
4. NATIONALITE ET RESIDENCE DES TERRORISTES	10
4.1. PRIVATION DE LA NATIONALITE	10
4.2. TERRORISTES AYANT UNE NATIONALITE UNIQUE	11
4.3. TERRORISTES AYANT PLUSIEURS NATIONALITES	12
4.4. RETRAIT DE LA NATIONALITE A DES TERRORISTES PRESUMES	13
4.5. NATURALISATION	14
4.5.1. <i>Critères, vérification et révocation de la naturalisation</i>	14
4.5.2. <i>Naturalisation et résidence</i>	15
CONCLUSION	15

Introduction

La présente étude a été réalisée à l'intention du Comité européen de coopération juridique (CDCJ) afin d'examiner une action éventuelle du Conseil de l'Europe en ce qui concerne la résidence et la nationalité des personnes soupçonnées, poursuivies ou condamnées pour actes de terrorisme. L'étude a pour objet d'identifier les questions pour lesquelles les instruments juridiques du Conseil de l'Europe pourraient être utilisés afin d'éliminer les lacunes constatées dans la réglementation juridique internationale/européenne existante et d'harmoniser les différentes démarches adoptées dans les Etats membres du Conseil de l'Europe. L'étude analyse les normes juridiques existant à l'échelle internationale et européenne et la réglementation et les pratiques nationales pertinentes.

Certains pays, notamment ceux qui ont été récemment, fréquemment, ou à la fois récemment et fréquemment victimes du terrorisme, ont récemment modifié leur lois sur l'immigration et la nationalité ou envisagent actuellement de les amender. A titre d'exemple, au Royaume-Uni, les amendements aux lois sur la nationalité et l'immigration introduits en 2006¹ permettent à l'Etat de priver une personne de sa nationalité ou du droit de résidence si l'on considère que cette privation contribue aux besoins de sécurité collective. La perte de la nationalité et le droit de résidence permettraient alors au Royaume-Uni d'éloigner légalement la personne du pays. Ces propositions législatives ne limitent pas ce type de privation aux seuls terroristes, mais le terrorisme est manifestement l'une des raisons principales pour lesquelles de tels changements dans la législation sont envisagés.

L'étude commence par un bref examen de la définition du terrorisme et une analyse des dispositions juridiques internationales relatives à l'exercice de la compétence en matière d'actes terroristes et d'éloignement des étrangers du territoire national. Elle se poursuit par un commentaire des instruments internationaux portant sur le séjour et l'éloignement des étrangers qui précède la partie principale consacrée à l'analyse des lois nationales sur l'immigration et la nationalité relatives aux terroristes. L'étude s'achève par des conclusions contenant des suggestions portant sur l'action future éventuelle du Conseil de l'Europe en ce qui concerne la nationalité et l'immigration dans la lutte contre le terrorisme.

1. Définition du terrorisme

Le terrorisme peut être défini comme un recours systématique à la violence destiné à créer un climat général de peur au sein d'une population dans l'espoir d'atteindre un objectif politique particulier. Le terrorisme est pratiqué par des organisations politiques qui ont des objectifs tant de droite que de gauche, par des groupes nationalistes et religieux, par des révolutionnaires et même par des institutions étatiques comme les armées, les services de renseignements et la police. Toutefois, dans les poursuites engagées contre des personnes, le terrorisme n'est pas considéré comme un délit politique mais, au contraire, comme une infraction pénale extrêmement offensive.

Les définitions du terrorisme sont généralement complexes et controversées, et, du fait de la férocité et de la violence inhérentes au terrorisme, le terme dans son usage courant a développé une signification extrême. Le terme « terrorisme » a été employé pour la première fois dans les années 1790 pour faire référence à la terreur utilisée pendant la Révolution française par les révolutionnaires à l'encontre de leurs opposants. Ensuite, le terrorisme a désigné un acte de violence commis par un Etat contre ses ennemis internes. Cependant, depuis le XXe siècle, le terme désigne le plus fréquemment la violence visant directement ou indirectement les Etats dans un souci d'influer sur la politique ou de renverser un régime existant. En outre, le terrorisme a pris place dans la plupart des pays du monde, qu'il soit commis par les ressortissants du pays ou les étrangers

¹ [Loi sur l'immigration, l'asile et la nationalité de 2006](#), voir notamment la section 56 « Privation de citoyenneté » et la section 57 « Privation du droit de résidence »

ou par ces deux catégories à la fois. L'ampleur du terrorisme et la nature des personnes ayant commis des actes terroristes ont incité les organisations internationales comme les Nations Unies et le Conseil de l'Europe à introduire des traités internationaux sur la prévention et la lutte contre le terrorisme.

Le terrorisme n'a pas de définition juridique dans toutes les législations : toutefois, les définitions juridiques nationales qui existent ont en général en commun certains éléments. Le terrorisme suppose le recours à la violence ou la menace d'y recourir et cherche à instaurer la peur non seulement parmi les victimes directes mais aussi au sein d'un large public. C'est en ce qu'il s'appuie autant sur la peur que le terrorisme se distingue de la guerre conventionnelle et de la guérilla. Bien que les forces militaires conventionnelles mènent invariablement une guerre psychologique contre l'ennemi, leur principal moyen de vaincre est la force des armes. De la même façon, les forces de guérilla, qui s'appuient souvent sur des actes de terreur et d'autres formes de propagande, recherchent la victoire militaire et y arrivent parfois. Le terrorisme à proprement parler est donc le recours systématique à la violence destiné à générer la peur, et par là même à atteindre des objectifs politiques, lorsque la victoire militaire directe n'est pas possible. Cela a conduit certains spécialistes en sciences sociales à qualifier la guérilla « d'arme des faibles » et le terrorisme « d'arme des plus faibles », et une personne reconnue coupable de cette infraction est susceptible d'être condamnée à une peine d'emprisonnement de longue durée.

Afin d'attirer et de maintenir la publicité nécessaire à instaurer la peur généralisée, les terroristes doivent commettre des attentats de plus en plus spectaculaires, violents et très médiatisés. Parmi ceux-ci, on peut citer les détournements d'avion, prises d'otages, enlèvements, attentats à la voiture piégée, et, fréquemment, des attentats-suicides. Bien qu'ils semblent être le fruit du hasard, les victimes et le lieu des attentats terroristes sont souvent soigneusement choisis pour leur valeur émotionnelle. Les écoles, centres commerciaux, gares routières et ferroviaires et les restaurants et nightclubs sont visés à la fois parce qu'ils attirent de grandes foules et parce que ce sont des endroits familiers pour les membres de la population civile dans lesquels ils se sentent à l'aise. Le but du terrorisme est en général de détruire le sentiment de sécurité de la population dans les endroits qui leur sont le plus familiers. Parmi les cibles principales, on peut également parfois trouver des bâtiments ou autres lieux qui sont des symboles économiques ou politiques importants, tels que les ambassades ou les installations militaires. Ce que les terroristes espèrent, c'est que le sentiment de terreur que ces actes engendrent incitera la population à faire pression sur les dirigeants politiques afin d'atteindre un objectif politique bien précis.

2. Dispositions internationales relatives à la compétence en matière d'actes terroristes et à l'éloignement des étrangers

Les terroristes présumés pourraient être arrêtés dans le pays où l'infraction terroriste en question a été commise, dans le pays de leur nationalité ou celui où ils résident habituellement, ou dans un pays tiers. Avant d'aborder les questions de nationalité et d'immigration en ce qui concerne les terroristes, il est donc nécessaire de faire le point sur les obligations des Etats en matière de poursuites judiciaires des auteurs d'actes terroristes.

L'intérêt principal des Etats, et de la communauté internationale en général, à propos de la suppression du terrorisme, est de faire en sorte que les actes terroristes fassent l'objet de poursuites efficaces. Divers traités internationaux énoncent les conditions dans lesquelles les Etats ont compétence et devraient traduire en justice les terroristes ou les extradier vers d'autres pays qui sont prêts à exercer des poursuites contre eux. Toutefois, il se pourrait également qu'aucun pays ne souhaite engager des poursuites contre le terroriste présumé et que le pays où ce dernier a été trouvé ou le pays où il réside cherche simplement à l'éloigner du territoire national.

2.1. Exercice de la compétence en matière d'actes terroristes

2.1.1. Traités des Nations Unies

Le premier traité des Nations Unies que l'on doit citer à propos de la lutte contre le terrorisme est la Convention sur la prévention et la répression des infractions contre les personnes jouissant d'une protection internationale, y compris les agents diplomatiques du 14 décembre 1973. Cette Convention ne fait pas explicitement référence au « terrorisme » mais parle de « meurtre, enlèvement ou une autre attaque » contre des « personnes jouissant d'une protection internationale ».

Aux termes de l'article 3 de la Convention relatif à la compétence, l'un des pays suivants est chargé d'engager des poursuites contre l'auteur présumé de l'infraction :

- le pays où l'infraction a été commise ;
- le pays dont l'auteur de l'infraction est ressortissant ;
- le pays dont le représentant a été la victime ; ou
- le pays où l'auteur de l'infraction se trouve et d'où il/elle n'est pas extradé/e vers le pays où l'infraction a été commise.

Le traité suivant des Nations Unies en la matière est la Convention internationale contre la prise d'otages du 18 décembre 1979. Cette Convention dans son article 5 demande à tout Etat partie d'établir sa compétence en ce qui concerne les infractions de prise d'otages qui sont commises :

- sur son territoire ou à bord d'un navire ou d'un aéronef immatriculé dans ledit Etat ;
- par l'un quelconque de ses ressortissants ou, si cet Etat le juge approprié, par les apatrides qui ont leur résidence habituelle sur son territoire ;
- pour contraindre cet Etat à accomplir un acte quelconque ou à s'en abstenir ; ou
- à l'encontre d'un otage qui est ressortissant de cet Etat lorsque ce dernier le juge approprié ;
- dans le cas où l'auteur présumé se trouve sur son territoire et où l'Etat ne l'extrade pas vers le pays où l'infraction a été commise.

La récente Convention internationale pour la répression des attentats terroristes à l'explosif du 12 janvier 1998 emploie explicitement le terme « terroriste ». Elle porte sur les attentats terroristes à l'explosif comportant un élément international. Conformément à l'article 3, cette Convention ne s'applique pas aux cas purement nationaux lorsque l'infraction est commise dans un seul Etat, que l'auteur présumé et les victimes de l'infraction sont des ressortissants de cet Etat, que l'auteur présumé se trouve sur le territoire de cet Etat et qu'aucun autre Etat n'a de raison d'établir sa compétence.

Les questions juridictionnelles sont traitées à l'article 6 qui demande aux Etat Parties d'établir leur compétence en ce qui concerne les attentats à l'explosif lorsque :

- l'infraction est commise sur le territoire de cet Etat ; ou
- l'infraction est commise à bord d'un navire battant pavillon de cet Etat ou d'un aéronef immatriculé conformément à la législation de cet Etat au moment où l'infraction est commise ; ou
- l'infraction est commise par un ressortissant de cet Etat.
- l'auteur de l'infraction se trouve dans cet Etat et il/elle n'est pas extradé(e) vers le pays où le crime a été commis.

Un Etat partie peut également établir sa compétence lorsque :

- l'infraction est commise contre un ressortissant de cet Etat ; ou
- l'infraction est commise contre un Etat ou une installation publique dudit Etat à l'étranger, y compris une ambassade ou d'autres locaux diplomatiques ou consulaires de cet Etat ; ou
- l'infraction est commise par un apatride qui a sa résidence habituelle sur le territoire dudit Etat ; ou
- l'infraction est commise avec pour objectif de contraindre ledit Etat à accomplir un acte quelconque ou à s'en abstenir ; ou
- l'infraction est commise à bord d'un aéronef exploité par le gouvernement dudit Etat.

Des clauses juridictionnelles similaires figurent également dans la Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme du 9 décembre 1999 et la Convention internationale pour la répression des actes de terrorisme nucléaire du 14 septembre 2005.

2.1.2. Instruments du Conseil de l'Europe

La [Convention européenne pour la répression du terrorisme](#) adoptée par le Conseil de l'Europe le 27 janvier 1977 demande, dans son article 6, à un Etat contractant d'établir sa compétence aux fins de connaître des infractions couvertes par cette Convention si l'auteur présumé de l'infraction se trouve sur son territoire et qu'il ne l'extrade pas.

La [Convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme](#) récemment adoptée le 16 mai 2005 contient dans son article 14 des règles plus détaillées sur la compétence similaires à celles de la Convention internationale pour la répression des attentats terroristes à l'explosif décrites plus haut.

2.2. Eloignement de terroristes étrangers présumés du territoire national

L'un des objectifs des traités internationaux ci-dessus sur la prévention et la lutte contre le terrorisme est de faire en sorte que le terrorisme soit considéré comme une infraction donnant lieu à extradition et de fournir le fondement juridique pour l'extradition. Il est demandé aux Etats d'extrader les terroristes vers des pays qui sont prêts à engager des poursuites à leur rencontre et de fournir toute l'assistance nécessaire dans le cadre de ces poursuites.

L'expulsion de terroristes n'est pas abordée dans ces traités. Toutefois, des références à l'éloignement de terroristes présumés du territoire national peuvent être trouvées, par exemple, dans la [Résolution 1373 du Conseil de sécurité](#) des Nations Unies relative aux menaces pour la paix et la sécurité internationales causées par des actes terroristes. Cette résolution demande que les Etats « *refusent de donner asile à ceux qui financent, organisent, appuient ou commettent des actes de terrorisme ou en recèlent les auteurs* » et « *empêchent que ceux qui financent, organisent, facilitent ou commettent des actes de terrorisme n'utilisent leurs territoires respectifs pour commettre de tels actes contre d'autres États ou contre les citoyens de ces États* ».

Néanmoins, il convient de garder à l'esprit que les traités internationaux soumettent l'expulsion des étrangers à certaines garanties favorables à la personne concernée.

Ainsi, l'article 13 du [Pacte international relatif aux droits civils et politiques](#) de 1966 stipule :

« Un étranger qui se trouve légalement sur le territoire d'un Etat partie au présent Pacte ne peut en être expulsé qu'en exécution d'une décision prise conformément à la loi et, à moins que des raisons impérieuses de sécurité nationale ne s'y opposent, il doit avoir la possibilité de faire

valoir les raisons qui militent contre son expulsion et de faire examiner son cas par l'autorité compétente, ou par une ou plusieurs personnes spécialement désignées par ladite autorité, en se faisant représenter à cette fin. »

De même, le [Protocole n° 7 à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales](#) adopté par le Conseil de l'Europe le 22 novembre 1984 prévoit des garanties juridiques similaires en ce qui concerne l'expulsion des étrangers :

« Article 1 – Garanties procédurales en cas d'expulsion des étrangers

1. Un étranger résidant régulièrement sur le territoire d'un Etat ne peut en être expulsé qu'en exécution d'une décision prise conformément à la loi et doit pouvoir :

- a. faire valoir les raisons qui militent contre son expulsion,*
- b. faire examiner son cas, et*
- c. se faire représenter à ces fins devant l'autorité compétente ou une ou plusieurs personnes désignées par cette autorité.*

2. Un étranger peut être expulsé avant l'exercice des droits énumérés au paragraphe 1.a, b et c de cet article lorsque cette expulsion est nécessaire dans l'intérêt de l'ordre public ou est basée sur des motifs de sécurité nationale.

L'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a fait la déclaration suivante à propos des mesures dans le cadre de la lutte contre le terrorisme ayant une incidence sur la circulation ou le séjour des étrangers ([Résolution de l'Assemblée parlementaire 1258 \(2001\) Démocraties face au terrorisme](#)) :

« 13. L'Assemblée se déclare convaincue qu'il serait totalement inapproprié de réagir au développement du terrorisme en apportant des restrictions supplémentaires à la liberté de circulation, notamment en entravant davantage les migrations et l'accès à l'asile, et appelle tous les Etats membres à s'abstenir de prendre de telles mesures restrictives. »

Le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a lui aussi exprimé ses vues sur le sujet dans les [Lignes directrices du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur les droits de l'homme et la lutte contre le terrorisme](#) du 15 juillet 2002, qui contiennent les dispositions suivantes relatives à la présence d'une personne sur le territoire national :

“XII. Asile, refoulement et expulsion

1. Toute demande d'asile doit faire l'objet d'un examen individuel. La décision qui s'ensuit doit pouvoir faire l'objet d'un recours effectif. Toutefois, lorsque l'Etat a des motifs sérieux de croire qu'une personne qui cherche à bénéficier de l'asile a participé à des activités terroristes, le statut de réfugié doit lui être refusé.

2. L'Etat qui fait l'objet d'une demande d'asile a l'obligation de s'assurer que le refoulement éventuel du requérant dans son pays d'origine ou dans un autre pays ne l'exposera pas à la peine de mort, à la torture ou à des peines ou traitements inhumains ou dégradants. Il en va de même en cas d'expulsion.

3. Les expulsions collectives d'étrangers sont interdites.

4. En toute hypothèse, l'exécution de l'expulsion ou du refoulement doit se faire dans le respect de l'intégrité physique et de la dignité de la personne concernée, en évitant tout traitement inhumain ou dégradant. »

En ce qui concerne les demandeurs d'asile et les réfugiés, le Comité des Ministres a récemment adopté un instrument spécifique – la [Recommandation n° R \(2005\) 6](#) relative à l'exclusion du statut

de réfugié dans le contexte de l'article 1 F de la Convention du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés. Cette recommandation appelle à une interprétation restrictive des clauses de la Convention de 1951 en ce qui concerne l'exclusion des demandeurs d'asile pour les motifs prévus dans la Convention liés aux activités criminelles du requérant.

Enfin, il convient de mentionner que, le 4 mai 2005, le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a adopté [Vingt Principes directeurs sur le retour forcé](#) qui s'appliquent à toutes les catégories de personnes soumises aux procédures d'éloignement du territoire national. Cet instrument comporte un certain nombre de garanties liées à la décision d'éloignement, comme l'obligation de vérifier la situation dans l'Etat de retour. Il prévoit notamment qu'une personne ne doit faire l'objet d'une telle procédure qu'après avoir vérifié que les éventuelles interférences avec le droit de cette personne au respect pour sa vie familiale et/ou privée sont proportionnées à l'objectif légitime et en exécution de celui-ci. Si l'Etat de retour n'est pas l'Etat d'origine, la décision d'éloignement ne devrait être prise que si les autorités de l'Etat d'accueil sont sûres que l'Etat vers lequel la personne est renvoyée ne l'expulsera pas vers un autre Etat où il/elle serait exposé/e à de graves risques comme la torture ou les traitements inhumains ou dégradants.

3. Règles relatives à l'immigration et terroristes étrangers

3.1. Non-ressortissants reconnus coupables d'infractions terroristes

3.1.1. Ressortissants étrangers résidents

Si un non-ressortissant qui réside dans un pays est arrêté et reconnu coupable de terrorisme, ce pays peut souhaiter envisager que faire de lui/d'elle lorsque sa peine d'emprisonnement sera purgée. Dans la plupart des cas, le pays décidera de lui retirer le droit de résidence et ensuite de l'expulser vers le pays de sa nationalité après sa sortie de prison. Cela semble dans l'ensemble acceptable, mais il pourrait y avoir des conditions dans lesquelles une telle expulsion pourrait être contestée.

Dans une affaire n'ayant pas un caractère terroriste, un ressortissant britannique a été expulsé d'Australie à la suite de sa dernière condamnation pour pédophilie. L'homme a passé les premières années de sa vie dans un orphelinat en Grande-Bretagne et a été envoyé en Australie à l'âge de 10 ans dans le cadre du programme britannique d'émigration des enfants en 1948. Il a été incarcéré une première fois en 1965 et a passé 37 des 39 années depuis sa première condamnation en prison. L'expulsion semblerait acceptable dans cette situation, si ce n'est que cette personne avait émigré du Royaume-Uni en Australie lorsqu'il était enfant. Son comportement de pédophile ne semblait donc pas remonter à sa naissance au Royaume-Uni et il y avait une certaine opposition à son expulsion vers le Royaume-Uni à l'âge de 67 ans, 57 ans après avoir quitté son pays de naissance².

Pourrait-il y avoir une opposition similaire à l'expulsion d'un terroriste reconnu coupable vers le pays de sa nationalité ? Cela dépendrait du temps depuis lequel la personne vit dans le pays où il/elle a commis l'acte terroriste. Si la personne avait été envoyée dans le pays lorsqu'il/elle était enfant, alors il est raisonnable de penser que c'est en réalité le fait d'habiter dans le pays d'accueil qui l'a transformé/e en terroriste. Je ne pense pas que le terroriste devrait être expulsé s'il/elle a passé plus de temps dans le pays où l'acte terroriste a été commis qu'auparavant dans son pays d'origine. Dans des cas de ce type, l'Etat d'accueil devrait supporter les conséquences et tenter de comprendre pourquoi une personne dont la famille avait antérieurement été acceptée comme immigrants est devenu un terroriste.

² Pour de plus amples détails sur cette affaire, lire les publications du [30 juillet 2005](#) et [31 juillet 2005](#) sur le site web du « Guardian »

3.1.2. Ressortissants étrangers non résidents

Dans le cas où le ressortissant étranger n'est pas résident dans le pays où il/elle a été reconnu/e coupable de terrorisme, alors il ne semble y avoir aucune raison pour laquelle il/elle ne devrait pas être expulsé/e vers son pays d'origine une fois purgée sa peine d'emprisonnement. Le pays dont il/elle est ressortissant peut souhaiter qu'un tel criminel ne leur soit pas renvoyé mais il n'y a aucune raison pour laquelle l'expulsion ne devrait pas avoir lieu. Il est plus vraisemblable dans ce cas que les activités terroristes de la personne ont été programmées dans son pays d'origine et non dans le pays où il/elle a été condamné/e.

Il peut de même y avoir une situation plus compliquée où le terroriste reconnu coupable avait été auparavant résident dans un pays tiers. Dans ce cas, la question se pose de savoir si le terroriste devrait être expulsé, après avoir purgé sa peine, vers le pays dont il a la nationalité ou plutôt vers son pays de résidence.

3.1.3. Apatrides

Une personne est apatride si elle n'a la nationalité d'aucun pays. Dans de nombreux cas, cela est dû au fait que ces personnes sont nées dans un pays où la loi ne leur accorde pas la nationalité par la naissance du fait que leurs parents étaient des ressortissants étrangers, mais l'enfant n'acquiert pas la nationalité d'un des parents parce qu'il/elle est né/e à l'étranger. Dans la loi britannique sur la nationalité de 1983, par exemple, un enfant né à l'étranger n'acquiert la nationalité britannique que si l'un des deux parents est ressortissant britannique autrement que par filiation. Si le parent qui est ressortissant britannique est lui aussi né à l'étranger, alors l'enfant n'acquiert pas la nationalité britannique sauf dans des circonstances particulières. Dans cette situation, si l'enfant n'acquiert pas la nationalité du pays où il/elle est née/e, alors il/elle devient apatride à la naissance.

Si un apatride est reconnu coupable de terrorisme, il ne serait pas possible de l'expulser puisqu'il n'a aucune nationalité, et les pays de ses parents ne sont pas non plus susceptibles de vouloir recevoir cette personne.

Des personnes peuvent aussi être considérées comme apatrides parce qu'elles ont fui le pays d'origine dont elles étaient ressortissantes. Elles ont ensuite obtenu un document de voyage du pays où elles se sont rendues et ont pu alors se rendre dans un pays tiers où elles ont vécu et ensuite commis des actes terroristes. Dans de tels cas, le pays dans lequel ces personnes étaient initialement résidents ne voudrait pas qu'elles soient lui renvoyées.

Il devrait être possible de discuter avec ce pays du fait de renvoyer le terroriste vers le pays dont il/elle était ressortissant, mais la décision de le faire ou non dépendrait de la raison pour laquelle la personne a fui ce pays. Il est possible, par exemple, que l'attentat terroriste visait une ou des personnes du pays d'origine qui étaient en visite ou travaillaient dans le pays où le terroriste vivait. Dans de tels cas, le pays doit envisager ce qui pourrait arriver au terroriste s'il/elle était renvoyé/e dans le pays d'origine.

3.2. Non-ressortissants soupçonnés d'infractions terroristes

Des ressortissants étrangers ou apatrides pourraient aussi être simplement soupçonnés d'être des terroristes, mais le pays peut ne pas engager de poursuites contre eux (parce qu'il n'a pas compétence ou qu'il considère que les poursuites ne peuvent pas aboutir) et chercher plutôt à l'éloigner du territoire.

Si un autre pays, qui a compétence et est prêt à engager des poursuites, soumet la demande d'extradition concernant une telle personne, alors il ne s'agit plus d'un problème d'immigration mais de coopération internationale en matière pénale.

Toutefois, il se peut également que l'extradition ne soit pas demandée. Dans de tels cas, le pays où les ressortissants étrangers vivent peut sans doute vouloir qu'ils s'en aillent, mais il serait difficile de justifier leur expulsion uniquement au motif qu'ils sont soupçonnés d'être terroristes.

Des soupçons d'implication dans des activités terroristes ne devraient pas en soi permettre à l'Etat d'expulser une personne. Dans la plupart des Etats, il faut que la personne soit reconnue coupable pour être susceptible d'être expulsée. Si la personne est soupçonnée d'avoir pris part à des activités terroristes et que l'Etat a compétence, il devrait engager des poursuites contre l'auteur présumé des actes plutôt que de chercher à le faire expulser. L'expulsion de terroristes présumés vers un pays qui ne veut pas les traduire en justice risque d'aboutir à leur impunité. Le problème lié au terroriste présumé ne sera pas résolu de cette façon. Il faudrait plutôt que les pays touchés par l'acte terroriste en question trouvent des arrangements pour déterminer lequel est le mieux placé pour garantir des poursuites effectives, et le terroriste présumé devrait être extradé vers ce pays.

4. Nationalité et résidence des terroristes

4.1. Privation de la nationalité

L'expulsion par un Etat de ses propres ressortissants est interdite en vertu des traités internationaux et législations nationales. Dès lors, un Etat peut envisager dans certains cas de priver un terroriste de sa nationalité afin de rendre possible son expulsion ou d'empêcher cette personne d'entrer sur son territoire.

La perte de la nationalité est régie par l'article 7 de la [Convention européenne sur la nationalité](#) adoptée par le Conseil de l'Europe en 1997. L'un des motifs possibles de perte de la nationalité qui pourrait en théorie être appliquée aux terroristes est le suivant :

« Article 7 – Perte de la nationalité de plein droit ou à l'initiative d'un Etat Partie

1. 1. *Un Etat Partie ne peut prévoir dans son droit interne la perte de sa nationalité de plein droit ou à son initiative, sauf dans les cas suivants :*
 - ... d. *comportement portant un préjudice grave aux intérêts essentiels de l'Etat Partie... »*

aux termes du paragraphe 3 de cet article de la Convention, la perte de la nationalité dans ce cas ne doit pas avoir pour conséquence de rendre la personne apatride.

Toutefois, le Rapport explicatif de la Convention semble suggérer que ce motif de privation de la nationalité ne saurait être invoqué à propos du terrorisme :

« 67. L'expression «comportement portant un préjudice grave aux intérêts essentiels de l'Etat Partie» est reprise de l'article 8, paragraphe 3(a)(ii), de la [Convention de 1961 sur la réduction des cas d'apatridie](#). Un tel comportement comprend notamment la trahison et les autres activités menées contre les intérêts essentiels de l'Etat concerné (par exemple, le travail pour des services secrets étrangers) mais il ne comprend pas les infractions pénales à caractère général, quelle que puisse être leur gravité.

68. De plus, la Convention de 1961 stipule que le comportement portant un préjudice grave aux intérêts essentiels de l'Etat peut constituer une raison pour la privation de la nationalité, seulement si c'est une raison de privation existant en droit interne de l'Etat concerné et, au moment de la signature, ratification ou adhésion, l'Etat indique qu'il la conservera. »

Les lois sur la nationalité de nombreux Etats européens ne contiennent aucune mention de la perte de la nationalité par une condamnation pour terrorisme ou tout autre crime. Les lois de certains pays précisent également que personne ne peut être privé de sa nationalité de façon arbitraire.

Toutefois, il existe des pays dont les lois sur la nationalité contiennent des dispositions relatives à la perte de la nationalité qui pourraient s'appliquer aux terroristes. En outre, certaines lois sur la nationalité prévoyant de tels cas de perte de la nationalité ne contiennent aucune disposition relative au fait de ne pas retirer la nationalité si la personne devait devenir apatride.

Certaines des raisons de la perte de la nationalité figurant dans la législation interne des Etats qui pourraient s'appliquer aux terroristes sont :

- fait de porter atteinte à la sécurité de l'Etat ;
- condamnation d'une personne résidant à l'étranger pour crime grave contre l'Etat, à condition qu'il/elle ne devienne pas ainsi apatride ;
- tenter de changer par la force l'ordre constitutionnel de l'Etat ;
- démontrer par un acte ou des propos sa déloyauté envers l'Etat ;
- commettre un acte constituant une rupture du lien d'allégeance envers l'Etat ;
- appartenance d'une personne résidant normalement à l'étranger à une association poursuivant des objectifs qui pourraient gravement affaiblir la structure sociale ou économique de l'Etat, ou condamnation d'une telle personne pour avoir commis une infraction représentant une rupture du lien d'allégeance envers l'Etat ;
- condamnation d'une personne reconnue coupable d'avoir programmé, organisé, financé, aidé et encouragé à commettre ou commis des actes terroristes de quelque façon que ce soit, ou d'avoir accordé sa protection aux organisateurs, participants ou auteurs d'activités terroristes ;
- appartenance à une organisation dont les activités sont dirigées contre l'ordre public et la sécurité de l'Etat ;
- condamnation pour crime grave contre l'Etat.

4.2. Terroristes ayant une nationalité unique

Au cas où le terroriste a été condamné dans l'Etat de son unique nationalité, il est fort probable que d'autres Etats ne voudront pas accepter sur leur territoire la présence de ce terroriste condamné après qu'il/elle ait purgé sa peine. Le terroriste ayant fait l'objet d'une condamnation devra rester dans le pays de sa nationalité après avoir purgé sa peine d'emprisonnement. De ce point de vue, les dispositions juridiques stipulant que la personne ne devient pas apatride par suite d'une privation de sa nationalité pour l'une des raisons mentionnées plus haut semblent être totalement justifiées, non seulement du point de vue de la prévention des cas d'apatridie mais aussi parce que le fait de rendre ces personnes apatrides n'entraînera sans doute pas de changements en ce qui concerne leur résidence.

Si le terroriste est condamné à l'étranger, l'Etat dont il/elle a la nationalité pourrait vouloir lui retirer sa nationalité pendant la période de son incarcération, de sorte que cette personne pourrait se voir empêchée de retourner dans le pays dont il/elle a la nationalité. Si le terroriste a été résident dans le pays où l'acte terroriste a été commis et qu'il a fait l'objet d'une condamnation, la situation et le raisonnement peuvent être similaires à celui qui a été présenté au chapitre 3.1.1. ci dessus en ce

qui concerne l'expulsion vers l'Etat de nationalité de la personne dans des circonstances où la justification d'une telle expulsion peut être discutée.

Toutefois, la question est de savoir si l'Etat de la nationalité pourrait agir pour empêcher cette expulsion en retirant sa nationalité au terroriste condamné à l'étranger. Même s'il peut y avoir une bonne raison de suggérer que le terroriste condamné reste dans son pays de résidence après avoir purgé sa peine d'emprisonnement, les dispositions de la Convention européenne sur la nationalité devraient rester présentes à l'esprit et elles n'autorisent pas la privation de la nationalité entraînant l'apatridie dans ces conditions.

4.3. Terroristes ayant plusieurs nationalités

Le terroriste ayant fait l'objet d'une condamnation peut avoir acquis deux nationalités ou plus à la naissance du fait, par exemple, que ses parents sont de nationalité différente ou parce qu'il est né de parents étrangers dans un Etat appliquant le principe du *jus soli*, ou en acquérant la nationalité du pays de la nouvelle résidence sans avoir à renoncer à sa/ses nationalité(s) existantes.

Au cas où une personne ayant plusieurs nationalités est reconnue coupable d'actes de terrorisme, les Etats concernés peuvent envisager de lui retirer sa nationalité afin :

- d'expulser le terroriste vers le pays de son autre nationalité une fois qu'il/elle a purgé sa peine ; ou
- d'empêcher le terroriste d'entrer sur son territoire ou d'y être expulsé après avoir purgé sa peine.

Toutefois, l'on doit garder présent à l'esprit que le(s) autres pays dont le terroriste possède la(les) nationalité(s) peu(ven)t aussi vouloir retirer au terroriste sa(leur) nationalité. Si tous les pays concernés privent cette personne de leur nationalité, le terroriste deviendra apatride et la raison de l'expulsion aura disparu. Comme indiqué plus haut, la Convention européenne sur la nationalité et la Convention de 1961 des Nations Unies s'opposent à la privation de la nationalité entraînant l'apatridie d'une personne.

Il ne semble pas y avoir de raison pour laquelle une personne ayant plusieurs nationalités devrait perdre la nationalité d'un pays alors que d'autres personnes reconnues coupables de terrorisme ne perdraient pas leur nationalité unique. Quoi qu'il en soit, il devrait certainement y avoir des discussions à ce sujet entre les pays dont la personne est ressortissante. Ces pays devraient déterminer quelles nationalités doivent être perdues et dans quel pays la personne doit rester ou être expulsée une fois purgée sa peine d'emprisonnement.

Comme je l'ai dit au chapitre précédent sur l'immigration, je considère que les Etats devraient assumer les conséquences des situations où leurs résidents sont devenus des terroristes. C'est pourquoi l'Etat dans lequel le terroriste qui a fait l'objet d'une condamnation a résidé habituellement avant sa condamnation ne devrait pas chercher à le/la priver de sa nationalité. Un tel Etat n'a aucune raison d'essayer de remettre cette personne à l'Etat de son autre nationalité avec lequel cette personne n'a peut-être pas de liens effectifs et qui ne peut être tenu responsable du fait que cette personne est devenue terroriste. Si le terroriste a été condamné à l'étranger (dans l'Etat de l'autre nationalité du terroriste ou dans un pays tiers), l'Etat de sa nationalité et résidence devrait l'accepter une fois qu'il/elle a purgé sa peine.

En ce qui concerne l'Etat de la nationalité du terroriste où cette personne n'est pas résidente, sa volonté de priver le terroriste de sa nationalité et de l'expulser, une fois purgée sa peine, vers son Etat de résidence et de son autre nationalité peut être justifiée. De même, cet Etat dont le terroriste

possède la nationalité mais où il/elle n'est pas résident peut avoir de bonnes raisons de retirer sa nationalité à un terroriste qui a fait l'objet d'une condamnation dans le pays de son autre nationalité, ou dans un pays tiers. Mis à part les raisons liées aux activités terroristes de la personne, cet Etat peut aussi invoquer des dispositions juridiques en ce qui concerne le manque de liens effectifs afin de retirer sa nationalité.

Enfin, si le terroriste a fait l'objet d'une condamnation dans un pays tiers, ce pays tiers devrait avoir la possibilité d'expulser le terroriste, une fois qu'il/elle a purgé sa peine, vers l'Etat de sa nationalité et de sa résidence. Pour cette raison, il est absolument nécessaire que l'Etat de résidence du terroriste ne le/la prive pas de sa nationalité.

Au début des années 90, de nombreux Etats européens étaient des pays à nationalité unique mais ont maintenant accepté la double nationalité, bien que, dans certains cas, la double nationalité pourrait n'être autorisée que dans des circonstances particulières. A titre d'exemple, l'Allemagne, la Finlande et la Suède étaient principalement des pays à nationalité unique au début des années 90 mais ont depuis lors changé leurs lois sur la nationalité et acceptent désormais la double nationalité. Ces changements n'étaient pas fondés sur le terrorisme mais ont été introduits parce que tant de personnes avaient droit à la double nationalité en raison de la législation du pays de leurs parents. Par exemple, si un enfant naissait en Allemagne d'un père ressortissant allemand mais d'une mère de nationalité britannique, l'enfant aurait la double nationalité à la naissance. Les parents auraient peut-être souhaité que leur enfant perde la nationalité britannique, mais en vertu de la législation britannique sur la nationalité, une personne ne peut perdre la nationalité britannique avant l'âge de 18 ans au minimum. Dans certains pays, le fait que l'enfant ait la nationalité d'un autre pays pourrait l'empêcher d'acquérir la nationalité de son autre parent, même si la famille vit dans le pays de ce parent.

C'est pour cette raison que de nombreux pays européens ont maintenant accepté la double nationalité acquise par l'enfant à la naissance. Si cela n'est pas fondé sur le terrorisme, l'existence de la multiple nationalité donne maintenant à ces pays l'occasion de retirer leur nationalité au terroriste. La même possibilité deviendrait également disponible à l'égard des personnes naturalisées qui sont ensuite devenues des terroristes si les candidats à la naturalisation étaient autorisés à conserver leur nationalité existante.

4.4. Retrait de la nationalité à des terroristes présumés

Comme nous l'avons déjà commenté plus haut, les Etats devraient avant tout avoir l'obligation de poursuivre en justice les personnes soupçonnées d'être des terroristes s'ils ont compétence. Il convient de noter que les lois sur la nationalité de plusieurs Etats européens contiennent des restrictions à la renonciation à leur nationalité au cas où le candidat à la renonciation est poursuivi pour infraction pénale. Dans ce cas, il apparaît que l'Etat considère que le fait que la personne possède sa nationalité a un effet positif sur le succès des poursuites engagées contre lui/elle. A mon sens, la même logique devrait s'appliquer ici. La privation de la nationalité pour des motifs liés au terrorisme peut ne pas servir de prétexte pour exonérer l'Etat de son obligation de traduire en justice un terroriste.

En vertu de la Convention européenne sur la nationalité, la nationalité ne peut être perdue simplement sur la base de la suspicion. Cela équivaudrait à un retrait arbitraire de la nationalité, qui est interdit par la Convention. De même, comme indiqué plus haut, en vertu de la Convention européenne sur la nationalité, une personne soupçonnée de terrorisme, même si elle est reconnue coupable, ne devrait pas perdre sa nationalité s'il/elle devait devenir ainsi apatride.

Il existe un grand nombre de traités internationaux facilitant la coopération internationale en matière pénale qui peuvent s'appliquer au cas où un Etat ne peut extradier ses ressortissants soupçonnés de terrorisme. Ces traités peuvent assurément aider un Etat à traduire en justice ses propres ressortissants.

4.5. Naturalisation

4.5.1. Critères, vérification et révocation de la naturalisation

Le fait d'acquérir la nationalité du pays de résidence pourrait bénéficier à un terroriste dont l'extradition pourrait être ultérieurement recherchée par son pays d'origine pour les infractions commises par le passé. Du fait que la loi de son pays de résidence et de sa nouvelle nationalité peuvent ne pas autoriser l'extradition de ressortissants, le terroriste devrait être poursuivi dans ce pays, où les poursuites risquent d'être plus difficiles en raison des difficultés à fournir des preuves, par exemple.

De ce point de vue, il serait souhaitable que le pays qui examine la demande de naturalisation procède à une vérification minutieuse afin de pouvoir refuser la naturalisation de terroristes et donc conserver la possibilité d'extrader de telles personnes vers un autre pays qui est en mesure d'exercer efficacement des poursuites.

Dans les cas où une personne demande à acquérir une nationalité, les requérants doivent avoir, dans la plupart des pays, un permis de résidence dans ce pays, le nombre d'années requises variant d'un Etat à un autre, et remplir également d'autres critères énoncés dans la législation nationale. Plus particulièrement, les lois sur la nationalité de nombreux Etats européens comportent l'obligation liée au « bon caractère » ou d'absence de casier judiciaire du requérant. A titre d'exemple, la loi britannique sur la nationalité exige du candidat à la naturalisation qu'il « soit de bonne nature ». Cela signifierait normalement que la personne n'a pas été reconnue coupable d'un acte délictueux pendant une certaine période, en fonction de la nature du crime et de la durée d'emprisonnement. Mais dans certains cas, tels que lorsqu'un requérant a incité d'autres personnes à agir contre la loi, la personne serait considérée comme n'étant pas de bonne nature, même si il/elle n'a pas fait l'objet de poursuites ni d'une condamnation.

Dans d'autres pays, cette condition requise pour la naturalisation est plus spécifiquement établie dans la législation nationale. En Slovénie, par exemple, la loi exige « *que la personne n'ait pas été condamnée à une peine d'emprisonnement de plus d'un an dans le pays dont il/elle est ressortissant ou en Slovénie pour une infraction pénale punie par la loi à condition qu'une telle infraction soit passible de peine en application de la réglementation de son pays ainsi que de celle de la République de Slovénie* » alors qu'en Macédoine la loi dit qu' « *il ne doit pas y avoir de poursuites pénales engagées contre [le requérant] dans l'Etat de sa nationalité ou en République de Macédoine* ».

Lorsque des personnes font une demande de naturalisation dans leur pays de résidence, la plupart des pays, si ce n'est tous, mènent des enquêtes à leur sujet. Il est évident que la plupart des enquêtes seront liées à leur comportement dans le pays de résidence, mais nombre d'entre elles porteront également sur leur comportement dans leur pays d'origine.

De nombreuses personnes qui veulent quitter un pays pour s'installer dans un autre doivent donner des détails concernant d'éventuelles condamnations dans leur pays d'origine ou dans tout autre pays où ils se sont rendus. S'ils ne déclarent pas ces condamnations et que leur nouvel Etat de résidence en prend connaissance, cela devrait autoriser le pays à les expulser.

Toutefois, dans de nombreux cas de ce type, le fait que le requérant n'ait pas fait preuve d'honnêteté quand il dépose une demande de visa est malheureusement découvert bien plus tard. Dans nombre de ces cas, les services gouvernementaux qui traitent la demande de naturalisation prennent connaissance de la vérité. Si les condamnations ne sont pas notifiées, le requérant est alors considéré comme n'étant pas « de bonne nature » ou comme ne remplissant pas les conditions requises pour la naturalisation.

Si les condamnations ne viennent à la connaissance qu'après que la personne a été naturalisée, alors la personne concernée peut être légalement déchue de sa nationalité même s'il/elle devait devenir ainsi apatride. La Convention européenne sur la nationalité précise que la raison de la privation de la nationalité du fait de « *l'acquisition de la nationalité de l'Etat Partie à la suite d'une conduite frauduleuse, par fausse information ou par dissimulation d'un fait pertinent de la part du requérant* » s'applique même si la personne devient apatride. Dès lors, une personne qui ment sur son casier judiciaire peut se voir refuser la nationalité lors d'une demande de naturalisation ou la perdre après sa naturalisation, indépendamment du temps qu'il faut pour que la vérité se fasse jour pour le pays où il/elle est résident/e et naturalisé/e.

4.5.2. Naturalisation et résidence

Enfin, il convient de remarquer que le refus d'accorder la naturalisation n'entraînera pas automatiquement la perte de la résidence également. Les deux procédures sont bien distinctes. En vertu des lois sur l'immigration de nombreux pays d'Europe, lorsqu'une personne est devenue résident permanent légal dans le pays, il est très difficile qu'elle perde ce statut à moins qu'il y ait une condamnation à une peine d'emprisonnement.

Lorsque la personne est encore soumise aux restrictions d'immigration, alors il est relativement facile pour l'Etat de refuser une demande de prorogation de permis de séjour ou de résidence du fait que la personne n'a pas fait preuve d'honnêteté à propos de ses condamnations, encore que de nombreuses personnes puissent ensuite déposer une demande d'asile en arguant que les condamnations étaient fondées sur leur statut politique.

Conclusion

La présente étude a montré diverses implications des lois sur l'immigration et la nationalité pour les terroristes soupçonnés et reconnus coupables d'infractions. Elles ne sont pas résolues dans les traités auxquels j'ai fait référence, ni dans les autres documents relatifs au terrorisme. Il serait donc utile que le Conseil de l'Europe étudie cette question et, avec l'accord des Etats membres, rédige un instrument juridique expliquant et clarifiant les différents problèmes débattus dans la présente étude. Cela pourrait être utile pour les divers pays qui poursuivent en justice un terroriste, à savoir, le(s) pays de nationalité, le pays de résidence (s'il est différent), et le pays de condamnation ou celui où le terroriste a été trouvé (s'il est différent). Cet instrument pourrait leur montrer comment aborder chaque cas de façon coordonnée. Cela permettrait notamment à un des pays d'engager des poursuites contre le terroriste sans devoir l'autoriser à rester sur son territoire une fois sa peine d'emprisonnement purgée parce que les autres Etats lui avaient retiré sa nationalité, rendant cette personne apatride et dans l'incapacité de retourner dans un de ces autres pays.