Chapitre VIII

EXPULSION DES ÉTRANGERS

A. Introduction

166. La Commission a décidé, au cours de sa cinquante-sixième session (2004), d'inscrire le sujet «Expulsion des étrangers» à son programme de travail, et de nommer M. Maurice Kamto Rapporteur spécial pour ce sujet[585]. L'Assemblée générale, au paragraphe 5 de sa résolution 59/41 du 2 décembre 2004, a fait sienne la décision de la Commission d'inscrire le sujet à son ordre du jour.

167. Lors de sa cinquante-septième session (2005), la Commission a examiné le rapport préliminaire présenté par le Rapporteur spécial[586].

168. À sa cinquante-huitième session (2006), la Commission était saisie du deuxième rapport présenté par le Rapporteur spécial[587] ainsi que d'une étude du Secrétariat[588]. La Commission a décidé d'examiner le deuxième rapport à sa session suivante, en 2007[589].

169. À sa cinquante-neuvième session (2007), la Commission a examiné les deuxième et troisième rapports[590] présentés par le Rapporteur spécial, et a renvoyé au Comité de rédaction les projets d'articles 1 et 2, tels que révisés par le Rapporteur spécial[591], ainsi que les projets d'articles 3 à 7[592].

B. Examen du sujet à la présente session

170. À la présente session, la Commission était saisie du quatrième rapport présenté par le Rapporteur spécial (A/CN.4/594), qu'elle a examiné à ses 2969e, 2972e et 2973e séances, le 30 mai et les 5 et 6 juin 2008. À sa 2973e séance, la Commission a décidé d'établir un groupe de travail, présidé par M. Donald M. McRae, afin d'examiner les questions soulevées par l'expulsion des binationaux ou plurinationaux et par la dénationalisation au regard de l'expulsion.

171. À l'issue de sa réunion le 14 juillet 2008, le Groupe de travail est parvenu à la conclusion selon laquelle le commentaire du projet d'articles devrait indiquer qu'aux fins du projet le principe de non-expulsion des nationaux s'applique également aux personnes qui ont légalement acquis une ou plusieurs autres nationalités. Le Groupe s'est également accordé sur l'inclusion, dans le commentaire, d'une précision selon laquelle les États ne devraient pas recourir à la dénationalisation pour se soustraire aux obligations qui leur incombent en vertu du principe de non-expulsion des nationaux. À sa 2984e séance, le 24 juillet 2008, le Président du Groupe de travail a présenté à la Commission les conclusions de celui-ci. La Commission a exprimé son accord avec ces conclusions et demandé au Comité de rédaction de les prendre en considération dans le cadre de ses travaux.

172. À sa 2989e séance, le 4 août 2008, la Commission a été informée oralement par le Président du Comité de rédaction des progrès de celui-ci. Le Comité de rédaction reste saisi du projet d'articles qui lui a été renvoyé tant que le travail sur la totalité du texte n'est pas achevé.

1. Présentation par le Rapporteur spécial de son quatrième rapport

173. Lors de l'examen par la Commission du troisième rapport présenté par le Rapporteur spécial, il avait été observé que la question de l'expulsion de personnes ayant deux ou plusieurs nationalités méritait d'être étudiée de façon détaillée et d'être réglée dans le cadre du projet d'article 4, énonçant le principe de non-expulsion des nationaux, ou dans un projet d'article séparé. En outre, il avait été observé que la question de la déchéance de nationalité, parfois utilisée en tant que préalable à l'expulsion, méritait une analyse approfondie.

174. S'agissant de la situation juridique des binationaux et des plurinationaux, le Rapporteur spécial avait estimé, dans son troisième rapport, qu'il n'était pas souhaitable d'en traiter en relation avec le projet d'article 4, dès lors que la règle interdisant l'expulsion des nationaux s'imposait à tout État dont un individu possédait la nationalité. En revanche, cette question pouvait avoir une incidence dans le contexte de l'exercice de la protection diplomatique en cas d'expulsion illicite.

175. Le quatrième rapport, préparé afin de répondre aux interrogations soulevées par plusieurs membres, comprenait deux parties. La première était consacrée à la

[585] *Annuaire… 2004*, vol. II (2e partie), par. 364. À sa cinquantième session (1998), la Commission a pris note du rapport du Groupe de planification dans lequel avait notamment été identifié le sujet de l'«expulsion des étrangers» aux fins d'inclusion dans son programme de travail à long terme [*Annuaire… 1998*, vol. II (2e partie), par. 554] et, à sa cinquante-deuxième session (2000), elle a souscrit à cette conclusion [*Annuaire… 2000*, vol. II (2e partie), par. 729]. Un bref plan exposant la structure générale et l'approche possibles d'une étude du sujet était joint en annexe au rapport sur les travaux de cette session de la Commission (ibid., annexe, p. 148). Au paragraphe 8 de sa résolution 55/152 du 12 décembre 2000, l'Assemblée générale a pris note de l'inclusion du sujet dans le programme de travail à long terme.

[586] *Annuaire… 2005*, vol. II (2e partie), par. 242 à 274. Voir le rapport préliminaire, ibid., vol. II (1re partie), document A/CN.4/554.

[587] *Annuaire… 2006*, vol. II (1re partie), document A/CN.4/573.

[588] A/CN.4/565 et Corr.1 (document reprographié, disponible sur le site de la Commission).

[589] *Annuaire… 2006*, vol. II (2e partie), par. 252.

[590] *Annuaire… 2007*, vol. II (1re partie), document A/CN.4/581.

[591] Ibid., vol. II (2e partie), notes 326 et 327.

[592] Ibid., notes 321 à 325.

problématique de l'expulsion des binationaux et des plurinationaux, alors que la seconde traitait de la perte de la nationalité et de la dénationalisation en rapport avec l'expulsion.

176. S'agissant de l'expulsion de personnes possédant deux ou plusieurs nationalités, le quatrième rapport abordait deux questions principales. La première était de savoir si le principe de non-expulsion des nationaux s'appliquait de façon absolue aux binationaux et aux plurinationaux qui possédaient la nationalité de l'État expulsant. La seconde question était de savoir si un État violerait ses obligations internationales en expulsant un binational ou un plurinational possédant la nationalité de l'État expulsant, sans d'abord lui retirer cette nationalité.

177. Sur la première question, il convenait d'observer que certains États, pour des fins autres que l'expulsion, traitaient parfois leurs nationaux détenteurs d'une autre nationalité comme des étrangers. Cependant, une telle attitude ne suffisait pas en elle-même à conférer un fondement juridique à l'expulsion de ces personnes, dans la mesure où celles-ci pouvaient revendiquer la nationalité de l'État expulsant afin de contester la légalité de leur expulsion.

178. Quant à la seconde question, la règle de l'interdiction de l'expulsion par un État de son propre national, telle qu'elle avait été proposée par le Rapporteur spécial dans son troisième rapport, inclinait à soutenir qu'une telle expulsion serait contraire au droit international. Cependant, la pratique montrait que les expulsions de binationaux ou de plurinationaux sans dénationalisation préalable n'étaient pas rares.

179. Au nom d'une conception absolutiste de la prohibition de l'expulsion des nationaux, il était parfois soutenu que l'expulsion d'un binational ou d'un plurinational possédant la nationalité de l'État expulsant devait toujours être précédée d'une dénationalisation. Toutefois, de l'avis du Rapporteur spécial, imposer à l'État expulsant l'obligation de dénationaliser avant d'expulser un binational ou un plurinational n'était pas la meilleure solution puisque la dénationalisation était susceptible de compromettre un éventuel droit de retour de la personne expulsée.

180. À la lumière des analyses effectuées dans son quatrième rapport, le Rapporteur spécial estimait que: *a*) le principe de non-expulsion des nationaux ne s'appliquait pas aux binationaux et aux plurinationaux, sauf si l'expulsion pouvait conduire à des cas d'apatridie; et que *b*) la pratique de certains États et l'intérêt propre des personnes expulsées ne militaient pas en faveur de l'énonciation d'une règle prescrivant la dénationalisation d'un binational ou d'un plurinational avant expulsion.

181. Les problèmes juridiques soulevés par l'expulsion des binationaux et des plurinationaux étaient encore plus complexes suivant que l'État expulsant était ou non l'État de nationalité dominante ou effective de la personne concernée. Le Rapporteur spécial persistait à douter de l'intérêt et de l'utilité pratiques de s'engager dans de telles considérations à ce stade. Par contre, l'examen de ces diverses hypothèses serait bienvenu dans le cadre de l'étude de la protection des droits patrimoniaux de la personne expulsée, que le Rapporteur spécial se proposait d'entreprendre ultérieurement.

182. Par ailleurs, la question de savoir s'il y avait des possibilités de dérogation à la règle prohibant l'expulsion des nationaux restait ouverte. Mis à part certains exemples historiques comme les expulsions de monarques déchus, des situations contemporaines pouvaient être envisagées dans lesquelles un État aurait exceptionnellement le droit d'expulser l'un de ses nationaux, pourvu qu'un autre État accepte de l'accueillir et que l'individu en question conserve le droit de retourner dans son propre pays à la demande de l'État d'accueil. Par exemple, il était envisageable de permettre à un État victime d'activités d'espionnage menées par l'un de ses nationaux d'expulser celui-ci vers l'État au profit duquel lesdites activités avaient été entreprises, si cet autre État était prêt à accueillir l'individu en question. La question se posait dès lors de savoir si la Commission désirait établir une prohibition absolue de l'expulsion des nationaux ou si, en revanche, elle était prête à envisager des dérogations visant des situations exceptionnelles.

183. La seconde partie du quatrième rapport était spécifiquement consacrée à la problématique de la perte de la nationalité et de la dénationalisation en rapport avec une expulsion. Même si la perte de la nationalité et la dénationalisation produisaient des conséquences similaires au regard de la situation juridique de l'individu encourant l'expulsion, il convenait d'observer que la perte de la nationalité était la conséquence d'un acte volontaire de l'individu, alors que la dénationalisation résultait d'une décision de l'État, de caractère individuel ou collectif.

184. Enfin, le Rapporteur spécial continuait de douter du bien-fondé pour la Commission d'élaborer, même au titre du développement progressif du droit international, des projets d'articles traitant des questions abordées dans le cadre de son quatrième rapport. Ces questions relevaient davantage du régime de la nationalité que du sujet de l'expulsion des étrangers.

2. Résumé du débat

a) *Observations générales*

185. Il a été observé que chaque État, dans l'exercice de son droit souverain en matière d'octroi et de retrait de la nationalité, devait respecter le droit international, notamment certaines règles fondamentales en matière de protection des droits de l'homme qui étaient consacrées dans plusieurs instruments internationaux tant universels que régionaux. Certains membres estimaient que la Commission devait réaffirmer le droit de toute personne à une nationalité, ainsi que le droit de toute personne à ne pas être privée arbitrairement de sa nationalité. Il a été dit que le Rapporteur spécial n'avait pas accordé suffisamment d'importance, dans son quatrième rapport, aux développements relatifs à la protection des droits de l'homme.

186. Il a été dit que la nationalité devait être conçue comme un droit de l'individu, et non comme un simple instrument de politique étatique. Il a été souligné également qu'il ne pouvait y avoir de différence entre la première nationalité d'un individu et d'autres nationalités acquises

subséquemment. Dès lors, l'expulsion des binationaux et des plurinationaux ainsi que la dénationalisation ne pouvaient avoir comme seules limites l'interdiction de produire des cas d'apatridie, cas dans lesquels il n'y a aucun État obligé de recevoir la personne expulsée, la prohibition de l'arbitraire et le principe de non-discrimination.

187. Certains membres partageaient la conclusion du Rapporteur spécial suivant laquelle il convenait de ne pas élaborer de projets d'article traitant spécifiquement des questions abordées dans son quatrième rapport. Toutefois, certains membres partageaient cette conclusion du Rapporteur spécial sans pour autant souscrire aux analyses qui la fondaient.

188. D'autres membres estimaient que la Commission devait s'atteler à l'élaboration de projets d'article sur l'expulsion des binationaux et des plurinationaux, ainsi que sur la dénationalisation en tant qu'éventuel préalable à une expulsion. Il était nécessaire, en effet, de prescrire certaines règles minimales afin d'éviter l'arbitraire et les abus. Il a été suggéré également de réfléchir à des solutions alternatives, comme l'élaboration de projets de directive ou de recommandation destinés à être inclus dans une annexe au projet d'articles, si cela pouvait répondre à une utilité pratique.

189. Il a été dit que le Rapporteur spécial s'était laissé beaucoup influencer par la pratique de certains États, notamment dans le domaine de la lutte contre le terrorisme, et qu'il avait parfois fondé ses analyses sur des exemples historiques ou sur des situations autres que des cas d'expulsion.

190. Plusieurs membres étaient d'avis qu'il convenait d'établir un groupe de travail chargé d'examiner les questions abordées dans le quatrième rapport du Rapporteur spécial.

b) *Situation des binationaux et des plurinationaux au regard de l'expulsion*

191. Certains membres étaient d'avis que la Commission ne pouvait ignorer la question de la double ou multiple nationalité, qui était un phénomène de plus en plus répandu à l'époque contemporaine. On a fait remarquer qu'il n'était pas possible d'énoncer une règle interdisant l'expulsion des nationaux sans répondre à la question de savoir si cette règle s'appliquait aussi aux binationaux et aux plurinationaux. En outre, indépendamment de l'inclusion ou non dans le projet d'articles d'une disposition visant la non-expulsion des nationaux, il était nécessaire de déterminer si un État pouvait considérer un binational ou un plurinational comme un étranger pour les fins de l'expulsion.

192. Contrairement à ce que soutenait le Rapporteur spécial, plusieurs membres estimaient que, dans le domaine de l'expulsion, le droit international ne permettait pas à un État de considérer comme des étrangers ses nationaux détenteurs d'une ou plusieurs autres nationalités. Certains membres ont souligné que l'interdiction de l'expulsion des nationaux, consacrée dans plusieurs instruments universels et régionaux en matière de protection des droits de l'homme, s'appliquait également aux binationaux et aux plurinationaux, y compris ceux possédant la nationalité de l'État expulsant. En outre, une référence a été faite à la Convention européenne sur la nationalité du 6 novembre 1997, dont l'article 17, paragraphe 1, énonçait que «[l]es ressortissants d'un État Partie possédant une autre nationalité doivent avoir, sur le territoire de cet État Partie dans lequel ils résident, les mêmes droits et devoirs que les autres ressortissants de cet État Partie». La situation particulière des femmes ayant deux ou plusieurs nationalités a également été évoquée.

193. Selon certains membres, les éléments de la pratique cités par le Rapporteur spécial à l'appui d'une différenciation entre, d'une part, les détenteurs d'une seule nationalité et, d'autre part, les binationaux et plurinationaux n'étaient pas concluants s'agissant de la problématique de l'expulsion. Tel était le cas aussi bien des accords se rapportant au domaine de la protection consulaire de binationaux que de certaines restrictions s'appliquant aux binationaux dans le domaine des droits politiques, s'agissant en particulier de l'éligibilité à certaines fonctions étatiques. En outre, certains membres ont mentionné des législations nationales qui interdisaient l'expulsion de binationaux ou de plurinationaux au même titre que l'expulsion de personnes n'ayant que la nationalité de l'État expulsant.

194. Selon un autre point de vue, s'abstenir d'opérer toute distinction, aux fins de l'expulsion, entre les détenteurs d'une seule nationalité, les binationaux et les plurinationaux, conduisait à assimiler des réalités juridiques et factuelles différentes.

195. Il a été dit qu'il n'était pas nécessaire de consacrer un projet d'article à la situation des binationaux et des plurinationaux au regard de l'expulsion, puisqu'ils étaient couverts par la règle interdisant l'expulsion des nationaux. Selon un autre avis, il importait de préciser que l'interdiction de l'expulsion des nationaux s'étendait aux binationaux et aux plurinationaux. Il a aussi été proposé d'énoncer dans un projet d'article que les binationaux et les plurinationaux avaient les mêmes droits que les personnes détentrices de la seule nationalité de l'État expulsant.

196. Certains membres partageaient l'avis du Rapporteur spécial suivant lequel la notion de nationalité dominante ou effective pouvait jouer un rôle dans le contexte de l'expulsion de binationaux ou plurinationaux. En revanche, d'autres membres ont souligné que l'interdiction d'expulser un national s'appliquait indépendamment du fait que la personne encourant l'expulsion ait ou non la nationalité dominante ou effective de l'État expulsant. Autrement dit, le critère de la nationalité dominante ou effective, qui était pertinent dans le contexte de la protection diplomatique ou dans le domaine du droit international privé aux fins de la résolution de conflits de nationalités ou de conflits de lois, ne pouvait justifier qu'un État traite ses nationaux détenteurs d'une ou plusieurs autres nationalités comme des étrangers aux fins de l'expulsion.

197. Enfin, il a été observé que l'existence d'un État d'accueil, par exemple l'un des États de nationalité de la personne expulsée, n'était pas un élément décisif pour juger de la légalité d'une expulsion.

c) *Perte de la nationalité, dénationalisation et expulsion*

198. Certains membres estimaient que l'expulsion d'un binational ou d'un plurinational possédant également la nationalité de l'État expulsant n'était pas permise si la personne en question n'était pas préalablement dénationalisée. La solution contraire reviendrait à recommander aux États de traiter les binationaux et les plurinationaux comme des étrangers. Le fait que, dans la pratique, les expulsions de binationaux ou de plurinationaux sans dénationalisation préalable n'étaient pas rares ne suffisait pas à rendre de telles expulsions licites. D'autres membres étaient d'avis que la dénationalisation ne pouvait jamais être utilisée aux fins de l'expulsion, et certains membres estimaient même que la dénationalisation était absolument interdite par le droit international.

199. Il a été observé que la distinction entre la perte de la nationalité et la dénationalisation n'était pas évidente, dans la mesure où la première pouvait aussi être regardée comme une forme automatique de dénationalisation.

200. Certains membres ont indiqué que le droit international permettait à un État de prévoir dans sa législation la perte de la nationalité par une personne qui acquiert la nationalité d'un autre État. En outre, il a été dit que les États étaient en droit de sanctionner l'utilisation abusive ou frauduleuse de la double ou multiple nationalité.

201. Il a été observé que, à partir du moment où un étranger était défini comme une personne n'ayant pas la nationalité de l'État expulsant, la question se posait de savoir si le droit d'un État d'expulser des étrangers couvrait également le droit d'expulser une personne devenue étrangère suite à une dénationalisation.

202. Il a été souligné que la dénationalisation avait souvent été utilisée de manière abusive pour violer les droits de certaines personnes, les priver indûment de leur patrimoine et ensuite les expulser. Il a été dit aussi que les dénationalisations se produisaient surtout dans des sociétés non démocratiques, à titre de sanction politique, dans des circonstances spéciales, par exemple lors d'une succession d'États ou d'un conflit armé. En outre, mention a été faite de certaines législations nationales interdisant la dénationalisation en toute circonstance.

203. Certains membres étaient d'avis que la dénationalisation n'était permise que dans des circonstances exceptionnelles, qu'elle ne devait pas conduire à des cas d'apatridie, qu'elle ne devait être ni discriminatoire ni arbitraire, et qu'elle devait respecter certaines garanties procédurales. À cet égard, il a été proposé que la Commission s'attèle à identifier les conditions minimales devant être observées lors d'une dénationalisation, compte tenu des principes fondamentaux du droit international et des principes relatifs à la protection des droits de l'homme.

204. Il a été proposé d'élaborer un projet d'article interdisant la dénationalisation au cas où elle rendrait une personne apatride.

205. Certains membres étaient d'avis que la dénationalisation d'une personne en vue de faciliter son expulsion était contraire au droit international. En effet, si l'expulsion des nationaux était interdite, il en découlait nécessairement qu'un État ne pouvait contourner cette prohibition en dénationalisant l'un de ses nationaux pour ensuite l'expulser. Il a été suggéré que le commentaire clarifie ce point. D'autres membres ont proposé l'élaboration d'un projet d'article interdisant explicitement la dénationalisation ayant pour finalité l'expulsion d'une personne.

206. Plusieurs membres ont relativisé la pertinence de la sentence partielle rendue par la Commission des réclamations Érythrée-Éthiopie[593], à laquelle s'était référé le Rapporteur spécial dans son quatrième rapport. Cette sentence ayant été rendue dans un cas très particulier, caractérisé par une situation de succession d'États et de conflit armé, il n'était pas possible d'en inférer des règles générales en matière de dénationalisation suivie d'expulsion, et cela d'autant plus que la Commission des réclamations était parvenue à des conclusions différenciées s'agissant des divers cas d'expulsion sur lesquels elle avait eu à se prononcer. En outre, il a été observé que les individus en question avaient été considérés moins comme des binationaux que comme des ressortissants d'un État ennemi représentant une menace à la sécurité de l'État expulsant.

3. Conclusions du Rapporteur spécial

207. Le Rapporteur spécial a indiqué qu'il n'était pas prêt à s'engager dans l'étude des questions ayant trait au régime de la nationalité. En outre, après avoir écouté les interventions des membres ayant participé au débat, il n'était toujours pas convaincu de l'opportunité d'élaborer des projets d'article sur les questions examinées dans son quatrième rapport.

208. Le Rapporteur spécial avait proposé de consacrer un projet d'article au principe de non-expulsion des nationaux afin de rappeler une règle qui paraissait bien établie. Sur ce point, il attendait des directives de la part de la Commission sur la question de savoir si la règle interdisant l'expulsion des nationaux devait être absolue ou si des exceptions pouvaient être envisagées.

209. Contrairement à l'avis exprimé par certains membres, la notion de nationalité dominante ou effective, à laquelle le Rapporteur spécial s'était référé dans son quatrième rapport, était une notion bien établie qui trouvait plusieurs consécrations notamment dans la jurisprudence et dans la doctrine.

210. De l'avis du Rapporteur spécial, une règle interdisant l'expulsion des binationaux ou des plurinationaux possédant la nationalité de l'État expulsant n'existait pas en tant que telle en droit international. Si néanmoins la Commission décidait d'étendre à ces catégories de personnes la règle interdisant l'expulsion des nationaux, l'actuel projet d'article 4 suffirait, sans qu'il soit nécessaire d'aborder la question de la nationalité dominante ou effective.

---

[593] Cour permanente d'arbitrage, Commission des réclamations Érythrée-Éthiopie, *Sentence partielle. Mauvais traitements des populations civiles – Réclamations de l'Érythrée n°s 15, 16, 23 et 27-32, entre l'État d'Érythrée et la République fédérale démocratique d'Éthiopie,* 17 décembre 2004, *International Legal Materials*, vol. 44 (mai 2005), p. 601 [disponible sur le site de la Cour: www.pca-cpa.org].

211. Selon le Rapporteur spécial, un projet d'article énonçant l'interdiction de dénationaliser une personne qui deviendrait apatride du fait de la dénationalisation n'apparaissait pas nécessaire puisque cette interdiction était bien établie en droit international.

212. Ni le droit international conventionnel ni le droit international coutumier ne prévoyaient de règle interdisant à un État de dénationaliser une personne en vue de l'expulser. La pratique de plusieurs États allait même dans le sens contraire, les dénationalisations ayant généralement pour finalité l'expulsion des personnes concernées. Tout au plus, le commentaire du projet d'article 4 pourrait indiquer que, dans la mesure du possible, les États ne devraient pas dénationaliser une personne en vue de l'expulser et que, au cas où ils le feraient, ils devraient respecter leur législation nationale ainsi que certains critères éventuellement spécifiés dans le commentaire.

213. Le Rapporteur spécial avait été quelque peu surpris par le débat sur la pertinence de la sentence partielle rendue par la Commission des réclamations Érythrée-Éthiopie, à laquelle il s'était référé dans son quatrième rapport. Il était certes possible de critiquer cette sentence, mais il n'était pas acceptable de la relativiser au point de lui dénier toute pertinence dans le cadre du présent sujet. La véritable question était de savoir si le raisonnement et les conclusions de la Commission des réclamations trouvaient un fondement suffisant en droit international.