

Intervention en qualité de Tierce Partie



Intervention de la Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe en qualité de tierce partie devant la Cour européenne des droits de l'homme

en vertu de l'article 36, paragraphe 3, de la Convention européenne des droits de l'homme

Requêtes n° 24384/19 et 44234/20

H.F. et M.F. c. France et J.D. et A.D. c. France

Introduction

1. Le 18 mai 2021, la Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe (ci-après : la Commissaire) a informé la Cour européenne des droits de l'homme (ci-après : la Cour) de sa décision d'intervenir devant elle en qualité de tierce partie conformément aux dispositions de l'article 36 § 3 de la Convention européenne des droits de l'homme (ci-après : la Convention) et de soumettre des observations écrites dans les affaires *H.F. et M.F. c. France et J.D. et A.D. c. France* (req. n° 24384/19 et 44234/20). Ces affaires concernent le refus opposé aux requérants d'obtenir des autorités françaises le rapatriement de leurs filles et de leurs petits-enfants retenus dans le camp d'Al-Hol situé dans le Nord-Est de la Syrie et placé sous l'autorité militaire des Forces démocratiques syriennes (ci-après : FDS) et la gestion de l'Administration autonome du Nord-est syrien (ci-après : AANES). Invoquant l'article 3 (interdiction des traitements inhumains ou dégradants), les requérants allèguent que la décision de ne pas rapatrier leurs filles avec leurs enfants les expose à des traitements inhumains et dégradants. Ils allèguent également que ce refus de rapatriement est contraire à l'article 3 § 2 du Protocole n° 4 (« Nul ne peut être privé du droit d'entrée sur le territoire de l'Etat dont il est le ressortissant ») à la Convention. Invoquant l'article 3 § 2 du Protocole n° 4 combiné à l'article 13 (droit à un recours effectif), ils se plaignent de l'absence de recours effectif permettant de contester la décision des autorités françaises de ne pas rapatrier leurs proches.
2. Conformément à son mandat, la Commissaire promeut le respect effectif des droits de l'homme et aide les Etats membres à mettre en œuvre les normes du Conseil de l'Europe en la matière ; promeut l'éducation et la sensibilisation aux droits de l'homme dans les Etats membres du Conseil de l'Europe ; décèle d'éventuelles insuffisances dans le droit et la pratique en matière de droits de l'homme ; facilite les activités des bureaux nationaux de médiateurs et d'autres structures chargées des droits de l'homme ; et apporte conseils et informations concernant la protection des droits de l'homme dans toute la région.¹
3. La protection des droits de l'homme dans le contexte de la lutte contre le terrorisme revêt une importance particulière pour la Commissaire. Cette intervention est basée sur le travail thématique de la Commissaire dans ce domaine et s'appuie sur les travaux réalisés en la matière par le Conseil de l'Europe et d'autres organisations internationales.
4. La première section expose les observations générales de la Commissaire relatives aux citoyens européens retenus dans les camps du nord-est de la Syrie ; la deuxième section présente le rapatriement de leurs ressortissants par les Etats parties à la Convention comme la seule issue possible pour protéger les droits de l'homme ; la troisième section traite des responsabilités des Etats parties à la Convention en matière de protection des droits des victimes et de prévention du terrorisme.

I. Observations générales de la Commissaire relatives aux citoyens européens retenus dans les camps du nord-est de la Syrie

5. Le Commissaire observe que, selon les estimations,² plusieurs dizaines de milliers de femmes et d'enfants sont détenus dans les camps du nord-est de la Syrie placés sous l'autorité de l'Administration autonome du Nord-est syrien. Selon l'ONG Save the Children, plus de la moitié des personnes détenues dans ces camps seraient des enfants, âgés, pour 90% d'entre eux, de moins de 12 ans.³
6. Les conditions de vie dans ces camps ont été largement documentées. En juillet 2019, le directeur régional des opérations du Comité international de la Croix Rouge (ci-après : CICR) évoquait, à propos de la situation dans le camp d'Al-Hol, une « vision d'apocalypse ».⁴ Les femmes et enfants détenus dans ces camps subissent au quotidien la surpopulation, l'accès drastiquement limité à l'eau potable, aux installations sanitaires et aux soins de santé, l'accès inexistant à l'éducation, les

¹ [Résolution 99\(50\)](#) sur le Commissaire aux droits de l'homme, adoptée par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe le 7 mai 1999 lors de sa 104e Session.

² Voir, notamment, Thomas Renard et Rik Coolsaet, « [From bad to worse: The fate of European foreign fighters](#) », Security policy brief n° 130, Egmont Institute, octobre 2020.

³ Save the Children, « [Repatriation of foreign children in Syria slowed by Covid-19, as new footage emerges of life in camps](#) », 1 février 2021.

⁴ CICR, « [Syrie : un camp qui fourmille d'enfants](#) », 26 juillet 2019.

violences, l'endoctrinement et les intimidations, parfois depuis plusieurs années.⁵ La Commissaire est extrêmement préoccupée par ces conditions indignes, qui mettent en danger la vie et la santé physique et mentale de ceux qui y sont détenus, en particulier des enfants. Le décès, en août 2020, de huit enfants de moins de cinq ans en moins d'une semaine dans le seul camp d'Al-Hol illustre dramatiquement cette situation.⁶

7. La Commissaire note qu'il ressort d'une récente lettre d'un groupe de rapporteurs spéciaux des Nations Unies appelant les Etats dont des ressortissants sont détenus dans les camps du nord-est syrien à les rapatrier, que 57 Etats sont concernés.⁷ Par ailleurs, depuis 2019, au moins 28 Etats auraient rapatrié ou contribué au rapatriement de leurs ressortissants.⁸
8. S'agissant des Etats parties à la Convention, la Commissaire observe que 23 d'entre eux ont des ressortissants détenus dans les camps du nord-est syrien⁹ et qu'ils suivent des approches très différentes en matière de rapatriement.¹⁰ En effet, certains refusent tout rapatriement, tandis que d'autres rapatrient « au cas par cas ». Tel est le cas de la France, qui n'a, à ce jour, rapatrié que 35 enfants orphelins ou isolés et se refuse à rapatrier les enfants de plus de 10 ans, ainsi que les adultes.¹¹ Dans certains Etats parties à la Convention, en revanche, les autorités ont fait le choix de mener d'importantes opérations de rapatriement, à l'instar de la Bosnie-Herzégovine, ou de la Macédoine du Nord,¹² ou ont été incitées à s'engager dans la voie du rapatriement sous l'impulsion de décisions de justice.¹³
9. La Commissaire constate qu'il découle de cette hétérogénéité des approches retenues par les Etats membres du Conseil de l'Europe, d'importantes disparités relatives à la protection effective des droits des ressortissants de ces Etats tirés de la Convention européenne des droits de l'homme.

II. Le rapatriement de leurs ressortissants par les Etats parties à la Convention, seule issue possible pour protéger les droits de l'homme

Etendue de la compétence des Etats parties à l'égard de leurs ressortissants se trouvant hors de leur territoire

10. La Commissaire relève que, si la Cour a jugé en de nombreuses occasions que la juridiction des Etats parties à la Convention est « principalement territoriale », elle a aussi admis qu'un acte extraterritorial puisse, dans des circonstances exceptionnelles, relever de la juridiction d'un Etat partie.¹⁴
11. L'une des exceptions consacrées par la jurisprudence de la Cour concerne l'hypothèse dans laquelle un Etat partie exerce un « contrôle effectif » sur un territoire et des individus situés hors

⁵ Sur les conditions de vie dans les camps, voir, Section II, *infra*, ainsi, notamment, que Fionnuala Ní Aoláin, [Position of the United Nations Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism on the human rights of adolescents/juveniles being detained in North-East Syria](#), mai 2021, et Human Rights Watch, [Thousands of Foreigners Unlawfully Held in NE Syria](#), 23 mars 2021.

⁶ Voir UNICEF, « Huit enfants sont morts dans le camp d'Al-Hol, dans le nord-est de la Syrie, en moins d'une semaine », [déclaration](#) de Henrietta Fore, Directrice générale, 14 août 2020.

⁷ Voir « [Syrie : des experts de l'ONU exhortent 57 pays à rapatrier des femmes et enfants bloqués dans les camps](#) », 8 février 2021.

⁸ L. Tayler, A. Huygue, « [Foreign ISIS Suspects, Families: Why a Single "R" Word Matters at the UN](#) », Just Security, 17 juin 2021.

⁹ Voir « [Syrie : des experts de l'ONU exhortent 57 pays à rapatrier des femmes et enfants bloqués dans les camps](#) », *op. cit.*

¹⁰ Voir, notamment, Thomas Renard et Rik Coolsaet, « [From bad to worse: The fate of European foreign fighters](#) », Security policy brief n° 130, Egmont Institute, Octobre 2020. Voir également la [tribune](#) publiée dans Le Monde le 18 juin 2021 évoquant la diversité des pratiques en la matière.

¹¹ France Info, [interview](#) de Jean-Yves Le Drian, Ministre de l'Europe et des Affaires étrangères, 26 mars 2021.

¹² Voir, Eric Rosand, Heidi Ellis et Stevan Weine, « [Repatriating ISIS Family Members: A North Macedonia Model?](#) », Just Security, 14 septembre 2020. Le Danemark a également récemment annoncé être prêt à rapatrier tous ses citoyens mineurs et plusieurs mères détenus dans les camps du nord-est syrien. Les [autorités finlandaises](#) ont aussi opté pour le rapatriement des enfants et estiment que « parce que les droits des enfants prévalent, les mères peuvent les suivre ».

¹³ En mars 2021, la [Belgique](#) a ainsi annoncé avoir décidé, afin de se conformer à une décision judiciaire de décembre 2019, de procéder au rapatriement des enfants belges détenus dans le nord-est syrien et de considérer au cas par cas la possibilité de rapatrier leurs mères.

¹⁴ Cour EDH, *Banković et autres c. Belgique et autres* (déc.) [GC], 12 décembre 2001, n° [52207/99](#).

de ses frontières, ce qui, selon la Cour, est « une question de fait ».¹⁵ La Commissaire observe que les Etats parties à la Convention dont des ressortissants se trouvent dans les camps du nord-est syrien ne détiennent pas eux-mêmes leurs ressortissants, lesquels ne sont pas soumis à leur autorité directe mais à celle de l'AANES. Elle note qu'il existe des éléments suggérant que certains Etats parties ont la capacité d'exercer une forme d'influence sur les décisions prises par l'AANES s'agissant de leurs ressortissants¹⁶ qui, si elle devait ne pas permettre la caractérisation d'un « contrôle effectif » sur ces structures et les personnes qui y sont détenues au sens de la jurisprudence de la Cour, devrait néanmoins être prise en considération afin d'établir l'étendue de la responsabilité de ces Etats.

12. En effet, la Cour a également admis que, dans des circonstances exceptionnelles, des actes des États parties produisant des effets en dehors de leur territoire puissent s'analyser en l'exercice par eux de leur juridiction au sens de l'article premier de la Convention. Ainsi que la Cour l'a rappelé dans la décision *M.N. et autres c. Belgique*¹⁷, il convient de distinguer l'exercice de la juridiction d'un Etat partie – qui est une « condition *sine qua non* pour que celui-ci puisse être tenu pour responsable des actes ou omissions à lui attribuables qui sont à l'origine d'une allégation de violation des droits et libertés énoncés dans la Convention »¹⁸ –, de la responsabilité effective de cet Etat s'agissant des actes ou omissions à l'origine des griefs des requérants au regard de la Convention.
13. Il ressort de cette même décision que la juridiction suppose l'existence d'un lien – dont il convient de déterminer la nature – avec l'Etat défendeur et l'exercice par celui-ci d'une autorité ou d'un contrôle sur les personnes situées hors de ses frontières et mettant en cause sa responsabilité. S'agissant des ressortissants européens retenus dans le nord-est de la Syrie, la Commissaire note qu'ils entretiennent un lien très étroit avec les Etats parties à la Convention auxquels ils demandent de les rapatrier. Tandis que dans l'affaire *M.N. et autres c. Belgique* les requérants alléguaient que le fait d'avoir sollicité un visa auprès des services consulaires d'un Etat partie pouvait constituer une circonstance exceptionnelle propre à déclencher, unilatéralement, un lien juridictionnel extraterritorial entre eux et cet Etat partie, le lien de nationalité qui unit les ressortissants européens retenus dans le nord-est de la Syrie aux Etats parties auxquels ils demandent de les rapatrier est d'une toute autre nature : non seulement constitue-t-il un fait objectif incontesté et non le fruit de la seule volonté de ces ressortissants, mais encore fonde-t-il la compétence personnelle de ces Etats à leur égard. La Commissaire observe, de plus, qu'à l'exception des enfants nés dans la zone irako-syrienne, ces ressortissants se sont trouvés sur le territoire national de ces Etats parties, où ils peuvent revendiquer une vie familiale ou privée préexistante. Le fait que leurs parents et grands-parents aient initié, devant les juridictions d'Etats parties où ils résident, des procédures visant à obtenir leur rapatriement tend également à démontrer la volonté de poursuivre cette vie familiale.
14. En outre, la Commissaire estime que le maintien de ces ressortissants européens dans les camps du nord-est syrien en dépit du souhait des intéressés d'être rapatriés, de la volonté publiquement exprimée de l'AANES qu'il soit procédé à ces rapatriements¹⁹ et de la capacité démontrée de plusieurs Etats parties à organiser de telles opérations en lien avec les autorités locales,²⁰ tend à démontrer que le facteur principal déterminant leur sort est le refus de leur Etat de nationalité de les rapatrier. Par ce refus, ces Etats ont une influence capitale sur la situation de leurs ressortissants qui, si elle ne constitue pas un « contrôle effectif » au sens de la jurisprudence *Banković*, relève, aux yeux de la Commissaire, de « l'autorité ou [du] contrôle » évoqué par la Cour dans sa décision *M.N. et autres c. Belgique*.²¹

¹⁵ Cour EDH, *Al-Skeini et autres c. Royaume-Uni* [GC], 7 juillet 2011, n° 55721/07, § 139.

¹⁶ Dans un [communiqué](#) du 2 mars 2021, quatre membres du Parlement européen ont ainsi regretté de s'être vu refuser l'accès aux camps du nord-est syrien par l'AANES, ajoutant que cette décision résultait de « la pression directe des autorités françaises ». La Commissaire a, par ailleurs, reçu des témoignages crédibles selon lesquels des ressortissants français s'étant rendus au camp d'Al-Hol pour y rendre visite à leurs fille et petits-enfants s'étaient également vu refuser l'accès à ce camp pour les mêmes motifs alors même que des ressortissants d'autres Etats avaient pu accéder au camp et s'y entretenir avec leurs proches.

¹⁷ Cour EDH, *M.N. et autres c. Belgique* [G.C.] (déc.), 5 mai 2020, n° 3599/18.

¹⁸ Cour EDH, *Al-Skeini et autres c. Royaume-Uni*, *op.cit.* § 130.

¹⁹ Voir, notamment, AANES, [communiqué](#) du Conseil exécutif, publié le 18 mars 2021 ; ASF France, Barreau de Paris, [communiqué](#) du 6 avril 2021.

²⁰ La France a, ainsi, procédé au rapatriement de 35 enfants français, en coopération avec les Forces démocratiques syriennes (Voir, notamment, le [communiqué](#) du Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères en date du 15 mars 2019).

²¹ *Op.cit.*, § 113.

15. La Commissaire considère qu'il ressort de l'ensemble de ces éléments que les ressortissants européens détenus dans le nord-est de la Syrie relèvent de la juridiction des Etats parties dont ils ont la nationalité.

Obligations tirées de la Convention européenne des droits de l'homme

16. La Commissaire estime que la situation à laquelle sont confrontés les ressortissants d'Etats membres du Conseil de l'Europe détenus dans les camps du nord-est syrien soulève de sérieuses questions relatives au respect de plusieurs dispositions de la Convention européenne des droits de l'homme, en particulier de son article 3 prohibant la torture, ainsi que les peines ou traitements inhumains ou dégradants. Il n'est pas contesté qu'il existe un risque avéré d'atteinte grave à l'intégrité physique et morale des personnes détenues dans les camps du nord-est syrien. Cette situation a conduit la Commissaire à appeler, dès le mois de mai 2018, les Etats membres du Conseil de l'Europe à rapatrier leurs ressortissants mineurs détenus dans ces camps et à considérer le rapatriement de leurs mères.²² Depuis lors, de très nombreux rapports d'organisations internationales et d'organisations non gouvernementales ont attesté de ce risque, tant en ce qui concerne les enfants, que leurs mères.
17. Ainsi, en août 2020, le porte-parole du Bureau de la coordination des affaires humanitaires des Nations Unies alertait-il, à la suite du décès de huit enfants de moins de cinq ans, sur les conditions inacceptables et dangereuses dans lesquelles les enfants sont contraints de vivre dans le camp de Al-Hol, évoquant notamment un défaut d'accès aux services de base, y compris à l'eau potable et aux soins médicaux d'urgence, aggravées par la pandémie de COVID-19.²³ Le 29 mars 2021 le président du Comité international de la Croix rouge, Peter Maurer, se disait, pour sa part, choqué par les conditions sordides dans lesquelles des milliers de femmes et d'enfants vivent dans le camp de Al-Hol, évoquant notamment la malnutrition des enfants et le décès de certains d'entre eux de maladies pourtant curables.²⁴ Moins d'une semaine auparavant, Human Rights Watch publiait un rapport corroborant les affirmations des responsables précités du Bureau de la coordination des affaires humanitaires des Nations Unies et de la Croix Rouge et soulignait les violences subies par les personnes détenues dans les camps du nord-est syrien.²⁵ Il ne s'agit là que de quelques exemples parmi les plus récents, qui viennent s'ajouter à la longue liste des rapports qui ont largement documenté la situation sanitaire et sécuritaire prévalant dans les camps du nord-est syrien, laquelle apparaît à la Commissaire clairement incompatible avec l'article 3 de la Convention.
18. Or, la Commissaire observe que la jurisprudence bien établie de la Cour fait peser une obligation positive sur les Etats parties à la Convention de prendre des mesures de nature à empêcher que des personnes placées sous leur juridiction ne soient soumises à des traitements contraires à l'article 3 de la Convention.²⁶ La Commissaire note, en outre, que les Etats parties ne peuvent ignorer la nature et la gravité des risques auxquels sont exposés leurs ressortissants dans les camps du nord-est syrien et que plusieurs d'entre eux, dont la France, ont démontré leur capacité à organiser en coopération avec les FDS le rapatriement de leurs nationaux. Compte-tenu de ces éléments et eu égard au caractère absolu de l'interdiction posée par l'article 3 de la Convention, elle considère que la seule manière de remplir cette obligation s'agissant des ressortissants européens détenus dans les camps du nord-est syrien consiste pour les Etats parties à les rapatrier.
19. Par ailleurs, la Commissaire estime que le refus de certains Etats parties de rapatrier leurs ressortissants détenus dans les camps du nord-est syrien est de nature à entraver l'exercice effectif

²² Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, « Les États membres du Conseil de l'Europe devraient rapatrier d'urgence leurs ressortissants mineurs bloqués dans le nord de la Syrie », [déclaration](#) du 28 Mai 2018. La Commissaire a réitéré cet [appel](#) lors du débat selon la procédure d'urgence relatif aux obligations internationales concernant le rapatriement des enfants des zones de guerre et de conflits, organisé par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE) le 30 janvier 2021.

²³ Voir L. Schein, « [8 Children in Syria's Al-Hol Camp Die From Preventable Illnesses](#) », VOA, 16 août 2020. S'agissant des effets de la pandémie sur les enfants détenus à Al-Hol, voir également Save the Children, « [A children's crisis](#), update on Al-Hol camp and COVID-19 concerns », 6 mai 2020.

²⁴ P. Maurer, [tw eet](#) du 29 Mars 2021. Parmi les maladies curables ayant entraîné des décès d'enfants dans le camp de Al-Hol figurent la malnutrition, la déshydratation consécutive à des diarrhées, ou encore l'hypoglycémie ; voir Voir L. Schein, « [8 Children in Syria's Al-Hol Camp Die From Preventable Illnesses](#) », *op.cit.*

²⁵ HRW, « [Thousands of Foreigners Unlawfully Held in NE Syria](#) », 23 mars 2021. S'agissant des violences, voir également *infra* §§ 27 et 35.

²⁶ Cour EDH, *El Masri c. l'E-République yougoslave de Macédoine* [GC], 13 décembre 2012, n° [39630/09](#).

du droit au respect de la vie privée et familiale de ces personnes. Si certaines de ces dernières ont rompu les liens qu'elles entretenaient avec leurs parents et leurs proches avant leur départ pour la zone irako-syrienne, d'autres ont maintenu ou renoué ces liens, lesquels se trouvent toutefois sévèrement limités par l'impossibilité de revenir dans leur Etat de nationalité. Cette limitation apparaît particulièrement dommageable pour les enfants détenus dans ces camps, qui n'ont pas choisi de quitter leur pays ou de naître dans une zone de guerre et pour qui l'entretien de liens étroits avec leur famille peut constituer un facteur de reconstruction.

Obligations dérivant de la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant et de ses protocoles

20. Dans ses activités relatives aux droits de l'enfant, la Commissaire s'appuie systématiquement sur la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant (CIDE) et ses Protocoles facultatifs.²⁷ Pour la Commissaire, la CIDE est la norme de référence internationale et le point de départ pour toutes les questions concernant la protection des droits de l'enfant. La Commissaire note que la Cour elle-même a reconnu l'importance de la CIDE, soulignant que cette Convention « énonce les droits fondamentaux des enfants et les normes que tous les Etats doivent se fixer pour que tous les enfants puissent exercer ces droits ».²⁸ La Cour a, en outre, expressément indiqué que cet instrument fait partie intégrante du cadre juridique pertinent en l'espèce.²⁹
21. Entrée en vigueur le 2 septembre 1990, la CIDE a été ratifiée par 196 Etats, dont la France. Elle énumère les droits fondamentaux qui sont ceux de tous les enfants du monde – sans distinction aucune et indépendamment de leur situation ou celle de leurs parents. Plusieurs de ses dispositions apparaissent particulièrement pertinentes à la Commissaire s'agissant des enfants de personnes suspectées d'avoir pris part aux activités de l'organisation « Etat islamique » (ci-après : EI) retenus dans les camps du nord-est de la Syrie, y compris le droit à la survie (article 6), le droit de se développer dans toute la mesure du possible (article 5), et le droit d'être protégé des influences nocives, de la violence et de l'exploitation (article 19). En outre, les Etats contractants doivent faciliter la réadaptation physique et psychologique et la réinsertion sociale de tout enfant victime de toute forme de négligence, d'exploitation ou de sévices, ou de conflit armé (article 39).
22. En vertu de l'un des principes fondamentaux de la protection internationale des droits de l'enfant, les Etats contractants à la Convention sont également tenus de concevoir et de mettre en œuvre toutes les mesures et politiques en tenant compte de l'intérêt supérieur de l'enfant (article 3). De plus, ils doivent veiller à ce que l'enfant soit effectivement protégé contre toutes formes de discrimination ou de sanction motivées par la situation juridique, les activités, les opinions déclarées ou les convictions de ses parents (article 2.2), et ne soit pas séparé de ses parents contre leur gré, à moins que cette séparation ne soit nécessaire dans l'intérêt supérieur de l'enfant (article 9).
23. En ce qui concerne les enfants dans les zones de conflit, le Protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant, concernant l'implication d'enfants dans les conflits armés, énonce, par ailleurs, les obligations prioritaires des Etats contractants de veiller, sans distinction, à ce que la situation des enfants soit sans cesse améliorée et qu'ils puissent s'épanouir et être éduqués dans des conditions de paix et de sécurité.³⁰ Le Protocole facultatif a été largement ratifié lui aussi, par 170 Etats, dont la France.
24. La Commissaire note que, dans une décision du 2 novembre 2020, le Comité des droits de l'enfant a estimé que la France, en tant qu'Etat de nationalité d'enfants retenus dans les camps du nord-est de la Syrie, a la capacité et le pouvoir de protéger les droits que ces enfants tirent de la CIDE, notamment en procédant à leur rapatriement, ou en apportant d'autres réponses d'ordre consulaire.³¹

²⁷ Voir la [Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant](#), adoptée par la résolution 44/25 de l'Assemblée générale du 20 novembre 1989.

²⁸ Voir *Sahin c. Allemagne*, 8 juillet 2003, req. n° 30943/96, § 39 et *Vavříčka et autres c. République Tchèque* [GC], 8 avril 2021, req. n° 47621/13.

²⁹ Voir l'[exposé des faits](#) de l'affaire *H.F. et M.F. c. France*, req. n° 24384/19 publié le 10 février 2020.

³⁰ Voir le préambule du [Protocole facultatif](#) à la Convention relative aux droits de l'enfant, concernant l'implication d'enfants dans les conflits armés, adopté par la résolution 54/263 de l'Assemblée générale du 25 mai 2000.

³¹ Voir Comité des droits de l'enfant, décision du 2 novembre 2020 relative aux communications n° 79/2019 et n° 109/2019, [UN CRC/C/85/D/79/2019 - CRC/C/85 /D/109/2019](#).

25. Or, ces droits sont incontestablement sérieusement menacés. La Commissaire constate que la situation dans les camps du nord-est syrien, qui a toujours été gravement inadaptée aux enfants, ne cesse de se détériorer. De nombreux rapports internationaux en attestent et tendent à démontrer que ces conditions atteignent le seuil de la torture et des traitements inhumains et dégradants en vertu du droit international, et qu'aucun enfant ne devrait avoir à les subir.³² En raison du COVID-19 et de la détérioration de la situation sécuritaire, l'accès des agences humanitaires a été récemment réduite.³³ Affaiblis par des années de sous-alimentation, d'isolement, de conditions sanitaires inhumaines et l'absence d'accès à des services de base, la vulnérabilité des enfants devient chaque jour plus urgente. Le décès, en juin 2021, dans le camp de Roj d'une enfant de 11 ans souffrant de malnutrition a, une fois de plus, souligné cette urgence.³⁴
26. En outre, la CIDE énumère les obligations fondamentales des Etats contractants concernant les droits sociaux, économiques et culturels de l'enfant, y compris le droit de tout enfant à un niveau de vie suffisant pour permettre son développement physique, mental, spirituel, moral et social (article 27), le droit de jouir du meilleur état de santé possible et de bénéficier de services médicaux (article 24), le droit à l'éducation (article 28) et le droit au repos et aux loisirs, et de se livrer au jeu et à des activités récréatives propres à son âge (article 31). La Commissaire observe que, de ce point de vue également, les conditions de vie des enfants dans les camps au nord-est de la Syrie sont gravement inappropriées.
27. De plus, la Commissaire est préoccupée par l'insécurité qui règne dans les camps. Selon l'UNICEF, 40 adultes et deux enfants ont été tués dans le camp d'Al-Hol au cours du seul premier trimestre 2021³⁵. La Commissaire note que des responsables de l'AANES attribuent la responsabilité d'une partie de ces meurtres à « des cellules de l'EI dans le camp ». L'influence de l'EI dans les camps, corroborée par de nombreuses sources, expose en outre les enfants, en particulier les garçons, à un risque de séparation prématurée d'avec leur mère, de soumission au trafic d'êtres humains, ou de recrutement en qualité d'enfants soldats.³⁶
28. Il ne fait aucun doute que les conditions de détention dans les camps présentent un risque imminent d'atteinte irréparable à la vie des enfants, à leur intégrité physique et mentale et à leur développement. En conséquence, la Commissaire considère que le retrait de tous les enfants étrangers des camps est une priorité absolue et obligatoire du point de vue des droits de l'enfant. Eu égard à la situation prévalant dans ces camps, la Commissaire estime qu'une approche au cas par cas ne peut se justifier car nul ne saurait prétendre que certains enfants ne sont pas soumis à ce risque. Le rapatriement dans les meilleurs délais de tous les ressortissants mineurs d'Etats parties à la Convention apparaît à la Commissaire comme la seule mesure de nature à mettre un terme à la violation continue de leurs droits les plus essentiels et à sauvegarder leur intérêt supérieur.
29. Afin de garantir l'intérêt supérieur de l'enfant au cours des rapatriements et d'éviter un traumatisme renouvelé causé par une séparation, la Commissaire estime que les enfants doivent être rapatriés avec leurs mères. Cela n'empêche pas les États de déférer ces femmes à la justice s'il y a lieu, conformément à leur législation et aux normes internationales et européennes applicables. La Commissaire note, à cet égard, que s'agissant des ressortissantes françaises retenues dans le nord-est de la Syrie, elles font toutes l'objet d'un mandat d'arrêt international émis par des juges antiterroristes français.

³² Voir, parmi d'autres, le Rapport de la Commission d'enquête internationale indépendante sur la République arabe syrienne, [A/HRC/46/55](#), soumis au Conseil des droits de l'homme lors de sa quarante-sixième session, 22 février-19 mars 2021.

³³ Le 3 mars 2021, l'ONG [Médecins sans frontières](#) a annoncé la suspension temporaire de ses activités externes dans le camp d'Al-Hol après l'assassinat de l'un de ses personnels.

³⁴ Voir « Australian girl collapses in Syrian camp, sparking renewed calls to repatriate women and children », [The Guardian](#), 14 juin 2021.

³⁵ UNICEF, « Two children killed in Al-Hol Camp in Syria », [déclaration](#) de Bo Viktor Nylund, représentant de l'UNICEF en Syrie, 24 mars 2021.

³⁶ Voir le récent [rapport](#) de la Rapporteuse spéciale des Nations Unies sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste, Fionnuala Ní Aoláin, qui pointe les besoins de protection et les risques spécifiques des garçons et des adolescents de sexe masculin. Il ressort de ce rapport que l'âge à partir duquel les jeunes garçons, sont exposés à ces risques particuliers est difficile à déterminer en pratique, mais il est en tout état de cause très bas et ne concernent pas uniquement les adolescents. Il en ressort, en outre, le risque de séparation ne découle pas seulement de l'influence de l'EI, mais aussi des autorités du camp qui peuvent décider, à partir d'un certain âge, de détenir les jeunes garçons séparément de leur mère.

30. Selon l'article 39 de la CIDE, la réadaptation physique et psychologique et la réinsertion sociale des enfants victimes de toute forme de négligence, d'exploitation, de torture ou de toute autre forme de traitements cruels, inhumains ou dégradants, doivent se dérouler dans des conditions qui favorisent la santé, le respect de soi et la dignité de l'enfant. C'est pourquoi la Commissaire estime qu'il est essentiel de maintenir autant que possible l'unité familiale et de veiller à ce que les enfants bénéficient de tout le soutien et de tous les soins - physiques, psychologiques, éducatifs et sociaux - dont ils ont besoin à leur retour, sur la base d'une évaluation minutieuse, au cas par cas, de leur intérêt supérieur dans la situation spécifique. Afin de faciliter un rapatriement et une intégration réussis du point de vue de l'enfant, il est en outre essentiel de réaliser ces opérations le plus tôt possible et de bien préparer les familles et institutions d'accueil pour qu'ils soient prêts à accueillir les enfants dans les meilleures conditions.

III. Responsabilités des Etats parties à la Convention en matière de protection des droits des victimes et de prévention du terrorisme

31. Depuis le début de son mandat, la Commissaire s'est entretenue de la situation des ressortissants d'Etats membres du Conseil de l'Europe détenus dans les camps du nord-est syrien avec un large éventail d'interlocuteurs : juristes, défenseurs des droits des enfants, structures nationales des droits de l'homme, représentants de la société civile, d'organisations internationales, de gouvernements, ou encore de services de renseignement et de sécurité. Son Bureau a, notamment, organisé en septembre 2019, une réunion de consultations d'experts de ces différents horizons afin d'appréhender cette problématique dans toute sa complexité.³⁷ Ces échanges nombreux et divers ont contribué à asseoir la conviction de la Commissaire que le rapatriement de leurs ressortissants par les Etats parties à la Convention, n'est pas uniquement la seule issue possible pour protéger les droits de l'homme de ces personnes, mais qu'il est aussi nécessaire à la protection des victimes d'actes terroristes et à la prévention de nouvelles attaques de cette nature.

La protection des droits des victimes d'actes terroristes entravée par le refus de rapatrier les ressortissants européens

32. La Commissaire observe que l'une des raisons invoquées par les Etats parties à la Convention pour justifier leur refus de rapatrier leurs nationaux ayant rejoint la zone irako-syrienne est la nécessité de s'assurer que ces personnes soupçonnées d'avoir participé aux activités de l'EI puissent être jugées là où les crimes de cette organisation ont été commis³⁸ afin, notamment, de permettre aux victimes de ces actes d'accéder aux procès qui les concernent et d'y voir leur qualité reconnue.
33. La Commissaire souhaite, à cet égard, formuler plusieurs observations. D'une part, il est avéré que les femmes détenues dans les camps du nord-est syrien ne font pas l'objet de poursuites judiciaires de la part de l'AANES, qui a d'ailleurs publiquement indiqué qu'elle n'entendait pas lancer de telles poursuites.³⁹ Il n'existe donc aucune perspective raisonnable de jugement de ces femmes sur le territoire contrôlé par l'AANES. D'autre part, s'agissant des hommes qui ont survécu aux combats, leur traduction devant les tribunaux de l'AANES ou de l'Irak, où la plupart d'entre eux se trouvent détenus, n'offre les garanties d'un procès équitable ni aux mis en cause, ni aux victimes.⁴⁰ Enfin, un certain nombre de ressortissants européens détenus dans le nord-est syrien ou en Irak sont susceptibles d'avoir été impliqués à des degrés divers dans la préparation ou la commission d'attaques terroristes perpétrés sur le sol européen.⁴¹ L'absence de rapatriement de ces ressortissants européens fait non seulement obstacle à l'établissement de leurs responsabilités selon des modalités conformes aux normes européennes en matière de procès équitable, en particulier à l'article 6 de la Convention, mais elle empêche également les victimes des actes

³⁷ Voir Commissaire aux droits de l'homme, [3^e rapport trimestriel d'activité 2019](#), CommDH(2019)26, 15 novembre 2019.

³⁸ Le [communiqué](#) du Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères en date du 15 mars 2019 précise ainsi « S'agissant des ressortissants français adultes, combattants et djihadistes ayant suivi Daech au Levant, la position de la France n'a pas changé : ils doivent être jugés sur le territoire où ils ont commis leurs crimes. C'est une question de justice et de sécurité à la fois. »

³⁹ AANES, [communiqué](#) du Conseil exécutif, publié le 18 mars 2021.

⁴⁰ Voir HRW, « [Flawed Justice](#): Accountability for ISIS Crimes in Iraq », 5 décembre 2017. On notera que parmi les détenus des prisons irakiennes soupçonnés d'avoir des liens avec l'EI figurent aussi des femmes ayant la nationalité de l'un des Etats parties à la Convention qui sont sujettes aux mêmes procédures judiciaires non conformes aux principes du droit à un procès équitable.

⁴¹ Parmi les exemples les plus marquants, Hayat Boumeddiene, veuve de l'auteur des attentats de Montrouge et du supermarché Hyper Cacher commis en France en janvier 2015, aurait, selon des [témoignages](#), séjourné un temps dans le camp d'Al-Hol.

commis sur le sol européen d'avoir connaissance de l'ensemble des responsabilités et donc d'accéder à une compréhension globale de ces actes et de la mécanique qui y a conduit. Cette situation est également dommageable pour les enquêteurs, les juges et pour la société dans son ensemble de tout pays frappé par le terrorisme.

34. Dans ce contexte, la Commissaire considère que l'absence de rapatriement des ressortissants européens suspectés d'avoir pris part aux activités de l'EI ne permet pas la protection des droits des victimes des actes perpétrés par cette organisation dans la zone irako-syrienne, comme en Europe. Elle estime que ces droits seraient davantage protégés dans le cadre de procédures pénales conduites dans les Etats parties qui, pour nombre d'entre eux, y compris la France, ont démontré leur capacité à mener de telles procédures à leur terme.⁴²

Le rapatriement des ressortissants européens : une nécessité pour la prévention du terrorisme

35. Ainsi que la Commissaire l'a souligné le 30 janvier 2020 lors du débat d'urgence de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe relatif aux obligations internationales concernant le rapatriement des enfants des zones de guerre et de conflits,⁴³ un nombre croissant d'experts du renseignement et de la lutte contre le terrorisme pointe les risques importants que les camps du nord-est syrien font peser en matière de sécurité. Le maintien d'une influence de l'EI et de son idéologie dans ces camps comporte des risques d'endoctrinement,⁴⁴ de recrutement et de fuite des détenus pour rejoindre l'EI ou d'autres groupes terroristes à même d'organiser et de perpétrer des actes terroristes, y compris sur le sol européen. Au niveau régional, le Comité du Conseil de l'Europe de lutte contre le terrorisme (CDCT) a ainsi exprimé, lors de sa 4^e réunion plénière, sa « préoccupation quant à la situation humanitaire des femmes et des enfants qui se trouvent dans des camps de détention en Syrie, tout en ayant conscience des risques que constituent les membres fanatiques de Daech qui utilisent ces camps comme des lieux de radicalisation conduisant au terrorisme, et donc de la nécessité pour les États d'atténuer ces risques ».⁴⁵ Au niveau universel, Vladimir Voronkov, Secrétaire général adjoint au Bureau des Nations Unies contre le terrorisme, a réitéré devant le Conseil de sécurité le 24 août 2020, l'appel du Secrétaire Général, Antonio Guterres, à tous les Etats à appliquer le droit international et à rapatrier tous leurs ressortissants – femmes, hommes et enfants, soulignant que la menace globale que représente l'EI risque de croître si la communauté internationale échoue à relever ce défi.⁴⁶
36. La Commissaire note que de nombreuses déclarations de même nature ont été formulées au niveau national. Ainsi le coordonnateur du pôle antiterroriste du tribunal de Paris a-t-il publiquement estimé que la France encourt un « risque de sécurité publique en refusant de prendre en charge judiciairement ses jihadistes », ajoutant que « la question du rapatriement est un enjeu de sécurité et de justice à long terme ».⁴⁷ Très récemment, aux Pays-Bas, des représentants du Ministère public, du service de renseignement (AIVD) et le coordinateur de la lutte contre le terrorisme (NCTV) ont unanimement affirmé que non seulement la loi, mais aussi la sécurité intérieure seraient mieux protégées si les ressortissants néerlandais détenus en Syrie et en Irak en raison de leurs liens supposés avec l'EI étaient rapatriés.⁴⁸

⁴² Voir T. Mehra, « [Bringing \(Foreign\) Terrorist Fighters to Justice in a Post-ISIS Landscape Part II: Prosecution by Foreign National Courts](#) », ICCT, 12 janvier 2018.

⁴³ APCE, [débat](#) selon la procédure d'urgence relatif aux obligations internationales concernant le rapatriement des enfants des zones de guerre et de conflits, 30 janvier 2020. Ce débat s'est conclu par l'adoption par l'APCE de la [Recommandation 2169 \(2020\)](#) et de la [Résolution 2321 \(2020\)](#) relatives aux obligations internationales relatives au rapatriement des enfants des zones de guerre et de conflits invitant, notamment, les Etats membres du Conseil de l'Europe à « prendre toutes les mesures qui s'imposent pour assurer le rapatriement immédiat de tous les enfants dont les parents, considérés comme ayant fait allégeance à Daech, sont ressortissants de leur État, indépendamment de leur âge ou de leur degré d'implication dans le conflit; à rapatrier les enfants en compagnie de leur mère ou de la personne qui en a principalement la charge, sauf si cette mesure n'est pas conforme à l'intérêt supérieur de l'enfant. »

⁴⁴ Sur le risque spécifique d'endoctrinement des enfants, voir, notamment, l'article de Hogir Al Abdo et Bassem Mroue « [In Syria camp, forgotten children are molded by IS ideology](#) », AP, 3 juin 2021. Comme le [souligne](#) la Rapporteuse spéciale des Nations Unies sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste, Fionnuala Ní Aoláin, ce risque réel d'endoctrinement ne saurait valablement fonder une quelconque présomption selon laquelle tous les enfants de sexe masculin, y compris ceux âgés de plus de 10 ans dans la zone de conflit syrienne, sont présumés être des extrémistes violents ou des terroristes.

⁴⁵ CDCT, [Rapport abrégé](#) de la 4^e réunion plénière, Strasbourg, 19-21 novembre 2019.

⁴⁶ V. Voronkov, [discours](#) prononcé lors de la réunion du Conseil de sécurité des Nations Unies du 24 août 2020.

⁴⁷ Voir [France Info](#), « Jihadistes français : "Il faut une volonté politique de rapatriement", plaide le coordonnateur des juges antiterroristes », 19 octobre 2019.

⁴⁸ Lors d'une table ronde avec des députés, le coordinateur national pour la lutte contre le terrorisme et la sécurité Pieter-Jaap Aalbersberg a déclaré que les Pays-Bas courent un très grand risque s'ils continuent à ne pas poursuivre activement les

37. La Commissaire rappelle que les Etats membres du Conseil de l'Europe ont le devoir de lutter contre le terrorisme, qui constitue une grave menace pour les droits de l'homme et la démocratie. Elle observe que de nombreuses indications émanant d'organes nationaux et internationaux de lutte contre le terrorisme tendent à démontrer que le risque terroriste et sécuritaire résultant du maintien de ressortissants étrangers dans les camps et prisons du nord-est de la Syrie ou d'Irak est plus grand que celui qui pourrait découler de leur rapatriement.⁴⁹ La Commissaire note, en outre, que de nombreux Etats parties à la Convention sont confrontés depuis plusieurs années à la problématique du retour, souhaité ou subi, de leurs ressortissants soupçonnés d'avoir participé aux activités de l'EI ou d'autres groupes terroristes dans la zone irako-syrienne et ont mis en place des dispositifs encadrant ces retours, en matière de renseignement, de poursuites pénales, de suivi pénitentiaire ou encore d'accompagnement psychologique et pédopsychiatrique.⁵⁰ Ils peuvent donc s'appuyer sur ce savoir-faire, ainsi que sur de nombreux outils développés par les organisations internationales, en particulier par les Nations Unies⁵¹ et l'OSCE,⁵² facilitant l'appréhension de ces retours, tant sur le plan sécuritaire et pénal, que sur celui de la protection de l'enfance.

Conclusion

38. En conclusion, la Commissaire estime que :

- les ressortissants d'Etats parties à la Convention européenne des droits de l'homme détenus dans les camps du nord-est syrien relèvent de la juridiction de ces Etats ;
- la situation sanitaire et sécuritaire prévalant dans les camps du nord-est syrien est clairement incompatible avec l'article 3 de la Convention ;
- la jurisprudence bien établie de la Cour fait peser une obligation positive sur les Etats parties à la Convention de prendre des mesures de nature à empêcher que des personnes placées sous leur juridiction ne soient soumises à des traitements contraires à l'article 3 de la Convention et que la seule manière de remplir cette obligation s'agissant des ressortissants européens détenus dans les camps du nord-est syrien consiste pour les Etats parties à les rapatrier ;
- le refus de certains Etats parties de rapatrier leurs ressortissants détenus dans les camps du nord-est syrien est de nature à entraver l'exercice effectif du droit au respect de la vie privée et familiale de ces personnes garanti par l'article 8 de la Convention ;
- la situation prévalant dans les camps du nord-est syrien menace gravement les droits que les enfants qui y sont détenus tirent de la CIDE ;
- le retrait de tous les enfants étrangers des camps est une priorité absolue et obligatoire du point de vue des droits de l'enfant et qu'afin de préserver leur intérêt supérieur leurs mères doivent être rapatriées avec eux ;
- le rapatriement des ressortissants européens détenus dans les camps du nord-est syrien est nécessaire à la protection des droits des victimes d'actes terroristes commis par l'EI et d'autres organisations terroristes dans la zone irako-syrienne et sur le sol européen ;
- le rapatriement des ressortissants européens détenus dans les camps du nord-est syrien est nécessaire à la prévention du terrorisme, qui constitue une grave menace pour les droits de l'homme et la démocratie contre laquelle les Etats membres du Conseil de l'Europe ont le devoir de lutter.

ressortissants néerlandais suspecté d'avoir pris part aux activités de l'EI et détenus dans le nord-est syrien ou en Irak, le procureur de la République Ferry van Veghel pointant un risque de perte de contrôle et de fuite et l'impunité qui risquerait d'en découler. Voir « [OM, AIVD en NCTV: 'Haal IS-gangers op voor berechting'](#) », 16 juin 2021.

⁴⁹ S'agissant des enfants, la Commissaire note que, selon le Secrétaire général adjoint au Bureau des Nations Unies contre le terrorisme, près de 1000 enfants ont été rapatriés depuis les camps du nord-est de la Syrie et il ressort de ces expériences compilées et accompagnées par les Nations Unies que, jusqu'ici, les craintes liées au risque sécuritaire se sont avérées infondées. Voir V. Voronkov, [discours](#) tenu lors de la réunion Open Arria du Conseil de sécurité du 29 janvier 2021.

⁵⁰ A ce sujet, voir, notamment, Esprit de justice, « [Le retour des enfants de la zone irako-syrienne](#) », France Culture, 26 mai 2021.

⁵¹ Voir, le [rapport](#) de la Conférence conjointe de l'OSCE, des Nations Unies et de la Suisse intitulée *Foreign terrorist fighters: addressing current challenges* (Vienne, 11-12 février 2020) qui évoque bon nombre de ces outils.

⁵² OSCE/ODIHR, *Gestion des risques et menaces liés aux « combattants terroristes étrangers »* : [orientations](#) sur une approche conforme aux droits de l'homme, 12 septembre 2018.