



Building a Europe
for and with children
Construire une Europe
pour et avec les enfants

<

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

CDENF(2023)06FINAL
Reykjavík, 29 mars 2023

Comité directeur pour les droits de l'enfant (CDENF)

Avis du Comité directeur pour les droits de l'enfant (CDENF) sur la Recommandation 2244 (2023) – « Traiter la question des combattants étrangers de Daech et de leurs familles qui rentrent de Syrie et d'ailleurs dans les États membres du Conseil de l'Europe »

children@coe.int

www.coe.int/cdenf

Avis du Comité directeur pour les droits de l'enfant (CDENF) sur la Recommandation 2244 (2023) – « Traiter la question des combattants étrangers de Daech et de leurs familles qui rentrent de Syrie et d'ailleurs dans les États membres du Conseil de l'Europe »

1. À la suite de l'adoption, le 23 janvier 2022, de la [Recommandation 2244 \(2023\) – « Traiter la question des combattants étrangers de Daech et de leurs familles qui rentrent de Syrie et d'ailleurs dans les États membres du Conseil de l'Europe »](#) (ci-après la « recommandation ») par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE), le Comité des Ministres a convenu, lors de sa 1456^e réunion, les 8 et 9 février 2023, « *de la communiquer [...] au Comité directeur pour les droits de l'enfant (CDENF) [...] pour information et commentaires éventuels d'ici le 17 mars 2023* »¹.
2. Lors de sa 7^e réunion plénière (Reykjavik, 28 et 29 mars 2023), le CDENF a adopté l'avis suivant sur la recommandation.
3. Le CDENF rappelle que la [Stratégie du Conseil de l'Europe pour les droits de l'enfant \(2022-2027\)](#) contient des objectifs et des actions visant à protéger les droits des enfants des combattants étrangers de Daech. Dans le cadre de son objectif stratégique 4 – Une justice adaptée aux besoins de tous les enfants, la Stratégie prévoit que les États membres évaluent « les besoins des enfants victimes ou témoins de violences [...] et les difficultés qu'ils rencontrent au sein du système judiciaire, y compris la réintégration et la réhabilitation des enfants concernés par le terrorisme ». L'objectif stratégique 6 – Les droits de l'enfant dans les situations de crise ou d'urgence, qui englobent les conflits armés et le terrorisme, s'applique également aux « enfants qui vivent dans des zones de conflit en raison de l'implication de leurs parents dans des organisations terroristes, et qui peuvent souhaiter rentrer en Europe, dans leur pays d'origine ».
4. Le CDENF a abordé ce sujet lors d'un échange thématique sur les réponses aux défis en matière d'aide sociale et de protection de l'enfance du fait du rapatriement des enfants, qui s'est tenu lors de la 2^e réunion plénière des 17 et 18 novembre 2020. Cet échange a abouti à l'adoption d'un [rapport](#) par le Bureau du CDENF lors de sa 4^e réunion (2 février 2021).
5. Le CDENF note que l'APCE a adressé aux États membres trois recommandations principales qui concernent les enfants et le mandat du CDENF :
 - a) premièrement, « garantir que les enfants qui sont leurs ressortissants ne soient pas privés de leur nationalité » ;
 - b) deuxièmement, garantir que les enfants qui sont leurs ressortissants « puissent rentrer avec au moins l'un des deux parents », et
 - c) troisièmement, « les conditions d'accueil, y compris dans le cadre de la justice pénale, doivent autant que possible minimiser la séparation entre l'enfant et le-s parent-s si cela est conforme à l'intérêt supérieur de l'enfant, et s'appliquer au cas par cas ».
6. Pour reprendre ces éléments point par point, le CDENF se félicite tout d'abord que l'APCE ait appelé les États membres à garantir que les enfants des combattants étrangers de Daech ressortissants des États membres du Conseil de l'Europe ne soient pas privés de leur nationalité, même s'ils en possèdent une autre. Pour les enfants qui n'ont qu'une seule nationalité, la privation de la nationalité est encore plus préjudiciable, car elle entraîne leur apatridie. La Convention de 1961 sur la réduction des cas d'apatridie et la Convention européenne de 1997 sur la nationalité (STE n° 166) conservent toute leur pertinence à cet égard.

¹ La date limite fixée pour la communication d'observations a été reportée par le Secrétariat du Comité des Ministres au 30 mars, afin de permettre au CDENF d'examiner et d'adopter l'avis lors de sa 7^e réunion plénière (28-29 mars 2023).

7. Le Conseil des droits de l'homme de l'ONU a rappelé, dans un rapport du Secrétaire général, « le droit fondamental de tout enfant à une nationalité » (conformément à l'article 7 de la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant) et l'importance « d'intégrer des garanties pour éviter l'apatridie lorsque la perte ou la privation de la nationalité est prévue dans la législation », étant donné que « toute entrave au droit à la nationalité a une incidence considérable sur l'exercice des droits »². Selon ce même rapport, « il faut que la perte ou la privation de la nationalité remplisse certaines conditions pour être conforme au droit international », notamment « servir un but légitime, être, parmi [les mesures] qui permettraient d'attendre le résultat recherché, [la] moins attentatoire aux droits d'autrui et être proportionnelle à l'intérêt qu'elle vise à protéger »³. Le CDENF rappelle que les enfants de combattants étrangers se trouvant en Irak ou en Syrie devraient être traités avant tout comme des enfants et ne devraient pas supporter les conséquences des infractions commises par les membres de leur famille. Priver un enfant de nationalité au seul motif des infractions commises par les membres de sa famille – y compris de leur implication dans une organisation terroriste – peut être considéré comme étant discriminatoire et, partant, arbitraire et contraire au droit international.

8. Deuxièmement, le CDENF partage également l'avis de l'APCE selon lequel les États devraient être encouragés à rapatrier leurs ressortissants mineurs, car la plupart d'entre eux vivent dans des centres de rétention ou des centres pour réfugiés dans des conditions inadéquates et risquent de subir régulièrement des violations de leurs droits fondamentaux. Comme le souligne l'APCE dans sa résolution 2321 (2020), ils sont notamment exposés à des violences, à de l'exploitation et à des abus sexuels, à un risque accru de radicalisation, sont privés d'accès à l'éducation, aux soins de santé, à une alimentation adéquate et à l'eau potable. Par conséquent, le CDENF se joint à l'APCE pour appeler les États membres à rapatrier ces enfants et à empêcher qu'ils ne subissent davantage de violations de leurs droits.

9. En ce qui concerne la question du rapatriement des enfants avec l'un de leurs parents, le CDENF partage l'avis exprimé par l'APCE dans sa résolution 2475 (2023), selon lequel les enfants devraient en principe être rapatriés en compagnie des personnes qui en ont principalement la charge, sauf si cette mesure n'est pas conforme à l'intérêt supérieur de l'enfant comme déterminé au cas par cas, ou dans l'intérêt de la sécurité nationale ou de la sûreté publique⁴. Cette recommandation est conforme à la déclaration publiée en mai 2019 par la Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, qui a instamment demandé « aux États membres [...] de prendre toutes les mesures nécessaires pour rapatrier d'urgence leurs ressortissants mineurs » et à « envisager de rapatrier aussi les mères de ces enfants, en vertu du principe de l'intérêt supérieur de l'enfant »⁵.

10. Troisièmement, en ce qui concerne la question de la préservation de l'unité familiale et de la nécessité d'éviter la séparation entre les enfants et leur(s) parent(s) lors de l'accueil, le CDENF affirme que, tant en vertu de l'article 8 de la CEDH que de l'article 9 de la CIDE, l'unité familiale devrait être maintenue, sauf si la séparation est nécessaire dans l'intérêt supérieur de l'enfant. Il convient de rappeler qu'une séparation ne peut être décidée que par les autorités compétentes, sous réserve de révision judiciaire et conformément aux lois et procédures applicables. L'Observation générale n° 14 (2013) du Comité des droits de l'enfant précise que « cette mesure ne devrait être prise qu'en dernier ressort, par exemple si l'enfant est exposé à un risque imminent de préjudice ou pour toute autre raison

² Conseil des droits de l'homme des Nations Unies, Rapport du Secrétaire général sur les droits de l'homme et la privation arbitraire de la nationalité : [Doc. A/HRC/25/28](#) (19 décembre 2013).

³ Voir [Doc. A/HRC/25/28](#), par. 4 ; Doc. A/HRC/13/34, par. 25 ; Cour européenne des droits de l'homme, requête n° 31414/96, *Karashev et famille c. Finlande*, 12 janvier 1999 ; Cour de justice de l'Union européenne, affaire n° C-135/08, *Rottmann c. Freistaat Bayern*, 2 mars 2010.

⁴ Article 8.2 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales

⁵ 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](#).

impérieuse » et que « la séparation ne devrait pas intervenir si une mesure moins intrusive permet de protéger l'enfant »⁶.

11. Enfin, le CDENF rappelle qu'en vertu du droit international, les enfants des combattants étrangers de Daech devraient être traités comme des victimes ou des témoins et non comme des délinquants, étant donné que leur participation et leur exposition à des actes de terrorisme constituent de graves formes de violence à leur égard⁷. L'article 4 du Protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant concernant l'implication d'enfants dans les conflits armés dispose que « les groupes armés qui sont distincts des forces armées d'un État ne devraient en aucune circonstance enrôler ni utiliser dans les hostilités des personnes âgées de moins de 18 ans ». Le recrutement d'enfants par Daech constitue donc une violation du droit international des droits de l'homme et du droit international humanitaire. Par conséquent, et sur la base de la jurisprudence des juridictions pénales internationales concernant les enfants recrutés dans les forces armées ou dans des groupes armés, les enfants de combattants étrangers de Daech âgés de moins de 18 ans ne devraient pas être poursuivis, car ils sont considérés comme des victimes.

12. Néanmoins, si les États devaient engager des poursuites contre des enfants rapatriés soupçonnés d'avoir commis des actes criminels, le CDENF demande instamment que soient expressément rappelés l'article 6 de la CEDH et les [Lignes directrices du Conseil de l'Europe sur une justice adaptée aux enfants](#) dans la réponse à la recommandation. Le CDENF partage l'avis de l'APCE, exprimé au point 13.7 de la résolution 2475 (2023), selon lequel ces enfants ne devraient être poursuivis « qu'en vertu des normes internationalement admises en matière de justice pour mineurs et de procès équitable, conformément à la [Résolution 2321 \(2020\)](#) "Obligations internationales relatives au rapatriement des enfants des zones de guerre et de conflits" et aux Grands principes des Nations Unies concernant la protection, le rapatriement, les poursuites, la réadaptation et la réintégration des femmes et des enfants ayant des liens avec des groupes terroristes inscrits sur les listes dressées par les Nations Unies ».

13. Les procédures judiciaires devraient toujours défendre les droits et l'intérêt supérieur de l'enfant, en tenant dûment compte du fait que la plupart des enfants rapatriés souffrent du syndrome de stress post-traumatique. Les systèmes de justice pour mineurs devraient être dûment adaptés aux besoins spécifiques de ces enfants et des efforts devraient être faits pour donner la priorité aux programmes de réadaptation et de réinsertion. Comme il l'a déjà indiqué dans son [avis sur la recommandation 2169 \(2020\) de l'APCE](#), le CDENF estime que toute réadaptation et réintégration réussies des enfants rapatriés nécessiteront l'adoption d'une stratégie globale de soutien psychosocial, portant sur tous les aspects de leur interaction sociale et de leur réintégration dans le cadre familial, scolaire et communautaire.

⁶ Comité des droits de l'enfant de l'ONU, Observation générale n° 14 (2013) sur le droit de l'enfant à ce que son intérêt supérieur soit une considération primordiale (art. 3, par. 1), points 60-61, CRC/C/GC/14, (29 mai 2013).

⁷ [Manuel de l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime sur les enfants recrutés et exploités par des groupes terroristes et extrémistes violents : le rôle du système judiciaire](#), 2 (2017).

Annexe

Recommandation 2244 (2023) | **Version provisoire**

Traiter la question des combattants étrangers de Daech et de leurs familles qui rentrent de Syrie et d'ailleurs dans les États membres du Conseil de l'Europe

Assemblée parlementaire

Texte adopté par l'Assemblée le 23 janvier 2023 (2e séance).

- 1.** L'Assemblée parlementaire renvoie à sa Résolution 2475 (2023) « Traiter la question des combattants étrangers de Daech et de leurs familles qui rentrent de Syrie et d'ailleurs dans les États membres du Conseil de l'Europe ».
- 2.** L'Assemblée rappelle son soutien à la Stratégie du Conseil de l'Europe contre le terrorisme (2018-2022), qui a abordé des questions telles que la collecte de preuves dans les zones de conflit à des fins de poursuites pénales, l'engagement de poursuites à l'encontre des combattants terroristes étrangers, la déradicalisation, le désengagement et la réinsertion sociale, ainsi que le rôle joué par les femmes et les enfants dans le terrorisme.
- 3.** L'Assemblée se félicite de l'adoption par le Comité des Ministres de sa Recommandation CM/Rec(2022)8 aux États membres sur l'utilisation d'informations recueillies dans les zones de conflit comme preuves dans le cadre de procédures pénales relatives à des infractions terroristes.
- 4.** L'Assemblée invite le Comité des Ministres:
 - 4.1** à élaborer une recommandation sur la déradicalisation, le désengagement et la réinsertion sociale des personnes impliquées dans des infractions terroristes, à partir de la collecte des bonnes pratiques des États membres qu'effectue en ce moment le Comité du Conseil de l'Europe de lutte contre le terrorisme (CDCT);
 - 4.2** à envisager d'inviter le CDCT à examiner la question du cumul des poursuites engagées à l'encontre des combattants terroristes étrangers, pour terrorisme et autres crimes relevant du droit pénal international et du droit international humanitaire, ainsi qu'à étudier l'interaction entre la législation antiterroriste et ces domaines du droit international, et à élaborer des lignes directrices en la matière;
 - 4.3** à encourager tous les États membres à participer à la création d'un tribunal international spécial ou d'un tribunal hybride compétent pour juger les crimes visés par le droit international commis par les combattants étrangers de Daech, à la condition qu'il ne puisse requérir la peine de mort, et à examiner comment le Conseil de l'Europe dans son ensemble pourrait jouer un rôle actif dans la création et le fonctionnement de ce tribunal;
 - 4.4** à imposer aux États de garantir que les enfants qui sont leurs ressortissants ne soient pas privés de leur nationalité et qu'ils puissent rentrer avec au moins l'un des deux

parents. Les conditions d'accueil, y compris dans le cadre de la justice pénale, doivent autant que possible minimiser la séparation entre l'enfant et le·s parent·s si cela est conforme à l'intérêt supérieur de l'enfant, et s'appliquer «au cas par cas».