



Déclassifié\*  
AS/Jur (2020) 03  
4 février 2020  
fjdoc03 2020

## Commission des questions juridiques et des droits de l'homme

# 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

## Note introductive

Rapporteur : M. Pieter Omtzigt, Pays-Bas, PPE/DC

### 1. Introduction

1. La proposition de résolution à l'origine du présent rapport, que j'ai déposée le 12 avril 2019, a été renvoyée devant la commission des questions juridiques et des droits de l'homme pour rapport le 25 juin 2019. La commission m'a nommé rapporteur le 1<sup>er</sup> octobre 2019.

2. Comme l'indique la proposition de résolution, les Forces démocratiques syriennes, un groupe d'opposition armé, ont déclaré en mars 2019 que Daech avait été « vaincu ». Plus de 5 000 « combattants étrangers » qui faisaient partie de Daech sont originaires de pays européens. Un grand nombre d'entre eux sont accompagnés de femmes et d'enfants. On estime que plus de la moitié des combattants étrangers sont déjà rentrés dans leur pays d'origine. Le retour des combattants étrangers représente pour les sociétés européennes des risques graves en matière de sécurité.

3. Dans sa Résolution 2190 (2017) intitulée « Poursuivre et punir les crimes contre l'humanité, voire l'éventuel génocide commis par Daech », l'Assemblée a réaffirmé sa position selon laquelle Daech a commis des actes de génocide et d'autres crimes graves réprimés par le droit international. Elle a ensuite demandé que des mesures rapides et efficaces soient prises pour que ces crimes fassent l'objet de poursuites, soit devant les tribunaux nationaux des pays où ils ont été commis ou dans d'autres pays en application de la compétence universelle, soit devant la Cour pénale internationale.

4. Cependant, les progrès réalisés depuis l'adoption de la Résolution 2190 en octobre 2017 sont insuffisants, malgré les événements dramatiques – et à de nombreux égards alarmants – qui sont intervenus dans la région. Le présent rapport analyse la situation actuelle et se penche sur le chemin parcouru, l'objectif étant de formuler des recommandations visant à l'instauration d'une réaction nationale et internationale plus forte, qui prenne en considération la nécessité à la fois de combattre l'impunité et de limiter au minimum les menaces contre la sécurité. L'Europe a tout intérêt à coordonner ses politiques dans ce domaine. C'est particulièrement vrai dans l'espace Schengen, où les terroristes et les génocidaires ont montré qu'ils savaient fort bien exploiter les politiques de libre franchissement des frontières pour se soustraire à l'attention et planifier des attentats.

### 2. Évolution de la situation depuis octobre 2017

5. Selon la Coalition internationale contre Daech, à son apogée, Daech contrôlait 111 000 km<sup>2</sup> de territoire en Syrie et en Irak, où vivaient 7,7 millions de personnes, et avait attiré plus de 40 000 combattants étrangers.

6. À l'issue d'une longue campagne qui a fait de nombreuses victimes et provoqué d'amples destructions, menée en grande partie par les Forces démocratiques syriennes (FDS), avec le soutien de l'armée des États-

---

\* Document déclassifié par la Commission le 28 janvier 2020.

Unis en particulier, Baghouz, le dernier bastion de Daech en Syrie, est tombée en mars 2019. Les FDS ont alors annoncé la « totale élimination du soi-disant califat et une défaite territoriale à 100 % de l'EI ». Le 27 octobre 2019, le président des États-Unis, Donald Trump, a annoncé qu'Abou Bakr al-Baghdadi, le dirigeant de Daech, avait été tué la veille dans une opération américaine menée contre le complexe où il se trouvait, dans le nord-ouest de la Syrie, à proximité de la frontière avec la Turquie.

7. Cela ne signifie pas pour autant que Daech a été complètement éradiquée. Dès juin 2019, un rapport du ministère de la Défense des États-Unis évoquait la « résurgence » de Daech en Syrie et indiquait que l'organisation continuait de lancer des attaques, essayait de collecter des fonds et cherchait à recruter parmi les personnes déplacées, en particulier dans le gouvernorat d'Hassaké, sous contrôle des FDS. Les informations faisaient également état de la persistance d'activités de Daech en Irak, où elle réorganisait sa direction et sa structure interne et s'efforçait de mettre en place des lieux sûrs pouvant lui donner une capacité renouvelée de mener la guerre<sup>1</sup>. À la fin octobre, le ministère américain de la Défense signalait que les cellules de Daech en Syrie « continuaient de reconstituer des réseaux et de mener des attaques fréquentes contre les FDS et des responsables locaux », « augmentaient leur capacité d'appuyer des "opérations militaires hybrides" et d'en mener "lorsqu'il n'existe pas de pression antiterroriste soutenue" », et avaient la capacité de « rassembler des groupes un peu plus importants dans des zones isolées pour attaquer et reprendre des positions tenues par les forces favorables au régime syrien, et prendre des convois en embuscade ». En Irak, Daech « a continué de se renforcer et d'étendre sa structure de commandement et de contrôle », mais, bien qu'ayant mené un certain nombre d'attaques, pour la plupart d'importance limitée, n'a pas été en mesure de « conduire des attaques de grande envergure et maintient des forces minimales dans les zones où opère la Coalition<sup>2</sup> ». En novembre 2019, la Coalition internationale contre Daech a déclaré que « la défaite durable de Daech [était] compromise »<sup>3</sup>.

8. Ces informations sur les capacités et les activités de Daech doivent être replacées dans le contexte plus large d'une évolution radicale de la situation militaire en Syrie. Le 9 octobre, la Turquie a lancé des opérations militaires contre les positions des Unités de protection du peuple (YPG, forces kurdes) dans le nord de la Syrie. Le retrait des forces américaines des abords immédiats de la zone concernée par l'incursion de l'armée turque a été rapidement suivi de l'annonce par le président Trump d'un retrait total de Syrie. Une grande incertitude et une importante confusion règnent toujours quant à la signification et la mise en œuvre de cette annonce surprise. Un élément semble clair, toutefois : la capacité des FDS, à forte composante kurde, à mener des opérations contre Daech est gravement affectée, et la capacité des forces américaines à soutenir de telles opérations a été réduite. Les positions tenues précédemment par les États-Unis ont rapidement été occupées par les forces syriennes et russes. Un accord entre les États-Unis et la Turquie destiné à prévenir les conflits entre les forces turques et les forces kurdes a été remplacé par un accord russo-turc prévoyant l'instauration d'une « zone de sécurité » le long de la frontière turco-syrienne, le recours aux forces russes et syriennes pour repousser les combattants kurdes au-delà de la zone frontalière et l'intervention de patrouilles conjointes russo-turques le long de la frontière<sup>4</sup>.

9. Ce changement fondamental a des répercussions majeures sur la lutte contre Daech et le risque que l'organisation fait peser sur la sécurité dans la région et dans le monde. Le dernier rapport du ministère américain de la Défense fait état de « la crainte que les FDS ne souhaitent plus, ou ne puissent plus, poursuivre les opérations contre l'EI, car leurs combattants concentrent leurs efforts sur la lutte contre l'incursion turque. [...] Les opérations des FDS et de la Coalition contre l'EI en Syrie étant en recul, les organismes de l'armée et les services diplomatiques et du renseignement américains ont mis en garde sur le fait que l'EI risquait d'exploiter la baisse de la pression antiterroriste pour reconstituer ses opérations en Syrie [...], notamment sa capacité à mener des attaques transnationales contre l'Occident. » Les forces kurdes, qui selon certaines sources « ont toujours assuré leurs arrières et n'ont jamais rompu complètement avec le régime syrien »<sup>5</sup>, auraient conclu des accords avec ce dernier afin de réduire leur exposition aux attaques turques<sup>6</sup>. Selon le ministère américain de la Défense, « il est peu probable que les autres forces qui se sont engagées dans le nord-est de la Syrie privilégient la lutte contre l'EI » car elles ont d'autres priorités stratégiques. Cela étant, on a pu lire fin novembre que les forces américaines allaient reprendre, aux côtés des FDS, « des opérations d'envergure » contre Daech<sup>7</sup>.

<sup>1</sup> « Operation Inherent Resolve: Lead Inspector Report to the United States Congress, April 1, 2019 – June 30, 2019 », ministère de la Défense des États-Unis.

<sup>2</sup> « Operation Inherent Resolve: Lead Inspector Report to the United States Congress, July 1, 2019 –October 25, 2019 », ministère de la Défense des États-Unis.

<sup>3</sup> Communiqué ministériel conjoint de la coalition internationale contre Daech (Washington, 14 novembre 2019).

<sup>4</sup> « Putin and Erdogan's Deal for Syria Can't Last », *Foreign Policy*, 28 octobre 2019.

<sup>5</sup> « The Syrian Withdrawal: Where Things Stand », James Dobbins et Jeffrey Martini, *The Rand Blog*, 21 octobre 2019.

<sup>6</sup> « Syria's Kurds forget "costly deal" with al-Assad as US pulls out », *Al Jazeera*, 15 octobre 2019.

<sup>7</sup> « U.S. Resumes Large-Scale Operations Against ISIS in Northern Syria », *New York Times*, 25 novembre 2019.

10. Le retrait des États-Unis a en outre compromis la capacité des FDS à sécuriser plus de 30 prisons de fortune où sont détenus quelque 10 000 combattants présumés de Daech (dont environ 2 000 combattants étrangers), ainsi que les camps dans lesquels vivent des dizaines de milliers de membres des familles de ceux-ci. Avant même l'offensive turque, les FDS avaient déclaré qu'elles ne pouvaient garder indéfiniment en détention un tel nombre de combattants de Daech. Bien qu'elles aient indiqué depuis qu'elles entendaient garder la main sur les centres de détention de Daech, les FDS ont également reconnu que le niveau de sécurité avait reculé de manière importante dans les installations à la suite de l'incursion turque. Peu après l'annonce du président Trump, les FDS ont signalé que près de 800 personnes vivant dans un camp pour familles de combattants de Daech s'étaient enfuies, après que des tirs d'artillerie turcs eurent mis à mal la sécurité<sup>8</sup>. Jusqu'à fin octobre, heureusement, « moins de 200 » combattants de Daech s'étaient évadés, selon le ministère de la Défense des États-Unis, qui a fait observer aussi que, « s'il n'y a pas de pression antiterroriste, l'EI [...] tentera de libérer les membres de l'organisation qui sont détenus dans les prisons gérées par les FDS, ainsi que les membres de leur famille qui vivent dans des camps [de personnes déplacées]. »

11. En ce qui concerne la situation en dehors de la région, le ministère américain de la Défense indique qu'il est probable que Daech « mette aussi à profit le vide sécuritaire dans le nord-est de la Syrie pour s'en prendre à l'Occident, car elle aura davantage "de temps et d'espace" pour planifier des attaques et fournir un soutien à ses 19 branches et réseaux dans le monde ». Des responsables américains ont en outre déclaré que Daech a des « compagnons de route en Europe et ailleurs, et [que] si davantage de réfugiés sont envoyés en Europe, parce que la Turquie, ce qui peut se comprendre, n'en veut pas, [ces pays] en auront probablement plus encore ». Un organe de presse a cité un autre responsable américain, selon qui les conditions difficiles dans les camps administrés par les FDS pourraient en faire un terrain de choix où recruter « une nouvelle génération de terroristes, et notamment des femmes et des jeunes, moins aisément repérables par nos radars »<sup>9</sup>.

### 3. Les perspectives de justice pour les crimes commis par Daech

12. Ainsi qu'il a déjà été souligné, il ne fait aucun doute que Daech et ses sympathisants soient, à des degrés divers, responsables ou complices d'un large éventail de crimes au regard des législations nationales et du droit international, notamment d'infractions terroristes, de crimes contre l'humanité tels que l'esclavage, l'emprisonnement, le viol, la torture et le meurtre, et de génocide. La question qui se pose est de savoir comment et par qui les individus soupçonnés de ces crimes doivent être poursuivis. La Résolution 2190 (2017) de l'Assemblée a rappelé que les poursuites contre les membres de Daech qui sont soupçonnés d'avoir commis ces crimes incombent en premier lieu aux États dans lesquels les infractions ont été commises, à savoir la Syrie et l'Irak.

#### 3.1. Poursuites engagées par les autorités en Irak et en Syrie

13. L'Irak poursuit les membres présumés de Daech depuis un certain temps, mais dans le cadre d'une procédure dépourvue des garanties suffisantes au terme de laquelle des peines sont prononcées sans discernement et s'avèrent souvent disproportionnées. En décembre 2017, Human Rights Watch a constaté qu'il existait de « graves lacunes juridiques qui compromettent les efforts visant à traduire en justice les membres présumés de l'EI », et qu'« aucune stratégie nationale en vue de garantir que les responsables des crimes les plus graves font l'objet de poursuites crédibles » n'était en place ; « les autorités engagent des poursuites contre tous les membres présumés de l'EI qu'elles détiennent en vertu de la législation de lutte contre le terrorisme, essentiellement pour appartenance à l'EI, et ne s'attachent pas à des activités spécifiques ou aux crimes qui ont pu être commis ». Pas moins de 7 374 personnes ont été inculpées d'appartenance à l'EI depuis 2014, et 92 ont été condamnées à mort et exécutées – une condamnation à mort a même été prononcée contre un simple cuisinier. Human Rights Watch signalait à l'époque que 20 000 membres présumés de l'EI, au moins, étaient détenus en Irak, bien souvent dans des lieux surpeuplés et parfois dans des conditions inhumaines – des enfants étaient parfois détenus avec des adultes<sup>10</sup>.

14. Dans certaines zones, la situation s'est depuis améliorée. En mars 2019, Human Rights Watch a signalé que dans la province de Ninive, dans le nord de l'Irak, les juges « exigeaient un niveau de preuve plus élevé pour placer en détention des suspects et engager des poursuites à leur encontre, et limitaient autant que faire se peut la prise en compte par le tribunal des seuls aveux, des listes de personnes recherchées erronées et des accusations non étayées », autant de défaillances épinglées par l'organisation dans son précédent

<sup>8</sup> « U.S. troops to withdraw from northern Syria as ISIS supporters escape amid alleged Turkish atrocities », *NBC News*, 14 octobre 2019.

<sup>9</sup> « ISIS Fighters Are Gaining Strength After Trump's Syria Pullout, U.S. Spies Say », *Time*, 19 novembre 2019.

<sup>10</sup> « Flawed Justice: Accountability for ISIS Crimes in Iraq », 5 décembre 2017.

rapport<sup>11</sup>. Ailleurs, de graves préoccupations subsistent : en avril 2019, la Rapporteuse spéciale de l'ONU sur les exécutions extrajudiciaires, sommaires ou arbitraires, Agnès Callamard, a demandé aux autorités irakiennes de « prendre les mesures appropriées en vue de poursuivre les crimes perpétrés contre le peuple irakien, notamment de possibles actes de génocide, crimes contre l'humanité et crimes de guerre » et de « respecter les garanties en matière de procès équitable, garantir la participation des victimes et faire respecter le droit à la vérité ». Sa déclaration est intervenue après la condamnation à mort de quatre membres importants de Daech pour appartenance au groupe armé, alors même qu'existaient des éléments de preuve (émanant y compris des intéressés) de leur complicité dans des crimes plus graves encore<sup>12</sup>. La situation dans le pays est devenue plus complexe encore avec les manifestations antigouvernementales à Bagdad et dans le sud, qui ont entraîné la mort de plus de 400 personnes depuis octobre 2019<sup>13</sup>.

15. Il y a de nombreux combattants étrangers parmi les détenus en Irak, y compris des ressortissants d'États européens. On a appris en février 2019 que 13 Français avaient été capturés par les FDS en Syrie et remis aux autorités de l'Irak, où ils allaient être poursuivis. Ces 13 individus faisaient partie d'un groupe de 500 combattants de Daech dont les FDS prévoyaient le transfert vers l'Irak<sup>14</sup>. Selon des informations parues dans la presse en juin 2019, 11 ressortissants français ont été condamnés à mort par pendaison au seul motif qu'ils étaient membres de Daech<sup>15</sup>. Le juge a déclaré que « la sanction est la peine de mort, qu'ils aient combattu ou non ». Certains observateurs ont avancé que la France « sous-traitait » de fait la procédure judiciaire à l'Irak, bien que les procès soient inéquitables et les peines disproportionnées<sup>16</sup>. Une organisation a affirmé que « les condamnations à mort des djihadistes ont été prononcées sur la base d'allégations de faits non clairement énoncés, non clairement discutés ou prouvés, à l'issue de procès le plus souvent expéditifs ne respectant pas un certain nombre des droits fondamentaux des accusés. Ces procédures sont donc contraires à l'ensemble des instruments internationaux ratifiés par la France et par l'Irak »<sup>17</sup>. Les condamnations sont susceptibles d'appel, mais la procédure risque de prendre des années<sup>18</sup>.

16. Il apparaît plus difficile encore que les membres de Daech puissent être traduits en justice en Syrie. Cela s'explique essentiellement par la multiplicité des acteurs – Syriens, membres des FDS/Kurdes, autres groupes d'opposition, Russes, Turcs, et forces américaines/de la coalition –, qui tous interviennent à un degré ou à un autre dans le contrôle du territoire.

17. Le président syrien Bachar al-Assad a déclaré que « tout terroriste qui se trouve dans les régions contrôlées par les forces syriennes sera soumis à la loi syrienne. Celle-ci est très claire. Ils seront donc traduits en justice devant des tribunaux spécialisés en matière de terrorisme »<sup>19</sup>. Un analyste a fait observer que « la justice pénale syrienne n'est pas connue pour offrir la garantie d'une procédure régulière, mais plutôt pour sa pratique de la torture en détention provisoire et ses exécutions massives à l'issue de procès expédiés en quelques minutes. [...] La justice rendue par un système syrien qui ne respecte pas les règles d'une procédure régulière et ne protège pas les droits des accusés n'est pas le type de justice dont peut se satisfaire la communauté internationale. »<sup>20</sup>. Plus précisément, certains font valoir que les procédures judiciaires relatives aux infractions terroristes en Syrie sont marquées par le manque de sécurité juridique de la législation applicable, le caractère disproportionné des peines, l'insuffisance des garanties de procédure – représentation effective en justice, procès public et procédure d'appel, notamment – et le manque d'indépendance de la justice<sup>21</sup>.

18. Le fait que la grande majorité des détenus de Daech en Syrie soient gardés en captivité par les FDS ne simplifie pas la situation. Bien qu'elles contrôlent toujours d'importantes portions du territoire, les FDS ne sont pas une entité étatique et ne sont pas soumises à des obligations juridiques qui les contraignent à mettre en place des garanties en matière de procès équitable. Dans un rapport de juin 2019 consacré au procès de membres présumés de Daech dans le Rojava, région de Syrie contrôlée par les Kurdes, on peut lire que les

<sup>11</sup> « Iraq: Key Courts Improve ISIS Trial Procedures », 13 mars 2019.

<sup>12</sup> « Iraq: UN expert says prosecution of ISIL leadership must be fair and thorough », 4 avril 2019.

<sup>13</sup> « Pro-Iran militia supporters converge on Baghdad protests », *The Guardian*, 5 décembre 2019.

<sup>14</sup> « Iraq to prosecute 13 French Isis fighters captured in Syria », *Financial Times*, 25 février 2019.

<sup>15</sup> « Ce que l'on sait des onze djihadistes français condamnés à mort en Irak », *La Chaine Info*, 3 June 2019.

<sup>16</sup> « France Hands ISIS Suspects to Iraq, Which Sentences Them to Hang », *New York Times*, 29 mai 2019.

<sup>17</sup> « Djihadistes au Levant : le cas des citoyens français encourant la peine de mort en Irak », Ensemble contre la peine de mort.

<sup>18</sup> « Inside the Iraqi courts sentencing foreign Isis fighters to death », *The Guardian*, 2 juin 2019.

<sup>19</sup> « Bachar el-Assad : "Français ou étrangers, les terroristes seront soumis à la loi syrienne", *Paris Match*, 28 novembre 2019. Pour en savoir plus sur la situation juridique en Syrie, voir « Bringing (Foreign) Terrorist Fighters to Justice in a Post-ISIS Landscape Part I: Prosecution by Iraqi and Syrian Courts », International Centre for Counter-Terrorism, 22 décembre 2017.

<sup>20</sup> « Northeastern Syria: Complex Criminal Law in a Complicated Battlespace », *Just Security*, 28 octobre 2019.

<sup>21</sup> « Enforcing human rights in counter-terrorism laws in Syria », Syrian Legal Forum.

« tribunaux populaires » sont constitués de trois juges et appliquent des éléments du droit syrien ; les prévenus peuvent se faire assister par un avocat et ont le droit d'interjeter appel ; la torture est interdite et la peine de mort abolie. Il est même précisé que les FDS ne remettent plus les membres présumés de Daech à l'Irak, car des personnes transférées précédemment y ont été exécutées<sup>22</sup>. D'autres sources font toutefois état de « problèmes majeurs sur le plan des garanties d'une procédure régulière, les suspects ne bénéficiant pas du droit d'être assistés par un avocat ni du droit de faire appel de leur condamnation »<sup>23</sup> ; en outre, « on ne sait pas très bien comment la justice est rendue et quelles garanties, à supposer qu'il y en ait, ont été mises en place pour faire en sorte que les combattants présumés bénéficient d'un procès équitable »<sup>24</sup>. Selon un rapport publié en juillet 2019, plus de 7 000 Syriens membres présumés de Daech ont été jugés et condamnés par ces tribunaux, tandis que 6 000 autres sont en attente de procès<sup>25</sup>.

19. On sait que la Turquie a placé en détention un certain nombre de membres présumés de Daech depuis qu'elle a lancé son offensive militaire dans le nord de la Syrie (voir ci-après). Il est en revanche difficile de savoir si les autres forces présentes en Syrie détiennent un nombre important de ces individus et, si cela est le cas, quelles sont leurs intentions à leur égard. Si des forces placées sous l'autorité d'un État membre du Conseil de l'Europe détenaient en Syrie des individus soupçonnés d'appartenir à Daech, ceux-ci pourraient relever de la compétence extraterritoriale de l'État en question. Celui-ci serait alors soumis à l'obligation imposée par l'article 1 de la Convention européenne des droits de l'homme de garantir aux personnes concernées les droits et libertés reconnus par la Convention, notamment le droit à la liberté et à la sûreté (article 5), le droit à un procès équitable (article 6), le droit à un recours effectif contre les violations des droits de l'homme que l'État en question a pu commettre (article 13) et l'interdiction du refoulement – à savoir le renvoi ou le transfert dans un lieu où il existe un risque réel que la personne concernée soit soumise à de graves mauvais traitements ou à la peine de mort (article 3).

20. Étant donné que, pour diverses raisons, on ne peut d'une manière générale s'en remettre aux autorités – *de facto* ou *de jure* – en Syrie et en Irak pour rendre une justice conforme aux normes internationales d'équité, il convient d'envisager les autres solutions possibles. Deux possibilités se présentent : pour les combattants étrangers, le rapatriement, afin qu'ils soient jugés par les tribunaux nationaux du pays dont ils sont ressortissants ; et, plus généralement, une forme ou une autre de tribunal international ou hybride.

### 3.2. Action pénale engagée par les autorités du pays dont l'intéressé est ressortissant

21. Les pays européens se montrent dans l'ensemble peu enclins à rapatrier leurs ressortissants. Le ministre français des Affaires étrangères, par exemple, a déclaré que les français qui ont combattu dans le califat de Daech doivent être jugés là où ils ont commis leurs crimes<sup>26</sup>. L'un des ressortissants français remis précédemment par les FDS à l'Irak a même affirmé que la France avait organisé son transfert et que des agents français y avaient directement participé<sup>27</sup>. En septembre 2019, le ministre néerlandais de la Justice a déclaré qu'il avait décliné une offre d'aide des États-Unis en vue du rapatriement de 10 femmes soupçonnées d'appartenir à Daech ainsi que leurs enfants, car leur retour pourrait « mettre directement en danger la sécurité nationale des Pays-Bas »<sup>28</sup>. Même si un État a de bonnes raisons de ne pas vouloir rapatrier ses ressortissants qui ont combattu pour Daech, il doit néanmoins se préparer à la tenue de procès car de nombreux membres de l'organisation sont déjà rentrés par leurs propres moyens et d'autres pourraient le faire à l'avenir.

22. Certains États ont retiré leur nationalité à leurs ressortissants qui étaient sortis du pays pour rejoindre Daech, les empêchant ainsi de rentrer. On croit savoir par exemple que le Royaume-Uni a déchu de la nationalité britannique au moins 100 individus en raison de leur appartenance à un groupe terroriste à l'étranger – mais le nombre réel est probablement plus élevé<sup>29</sup>. Je renvoie à la Résolution 2263 (2019) de l'Assemblée, intitulée « La déchéance de nationalité comme mesure de lutte contre le terrorisme : une approche compatible avec les droits de l'homme ? », qui souligne que le fait de priver de nationalité les combattants étrangers « peut conduire à une “exportation des risques”, puisque ces personnes peuvent se rendre ou demeurer dans des zones de conflit terroriste situées hors de l'Europe », et « peut exposer les

<sup>22</sup> « “Revenge Is For The Weak”: Kurdish Courts In Northeastern Syria Take On ISIS Cases », *National Public Radio*, 3 juin 2019.

<sup>23</sup> « Difficult Justice Questions », Human Rights Watch, 6 novembre 2017.

<sup>24</sup> « Accused Syrian IS Fighters Starting to Face Justice », *Voice of America*, 6 août 2019.

<sup>25</sup> « Bringing ISIS to Justice: Towards an International Tribunal in North East Syria », Rojava Information Centre, 5 juillet 2019.

<sup>26</sup> « Les procès des djihadistes français soulignent les failles du système judiciaire irakien », *Le Monde*, 4 juin 2019.

<sup>27</sup> « Irak : un djihadiste français condamné à mort accuse la France », *Le Point*, 1<sup>er</sup> août 2019.

<sup>28</sup> « Dutch minister refuses US offer to help repatriate ISIS women and their children in Syria », *Kurdistan 24*, 13 septembre 2019.

<sup>29</sup> « Turkey warns it will send Islamic State members back to UK even if citizenship revoked », *The Telegraph*, 4 novembre 2019.

populations locales à des violations du droit international des droits de l'homme et du droit international humanitaire » ; cette pratique « va à l'encontre du principe de coopération internationale dans la lutte contre le terrorisme » et « compromet également la capacité des États de s'acquitter de leur obligation d'enquêter sur les infractions terroristes et d'en poursuivre les auteurs ». La privation de la nationalité est néanmoins possible en droit international – mais dans des circonstances contraignantes seulement. Je me propose d'examiner cette question plus avant, ainsi que la pratique des États membres du Conseil de l'Europe à l'égard des membres, présumés ou non, de Daech. En tout état de cause, les gouvernements qui rapatrient leurs ressortissants s'exposent indéniablement à des conséquences politiques, car les populations nationales voient avant tout les menaces potentielles que cela implique pour la sécurité, soit de façon immédiate s'agissant des personnes rapatriées qui ne peuvent être placées en détention ou poursuivies, soit à l'avenir, une fois que les peines d'emprisonnement éventuellement prononcées auront été purgées. Je me pencherai de manière plus approfondie sur ce dilemme dans mon rapport, car il est essentiel que les pays européens adoptent une approche équilibrée et coordonnée.

23. Quoi qu'il en soit, un certain nombre de ressortissants de pays européens ont déjà été rapatriés depuis la Syrie ou l'Irak. Il s'agissait toutefois essentiellement d'enfants. Après que la justice eut été saisie, par les grands-parents des intéressées, du cas de deux fillettes bloquées en Syrie, le gouvernement allemand a indiqué en mai 2019 qu'il était prêt à aller chercher et rapatrier les enfants orphelins de ressortissants allemands ayant soutenu Daech<sup>30</sup>. Parmi les personnes rapatriées à ce jour figurent 12 orphelins français, deux néerlandais et cinq belges, ramenés en juin 2019 de la zone contrôlée par les FDS dans le nord de Syrie ; quatre orphelins allemands en août 2019<sup>31</sup> ; deux orphelins autrichiens en octobre 2019<sup>32</sup> ; et un orphelin danois, trois orphelins britanniques et trois enfants allemands (accompagnés de leur mère, elle-même soupçonnée d'appartenir à Daech)<sup>33</sup> en novembre 2019<sup>34</sup>.

24. Ce n'est pas un hasard si la plupart de ces enfants sont orphelins : selon Human Rights Watch, les pays d'Europe occidentale craignent que s'ils rapatrient des enfants dont les parents sont en vie, leurs propres tribunaux les contraignent à rapatrier les mères des mineurs<sup>35</sup>. Les États européens auraient de fait l'obligation de garantir aux enfants rapatriés le droit au respect de leur vie familiale (article 8 de la Convention). Cela ne signifie pas que les autorités nationales seraient obligées d'admettre même les parents qui sont soupçonnés d'appartenance à Daech afin qu'ils soient réunis avec leurs enfants rapatriés. Le droit à la vie familiale n'est pas absolu et peut être refusé au nom d'intérêts plus larges, par exemple la sécurité nationale et la prévention des infractions pénales – deux éléments qui pourraient être retenus dans ce cas. Les États ont également l'obligation de respecter « l'intérêt supérieur de l'enfant ». Mais là encore, cela n'implique pas nécessairement le regroupement familial ; la question serait de savoir s'il est dans l'intérêt supérieur de l'enfant d'être placé auprès d'un parent qui a peut-être commis des actes de génocide ou des crimes contre l'humanité, ou exposé en toute connaissance de cause ses enfants à une situation dangereuse et dégradante. Ces questions, de même que les pratiques nationales des États membres, devront être étudiées en détail, que ce soit dans mon rapport ou dans un rapport distinct qui, je crois comprendre, pourrait être établi par la commission des questions sociales, de la santé et du développement durable.

25. La Turquie a placé en détention un certain nombre de personnes soupçonnées d'appartenir à Daech, aussi bien avant son incursion militaire dans le nord de la Syrie que depuis celle-ci. Elle détiendrait au total aujourd'hui quelque 1 300 combattants étrangers<sup>36</sup>. Au début du mois de novembre 2019, elle a commencé à lancer des appels en vue du rapatriement des ressortissants de pays européens présents en Syrie, en critiquant les pays qui refusent de faire revenir leurs ressortissants ou les ont déchu de leur nationalité et en déclarant que la Turquie n'était « pas un hôtel pour les membres de l'EI de tous les pays »<sup>37</sup>. Peu après, la Turquie a ainsi demandé à l'Allemagne de reprendre 20 membres allemands de Daech – quatre membres capturés en Syrie et 16 individus déjà détenus en Turquie<sup>38</sup>. Neuf personnes au total ont rapidement été renvoyées en Allemagne. Parmi elles se trouvait une femme arrêtée à son arrivée pour appartenance

<sup>30</sup> « Berlin ready to fetch "IS" German children after court case », *Deutsche Welle*, 31 mai 2019.

<sup>31</sup> « Le casse-tête du rapatriement des enfants de djihadistes en Europe », *France 24*, 20 août 2019.

<sup>32</sup> « Syrian Kurds repatriate Islamic State orphans to Austria », *The New Arab*, 3 octobre 2019.

<sup>33</sup> « Germany takes back "Islamic State" mother and her three children from Syria », *Deutsche Welle*, 23 novembre 2019.

<sup>34</sup> Information recueillie sur le compte Twitter d'Abdulkarim Omar (@abdulkarimomar1), coprésident de la Commission des affaires étrangères du nord de la Syrie.

<sup>35</sup> « Les transferts de membres présumés de l'EI vers l'Irak, une situation à hauts risques », 1<sup>er</sup> novembre 2019.

<sup>36</sup> « Turkey to begin repatriating "Islamic State" militants within days », *Deutsche Welle*, 8 novembre 2019.

<sup>37</sup> Le président américain, Donald Trump, a déclaré : « Nous avons des milliers de combattants de l'EI et nous voulons que l'Europe les récupère ; nous verrons bien si les pays européens s'en chargent. S'ils ne s'en chargent pas, nous devons sans doute les relâcher en Europe » (« Trump warns U.S. allies to take back captured ISIS fighters », *NBC News*, 3 août 2019). Le sens exact de cette déclaration demeure peu clair, mais elle n'a semble-t-il pas eu de répercussions concrètes jusqu'à présent.

<sup>38</sup> « Turkey demands Germany take back 20 captured "Islamic State" members », *Deutsche Welle*, 4 novembre 2019.

supposée à une organisation terroriste dans un pays étranger ; et un homme qui a lui aussi été arrêté, mais apparemment pas pour des infractions en lien avec le terrorisme, et qui était accompagné de sa famille – dont les membres n'ont pas été placés en détention. La chancelière allemande Angela Merkel a déclaré que les islamistes présumés renvoyés par la Turquie verraient leur situation examinée dans des centres fédéraux de lutte contre le terrorisme<sup>39</sup>. Je m'efforcerai d'obtenir des informations plus complètes sur le renvoi ou l'expulsion de membres de Daech dans les États membres du Conseil de l'Europe et sur la façon dont ils sont traités par les autorités nationales à leur arrivée.

26. On ne dispose également que d'informations limitées, ou en tout cas éparées, sur les poursuites engagées à l'encontre des membres présumés de Daech renvoyés de Syrie ou d'Irak. À titre d'exemple, citons les cas d'une Allemande soupçonnée de s'être rendue en Irak pour rejoindre Daech, qui a été inculpée à Munich de plusieurs infractions, notamment de crimes de guerre<sup>40</sup> ; d'une autre, condamnée à cinq années d'emprisonnement pour appartenance à Daech<sup>41</sup> ; et d'un Italien, renvoyé dans son pays et inculpé de participation à une organisation terroriste<sup>42</sup>. Plusieurs dizaines d'autres ressortissants allemands ont été traduits devant les juridictions nationales après être rentrés de leur plein gré<sup>43</sup>. Il y aurait 95 membres présumés de Daech de nationalité allemande détenus en Turquie, Syrie et Irak ; la police allemande a ouvert une enquête sur 33 de ces cas et émis 26 mandats d'arrêt – des poursuites seraient vraisemblablement engagées si les individus concernés étaient rapatriés. Selon les informations disponibles, les personnes qui rentrent en France sont généralement mises en examen pour association de malfaiteurs en relation avec une entreprise terroriste (« AMT »), qui est considérée comme un crime depuis 2016 et est passible de 10 ans d'emprisonnement ; ces affaires sont renvoyées devant la cour d'assise spéciale<sup>44</sup>. Je chercherai à obtenir des informations plus complètes sur les poursuites engagées contre les membres présumés de Daech dans le pays dont ils ont la nationalité.

### 3.3. Action pénale engagée par un tribunal hybride ou international

27. Mon précédent rapport, intitulé « Poursuivre et punir les crimes contre l'humanité voire l'éventuel génocide commis par Daech »<sup>45</sup>, examinait différentes possibilités d'engagement de poursuites autrement que devant des tribunaux strictement nationaux dans la région ou dans les pays dont les combattants étrangers ont la nationalité.

28. La solution la plus évidente est de poursuites devant la Cour pénale internationale (CPI). Il existe trois voies juridiques pour y parvenir : premièrement, la Syrie et/ou l'Irak acceptent la compétence de la CPI, ce que, en 2017, je ne considérais pas comme étant réaliste, et qui ne l'est semble-t-il toujours pas aujourd'hui ; deuxièmement, le Conseil de sécurité défère la situation à la procureure de la CPI, ce que j'estimais improbable en 2017 et qui m'apparaît plus improbable encore aujourd'hui, compte tenu de la présence militaire fortement accrue de la Russie, qui dispose d'un droit de veto au Conseil de sécurité ; et, troisièmement, la procureure de la CPI décide d'ouvrir une enquête sur des crimes commis par un ressortissant qui relève de la compétence de la CPI, ce qu'elle n'avait pas souhaité faire – et sa position n'a pas changé, à ma connaissance.

29. Compte tenu de la paralysie de la CPI, une solution possible serait la création d'un tribunal international ad hoc ou d'une forme quelconque de tribunal « hybride » (national/international). J'indiquais en 2017 ce qui suit : « Le Conseil de sécurité des Nations Unies a adopté des résolutions établissant des tribunaux pénaux internationaux ad hoc à deux reprises par le passé, pour l'ex-Yougoslavie en 1993 et pour le Rwanda en 1994. Diverses juridictions spéciales ont également été constituées sur la base d'accords passés entre les autorités nationales de l'État dans lequel les crimes avaient été commis et les Nations Unies, comme le Tribunal spécial pour la Sierra Leone, créé en 2002, et le Tribunal spécial pour le Liban, constitué en 2007. L'autre modèle envisageable pourrait être celui des mécanismes juridictionnels « hybrides » mis en place au sein des appareils judiciaires nationaux – comme les Formations spéciales pour les crimes graves commis au Timor oriental, créées en 2000, les Chambres extraordinaires au sein des tribunaux cambodgiens, établies en 2001, ou la Chambre spéciale pour les crimes de guerre du Tribunal d'État de Bosnie-Herzégovine, constituée en 2004 – dans lesquels siègent des juges internationaux et des juges nationaux. » On pourrait aussi faire

<sup>39</sup> « Germany detains "Islamic State" returnee deported from Turkey », *Deutsche Welle*, 15 novembre 2019.

<sup>40</sup> « German IS member on trial for war crimes in Munich », *Deutsche Welle*, 9 avril 2019.

<sup>41</sup> « German woman sentenced to 5 years for joining Islamic State », *Associated Press*, 5 juillet 2019.

<sup>42</sup> « Beyond good and evil: Why Europe should bring ISIS foreign fighters home », European Council on Foreign Relations, 25 octobre 2019.

<sup>43</sup> « Germany: Don't panic over "Islamic State" returnees' arrival », *Deutsche Welle*, 14 novembre 2019.

<sup>44</sup> « French foreign fighters: The engagement of administrative and criminal justice in France », Sharon Weill, *International Review of the Red Cross* (2018, 100 (1-2-3), pp. 211-236).

<sup>45</sup> Doc. 14402 de l'APCE, 22 septembre 2017.

référence dans ce contexte aux Chambres spécialisées pour le Kosovo (qui appartiennent au système judiciaire du Kosovo mais ont leur siège à La Haye), instaurées en 2015.

30. Mon rapport examinera dans quelle mesure ces solutions pourraient aujourd'hui être viables et laquelle, ou lesquelles, pourraient éventuellement être mises en œuvre, s'il existait la volonté politique nécessaire au niveau international. Je vais en particulier chercher à me rapprocher de la CPI afin de mieux comprendre quelle est sa position actuelle sur cette question.

#### 3.4. Ne bis in idem (le droit de ne pas être jugé ou puni deux fois pour la même infraction)

31. Dans sa Résolution 2190, l'Assemblée a rappelé que « les enquêtes et les poursuites relatives aux crimes visés par le Statut de Rome [de la CPI] incombent en premier lieu aux autorités nationales, en particulier à celles des États dans lesquels ces crimes ont été commis ». Elle a aussi appelé les États membres et observateurs du Conseil de l'Europe et les États dont le parlement bénéficie du statut d'observateur ou de partenaire pour la démocratie auprès de l'Assemblée parlementaire, le cas échéant, « à prendre des mesures rapides et efficaces conformément aux obligations qu'ils ont contractées au titre de la Convention de 1948 contre le génocide afin de prévenir et de punir les actes de génocide, et à répondre de leur responsabilité générale d'agir contre les crimes réprimés par le droit international », tout « en évitant de privilégier de manière systématique et exclusive, à l'égard des membres de Daech, l'application de leur seule législation antiterroriste au détriment de leur compétence universelle en matière de crimes visés par le Statut de Rome de la CPI ».

32. Comme nous l'avons indiqué plus haut, le traitement des personnes soupçonnées d'appartenance à Daech varie considérablement d'un système juridique national à un autre. Très peu de gens, aussi bien en Syrie et en Irak que dans les pays européens, ont fait l'objet de poursuites pénales pour des crimes de droit international commis par Daech. Les raisons peuvent en être différentes d'un pays à l'autre, mais il reste que la plupart des suspects sont simplement inculpés pour leur appartenance à Daech. La question se pose de savoir si des personnes pourraient être de nouveau jugées à l'avenir pour des infractions plus graves, à la suite d'un changement d'orientation politique ou si des éléments de preuve étaient découverts. Je chercherai à déterminer si des obstacles juridiques peuvent empêcher cela, en particulier si la règle *ne bis in idem* (le droit de ne pas être jugé ou condamné deux fois pour la même infraction) s'applique et, si c'est le cas, dans quelle mesure.

#### 3.5. Les questions de preuve

33. La Résolution 2190 de l'Assemblée a reconnu que les questions de preuve étaient essentielles dans la perspective de l'engagement de poursuites contre les membres présumés de Daech, notamment pour les procédures devant un tribunal international situé hors de la région ou pour le renvoi des combattants étrangers devant la justice de leur pays d'origine. Les problèmes posés notamment par la conservation des éléments de preuve matérielle, par exemple les documents et les sites d'inhumation, la prise de déposition de témoins et la présence de témoins hors de la région doivent être traités de toute urgence. Sans preuves spécifiques suffisantes, les chances que la justice soit rendue pour les crimes d'une extrême gravité qui ont été commis seront considérablement réduites.

34. Deux mécanismes internationaux ont été mis en place pour enquêter sur les violations du droit international des droits de l'homme et du droit international humanitaire en Syrie : la « Commission d'enquête internationale indépendante sur la République arabe syrienne », créée en août 2011 par le Conseil des droits de l'homme des Nations Unies ; et le « Mécanisme international, impartial et indépendant chargé de faciliter les enquêtes sur les violations les plus graves du droit international commises en République arabe syrienne depuis mars 2011 et d'aider à juger les personnes qui en sont responsables », créé en décembre 2016 par l'Assemblée générale des Nations Unies. Le mandat de la Commission, tel que le décrit la Résolution 21/26 du Conseil des droits de l'homme<sup>46</sup>, consiste à « mener rapidement une enquête internationale transparente et indépendante sur les abus et les violations du droit international afin de demander des comptes aux responsables, notamment de violations et d'abus pouvant constituer des crimes contre l'humanité et des crimes de guerre ». Le Mécanisme a pour mission de « recueillir, de regrouper, de préserver et d'analyser les éléments de preuve attestant de violations du droit international humanitaire, de violations du droit des droits de l'homme et d'atteintes à ce droit, et de constituer des dossiers en vue de faciliter et de diligenter des procédures pénales équitables, indépendantes et conformes aux normes du droit international devant des cours ou tribunaux nationaux, régionaux ou internationaux, qui ont ou auront compétence pour connaître de ces crimes conformément au droit international ». Il n'existe pas d'organes similaires pour la situation en Irak.

---

<sup>46</sup> Il s'agit de la description générale la plus récente du mandat ; des missions supplémentaires, similaires ou spécifiques, ont été définies dans d'autres résolutions du Conseil des droits de l'homme.



35. J'examinerai les progrès réalisés par ces deux organes des Nations Unies, ainsi que les collectes de preuves éventuellement réalisées par des acteurs étatiques ou non étatiques.

#### 4. Conclusions provisoires et prochaines étapes

36. Aujourd'hui plus que jamais, il est nécessaire que la justice soit rendue pour les crimes perpétrés par Daech. À la suite de la chute du « califat », des dizaines de milliers de combattants présumés de Daech, dont des combattants étrangers, sont actuellement détenus en Syrie et en Irak, et un nombre plus grand encore de membres de la famille de ces personnes vivent dans des camps. Au regard de la loi, les membres présumés de Daech ne peuvent pas être maintenus indéfiniment en détention. Ils devront tôt ou tard être jugés, ou bien remis en liberté. S'ils doivent être jugés, cela doit se faire conformément aux normes internationales en matière de procès équitable. S'ils doivent être remis en liberté, il faut faire en sorte qu'ils ne puissent pas constituer à nouveau un danger en Syrie ou en Irak ou, en ce qui concerne les combattants étrangers, dans le pays dont ils sont ressortissants. Ce qui n'était en 2017, dans une large mesure, qu'un hypothétique problème existe bel et bien aujourd'hui et revêt donc un véritable caractère d'urgence.

37. Dans la [Résolution 2190 \(2017\)](#), l'Assemblée appelait les États membres et observateurs du Conseil de l'Europe et les États dont le parlement jouit du statut d'observateur ou de partenaire pour la démocratie auprès de l'Assemblée parlementaire, « à prendre des mesures rapides et efficaces conformément aux obligations qu'ils ont contractées au titre de la Convention de 1948 contre le génocide afin de prévenir et de punir les actes de génocide, et à répondre de leur responsabilité générale d'agir contre les crimes réprimés par le droit international ». Très peu de progrès ont malheureusement été enregistrés à cet égard.

38. Certes, il n'est pas facile pour les pays d'engager des poursuites contre des personnes qui se trouvent hors de leur ressort. Il existe toutefois de bonnes raisons pour lesquelles les États européens pourraient rapatrier leurs ressortissants : faire en sorte que les poursuites soient menées conformément aux normes internationales ; faire en sorte que leurs ressortissants ne soient pas exposés à un risque réel de subir des actes de torture ou la peine de mort ; alléger la charge qui pèse sur les autorités turques et syriennes, et sur les FDS ; et tirer parti des éventuels renseignements que ces individus pourraient fournir sur Daech, sur les activités terroristes que l'organisation a menées au plan international et sur son réseau dans le monde. Dans le même temps, les gouvernements européens doivent prendre en considération les préoccupations légitimes de leurs concitoyens en matière de sécurité et veiller à ce que le rapatriement des membres présumés de Daech ne mette pas en danger la société dans son ensemble.

39. L'un des principaux objectifs de mon rapport sera donc d'étudier cette situation complexe sur le plan moral, juridique et politique, de recenser les difficiles dilemmes qu'elle pose et de proposer un cadre dans lequel les États peuvent agir, en se fondant sur le respect des principes et de façon réaliste et coordonnée. La commission a d'ores et déjà donné son accord pour que des experts soient entendus et qu'un questionnaire soit envoyé aux parlements nationaux. Un projet de questionnaire figure en annexe de la présente note introductive.

## Annexe

### **Questionnaire à envoyer aux parlements nationaux (via le Centre européen de recherche et de documentation parlementaires, CERDP)**

#### Contexte

Le présent questionnaire fait partie de la préparation d'un rapport de M. Pieter Omtzigt (Pays-Bas, PPE/DC) sur "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" pour la commission des affaires juridiques et des droits de l'homme de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe.

Le questionnaire a été approuvé par la commission lors de sa réunion du ... janvier 2020, lorsque M. Omtzigt a présenté sa note introductive. Pour information, vous trouverez une copie de la note introductive en annexe.

Ce rapport fait suite à un précédent rapport de M. Omtzigt sur "poursuivre et punir les crimes contre l'humanité voire l'éventuel génocide commis par Daech", qui a conduit à la Résolution 2190 (2017) de l'Assemblée.

M. Omtzigt a l'intention de présenter son rapport à la commission pour adoption en septembre 2020.

#### Questions

1. Vos autorités ont-elles une politique de privation de la citoyenneté des terroristes, en particulier des membres et des suspects de Daech (alias ISIS ou ISIL) ?
  - Si possible, veuillez indiquer comment cette politique a été appliquée dans la pratique, à combien de personnes et avec quels résultats.
2. Vos autorités ont-elles une politique de rapatriement des ressortissants dont on sait ou dont on soupçonne qu'ils sont membres de Daech ?
3. Combien de membres de Daech ou de suspects sont rentrés dans votre pays ?
  - Si possible, veuillez indiquer comment ces retours ont eu lieu. Par exemple, ont-ils été entrepris de manière indépendante par les personnes concernées, ont-ils impliqué un rapatriement assisté ou résultaient-ils d'une expulsion involontaire ?
4. Comment sont traités les membres de Daech ou les suspects à leur arrivée et après leur retour ?
  - Des mesures spéciales sont-elles en place pour éviter les menaces à la sécurité nationale ?
  - Les membres du Daech qui rentrent chez eux sont-ils soumis à un processus de déradicalisation ?
  - Y a-t-il une différence de traitement en fonction de l'âge de la personne concernée ?
5. Des membres ou des suspects de Daech de retour au pays ont-ils été poursuivis pour des infractions pénales ?
  - Si oui, pour quels délits ?
  - Quel a été le résultat des poursuites ?