



Doc. 13959

26 janvier 2016

Les combattants étrangers en Syrie et en Irak

Avis de commission¹

Commission des questions juridiques et des droits de l'homme

Rapporteur: M. Pieter OMTZIGT, Pays-Bas, Groupe du Parti populaire européen

A. Conclusions de la commission

1. La commission des questions juridiques et des droits de l'homme félicite le rapporteur de la commission des questions politiques et de la démocratie, M. Dirk Van der Maelen, de son rapport complet et souscrit dans l'ensemble aux projets de résolution et de recommandation proposés. La commission souligne qu'elle a traité d'une question similaire dans son [Avis 289 \(2015\)](#) sur le Projet de Protocole additionnel à la Convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme (STCE n° 217); malheureusement, les amendements proposés à cette occasion n'ont pas été pris en compte par le Comité des Ministres lors de l'adoption de ce protocole additionnel².

2. La commission propose quelques amendements qui visent à renforcer encore les projets de résolution et de recommandation sous l'angle du droit et des droits de l'homme. Certains de ces amendements ont également pour but de mettre davantage l'accent sur la nécessité de combattre «l'Etat islamique» («EI»), qui pourrait être responsable d'actes de génocide et d'autres crimes contre l'humanité, et sur la prévention du phénomène des combattants étrangers.

B. Amendements proposés

Amendement A (au projet de résolution)

A la fin du paragraphe 2, ajouter les mots «et qui peuvent avoir commis des actes de génocide et d'autres crimes graves réprimés par le droit international. Il importe que les Etats agissent en vertu de la présomption que «EI» commet un génocide et aient conscience du fait que cette situation impose d'agir au titre de la Convention des Nations Unies pour la prévention et la répression du crime de génocide de 1948».

Amendement B (au projet de résolution)

Au paragraphe 3, après les mots «qui rejettent et attaquent ouvertement les valeurs fondamentales», insérer le mot «européennes».

Amendement C (au projet de résolution)

A la fin du paragraphe 3, ajouter la phrase suivante: «L'Assemblée rappelle que le droit international impose aux Etats l'obligation positive de prévenir tout génocide et, par conséquent, de faire tout leur possible pour empêcher leurs propres ressortissants de prendre part à de tels actes.»

1. Renvoi en commission: [Doc. 13559](#), Renvoi 4069 du 3 octobre 2014. Commission chargée du rapport: commission des questions politiques et de la démocratie, voir [Doc. 13937](#). Avis approuvé par la commission le 25 janvier 2016.

2. [Doc. 12712](#).



Amendement D (au projet de résolution)

A la fin du paragraphe 4, la phrase suivante: «Il importe de n'octroyer en aucun cas le statut de réfugié aux combattants qui peuvent avoir perpétré un génocide et/ou d'autres crimes graves interdits par le droit international et cherchent à obtenir une protection internationale à leur retour en Europe.»

Amendement E (au projet de résolution)

Au paragraphe 9, troisième phrase, remplacer les mots «politiques de prévention, de dissuasion et de réinsertion qui peuvent donner des résultats à long terme» par les mots «politiques de prévention et de dissuasion qui peuvent donner des résultats à long terme».

Amendement F (au projet de résolution)

Après le paragraphe 18, insérer le nouveau paragraphe suivant: «L'Assemblée observe qu'un certain nombre de pays prennent des mesures pour déchoir de leur nationalité les combattants étrangers. Cette démarche est admissible, pour autant que le droit international et les procédures judiciaires adéquates soient respectés.»

Amendement G (au projet de résolution)

Dans le paragraphe 19, première phrase, après les mots «départ d'Européens vers les zones de conflit, ainsi qu'en matière» supprimer les mots «de réadaptation et».

Amendement H (au projet de résolution)

Dans le paragraphe 20.1, après les mots «la protection des populations», remplacer les mots «, la prévention de la radicalisation, la déradicalisation et la réinsertion des combattants de retour dans leur communauté d'origine» par «et des droits de l'homme, la prévention de la radicalisation et la déradicalisation».

Amendement I (au projet de résolution)

Après le paragraphe 20.1, insérer le nouveau paragraphe suivant: «à respecter leurs obligations positives nées de la Convention des Nations Unies pour la prévention et la répression du crime de génocide de 1948, en prenant toutes les mesures qui s'imposent pour prévenir un génocide;»

Amendement J (au projet de résolution)

Dans le paragraphe 20.6, après les mots «pour diffuser», ajouter les mots «les crimes de haine commis par «EI» et».

Amendement K (au projet de résolution)

Après le paragraphe 20.8, insérer le nouveau paragraphe suivant: «à condamner et sanctionner fermement, si besoin est, les chefs religieux qui prêchent la haine et la violence ou portent atteinte aux valeurs fondamentales européennes;»

Amendement L (au projet de résolution)

Dans le paragraphe 20.10, après les mots «à adopter une approche différenciée par sexe en matière de prévention», supprimer les mots «et de réinsertion».

Amendement M (au projet de résolution)

Après le paragraphe 20.11, insérer le paragraphe suivant: «à ne pas octroyer le statut de réfugié aux personnes qui pourraient avoir perpétré un génocide ou d'autres crimes graves interdits par le droit international et à partager les informations dont ils disposent sur ces personnes avec les autres Etats membres;»

Amendement N (au projet de résolution)

Dans le paragraphe 20.12, remplacer les mots «de sensibilisation, de réadaptation et de réinsertion» par «de sensibilisation et de réadaptation».

Amendement O (au projet de recommandation)

Supprimer le paragraphe 5.

C. Exposé des motifs, par M. Omtzigt, rapporteur pour avis

1. Je ne peux que féliciter M. van der Maelen de son rapport, qui souligne à juste titre la grave menace que représente pour la sécurité nationale et internationale le phénomène des «combattants étrangers» qui rejoignent les rangs d'«Etat islamique» («EI») et d'autres groupes extrémistes violents en Syrie et en Irak. Le rapport analyse en profondeur les causes du problème et propose un certain nombre de moyens de lutter contre lui à l'échelon international.

2. J'aimerais cependant proposer quelques amendements au projet de résolution et au projet de recommandation, en vue d'en compléter principalement certains aspects juridiques, à commencer par la nécessité de prévenir un génocide. «EI» est une organisation dangereuse, très probablement responsable d'actes de génocide, de crimes contre l'humanité et d'autres crimes graves interdits par le droit international. Les Etats ont l'obligation positive de prévenir ces crimes de haine, en empêchant leurs ressortissants de se rendre à l'étranger pour y commettre de tels actes. C'est la raison pour laquelle il importe de mettre davantage l'accent en premier lieu sur la question de la prévention de ces déplacements. J'aimerais également souligner que des initiatives plus énergiques s'imposent pour lutter contre ce phénomène, notamment la prise de mesures de déradicalisation et de mesures qui visent à empêcher les dirigeants religieux de prêcher la haine et la violence.

1. Amendement A (au projet de résolution)

Cet amendement vise à mettre l'accent sur les crimes abominables commis par «EI» dans les territoires occupés par cette organisation, en particulier en Syrie et en Irak. Selon certaines sources, les assassinats en masse de chaldéens, assyriens, chrétiens grecs melkites et chrétiens coptes, yézidis, chiïtes, Kurdes sunnites et autres groupes religieux ou ethniques commis par cette organisation relèvent bien de la définition du génocide³. Selon un rapport du Haut-Commissariat aux droits de l'homme des Nations Unies consacré à la situation des droits de l'homme en Irak⁴, il est possible que les membres de «EI» aient perpétré un génocide de la communauté yézidie, ainsi que d'autres crimes contre l'humanité à l'encontre de populations civiles et crimes de guerre.

2. Amendement B (au projet de résolution)

Cet amendement vise à préciser que «EI» et d'autres groupes extrémistes violents rejettent et attaquent les valeurs fondamentales *européennes*.

3. Amendement C (au projet de résolution)

En signant la Convention des Nations Unies pour la prévention et la répression du crime de génocide de 1948⁵, les Etats confirment que «le génocide, qu'il soit commis en temps de paix ou en temps de guerre, est un crime du droit des gens, qu'elles s'engagent à prévenir et à punir» (article I). L'engagement de *prévenir* le génocide a été analysé de manière plus approfondie par la Cour internationale de justice dans son arrêt *Bosnie-Herzégovine c. Serbie et Monténégro*⁶, qui précise que cette obligation «est une obligation de

3. Genocide Watch, Dr. Gregory H. Stanton, [ISIS is Committing Genocide](#), 14 octobre 2015.

4. Report of the Office of the UN High Commissioner for Human Rights on the human rights situation in Iraq in the light of abuses committed by the so-called Islamic State in Iraq and the Levant and associated groups, 13 mars 2015, A/HRC/28/18, paragraphes 16-20 et 78.

5. Adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies le 9 décembre 1948, Série des traités des Nations Unies n° 1021.

6. Arrêt du 26 février 2007, paragraphe 430. Voir également le paragraphe 461 et l'article d'E. Mayroz, «The legal Duty to "prevent": after the onset of "genocide"», *Journal of Genocide Research* 2012, 14:1, 79-98.

comportement et non de résultat». L'obligation qui s'impose à eux est «plutôt celle de mettre en œuvre tous les moyens qui sont raisonnablement à leur disposition en vue d'empêcher, dans la mesure du possible, le génocide»; elle varie en fonction de la capacité des Etats «à influencer effectivement l'action des personnes susceptibles de commettre, ou qui sont en train de commettre, un génocide», capacité qui dépend de la distance géographique entre l'Etat et le lieu des événements, de l'intensité des liens politiques entre l'Etat et les principaux acteurs des événements, ainsi que des restrictions juridiques imposées à la capacité d'action de l'Etat selon la position juridique qui est la sienne à l'égard des situations et des personnes concernées.

Cet amendement propose donc d'ajouter un nouveau paragraphe au projet de résolution, afin de rappeler aux Etats leur obligation de prévenir le génocide et de prendre toutes les mesures qui s'imposent pour empêcher leurs ressortissants de prendre part à ces atrocités, sous la houlette de «EI» ou d'autres groupes extrémistes. A cet égard, le fait d'empêcher, sur le fondement de motifs et d'éléments de preuve raisonnables, d'éventuels combattants de se rendre dans les zones occupées par «EI» représenterait une mesure indispensable au titre de l'article I de la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide.

4. Amendement D (au projet de résolution)

Selon l'article 1.F de la Convention des Nations Unies relative au statut des réfugiés de 1951, les dispositions de la convention ne seront pas applicables aux personnes dont on aura de sérieuses raisons de penser, notamment, «qu'elles ont commis un crime contre la paix, un crime de guerre ou un crime contre l'humanité, au sens des instruments internationaux élaborés pour prévoir des dispositions relatives à ces crimes» (point «a»). Comme il existe des preuves indirectes de la commission de tels crimes par des membres de «EI», il importe que les Etats membres du Conseil de l'Europe fassent tout leur possible pour éviter d'octroyer le statut de réfugiés à ces combattants qui rentrent en Europe et cherchent à obtenir une protection internationale. Cet amendement vise par conséquent à ajouter cet aspect du problème au projet de résolution.

5. Amendement E (au projet de résolution)

Cet amendement vise à supprimer le mot «réinsertion», car il importe plutôt de privilégier la prévention du phénomène des «combattants étrangers» et de prendre des mesures plus rigoureuses contre celui-ci. Comme «EI» est responsable d'actes de génocide et d'autres crimes de haine, les Etats membres du Conseil de l'Europe ne devraient pas promouvoir la réinsertion d'individus qui ont commis de tels crimes, mais bel et bien engager des poursuites contre leurs auteurs.

6. Amendement F (au projet de résolution)

Comme la déchéance de la nationalité des combattants étrangers (surtout lorsqu'ils ont plusieurs nationalités) fait aujourd'hui débat, je considère que cette possibilité devrait également être envisagée comme un moyen de prévenir ce phénomène. Toutefois, cette mesure peut uniquement être prise si elle est conforme au droit international, notamment à la Convention des Nations Unies relative au statut des apatrides, de 1954, et à la Convention relative à la réduction des cas d'apatridie, de 1961, et si les procédures judiciaires adéquates sont respectées.

7. Amendement G (au projet de résolution)

Voir la note explicative de l'amendement E.

8. Amendement H (au projet de résolution)

Cet amendement vise à ajouter la nécessité de protéger les droits de l'homme à l'occasion de la recherche d'un juste équilibre entre les diverses solutions possibles au phénomène des «combattants étrangers». Comme l'a déjà souligné l'Assemblée dans son [Avis 289 \(2015\)](#), l'incrimination du simple fait de se rendre dans des zones occupées par «EI» peut poser problème au regard du respect de certains droits et libertés fondamentaux, notamment la liberté de circulation. En outre, cet amendement vise à supprimer les mots «la réinsertion des combattants de retour dans leur communauté d'origine» (voir la note explicative de l'amendement E).

9. Amendement I (au projet de résolution)

Cet amendement vise à ajouter un nouveau paragraphe qui soulignera l'obligation faite aux Etats de prendre toutes les mesures qui s'imposent pour prévenir un génocide (voir les explications données à propos de l'amendement C).

10. Amendement J (au projet de résolution)

Cet amendement vise à souligner la nécessité d'informer l'opinion publique des atrocités commises par «EI» et, ce faisant, de dissuader les éventuels combattants de se rendre dans les zones qu'il occupe.

11. Amendement K (au projet de résolution)

Cet amendement vise à faire preuve de plus de fermeté dans la formulation face au problème de la radicalisation, qui découle de l'action menée par des prédicateurs extrémistes dans un certain nombre de mosquées, partout en Europe. Ils prêchent la haine et la violence (par exemple en appelant au meurtre des infidèles) ou d'autres attitudes qui vont à l'encontre des valeurs européennes (comme l'esclavage). Leur action est souvent étroitement liée au recrutement de futurs combattants de «EI». Il importe que les Etats membres prennent des mesures plus vigoureuses pour condamner et sanctionner, si besoin est, le comportement des chefs religieux et des ministres du culte qui promeuvent, excusent, voire «sanctifient» les actes criminels. Comme l'a fait observer la Cour européenne des droits de l'homme, les propos qui s'apparentent à un discours de haine, à une glorification de la violence ou à une incitation à la violence ne sauraient être considérés comme compatibles avec la notion de tolérance et sont contraires aux valeurs fondamentales de justice et de paix énoncées dans le préambule de la Convention⁷.

12. Amendement L (au projet de résolution)

Voir la note explicative de l'amendement E.

13. Amendement M (au projet de résolution)

Cet amendement vise à mettre l'accent sur la nécessité pour les Etats de ne pas accorder la protection réservée aux réfugiés aux anciens combattants qui ont pris part à un génocide ou à d'autres crimes contre l'humanité, conformément à l'article 1.F de la Convention des Nations Unies relative au statut des réfugiés de 1951 (voir les explications données à propos de l'amendement D), et de partager les informations dont ils disposent sur ces personnes avec les autres Etats membres du Conseil de l'Europe.

14. Amendement N (au projet de résolution)

Voir la note explicative de l'amendement E.

15. Amendement O (au projet de recommandation)

Cet amendement vise à supprimer le paragraphe 5 du projet de recommandation, qui invite le Comité des Ministres à examiner la possibilité d'élaborer une définition du «terrorisme». Cette proposition semble en effet irréaliste, car diverses organisations internationales ne sont toujours pas parvenues à établir cette définition. L'article 1^{er}, paragraphe 1, de la Convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme⁸, ne définit pas ce terme; elle indique uniquement qu'on entend par «infraction terroriste» l'une des infractions définies dans l'un des traités énumérés en annexe (comme la Convention pour la répression de la capture illicite d'aéronefs, signée à La Haye le 16 décembre 1970 ou la Convention internationale contre la prise d'otages, adoptée à New York le 17 décembre 1973). La Résolution 2178 (2014) du Conseil de sécurité des Nations Unies sur les «Menaces contre la paix et la sécurité internationales résultant d'actes de terrorisme», mentionnée dans le rapport de M. van der Maelen, ne comporte pas davantage de définition du «terrorisme» ou d'un «acte terroriste». Le fait de partir en quête d'une définition et d'un accord sur celle-ci équivaldrait à ouvrir la boîte de Pandore, ce qui risque de détourner l'attention de la communauté internationale de la tâche urgente qui lui incombe: élaborer des mesures concrètes pour prévenir la propagation de crimes qui

7. Voir, par exemple, *Gündüz c. Turquie*, décision sur la recevabilité du 13 novembre 2003, Requête n° 59745/00.

8. STCE n° 196, ouverte à la signature le 16 mai 2005.

constituent une atteinte à la vie et l'intégrité physique de citoyens innocents, commis pour des motifs prétendument religieux ou idéologiques, et punir les auteurs de ces crimes lorsqu'il n'a pas été possible de les empêcher de les commettre.