

Résolution 2475 (2023)¹

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

1. L'Assemblée parlementaire rappelle sa [Résolution 2091 \(2016\)](#) «Les combattants étrangers en Syrie et en Irak» et sa [Résolution 2190 \(2017\)](#) «Poursuivre et punir les crimes contre l'humanité, voire l'éventuel génocide commis par Daech». Elle réitère sa position selon laquelle «des individus agissant au nom de [...] Daech [...] ont commis des actes de génocide et d'autres crimes graves réprimés par le droit international» et «[qu'il] existe des preuves concluantes indiquant que Daech a commis contre des membres des minorités yézidie, chrétienne et musulmane non sunnite des actes de génocide». Nombre de ces actes, tels que la réduction en esclavage, l'esclavage sexuel, le viol, l'emprisonnement, la torture et le meurtre, constituent également des crimes de guerre et des crimes contre l'humanité.

2. L'Assemblée note que la Commission d'enquête des Nations Unies sur la Syrie en 2016 et l'Équipe d'enquête des Nations Unies chargée d'amener Daech/l'État islamique en Irak et au Levant à répondre de ses crimes (Investigative Team to Promote Accountability for Crimes Committed by Da'esh/ISIL-UNITAD) en 2021 ont toutes deux conclu que Daech avait commis un génocide contre les Yézidis. L'UNITAD a également recueilli des preuves de crimes commis contre d'autres groupes, comme les chiïtes, les chrétiens et d'autres communautés.

3. De nombreux parlements nationaux ont également condamné officiellement les actes de Daech en les qualifiant de génocide ou de crimes contre l'humanité. Plusieurs juridictions pénales d'États membres du Conseil de l'Europe ont condamné des membres de Daech pour des infractions liées au terrorisme, des crimes de guerre et des crimes contre l'humanité commis en Syrie et en Irak. En 2021, un tribunal allemand a condamné un membre irakien de Daech pour génocide, crime contre l'humanité et crime de guerre pour avoir menotté une fillette yézidie de cinq ans à une fenêtre sous une chaleur torride et l'avoir laissée agoniser sous les yeux de sa mère, dans l'intention d'éliminer la minorité religieuse yézidie. Pour la première fois au monde, un tribunal a qualifié de génocide un crime commis contre une victime yézidie.

4. L'Assemblée rappelle également que la Convention des Nations Unies pour la prévention et la répression du crime de génocide («Convention sur le génocide») de 1948 fait obligation générale aux États de prévenir et de punir les actes de génocide, y compris la complicité de génocide. Selon la Cour internationale de justice, cette obligation de prévention impose à un État de mettre en œuvre tous les moyens dont il dispose raisonnablement, compte tenu de sa capacité d'influencer effectivement l'action des personnes susceptibles de commettre, ou qui sont déjà en train de commettre, un génocide. Les États ont donc l'obligation juridique de prévenir le génocide au moment même où ils apprennent ou auraient dû normalement apprendre l'existence d'un risque sérieux de génocide, par exemple en empêchant le voyage, le recrutement

1. *Discussion par l'Assemblée* le 23 janvier 2023 (2^e séance) (voir [Doc. 15591](#), rapport de la commission des questions juridiques et des droits de l'homme, rapporteur: M. Pieter Omtzigt; et [Doc. 15672](#), avis de la commission des questions sociales, de la santé et du développement durable, rapporteur: M. Stefan Schennach). *Texte adopté par l'Assemblée* le 23 janvier 2023 (2^e séance).

Voir également la [Recommandation 2244 \(2023\)](#).



et le financement des combattants terroristes étrangers qui ont rejoint Daech et qui étaient susceptibles de participer à la commission d'un génocide, et en engageant des poursuites effectives contre les auteurs de ces crimes afin de les dissuader d'en commettre d'autres.

5. Depuis le début du conflit armé syrien en 2011, des milliers d'étrangers du monde entier ont rejoint Daech en Syrie et en Irak, y compris avec leur famille. Un nombre considérable de citoyens européens se trouvaient parmi eux. Face au phénomène des combattants terroristes étrangers, la Résolution 2178 (2014) du Conseil de sécurité des Nations Unies a établi et renforcé les obligations internationales visant à prévenir et à incriminer le voyage, le recrutement et le financement des combattants terroristes étrangers. Elle a également appelé les États à élaborer et à mettre en œuvre des stratégies de poursuites à l'encontre des combattants terroristes étrangers de retour dans leur pays de départ, ainsi que de réinsertion et de réintégration de ces derniers.

6. Le Conseil de l'Europe a réagi en adoptant le Protocole additionnel de 2015 à la Convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme (STCE n° 217) et est ainsi devenu la première organisation internationale à mettre en place un instrument juridique régional pour mettre en œuvre les obligations imposées par les Nations Unies à l'égard des combattants terroristes étrangers. Toutefois, ce protocole, qui est entré en vigueur le 1^{er} juillet 2017, a uniquement été ratifié par 24 États membres à ce jour.

7. Bien que certains combattants étrangers de Daech soient rentrés volontairement dans leur pays en Europe ou en Asie centrale, des milliers d'entre eux, y compris des citoyens européens et les membres de leur famille qui les ont accompagnés, sont restés en Irak et en Syrie. Nombre d'entre eux sont actuellement détenus dans des camps et des prisons au nord-est de la Syrie, sous l'autorité de l'Administration autonome du nord et de l'est de la Syrie, et en Irak. En Syrie, il semblerait que les tribunaux de l'administration autonome ne jugent que les détenus syriens de Daech, mais pas les ressortissants étrangers (Irakiens et Européens). Les personnes internées dans les camps, notamment les enfants, vivent dans des conditions indignes et sont exposées à des violences, des abus sexuels et une radicalisation (accrue). Les personnes détenues en Irak ont peu de chances de bénéficier d'un procès équitable conforme aux normes internationales en matière de droits de l'homme et risquent d'être condamnées à la peine de mort. En outre, l'Irak n'a pas encore incorporé les crimes visés par le droit international dans sa législation interne, et les tribunaux irakiens peuvent par conséquent poursuivre les combattants supposés de Daech uniquement dans le cadre de la législation antiterroriste.

8. L'Assemblée considère que le maintien en détention des combattants étrangers de Daech en Syrie ou en Irak n'est pas tenable. L'engagement de poursuites à leur encontre en Syrie ou en Irak ne représente pas à l'heure actuelle une solution adéquate et conforme aux droits de l'homme. Cela peut également être contre-productif sur le plan de la sécurité, compte tenu du risque de leur radicalisation accrue par Daech dans les camps et de la fréquence des évasions, ce qui pourrait entraîner l'augmentation du nombre de combattants étrangers de retour en Europe. En conséquence, il conviendrait que les États membres du Conseil de l'Europe reconsidèrent leur position selon laquelle leurs ressortissants combattants de Daech doivent être jugés en priorité dans les pays où les crimes ont été commis.

9. L'Assemblée est convaincue que la meilleure solution consisterait à engager des poursuites à l'encontre des combattants étrangers de Daech devant un tribunal international, compte tenu de la nature internationale des crimes commis, y compris le génocide, et également du fait que les combattants de Daech proviennent de plus de 100 pays. Ni la Syrie ni l'Irak ne sont parties à la Cour pénale internationale (CPI) et la procureure de la CPI a refusé en 2015 de procéder à un examen préliminaire des infractions qui auraient été commises par des ressortissants d'États parties au Statut de Rome de la CPI. Une proposition de création d'un tribunal hybride au sein des juridictions nationales irakiennes, avec l'assistance d'experts internationaux, a été formulée dans la Résolution 2190 (2017) de l'Assemblée, mais elle n'a pas encore reçu le soutien politique nécessaire des autorités irakiennes. L'Assemblée regrette donc qu'il n'existe toujours pas de mécanisme juridictionnel international ou hybride capable de juger les combattants de Daech pour les crimes visés par le droit international commis en Syrie et en Irak.

10. En attendant la mise en place d'un tribunal international ou hybride, l'engagement de poursuites à l'encontre des combattants étrangers de Daech dans l'État dont ils sont ressortissants, ou dans d'autres États membres qui prévoient une compétence universelle, est l'alternative la plus évidente pour faire en sorte que ces combattants soient poursuivis et qu'ils répondent de leurs crimes. L'Assemblée reconnaît toutefois les difficultés auxquelles les autorités nationales sont confrontées, ainsi que l'existence de préoccupations légitimes de leurs citoyens en matière de sécurité que suscite le retour d'individus qui ont commis des crimes odieux et rejoint un groupe terroriste engagé dans un conflit armé à l'étranger.

11. L'Assemblée considère que les combattants étrangers qui sont soupçonnés d'avoir pris part à un génocide ou à d'autres crimes graves réprimés par le droit international constituent une menace sérieuse pour la société. Une idéologie les a poussés à commettre de tels crimes, notamment le génocide des Yézidis, et cette idéologie ne disparaîtra pas d'elle-même. L'Assemblée estime que, compte tenu de la menace permanente que représentent les combattants de Daech, il est primordial de considérer que leur droit à la vie familiale consacré par l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme (STE n° 5, «la Convention») doit être restreint si la sécurité nationale ou d'autres motifs légitimes prévus à l'article 8, paragraphe 2, le requièrent. En outre, le fait de les séparer de leurs enfants peut également s'avérer nécessaire dans l'intérêt supérieur de ces derniers. L'Assemblée répète que les enfants devraient en principe être rapatriés avec leur mère ou la personne qui en a principalement la charge, sauf si cette mesure n'est pas conforme à l'intérêt supérieur de l'enfant, ainsi que l'Assemblée l'a déjà recommandé dans la Résolution 2321 (2020) «Obligations internationales relatives au rapatriement des enfants des zones de guerre et de conflits», ou si cette mesure n'est pas conforme à l'intérêt supérieur de la société dans son ensemble. Les États devraient toutefois avoir la possibilité – après avoir déterminé quel est l'intérêt supérieur de l'enfant et quel est l'intérêt de la société dans son ensemble, en application de l'article 8, paragraphe 2, de la Convention – de rapatrier les enfants des combattants étrangers dans l'État dont ils sont ressortissants pour qu'ils vivent avec d'autres membres de leur famille, sans rapatrier leurs parents.

12. L'Assemblée est extrêmement préoccupée par la situation et les conditions effroyables dans lesquelles vivent encore les survivants des crimes de Daech en Irak ou en Syrie, y compris des enfants, qui se trouvent bien souvent dans des camps et sans possibilité de rentrer en toute sécurité dans leur région d'origine et leur foyer. Bon nombre d'entre eux, notamment des femmes et des enfants yézidis, sont toujours portés disparus.

13. Au vu de ces éléments, l'Assemblée appelle les États membres du Conseil de l'Europe:

13.1. à donner la priorité 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, en contribuant activement à la création de ce tribunal au sein des Nations Unies ou d'autres organisations internationales;

13.2. en attendant la mise en place d'un tel tribunal, à donner la priorité à l'engagement par leurs juridictions nationales de poursuites à l'encontre des combattants et membres supposés de Daech qui relèvent de leur compétence ou de leur contrôle, en vertu du principe de la personnalité active (pour leurs ressortissants) ou de la compétence universelle;

13.3. à prévoir une compétence universelle pour les crimes internationaux visés par le Statut de Rome de la CPI et, si c'est déjà le cas, à étendre son application en ne limitant pas l'ouverture d'enquêtes préliminaires aux cas où les suspects se trouvent sur leur territoire, à l'exemple de l'Allemagne;

13.4. à donner la priorité, lorsque cela s'avère possible, à l'engagement de poursuites cumulées à l'encontre des combattants étrangers de Daech, aussi bien pour les infractions liées au terrorisme que pour les crimes visés par le droit international comme le génocide, les crimes contre l'humanité et les crimes de guerre, en suivant l'exemple récent de l'Allemagne et des Pays-Bas, et en tenant dûment compte de la gravité et de la nature différente des infractions commises;

13.5. s'agissant des crimes commis contre les Yézidis et les autres minorités concernées, à donner la priorité à la mise en accusation pour génocide, compte tenu de l'intention déclarée de Daech de détruire, en tout ou en partie, ces groupes, comme le souligne la Résolution 2190 (2017) de l'Assemblée;

13.6. à poursuivre, sans discrimination et en évitant les stéréotypes de genre, tous les combattants étrangers et membres de Daech, y compris les femmes, en tenant compte du rôle réel qu'ils ont pu jouer dans la commission des crimes, en les commettant, en les soutenant, en les facilitant ou en agissant en qualité de recruteurs ou de collecteurs de fonds;

13.7. si des enfants sont soupçonnés d'avoir commis des actes criminels, à n'engager des poursuites qu'en vertu des normes internationalement admises en matière de justice pour mineurs et de procès équitable, conformément à la Résolution 2321 (2020) 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;

13.8. à mettre en place et à financer de manière adéquate, au sein du ministère public, des services répressifs et des services de coopération judiciaire, des unités ou des agents spécialisés dans l'engagement de poursuites à l'encontre des combattants terroristes étrangers;

13.9. à utiliser différents types de preuves, y compris les éléments de preuve recueillis sur internet et sur le champ de bataille, et à veiller à ce que ces preuves soient recevables pour permettre l'aboutissement des poursuites engagées à l'encontre des combattants terroristes de Daech, conformément à la Recommandation CM/Rec(2022)8 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe 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, et dans le respect scrupuleux de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme;

13.10. à mieux utiliser les éléments de preuve recueillis par les mécanismes d'enquête des Nations Unies, tels que l'UNITAD et le Mécanisme international impartial et indépendant des Nations Unies pour la Syrie (International Impartial and Independent Mechanism-IIIM), ainsi que par les organisations non gouvernementales qui documentent les atrocités commises en Irak et en Syrie, et à veiller à ce que ces éléments de preuve puissent être légalement utilisés dans le cadre des procédures pénales engagées devant leurs juridictions;

13.11. à contribuer à la collecte et à la préservation des preuves des crimes de Daech, notamment en versant des contributions volontaires, en détachant des experts nationaux et en signant des accords de coopération avec l'UNITAD et l'IIIM;

13.12. à utiliser pleinement les outils d'entraide judiciaire en vigueur entre les États dans le cadre des enquêtes et des procédures engagées à l'encontre des combattants étrangers de Daech, notamment en vertu des instruments internationaux pertinents, y compris du Conseil de l'Europe et de l'Union européenne, par exemple la possibilité de mettre en place des équipes d'enquête conjointes comme celle qui a été créée en 2021 entre la France et la Suède pour étayer les procédures relatives aux crimes commis contre les Yézidis en Syrie et en Irak;

13.13. à tenir dûment compte des droits et des besoins des victimes et des témoins dans les procédures pénales engagées à l'encontre des combattants étrangers de Daech, notamment en prenant les mesures nécessaires pour entrer en contact avec les victimes et les communautés concernées, comme l'interprétation, la diffusion des audiences et la collaboration avec les organisations non gouvernementales qui les représentent;

13.14. dans la mesure où ils ne l'ont pas encore fait, à ratifier et à mettre pleinement en œuvre la Convention de 2005 du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme (STCE n° 196) et son protocole additionnel de 2015;

13.15. à élaborer et à mettre en œuvre des stratégies de réinsertion et de réintégration pour tous les combattants étrangers de Daech de retour et leur famille, y compris, plus particulièrement, des programmes de déradicalisation spécialement conçus pour les enfants et les jeunes adultes. Ces programmes sont indispensables pour toutes les personnes et ne se substituent pas aux poursuites et aux sanctions;

13.16. à envisager de déposer devant la Cour internationale de justice des procédures à l'encontre des États qui n'auraient pas prévenu et puni les actes de génocide commis par Daech, afin d'obliger ces États à rendre des comptes en vertu de la Convention sur le génocide;

13.17. à aider les autorités irakiennes, l'UNITAD et d'autres organisations à localiser les victimes de Daech disparues et à assurer le retour sûr et volontaire des survivants dans leur région d'origine.

14. L'Assemblée appelle également:

14.1. l'Irak à adopter sans plus tarder une législation relative aux crimes visés par le droit international, avec l'aide de l'UNITAD et des autres parties prenantes concernées, et à prendre une part active aux négociations en vue de créer un tribunal international spécial ou un tribunal hybride;

14.2. le procureur de la CPI à reconsidérer la décision de ne pas procéder à un examen préliminaire des crimes commis par les combattants étrangers de Daech qui sont ressortissants d'États parties au Statut de Rome de la CPI;

14.3. l'UNITAD et l'IIIM à poursuivre leur travail déterminant de collecte des éléments de preuve relatifs aux crimes commis par les membres de Daech en Irak et en Syrie, et à communiquer dans la mesure du possible ces éléments de preuve aux juridictions nationales;

14.4. les plateformes en ligne à conserver les contenus, et les métadonnées associées à ces contenus, qui pourraient potentiellement fournir des preuves de génocide, de crimes de guerre et d'autres violations des droits humains.