

CNCDH

COMMISSION NATIONALE
CONSULTATIVE
DES DROITS DE L'HOMME

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AVIS

AVIS SUR LES ENFANTS FRANÇAIS RETENUS DANS LES CAMPS SYRIENS

24 SEPTEMBRE 2019



*L'Avis ur les mineurs français retenus dans les camps syriens
a été adopté lors de l'Assemblée plénière du 24 septembre 2019.
(42 voix "pour", une voix "contre", une abstention)*

RÉSUMÉ

Depuis la fin de la guerre contre l'organisation dite « État islamique au levant » (Daesh), des dizaines de milliers de personnes ayant vécu sous ce régime ont été placées dans des camps situés dans le nord-est syrien, zone contrôlée par les forces démocratiques syriennes (FDS), à majorité kurde. Parmi eux, on estime qu'il y a trois cents enfants français, majoritairement âgés de moins de cinq ans. Certains sont orphelins ou isolés, d'autres sont accompagnés d'un parent. Les conditions de vie dans les camps sont particulièrement dégradées et mettent en danger la santé et la vie des enfants.

Face à cette situation humanitaire désastreuse, la CNCDH appelle les autorités nationales à rapatrier dans les plus brefs délais les enfants français et le parent présent à leur côté, afin de les préserver d'un traumatisme supplémentaire, au nom des valeurs de la république et du respect des droits fondamentaux.

TABLE DES MATIÈRES

RÉSUMÉ	3
Le rapatriement des enfants : une exigence d'ordre humanitaire	7
Des enfants victimes	8
La réinsertion des enfants et le rapatriement de leurs parents : un gage de protection et de sécurité	8
Extra-territorialité de la CEDH et de la CIDE	9
La théorie des actes de gouvernement à l'épreuve du respect des droits fondamentaux	10
Les normes constitutionnelles en faveur d'un rapatriement	10
L'absence d'obstacles dirimants au rapatriement	11
Annexe: liste des personnes auditionnées	12

Conséquence de la défaite militaire de l'organisation dite « Etat islamique au Levant » (EI), de nombreux enfants ayant vécu sous ce régime ont été placés dans des camps situés dans le Rojava, au nord-est de la Syrie, zone contrôlée par les Forces Démocratiques Syriennes (FDS) : les camps de Al-Hol, Roj et Ain Issa. Certains sont accompagnés de leur mère ou de leur père, d'autres ont été confiés à des personnes tierces, d'autres encore sont orphelins.

L'afflux massif des personnes fuyant la zone contrôlée par l'EI, à partir de la fin de l'année 2018, a pris de court tous les acteurs humanitaires présents sur place¹. Dès mars dernier, le président du CICR faisait état d'une situation très préoccupante². Il est en effet avéré que:

- les conditions de vie sont particulièrement dégradées, en raison d'un manque d'eau et de nourriture, de l'insuffisance des structures sanitaires, au point d'avoir déjà provoqué le décès de plusieurs enfants ;
- les personnes suspectées d'appartenance à l'organisation « Etat islamique » sont séparées du reste de la population et ont un accès extrêmement limité à l'aide humanitaire ;
- les enfants ne sont pas scolarisés, ne font l'objet d'aucune prise en charge particulière et se retrouvent parfois en déshérence au sein du camp ;
- certaines femmes exercent des menaces et de la violence à l'égard d'autres femmes qu'elles jugent « mécréantes » ;
- les tensions se multiplient avec les gardiens des camps, dont les FDS ont souhaité la fermeture.

Des rapports récents témoignent de l'absence d'amélioration des conditions de vie dans ces camps, et bien au contraire de leur aggravation. Les conditions de vie dans le camp d'Al-Hol, notamment, ont récemment été qualifiées d'"*apocalyptiques*" par le CICR³. Dans un rapport de juillet 2019, Human Rights Watch décrivait le camp comme un "*enfer désertique*". L'ONG évoquait en particulier les "*latrines qui débordent, [les] eaux usées ruisselant jusque dans des tentes et [les] résidents qui boivent l'eau de lavage dans des réservoirs contenant des vers*"⁴.

Par deux lettres, en date du 27 mai et du 25 juillet 2019, le Président de la CNCDH a appelé le Premier ministre à rapatrier au plus vite les mineurs français retenus dans ces camps et soumis à ces conditions de vie indignes. En réponse à la première lettre, le Premier ministre a rappelé le 14 juin que les autorités françaises faisaient prévaloir à l'égard de ces enfants une

1. La population du camp d'Al-Hol, notamment, est passée de 10 000 à 73 000 personnes en quelques mois.

2. Déclaration disponible en ligne : <https://www.icrc.org/fr/document/declaration-du-president-du-cicr-peter-maurer-au-terme-de-sa-visite-de-cinq-jours-damas-et>

3. Comité international de la Croix-Rouge, « Syrie : un camp qui fourmille d'enfants », 26 juillet 2019 : <https://www.icrc.org/fr/document/syrie-un-camp-qui-fourmille-denfants>

4. Human Rights Watch, « Syrie : Les familles des membres présumés de l'EI sont détenues dans des conditions déplorables », 23 juillet, 2019 : <https://www.hrw.org/fr/news/2019/07/23/syrie-les-familles-des-membres-presumes-de-lei-sont-detenees-dans-des-conditions>

approche au cas par cas. D'abord cinq, puis douze enfants, isolés ou orphelins, ont ainsi pu être rapatriés, respectivement le 15 mars et le 10 juin dernier, en raison « *de considérations humanitaires au regard de la situation de ces très jeunes mineurs, orphelins ou isolés, extrêmement vulnérables* ». La seconde lettre du Premier ministre, datée du 19 septembre, certes plus argumentée, n'est toujours pas satisfaisante en ce qu'elle subordonne le rapatriement des enfants à une éventuelle rupture du lien parental et à une approche au cas par cas.

Les autorités françaises demeurent également sourdes aux exhortations de plusieurs instances internationales qui ont appelé solennellement, ces derniers mois, les Etats à rapatrier leurs ressortissants mineurs retenus dans ces camps : d'abord la sous-secrétaire générale de l'ONU aux affaires humanitaires devant le Conseil de sécurité, le 24 avril dernier⁵, la Directrice générale de l'UNICEF le 21 mai⁶, la Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe le 28 mai⁷, et enfin la Haut-Commissaire de l'ONU aux droits de l'homme le 24 juin⁸.

Au terme d'une série d'auditions menée avec des acteurs judiciaires, sociaux et politique⁹, la CNCDH réaffirme la nécessité d'un rapatriement aussi rapide que possible des mineurs présents dans les camps du Rojava. Le retour de ces jeunes Français sur le territoire national est d'autant plus urgent que les conditions de vie dans les camps se dégradent de jour en jour, et que la situation géo-politique dans la région reste totalement instable.

Le rapatriement des enfants : une exigence d'ordre humanitaire

D'après les auditions auxquelles il a été procédé, environ trois cents enfants français sont présents dans les camps du Rojava. Les considérations humanitaires exposées par le ministère de l'Europe et des Affaires étrangères pour justifier les rapatriements des enfants ayant eu lieu en mars et juin devraient valoir pour tous ces enfants. Qu'ils soient ou non accompagnés d'un parent, ces enfants sont « extrêmement vulnérables », d'autant plus que la plupart d'entre eux sont âgés de moins de cinq ans, particulièrement exposés aux conditions de vie insalubres, et présentent de sévères problèmes de santé, physique et mentale. Dans tous les cas, quel que soit leur âge, quelle que soit leur situation familiale,

5. Ursula Mueller (OCHA) on the Situation in the Middle East (Syria) - Security Council, 8515th meeting, 24 avril 2019 : <http://webtv.un.org/watch/ursula-mueller-ocha-on-the-situation-in-the-middle-east-syria-security-council-8515th-meeting/6029581140001/> (5'23).

6. « Protégez les droits des enfants des combattants étrangers bloqués en Syrie et en Iraq », Déclaration de Henrietta Fore, Directrice générale de l'UNICEF, 21 mai 2019 : <https://www.unicef.org/fr/communiqu%C3%A9s-de-presse/protégez-les-droits-des-enfants-des-combattants-etrangeurs>.

7. « Les États membres du Conseil de l'Europe devraient rapatrier d'urgence leurs ressortissants mineurs bloqués dans le nord de la Syrie », Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, 28 mai 2019 : <https://www.coe.int/fr/web/commissioner/-/council-of-europe-member-states-should-urgently-repatriate-their-under-age-nationals-stranded-in-northern-syria>

8. « La cheffe des droits de l'homme de l'ONU plaide pour le rapatriement des familles de djihadistes », ONU Info, 24 juin 2019 : <https://news.un.org/fr/story/2019/06/1046181>

9. Liste des personnes auditionnées en annexe.

les enfants maintenus dans ces camps se trouvent dans une situation désastreuse, inacceptable au regard des principes fondamentaux du droit international humanitaire (DIH), au premier rang desquels le principe d'humanité. A cet égard, la CNCDH rappelle que les enfants bénéficient de la protection générale accordée par le DIH aux civils et d'une protection spéciale qui leur est reconnue en raison de leur vulnérabilité et de leurs besoins particuliers. Les Etats parties à un conflit armé ont l'obligation de respecter et de protéger particulièrement les enfants affectés par le conflit¹⁰

Des enfants victimes

Ces enfants doivent être traités avant tout comme des victimes des djihadistes et de l'embrigadement idéologique qui a convaincu leurs parents de s'installer dans la zone contrôlée par l'EI. À supposer même que certains d'entre eux aient été recrutés comme « enfants-soldats », le protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant, concernant l'implication d'enfants dans les conflits armés, ratifié par la France, conduit également à les considérer comme des victimes à prendre en charge et à réinsérer¹¹. En l'occurrence, cela ne peut passer que par leur rapatriement. En tout état de cause, c'est à la justice qu'il appartiendra de décider des poursuites éventuelles à l'encontre de ces enfants, une fois de retour sur le territoire français.

La réinsertion des enfants et le rapatriement de leurs parents : un gage de protection et de sécurité

Si le rapatriement de ces enfants s'impose pour des raisons humanitaires, il est également justifié par l'impératif de sécurité lui-même. Comme l'affirment des professionnels de la justice, cet impératif sera en réalité mieux garanti par une prise en charge adaptée de ces enfants par la justice et les services sociaux français. Le retour de ces enfants sur le territoire français est d'ailleurs d'autant plus urgent de ce point de vue que les tentatives d'évasion des camps se multiplient, parfois organisées par des sympathisants de l'EI désireux de ramener à eux les personnes qui vivaient sous son joug, y compris les enfants.

En outre, autant le bien-être des enfants que la préoccupation d'assurer la sécurité de tous, plaident pour un retour des parents présents aux côtés des enfants. D'une part, parce

10. Voir la règle 135 de l'Etude de droit coutumier du CICR, applicable dans les conflits armés internationaux et les conflits armés non-internationaux.

11. Ainsi l'article 6.3 de ce protocole dispose que « si nécessaire, les Etats Parties accordent à ces personnes toute l'assistance appropriée en vue de leur réadaptation physique et psychologique et de leur réinsertion sociale ». De plus, la résolution 2427 du Conseil de Sécurité, souligne « la nécessité de prêter une attention particulière au traitement des enfants qui sont ou seraient associés à tous groupes armés non étatiques, notamment ceux qui commettent des actes de terrorisme » (§.19) et « prie instamment les Etats membres d'envisager, comme mesures de substitution aux poursuites et à la détention, des mesures non judiciaires qui mettent l'accent sur la réadaptation et la réintégration des enfants précédemment associés à des forces armées ou à des groupes armés » (§.21).

qu'on ne saurait soumettre les enfants déjà éprouvés par la guerre, exposés à des conditions de vie inhumaines dans les camps, à une séparation traumatisante. D'autre part, parce que comme tous les ressortissants français détenus dans ces camps, les parents font l'objet de mandats d'arrêt et seront déférés, à leur arrivée sur le territoire français, devant des magistrats qui apprécieront la nécessité de leur mise en détention provisoire au regard des charges qui pèsent sur eux. Dans ce cadre, et dans celui du dispositif mis en place pour le suivi des enfants de retour de zone d'opérations de groupements terroristes³², l'éventualité d'un maintien des liens entre l'enfant et son/ses parents, ainsi que ses éventuelles modalités, font l'objet d'un examen minutieux par les autorités compétentes, tant judiciaires que sociales, pouvant conduire les juges des enfants à confier l'enfant aux membres de sa famille ou bien, si ces derniers ne sont pas aptes à garantir son bien-être, à un autre cadre d'accueil.

Si le parent accompagnant l'enfant refuse de se séparer de celui-ci, et souhaite rester sur place, seul l'intérêt supérieur de l'enfant doit prévaloir.

Extra-territorialité de la CEDH et de la CIDE

En réponse au président de la CNCDH qui avait appelé au respect de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) et de la Convention internationale relative aux droits de l'enfant (CIDE), le Premier ministre, dans sa lettre précitée, a objecté que les ressortissants français retenus dans les camps ne relevaient pas de la « *jurisdiction* » de la France, au sens de l'article 1^{er} de la CEDH. Par exception au principe de territorialité de la Convention, la CNCDH rappelle que la « *jurisdiction* » d'un État partie à la CEDH, au sens de son article 1^{er}, peut s'étendre aux actes de ses organes qui déploient leurs effets en dehors de son territoire (effet extra-territorial de la CEDH) ou bien en raison d'un contrôle effectif exercé par l'État en dehors de ses frontières, sur un territoire ou sur des personnes (application extra-territoriale de la CEDH)³³.

Le refus de rapatriement relève d'une décision de la France, étant observé que les FDS ont d'ailleurs appelé à plusieurs reprises les États à rapatrier leurs ressortissants. L'impossibilité pour les ressortissants français de rentrer sur le territoire national est la conséquence d'une décision des autorités françaises, et non des FDS. *A contrario*, la France a pu, lorsqu'elle le souhaitait, avec la coopération des FDS, rapatrier un certain nombre d'enfants au regard des critères qu'elle a souverainement adoptés. C'est pourquoi, la CNCDH estime que les Français retenus dans les camps relèvent de la juridiction de la France au sens de l'article 1^{er} de la CEDH.

12. Les deux circulaires, du 23 février et du 8 juin 2018, ont été élaborées en prévision des retours de familles de djihadistes sur le territoire français afin de répondre aux besoins de leurs enfants. Actuellement, une centaine d'enfants sont pris en charge à ce titre par les services de l'aide sociale à l'enfance, principalement de Seine-Saint-Denis.

13. Voir not. : Cour EDH, Soering c. RU, 7 juillet 1989, req. n° 14038/88 ; Cour EDH, Drozd et Janousek c. France et Espagne, 26 juin 1992, req. n° 12747/87 ; Cour EDH, 8 juillet 2004, Ilascu et autres c. Moldavie et Russie, req. n° 48787/99.

On relèvera aussi que la réunion d'un certain nombre d'indices – les relations étroites avec les FDS issues d'un partenariat militaire et diplomatique contre l'EI, l'interdiction ciblée à l'égard des membres des familles des Français retenus dans les camps d'entrer en contact avec ces derniers, le maintien évoqué d'une femme dans un camp sur ordre des autorités françaises contre la décision des autorités kurdes de la libérer pour l'assigner à résidence au sein de sa famille, attesteraient l'existence d'un contrôle effectif des autorités françaises sur ses ressortissants présents au sein des camps. Il paraît réaliste de penser que la Cour européenne des droits de l'homme pourrait reconnaître dans une telle hypothèse la juridiction de la France.

La théorie des actes de gouvernement à l'épreuve du respect des droits fondamentaux

La CNCDH regrette le déni de justice issu de l'application au cas d'espèce de la jurisprudence relative aux actes de gouvernement. En avril 2019, les juridictions administratives se sont en effet déclarées incompétentes, conformément à une jurisprudence traditionnelle, pour statuer sur la demande de rapatriement de deux mères françaises retenues en Syrie et de leurs enfants, considérant que cette question n'était « *pas détachable de la conduite des relations internationales de la France* »¹⁴. La CNCDH estime, pour sa part, que l'immunité juridictionnelle dont bénéficient ces actes de gouvernement devrait être écartée lorsqu'un droit fondamental à valeur constitutionnelle ou conventionnelle est en cause.

Les normes constitutionnelles en faveur d'un rapatriement

Quoi qu'il en soit, la CNCDH estime que les autorités ne sauraient s'abriter derrière cette absence de contrôle juridictionnel pour éluder leur obligation de venir en aide à leurs ressortissants dont les droits les plus fondamentaux reconnus par les conventions internationales sont menacés, d'autant moins qu'ils coïncident avec des exigences de nature constitutionnelle : le principe constitutionnel de sauvegarde du respect de la dignité de la personne humaine, qui implique notamment de veiller à ce qu'aucune personne ne soit soumise à des traitements inhumains ou dégradants; ou encore, et surtout l'exigence de « *protection de l'intérêt supérieur de l'enfant* » consacrée récemment par le Conseil constitutionnel¹⁵. Conformément au préambule de la Constitution, les pouvoirs publics doivent « *assurer[r] à l'individu et à la famille les conditions nécessaires à leur développement* » et « *garantir à tous, notamment à l'enfant, à la mère (...) la protection de la santé, la sécurité matérielle* ». Par conséquent, tout doit être mis en œuvre pour garantir l'effectivité de ces dispositions en faveur des ressortissants français retenus dans les camps du Rojova.

14. TA de Paris, Ord., 9 avril 2019, n° 1906076/9 ; CE, Ord., 23 avril 2019, n° 429668, 429669, 429674, 429701.
15. CC, Décision n° 2018-768 QPC du 21 mars 2019, § 6.

L'absence d'obstacles dirimants au rapatriement

La CNCDH est consciente, bien évidemment, des difficultés d'ordre pratique auxquelles les pouvoirs publics peuvent être confrontés pour rapatrier ces personnes. Ces difficultés doivent cependant être appréciées au regard des exigences constitutionnelles en cause, principalement l'intérêt supérieur de l'enfant. La CNCDH constate que des rapatriements ont déjà pu être menés sous l'égide du Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères, avec la collaboration des autorités kurdes. Autrement dit, les autorités françaises, seules ou avec le concours de tiers, disposent des capacités opérationnelles pour organiser le retour des enfants et de leur parent sur le territoire national.

La CNCDH n'ignore pas les difficultés que pose le rapatriement de tous les enfants, notamment pour les départements responsables de leur accueil, par les services de l'aide sociale à l'enfance. S'agissant toutefois d'enfants dont la vie est en danger immédiat, ces difficultés doivent impérativement être surmontées, au besoin en mobilisant les services sociaux de plusieurs départements et toujours en veillant à préserver autant que possible les liens familiaux.

En définitive, le maintien d'un refus de rapatrier l'ensemble des enfants de nationalité française retenus dans les camps du Rojova caractériserait une violation manifeste des droits fondamentaux et une atteinte grave portée aux valeurs de la République française. La CNCDH appelle donc le Gouvernement français à procéder au retour sur le sol français, dans les plus brefs délais, de ces enfants et du parent présent auprès d'eux.

Annexe: Liste des personnes auditionnées

David De Pas, Vice-Président chargé de l'instruction, pôle anti-terroriste du Tribunal de grande instance de Paris

Delphine Bergère Ducôté, Responsable de mission nationale « Veille et information », Protection judiciaire de la jeunesse

Marie Dosé, Avocate au Barreau de Paris

Jean-Pierre Marguénaud, Professeur à l'Université de Limoges

Claire Paucher, Juge des enfants au Tribunal de grande instance de Bobigny

Jean-François Ricard, Procureur de la République anti-terroriste près le Tribunal de grande instance de Paris

Nicolas Roche, directeur de Cabinet de Jean-Yves Le Drian, Ministre de l'Europe et des Affaires étrangères, accompagné de :

Camille Petit, Conseillère Asie, affaires juridiques et consulaires au cabinet du ministre de l'Europe et des Affaires étrangères

François Alabrune, Directeur des affaires juridiques

Florence Merloz, sous-directrice des droits de l'homme à la direction des affaires juridiques

Sylvain Riquier, Chef de service des Français à l'étranger

Jean-François Guillaume, Centre de crise et de soutien

Gérard Tcholakian, Avocat au Barreau de Paris

Créée en 1947 sous l'impulsion de René Cassin, la **Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH)** est l'**Institution nationale de promotion et de protection des droits de l'homme française, accréditée de statut A par les Nations unies.**

L'action de la CNCDH s'inscrit dans une quadruple mission :

- Conseiller les pouvoirs publics en matière de droits de l'homme ;
- Contrôler l'effectivité des engagements de la France en matière de droits de l'homme et de droit international humanitaire ;
- Assurer un suivi de la mise en oeuvre par la France des recommandations formulées par les comités de suivi internationaux et régionaux ;
- Sensibiliser et éduquer aux droits de l'homme.

L'indépendance de la CNCDH est consacrée par la loi. Son fonctionnement s'appuie sur le principe du pluralisme des idées. Ainsi, seule institution assurant un dialogue continue entre la société civile et les experts français en matière de droits de l'homme, elle est composée de 64 personnalités qualifiées et représentants d'organisations non gouvernementales issues de la société civile.

La CNCDH est le rapporteur national indépendant sur la lutte contre toutes les formes de racisme depuis 1990, sur la lutte contre la traite et l'exploitation des êtres humains depuis 2014 et sur la lutte contre la haine anti-LGBT depuis avril 2018. Elle est l'évaluateur de nombreux plans nationaux d'action, dont depuis avril 2017 le plan national « Entreprises et droits de l'homme ».

20 Avenue Ségur - TSA 40 720 - 75334 PARIS Cedex 07

Tel : 01.42.75.77.09

Mail : cncdh@cncdh.fr

www.cncdh.fr



@CNCDH



@cncdh.france