



**Convention contre  
la torture et autres peines  
ou traitements cruels,  
inhumains ou dégradants**

**Version provisoire non-éditée**

Distr. générale  
19 janvier 2023

Original : français

---

**Comité contre la torture**

**Décision adoptée par le Comité au titre de l'article 22  
de la Convention, concernant la communication  
n° 922/2019\***, \*\*, \*\*\*

<i>Communication présentée par</i> :	C. P. et consorts (représentés par un conseil, Marie Dosé)
<i>Victime(s) présumée(s)</i> :	L. V. et consorts
<i>État partie</i> :	France
<i>Date de la requête</i> :	15 mars 2019 (date de la lettre initiale)
<i>Références</i> :	Décision prise en application de l'article 115 du Règlement intérieur du Comité, transmise à l'État partie le 29 mars 2019 (non publiée sous forme de document)
<i>Date de la présente décision</i> :	16 novembre 2022
<i>Objet</i> :	Rapatriement de ressortissants français détenus dans le camp d'Al-Hol, dans le nord-est de la République arabe syrienne
<i>Question(s) de procédure</i> :	Compétence extraterritoriale ; épuisement des recours internes
<i>Question(s) de fond</i> :	Mesures visant à empêcher la commission d'actes de torture ; peine ou traitement cruel, inhumain ou dégradant
<i>Article(s) de la Convention</i> :	2, 16 et 22

---

\* Adoptée par le Comité à sa soixante-quinzième session (31 octobre–25 novembre 2022).

\*\* Les membres du Comité dont le nom suit ont participé à l'examen de la communication : Todd Buchwald, Claude Heller, Erdogan Iscan, Liu Huawen, Maeda Naoko, Ilvija PŪCE, Abderrazak Rouwane et Bakhtiyar Tuzmukhamedov. En application de l'article 109, lu conjointement avec l'article 15, du Règlement intérieur du Comité, ainsi que du paragraphe 10 des Principes directeurs relatifs à l'indépendance et à l'impartialité des membres des organes créés en vertu d'instruments relatifs aux droits de l'homme (Principes directeurs d'Addis-Abeba), Sébastien Touzé n'a pas pris part à l'examen de la communication.

\*\*\* Opinions individuelles (dissidentes) de Todd Buchwald, Liu Huawen, Maeda Naoko et Bakhtiyar Tuzmukhamedov sont annexées aux présentes constatations.

1.1 Les auteurs de la communication sont : C. P., agissant au nom de sa fille L. V. (1994)<sup>1</sup> et de son petit-fils A. B. V. (2017) ; A. K., agissant au nom de sa sœur R. K. (1985), de sa nièce A. K. (2015) et de son neveu O. K. (2017) ; I. S., agissant au nom sa fille A. S. (1987) et de ses petits-enfants S. S. (2008), N. S. (2010) et M. S. (2016) ; L. R., agissant au nom de sa sœur A. R. (1991), de son neveu Ab. L. (2014) et de sa nièce As. L. (2016) ; et P. M. et L. M., agissant au nom de leurs petits-enfants Y. M. (2014), S. M. (2016) et Ja. M. (2018).

1.2 Les auteurs sont de nationalité française, à l'exception d'I. S., qui est de nationalité italienne<sup>2</sup>. Les victimes sont toutes des ressortissants français – membres des familles des auteurs – qui auraient collaboré avec Daech. Ils sont actuellement détenus dans le camp d'Al-Hol, dans le nord-est de la République arabe syrienne, qui est sous le contrôle des Forces démocratiques syriennes. Les requérants affirment que les autorités françaises, par leur décision de refus de rapatrier les membres de leurs familles, ne prennent aucune mesure pour protéger leurs ressortissants détenus en République arabe syrienne, et leur inaction ne permet pas de mettre un terme aux mauvais traitements dont ils font l'objet. L'État partie place ces dernières faces à un risque de violation grave et irréversible de leurs droits garantis par la Convention. Les requérants considèrent ainsi que cette décision opposée par les autorités françaises constitue une violation de l'article 2 combiné à l'article 16 de la Convention. L'État partie a fait la déclaration prévue à l'article 22 (par. 1) de la Convention le 23 juin 1988.

1.3 Les 29 mars 2019, 18 octobre 2019 et 24 mars 2020, le Comité, agissant par l'intermédiaire de son Rapporteur chargé des nouvelles requêtes et des mesures provisoires de protection, a rejeté la demande de mesures provisoires présentée par les requérants, qui demandaient à ce que les membres de leurs familles soient rapatriés en France. Le 18 octobre 2019, le Comité a toutefois prié l'État partie de prendre les mesures diplomatiques nécessaires pour assurer aux membres des familles des requérants la protection de leur droit à la vie et à l'intégrité, y compris l'accès à tous les soins médicaux dont ils pourraient avoir besoin et la pleine protection de leur droit à un procès équitable. Ensuite, le 24 mars 2020, le Comité a requis à l'État partie de prendre toutes les mesures consulaires nécessaires en vue de fournir aux membres des familles des requérants toute autorisation administrative, d'identité et de voyage nécessaires à leur rapatriement, gouvernemental ou assuré par une organisation humanitaire ; et de prendre toute autre mesure utile et raisonnablement en son pouvoir aux fins de protéger activement l'intégrité physique et psychologique des membres des familles des requérants, y inclus l'accès aux soins médicaux auxquels ils ont besoin.

### **Rappel des faits présentés par les requérants**

2.1 L. V. a quitté la France pour rejoindre la République arabe syrienne le 7 novembre 2015, où elle a épousé T. D., décédé au combat. L. V. et son fils de deux ans A. B. V. sont détenus au camp d'Al-Hol depuis un mois. L. V. souffre de malnutrition et ne pèse plus que 30 kilos. Son enfant, également malnutri, est immobile et prostré toute la journée, les yeux dans le vide, comme hagard. La violence à laquelle il a été exposé semble avoir profondément marqué cet enfant de deux ans, tant sur le plan physique que psychologique.

2.2 R. K. a rejoint la République arabe syrienne en juin 2014, s'est mariée sur zone<sup>3</sup>, et a donné naissance à deux enfants, A. K. et O. K. En août 2018, elle a sollicité son rapatriement en France ainsi que celui de ses enfants. Depuis le 27 février 2019, ils sont tous les trois détenus au camp d'Al-Hol. R. K. a été en contact avec une codétenue du camp récemment décédée de tuberculose, et pense être désormais porteuse de cette maladie. Son état de santé se détériore de jour en jour, et elle ne bénéficie d'aucun soin. Elle manque d'eau et de vivres, tout comme ses deux enfants. Le cadet est atteint de dysenterie et défèque du sang depuis plusieurs jours. Il n'a plus la force de marcher et se réfugie dans les bras de sa mère toute la journée. Sa fille aînée, âgée de quatre ans, a été exposée à d'autres enfants atteints de choléra et sa mère redoute qu'elle ne soit à son tour porteuse de cette pathologie. Les enfants ne se sont pas lavés depuis des semaines, puisqu'il n'y a pas assez d'eau pour tous les détenus. R.

<sup>1</sup> Les initiales des victimes sont suivies de leur année de naissance entre parenthèses.

<sup>2</sup> Sa fille et ses petits-enfants sont de nationalité française.

<sup>3</sup> Pas plus de détails.

K. a rapporté à son frère, il y a quelques jours à peine, avoir été braquée par une surveillante kurde du camp alors qu'elle tenait son fils dans ses bras.

2.3 A. S. est partie en République arabe syrienne en 2014, accompagnée par son époux<sup>4</sup> et leurs deux enfants âgés de 6 et 3 ans au moment de leur départ. Le 15 juillet 2016, A. S. a accouché d'un troisième enfant. A. S., sous le coup d'un mandat d'arrêt international délivré par un magistrat instructeur du Tribunal de Grande Instance de Paris, et ses trois enfants, se trouvent au camp d'Al-Hol depuis le 3 mars 2019.

2.4 R. K. et A. S. se trouvent dans une tente avec d'autres femmes et d'autres enfants. Les sanitaires du camp ne sont plus accessibles et il faut faire la queue plusieurs heures pour obtenir de l'eau. Les enfants n'ont pas été lavés depuis des mois et ne bénéficient d'aucun soin, alors qu'ils se trouvent dans un état psychologique et psychiatrique particulièrement inquiétant. Deux des enfants de R. K. et d'A. S. semblent contaminés par l'épidémie de leishmaniose<sup>5</sup>. La plus petite des cinq enfants présente par ailleurs une toux extrêmement inquiétante alors que l'humidité dans la tente est très importante. En effet, la tente est constituée d'une simple toile, sans bâche protectrice par-dessus, et l'eau s'infiltré donc à l'intérieur : les lits sont mouillés et le sol est trempé. L'accès à l'infirmerie nécessite plus de six heures d'attente, et aucun médicament n'est administré, pas même du simple paracétamol.

2.5 A. R. est partie en République arabe syrienne en 2015, avec son mari et leur petit garçon Ab. L., né en 2014 en France. En 2016, elle a donné naissance à un second enfant, As. L. Son époux est décédé sur zone durant sa seconde grossesse. Elle est détenue, avec ses deux enfants, dans le camp d'Al-Hol depuis le 7 mars 2019.

2.6 Après sa conversion à l'Islam le 9 novembre 2011 au Centre islamique de Villeneuve d'Ascq, J. M. est partie vivre à Leipzig (Allemagne) pour ses études. Dans le courant de l'année 2013, elle a épousé religieusement M. L., ressortissant allemand converti à l'Islam. De cette union est né Y. M., en 2014 à Leipzig, de nationalité française. Le couple et l'enfant ont quitté l'Allemagne pour rejoindre Raqqa en République arabe syrienne dans le courant du mois de novembre 2014. J. M. a donné naissance à S. M. en 2016 et à Ja. M. en 2018. Le 3 février 2019, les parents de J. M. – les requérants P. M. et L. M. – ont appris le décès de leur fille. M. L. a été arrêté par les Forces démocratiques syriennes et est actuellement détenu à la prison de Qamishli située près de la ville d'As Susah, dans le nord-est de la République arabe syrienne. Dans le courant du mois de février 2019, les parents de J. M. ont appris la présence de leurs trois petits-enfants dans le camp d'Al-Hol.

2.7 Dans une série d'articles consacrés aux enfants détenus dans les camps du nord-est de la République arabe syrienne, le journal *Libération* a évoqué le cas de Ja. M. et S. M., dont l'état de santé était très inquiétant<sup>6</sup>. Le cadet, Ja. M., a été touché par des éclats d'obus ou de roquette, sa jambe droite était aussi rigide que maigre et il souffrait de blessures apparentes au visage. Le benjamin, S. M., souffrait de maux de ventre très préoccupants. Outre la malnutrition et l'absence de soins médicaux, Y. M., qui se trouvait avec l'une des épouses de M. L., était violenté par celle-ci. Dans un autre article publié le 24 février 2019<sup>7</sup>, le même journal affirmait que les trois enfants croupissaient dans le froid et la boue des camps syriens.

2.8 Dans un communiqué du 31 janvier 2019, l'Organisation mondiale de la santé (OMS) a fait état du décès de vingt-neuf enfants et nouveaux nés dans le camp d'Al-Hol en deux mois, dont la plupart étaient atteints d'hypothermie.

2.9 Le Comité International de la Croix Rouge (CICR) en République arabe syrienne a exposé, le 4 mars 2019, que les nuits au camp d'Al-Hol étaient glaciales, qu'une vingtaine d'enfants seraient d'ailleurs morts de froid et que certains n'avaient même pas de tente et

<sup>4</sup> Pas de détails sur le sort de son époux.

<sup>5</sup> Les requérants ne précisent pas quels sont les deux enfants.

<sup>6</sup> *Libération*, *Obeïda et Amar, les orphelins français de Daech*, 15 février 2019, disponible à : [https://www.liberation.fr/planete/2019/02/15/obeida-et-amar-les-orphelins-francais-de-daech\\_1709716/](https://www.liberation.fr/planete/2019/02/15/obeida-et-amar-les-orphelins-francais-de-daech_1709716/).

<sup>7</sup> Pas d'autres détails sur l'article.

restaient dehors, exposés à la pluie, au vent et au froid<sup>8</sup>. Le CICR s'est dit profondément préoccupé par le sort des enfants qui vivent dans ces camps.

2.10 Le journal *Le Monde* a publié le 14 mars 2019 un reportage photo dénonçant les conditions déplorables dans lesquelles les femmes et les enfants sont actuellement détenus dans le camp d'Al-Hol. Ces photographies dévoilent des visages d'enfants mutilés, amaigris, sales, en pleurs, et entassés dans des tentes de fortune. Le camp compterait aujourd'hui plus de 62.000 personnes dont 90 % de femmes et d'enfants. Ces enfants français, dont la grande majorité à moins de six ans, manquent de soin, d'eau, et de vivres. Depuis plus de 18 mois, aucun rapatriement n'a été organisé par les autorités françaises. Les Forces démocratiques syriennes n'ont cessé de répéter qu'ils n'ont pas les moyens de soigner, de nourrir et de prendre en charge les femmes et les enfants français détenus dans les camps de Roj et d'Al-Hol.

2.11 Pour ce qui est de l'épuisement des voies de recours internes, les requérants précisent que la décision de la France de rapatrier ou non les enfants français actuellement détenus au nord-est de la République arabe syrienne est considérée, selon une jurisprudence constante, comme un acte non détachable de la conduite des relations extérieures de la France. Défini ainsi comme un acte de gouvernement, cette décision est donc insusceptible de recours devant les juridictions françaises, lesquelles se considèrent systématiquement incompétentes<sup>9</sup>. Ainsi, dans une affaire similaire, le tribunal administratif de Paris a d'ores et déjà considéré par ordonnance que la responsabilité administrative de l'État ne pouvait être engagée s'agissant d'une décision relevant plus particulièrement du domaine diplomatique et pouvant s'analyser comme un acte de gouvernement<sup>10</sup>.

2.12 En mars 2019, les requérants ont sollicité auprès du Président de la République et du Quai d'Orsay le rapatriement des membres de leurs familles. Ces sollicitations ont fait l'objet d'un refus ou sont restées sans réponse. Plus encore, la France a récemment fait état publiquement de son refus de rapatrier les enfants et leurs mères actuellement détenus dans des camps du nord-est de la République arabe syrienne, et n'a jamais répondu favorablement aux demandes formalisées en ce sens à leur attention depuis plus d'un an par de nombreuses familles concernées. Début 2019, les autorités françaises ont annoncé le rapatriement de 130 ressortissants français dont 70 enfants alors identifiés par les autorités<sup>11</sup>. Cette annonce n'a jamais été suivie d'effet et aucune explication concernant ce revirement n'a été délivrée. Le 14 mars 2019, lors d'une audition de la Commission des affaires européennes de l'Assemblée, le secrétaire d'État à l'Intérieur a déclaré que « les Forces démocratiques syriennes avaient fait le choix que les enfants restent avec leur mère (...) donc pour l'instant, il n'y a pas de retour envisagé »<sup>12</sup>.

2.13 La décision de rapatrier ou non ces enfants détenus dans des camps du nord-est de la République arabe syrienne constitue un acte de gouvernement et donc rends les recours devant les juridictions administratives nécessairement inefficaces et sans objet. Cette situation place les requérants face à une entrave procédurale insurmontable<sup>13</sup>.

### Teneur de la plainte

3.1 Les requérants dénoncent que les membres de leurs familles sont détenus sans droit ni titre, et donc arbitrairement, puisqu'ils n'ont fait l'objet d'aucune poursuite judiciaire de la part des autorités syriennes. En particulier, des enfants français, dont certains sont orphelins, sont abandonnés au nord-est de la République arabe syrienne, détenus arbitrairement dans des camps surveillés par les Forces démocratiques syriennes, en pleine

<sup>8</sup> Pas d'informations sur la source.

<sup>9</sup> Pour un exposé de la jurisprudence constante des juridictions nationales, voir : Conseil d'État, 5 juillet 2000, *Mégret et Mekhantar*.

<sup>10</sup> Ordonnance de référé du Tribunal administratif de Paris se déclarant incompétent versée au dossier.

<sup>11</sup> *Le Parisien*, *Paris jugera les djihadistes expulsés de Syrie*, 29 janvier 2019.

<sup>12</sup> RTL, *Enfants de djihadistes français en Syrie : « Pas de retour envisagé pour l'instant »*, dit Nuñez, 14 mars 2019.

<sup>13</sup> *Ali c. Tunisie* (CAT/C/41/D/291/2006), par. 12.3.

zone de guerre, sans protection des autorités françaises, et survivent tant bien que mal dans des conditions sanitaires effroyables.

3.2 Les requérants considèrent donc que le traitement imposé aux membres de leurs familles qui se trouvent dans le camp d'Al-Hol doit être considéré comme un traitement entrant dans le champ d'application de la Convention et contraire à celle-ci. L'article 2 de la Convention impose aux États parties de prendre des mesures législatives, administratives, judiciaires et autres mesures efficaces pour empêcher que des actes de torture soient commis dans tout territoire sous sa juridiction.

3.3 Tout d'abord, il appartient à tout État de prendre l'ensemble des mesures nécessaires afin de mettre fin à une situation de violation de la Convention. Certes, le libellé de l'article 2 fait mention de la juridiction de l'État comme limite territoriale. Toutefois, l'interprétation de la Convention, telle que développée par le Comité dans son Observation générale n° 2, permet d'étendre la notion de juridiction en considérant que les États doivent agir également en vue de prévenir les violations des droits des personnes sur lesquelles ils exercent leurs compétences, en particulier personnelles. Ainsi, l'article 2 doit être interprété comme imposant à l'État une obligation d'adopter les mesures nécessaires en vue de mettre fin à des traitements prohibés par la Convention en la personne de leurs ressortissants.

3.4 Par ailleurs, sur le fondement de l'article 2, les États parties se voient imposer l'obligation positive de prévenir, par tous moyens, les actes de torture. Combinée à l'article 16 de la Convention, cette obligation est étendue aux traitements cruels, inhumains et dégradants qui ne sont pas des actes de torture<sup>14</sup> et imposent aux États parties de lever tous les obstacles juridiques qui auraient pour conséquence de placer une personne face à un risque de traitement prohibé par la Convention.

3.5 En refusant de rapatrier des ressortissants français victimes de traitements prohibés par la Convention et placés face à des risques manifestes de torture, l'État partie contrevient à ses obligations au titre de l'article 2 de la Convention combiné à l'article 16. Les requérants demandent au Comité de prendre des mesures de protection d'urgence et de constater que le refus de rapatrier des ressortissants français faisant l'objet de traitements prohibés par la Convention et se trouvant face à un risque de torture s'analyse comme une violation des articles 2 et 16 de la Convention attribuables aux autorités françaises.

### **Observations de l'État partie sur la recevabilité et le fond**

4.1 Le 19 décembre 2019, l'État partie a contesté la recevabilité de la requête pour défaut manifeste de fondement s'agissant des griefs soulevés par P. M. et L. M. ; pour défaut de qualité pour agir s'agissant des griefs présentés par C. P., A. K., L. R. et I. S. ; et pour défaut de juridiction.

4.2 L'État partie précise tout d'abord que Y. M., S. M. et Ja. M. – les petits-enfants de P. M. et L. M. – ont fait l'objet d'une mesure de rapatriement en mars 2019.

4.3 Ensuite, l'État partie note que les requérants ne produisent pas au dossier de livrets de famille permettant d'attester du lien de parenté les unissant, à tout le moins, aux mères des enfants objets de la communication. Par ailleurs, les requérants n'établissent pas plus avoir agi avec le consentement des mineurs, ni avec celui de leur mère.

4.4 Enfin, l'État partie considère que les mères et les mineurs retenus au nord-est de la République arabe syrienne ne se trouvent pas sous sa juridiction. L'article 2 de la Convention renvoie à la seule notion de juridiction, qui ne se confond en aucun cas avec la notion de nationalité. Les États n'ont entendu s'engager à respecter les droits énoncés par les instruments internationaux en matière de droit de l'homme, dont fait partie la Convention, que pour les situations qui relèvent de leur souveraineté, de leur compétence et sur lesquelles ils sont susceptibles d'avoir un contrôle effectif. Il ne paraît pas possible d'engager la responsabilité des États au regard des instruments internationaux en matière de droit de l'homme pour des situations dont ils ne sont pas à l'origine et sur laquelle ils n'ont aucun contrôle effectif, en leur imputant les agissements d'autres États ou acteurs non-étatiques. Le

<sup>14</sup> Paragraphe 3 de l'Observation générale n° 2.

Comité doit garder à l'esprit, d'une part, ce à quoi les États ont entendu s'engager lorsqu'ils se sont soumis à l'obligation de prendre des mesures législatives, administratives, judiciaires et autres pour empêcher que des actes de torture soient commis dans tout territoire sous leur juridiction, et d'autre part, les liens consubstantiels entre les notions de juridiction et de contrôle effectif sur une situation. En outre, il ne paraît pas possible d'étendre artificiellement la notion de juridiction pour donner à la Convention un champ d'application que les États n'ont pas entendu lui conférer lors de sa ratification.

4.5 L'État partie note qu'en droit international public, la notion de juridiction est principalement territoriale et que c'est uniquement de manière exceptionnelle que la juridiction d'un État peut être amenée à s'exercer en dehors de ses frontières au titre de la Convention, lorsque l'État exerce un contrôle effectif sur une personne se trouvant sur un autre territoire<sup>15</sup>. L'État partie note que le Comité a, de ce fait, déclaré irrecevables *ratione personae* des requêtes ayant pour fondement des actes commis en dehors du territoire d'un État partie et par les agents d'un autre État<sup>16</sup>.

4.6 L'État partie relève que dans son Observation générale n° 2, le Comité considère que la notion de « territoire » inclut toutes les régions sur lesquelles un État exerce de fait ou de droit, directement ou indirectement, en tout ou en parties, un contrôle effectif, conformément au droit international<sup>17</sup>. Le Comité considère également que la notion de « territoire » à l'article 2 doit s'étendre en outre aux situations dans lesquelles l'État partie exerce, directement ou indirectement, de fait ou de droit, un contrôle sur des détenus<sup>18</sup>, sans pourtant donner de critère permettant de déterminer quand un État partie a le contrôle effectif sur un territoire ou sur des détenus.

4.7 L'État partie note que la Cour européenne des droits de l'homme considère que le contrôle effectif d'un État partie peut résulter du contrôle exercé sur une zone située en dehors de son territoire, soit directement, par l'intermédiaire de ses forces armées, soit indirectement, par l'intermédiaire d'une administration locale subordonnée<sup>19</sup>. En outre, pour qu'un État soit responsable d'une violation des droits de l'homme commise sur un territoire qui n'est pas le sien, il faut établir une influence sur l'administration de ce territoire si décisive que l'État a en réalité le contrôle effectif de cette région, au point que sans son soutien, l'administration locale ne pourrait fonctionner<sup>20</sup>. La Cour internationale de Justice a développé une notion similaire de la compétence extraterritoriale sur la base du contrôle effectif<sup>21</sup>. Enfin, la Commission interaméricaine des droits de l'homme a constaté l'exercice de juridiction extraterritoriale dans la mesure où il y a un contrôle total et exclusif de l'État partie, par l'intermédiaire de ses agents, sur la personne dont les droits étaient en cause<sup>22</sup>.

4.8 L'État partie soutient que, à la lumière de cette jurisprudence, l'argument des requérants selon lequel la Convention oblige l'État partie à protéger ses ressortissants au-delà du « territoire sous sa juridiction », étant donné leur nationalité française, n'est pas conforme

<sup>15</sup> Convention de Vienne sur le droit des traités, art. 29 ; Cour européenne des droits de l'homme, *Banković et autres c. Belgique et autres*, n° 52207/99, 12 décembre 2001, par. 59 et suiv., et *Al-Skeini et autres c. Royaume-Uni*, n° 55721/07, 7 juillet 2011, par. 138 et suiv. Voir également Comité contre la torture, observation générale n° 2 (2007), par. 16 ; observation générale conjointe n° 3 (2017) du Comité pour la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille et n° 22 (2017) du Comité des droits de l'enfant, par. 12 ; et Comité des droits de l'homme, observation générale n° 31 (2004), par. 10.

<sup>16</sup> *Z. c. Australie* (CAT/C/53/D/511/2012) ; *Agiza c. Suède* (CAT/C/34/D/233/2003) ; et *Roitman Rosenmann c. Espagne* (CAT/C/28/D/178/2000 et CAT/C/28/D/176/2000/Corr.1), par. 6.6.

<sup>17</sup> Par. 16.

<sup>18</sup> Idem.

<sup>19</sup> Cour européenne des droits de l'homme, *Al-Skeini et autres c. Royaume-Uni*, n° 55721/07, 7 juillet 2011, par. 139.

<sup>20</sup> Cour européenne des droits de l'homme, *Ilaşcu et autres c. République de Moldova et Fédération de Russie*, n° 48787/99, 8 juillet 2004, par. 392, et *Mozer c. République de Moldova et Fédération de Russie*, n° 11138/10, 23 février 2016, par. 110.

<sup>21</sup> Cour internationale de Justice, *Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé*, avis consultatif, 9 juillet 2004, par. 109 à 112.

<sup>22</sup> Commission interaméricaine des droits de l'homme, rapport n° 17/12, pétition P-900-08, *Djamel Ameziane c. États-Unis*, 20 mars 2012, par. 30.

à la lettre ou à l'esprit de la Convention. Selon l'État partie, l'observation générale n° 2 (2007) du Comité n'étend aucunement l'application de la Convention à l'ensemble des ressortissants de l'État partie, mais indique uniquement que la responsabilité des États est engagée par les actes et les commissions de leurs fonctionnaires, d'une part, et que les États parties doivent prendre des mesures efficaces pour empêcher que des actes de torture soient commis sur leur propre territoire mais aussi dans tout territoire sous leur juridiction, d'autre part. Similairement, l'État partie fait valoir que la notion de « compétence » qui ressort de l'article 5 (par. 1 c)) de la Convention a pour objectifs la punition des infractions visées à l'article 4 de la Convention et l'ouverture pour la victime d'un recours permettant d'obtenir réparation, mais qu'il n'étend pas la juridiction des États parties au sens de l'article 2 de la Convention à l'ensemble de leurs ressortissants se trouvant en dehors de leur territoire ou sur un territoire dont ils ont le contrôle effectif.

4.9 Les requérants ne sauraient par conséquent déduire de l'article 5 de la Convention qu'un particulier relève de la juridiction d'un État partie au seul motif qu'il a la nationalité de cet État, et ne peuvent pas plus en déduire que les États parties auraient l'obligation de prendre toutes les mesures pour empêcher que des actes de torture soient commis sur leurs ressortissants lorsque ceux-ci ne se trouvent pas sous leur contrôle effectif<sup>23</sup>.

4.10 En conclusion, l'État partie n'exerce aucun contrôle ni autorité sur les membres des familles des requérants par le biais de ses agents, ni un quelconque contrôle territorial sur les camps situés au nord-est syrien.

4.11 Les 29 juin 2020 et 23 juin 2021, l'État partie a présenté des observations sur le bien-fondé de la communication. Il fait valoir qu'il ne découle ni de la Convention ni des travaux ou des constatations des différents comités de l'Organisation des Nations Unies que pèserait sur les États parties une obligation positive de procéder au rapatriement de leurs ressortissants susceptibles d'être exposés à des traitements inhumains ou dégradants. Une telle obligation n'a pas non plus été dérogée par la Cour européenne des droits de l'homme. D'ailleurs, une telle obligation se heurterait en pratique au principe de la souveraineté des États dans lesquels les violations alléguées seraient commises. Elle excéderait par ailleurs ce à quoi les États ont souhaité s'engager en ratifiant la Convention, qui ne peut pas être ainsi interprétée. Une telle obligation serait également contraire à l'approche adoptée par le Comité, qui reconnaît la discrétion des États parties pour apprécier les situations de fait dans lesquelles se trouvent ses ressortissants<sup>24</sup>.

4.12 En effet, il ne découle ni du droit international coutumier, ni de la jurisprudence internationale ou encore de la Convention de Vienne sur les relations consulaires de 1963 que pèserait sur les États une obligation de rapatrier leurs ressortissants, y compris lorsqu'ils sont susceptibles de subir des traitements inhumains ou dégradants à l'étranger. Si le rapatriement peut constituer, dans certaines circonstances, un des moyens de mise en œuvre de l'assistance consulaire, il ne constitue aucunement une obligation pour l'État d'envoi. L'absence de rapatriement de leurs ressortissants par la grande majorité des États membres du Conseil de l'Europe démontre qu'il existe un consensus sur ce point – si une telle obligation pesait à leur charge, ils auraient tous engagé des négociations aux fins de rapatrier leurs ressortissants. Aucune obligation de rapatriement ne découle non plus du droit interne, ni le Conseil d'État ni le Conseil constitutionnel n'ayant conclu à l'existence d'une telle obligation. En tout état de cause, si le Comité devait estimer que pèse sur l'État partie une obligation de rapatriement, celle-ci ne pourrait s'entendre que d'une obligation de moyen.

4.13 L'État partie rappelle qu'il est le pays d'Europe occidentale qui a procédé au plus grand nombre de rapatriements de mineurs – 35 mineurs français au total – et qu'il contribue activement à la réponse humanitaire au bénéfice des personnes déplacées et réfugiées du nord-est syrien.

4.14 L'État partie souligne qu'à ce jour, les requérants n'ont apporté aucun élément qui démontre que leurs proches sont exposés à des violations de la Convention. Les requérants

<sup>23</sup> Pour l'État partie, les requérants confondent la notion de compétence personnelle de l'État et celle de juridiction extraterritoriale de l'État.

<sup>24</sup> *Roitman Rosenmann c. Espagne*, par. 6.7.

eux-mêmes ont des difficultés à localiser certains de leurs proches<sup>25</sup> et ils n'apportent aucun élément récent qui permettrait d'établir que leurs proches se trouvent toujours retenus dans le camp d'Al-Hol.

4.15 Enfin, contrairement à ce qu'a indiqué le Comité des droits de l'enfant dans ses décisions sur la recevabilité de trois communications similaires contre la France<sup>26</sup>, l'État partie n'a aucunement la « capacité » de procéder aux rapatriements sollicités par les requérants. Le rapatriement de leurs proches ne dépend pas uniquement – contrairement à ce que les requérants indiquent – de la seule volonté du Gouvernement de l'État partie mais, à l'inverse, de nombreux facteurs : l'accord des autorités du nord-est syrien, qui les retiennent<sup>27</sup> ; l'accord des mères au rapatriement de leurs enfants<sup>28</sup> ; les difficultés rencontrées par les Forces démocratiques syriennes à identifier et à localiser les ressortissants étrangers ; le fait que les ressortissants français retenus dans le camp de Roj ne sont pas sous le contrôle d'un État souverain, mais d'autorités de facto, qui ne permet pas non plus d'avoir recours au mécanisme de l'extradition, s'agissant des mères ; ainsi que la complexité et la dangerosité de telles missions, qui dépendent par nature des relations que chaque État entretient avec les différents acteurs du conflit armé dans lequel le nord-est syrien se trouve plongé. La présence clandestine de Daech au sein même du camp fait peser un risque pour la sécurité des opérations de rapatriement. Plusieurs membres de la sécurité intérieure du camp (Asayish), ainsi que des travailleurs humanitaires, ont été assassinés dans l'enceinte du camp au cours des derniers mois.

#### **Commentaires des requérants sur les observations de l'État partie sur la recevabilité et le fond**

5.1 Dans leurs commentaires du 20 mars 2020, les requérants insistent que l'État partie a exercé son contrôle à l'endroit des mères et enfants détenus dans le camp d'Al-Hol dans le nord-est syrien, où ils subissent encore aujourd'hui des traitements inhumains et dégradants à l'égard desquels il ne saurait invoquer une quelconque ignorance. En ne prenant aucune mesure afin de faire cesser ces traitements, l'État partie a méconnu son obligation de prendre toute mesure efficace pour faire cesser les traitements contraires à la Convention, et ce, en violation de ses articles 2 (par. 1) et 16.

5.2 Les requérants confirment le rapatriement de Y. M., S. M. et Ja. M.

5.3 Quant au défaut de qualité pour agir s'agissant de C. P., A. K., L. R. et I. S., les requérants produisent leurs livrets de famille prouvant le lien de parenté les unissant aux mères et aux enfants détenus dans le camp d'Al-Hol.

5.4 Les requérants s'opposent fermement à la prétendue irrecevabilité pour défaut de juridiction. D'une part, l'article 2 de la Convention ne détermine pas le champ d'application général de l'ensemble des droits garantis par la Convention<sup>29</sup>, mais énonce simplement une obligation positive de prévenir les actes de torture commis dans tout territoire sous la juridiction de l'État. De l'autre part, les mères et les enfants français détenus dans le nord-est de la République arabe syrienne relèvent de la juridiction de l'État partie au sens de l'article 22 de la Convention. Tout d'abord, il est largement admis – contrairement à ce qu'affirme l'État partie – qu'un État exerce sa juridiction lorsqu'une décision prise par ses agents sur le territoire national affecte la situation juridique de personnes se trouvant en

<sup>25</sup> Pour sa part, l'État partie déclare qu'il ne dispose pas de plus d'information relative à la localisation.

<sup>26</sup> *S. H. et consorts c. France* (CRC/C/85/D/79/2019-CRC/C/85/109/2019) ; et *S. B. et consorts c. France* (CRC/C/86/D/R.77/2019).

<sup>27</sup> Leur remise suppose une décision d'expulsion administrative de ces autorités, alors que l'État partie ne dispose plus de représentation diplomatique et consulaire en République arabe syrienne depuis 2012.

<sup>28</sup> La position de l'État partie est que les filles et sœurs des requérants doivent être jugées sur place. En revanche, leurs enfants sur place auront vocation à être rapatriés si leurs mères y consentent et si les conditions le permettent.

<sup>29</sup> Comme c'est le cas pour l'article 1 de la Convention européenne des droits de l'homme et l'article 2 (par. 1) du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

dehors du territoire<sup>30</sup>. Selon les requérants, cela vaut d'autant plus dans les situations où l'État exerce sa compétence personnelle vis-à-vis de ses ressortissants qui se trouvent hors de son territoire national. En effet, pour que le ressortissant d'un État situé en dehors du territoire national relève de sa juridiction, il est nécessaire que l'État, par les actes ou les omissions de ses agents, ait affecté la situation juridique de son ressortissant situé hors du territoire national<sup>31</sup>. En l'espèce, en prenant la décision de ne pas rapatrier les mères et les enfants français détenus dans le nord-est syrien, qui se trouvent de ce fait exposés à des traitements contraires à la Convention, l'État partie a exercé sa juridiction vis-à-vis de ceux-ci au sens de l'article 22 de la Convention.

5.5 Pour les requérants, il est clair que la détention des mères et des enfants français dans des conditions inhumaines dans le camp d'Al-Hol n'est pas la conséquence directe du contrôle des autorités du nord-est syrien sur le camp et sur les individus – comme l'affirme l'État partie – mais trouve bien plutôt son origine unique dans les mesures prises exclusivement par les autorités françaises, à savoir la décision de ne pas les rapatrier<sup>32</sup>. Seul l'État partie a le pouvoir d'autoriser leur rapatriement et de faire cesser leur détention arbitraire dans le camp d'Al-Hol.

5.6 Sur le fond, les requérants insistent que l'État partie a méconnu son obligation conventionnelle de faire cesser les traitements inhumains et dégradants auxquels les proches des requérants sont soumis et viole ainsi les articles 2 (par. 1) et 16 de la Convention. En effet, malgré sa parfaite connaissance des actes contraires à la Convention commis par des acteurs non-étatiques, l'État partie a décidé de ne pas rapatrier les mères et les enfants français détenus dans le camp d'Al-Hol – à l'exception de plusieurs orphelins en 2019 – quand bien même celui-ci exercerait un contrôle sur leur situation. Les traitements inhumains et dégradants subis par les mères et enfants retenus dans le nord-est syrien tiennent principalement aux conditions de détention dans le camp d'Al-Hol : surpopulation, maladies, froid, sous-alimentation, insalubrité et absence de soins. En outre, les Forces démocratiques syriennes ont exhorté à plusieurs reprises tous les États de rapatrier leurs ressortissants. Néanmoins, l'État partie a décidé de laisser perdurer ces actes de mauvais traitements en refusant de rapatrier les victimes. Les requérants reprochent ainsi à l'État partie de n'avoir pris aucune mesure pour mettre un terme aux actes perpétrés à leur encontre par les acteurs non-étatiques œuvrant dans le camp d'Al-Hol. Par cette décision de refus, l'État partie a effectivement exercé un contrôle sur leur situation.

5.7 Les 9 mars 2021 et 20 décembre 2021, les requérants ont fait valoir que le 13 janvier 2021, l'État partie a rapatrié sept enfants détenus dans les camps de Roj et d'Al-Hol, pour des raisons médicales ou en raison de leur vulnérabilité particulière. Les requérants font également référence aux décisions du Comité des droits de l'enfant sur la recevabilité de trois affaires similaires contre la France, qui a conclu que les communications relevaient effectivement de la juridiction de l'État partie<sup>33</sup>.

5.8 Les requérants expliquent qu'ils n'opposent pas à l'État partie une obligation pure et simple de rapatriement, mais une obligation générale de mise en œuvre de la Convention, aussi bien quant aux actes de tortures (article 2 (par. 1)), que quant aux actes de traitements inhumains et dégradants (article 16). Il en résulte que, même si le rapatriement ne fait pas l'objet d'une obligation spécifique dans le cadre de la Convention, il constitue le seul moyen pour l'État partie de respecter ses obligations conventionnelles.

5.9 Pour ce qui est de la localisation de leurs proches, les requérants précisent que L. V. se trouve dans le camp de Roj avec son fils ; R. K. est emprisonnée dans la prison de Rojava suite à la répression d'un mouvement de protestation à l'intérieur du camp, ce qui laisse ses deux enfants livrés à eux-mêmes dans le camp de Roj 1 ; A. R. et ses deux enfants sont détenus dans le camp de Roj 2 ; et A. S. se trouve toujours avec ses trois enfants dans le camp d'Al-Hol. Les requérants notent que l'État partie ne conteste pas expressément que leurs

<sup>30</sup> Les requérants font référence à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, par exemple : *Drozd et Janousek c. France et Espagne*, n° 12747/87, 26 juin 1992, par. 91 ; *Sejdovic c. Italie*, n° 56581/00, 1<sup>er</sup> mars 2006 ; et *Stephens c. Malte*, n° 11956/07, 21 avril 2009.

<sup>31</sup> Paragraphe 15 de l'Observation générale n° 2.

<sup>32</sup> Voir, en ce sens, Cour européenne des droits de l'homme, *Stephens c. Malte*, par. 51.

<sup>33</sup> *S. H. et consorts c. France* ; et *S. B. et consorts c. France*.

proches sont victimes d'actes constitutifs de torture ou de peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants. Ceux-ci sont en effet indéniables, largement documentés par de nombreux acteurs nationaux et internationaux.

5.10 Enfin, les requérants allèguent une violation de l'article 22 de la Convention sur la base du fait que même si le Comité a décidé de ne pas formuler de demande de mesures provisoires, il a requis de l'État partie qu'il prenne des mesures spécifiques (voir par. 1.3). Or, l'État partie n'a pris aucune mesure à cet effet, ce qui dénote un manquement aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 22 de la Convention.

5.11 Le 4 novembre 2022, le conseil des requérants a confirmé que L.V. et son fils A.B.V. ont également été rapatriés.

## Délibérations du Comité

### *Examen de la recevabilité*

6.1 Avant d'examiner tout grief soumis dans une communication, le Comité doit déterminer s'il est recevable au regard de l'article 22 de la Convention. Le Comité s'est assuré, comme il est tenu de le faire conformément à l'article 22 (par. 5 a)) de la Convention, que la même question n'a pas été examinée et n'est pas actuellement examinée par une autre instance internationale d'enquête ou de règlement.

6.2 Le Comité prend note que les parties s'accordent sur le fait que Y. M., S. M. et Ja. M. – les petits-enfants de P. M. et L. M. – ont fait l'objet d'une mesure de rapatriement en mars 2019. Le Comité prend note aussi du fait que le conseil des requérants a confirmé le rapatriement de L.V. et A.B.V. vers la fin de 2022. À la lumière de cette information, le Comité considère que la communication qui portait sur le refus de l'État partie de rapatrier Y. M., S. M., Ja. M., L. V. et A. B. V. est maintenant sans objet et qu'il faudrait donc mettre un terme à son examen.

6.3 Le Comité note ensuite que l'État partie soutient que la présente requête est irrecevable pour défaut d'autorisation. Il note cependant que les requérants ont ensuite présenté une copie des livrets de famille des requérants pour prouver le lien de parenté avec leurs proches détenus dans le nord-est de la République arabe syrienne. En conséquence, et compte tenu des circonstances dans lesquelles les proches des requérants se trouvent, qui ne leur offrent pas une possibilité réaliste de fournir une autorisation écrite, ainsi au fait que la communication est manifestement présentée dans le but de leur permettre un retour en France, le Comité estime qu'il n'est pas empêché, au titre de l'article 113 a) de son règlement intérieur, d'examiner la présente requête<sup>34</sup>.

6.4 Enfin, le Comité note que l'État partie conteste la recevabilité de la communication pour le motif que les proches des requérants détenus dans le nord-est de la République arabe syrienne ne se trouvent pas sous sa juridiction. D'une part, l'État partie soutient qu'il n'exerce aucun contrôle effectif sur les camps situés au nord-est syrien, ni aucun contrôle ou autorité sur les membres des familles des requérants par le biais de ses agents. En outre, l'État partie conteste l'existence d'une obligation sous la Convention à protéger ses ressortissants sur la base de leur nationalité, même en dehors du territoire sous sa juridiction.

6.5 D'autre part, le Comité note que les requérants affirment que leurs proches se trouvent sous la juridiction de l'État partie en vertu de l'article 22 de la Convention. Les requérants insistent que même si leurs proches sont en dehors du territoire national, ils relèvent de la juridiction de l'État partie dans la mesure où les actes ou les omissions de ses agents affectent la situation juridique de leurs ressortissants. En l'espèce, les requérants soumettent que de par son refus de rapatrier les mères et les enfants français détenus dans le nord-est syrien, l'État partie les expose à des traitements contraires à la Convention.

6.6 Le Comité rappelle qu'en vertu de l'article 22 de la Convention, il reçoit et examine des communications présentées par ou pour le compte de particuliers relevant de la juridiction d'un État partie qui prétendent être victimes d'une violation, par celui-ci, des dispositions de la Convention, dès lors que cet État partie a déclaré qu'il reconnaissait la compétence du

<sup>34</sup> A. H. et S. H. c. France (CAT/C/73/D/933/2019), par. 7.2.

Comité à cet égard<sup>35</sup>. Comme le Comité a eu l'occasion de le préciser dans son Observation générale n° 2, la notion de juridiction n'est pas confiée au territoire national, mais s'étend à toutes les régions sur lesquelles l'État partie exerce de fait ou de droit, directement ou indirectement, en tout ou en partie, un contrôle effectif, conformément au droit international, y compris des locaux de détention ou tout autre espace sur lequel un État partie exerce un contrôle effectif<sup>36</sup>.

6.7 En l'espèce, le Comité note que l'État partie ne conteste pas avoir été informé par les requérants de la situation de vulnérabilité de leurs proches, qui étaient détenus dans des camps de réfugiés dans une zone de conflit. Les conditions de détention ont largement été signalées dans les media comme étant déplorables et ont été portées à l'attention des autorités de l'État partie via les différentes plaintes déposées par les requérants au niveau national. Elles créaient un risque imminent de préjudice irréparable pour la vie et pour l'intégrité physique et mentale des proches des requérants. Le Comité note en outre que le contrôle effectif sur les camps était exercé par un acteur non étatique qui avait fait savoir publiquement qu'il n'avait ni les moyens ni la volonté de prendre en charge les enfants et les femmes détenus dans les camps et qu'il attendait des pays de nationalité des personnes concernées qu'ils les rapatrient. Dans le contexte particulier de la présente communication, le Comité considère qu'en tant qu'État de nationalité des femmes et des enfants détenus dans ces camps, l'État partie a la capacité et le pouvoir de protéger leurs droits, en prenant des mesures pour les rapatrier ou d'autres mesures consulaires. Ce contexte comprend les relations de l'État partie avec les Forces démocratiques syriennes, la volonté de ces dernières de coopérer et le fait que, selon ses propres déclarations, l'État partie est le pays d'Europe occidentale qui a procédé au plus grand nombre de rapatriements de mineurs – 35 mineurs français au total qui étaient détenus dans des camps du nord-est syrien<sup>37</sup>.

6.8 Compte tenu de ce qui précède, le Comité conclut qu'il existe un lien juridictionnel entre l'État partie et les requérants, et que la requête soulève des questions substantielles au titre des articles 2 et 16 de la Convention qui doivent être examinées sur le fond. Ne voyant aucun obstacle à la recevabilité de la communication, le Comité la déclare recevable et procède à son examen quant au fond.

#### *Examen au fond*

7.1 Conformément à l'article 22 (par. 4) de la Convention, le Comité a examiné la présente communication en tenant compte de toutes les informations que lui ont communiquées les parties.

7.2 Le Comité prend note des arguments contradictoires avancés par les parties sur l'existence en droit international public ou en droit international relatif aux droits de l'homme d'une obligation de rapatriement des nationaux. À cet égard, le Comité prend note de la décision récente de la Cour européenne des droits de l'homme dans une affaire similaire contre la France dans laquelle elle a jugé « qu'aucune obligation de droit international conventionnel ou coutumier ne contraint les États à rapatrier leurs ressortissants »<sup>38</sup>. Or, pour le Comité, la question reste de déterminer si, dans le contexte particulier de la présente communication et en tant qu'État de nationalité des proches des requérants détenus au nord-est syrien qui a d'ailleurs déjà utilisé à plusieurs reprises de sa capacité et pouvoir de protéger ses citoyens en pareille situation en les rapatriant, l'État partie a pris toutes les mesures administratives et autres mesures efficaces pour empêcher que des actes de torture ou mauvais traitements soient commis dans tout territoire relevant de sa juridiction, en vertu de l'article 2 de la Convention.

7.3 Le Comité prend note de l'argument de l'État partie selon lequel il n'aurait pas la capacité de procéder au rapatriement des proches des requérants, rapatriement qui ne dépendrait pas uniquement de la volonté de l'État partie, mais aussi de l'accord des autorités

<sup>35</sup> Observation générale n° 4 (2017) sur l'application de l'article 3 de la Convention dans le contexte de l'article 22, par. 6.

<sup>36</sup> Observation générale n° 2, par. 16.

<sup>37</sup> Voir, mutatis mutandis, Comité des droits de l'enfant, *S. H. et consorts c. France*, par. 9.7.

<sup>38</sup> Cour européenne des droits de l'homme, *H.F. et autres c. France* [GC], n°s 24384/19 et 44234/20, 14 septembre 2022, par. 259.

du nord-est syrien et des mères des enfants, et qui serait freiné par des obstacles d'identification des enfants et de sécurité de telles opérations. Pourtant, le Comité rappelle que l'État partie a déjà procédé avec succès au rapatriement de 35 enfants français sans avoir signalé d'incidents dans l'exécution de ces rapatriements ou de refus de coopération de la part des Forces démocratiques syriennes. Bien au contraire, le Comité note que les Forces démocratiques syriennes ont exprimé à plusieurs reprises leur souhait que tous les étrangers détenus dans les camps soient rapatriés par leurs États de nationalité, ce qui laisse à l'État partie la décision de procéder ou non à un rapatriement. Le Comité considère donc que l'État partie a la capacité et le pouvoir d'empêcher que les proches des requérants subissent des actes de mauvais traitements, en prenant des mesures pour les rapatrier ou d'autres mesures consulaires<sup>39</sup>.

7.4 Le Comité prend note de l'argument des requérants selon lequel leurs proches parviennent à peine à survivre dans les camps de prisonniers contrôlés par les Forces démocratiques syriennes où ils sont retenus, situés dans une zone de guerre, vivent dans des conditions sanitaires inhumaines et dégradantes. L'État partie affirme que les requérants n'ont pas démontré que leurs proches étaient exposés à des violations de la Convention. Cependant, le Comité constate que les circonstances relatives à la sécurité, à la limitation de mouvement et à la situation sanitaire décrites sont applicables à tous les personnes retenues dans les camps du nord-est syrien, y compris les proches des requérants, qui ne sauraient échapper aux conditions de détention et de vie applicables aux autres habitants des camps. Le Comité est de l'avis que les préjudices ont été suffisamment identifiés et qu'il n'y a aucune raison de croire que les proches des requérants courent moins de risques que d'autres habitants des camps<sup>40</sup>.

7.5 Le Comité rappelle l'obligation des États parties, au titre de l'article 2 de la Convention, d'adopter des mesures positives effectives pour prévenir efficacement la torture et les mauvais traitements<sup>41</sup>. Il considère que la situation dans les camps du nord-est syrien était bien connue par l'État partie, qui a procédé de sa propre initiative au rapatriement de plusieurs enfants. D'ailleurs, le Comité note que l'État partie ne nie pas les conditions de vie dans les camps telles qu'elles sont décrites par les requérants. Par conséquent, le Comité estime qu'il existe des informations suffisantes permettant d'établir que les conditions de détention des proches des requérants dans les camps du nord-est syrien, y compris en particulier l'absence de soins de santé, de nourriture, d'eau et d'installations sanitaires, équivalent aux traitements inhumains et dégradants, telles que prohibées par l'article 16 de la Convention. En outre, compte tenu de la connaissance qu'a l'État partie de la détention prolongée de ces ressortissants français dans une situation de mauvais traitements et de sa capacité d'intervention, le Comité considère que l'État partie a l'obligation positive de les protéger contre une violation effective de leur droit de ne pas être soumis aux actes constitutifs de peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants. Le Comité est de l'avis que malgré le fait que l'État partie n'est pas à l'origine des violations subies par ses nationaux faute de compétence territoriale, il demeure toujours dans l'obligation de protéger ses nationaux contre des violations graves des droits de l'homme en prenant toutes les mesures nécessaires et possibles. En conclusion, le manquement de l'État partie à les protéger en prenant des mesures efficaces pour que ces actes soient commis constituerait une violation de l'article 2 (par. 1), lu conjointement avec l'article 16 de la Convention.

8. Le Comité, agissant en vertu de l'article 22 (par. 7) de la Convention, est d'avis que dans les circonstances particulières de l'espèce, ne pas prendre toute autre mesure raisonnablement en son pouvoir aux fins de rapatrier les proches des requérants constituerait une violation par l'État partie de l'article 2 (par. 1), lu conjointement avec l'article 16 de la Convention.

9. Le Comité invite instamment l'État partie de continuer ses efforts pour assurer le rapatriement des proches des requérants.

<sup>39</sup> Voir, mutatis mutandis, Comité des droits de l'enfant, *F.B. et consorts c. France* (CRC/C/89/D/77/2019, CRC/C/89/D/79/2019 et CRC/C/89/D/109/2019), par. 6.4.

<sup>40</sup> Voir, mutatis mutandis, Comité des droits de l'enfant, *F. B. et consorts c. France*, par. 6.5.

<sup>41</sup> Observation générale n° 2, par. 4.

10. Conformément à l'article 118 (par. 5) de son règlement intérieur, le Comité invite l'État partie à l'informer, dans un délai de quatre-vingt-dix jours à compter de la date de transmission de la présente décision, des mesures qu'il aura prises pour donner suite aux observations ci-dessus.

---

## Annex I

[Original: English]

### **Joint opinion by Committee members Liu Huawen, Maeda Naoko and Bakhtiyar Tuzmukhamedov (dissenting)**

1. While we support the call on the State party “to continue its efforts to ensure repatriation of the complainants’ relatives” (para. 9), for the reasons set out below, we respectfully but strongly disagree with conclusion reached by the majority. We wish to distance ourselves from the approach taken by the majority who chose to find a prospective violation of article 2 (1) read in conjunction with article 16, should the State party not take “further measures reasonably in its powers to repatriate the complainants’ relatives” (para. 7.5).

2. We observe with regret that the decision hinges upon misunderstanding, if not neglect, by the majority of the meaning of article 2 (1) of the Convention which explicitly obliges a State party to take “measures to prevent acts of torture in any territory under its jurisdiction.” Moreover, the Convention uses exactly the same language in articles 5 (1a), 5 (2), 7 (1), 11, 12, 13 and 16 (1), not counting references to territory of a State party found elsewhere. The plain language of the Convention allows no leeway, as it contains the “ordinary meaning” of the term, as provided for in article 31 (1) of the Vienna Convention on the Law of Treaties. The language of our Convention is different from the one used in article 2 (1) of the Convention on the Rights of the Child binding States parties to respect and ensure the rights set forth in that Convention “to each child within their jurisdiction.” The said difference is not accidental and has a direct bearing on the outcome of consideration of the communication at hand, and is discussed in depth in the Separate Opinion of our distinguished colleague Todd Buchwald.

3. The majority poses a question, in para. 7.5, as to whether the State party is bound, “in the circumstances of the present communication” to prevent acts of torture or ill-treatment, in accordance with article 2 of the Convention, “in any territory under its jurisdiction,” groundlessly stretching the provision to apply to locations where the alleged victims are incarcerated, and fails to give an answer for lack of any proof that the State party, in law or in practice, exercises any jurisdiction, or control, over the area which, incidentally, is within formal territorial jurisdiction of the Syrian Arab Republic, but is in practice controlled by a non-state entity. Instead, the majority relies on a vague and elusive notion of “a jurisdictional link” (para. 6.8) which it does not elucidate.

4. The manner in which the majority treats the strict and definite language of the Convention amounts to a loose, if not frivolous, interpretation of the founding treaty. We cannot align ourselves with this *ultra vires* approach. Both under the Convention (article 30 (1)), as well as the Vienna Convention on the Law of Treaties (article 31), interpretation of a treaty is the domain of States parties, unless the latter delegate that authority, or the resolution of a dispute over interpretation, to a judicial body.<sup>1</sup>

5. The majority opines that the State party “has the capability and power to prevent the ill-treatment of the complainants’ relatives by taking action to repatriate them or providing other consular responses.” Firstly, the reference to “capability and power” might be perceived by those who possess of both, as a dispensation to act in an unrestrained manner. Secondly, the term “consular responses” is unbeknownst to the Vienna Convention on Consular Relations and cannot be explained by applying the “ordinary meaning” standard of the

---

<sup>1</sup> See article 30 (1) of our founding Convention according to which a dispute between States Parties concerning its interpretation or application shall, if negotiations and arbitration fail, be referred to the International Court of Justice, or article 32 (1) *et al.* of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms regarding jurisdiction of the European Court on Human Rights on all matters of interpretation of the European Convention and a similar provision in article 3 (1) of the Protocol to the African Charter on Human and People’s Rights on the Establishment of an African Court on Human and People’s Rights.

Vienna Convention on the Law of Treaties. Thirdly, the majority ought to be aware that France has not maintained diplomatic and consular presence in the Syrian Arab Republic since March 2012.<sup>2</sup> Fourthly and finally, the majority should be cognizant of the State party's commitment made on 14 September 2022 in the wake of repatriations of its nationals to France to continue such missions "whenever conditions make it feasible, on the basis of developments in the situation on the ground and the security conditions surrounding the detention of French nationals in camps in northeastern Syria."<sup>3</sup> The State party stood by that pledge and, on 20 October 2022, completed another mission, repatriating in a single airlift 55 French nationals.<sup>4</sup>

6. The Committee could have made its own contribution, however modest, to these efforts by finding the communication inadmissible while offering stronger encouragement to the State party's humanitarian endeavors in a volatile and precarious environment.

---

<sup>2</sup> <https://www.diplomatie.gouv.fr/en/country-files/syria/france-and-syria-64912/>

<sup>3</sup> <https://www.diplomatie.gouv.fr/en/country-files/syria/news/article/syria-european-court-of-human-rights-09-14-22>

<sup>4</sup> <https://www.diplomatie.gouv.fr/en/country-files/syria/news/article/communique-issued-by-the-ministry-for-europe-and-foreign-affairs-repatriations>

## Annex II

[Original: English]

**Opinion by Committee member Todd Buchwald (dissenting)**

1. This case is not about whether the State party *should* take action to repatriate the victims, or whether it is required to do so under the terms of other Conventions or under customary international law. Nor does it turn on abstract questions about the nature of jurisdiction. Rather, the case turns on a specific question: has the State party failed to fulfill its obligation under article 2 (or article 16) of the Convention to take effective measures to prevent acts of torture or ill-treatment “in any territory under its jurisdiction.”

2. So what does the phrase “in any territory under its jurisdiction” mean? On its face, it means that the territory on which the acts of torture (or ill-treatment) took place was *territory* that in some sense was subject to the jurisdiction of the State party. The Committee’s decisions have recognized that it suffices for the territory to be subject to the control of the state in a *de facto* sense, and that it need not have jurisdiction in the sense of a State having the rights of a sovereign.

3. But this case is different. The Committee does not contend that the State party has control over the relevant territory in northeast Syria, but rather that such control is unnecessary if there exists a “jurisdictional link” between the State party and the claimants.<sup>1</sup> That might be fine if article 2 said that a State party was obligated to prevent acts of torture against any person with which the state had a jurisdictional link, but that is not what article 2 says. Indeed, early versions of the language that led to the Convention may have been amenable to such an interpretation. Thus, article 4 of the General Assembly’s declaration on torture said that states shall take effective measures to prevent torture or ill-treatment “from being practiced *within its jurisdiction*”<sup>2</sup> and article 3 of the original draft of the Convention submitted by Sweden said the same thing.<sup>3</sup>

4. While such language may well have supported the conclusion that the Committee has reached – on the theory that the persons being subjected to abuse were within the State party’s jurisdiction – the states negotiating the Convention specifically rejected the language, and – as adopted – article 2 requires a State party only to take measures to prevent acts of torture “in any territory” under its jurisdiction.<sup>4</sup> Indeed, the Report of the Working Group on the draft Convention indicates that the negotiators rejected the language specifically because of concerns “that the phrase ‘within its jurisdiction’ might be interpreted too widely so as to cover citizens of one state who are resident within the territory of another State.”<sup>5</sup> Yet it is this “too wide” interpretation upon which the Committee now says they agreed.

5. The Committee’s conclusion also appears inconsistent with the use of the phrase “in any territory under its jurisdiction” elsewhere in the Convention. For example, article 5(1)(a) of the Convention obligates states to establish jurisdiction over offenses committed “in any territory under its jurisdiction.” Clearly, however, article 5(1)(a) does not require states to establish jurisdiction over offenses outside its territory committed against its nationals because article 5(1)(c) makes clear that states are not required to do so. If the phrase does not encompass situations involving a state’s nationals outside its territory under article 5, what is the explanation for interpreting the same phrase to carry the opposite meaning in article 2? The decision fails to address any of this.

6. Some have argued that the Committee’s decision nevertheless follows from decisions in parallel cases by the Committee on the Rights of the Child or by the European Court of Human Rights. This argument does not bear scrutiny. Insofar as the Convention on the Rights

<sup>1</sup> Decision, paragraph 6.8.

<sup>2</sup> [A/30/3452](#) (9 December 1975), Annex (emphasis added).

<sup>3</sup> [E/CN.4/1285](#) (23 January 1978).

<sup>4</sup> With respect to ill-treatment, the same phrase was included in Article 16.

<sup>5</sup> [E/CN.4/L/1470](#) (12 March 1979), paragraph 32.

of the Child is concerned, the Committee on the Rights of the Child's conclusion that there need not be a territorial nexus is based on very different language in its Convention, and a negotiating history of its Convention that is the opposite of the Convention against Torture's. Thus, article 2 of the Convention on the Rights of the Child requires states to ensure the rights set forth in the Convention "to each child within their jurisdiction," as opposed to children located in *territory* that is under their jurisdiction.<sup>6</sup> The Committee on the Rights of the Child relied on this point explicitly, saying for example that "the Convention does not limit a State's jurisdiction to 'territory'"<sup>7</sup> and that "under the Convention, States have the obligation to respect and ensure the rights of the children within their jurisdiction, but the Convention does not limit a State's jurisdiction to 'territory.'"<sup>8</sup> In so doing, the Committee on the Rights of the Child noted that the choice of words was deliberate – *i.e.*, that, in the case of the Convention on the Rights of the Child, the negotiators deliberately excluded the element of territoriality<sup>9</sup> – with the result that states under that convention "do have obligations in respect of children's rights beyond their territories."<sup>10</sup>

7. With respect to the European Court of Human Rights, the Grand Chamber has found that France had certain obligations regarding a separate obligation, under article 3(2) of Protocol 4 to the European Convention, not to deprive persons "of the right to enter the territory of the state of which he is a national," reasoning that such a right only makes sense if it applies at least to some extent with respect to nationals located outside a state's territory – a very different situation than faced in the case before our Committee.<sup>11</sup> Indeed, insofar as the obligation to prevent torture was concerned, the Grand Chamber specifically rejected interpreting the European Convention as requiring France to secure the right of its nationals to be free from torture outside its territory, concluding that such an interpretation "would be tantamount to requiring [France] to comply with Article 3 of the Convention despite the fact that it has no 'control.'"<sup>12</sup> The Grand Chamber's conclusions – like those of the Committee on the Rights of the Child – thus undercut, rather than bolster, the decision being made by the Committee today.

8. In the final analysis, the Committee's decision fails to address any of these questions, a failure that seems particularly regrettable in a case with such potentially profound implications for the interpretation of our Convention. Accordingly, I respectfully decline to concur in the Committee's decision.

<sup>6</sup> Other provisions in that Convention similarly lack language that would limit the obligations to children on the territory of the state in question. *See, e.g.*, Articles 3, 6, 20, 24 and 37, which were alleged to have been violated in *S.H. et al v France*, CRC/C.85/D/79/2019 (2 November 2020) ("*S.H.*").

<sup>7</sup> *Id.*, paragraph 9.6.

<sup>8</sup> *S.N. et al v. Finland*, CRC/C/91.D/100/2019 (7 October 2022), paragraph 10.8.

<sup>9</sup> *S.H.*, n.42, citing Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, *Legislative History of the Convention on the Rights of the Child: Volume 1*, (New York, United Nations, 2007), pp. 332–333. *See also id.*, n.35, which explains as follows:

"In an early draft of article 2 (1), the applicability of the Convention on the Rights of the Child was explicitly linked to jurisdiction and the territory of a State. The territoriality condition was eventually deliberately left out of the text of article 2 and its final version only reflects the concept of jurisdiction, indicating that jurisdiction under the Convention was not intended by the drafting parties to be exclusively territorial." (Citations omitted).

<sup>10</sup> *See S.H.*, paragraph 8.5.

<sup>11</sup> *Id.*, paragraph 209.

<sup>12</sup> *H.F. and Others v. France*, paragraph 198. Notably, the Grand Chamber said this even though article 1 of the European Convention requires States party to secure the right not to be subjected to torture to "everyone within their jurisdiction" and thus lacks the kind of explicit requirement for territoriality that was included in article 2 of the Convention against Torture.