



**SITUATION EN IRAQ/ROYAUME-UNI**

**RAPPORT FINAL – EXTRAIT**

**Résumé analytique et conclusions**

**(Traduction de l'intégralité du rapport à suivre)**

9 décembre 2020

## RÉSUMÉ ANALYTIQUE

1. Le 13 mai 2014, le Procureur a rouvert l'examen préliminaire de la situation en Iraq/Royaume-Uni. Dans son rapport sur les activités menées en 2017 en matière d'examen préliminaire, le Bureau du Procureur (le « Bureau ») avait annoncé qu'à la suite d'un examen approfondi en fait et en droit des informations en sa possession, il avait conclu qu'il existait une base raisonnable permettant de croire que des membres des forces armées britanniques avaient commis des crimes de guerre relevant de la compétence de la Cour contre des personnes placées sous leur garde. Le Bureau a, à présent, terminé son évaluation de la recevabilité. Pour les motifs précisés dans le présent rapport, le Procureur ne pense pas que les autorités britanniques n'ont pas eu la volonté de mener véritablement à bien les enquêtes et/ou les poursuites qui s'imposaient (article 17-1-a du Statut de Rome – le « Statut ») ni que les décisions de ne pas engager de poursuites dans telle ou telle affaire résultaient d'un manque de volonté de les mener véritablement à bien (article 17-1-b du Statut). C'est pourquoi, ayant exploré toutes les pistes raisonnables d'enquête découlant des informations en sa possession, le Bureau en a conclu que la seule décision à prendre était de clore l'examen préliminaire sans demander d'ouverture d'enquête.
2. L'examen préliminaire a révélé qu'il existait une base raisonnable permettant de croire que des membres des forces armées britanniques avaient fait subir diverses formes de sévices à des civils iraqiens placés sous leur garde. Plus précisément, ainsi qu'il est exposé plus bas, il existe une base raisonnable permettant de croire que d'avril 2003 à septembre 2003, des membres des forces armées britanniques en Iraq ont commis le crime de guerre d'homicide intentionnel, visé à l'article 8-2-a-i du Statut, ou de meurtre, visé à l'article-8-2-c-i du Statut, contre sept personnes, au moins, placées sous leur garde. D'après les renseignements disponibles, il existe une base raisonnable permettant de croire que, du 20 mars 2003 au 28 juillet 2009, des membres des forces armées britanniques ont commis les crimes de guerre de torture et de traitements inhumains/cruels, relevant de l'article 8-2-a-ii ou de l'article 8-2-c-i du Statut, et le crime de guerre d'atteintes à la dignité de la personne, relevant de l'article 8-2-b-xxi ou de l'article 8-2-c-ii du Statut, contre au moins 54 personnes placées sous leur garde. En outre, au vu de ces renseignements, il y a raisonnablement lieu de croire que des membres des forces armées britanniques ont commis les crimes de guerre de viol et/ou d'autres formes de violence sexuelle, relevant de l'article 8-2-b-xxii ou de l'article 8-2-e-vi du Statut, au moins contre les sept victimes en cause au moment où celles-ci étaient détenues au camp Breadbasket en mai 2003.

3. Ces crimes, à défaut d'être exhaustifs, étaient suffisamment bien étayés pour permettre de se prononcer sur la compétence *ratione materiae* de la Cour à leur égard. À ce propos, le Bureau rappelle que, d'après l'ensemble des conclusions auxquelles sont parvenues les autorités et les instances publiques au Royaume-Uni, des centaines de détenus irakiens auraient subi des conditions de détention et été victimes de pratiques qui constituaient des traitements inhumains ou dégradants. Les conclusions du Bureau n'englobent peut-être pas toute la gamme des actes de persécution commis mais elles portent sur les allégations les plus graves d'actes de violence commis à l'encontre de personnes placées sous la garde des forces armées britanniques.
  
4. Le Bureau n'a pas identifié d'éléments de preuve tendant à indiquer que le Ministère de la défense ou le Gouvernement britannique aurait mené un plan ou une politique destiné(e) à soumettre des détenus aux types de traitement exposés dans le présent rapport. Il a néanmoins estimé que plusieurs niveaux de dysfonctionnement institutionnels des dispositifs de contrôle civil et de la chaîne de commandement militaire avaient contribué à la commission de crimes par des soldats britanniques à l'encontre de détenus en Iraq. Ainsi qu'il est expliqué dans le rapport, malgré les normes et les règles de procédure en vigueur du Ministère de la défense exigeant que les détenus soient traités avec dignité, un certain nombre de techniques illégales interdites depuis une loi britannique de 1972 – tout particulièrement lors d'interrogatoires – ont refait surface dans la pratique en raison d'une perte progressive de mémoire institutionnelle et de l'absence de directives claires. Ainsi qu'il ressort de l'enquête Baha Mousa, au moment de la guerre en Iraq, mises à part des consignes d'ordre très général, le Ministère de la défense n'a généralement fourni aucune règle écrite à ses troupes quant à l'interrogatoire des prisonniers de guerre. La doctrine du Ministère se résumait donc plutôt, en grande partie, à ce qui était enseigné dans les stages de techniques d'interrogatoire, avec différents niveaux de compréhension sur ce qui était permis de faire ou non, ainsi que des variations sur ce qui importait et des différences d'interprétation selon les instructeurs. Cette confusion s'est répandue dès les premières missions effectuées dans le cadre de l'Opération TELIC et les membres des forces armées britanniques avaient donc des avis différents sur ce qu'il était permis de faire ou non. Cela étant, même si cette confusion quant aux règles a pu entraîner de telles pratiques, elle ne saurait en aucun cas, ainsi qu'il ressort des enquêtes nationales publiques, justifier ou excuser les formes graves de violence gratuite infligée à certains détenus. Effectivement, ainsi qu'il est expliqué plus bas, l'équipe chargée d'enquêter (*Iraq Historic Allegations Team*, IHAT) à la suite de la décision rendue en 2011 par la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) dans l'affaire *Al Skeini* et de la décision rendue en 2013 par la Haute Cour dans l'affaire *Ali Zaki Mousa et consorts*, était principalement chargée de

déterminer si les éléments de preuve disponibles justifiaient d'engager des poursuites pénales à l'encontre de commandants et d'autres supérieurs hiérarchiques pour les faits en cause.

5. Les conclusions auxquelles le Bureau est parvenu, à savoir que certains membres des forces armées britanniques auraient fait subir des sévices à des détenus iraquiens, ne révèlent rien que l'on ne savait déjà et ne sont pas uniques en leur genre. En effet, d'autres instances publiques et organes ayant procédé à un examen judiciaire de l'ensemble des éléments de preuve se rapportant au comportement de certains membres des forces britanniques sont parvenus aux mêmes conclusions. De plus, personne ne conteste que la réponse initiale de l'armée britannique sur le théâtre des opérations au moment des crimes présumés était inadéquate et que celle-ci n'avait pas vraiment cherché à ouvrir les enquêtes qui s'imposaient en toute indépendance et en toute impartialité. Ayant reconnu que son armée aurait dû mener à bien des enquêtes au moment des faits, le Royaume-Uni a notamment créé des commissions d'enquête publiques puis constitué l'équipe chargée d'enquêter sur les faits en cause, l'IHAT, pour remédier à ces défaillances et enquêter efficacement sur des allégations d'homicide intentionnel et de sévices sur des détenus en Iraq. Ainsi, l'un des points essentiels sur lequel le Bureau s'est concentré dans le cadre de son examen préliminaire de la situation en Iraq/Royaume-Uni, réamorcé en 2014, se rapportait à l'examen de la pertinence et de l'authenticité des enquêtes menées par l'IHAT à la suite des allégations de crimes, et plus tard de celles menées par le service de police chargé des enquêtes résiduelles (*Service Police Legacy Investigations, SPLI*), et des décisions prises par l'organe militaire chargé des poursuites (*Service Prosecuting Authority, SPA*) quant aux poursuites à engager dans les affaires concernées.
6. Au terme de plus de dix ans de procédure nationale, dans le cadre de laquelle des milliers d'allégations ont été examinées, pas une seule affaire n'a donné lieu à des poursuites, privant ainsi les victimes de justice. Même si l'IHAT et le SPLI ont transmis une poignée d'affaires au SPA pour qu'il engage des poursuites, ce dernier a systématiquement renoncé à le faire pour insuffisance de preuves ou au motif qu'il n'était pas dans l'intérêt du public ou de l'armée de donner suite et que par conséquent l'ensemble « des critères du code » n'étaient pas remplis. Il se peut que certains puissent redouter que les accusations portées aient été futiles et malveillantes, ou au contraire, que la procédure mise en œuvre par le Royaume-Uni ait été artificielle ou ait eu pour vocation de soustraire les personnes mises en cause à leur responsabilité pénale. Il se trouve que démêler ces questions s'est avéré bien plus complexe que ce que l'on aurait pu espérer à première vue.

7. Au vu des renseignements disponibles, le Bureau estime qu'il existe une base raisonnable permettant de croire qu'au vu des faits sur lesquels ses conclusions sont fondées, les détenus irakiens dont il est question ont été victimes de certaines formes de sévices de différents degrés de gravité constitutifs d'actes de torture, de traitements cruels ou d'atteintes à la dignité de la personne et, dans certains cas, d'homicides volontaires. L'un des faits en question concerne sept victimes, dont l'une aurait subi un viol et les autres des violences sexuelles. L'absence de poursuites engagées par le SPA ne veut pas dire que les allégations sur lesquelles ont enquêté l'IHAT et le SPLI étaient malveillantes. Tout au plus, cela signifie que l'IHAT ou le SPLI n'était pas convaincu qu'il existait suffisamment de preuves crédibles pour renvoyer ces affaires devant le SPA, ou que ce dernier considérait que les affaires dont il avait été saisi avaient peu de chances réelles de déboucher sur une condamnation au pénal. Comme l'IHAT l'a fait remarquer au Bureau, les affaires sur lesquelles il a enquêté présentaient des lacunes importantes et récurrentes, à savoir un manque de preuves scientifiques et des incohérences relevées entre les dépositions des témoins compte tenu du décalage temporel des enquêtes, menées plusieurs années après les faits. Toutefois, il convient de noter que ces lacunes étaient également attribuables – du moins en partie – aux failles des enquêtes que les forces britanniques avaient initialement conduites sur place, une particularité commune à beaucoup d'enquêtes pénales menées bien après les faits. Cela étant, l'impasse des poursuites au pénal contraste avec le nombre important de plaintes jugées au civil, où les éléments en cause ont été évalués, vérifiés et contestés, ou réglés à l'amiable. Des centaines de plaignants ont ainsi déclaré avoir été victimes de conditions et de pratiques de détention s'apparentant à un traitement inhumain ou dégradant. D'autres enquêtes publiques, études commandées et mécanismes politiques au sein du Ministère de la défense ont permis de conclure que les pratiques qui avaient cours pendant les premières années de mission, notamment de l'opération TELIC, dérogeaient aux bonnes règles de conduite. Cette constatation a donné lieu à plusieurs séries de réformes sur des questions de politiques et de pratiques, dont certaines ont été revues à la suite d'un contrôle judiciaire et d'autres sont toujours en cours. Toutefois, en déduire que toutes ces procédures résultaient d'allégations malveillantes semble présenter une vision erronée des événements et ne permet pas d'appréhender correctement la question distincte de savoir si, plusieurs années après les événements, il existe suffisamment d'éléments pour obtenir une condamnation au pénal.
8. Pour vérifier le caractère véritable des procédures menées, le Bureau a entrepris, dans le cadre de son examen préliminaire, une évaluation détaillée et complexe des nombreuses étapes du processus judiciaire et d'enquête qui ont conduit à l'abandon des charges ou à un classement sans suite. Le Bureau s'est penché en particulier sur

les critères d'élimination appliqués par l'IHAT puis par le SPLI à divers stades du processus. Le Bureau a également étudié dans quelle mesure l'IHAT et le SPLI s'étaient penchés sur l'existence de problèmes généralisés et sur les questions connexes de responsabilité des chefs militaires et des supérieurs hiérarchiques. Enfin, le Bureau a mené sa propre enquête sur les allégations formulées par un certain nombre d'anciens membres de l'IHAT, révélées par l'émission documentaire *Panorama* de la BBC et le journal *Sunday Times*, portant sur la mise à l'écart, la falsification et/ou la destruction délibérés d'éléments de preuve dans le cadre du travail de l'IHAT, ainsi que sur des manœuvres destinées à entraver ou à empêcher certaines enquêtes et à clôturer de façon précoce certaines affaires. Dans le cadre de son évaluation, le Bureau a considéré comme préoccupante la façon dont un certain nombre de décisions ont été prises par l'IHAT et le SPLI et/ou le SPA. Le Bureau expose, dans le rapport, comment le Procureur aurait procédé dans certains cas précis.

9. Cependant, la raison pour laquelle ces préoccupations n'ont pas conduit le Procureur à demander l'autorisation d'ouvrir une enquête repose, en définitive, sur la nature du régime propre à la recevabilité des affaires portées devant la CPI. Comme la Cour l'a souligné, la CPI n'est pas un organe de défense des droits de l'homme chargé de déterminer si une juridiction nationale a enfreint ou non la législation relative aux droits de l'homme ou des lois nationales<sup>1</sup>. Son rôle est plutôt de dire si elle devrait ou non, dans une affaire pénale donnée, exercer sa propre compétence à la place des autorités judiciaires d'un État à qui il incombe en premier lieu d'exercer la leur. Pour ce faire, la CPI doit être convaincue qu'aucune procédure digne de ce nom n'a été menée, ou, lorsque des procédures existent, qu'elles ne l'ont pas été véritablement, soit parce que l'État concerné était dans l'incapacité de le faire, soit parce qu'il n'en avait pas la volonté, en s'efforçant de mettre les auteurs des crimes en cause à l'abri de poursuites pénales. Étant donné que les allégations présentées au Bureau ont fait l'objet d'enquêtes criminelles conduites à l'échelle nationale par l'IHAT et le SPLI, et que les autorités n'étaient donc pas dans « l'incapacité » de mener à bien une procédure, le Bureau s'est principalement attaché à déterminer si les informations et les éléments en sa possession montraient que les autorités britanniques n'avaient pas la volonté de mener des enquêtes et des poursuites véritables, à savoir si elles avaient cherché à mettre les auteurs des crimes en cause à l'abri de poursuites pénales.

---

<sup>1</sup> [Al-Senussi Admissibility AJ](#), par. 190 ; faisant par ailleurs observer au paragraphe 219 que « [TRADUCTION] la Cour n'a pas vocation à être une cour internationale des droits de l'homme ni à porter un jugement sur les systèmes juridiques nationaux dans le but de s'assurer de leur conformité aux normes internationales en matière des droits de l'homme », et au paragraphe 229 que « [TRADUCTION] la Chambre d'appel considère que l'article 17 n'a pas été conçu pour faire des principes des droits de l'homme un critère déterminant en soi de la recevabilité. »

10. Aux fins de l'article 17-2, le Bureau considère que la véritable question n'est pas de savoir si le Procureur ou une chambre de cette Cour serait parvenu, sur la base des éléments de preuve, à une conclusion différente de celle de l'IHAT et du SPLI ou du SPA et aurait procédé différemment, mais bien de déterminer si les faits, à première vue, témoignent d'une volonté de soustraire des personnes à leur responsabilité pénale. Toute autre façon de faire reviendrait à substituer la propre appréciation du Procureur des perspectives réalistes de réunir suffisamment d'éléments pour satisfaire aux normes de la preuve requises, ou des chances raisonnables d'obtenir une condamnation devant des tribunaux britanniques, à l'évaluation des services nationaux compétents chargés de mener des poursuites – et à interpréter cette différence comme un manque de volonté de traduire véritablement en justice les personnes concernées. Et puisque la « procédure » dont il est question à l'article 17 est engagée dans le contexte du cadre juridique national et de la pratique nationale en matière d'enquêtes et de poursuites, c'est dans cette optique que l'évaluation doit être menée, et non pas en se basant sur une idée abstraite de la façon dont le Procureur aurait pu procéder au regard du Statut de Rome.
11. Même si la CPI tolère une certaine marge de manœuvre dans la façon dont les autorités nationales appréhendent ce qui constitue une chance raisonnable d'obtenir ou non une condamnation à l'échelle nationale, elle ne doit pas pour autant prendre pour argent compte les affirmations soutenues par les autorités en question. Le Bureau a dû mener son propre examen des allégations sous-jacentes pour en vérifier l'impartialité et déterminer si les critères appliqués par les autorités britanniques pour juger des plaintes en cause avaient abouti à des décisions manifestement incompatibles avec les éléments dont disposait le Bureau.
12. Après évaluation des informations à sa disposition, et malgré les inquiétudes exprimées dans ce rapport, le Bureau ne pense pas, en définitive, que les autorités britanniques n'ont pas eu la volonté de mener véritablement à bien l'enquête et/ou les poursuites (article 17-1-a) ou que les décisions de ne pas poursuivre les auteurs présumés dans telle ou telle affaire sont l'effet du manque de volonté de mener véritablement à bien les poursuites (article 17-1-b).
13. À ce titre, et après avoir exploré toutes les pistes raisonnables d'enquête découlant des informations disponibles, le Bureau en a conclu que la seule décision à prendre était de clore l'examen préliminaire et d'en informer les auteurs de communications. Bien que cette décision risque de provoquer le désarroi de certaines parties prenantes, ou d'être perçue par certains comme une approbation de la démarche adoptée par le

Royaume-Uni, les raisons clairement exposées dans le présent rapport devraient permettre de tempérer ces points de vue.

## CONCLUSION SUR LE CARACTÈRE VÉRITABLE DES PROCÉDURES

14. Les efforts déployés pendant sept ans par l'IHAT et les enquêtes menées par la suite par le SPLI dressent un bilan mitigé. L'IHAT et le SPLI ont fait l'objet de critiques pour le manque de condamnations obtenues. À ce jour, aucune des affaires résultant des enquêtes menées à bien par l'IHAT ou le SPLI et renvoyées pour qu'une suite y soit donnée ne semble avoir donné lieu à des poursuites judiciaires. Tout en reconnaissant que le taux de condamnation ne saurait constituer, en soi, un critère démontrant l'efficacité d'une institution, le Bureau a néanmoins examiné la question de savoir si un tel constat ne représentait pas une quelconque manœuvre destinée à soustraire les personnes en cause à leur responsabilité pénale.
15. S'agissant des travaux menés par l'IHAT, puis par le SPLI, ainsi que par le SPA, et de leurs processus décisionnels, le Bureau a fait part de sa préoccupation sur plusieurs points qu'il a soulevés, notamment :
  - les critères appliqués par l'IHAT, puis par le SPLI, en vue de filtrer les allégations au cours des différentes phases de la procédure suivant les conclusions du tribunal disciplinaire des *solicitors* dans l'affaire *Phil Shiner/Public Interest Lawyers*, ainsi que leur évaluation globale de la proportionnalité en ce qui concerne la gravité relative de l'infraction par rapport au temps écoulé ;
  - l'étendue du phénomène visant à « faire corps » et son incidence éventuelle sur les travaux de l'IHAT, puis du SPLI ;
  - les allégations faites par d'anciens employés de l'IHAT selon lesquelles des affaires, notamment celles se rapportant à la responsabilité de supérieurs hiérarchiques, auraient été classées de façon prématurée ou des pressions auraient été exercées par la direction pour qu'elles ne fassent pas l'objet de poursuites ; et
  - la pression à laquelle les activités de l'IHAT ont, sans nul doute, été soumises, compte tenu de l'annonce imminente de sa fermeture prématurée.
16. Dans un tel contexte, les demandes d'indemnisation continuent d'être réglées et, pour celles qui ne le sont pas, les litiges portés au civil devant la Haute Cour de justice ont permis d'établir que les faits à l'origine des affaires sont bien constitutifs de mauvais traitements. Cela laisse penser que la majorité des demandes d'indemnisation



présente le seuil de gravité requis pour imputer de façon objective la responsabilité des faits aux forces armées britanniques. Le fait que le Ministère de la défense ait apparemment accepté un nombre si important de plaintes (quoique sans préjudice), par rapport au petit nombre d'affaires parvenues au stade d'une enquête pénale et à l'absence de poursuites au terme des travaux de l'IHAT, puis du SPLI, n'a fait que renforcer les préoccupations du Bureau.

17. Cependant, le Bureau ne peut se contenter d'exprimer sa préoccupation. Les éléments pointés du doigt doivent permettre de démontrer que les autorités ont agi de mauvaise foi, à savoir que les procédures pertinentes à l'échelon national n'ont pas été conduites avec une réelle volonté de les mener à bien, ce qui, dans de telles circonstances, démontre une intention de soustraire certaines personnes à leur responsabilité pénale. Comme l'a fait observer la Chambre d'appel, le niveau de preuve à apporter est élevé.
18. La tâche première du Bureau n'est pas d'exprimer son opinion sur la façon dont il aurait, quant à lui, procédé dans de telles circonstances, ni de recenser les points de désaccord avec le processus décisionnel et les évaluations opérationnelles de l'IHAT, puis du SPLI, ainsi que du SPA, sur la question de savoir si les affaires présentaient une perspective réaliste de réunir des éléments de preuve suffisants au stade de l'enquête ou une perspective réaliste d'obtenir une condamnation pour justifier des poursuites. Il n'appartient pas non plus au Bureau ou à la Cour de se prononcer sur la question de savoir si un État a respecté son obligation d'offrir un recours effectif et s'il s'est acquitté de son obligation procédurale de donner effet aux droits de l'homme fondamentaux inscrits dans des instruments comme la Convention européenne des droits de l'homme. La question est de savoir s'il existe des éléments de preuve établissant que l'État concerné n'était pas disposé à enquêter ou à engager des poursuites.
19. Dans ce contexte, certaines sources d'informations laissent entendre que, pour comprendre la question complexe de l'intention de soustraire des personnes à leur responsabilité pénale dans le cadre de l'examen préliminaire de la situation en Iraq/Royaume-Uni, il convient, plutôt que de se focaliser sur les décisions prises individuellement, d'examiner la totalité des facteurs en cause pour entrevoir qu'une telle intention est partie intégrante du système de justice pénale militaire. En d'autres termes, il est peu probable que le Bureau découvre une preuve tangible irréfutable en l'espèce, mais pourrait être en mesure de déceler certains facteurs ou certaines pratiques allant dans ce sens. D'aucuns disent que de telles pratiques commencent sur le terrain, au moment des faits, que le commandant a un droit de regard et le pouvoir souverain de décider de transmettre ou non les informations relatives aux faits en question à la Police militaire royale. Dans de nombreux cas, lorsque les

allégations n'ont pas été transmises, c'est le commandant qui avait décrété que les faits relevaient, par exemple, d'un cas de légitime défense ou qu'il s'agissait d'une crise cardiaque. Dans d'autres cas, lorsque des faits concernant des mauvais traitements présumés infligés par des interrogateurs ont fait l'objet d'une enquête, il est fréquent que des informations essentielles n'aient pas été divulguées, mettant un terme à l'enquête. S'agissant de l'IHAT, puis du SPLI, la tendance a plutôt été de se concentrer sur des cas individuels et sur les auteurs directs des faits, ce qui n'a pas permis à ces institutions de constater clairement les problématiques systémiques ou d'identifier les supérieurs hiérarchiques dans la chaîne de commandement. D'autres indicateurs proviennent d'un certain nombre d'enquêteurs de l'IHAT qui ont dénoncé à la BBC et au *Sunday Times* le fait d'avoir été entravés dans leurs actions, aussi bien sur des cas individuels que concernant des problèmes systémiques. L'IHAT ne pouvant pas avancer dans de telles affaires, la question de la responsabilité du supérieur hiérarchique n'a pu être mise au jour. Dans ce contexte, il faut souligner les risques extrêmement importants que court un lanceur d'alerte, étant donné les lourdes sanctions pénales encourues au titre de la loi britannique sur les secrets officiels (*Official Secrets Act*). En outre, au sein de l'armée, en dépit des efforts déployés par certaines personnes pour signaler certains problèmes, ceux-ci persistent, comme en témoignent différents rapports<sup>2</sup>. Dans le même ordre d'idée, il convient de considérer qu'une telle intention de soustraire les personnes en cause à la justice est enracinée dans l'ensemble du système, à tous les échelons : dans la relation existant entre le commandant et la Police militaire royale, dans la façon dont se conduit la Police militaire royale/la police des forces armées elle-même ; et dans les pouvoirs qui ne lui ont pas été conférés, ce qui a ensuite des répercussions en chaîne sur l'efficacité des enquêtes ultérieurement menées.

20. Le Bureau admet que l'approche qu'il convient d'adopter consiste à examiner la totalité des facteurs pertinents dans leur contexte afin de déterminer si une telle intention de soustraire les personnes à la justice a bien existé ou non. En adoptant une telle approche pour les faits concernés, le Bureau n'est pas en mesure d'en déduire que les facteurs pris individuellement constituent une pratique plus large visant à

---

<sup>2</sup> Voir, par exemple, le rapport 2018 du *Intelligence and Security Committee of Parliament*, intitulé [Detainee Mistreatment and Rendition: 2001–2010](#), 28 juin 2018, p. 26 et 27, décrivant l'examen d'une affaire en Iraq où une enquête diligentée par la police des forces armées sur des mauvais traitements présumés infligés par un interrogateur britannique a été interrompue au motif de l'obligation de non-divulgaration des informations par les services de renseignement (*Secret Intelligence Service* ou SIS). D'après l'examen de l'affaire, « [TRADUCTION] le SIS a informé le Ministère de la défense que le seuil lui permettant de divulguer des informations (par le biais du portail de divulgation réglementaire tel que défini dans la loi relative aux services de renseignement (*Intelligence Services Act*) de 1994) n'avait pas été atteint » et le rapport prend ainsi note de la réponse apportée par la Direction des enquêtes spéciales de la police des forces armées (*Service Police Special Investigations Branch*) selon laquelle « [TRADUCTION] [c]ompte tenu du refus du SIS d'autoriser l'accès à tout témoin, j'espère que vous conviendrez que nous avons couvert les axes de recherche qui nous auraient permis d'ouvrir une enquête proprement dite », voir p. 28.

exonérer les responsables. Par ailleurs, le Bureau rappelle l'observation de la Chambre d'appel selon laquelle « [l]a primauté du droit repose sur le principe essentiel selon lequel les décisions judiciaires doivent être fondées sur des faits établis. Fournir des éléments de preuve à l'appui des allégations formulées constitue une caractéristique particulière des procédures judiciaires ; les juges des tribunaux ne se prononcent pas de manière impulsive ou en se fiant à leur intuition, ou encore en se fondant sur des conjectures, pas davantage qu'ils ne le font en fonction de la sympathie que leur inspire une partie ou sous l'empire de l'émotion<sup>3</sup>. » En dépit des différentes préoccupations exposées plus haut, le Bureau n'est pas convaincu d'avoir établi l'existence d'une telle intention d'exonérer les responsables.

21. En particulier, après avoir examiné attentivement les informations à sa disposition, et malgré les préoccupations exprimées dans le présent rapport, le Bureau n'est pas convaincu d'être en mesure de démontrer, dans le cadre d'une procédure devant la Cour, que les actions entreprises par l'IHAT, puis par le SPLI au cours de leurs enquêtes et/ou que les décisions en matière de poursuite prises par le SPA ont été entachées par une absence de réelle volonté d'enquêter ou de poursuivre les responsables.
22. Compte tenu de ce qui précède, le Bureau considère que les affaires pouvant découler de la situation concernée ne semblent pas être recevables au regard de la complémentarité. Si de nouveaux faits ou éléments de preuve lui sont soumis, le Bureau pourra procéder à une nouvelle évaluation au titre des fonctions et des compétences du Procureur tels que visés à l'article 15-6. Dans ce contexte, le Bureau considère avec une inquiétude toute particulière l'adoption possible d'une législation qui pourrait permettre d'accorder une amnistie effective au personnel militaire toujours en poste ou ayant quitté l'armée pour les faits qui auraient été commis en Iraq. Si une telle législation était adoptée, le Bureau en étudiera les futures répercussions, afin de déterminer si la réouverture de l'examen préliminaire se justifie au motif de l'absence de volonté ou de l'incapacité de l'État de poursuivre véritablement les axes d'enquête criminelle considérés comme pertinents.
23. En présentant son évaluation relative aux carences des procédures à l'échelon national qui, bien qu'elle ne parvienne pas à démontrer une intention d'exonérer les responsables des infractions alléguées suscite néanmoins des préoccupations exprimées dans le présent rapport, le Bureau souhaite rendre compte de manière précise et équitable des réponses apportées à l'échelon national au Royaume-Uni.

---

<sup>3</sup> *Situation en Ouganda*, [Arrêt relatif aux appels interjetés par la Défense contre les décisions rendues par la Chambre préliminaire II relativement aux demandes de participation](#), 23 février 2009, par. 36 ; *Ruto et Sang*, [Arrêt relatif à l'appel interjeté par la République du Kenya contre la décision relative à l'exception d'irrecevabilité de l'affaire soulevée par le Gouvernement kényan en vertu de l'article 19-2-b du Statut rendue par la Chambre préliminaire II le 30 mai 2011](#), 30 août 2011, par. 62.

Cependant, de telles conclusions ne doivent pas faire oublier la nécessité de poursuivre les efforts déployés sur le plan national pour traduire en justice les personnes accusées de crimes internationaux graves et donner ainsi effet au principe qu'« il est du devoir de chaque État de soumettre à sa juridiction criminelle les responsables de crimes internationaux<sup>4</sup> ».

24. À cet égard, le Bureau rappelle que le rôle de la CPI n'est pas d'évaluer si les autorités britanniques ont respecté leurs obligations procédurales au titre des articles 2 et 3 de la Convention européenne des droits de l'homme et/ou de celles découlant d'autres mécanismes relatifs aux droits de l'homme énoncés dans les traités ou la législation nationale, une telle fonction ne relevant pas de la compétence du Bureau et dont l'évaluation ne lui incombe pas.

## CONCLUSION

25. L'examen préliminaire de la situation en Iraq/Royaume-Uni a donné lieu à des évaluations complexes en fait et en droit en ce qui concerne la complémentarité.
26. S'agissant de la compétence *ratione materiae*, l'examen préliminaire a démontré qu'il existait une base raisonnable permettant de penser que des membres des forces britanniques ont infligé diverses formes de mauvais traitements à des civils irakiens en détention. Parmi celles-ci, citons les crimes de guerre que sont le meurtre, la torture, le viol et/ou les autres formes de violences sexuelles, ainsi que les formes de mauvais traitements constituant des traitements inhumains et cruels ou des atteintes à la dignité de la personne.
27. Quant à la complémentarité, les mesures initiales prises par l'armée britannique pour enquêter et engager des poursuites à l'égard des crimes présumés pendant et immédiatement après le conflit armé n'ont pas répondu aux critères posés aux alinéas a) et b) de l'article 17-1 et à l'article 17-2 du Statut, tant en termes d'inaction que de manque de volonté de mener véritablement à bien les enquêtes pertinentes.
28. Quant aux mesures prises par la suite par les autorités britanniques pour créer un organe d'enquête indépendant chargé de réexaminer toutes les anciennes allégations portées contre des membres des forces armées britanniques à l'occasion du conflit en Iraq, le Bureau a conclu, en vertu des informations mises à sa disposition, que les

---

<sup>4</sup> Préambule du [Statut de Rome](#).

autorités britanniques n'étaient pas restées inactives à l'égard des allégations portées à son attention. Au contraire, elles ont engagé plusieurs procédures pénales (notamment une évaluation des allégations préalable à l'enquête, des enquêtes et des poursuites en nombre plus restreint) portant sur le comportement des forces armées britanniques en Iraq. Ces procédures semblent inclure les faits les plus notoires qui pourraient résulter d'une enquête menée par le Bureau sur la situation. Un certain nombre d'autres procédures non pénales ont également mis au jour des faits qui semblent avoir alimenté les enquêtes criminelles pertinentes. Le Bureau a cherché à déterminer s'il était justifié de qualifier d'« inaction » les décisions prises par l'IHAT, puis par le SPLI, ou par le SPA de mettre un terme à l'enquête et/ou aux poursuites concernant certaines allégations, notamment au moyen de critères élaborés en interne et/ou approuvés par la Haute Cour de justice. Le Bureau a conclu que les décisions prises par l'organe national de continuer ou non certaines enquêtes et/ou d'engager ou non des poursuites s'inscrivent dans les dispositions prévues aux alinéas a) et b) de l'article 17-1.

29. Au terme de la longue procédure nationale, qui a duré plus de dix ans et a donné lieu à l'examen de milliers d'allégations, aucune affaire n'a débouché sur des poursuites, privant ainsi les victimes de justice. Bien que l'IHAT et le SPLI aient déféré plusieurs affaires au SPA, ce dernier a systématiquement refusé d'engager les poursuites, pour insuffisance de preuves ou au motif qu'il n'était pas dans l'intérêt du public ou de l'armée de donner suite et que par conséquent l'ensemble « des critères du code » n'étaient pas remplis.
30. Bien que l'IHAT et le SPLI se soient principalement concentrés sur le rôle des auteurs matériels des crimes en cause et de leurs supérieurs hiérarchiques directs, ils semblent avoir également mis au jour des actes répétés susceptibles de prouver l'existence d'un comportement criminel systématique ou généralisé et d'engager à ce titre la responsabilité des supérieurs hiérarchiques ou de la chaîne de commandement en question. L'examen des comportements généralisés en cause était au cœur du mandat confié à l'IHAT et semble avoir reçu une attention particulière de ce service, puis du SPLI. La mauvaise direction qu'avait prise l'IHAT à cet égard au départ, critiquée par la Haute Cour en 2013, l'a conduit à ajuster sa méthode de travail en regroupant les allégations faisant état de « profils problématiques ». Certaines de ces enquêtes, notamment sur le recours à certaines techniques d'interrogatoire révélées par des éléments de preuve vidéo, semblent avoir donné lieu à des pistes d'enquête spécifiques. Dans ce contexte, le Bureau a conclu que les autorités du Royaume-Uni n'étaient pas restées inactives quant aux allégations plus générales faisant état de mauvais traitements généralisés ou mettant en cause la responsabilité de la hiérarchie

civile ou militaire, dans la mesure où elle aurait omis de prendre des « mesures visant à établir si ces suspects étaient responsables de ces comportements, par exemple en interrogeant des témoins ou des suspects, en rassemblant des preuves documentaires ou en procédant à des examens médico-légaux » et de prendre des « mesures tangibles, concrètes et progressives pour faire avancer l'enquête ». Le Bureau estime que la question la plus pertinente à cet égard était celle de savoir si les autorités britanniques n'avaient pas eu la volonté de mener véritablement à bien l'enquête ou les poursuites (article 17-1-a) ou si la décision de ne pas engager de poursuites résultait d'un manque de volonté de mener véritablement à bien des poursuites (article 17-1-b).

31. Pour déterminer le manque de volonté de mener véritablement à bien les poursuites, le Bureau a appliqué les critères énoncés aux alinéas a) à c) de l'article 17-2, ainsi que les facteurs présentés dans son propre document de politique générale sur les examens préliminaires, aux décisions prises par l'IHAT, puis par le SPLI concernant leurs enquêtes, et par le SPA concernant les affaires qui lui avaient été déférées. Dans ce contexte, le Bureau a également tenu compte de l'incidence de plusieurs autres procédures engagées à l'échelon national qui ont soit eu un effet immédiat sur le travail de l'IHAT, puis du SPLI, et du SPA, soit contribué à façonner le contexte général dans lequel ont été prises des décisions spécifiques à certaines affaires. Étant donné que les très nombreuses allégations portées à la connaissance des autorités nationales (plus de 3 000 plaintes) ont donné lieu à un nombre très réduit d'enquêtes et à un nombre encore plus réduit de poursuites, le Bureau s'est concentré sur trois ensembles de critères de sélection ayant eu un effet significatif sur la manière dont l'IHAT et le SPA ont traité les nombreuses plaintes relatives à l'Iraq. Parmi ces critères, citons : i) les critères de sélection exposés par le juge Leggatt de la Haute Cour de justice ; ii) les critères de sélection appliqués à la lumière des conclusions du Tribunal disciplinaire des *solicitors* (TDS) dans l'affaire *Phil Shiner/PIL* ; et iii) les critères de sélection fondés sur une évaluation de la gravité des infractions. Le Bureau a également tenu compte de l'examen par l'IHAT, puis par le SPLI, des problèmes généralisés et des questions sous-jacentes de responsabilité de la hiérarchie civile et militaire, et a entrepris d'enquêter sur les allégations, émanant d'anciens membres de l'IHAT, portant sur la mise à l'écart, la falsification et/ou la destruction délibérés d'éléments de preuve, ainsi que sur des manœuvres destinées à entraver ou empêcher certaines enquêtes et à clôturer de façon précoce certaines affaires.
32. Au vu de l'ensemble complexe de facteurs en cause, il n'a pas été simple pour le Bureau de parvenir à une conclusion. Ce rapport fait état de nombreuses inquiétudes quant aux prises de décision de l'IHAT, puis du SPLI, ou du SPA et quant à leur interprétation de certains faits ou à l'application des critères juridiques à différents

stades de l'évaluation des éléments de preuve. Ces inquiétudes ont été exacerbées par les critiques émises par plusieurs anciens enquêteurs de l'IHAT, qui ont dénoncé l'absence de progrès sur des pistes d'investigation pertinentes sur lesquelles ils avaient travaillé, le blocage d'enquêtes sur la responsabilité de la chaîne de commandement, le non-défèrement d'affaires et l'arrêt des poursuites faute de chances réelles d'obtenir une condamnation. Toutefois, en règle générale, les responsables précédents et actuels de l'IHAT, du SPLI et du SPA ont apporté une réponse raisonnable à ces allégations et aux autres inquiétudes exprimées par le Bureau. Sur la base des informations dont il dispose, le Bureau n'est pas en mesure de conclure que les autorités du Royaume-Uni avaient l'intention de soustraire des individus à leur responsabilité pénale, au sens de l'article 17-2.

33. Le Bureau a également cherché à déterminer si les autorités britanniques avaient indûment retardé les procédures ou si les procédures appropriées avaient été marquées par un manque d'indépendance et d'impartialité entravant leur déroulement véritable, selon une démarche incompatible avec une réelle intention de traduire en justice les personnes concernées. Le Bureau s'inquiète des conséquences de l'inaptitude initiale des autorités britanniques à conduire des enquêtes indépendantes et impartiales pendant et immédiatement après le conflit en Iraq, ainsi que de la lenteur à lancer des enquêtes pertinentes résultant de cette inaptitude. Ces manquements ont ensuite eu des répercussions directes sur l'efficacité et la promptitude des enquêtes menées plus tard par l'IHAT et le SPLI, et le Bureau en conclut que cette réponse apportée initialement a été entachée par un retard injustifié et un manque d'indépendance et d'impartialité qui, au vu du contexte, n'était pas compatible avec la volonté de traduire en justice les personnes concernées, au titre des alinéas b et c de l'article 17-2 du Statut de Rome. Cependant, l'évaluation par le Bureau du « caractère véritable » des travaux de l'IHAT et du SPLI, et du SPA, a été plus complexe. Même si le Bureau a décelé plusieurs points préoccupants en lien avec ce retard, il n'a pas été en mesure de les attribuer à un manque de volonté de mener véritablement à bien des poursuites selon les dispositions visées à ces deux alinéas. Pour l'heure, les répercussions les plus immédiates et les plus tangibles sur l'évaluation de la recevabilité pourraient provenir de la récente proposition de loi, qui instaurerait une présomption contre les poursuites pour les crimes mentionnés dans ce rapport (et qui excluent à l'heure actuelle les crimes sexuels et à caractère sexiste). L'adoption de cette loi restant incertaine, le Bureau devra attendre sa promulgation pour en mesurer les effets sur la capacité des autorités britanniques à examiner les affaires en cours ou les allégations portant sur des faits antérieurs qui pourraient être révélées à l'avenir, et pour déterminer s'il y a lieu de revoir sa conclusion au regard de l'article 15-6 du Statut.

34. Le Bureau doit désormais décider s'il garde cet examen préliminaire ouvert, s'il le clôt ou s'il ouvre une enquête. Même si la Chambre d'appel a récemment affirmé que la recevabilité n'était pas prise en compte dans les décisions des chambres préliminaires en application de l'article 15-4, elle a néanmoins insisté sur le devoir inchangé du Procureur, en vertu de la règle 48, de s'assurer que tous les critères pertinents pour l'ouverture d'une enquête, notamment la recevabilité, étaient remplis avant de déposer une demande en application de l'article 15<sup>5</sup>. De plus, ce préalable est nécessaire afin d'anticiper de possibles demandes de surseoir à enquêter en application de l'article 18 du Statut<sup>6</sup>. Comme il est indiqué par ailleurs dans le présent rapport, aux fins du respect de ce critère, un simple désaccord ou un avis opposé ne suffit pas. Le Bureau doit être en mesure de justifier pourquoi il doit aller de l'avant, au regard de faits établis attestant de l'absence de volonté des autorités nationales d'enquêter véritablement et d'engager des poursuites à l'encontre des auteurs de ces comportements afin de les soustraire à la justice.
35. Le Bureau rappelle qu'au terme de son évaluation de l'intégralité des informations à sa disposition, il n'a pas été en mesure de conclure que les autorités britanniques n'avaient pas la volonté de mener véritablement à bien des enquêtes et/ou des poursuites (article 17-1-a) ou que les décisions de ne pas engager de poursuites dans telle ou telle affaire résultaient du manque de volonté de mener véritablement à bien des poursuites (article 17-1-b). En particulier, aux fins de l'article 17-2, le Bureau n'est pas en mesure de conclure que les enquêtes pertinentes ou les décisions d'ouvrir une enquête/d'engager des poursuites visaient à soustraire les personnes concernées à leur responsabilité pénale pour des crimes relevant de la compétence de la Cour ; que des retards injustifiés ont entaché les poursuites qui, au vu du contexte, sont incompatibles avec une volonté de poursuivre en justice les personnes concernées ; ou que les poursuites n'ont pas été ou ne sont pas conduites dans un souci d'indépendance et d'impartialité, et qu'elles ont été ou sont menées selon une démarche qui, au vu du contexte, est incompatible avec une volonté de poursuivre en justice les personnes concernées.
36. Au vu de ces éléments, après avoir épuisé toutes les possibilités et évalué toutes les informations disponibles, le Bureau en a conclu que la seule décision à prendre était de clore l'examen préliminaire et d'en informer les auteurs de communications. Bien que cette décision risque de provoquer le désarroi de certaines parties prenantes, ou d'être perçue par certains comme une approbation de la démarche adoptée par le

---

<sup>5</sup> [Afghanistan AJ](#), par. 35 à 40.

<sup>6</sup> Voir [Afghanistan AJ](#), par. 42 et 43.



Royaume-Uni, les raisons clairement exposées dans le présent rapport devraient permettre de tempérer ces points de vue.

37. Le Bureau a présenté dans le détail son évaluation de plusieurs aspects des procédures nationales qui, sans apporter la preuve d'une absence de volonté, restent parfois préoccupants. Par ailleurs, les conclusions du Bureau sont sans préjudice des obligations des États de fournir un recours efficace aux victimes, au regard du droit national ou international plus globalement.
38. La conclusion du Bureau selon laquelle les informations mises à sa disposition ne constituent pas une base raisonnable d'ouvrir une enquête n'empêche en rien le Procureur d'examiner, en application de l'article 15-6, d'autres informations qui lui seraient communiquées en lien avec cette situation à la lumière de faits ou éléments de preuve nouveaux. Au regard de la diligence raisonnable induite par cette disposition, le Bureau examinera toute nouvelle information qu'il pourrait recevoir en lien avec les autres allégations en cours d'instruction par le SPLI et/ou en cours d'évaluation par le SPA, notamment les cas de « profils problématiques » en cours d'examen, portant sur d'éventuels éléments de preuve relatifs à la répétition d'actes criminels et une possible responsabilité de la chaîne de commandement ; toute information supplémentaire étayant les allégations d'ingérences intentionnelles et indues dans la conduite d'enquêtes nationales véritables ; et l'incidence de toute nouvelle loi sur l'aptitude des autorités nationales compétentes à examiner de nouvelles allégations en lien avec le comportement des forces armées britanniques en Iraq.