

Département thématique Politiques externes

LE TRIBUNAL PENAL INTERNATIONAL POUR L'EX-YOUGOSLAVIE

DROITS DE L'HOMME

Cette étude a été demandée par la sous-commission Droits de l'Homme du Parlement européen.

Cette étude est publiée dans les langues suivantes :
FR (OR)

Auteur: Florence Hartmann *
Paris, France

Administrateur responsable: Andrea Subhan et Sandro d'Angelo
Direction générale pour les Politiques externes de
l'Union
Département thématique
BD4 06M071
rue Wiertz
B-1047 Brussels
E-mail: xp-poldep@europarl.europa.eu

Editeur Parlement européen

Manuscrit complété le 23 avril 2008.

Cette étude est disponible sur internet
<http://www.europarl.europa.eu/activities/committees/studies.do?language=FR>

Si vous n'êtes pas en mesure de télécharger l'information que vous désirez,
veuillez vous adresser par e-mail au secrétariat pour obtenir une copie:
xp-poldep@europarl.europa.eu

Bruxelles: Parlement européen, 2008.

D'éventuelles opinions exprimées sont celles de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement la position officielle du Parlement européen.

© Communautés Européennes, 2008

*** NOTE SUR L'AUTEUR**

Florence Hartmann est journaliste et spécialiste des Balkans. Elle occupa le poste de porte-parole et conseillère du procureur du TPIY de 2000 à 2006. Elle travailla pendant 12 ans au quotidien français Le Monde et fut sa correspondante en ex-Yougoslavie entre 1990 et 1994. Elle a publié:

- sur les Balkans : « Milosevic, la diagonale du fou », Denoël 1999, puis en édition augmentée chez Gallimard/Folio Document, 2002.
- sur la justice internationale : « Paix et Châtiment. Les guerres secrètes de la politique et de la justice internationales », Flammarion 2007.

SOMMAIRE

INTRODUCTION	4
1 – BILAN DES TRAVAUX DU TPIY	5
1.1 Une avancée dans la lutte contre l'impunité	5
1.2 Un Tribunal qui a fait avancer le droit	5
1.3 L'établissement des faits	6
1.4 Une mission inachevée	7
2 – LES LECONS DE L'EXPERIENCE DU TPIY POUR LA JUSTICE PENALE INTERNATIONALE ET LA DEFENSE DES DROITS HUMAINS ET DES LIBERTES FONDAMENTALES	8
2.1 Un tribunal sans véritable pouvoirs coercitifs	8
2.2 La question de l'arrestation des accusés en fuite	10
2.3 La lourdeur de la procédure	12
2.4 Indépendance et dépendance de la justice internationale	13
3 – IMPACTS DE LA JUSTICE INTERNATIONALE	15
3.1 Les limites du rôle dissuasif des instances juridictionnelles internationales	16
3.2 L'impact sur les victimes	16
3.3 L'impact sur la réconciliation	18
4 – RECOMMANDATIONS AU PARLEMENT EUROPEEN	20
4.1 Vers la fermeture du TPIY	20
4.2 Pour passer d'un passé divisé à un avenir partagé	22
4.3 Dans l'intervalle	23
4.4 Pour une justice équitable et impartiale	25

INTRODUCTION

Le **Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie** (TPIY ou le Tribunal), siégeant à La Haye (Pays-Bas), a été institué le 25 mai 1993 par la résolution 827 du Conseil de Sécurité des Nations unies, afin de poursuivre et de juger les présumés responsables de violations graves du droit international humanitaire sur le territoire de l'ex-Yougoslavie depuis le 1^{er} janvier 1991, y compris les crimes contre l'humanité et le crime de génocide.

Le TPIY est né de la volonté des Etats de lutter avec détermination contre l'impunité.

Le TPI fut la première instance pénale internationale jamais instaurée (Nuremberg et Tokyo était des tribunaux militaires). D'autres s'en suivront : le TPI pour le Rwanda (TPIR) en 1994, des instances mixtes comme le Tribunal spécial pour la Sierra Léone, le Timor oriental ou pour le Cambodge. Mais avec la ratification des Statuts de la Conférence de Rome de 1998, une Cour pénale Internationale (CPI), permanente et à ambition universelle, est désormais à l'œuvre depuis le 1 juillet 2002. Le TPIY a ainsi joué un rôle fondamental et précurseur dans le développement du droit pénal international. Longtemps bloquée par de nombreux obstacles politiques et notamment par la guerre froide, l'apparition d'une justice pénale internationale revêt des allures de miracle.

Depuis le début de ses travaux en novembre 1994, le TPIY a mis en accusation un total de 161 personnes :

- Les procédures concernant 111 accusés sont closes : neuf ont été acquittés, 53 condamnés et 13 ont vu leur affaire renvoyée devant une cour de l'ex-Yougoslavie. Par ailleurs, 36 affaires ont été proclamées terminées à la suite soit du retrait de l'acte d'accusation soit du décès de l'accusé.
- Les procédures en cours concernent 50 accusés : 9 sont en appel, 26 sont en procès, 11 en phase préliminaire de procès et 4 sont toujours en fuite.

Les personnes sous mandats d'arrêt du TPIY sont Radovan Karadzic, Ratko Mladic, Goran Hadzic et Stojan Zupljanin.

Le TPIY ne s'est pas vu attribuer une juridiction exclusive. Mais contrairement à la CPI basée sur le principe de complémentarité, le TPIY dispose du droit d'exercer sa primauté sur les juridictions nationales. Il peut ainsi demander, à tout stade de la procédure, qu'une juridiction nationale se dessaisisse d'une affaire en sa faveur et ce, dans l'intérêt de la justice.

En vertu de l'article 29 de son Statut, le TPIY a le pouvoir de demander aux Etats de lui prêter assistance. Cette assistance est d'autant plus nécessaire que le TPIY comme toutes les autres instances pénales purement internationales, y compris la CPI, ne disposent pas de leur propre police judiciaire.

1. BILAN DES TRAVAUX DU TPIY

1.1 Une avancée dans la lutte contre l'impunité

L'ex-Yougoslavie fut le théâtre de crimes de masse. De tels crimes supposent une multiplicité de participation. Une partie de ces infractions offensant la dignité humaine relèvent de crimes contre l'humanité ou de génocide. Or leur particularité est de s'inscrire dans un plan concerté initié ou, au moins, soutenu par des organes gouvernementaux.

En traduisant en justice des responsables de tous les niveaux, -exécutants directs, échelons intermédiaires et supérieurs, jusqu'aux concepteurs-, le TPIY a mis fin à la tradition d'impunité et démontré que la communauté internationale était en mesure de faire répondre de leurs crimes les responsables des plus odieuses violations des droits humains. Il a de surcroît mis un terme à l'impunité des chefs d'État et indiqué clairement que la justice internationale ne tolérera plus l'impunité à l'égard de quiconque et moins encore à l'égard des hauts responsables. Pour la première fois des présidents, des ministres, des généraux, des chefs de parti politique ont dû rendre compte de leurs crimes devant un tribunal impartial des Nations unies.

Il n'en reste pas moins que le TPIY a représenté une justice symbole. Sur les milliers de personnes ayant commis des actes particulièrement graves, seules cent soixante et unes ont été poursuivies. Les juridictions nationales prennent aujourd'hui le relais pour continuer un processus qu'elles n'auraient jamais déclenché de leur propre initiative et que longtemps, l'état de leur système judiciaire, les empêchait de conduire.

Le TPIY a inculpé des Serbes, des Croates, des Bosniaques, des Albanais et des Macédoniens. Il a ainsi marqué sa volonté de contribuer à la reconnaissance des crimes dont avait été victime chaque groupe. Il n'a pas agi ainsi par souci d'équilibre : la qualification juridique des crimes, l'identification des politiques criminelles de masse, le nombre d'inculpés d'un camp ou d'un autre, soulignent des différences notoires entre les responsabilités.

1.2 Un tribunal qui a fait avancer le droit

Le droit humanitaire international, fondé sur l'ensemble des traités et des conventions internationales censées imposer des règles d'humanité dans la guerre afin de limiter les souffrances qu'elle engendre ne disposait d'aucun organe judiciaire jusqu'à la création, en 1993, du Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie.

Le TPIY et les autres juridictions internationales ou mixtes qui ont émergé au cours de la dernière décennie ont fait avancer la jurisprudence en matière de droit humanitaire international. Des actes de génocide ont été pour la première fois jugés. Le viol comme arme de guerre est désormais constitutif des crimes contre l'humanité, au même titre que les meurtres, les expulsions forcées, la torture, l'appropriation et la destruction de biens. Le tribunal a par ailleurs affirmé clairement qu'une relation de subordination officielle n'est pas forcément requise pour établir la responsabilité pénale du supérieur hiérarchique.

De plus en plus de pays ont intégré dans leur code pénal le droit humanitaire international pour pouvoir, à leur tour, en sanctionner les violations comme le leur recommandaient, depuis 1949, les Conventions de Genève. Ce patrimoine juridique mondial dispose désormais d'une instance internationale permanente à vocation universelle, la Cour pénale internationale (CPI).

L'émergence de la justice internationale a contribué à faire connaître les normes de ce droit qui a acquis ainsi au fil des ans une légitimité incontestable au sein des opinions publiques. Il est désormais devenu une référence et c'est à l'aune de ses normes que l'opinion internationale interprète désormais les conflits et juge le comportement des Etats ou des chefs de guerre

1.3 L'établissement des faits

Les travaux du Tribunal effectués dans le cadre des enquêtes et des procès ont permis de faire la lumière et d'établir avec exactitude de nombreux événements ayant eu lieu sur le territoire de l'ex-Yougoslavie, les rendant ainsi incontestables.

L'établissement de la vérité judiciaire peut se faire sur la seule base de témoignages, en cas d'absence de tout document. Les dépositions de repentis dans les procès devant le TPIY ont montré qu'avec l'entrée en vigueur des conventions internationales, les ordres en vue de commettre des infractions graves au droit humanitaire international ne sont plus transmis par écrit mais par oral, le plus souvent dans un langage codé aisément compris par les participants de l'entreprise criminelle. Notamment, lors de massacres de Srebrenica, de juillet 1995, les personnes qui allaient être capturées et exécutées étaient désignées par le terme « parquet ».

Les sociétés annihilées par les crimes de masse ne peuvent pas se reconstruire sur le mensonge, la distorsion de l'Histoire, l'oubli et l'impunité. Pour compenser les manquements de la justice symbole délivrée par le TPIY, elles doivent à leur tour s'employer à renforcer la reconnaissance des crimes afin que puisse émerger une mémoire partagée autour de laquelle elles pourront se reconstruire et combattre efficacement le déni. Il s'agit là du déni des faits mais aussi du déni du statut des victimes qui, déshumanisées, ont besoin de « réintégrer l'humanité », en retrouvant une place de citoyens de plein droit dans la société. Or ce processus passe nécessairement par la reconnaissance de leurs souffrances. Le TPIY est la seule institution à les avoir véritablement reconnus dans leur statut de victime. Les autorités locales, en revanche, n'ont reconnu comme victimes que celles de leur propre camp.

L'établissement des faits et la reconnaissance des crimes et des souffrances infligées ont une importance considérable dans le processus de réconciliation. Indispensable parce qu'elle identifie les coupables et les châtie, la justice ne peut à elle seule réconcilier les différentes communautés et combattre efficacement le déni. Elle a besoin de l'appui des élites politiques, morales et intellectuelles des sociétés concernées pour transmettre efficacement cette connaissance des faits établis à La Haye. Or les autorités de ces pays ont depuis la fin du conflit omis de jouer ce rôle, préférant le plus souvent participer et encourager le déni (voir à ce sujet le paragraphe 3.3).

1.4 Une mission inachevée

Malgré le travail considérable déjà accompli, le TPIY laisse à l'issue de près de 14 ans d'exercice le sentiment d'une mission inachevée. D'aucuns sont tentés de conclure à son échec sous prétexte qu'il aurait duré « trop longtemps, pour pas grand-chose ». On attendait de ce Tribunal rien de moins que de faire reculer l'impunité et, par là, de prévenir la récurrence de crimes de masse, d'éclairer l'histoire et de favoriser ainsi la réconciliation. Il ne pouvait à lui seul accomplir une telle tâche dont une grande part relevait de l'action politique et non de la justice.

Depuis 2002, le TPIY s'est engagé dans une stratégie d'achèvement de ses travaux. Conformément à la Résolution 1503 (2003) adoptée par le Conseil de sécurité des Nations Unies le 28 août 2003, le Tribunal a clos ses enquêtes fin décembre 2004. Depuis lors, il n'est plus en mesure d'engager de nouvelles poursuites.

Par cette même résolution, le TPIY a été enjoint d'achever tous les procès de première instance d'ici à la fin 2008 et de mener à leur terme les procédures en appel d'ici 2010.

En décembre 2007, le Président du TPIY, le juge italien Fausto Pocar, a néanmoins informé le Conseil de sécurité que tous les procès en première instance seraient terminés d'ici la fin 2009, à l'exception de ceux de Zdravko Tolimir et de Vlastimir Djordjević, tandis que les appels seraient pour leur part conclus en 2011.

Le vote du budget 2008-2009 par l'Assemblée des Nations unies témoigne de la volonté des Etats de laisser le Tribunal poursuivre ses procès de première instance jusqu'à la fin 2009. Ces derniers ne se sont en revanche pas prononcés sur le report de la date de 2010.

Force est de constater que le programme 2009-2011 proposé par le TPIY exclut de juger deux accusés en attente de procès (Tolimir et Djordjevic) ainsi que les quatre accusés en fuite. La plupart des personnes concernées sont de très hauts responsables militaires et civils. Les magistrats du TPIY ont à maintes fois rappelé que la stratégie d'achèvement ne devait pas se faire au détriment de la justice et de la lutte contre l'impunité.

Pour maintenir le rythme de travail du Tribunal à son niveau présent, le président du TPIY a par ailleurs demandé au Conseil de sécurité d'autoriser une augmentation provisoire du nombre de Juges *ad litem*, limité présentement à douze par le Statut du Tribunal. Il n'a toutefois pas exclu de transférer des accusés de haut rang aux juridictions de l'ex-Yougoslavie

Le Conseil de sécurité, seul organe habilité en la matière, n'a pas pour le moment déterminé les modalités de la fermeture du TPIY. Une fermeture, sans la mise en place de mécanismes adéquats, pourrait entraîner l'invalidation des mandats d'arrêt et des inculpations à l'encontre des accusés en fuite.

Le 16 janvier 2008, le belge Serge Brammertz qui a succédé au 1 janvier 2008 à Carla Del Ponte au poste de procureur général du TPIY a souligné que l'une de ses priorités serait « d'obtenir la livraison au Tribunal des quatre derniers fugitifs, en particulier, Ratko Mladić et Radovan Karadžić. »

Dans le cadre de sa stratégie d'achèvement, le TPIY a, dès 2003, concentré ses efforts sur les plus hauts dirigeants soupçonnés de porter la responsabilité la plus lourde des crimes relevant de sa compétence et commencé à renvoyer les affaires impliquant des accusés de rang intermédiaire ou subalterne devant les juridictions nationales en mesure de mener des procès équitables. Treize accusés ont jusqu'ici été transférés devant les juridictions ex-yougoslaves. Par ailleurs, le Parquet du TPIY a transmis aux parquets nationaux les éléments de preuve concernant une soixantaine de suspects intermédiaires qu'il n'a pas eu le temps d'inculper avant la fin 2004. La plupart seront poursuivis et jugés devant la Chambre spéciale pour les crimes de guerre près la Cour de Bosnie-Herzégovine.

Le TPIY a grandement participé à la mise en place et au fonctionnement en ex-Yougoslavie d'instances spécialisées dans la poursuite et le jugement des personnes suspectées d'infractions graves au droit international humanitaire. Le Tribunal a par ailleurs favorisé l'amélioration des systèmes judiciaires ex-yougoslaves et la coopération judiciaire régionale.

Ces juridictions se sont avérées jusqu'à présent incapables de juger des accusés tels les hauts responsables en attente de procès devant le TPIY. Elles peinent à garantir l'impartialité et l'équité des procès ainsi que la protection des témoins lorsque les accusés ont occupés de hautes responsabilités. La cour spéciale de Bosnie-Herzégovine qui aspire à juger quelque 400 suspects et qui est assistée par des magistrats internationaux est sans doute la mieux préparée à ce type de procès. Malgré les efforts entrepris, les cours en Croatie et en Serbie s'en sont montrées incapables tant leur marge de manœuvre est réduite. Plusieurs jugements ont notamment été cassés en Serbie.

Quelques hauts responsables n'ont pas été inquiétés par la justice. Les États concernés ont un rôle essentiel à jouer et se doivent de garantir l'efficacité et l'impartialité de leurs systèmes judiciaires respectifs. La communauté internationale devra pour sa part s'assurer que ces efforts se poursuivent au-delà de la fermeture du TPIY.

2. LES LEÇONS DE L'EXPÉRIENCE DU TPIY

2.1 Un tribunal sans véritable pouvoirs coercitifs

Le TPIY n'a aucun mandat, ni moyens, pour procéder lui-même à l'arrestation des fugitifs. Il est donc entièrement dépendant de la volonté politique des Etats, en premier lieu des Etats concernés mais également de l'ensemble de la communauté internationale qui est tenue d'agir afin d'assurer une pleine coopération avec le Tribunal.

Privé de moyens opérationnels efficaces, responsables et indépendants, pour rechercher et appréhender les criminels de guerre sous mandat d'arrêt émis par la juridiction internationale ou simplement pour perquisitionner, le TPIY, à l'instar du TPI pour le Rwanda et de la CPI, a été sérieusement handicapé et ralenti dans ses travaux.

Si au niveau national, les magistrats peuvent veiller à l'exécution des mesures coercitives, à l'échelle internationale et en l'absence d'un système judiciaire uniforme, le processus est beaucoup plus complexe puisqu'ils ne peuvent qu'exiger des Etats qu'ils coopèrent.

En vertu de l'article 29 du Statut du TPIY, l'obligation faite aux Etats de coopérer avec la juridiction pénale internationale est théoriquement contraignante puisqu'elle découle d'une résolution du Conseil de sécurité des Nations unies. Mais dans la pratique, les responsables gouvernementaux qui décident ou non d'accorder leur coopération judiciaire ne sont pas toujours prêts à tout mettre en œuvre pour honorer pleinement cette obligation légale.

Consacré à « la Coopération et entraide judiciaire », l'article 29 stipule :

1. Les Etats collaborent avec le Tribunal à la recherche et au jugement des personnes accusées d'avoir commis des violations graves du droit international humanitaire.
2. Les Etats répondent sans retard à toute demande d'assistance ou à toute ordonnance émanant d'une Chambre de première instance et concernant, sans s'y limiter :
 - a) l'identification et la recherche des personnes ;
 - b) la réunion des témoignages et la production des preuves ;
 - c) l'expédition des documents ;
 - d) l'arrestation ou la détention des personnes ;
 - e) le transfert ou la traduction de l'accusé devant le Tribunal.

Le TPIY a tout au long de ses travaux été confronté à de multiples formes d'obstruction. L'article 29 dont dépendait son efficacité n'a été que partiellement respecté par les Etats et rarement de manière proactive.

Le retard dans la livraison des accusés a contraint le TPIY à juger séparément des personnes poursuivies pour les mêmes crimes qui auraient dû être jugées ensemble, dans l'intérêt de la justice et du gain de temps. Ces dernières années, le TPIY a d'ailleurs montré sa capacité à conduire des procès où siégeaient jusqu'à sept accusés.

En matière de transmission des preuves, les retards, voire les refus, de la part des Etats ont également eu une incidence sur la durée des enquêtes mais aussi sur la durée des procès. Certains faits ont du être prouvés par le biais de multiples témoins alors qu'un simple document, dès lors qu'il existait, aurait éventuellement pu satisfaire les juges « au-delà de tout doute raisonnable », le critère de la preuve en droit anglo-saxon.

S'il est impossible de quantifier avec précision le temps perdu du fait du non-respect de l'article 29, il est indéniable qu'il fut considérable. Sachant que le budget annuel du tribunal s'élève depuis 1996 en moyenne à 100 millions d'euro, le défaut de coopération aura financièrement coûté très cher à la communauté internationale.

Tous les Etats issus de l'ex-Yougoslavie ont hésité à offrir leur pleine et entière coopération au TPIY. La question est bien connue du Parlement européen. Les autorités de Serbie et au sein de la de Bosnie-Herzégovine, celles de la Republika Srpska, ont toutefois été les plus réticentes à honorer leur obligation de prêter assistance au TPIY. A l'exception du gouvernement de Serbie dirigé par Zoran Djindjic (2000-2003) qui a entamé une coopération constructive et effective avec le TPIY et livré Slobodan Milosevic en juin 2001, malgré l'opposition d'une grande

partie de classe politique serbe dont Vojislav Kostunica, alors président de la Serbie-Monténégro.

Les puissances occidentales ont apporté un soutien crucial au TPIY. Encouragée par une volonté de rendre plus efficaces les poursuites des criminels de guerre, elles se sont montrées plutôt proactives dans la transmission de preuves après la fin de la guerre en Bosnie (1995) ou de celle du Kosovo (1999). Mais cet élan s'est vite tari. Au moment le plus crucial des travaux du Tribunal, lorsque les enquêtes permettaient de remonter au plus haut des chaînes de commandement, elles se sont trop souvent limitées à réagir aux demandes spécifiques des procureurs plutôt qu'à les précéder. Or, ces derniers n'étaient pas toujours en mesure de deviner ce que contenaient leurs archives.

Certains Etats de l'UE ainsi que les Etats-Unis ont parfois refusé l'accès à certaines preuves en leur possession. Le parquet du TPIY en a fait le constat concernant des pièces relatives au dossier Srebrenica, notamment dans l'affaire Slobodan Milosevic. Le TPIY peut saisir le Conseil de sécurité des Nations unies en cas de défaut de coopération. Il paraît cependant difficile d'envisager que le Conseil de sécurité statue contre ses propres membres.

Le règlement de procédure et de preuves du TPIY prévoyait pourtant des mécanismes permettant aux Etats de communiquer des preuves sans préjudice pour leurs intérêts de sécurité nationale (règle 70 ou 54 bis). Ces dispositions ont sensiblement facilité la communication par les Occidentaux d'informations émanant de leurs services de renseignements.

2.2 La question de l'arrestation des accusés en fuite

Près de treize ans après leur inculpation pour génocide, Radovan Karadžić et Ratko Mladić, sont toujours en fuite. Deux autres accusés poursuivis de crimes contre l'humanité échappent également à la justice : Goran Hadzic inculpé en 2004 pour la destruction de Vukovar et Stojan Zupljanin, recherché depuis 1999 pour les crimes commis dans les camps du nord-ouest de la Bosnie dont les images révélées pendant l'été 1992 avaient choqué les opinions publiques et poussé la communauté internationale à s'engager auprès des victimes et à créer le TPIY.

Le fait qu'ils n'aient pas encore à ce jour été traduits devant la justice est un affront à la mémoire des victimes et aux attentes des survivants. Le fait qu'il soit envisagé de fermer le TPIY avant même qu'ils ne soient arrêtés et jugés entamerait sans nul doute la crédibilité des Etats quant à leur détermination à lutter contre l'impunité.

L'action des Etats de l'OTAN a permis entre 1997 et 2004 d'arrêter sur le territoire de la Bosnie-Herzégovine trente accusés du TPIY alors que les autorités de l'entité serbe refusaient de procéder aux arrestations. L'Union européenne n'a cependant pas souhaité que l'Eufor qui remplace depuis le 1^{er} décembre 2005 la Force de l'OTAN sur ce territoire hérite du mandat l'autorisant à appréhender les personnes sous mandat d'arrêt de la juridiction internationale. Il semblerait toutefois que les derniers accusés en fuite ne pénètrent plus ou pénètrent rarement en Bosnie-Herzégovine.

Les forces internationales présentes en Bosnie-Herzégovine, au Kosovo et en Macédoine ne pouvaient pas se substituer aux forces nationales de police dans les autres Etats de la région. L'action politique des Etats-Unis et de l'UE a été primordiale pour encourager ou contraindre les autorités de Croatie, de Serbie et du Monténégro à transférer les inculpés du TPIY se trouvant sur leur territoire.

Les pressions et la fermeté de l'Union européenne à l'égard de la Croatie ont conduit à l'arrestation d'Ante Gotovina en décembre 2005. Les pressions des Etats-Unis puis, en particulier depuis 2005, celles de l'Union européenne, ont permis le transfert devant le TPIY d'une quarantaine de fugitifs vivant librement en Serbie. Sans pression, les 4 derniers fugitifs ne seront sans doute jamais livrés au TPIY.

Les 4 accusés du TPIY encore en fuite ont longtemps bénéficié de la protection de la Serbie, c'est-à-dire de certaines de ces instances officielles et d'une partie de la classe politique. Ils sont considérés comme jouissant encore aujourd'hui de cette aide. Le parquet du TPIY pensent qu'ils se trouvent toujours actuellement en Serbie. En 2006, les autorités serbes avaient finalement reconnu que Ratko Mladic, réfugié depuis 1997 en Serbie, y résidait encore en décembre 2005.

Le 3 mai 2006, la Commission européenne a décidé de suspendre ses négociations avec la Serbie en vue d'un accord de stabilisation et d'association (ASA), Ratko Mladic n'ayant pas été arrêté dans les délais requis. Toutefois, depuis novembre 2006, l'UE a opéré petit à petit un revirement spectaculaire de sa politique qui jusque-là avait conditionné l'adhésion d'un nouvel Etat membre des Balkans à la preuve de sa bonne coopération avec le TPIY.

Après que les dirigeants de l'OTAN aient invité la Serbie à rejoindre le Partenariat pour la paix en novembre 2006, malgré son manque de coopération avec le TPIY, l'UE a décidé, en juin 2007, la reprise des négociations pour l'ASA, à la condition que le gouvernement de Belgrade s'engage clairement à prendre des mesures concrètes et effectives pour coopérer pleinement avec le TPIY.

L'UE s'est dernièrement déclarée prête à signer l'ASA avec la Serbie malgré l'immobilisme des forces dirigeantes du pays en terme de coopération avec le TPIY. Cette décision intervenue à la veille de l'indépendance du Kosovo (proclamée le 17 février) est motivée par des considérations qui ont peu à voir avec la justice internationale. Le nouveau procureur du TPIY, Serge Brammertz, a en effet réaffirmé mi janvier 2008 l'absence de pleine coopération constatée en décembre 2007 par son prédécesseur, Carla Del Ponte.

L'exemple de la Croatie est souvent avancé par les Etats membres pour justifier leur intention de signer l'ASA avec la Serbie malgré son défaut de coopération avec le TPIY. C'est en effet au moment d'entamer les négociations d'adhésion avec la Croatie et non au moment de signer l'ASA que l'UE avait appliqué la clause préalable relative à la coopération avec le TPIY et conditionné leur ouverture à l'arrestation du général croate Ante Gotovina. Force est cependant de souligner que l'ASA avec la Croatie fut paraphé et signé alors que Zagrebi honorait pleinement ses obligations de coopération avec le TPIY. L'ASA fut paraphé en mai 2001, avant la mise en accusation de Gotovina, puis signé en octobre 2001 alors que la Croatie venait de valider le mandat d'arrêt émis en juillet 2001 par le TPIY. A l'époque, le défaut de coopération de la Croatie n'était donc pas avéré. Dans le cas de la Serbie, le refus de coopération relatif aux dernières arrestations est en revanche avéré depuis de longues années. Les 4 fugitifs ont depuis leur inculpation longuement ou régulièrement séjourné sur le territoire de la Serbie. Les autorités ont notamment reconnu avoir accueilli Mladic jusqu'en 2006. Le TPIY a par ailleurs diffusé en juillet 2004 les images de Goran Hadzic prenant la fuite après avoir été averti par un officiel serbe de l'imminence de son arrestation.

Par ailleurs, l'UE ne semble guère prêter attention à l'arrêt du 26 février 2007 de la Cour Internationale de Justice (CIJ) qui enjoint la Serbie de prendre immédiatement des mesures effectives pour coopérer pleinement avec le TPIY et pour transférer les individus poursuivis pour génocide ou d'autres crimes devant le Tribunal. Statuant dans l'affaire opposant la Bosnie-Herzégovine à la Serbie, la CIJ a en effet estimé il y a un an que la Serbie avait violé la Convention sur le génocide. A double titre: tout d'abord, en omettant de prévenir le génocide ce qu'elle aurait pu faire en usant, conformément à ses obligations internationales, de son influence sur les dirigeants serbes de Bosnie. Ensuite, « *en ne transférant pas Ratko Mladić, accusé de génocide et de complicité de génocide, au Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie pour y être jugé, et en ne coopérant donc pas pleinement avec ledit Tribunal* ». La Serbie est ainsi le premier Etat jamais jugé coupable de violation de la Convention de 1948 sur la prévention et la répression du crime de génocide.

L'actuel gouvernement de Serbie, dirigé par le nationaliste Vojislav Kostunica en coalition avec le parti démocrate (DS) du président Boris Tadic, ne livrera pas Ratko Mladic ni les autres accusés autrement que sous la contrainte. L'UE qui est aujourd'hui préoccupée par les tensions qui pourraient résulter de l'indépendance du Kosovo est pourtant la seule puissance disposant de moyens efficaces de pression.

Mettre un terme à l'activité du Tribunal sans se laisser la possibilité de juger les fugitifs à un stade ultérieur revient à envoyer un signal inacceptable d'impunité. La Procureure en chef du Tribunal a demandé à plusieurs reprises au Conseil de sécurité des Nations Unies d'adresser un message clair concernant Radovan Karadžić et Ratko Mladić, à savoir que ces derniers puissent être jugés à La Haye à tout moment d'ici 2010 et qu'un mécanisme soit mis en place pour qu'ils puissent être jugés devant une instance internationale au-delà de cette date.

2.3 La lourdeur de la procédure

La mort de Milosevic avant son jugement a plus que jamais soulevé le problème de la longueur et de la lourdeur de la procédure judiciaire devant le TPIY.

Il convient tout d'abord de souligner que le décès de l'accusé, intervenu le 11 mars 2006, à quarante heures de la fin de la présentation de sa défense, n'a pas privé de justice ses victimes comme on l'entend souvent mais les a, en revanche, privées d'un jugement. Si Milosevic n'a pas été déclaré coupable, il n'a pas pour autant échappé à la justice. Milosevic n'a ni bénéficié de l'amnistie ni du silence, ni même de l'amnésie du monde comme cela avait été le cas en 1995 lorsqu'il avait signé la paix en Bosnie. Milosevic est mort en prison, rattrapé par son passé, accusé de génocide et de crimes contre l'humanité en Croatie et en Bosnie où il disait ne pas participer à « la guerre civile » et au Kosovo où il prétendait défendre en toute légitimité son État contre des « terroristes ». Il est mort après que son déni ait été confronté aux faits, aux archives et aux souffrances des victimes venues témoigner. Même s'il reste un sentiment d'inachevé, cette longue énumération des crimes qui lui étaient reprochés, cette plongée dans les mécanismes de la politique criminelle qui lui était imputée est désormais inscrite dans les registres officiels d'une instance internationale, passant ainsi à la postérité. Le fait que ce récit existe permettra aux peuples meurtris de domestiquer l'abomination ou, pour les autres, de regarder en face leur propre barbarie

et ainsi de se libérer des fardeaux du passé et permettre aux sociétés déchirées de retisser des liens.

La lourdeur et la longueur de la procédure judiciaire ont certainement empêché le TPIY d'achever ses travaux dans des délais raisonnables. C'est avant tout cela qui a privé de justice un nombre considérable de victimes. Une réflexion a été engagée à la CPI, la Cour pénale Internationale (permanente), afin de faire émerger une procédure plus efficace pour juger les crimes de masse, qui serait inspirée des règles les mieux appropriées issues des deux principales cultures juridiques, inquisitoire et contradictoire. Le choix d'autoriser des personnes, poursuivies pour des crimes aussi graves, à assurer eux-mêmes leur défense, sans le recours d'un avocat (Slobodan Milosevic, Vojislav Seselj, etc), a sans aucun doute contribué à prolonger les procès sans pour autant protéger plus efficacement les droits de l'accusé. Le manque de coopération des Etats reste malgré tout le facteur qui a joué un rôle prépondérant, bien que le plus souvent négligé, sur la longueur et la lourdeur de la procédure judiciaire.

La course contre la montre encouragée par la fermeture prochaine du TPIY risque elle aussi de priver de justice un nombre important de victimes si le prix à payer est, sous couvert d'un allègement de la procédure, de tronquer les actes d'accusation. Afin de réduire la durée des procès, les juges invitent désormais le Procureur à réduire le nombre de chefs d'accusation. Cette mesure revient souvent à réduire le nombre de faits incriminés et le nombre de témoins, ainsi que le temps accordé aux parties pour les interroger. Cette dérive a poussé la défense et l'accusation à s'associer l'année dernière pour protester contre ce que Carla Del Ponte a ironiquement appelé de « la justice fast-food ».

Soumis à la pression des Etats qui exigent sa fermeture en 2010, le TPIY est confronté à un choix terrible qui, dans les deux cas, se fera au détriment de la justice. Soit il ramène les actes d'accusation à leur portion congrue en vertu de critères de temps, donc non judiciaires et contribue à absoudre ses accusés d'une grande partie de leurs crimes et à condamner à l'oubli leurs victimes. (Car les accusés qui bénéficieraient d'une réduction des poursuites devant le TPIY ne seront jamais jugés devant une juridiction nationale pour les crimes omis à la Haye). Soit il maintient l'ensemble des charges au risque de ne pouvoir juger tout le monde devant l'instance internationale. Or les derniers accusés en attente de procès devant le TPIY sont de très hauts responsables mis en accusation pour de très graves et très nombreuses violations du droit international humanitaire. Des personnes que les tribunaux ex-yougoslaves ne sont pas en mesure de juger.

2.4 Indépendance et dépendance de la justice internationale

L'indépendance du TPIY est inscrite dans ses statuts. Comme nous venons néanmoins de la voir, la justice internationale est fortement dépendante du pouvoir politique dans son action. De plus, son action première – rendre les plus hauts responsables comptables de leurs crimes – a elle-même une dimension politique. Elle contribue par exemple à la mise à l'écart de la scène politique locale des personnes suspectées par le TPIY et à la disqualification des autorités qui refusent de coopérer et qui parfois protègent les accusés en fuite.

Le TPIY a créé de nouvelles obligations aux Etats. Ces nouvelles contraintes peuvent parfois limiter leur champ d'action, comme cela s'est produit dans le cadre du rapprochement de l'UE et des Etats issus de l'ancienne Yougoslavie... Les puissances démocratiques aspirent donc à contrôler l'action de la justice internationale pour mieux en maîtriser l'impact politique.

Depuis sa création, le TPIY a sans cesse été confronté à des pressions multiples exercées par ses fondateurs et ses alliés. Le TPIY ainsi que toutes les instances juridictionnelles internationales sont vulnérables car il n'existe pas au niveau international de mécanismes capables d'assurer l'indépendance de la justice face aux tentatives d'ingérence, notamment, des puissances occidentales

Or les impératifs de la justice ne coïncident pas toujours avec les impératifs de la politique. Et les puissances occidentales font toujours passer leurs intérêts avant ceux de la justice. A titre d'exemple, il convient de rappeler la position de l'UE et des Etats-Unis au lendemain de la chute de Slobodan Milosevic (5 octobre 2000). Les puissances occidentales préféreraient le voir juger à Belgrade pour abus de pouvoir et corruption plutôt qu'à La Haye pour des crimes autrement plus graves. Elles pensaient ainsi contribuer à la stabilité du pays et à celle de la région tout entière. Il s'agissait d'une vision à court terme. Le Premier ministre serbe d'alors, Zoran Djindjic ne faisait pas la même analyse. Parce qu'il misait sur le long terme, il prépara sans attendre la livraison de l'ancien chef de l'Etat.

Motivée aujourd'hui par l'indispensable rapprochement avec la Serbie, l'UE est disposée à renoncer à Mladic sans s'interroger véritablement sur les conséquences pour la région, ni sur le fait qu'un tel choix risque très probablement de renforcer les courants anti-européennes en Serbie et de marginaliser pour longtemps ceux capables d'opérer les changements qui accéléreront l'intégration du pays à l'Union.

Pour le moment, la justice internationale ne parvient pas à imposer ses impératifs et à s'affranchir des logiques politiques. La volonté de compromettre la justice en l'asservissant à des processus politiques, de la reléguer au second plan plutôt que d'en faire un partenaire, d'assener qu'elle doit intervenir « au bon moment » pour laisser la place aux compromis n'a pas fléchi au sein des grandes puissances. Acteurs déterminants sur la scène internationale, celles-ci continuent de vouloir une justice pour qui elles veulent et quand elles veulent.

L'indépendance de la justice sera difficile à asseoir. Ses fervents défenseurs rappellent que les justices internes ont elles aussi mis des siècles à y parvenir. La relation entre le pouvoir et la justice a toujours été conflictuelle mais l'espace de ce conflit a cependant été sensiblement réduit au sein des démocraties. Sur le terrain international, en revanche, les limites imposées par l'Etat de droit s'effacent subitement. C'est ce défi auquel le TPIY a été confronté et que la CPI devra relever. Mais elle n'y parviendra qu'en y associant les grandes puissances, en faisant évoluer le sens même de la *Realpolitik* pour qu'elle ne signifie plus, comme trop souvent, lâcheté et trahison des valeurs fondamentales.

Il faut cesser d'opposer Droits humains et *Realpolitik*. C'est cette vision qui a prévalu face au TPIY. D'instrument utile en 1993, le TPIY a par la suite été considéré comme gênant, une fois la guerre terminée. C'est une grave erreur d'opposer les deux pans de

la politique : l'action et les devoirs. Les droits humains, le droit humanitaire international, les conventions constituent un immense progrès. Cela a créé un nouveau droit, de nouvelles obligations qui engendrent automatiquement la nécessité de plus de cohérence en politique.

Le TPIY n'a pas toujours bénéficié du soutien politique qui lui avait été promis. Il a souvent été instrumentalisé, manipulé, puis affaibli et poussé vers la sortie au gré des intérêts politiques des puissances sans soucis véritable de rendre justice aux victimes comme l'avaient souhaité à l'unanimité les membres du Conseil de sécurité lors de l'établissement du Tribunal.

Après les attentats du 11 septembre 2001 qui ont bouleversé toutes les données et tous les agendas politiques, les puissances occidentales ont multiplié les critiques à l'encontre du TPIY considérant qu'il était « Trop long, trop cher » et qu'il ne produisait pas « de retour sur investissement ». Le procès Milosevic entamé en février 2002 ne faisait pourtant que commencer. Cette attitude a encouragé les Etats-Unis à concevoir le Tribunal spécial irakien (TSI) comme l'antithèse du TPIY et le procès Saddam Hussein comme celle du procès Milosevic. La formule n'a finalement pas convaincu car bien que Saddam Hussein ait fait l'objet d'un jugement, justice n'a pas été rendue aux innombrables victimes du dictateur irakien.

C'est dans ce contexte international radicalement bouleversé que le TPIY fut sommé d'engager sa stratégie d'achèvement. Elle était nécessaire mais fut imposée aux forceps, au détriment de la justice. Certaines puissances occidentales n'ont pas hésité à s'immiscer dans les travaux du Tribunal, à suggérer de renoncer à des inculpations ou à des arrestations, à couper les vivres avant l'heure au parquet alors qu'il concluait ses enquêtes contre les acteurs majeurs des politiques criminelles mises en œuvre dans les Balkans. Elles ne voyaient dans le TPIY qu'un instrument politique et voulaient qu'il ne dispense que de la *Realjustice*, en conformité avec la *Realpolitik*. Ce ne fut hélas pas avec la même cohérence et la même détermination que ces mêmes Etats exigèrent des Etats ex-yougoslaves de coopérer sans délais et sans restrictions avec le TPIY afin de lui permettre d'accomplir son mandat dans les temps. Cette période a joué un rôle prépondérant sur le sentiment aujourd'hui partagé que donne le tribunal d'une mission inachevée.

3. LES IMPACTS

Il est trop tôt pour prendre la juste mesure de l'effet de la justice car la justice n'est pas une fin mais bien une étape dans la reconstruction d'après guerre. Le processus déclenché opère lentement et sur le long terme, en fonction de nombreux facteurs extérieurs. Il s'agit donc de proposer ici un état des lieux provisoire et d'identifier les facteurs capables d'amplifier ou, au contraire, de ralentir le processus. N'oublions pas que l'impact des procès de Nuremberg ne s'est fait véritablement ressentir que sur la première génération de l'après-guerre. La justice internationale est un investissement sur l'avenir et non une panacée à effet immédiat. L'entreprise de reconstruction dans les Balkans se calculera sans doute en générations.

3.1 Les limites du rôle dissuasif des instances juridictionnelles internationales

Nul doute qu'il est plus difficile aujourd'hui d'être un dictateur à la retraite qu'il y a dix ans, de garder le pouvoir lorsque l'on a commis des atrocités ou de conclure un conflit par une amnistie. Mais la volonté de réaffirmer le droit et de châtier les criminels qui s'est exprimée depuis une décennie par la multiplication d'organes judiciaires n'est pas parvenue à chasser pour autant les vieilles habitudes. La lutte contre l'impunité en général et qui plus est contre les puissants est loin d'être gagnée malgré le tournant historique opéré par le TPIY avec l'inculpation et l'arrestation de Slobodan Milosevic. Les vieux réflexes ont résisté à l'émergence de la justice internationale, ceux dictés par des « intérêts supérieurs » qui poussent les Etats à oublier les contraintes du patrimoine juridique de l'humanité. Le siècle qui vient de s'ouvrir boude les leçons d'un XXème siècle qui fut marqué par les plus monstrueuses formes de barbarie qu'ait connues l'Histoire et par une insensibilité aux violences internationales et au pouvoir destructeur des régimes autoritaires.

La justice pénale internationale n'est pas une panacée. Si elle n'a pas démontré, par son seul pouvoir de punir, sa fonction dissuasive ; si elle n'a pas réfréné les violences systématiques contre les populations civiles de par le monde, c'est parce qu'elle n'est pas encore assez crédible. Tant que les États seront disposés à transiger sur la lutte contre l'impunité des principaux responsables en vertu d'intérêts incompatibles avec leurs engagements préalables, le potentiel de dissuasion de la justice internationale sera très limité.

En attendant, c'est en ex-Yougoslavie, là où la justice internationale a pu agir et forcer la reconnaissance des crimes et des responsabilités, qu'il faudra à long terme mesurer sa capacité à dissuader les volontés de revanche. Cependant, l'hypothèque Karadzic et Mladic grève lourdement cet investissement sur l'avenir des Balkans. Tant que les victimes resteront enfermées dans un passé communautaire que la justice n'a pas purgé de ses injustices, elles risquent de vouloir un jour dupliquer la violence subie. L'histoire des Balkans est marquée par cette répétition de violences qui s'engendrent les unes les autres. Pour la première fois de son histoire, ce cycle peut être interrompu. Pourquoi alors accorder l'impunité aux principaux commanditaires des pires massacres qu'ait connus l'Europe depuis la fin de la Deuxième guerre mondiale quand la communauté internationale s'est donné, avec le TPIY, les moyens, d'agir à temps.

La justice est coûteuse. Mais ces renoncements à mettre fin à l'impunité des génocidaires et à tuer les germes des violences à venir le seront bien d'avantage.

3.2 L'impact sur les victimes

La reconnaissance des crimes, des souffrances et des responsabilités est fondamentale pour les victimes de l'ex-Yougoslavie. Elles sont conscientes qu'elle ne se serait jamais produite sans l'action du TPIY.

Pour autant, les victimes n'ont pas le sentiment que le processus judiciaire soit parvenu à purger toutes les injustices qu'elles ont subies ni même à les aider à retrouver une place de citoyens de plein droit dans la société. D'où un sentiment mitigé envers le TPIY.

Certaines estiment même avoir été trahies. Les victimes attendaient beaucoup plus d'une communauté internationale à qui elles reprochent d'avoir assisté sans rien faire à leurs souffrances et ainsi de les avoir abandonnées. Le TPIY étant identifié à la communauté internationale, elles attendaient beaucoup plus du Tribunal.

Ce constat est particulièrement vivace chez les victimes qui n'ont pas pu rentrer chez elles. Profondément modifiée par les crimes, la structure ethnique des territoires ex-yougoslaves et de la Bosnie-Herzégovine en particulier, n'a pas sensiblement changé depuis la fin de la guerre. Les victimes hésitent à rentrer là où leur communauté est devenue très minoritaire.

Faute d'avoir recouvert leurs droits, dont celui essentiel de pouvoir retrouver leur maison voire leur travail, elles ont le sentiment que justice ne leur a pas été rendue. Et elle en impute la faute au TPIY.

Comme on le verra dans le paragraphe sur la réconciliation, la réalité des crimes et des responsabilités établies au travers des procédures judiciaires (nationales comme internationales) n'a par ailleurs pas toujours été reconnue sur le terrain. Le déni y règne souvent, associé à la glorification des criminels de guerre par leur propre communauté.

Ainsi, un grand nombre de victimes ont été reconnues dans leur statut par les arrêts du TPIY et parfois ceux des juridictions nationales mais pas toujours sur le terrain où elles restent marginalisées là où les résultats du nettoyage ethnique ont été de fait entérinés. Le cas échéant, la justice rendue par le TPIY n'a pour les victimes guère de sens puisque, dans l'absolu, le crime a profité à leurs « bourreaux ». Le fait que certains d'entre eux aient dû rendre des comptes n'y change rien, surtout lorsqu'ils rentrent chez eux en héros après avoir purgé leur peine. D'où le constat unanime d'un manque d'effets visibles de la justice sur le terrain.

Certaines critiques à l'endroit du TPIY portent néanmoins sur son fonctionnement propre. Les victimes et plus largement les opinions publiques de l'ex-Yougoslavie, issues d'une culture de droit continental, ont du mal à s'adapter au système contradictoire anglo-saxon qui domine la procédure du TPIY. Elles regrettent l'absence de partie civile. Les victimes appelées à témoigner supportent mal d'être interrompues dans leur récit lors de l'interrogatoire, voire d'être traitées « en accusé » pendant le contre-interrogatoire. Enfin, elles dénoncent la politique des peines, la jugeant trop clément.

La principale critique faite au TPIY reste néanmoins de ne pas avoir traduit en justice Karadzic et Mladic. Le reproche ne vient pas seulement des victimes concernées mais plus largement de la communauté bosniaque et des membres de la société civile dans l'ensemble de la région ex-yougoslave. Elle émane également des autres communautés non-serbes qui ne comprennent pas que « les leurs » aient été jugés alors que Karadzic et Mladic jouissent de l'impunité.

Bien qu'ils savent que le TPIY ne dispose pas de sa propre force de police, la plupart soupçonne le Tribunal d'avoir failli sur ce point par convenance politique. A savoir d'avoir capitulé face au refus des grandes puissances de voir Karadzic et Mladic juger à La Haye.

3.3 L'impact sur la réconciliation

Le TPIY, pas plus qu'une juridiction nationale, ne peut, par la seule force de ses arrêts, réconcilier ni même contraindre des sociétés à s'interroger sur leur passé tragique récent et à l'affronter. En revanche, en participant à la recherche de la vérité, la justice favorise la réconciliation parce qu'elle crée ce préalable indispensable qui consiste en l'établissement des faits et l'identification des mécanismes et des responsables des crimes.

La vérité judiciaire établie au cours des procès de crimes de masse, aussi bien devant le TPIY que devant les juridictions ex-yougoslaves, n'a pas été efficacement relayée dans le public concerné. Cet échec s'est produit malgré l'existence de programme de communication –« outreach »- au sein de chacune de ces instances et d'une activité réelle sur le terrain.

Les procès de crimes de guerre à La Haye ou dans les Balkans ont cependant le considérable mérite d'avoir constitué la matière indispensable à tout processus de réconciliation. Il s'agit là d'un atout majeur pour la région. Il faut désormais trouver les relais capables non seulement de transmettre mais de faire accepter cette vérité à toutes les opinions publiques.

La communauté internationale a tenté l'expérience à une occasion. Face au déni du massacre de Srebrenica dans les opinions publiques serbes, le Haut représentant (HR) de la communauté internationale en Bosnie-Herzégovine, alors Paddy Ashdown, avait sous la pression obtenu des autorités serbes de Republika Srpska (RS) la constitution d'une commission indépendante chargée de rendre compte avec exactitude des circonstances dans lesquelles des milliers de bosniaques avaient disparu à Srebrenica en Juillet 1995 et d'identifier les différentes forces qui y avaient participé. A l'automne 2005, un an après la condamnation définitive devant le TPIY du général bosno-serbe Radislav Krstic pour génocide à Srebrenica, le rapport rendu avait reconnu la réalité des massacres commis par les forces serbes en Juillet 1995 ainsi que le nombre de victimes (quelque 8000). L'exercice bien que local ne parvint cependant pas à changer les consciences. Des banderoles aux slogans révisionnistes continuèrent d'ornier les rues des principales villes de RS dont Banja Luka. Et les autorités de RS refusèrent de parler de génocide se contentant d'admettre que les « prisonniers » avaient été exécutés massivement à Srebrenica. De surcroit, la presse serbe de Bosnie ne se fit pas l'écho du rapport ni de ses conclusions.

Les efforts entrepris par les instances juridictionnelles se heurtent au refus des sociétés concernées d'admettre les crimes commis contre les autres communautés, c'est-à-dire de regarder leur propre barbarie en face. Si ce refus est présent dans toutes les communautés, il est particulièrement aigu au sein de la communauté serbe, et cela indépendamment des frontières.

Seules les autorités politiques, morales ou intellectuelles pourraient changer la donne. Elles avaient le devoir de stimuler de manière positive et explicative le débat relatif aux crimes de guerre. Elles n'ont le plus souvent rien fait pour parvenir à une meilleure acceptation des poursuites judiciaires contre les responsables à La Haye au sein de leurs opinions publiques. Elles se sont même dans certains cas attelées à

entretenir le déni et à ainsi empêcher toute prise de conscience, pourtant indispensable pour entamer le processus de réconciliation et entreprendre une reconstruction sociale.

Si les autorités des Etats concernés ont accepté, sous la pression internationale, la tenue de procès de crimes de guerre devant leurs tribunaux, elles se sont néanmoins assurées que les poursuites concerneraient les exécutants directs plutôt que leurs supérieurs, assurant ainsi l'impunité aux responsables politiques et militaires qui n'auraient pas été poursuivis par le TPIY. Au-delà du souci de protéger des individus peut-être encore influents, il s'agit surtout d'occulter l'implication d'organes gouvernementaux et de ainsi de nier la responsabilité de l'Etat dans les crimes de masse.

Le déni auquel on assiste de manière assez généralisée dans l'ex-Yougoslavie vise à empêcher une disqualification des politiques criminelles et ainsi une remise en cause des objectifs de la guerre encore poursuivis aujourd'hui par une partie des élites politiques. Il a aussi pour but d'empêcher que se retissent au sein de la société les fils brisés par la guerre et les crimes. Le déni sert ici à annihiler le travail de la justice, en tant que processus lent et réunificateur, et à préserver la mémoire et le résultat des crimes et des souffrances afin de faire échec à toute reconstruction d'une société où les communautés vivaient autrefois imbriquées ou mélangées.

Les autorités politiques, et notamment le gouvernement de Serbie, s'efforcent désormais de ne pas nier directement l'existence des crimes. Mais leur refus d'en parler, de les dénoncer, ou de les qualifier en tant que crimes de guerre constitue une forme insidieuse de déni et un encouragement tacite au négationnisme.

Le gouvernement de Serbie n'a pas seulement refusé de livrer Ratko Mladic au TPIY mais également de condamner son action à Srebrenica. Malgré l'appel du président Tadic, le parlement de Serbie a refusé d'adopter une déclaration condamnant sans équivoque le massacre de Srebrenica, à la suite de l'arrêt de la CIJ du 26 février 2007 reconnaissant que la Serbie n'a rien fait pour empêcher le génocide de Srebrenica ni pour en punir les responsables, notamment en livrant Ratko Mladic.

Mladic est vénéré par les nationalistes de Serbie, des icônes à son effigie sont vendues dans les Eglises et dans les centres villes. Mladic a remplacé Milosevic dans la conscience nationale serbe. Il est ainsi devenu le symbole de la lutte pour la liberté et la dignité du peuple serbe. Une partie de la classe politique serbe a sciemment encouragé cette dérive tout en tournant le dos à l'Europe. Tant que Mladic et Karadzic ne seront pas jugés, la Serbie sera prisonnière de ces mythes odieux et ne pourra pas construire son avenir. Car ceux qui voudraient se tourner vers l'Europe et qui condamnent l'apologie de la barbarie qui est en œuvre sont considérés comme des traîtres à la cause nationale et menacés.

Dans des pays où les criminels de guerre sont glorifiés, leurs crimes relativisés et ceux qui, au sein de la communauté les dénoncent, accusés de trahison, l'impact de la justice ne peut être que limité.

Il faudra sans doute attendre les nouvelles générations pour qu'une prise de conscience sincère s'amorce. C'est pourquoi il est primordial de s'assurer que l'enseignement de l'histoire (qui diffère d'une communauté à l'autre, y compris en

Bosnie-Herzégovine où il n'existe pas de programme scolaire au niveau national) n'entretient pas le révisionnisme et ne perpétue pas ainsi les haines. Le cas échéant, les jeunes générations reproduiraient les antagonismes du passé et l'action du TPIY et des juridictions nationales chargées des crimes de guerre seraient annihilées.

4. RECOMMANDATIONS AU PARLEMENT EUROPEEN

4.1 Vers la fermeture du TPIY

Les échéances que s'est fixé, par les résolutions 1503 (2003) et 1534 (2004), le Conseil de sécurité des Nations unies pour la fermeture du TPIY – fin 2008 pour les procès de première instance et fin 2010 pour les procédures en appel – ne doivent pas être définitives mais indicatives. Si l'Assemblée générale des Nations unies a voté un budget permettant la poursuite des procès en première instance en 2009, les modalités de fermeture du TPIY font l'objet actuellement de discussion au sein du Conseil de sécurité. Il serait opportun que l'Europe veille à ce que ce processus soit en accord avec les principes qui ont présidé à la création du TPIY et dans l'esprit des résolutions qui s'en sont suivies, à savoir réaffirmer le droit et châtier les plus hauts responsables des crimes les plus odieux perpétrés dans l'ex-Yougoslavie. Il sera par conséquent nécessaire d'encourager le Conseil de sécurité des Nations unies à parvenir à une adéquation entre la volonté des Etats de fermer le tribunal et leur volonté de rendre justice aux victimes en identifiant les principaux responsables des offenses les plus graves au droit humanitaire international.

Plusieurs hauts responsables correspondant aux critères (d'importance) définis dans les résolutions 1503 et 1534 du Conseil de sécurité des Nations unies ne pourront être jugés dans les délais impartis. Il est donc indispensable de donner au TPIY les moyens et les ressources nécessaires à l'achèvement des procès en cours ainsi que de tous les procès en attente d'ouverture. Modifier les critères actuels de renvoi devant les juridictions nationales afin de permettre au TPIY de délocaliser des procédures contre de hauts responsables que le Tribunal a poursuivi mais n'aurait pas eu le temps de juger courant 2009 serait contraire à l'esprit des résolutions 1503 et 1534 du Conseil de sécurité. Une telle initiative créerait une disparité de traitement entre accusés de rang similaire poursuivis pour les mêmes crimes et récompenserait le manque de coopération des Etats qui ont attendu des années avant de livrer certains hauts responsables sous mandat d'arrêt¹. Il apparaît ainsi nécessaire d'encourager l'Assemblée générale des Nations unies à soutenir le financement des derniers procès devant le TPIY et le Conseil de sécurité à autoriser la juridiction internationale à mener à terme ses travaux en cours dans des délais raisonnables. L'UE peut prôner une fermeture contrôlée et échelonnée du TPIY qui ne se fasse pas au détriment de la justice et de lutte contre l'impunité.

La pleine coopération des Etats, aussi bien de la région que des autres, est indispensable à l'achèvement rapide des travaux du TPIY. L'UE doit encourager ses Etats membres ainsi que les Etats de la région à fournir au TPIY dans les plus brefs

¹ Zdravko Tolimir pour Srebrenica et Vlastimir Djordjevic pour le Kosovo ne pourront pas être jugés avant la fin 2009, selon le président du TPIY. Leurs co-accusés respectifs sont passés en procès et sont actuellement en attente de jugement.

délais tous les éléments pertinents en leur possession en relation avec les dernières affaires en cours qui n'auraient pas encore été remis au Tribunal. L'UE pourrait inviter ses Etats membres à faire preuve, dans ce domaine, d'initiative. L'accès sans entrave aux éléments de preuve et aux témoins contribue à accélérer sensiblement les procès, tout particulièrement lorsqu'il s'agit de hauts responsables.

L'UE et l'ensemble de la communauté internationale doivent prendre les mesures appropriées pour que Ratko Mladic, Radovan Karadzic, Goran Hadzic et Stojan Zupljanin, les 4 accusés toujours en fuite, soient arrêtés et traduits devant le TPIY sans plus de délai. La non arrestation de Karadzic et de Mladic n'est pas une fatalité mais le résultat d'une défaillance des Etats. L'Europe dispose de moyens efficaces pour remédier à cette défaillance et obtenir leur transfert. Ses valeurs ainsi que ses obligations lui commandent de les mettre en œuvre. Il serait inconcevable que l'Europe célèbre le 9 décembre 2008 le soixantième anniversaire de la Convention sur la prévention et la répression du crime de génocide tout en renonçant aux clauses préalables concernant la justice internationale et en s'associant à un Etat qui continue de violer cette même convention.

Si les Etats membres de l'UE décidaient néanmoins de signer l'ASA avec la Serbie en renonçant, à ce stade, au maintien des clauses préalables relatives à la coopération avec le TPIY, il n'est pas exclu qu'ils contribuent non pas à accélérer l'intégration de la Serbie dans l'UE mais à la retarder. Car ce serait un encouragement tacite aux révisionnistes et à ceux qui parmi les dirigeants serbes font l'apologie de l'intolérance et de la violence en célébrant Mladic et Karadzic comme des héros nationaux.

Si cette nouvelle concession ne permettait pas plus que les précédentes de sortir de l'impasse, les Etats membres de l'UE risqueraient tôt ou tard de se diviser sur la nécessité de maintenir plus longtemps les clauses relatives au TPIY. Or cette division au sein de l'UE a d'autant plus de chance de se produire dans le cas où le gouvernement serbe issu des élections du 11 mai 2008 reste inflexible sur la question des arrestations, ce qui paraît inéluctable en cas de victoire des nationalistes. L'abandon prolongé de ces clauses de conditionnalité serait ainsi un gage aux forces anti-européennes en Serbie et les dissuaderaient de procéder aux réformes indispensables en vue de l'intégration européenne. Une telle éventualité contredirait par ailleurs les valeurs européennes et la volonté politique des Etats membres de lutter contre l'impunité des personnes poursuivies pour génocide et crimes contre l'humanité en ex-Yougoslavie ou ailleurs dans le monde.

Les Etats de l'UE ne doivent pas oublier que ce ne sont pas les contraintes créées par le TPIY qui entravent sérieusement le rapprochement de la Serbie à l'Union mais le refus d'une partie de la classe dirigeante serbe de condamner les crimes perpétrés par le camp serbe et notamment par les fugitifs et de renoncer aux objectifs poursuivis pendant la guerre. Ceux qui privilégient la poursuite des objectifs que la guerre et les crimes n'ont pas permis de réaliser jusqu'au bout (par exemple la partition de la Bosnie-Herzégovine selon les lignes de la purification ethnique dans la perspective d'un rattachement ultérieur à la Serbie en compensations du Kosovo) ne veulent ni arrêter les fugitifs, ni réformer le pays en vue de son intégration européenne.

Dans l'attente des dernières arrestations, l'UE doit s'atteler à obtenir des autorités de Serbie qu'elles condamnent officiellement et immédiatement les crimes pour lesquels

les accusés sont recherchés et qu'elles expliquent sans ambiguïté à leur opinion publique l'injustice faite aux victimes. Une telle condamnation ne porterait aucunement atteinte à la présomption d'innocence des personnes recherchées et devrait être incluse dans les clauses préalables au rapprochement de la Serbie à l'UE. Il est illusoire d'attendre d'un Etat qu'il fasse la preuve de sa volonté d'arrêter les accusés du TPIY s'il nie la réalité des crimes reprochés ou cautionne des actes tels les crimes contre l'humanité ou le crime de génocide.

L'échéance de 2010 ou tout autre date alternative ne doit pas mettre fin à la recherche et l'arrestation des personnes poursuivies par la justice internationale qui seraient toujours en fuite. Dans ce contexte, il serait opportun de plaider pour que la fermeture du TPIY ne mette pas fin au mandat du TPIY, celui-ci devant se poursuivre aussi longtemps que Radovan Karadzic, Ratko Mladic et les deux autres fugitifs n'auront pas été jugés afin de démontrer que ceux qui portent les plus lourdes responsabilités des crimes les plus atroces ne peuvent être au-dessus des lois. Il est indispensable que l'UE veille à ce que leurs mandats d'arrêt restent actifs après la fermeture du TPIY, que l'obligation faite aux Etats de coopérer avec le TPIY soit maintenue, que la communauté internationale s'emploie à les localiser et continue de réclamer activement leur arrestation et qu'enfin ils répondent de leurs crimes devant une Chambre du TPIY quant bien même le Tribunal serait fermé. Pour ce faire, l'UE doit promouvoir la mise en place par le Conseil de sécurité des Nations unies de mécanismes résiduels efficaces et appropriés.

Si la fermeture du TPIY met un terme définitif au mandat du TPIY, ces exigences n'auront plus de fondement légal. Il serait alors illusoire d'espérer que le caractère imprescriptible des crimes concernés permette que ces personnes répondent un jour de leurs crimes alors que le caractère contraignant des résolutions du Conseil de sécurité des Nations unies ne les ont pas empêchés de se soustraire à la justice internationale.

4.2 Pour passer d'un passé divisé à un avenir partagé

L'enjeu n'est pas seulement le succès du TPIY mais bien de bâtir un meilleur avenir entre des Etats qui, forts d'avoir regardé le passé en face, pourront enfin laisser derrière eux les pages les plus sombres d'une histoire tourmentée. A défaut de cet exercice visant à solder le passé, un antagonisme lancinant continuera de dominer les relations entre la Serbie, la Croatie (Goran Hadzic) et la Bosnie (Karadzic, Mladic, Zupljanin). L'enjeu est donc la stabilité régionale et celle de l'Europe. C'est pourquoi, l'échéance de 2010 ne doit pas non plus marquer l'abandon du principe (*of accountability*) selon lequel les personnes responsables des violations les plus graves du droit humanitaire international doivent être rendues comptables de leurs crimes. L'Europe doit y veiller et encourager aux côtés des procédures judiciaires d'autres mécanismes de justice transitionnelle ou non-rétributive (telles des commissions vérité et réconciliation) dans l'ensemble des Balkans.

Dans cette perspective, il est nécessaire d'exhorter sans plus attendre les autorités des Etats concernés à parler des crimes commis par leur propre camp et à contribuer à ce que les faits soient reconnus du public et enseignés afin que chaque communauté puisse prendre toute la dimension des injustices faites aux autres. L'Europe s'est construite sur de telles bases et doit mettre à profit son expérience unique. Les violents incidents qui se sont produits fin février à Belgrade montrent plus que jamais l'urgence d'un tel processus. Le fait que les dirigeants serbes aient oblitéré ces dernières années les crimes commis contre les Albanais (auxquels l'ancien Premier

ministre serbe, Zoran Djindjic, avait courageusement confronté ses concitoyens avec l'exhumation en 2001 des corps cachés dans des charniers près de Belgrade et dans d'autres sites en Serbie), a empêché tout règlement concerté sur le Kosovo et finalement servi à canaliser les opinions serbes contre l'Europe et les Etats-Unis suite à l'indépendance du Kosovo.

Le déni du passé engendre les crises actuelles et annule les efforts colossaux déployés par la communauté internationale, et tout particulièrement l'UE, afin de rétablir une paix durable dans la région. Il est le frein aux réformes de fond en Serbie mais également en Bosnie-Herzégovine, un Etats dont l'existence reste menacée. La communauté internationale s'est donnée les moyens de combattre le déni en établissant le TPIY, en soutenant la création de tribunaux nationaux en charge des crimes de guerre et en appelant aujourd'hui à la mise en place de mécanismes de justice transitionnelle. Elle a contribué à ce que la vérité soit dite et les auteurs des principaux crimes punis. Mais le processus est resté bloqué dans son ultime phase, l'une des étapes les plus importantes de la réconciliation. Pour passer d'un passé divisé à un avenir partagé, il est indispensable de rendre compte de l'histoire par la divulgation de la vérité. Jusqu'à présent, les gouvernements de la région s'y sont le plus souvent opposés. L'UE doit donc s'employer à convaincre par tous les moyens les autorités des pays concernés à franchir au plus vite cette ultime étape.

L'accessibilité aux documents rassemblés par le TPIY tout au long de ses travaux paraît à cet égard primordiale. Depuis plusieurs années, des ONG de la région réclament la mise à la disposition des sociétés concernées un double des archives publiques du TPIY parce qu'elles éclairent l'histoire récente des Balkans. L'UE peut soutenir cette initiative en la défendant auprès des instances compétentes des Nations unies et en envisageant d'aider au financement de tels projets. Pour la stabilité des Balkans et de l'Europe tout entière, l'Union se doit, par ailleurs, d'encourager les historiens de ces Etats, appelés à la rejoindre, à écrire ensemble ces pages d'histoire douloureuse et violente afin que les générations à venir puissent jeter le même regard sur le passé et restaurer un contrat de confiance entre les différentes communautés.

4.3 Dans l'intervalle

Depuis près de 4 ans, les forces anti-européennes en Serbie ont progressivement pris le contrôle des affaires et poussé le pays à tourner le dos à l'Europe. Elles ont renoncé à poursuivre les réformes péniblement entamées après la chute de Milosevic, refusé d'affronter le passé, renforcé le déni des crimes, réduit le champ d'action de la société civile, rétabli la dialectique des années Milosevic et réintégré une partie de ses affidés à des postes clé. Malgré les nombreuses mesures d'encouragement de l'UE, les forces anti-européennes sont redevenues majoritaires en Serbie. Il est indispensable de continuer de tendre la main à la Serbie sans pour autant brouiller le message adressé aux Serbes. Le Premier ministre Vojislav Kostunica et ses alliés anti-européens s'emploient à contrer la force d'attraction européenne en niant que l'UE est l'acteur le plus capable d'exporter de la stabilité et de la prospérité dans la région. Mais cette victoire est éphémère parce qu'elle est fondée sur une limitation de l'espace démocratique, sur la mise au pas de la presse, sur la polarisation de la société serbe. L'UE doit s'efforcer d'inverser la tendance en prenant langue avec les forces européennes en Serbie comme elle l'a fait en 2000. Il conviendrait de multiplier les échanges entre groupes parlementaires européens et serbes et d'être à l'écoute des propositions et des recommandations faites par ceux qui défendent les mêmes valeurs

que l'Europe. Il est également important de renforcer les liens avec la société civile serbe qui ont été négligés depuis la chute du régime de Slobodan Milosevic malgré les menaces de plus en plus accrues qui pèsent sur elle depuis quelques mois.

Les forces pro-européennes en Serbie soulignent la nécessité d'une pression accrue de l'UE sur les dirigeants serbes, dans le contexte politique actuel. Il convient de développer avec eux sans délai une stratégie constructive faite de messages clairs sur les attentes de l'Europe et de mesures d'encouragement en faveur du désenclavement de la population. L'UE ne doit pas hésiter à user de toute son influence pour forcer la formation d'une alliance des forces démocratiques, en vue des élections de mai 2008. Des pétitions en faveur d'une telle alliance circulent actuellement sur internet notamment à l'initiative de la jeunesse progressiste de Serbie. Il s'agira en premier lieu d'accompagner les responsables des différents partis sincèrement démocratiques à aplanir leur divergences en leur montrant que les valeurs communes qu'ils partagent sont celles qui permettront à la Serbie d'avancer rapidement vers l'Europe et par là même de renforcer la prospérité et la stabilité de l'ensemble de la région.

Toute ambiguïté de l'Europe vis-à-vis des forces européennes en Serbie aura un impact réel sur le résultat des élections de mai. L'UE devra ainsi éviter de tomber dans le piège des forces qui prônent la rupture avec l'Union en cédant à leur chantage. L'opinion publique bien que conditionnée par les médias aux mains des forces opposées aux réformes, est avant tout sensible aux questions relatives à l'amélioration du niveau de vie et réactive à tout espoir d'un avenir meilleur. Elle sait parfaitement que la Russie ne peut pas lui offrir de telles perspectives mais s'est toutefois laissée convaincre que l'Europe était actuellement son principal ennemi. Il conviendra de rassurer l'opinion publique serbe sur ce point via les partis pro-européens en Serbie.

Le déblocage de la situation en Bosnie-Herzégovine qui conduirait alors à la signature de l'ASA avant les élections du printemps en Serbie serait favorable aux forces démocratiques en Serbie. Il est prévisible que Belgrade encourage les dirigeants serbes de Bosnie à retarder la conclusion de ce processus afin qu'il n'intervienne pas avant le 11 mai. Il est donc important que l'UE tente de maintenir les échéances envisagées, quitte à user de fermeté. Il est également primordial qu'elle maintienne le langage actuel face aux appels à la sécession de l'entité serbe. Il serait opportun de rappeler aux dirigeants serbes de Banja Luka comme de Belgrade que la Republika Srpska a été fondée par une personne recherchée pour génocide que ses territoires comportaient avant la guerre plus de 50 % de non-Serbes et que l'écrasante majorité serbe actuelle est le résultat de la non application des annexes de Dayton prévoyant le retour des personnes déplacées. Avant la guerre et les crimes, aucun des peuples constitutifs de la Bosnie-Herzégovine ne disposait de territoires véritablement homogènes.

Parallèlement aux efforts destinés à rendre possible une victoire des forces pro-européennes en Serbie au mois de mai, l'UE doit se préparer à leur défaite. Les Etats membres devraient dès maintenant envisager la stratégie à suivre le cas échéant et en informer non seulement les forces politiques mais également l'opinion publique en Serbie. Une prise de position claire avant le vote encouragera les électeurs serbes à se positionner. Les hésitations de l'Europe se sont chaque fois reflétées sur l'électorat serbe. Celui-ci ne choisira pas l'isolement. En revanche, il optera pour le statut quo

s'il pense qu'il ne prend ainsi aucun risque puisque toutes les portes restent ouvertes en même temps.

Face à une possible victoire des nationalistes anti-européens, l'EU doit se déterminer sur une politique à court terme semblable à celle menée jusqu'à présent et qui s'est avérée peu payante ou sur une politique à plus long terme, favorable au renforcement des forces pro-européennes et qui peut au final lui permettre de rattraper ultérieurement le retard accumulé jusque-là dans le processus d'intégration de la Serbie. L'Europe a moins de deux mois pour aider les forces pro-européennes en Serbie à s'allier et à conquérir les 5 ou 8 % qui leur manquent pour s'assurer une victoire. Il sera difficile de relever un tel défi. D'où la précipitation de Kostunica à provoquer dès maintenant de nouvelles élections.

4.4 Pour une justice équitable et impartiale

Les sommes dépensées pour une justice équitable et impartiale, le plus sûr compagnon de la paix, ne sont jamais trop élevées. Mais les Etats disposés à investir ainsi sur le long terme devront s'assurer dans l'avenir que le processus judiciaire, qu'il soit local ou international, ne progresse pas confiné sur une voie parallèle mais soit bien l'un des fondements de la reconstruction des pays au sortir de la guerre.