



Master

2018

Open Access

This version of the publication is provided by the author(s) and made available in accordance with the copyright holder(s).

---

La politique de l'Union européenne face au Tribunal pénal international  
pour l'ex-Yougoslavie : fonctionnement et impact sur les Balkans  
occidentaux

---

Figuera, Sara

**How to cite**

FIGHERA, Sara. La politique de l'Union européenne face au Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie : fonctionnement et impact sur les Balkans occidentaux. Master, 2018.

This publication URL: <https://archive-ouverte.unige.ch/unige:115508>

© The author(s). This work is licensed under a Creative Commons Public Domain (CC0)

<https://creativecommons.org/publicdomain/zero/1.0/>

GLOBAL STUDIES INSTITUTE DE L'UNIVERSITÉ DE GENEVE

COLLECTION « MÉMOIRES ÉLECTRONIQUES »

Vol. 98-2019

**La politique de l'Union européenne face au Tribunal  
pénal international pour l'ex-Yougoslavie :  
fonctionnement et impact sur les Balkans occidentaux**

Mémoire présenté pour l'obtention du

Master en études européennes

Par Sara Fighera

Rédigé sous la direction de Nicolas Levrat

Jurée : Sandra Lavenex

Genève, septembre 2018

## Remerciements

Je tiens à remercier le Professeur Nicolas Levrat, pour m'avoir suivie et m'avoir prodigué conseils et commentaires durant la rédaction de ce travail ; et la Professeure Sandra Lavenex pour avoir accepté d'être jurée lors de la soutenance.

Je voudrais également remercier Yuliya Kaspiarovich pour avoir été à mon écoute et m'avoir encouragée et conseillée, et mon amie Florène Zufferey pour avoir relu ce travail et aidée pour les ultimes corrections.

Finalement, j'adresse ma profonde gratitude à mes proches, famille et amis, pour leur soutien sans faille et leurs encouragements durant tout mon parcours universitaire et particulièrement durant les mois de recherche et de rédaction de ce mémoire.

Sara Fighera

## Sommaire

<b>Remerciements</b>	II
<b>Sommaire</b>	III
<b>Liste des acronymes et abréviations</b>	IV
<b>Introduction</b>	2

### CHAPITRE I

#### Les raisons initiales de l'engagement de l'UE pour le TPIY

I.	L'engagement de l'Union européenne dans les conflits en ex-Yougoslavie	5
II.	L'UE et le TPIY durant la guerre (1991-1995)	11
III.	Les évolutions post-Dayton (1996-2003)	14

### CHAPITRE II

#### Le volet externe : conditionnalité politique et TPIY

I.	Conditionnalité et TPIY	25
II.	Les accords de stabilisation et d'association	30
III.	Réussite ou échec de la stratégie de l'UE ?	35
IV.	Le dilemme de la conditionnalité	49

### CHAPITRE III

#### Le volet interne : sanctions et droit dérivé de l'UE

I.	La PESC et son droit	55
II.	Le droit dérivé relatif au TPIY	62
III.	L'impact des sanctions économiques et diplomatiques	71
IV.	TPIY, PESC et DIH	73

<b>Conclusion</b>	76
<b>Bibliographie</b>	80
<b>Table des matières</b>	95

## Liste des acronymes et abréviations

ARYM	Ancienne république yougoslave de Macédoine
ASA	Accord de stabilisation et d'association
BiH	<i>Bosna i Hercegovina</i> – Bosnie-(et-)Herzégovine <sup>1</sup>
CE	Communauté européenne (1993-2009)
CEE	Communauté économique européenne (1957-1993)
CJCE	Cour de justice des Communautés européennes
CJUE	Cour de justice de l'Union européenne
CPE	Coopération politique européenne
CPI	Cour pénale internationale
CrEDH	Cour européenne des droits de l'homme
CSCE	Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe
CSNU	Conseil de sécurité des Nations Unies
DIH	Droit international humanitaire
DS	Parti démocrate (Serbie)
FBH	Fédération de Bosnie-Herzégovine
FORPRONU	Force de protection des Nations Unies
HDZ	Union démocratique croate
KFOR	Force pour le Kosovo
MINUBH	Mission des Nations Unies en Bosnie-Herzégovine
MINUK	Mission d'administration intérimaire des Nations Unies au Kosovo
MPUE	Mission de police de l'Union européenne en Bosnie-Herzégovine
MTPI	Mécanisme pour les Tribunaux pénaux internationaux
OSCE	Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe
OTAN	Organisation du Traité de l'Atlantique Nord
PBO	Pays des Balkans occidentaux
PECO	Pays d'Europe centrale et orientale
PESC	Politique étrangère et de sécurité commune
PESD	Politique européenne de sécurité et de défense
PSA	Processus de stabilisation et d'association
PSDC	Politique de sécurité et de défense commune
PSESE	Pacte de stabilité pour l'Europe du Sud-Est
RFY	République fédérale de Yougoslavie (1992-2003)
RS	<i>Republika Srpska</i> – République serbe de Bosnie
SDA	Parti d'action démocratique (BiH)
SDS	Parti démocratique serbe (BiH)
SDSS	Parti démocratique indépendant serbe (Croatie)
SFOR	Force de stabilisation (de l'OTAN en BiH)
SRS	Parti radical serbe (Serbie)
TCE	Traité instituant la Communauté européenne
TFUE	Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne
TPI	Tribunal de première instance (de l'UE)
TPIR	Tribunal pénal international pour le Rwanda
TPIY	Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie
TUE	Traité sur l'Union européenne
UEO	Union de l'Europe occidentale

---

<sup>1</sup> Par abus de langage, on parle parfois simplement de « Bosnie », qui désigne en principe seule la région au nord de la BiH (environ 80% du territoire), en opposition à la petite région méridionale de l'Herzégovine.

# Introduction

Le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie (« TPIY » ou « le Tribunal ») vient de fermer ses portes le 31 décembre 2017, après plus de 24 ans d'existence. Ce tribunal international fut, comme son Statut l'indique à son premier article, « habilité à juger les personnes présumées responsables de violations graves du droit international humanitaire commises sur le territoire de l'ex-Yougoslavie depuis 1991 »<sup>2</sup>. Cela signifie plus précisément à juger les personnes inculpées pour infractions graves aux Conventions de Genève de 1949, violations des lois ou coutumes de la guerre, génocide et crimes contre l'humanité, dans les guerres de Croatie, de Bosnie-Herzégovine, du Kosovo, et de l'insurrection albanaise en Macédoine. Au total, il aura émis 161 inculpations, dont 111 débouchèrent sur un procès du TPIY, 13 cas furent transférés à des cours nationales et 37 cas furent abandonnés avant ou en cours de procès (notamment, celui de Slobodan Milosevic<sup>3</sup>, qui n'aura pu être traduit en justice avant sa mort, dans sa cellule, le 11 mars 2006). Au moment de l'écriture de ce mémoire, sur les 111 procès, 89 inculpés ont été déclarés coupables et punis, 18 ont été acquittés, et 4 procédures sont encore en cours devant le Mécanisme pour les Tribunaux pénaux internationaux (MTPI), mécanisme qui a repris les appels au TPIY formulés après 2013<sup>4</sup>.

En 1993, après moins d'une année de guerre en Bosnie-Herzégovine<sup>5</sup>, la nécessité de trouver un moyen de mettre un terme aux conflits devient urgente, surtout au vu des images de camps de concentration en BiH qui parviennent aux yeux de tous les Européens<sup>6</sup>. La communauté internationale a déjà adopté des sanctions économiques à l'encontre de la République fédérale de Yougoslavie (RFY), sans que ces sanctions ne mettent un terme au conflit. « Plutôt que l'intervention militaire, c'est la menace judiciaire qui fut brandie »<sup>7</sup>... dans un premier temps. Le TPIY est ainsi institué par les résolutions 808 (22 février 1993)<sup>8</sup> et 827 (25 mai 1993)<sup>9</sup> du Conseil de sécurité des Nations Unies. Pour le Conseil de sécurité, « la création d'un tribunal international permettrait [de mettre fin aux crimes perpétrés sur le sol de l'ex-Yougoslavie] et contribuerait à la restauration et au maintien de la paix »<sup>10</sup>. Nous ferons ici abstraction des nombreuses critiques qui sont formulées à l'égard du Tribunal – comme par exemple le fait qu'il n'a pas eu d'effet dissuasif, n'empêchant pas les massacres de Srebrenica et la guerre du Kosovo d'avoir lieu après son institution – pour plutôt se concentrer sur l'interaction entre l'Union européenne et le Tribunal tout au long de son existence, et plus particulièrement sur la politique européenne.

En effet, l'Union européenne ne fut pas un mince acteur dans le soutien au TPIY. Bien qu'au départ, l'impulsion n'est pas la sienne et que le Tribunal est créé au niveau onusien avec principalement l'appui des États-Unis, l'Union ne cessera d'accroître son rôle au sein de cette institution, tout comme elle ne cessera d'accroître son influence dans la région des « Balkans occidentaux »<sup>11</sup>. D'après de nombreux

---

<sup>2</sup> « Statut actualisé du Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie » <http://www.icty.org/fr/documentation>, consulté le 21 juillet 2018.

<sup>3</sup> TPIY, Affaire IT-02-54, « Slobodan Milosevic : Kosovo, Croatie et Bosnie » <http://www.icty.org/fr/cases/party/738/4>, consulté le 20 juillet 2018.

<sup>4</sup> <http://www.icty.org/fr/cases/chiffres-cles-des-affaires>. Pour les affaires en cours devant le MTPI, voir : <http://www.irmct.org/fr/cases#ongoing-cases>. Sites consultés le 27 juillet 2018.

<sup>5</sup> La Guerre de Bosnie-Herzégovine débuta le 6 avril 1992 avec l'attaque de l'armée de la République serbe de Bosnie, soutenue par le gouvernement serbe de Milosevic et l'armée fédérale yougoslave, un mois après la déclaration d'indépendance du pays – qui suivait celles de la Slovénie et de la Croatie en 1991.

<sup>6</sup> Au cours de l'été 1992, des images de camps de la région de Prijedor en Bosnie sont diffusées sur la chaîne télévisée britannique INT, suscitant une vive réaction des Européens ; Joël HUBRECHT, « L'Union européenne et le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie », in Gaëlle PELLON (éd.), *Les organisations régionales européennes et la gestion des conflits: vers une régionalisation de la sécurité*, Bruxelles, P. Lang, 2010, p. 291.

<sup>7</sup> *Ibid.*

<sup>8</sup> Conseil de sécurité, *Résolution 808 (1993)*, Doc. ONU S/RES/808 (1993), 22 février 1993.

<sup>9</sup> Conseil de sécurité, *Résolution 827 (1993)*, Doc. ONU S/RES/827 (1993), 25 mai 1993.

<sup>10</sup> S/RES/808, *op. cit.*, considérant 9.

<sup>11</sup> Cette terminologie regroupe l'Albanie, l'ancienne République yougoslave de Macédoine, la Bosnie-et-Herzégovine, la Croatie, le Kosovo, le Monténégro et la Serbie.

auteurs, dont la procureure du Tribunal (1999-2007) Carla Del Ponte, la réussite du Tribunal d'être parvenu à appréhender et traduire en procès toutes les personnes qu'il avait inculpées n'a été possible que grâce au soutien à la fois politique et financier de l'Union européenne<sup>12</sup>. Ce soutien se fait entendre dès la fin des années 1990, de manière balbutiante avec l'« approche régionale » développée dès 1996, mais surtout lorsque l'UE lance le Processus de stabilisation et d'association avec les pays du Sud-Est de l'Europe, et qu'elle développe une approche centrée sur l'intégration des pays des Balkans occidentaux (PBO) aux structures européennes.

En 2000, le Conseil européen affirme à deux reprises la perspective européenne des Balkans occidentaux : tout d'abord lors du sommet de Feira, en juin, il « confirme que son objectif reste la plus grande intégration possible des pays de la région [des Balkans occidentaux] dans le courant dominant politique et économique de l'Europe à travers le processus de stabilisation et d'association [...] [et que] tous les pays concernés sont des candidats potentiels à l'adhésion à l'UE »<sup>13</sup>. Ensuite, lors du premier sommet UE-Balkans à Zagreb en novembre 2000, la déclaration finale adoptée par les parties affirme clairement que « la voie est désormais ouverte à tous les pays de la région de se rapprocher de l'Union dans le cadre du Processus de stabilisation et d'association » et que « l'UE réaffirme la perspective européenne des pays participant au processus de stabilisation et d'association et leur statut de candidat à l'adhésion conformément aux conclusions de Feira »<sup>14</sup>.

L'affirmation de cette politique envers les Balkans aura un impact énorme sur le TPIY. En effet, l'UE va, tout d'abord en 1997 dans le cadre de l'approche régionale, puis surtout dans le cadre des accords de stabilisation et d'association, insérer une conditionnalité essentielle : la coopération avec le TPIY comme prérequis à tout développement de relations contractuelles entre les républiques ex-yougoslaves et l'UE. Cette conditionnalité, comme le souligne Del Ponte, sera essentielle pour l'arrestation de nombreux inculpés du TPIY en cavale. En effet, malgré les nombreuses inculpations effectuées à la fin des années 1990, seules six affaires mineures sont traitées avant janvier 2000, ceci principalement à cause du manque de coopération des gouvernements ex-yougoslaves, suspectés d'aider les fugitifs à échapper à la justice internationale.

Pourquoi un changement dans la politique européenne envers les Balkans dès les années 2000 ? Et pourquoi s'intéresse-t-elle tant à ce que les pays des Balkans coopèrent avec le TPIY ? Nous allons commencer par aborder les raisons initiales de l'engagement de l'UE dans le TPIY (chapitre I), afin de déterminer l'évolution de la position de l'UE par rapport au TPIY dans le courant des années 1990.

Ensuite, nous aborderons la conditionnalité politique développée par l'UE en faveur du TPIY dans le cadre du développement de ses relations avec les PBO. Nous regarderons de quelle manière l'UE « augmente » la portée de la conditionnalité, instrument déjà utilisé par l'UE pour les élargissements précédents et dans ses relations avec des pays tiers. Les déclarations du Conseil européen au début des années 2000 sur le futur européen des Balkans ont généré beaucoup d'enthousiasme de la part des pays du sud-est de l'Europe, tous aspirant à adhérer un jour à l'Union européenne. En introduisant la condition que les États doivent se soumettre à leurs obligations envers le TPIY et extradier leurs ressortissants inculpés s'ils voulaient avancer vers le chemin de l'adhésion, l'Union aurait joué un rôle essentiel dans la réussite du mandat du TPIY. Sans l'UE, le Tribunal ne serait probablement pas parvenu à arrêter toutes les personnes qu'il a inculpées dans les années 1990. Il est ainsi essentiel de mettre en lumière les points positifs de cette politique de conditionnalité, tout comme ses limites (chapitre II).

---

<sup>12</sup> A cet égard, on peut citer son allocution devant le Conseil de sécurité du 10 décembre 2007 où elle se disait déjà convaincue que « la politique de conditionnalité appliquée par l'Union européenne a été, au cours des dernières années, le meilleur moyen d'obtenir le transfert des accusés en fuite. Je demeure convaincue que seule la poursuite de cette politique pourra déboucher sur l'arrestation des quatre derniers fugitifs ». (disponible à l'adresse :[http://www.icty.org/x/file/Press/PR\\_attachments/pr1202f-annex.htm](http://www.icty.org/x/file/Press/PR_attachments/pr1202f-annex.htm)).

<sup>13</sup> Conseil européen, « Conclusions de la présidence », Doc. UE Conseil 00/2000, Santa Maria da Feira, 19-20.06.2000, point 67.

<sup>14</sup> Sommet UE-Balkans occidentaux, « Déclaration finale », Zagreb, 24 novembre 2000, point 4.

En troisième lieu, nous aborderons le volet « interne » de l'aspect juridique du soutien de l'UE pour le TPIY : le droit dérivé de l'Union relatif au TPIY, qui consiste en des sanctions diplomatiques et économiques à l'égard d'individus. En effet, l'Union a produit plusieurs règlements, décisions et positions communes dans son soutien au TPIY. Certains de ces instruments relèvent de la Politique étrangère et de sécurité commune (PESC) de l'Union, politique institutionnalisée avec le Traité de Maastricht (1993<sup>15</sup>). En quoi consistent-ils, quels sont leurs objectifs et de quelle manière sont-ils appliqués au sein de l'UE ? Le chapitre III se concentrera à mettre en évidence de quelle manière l'UE met en place son soutien au TPIY par l'adoption de ces actes de droit dérivé, et quel est l'impact des sanctions sur les pays et sur la PESC.

Finalement, le Tribunal avait un but assez clair : amener la paix et la stabilité via la justice. D'après certaines interprétations<sup>16</sup>, il devait également servir à réconcilier les peuples des Balkans, en permettant d'écrire une histoire commune et en punissant les responsables à titre individuel. Un tribunal international était-il le moyen adéquat pour de tels objectifs ? Les chapitres II et III permettront également d'examiner si l'action de l'UE était dirigée dans ce sens et si elle a permis de réaliser pleinement ces objectifs.

---

<sup>15</sup> Sauf mention contraire, les dates entre parenthèses sont les dates de *ratification* des traités en question.

<sup>16</sup> Notamment, l'analyse combinée des résolutions ONU, des déclarations d'officiels du Tribunal et des entretiens conduite par Clark, in Janine N CLARK, *International trials and reconciliation: assessing the impact of the International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia*, Milton Park, Abingdon, Oxon ; New York, NY, Routledge, 2014. L'auteure affirme que bien que la réconciliation ne soit pas un des objectifs officiels du TPIY, (elle n'est pas mentionnée explicitement dans son mandat), la Résolution 827 fait référence à la restauration et au maintien de la paix, et une paix durable nécessite un certain degré de réconciliation (p. 39).

# Chapitre I

## Les raisons initiales de l'engagement de l'UE pour le TPIY

Afin de comprendre les raisons qui ont poussé l'Union européenne à s'engager dans la promotion du TPIY et du respect de son mandat à un certain moment donné, il est nécessaire de commencer par aborder brièvement la question de l'engagement de l'UE dans les conflits en ex-Yougoslavie. Nous allons ainsi ressortir les principaux échecs et réussites de la politique européenne, pour, dans un deuxième temps, mieux cerner comment l'Union va progressivement s'intéresser au TPIY et pour quelles raisons.

Une première remarque qui s'impose à ce stade est le rappel du nombre d'États membres de l'Union lors de l'éclatement des conflits en ex-Yougoslavie : douze. Il s'agit de la France, l'Italie, l'Allemagne, les Pays-Bas, la Belgique, le Luxembourg, le Danemark, l'Irlande, le Royaume-Uni, la Grèce, et dernièrement admis en 1986 lors de leur passage à la démocratie : le Portugal et l'Espagne. La vague suivante d'adhésion a lieu en 1995, avec l'entrée de l'Autriche, de la Suède et de la Finlande. En 1992, les Douze viennent de décider de la création d'une politique étrangère commune – la PESC – en signant le Traité de Maastricht<sup>17</sup>, qui entrera en vigueur le 1<sup>er</sup> novembre 1993. Ce Traité crée l'Union européenne, avec une structure en trois piliers<sup>18</sup>, dont le second consiste en la PESC. Avant 1993, la politique étrangère européenne existait déjà sous la forme de la Coopération politique européenne (CPE), initiée dans les années 1970, et dont le but était de développer la coopération intergouvernementale entre États membres à l'international, et de mieux harmoniser les positions de chacun. Cette Coopération au départ informelle, avait été institutionnalisée par l'Acte unique européen en 1986. Le Traité de Maastricht étant signé puis ratifié alors que les événements se dégradent en ex-Yougoslavie et particulièrement en Bosnie-Herzégovine, il porte l'espoir pour l'UE de s'affirmer et de prouver l'efficacité de sa politique étrangère commune. Mais le Traité amène également une structure institutionnelle toute refaite en créant de fait l'Union européenne, et la diplomatie européenne peine à s'accorder et à se faire entendre.

### I. L'engagement de l'Union européenne dans les conflits en ex-Yougoslavie

Au départ, l'Europe semble la plus à-même à trouver et proposer des solutions aux conflits en ex-Yougoslavie ; elle sera parmi les premiers acteurs à se préoccuper de la situation. Ayant connu sur son territoire deux guerres mondiales cinquante ans auparavant, qui ont mené à la création des Communautés européennes, elle n'a plus connu de conflits depuis. Elle ressent également une certaine responsabilité pour l'avenir du continent européen<sup>19</sup>. En 1980, la Communauté économique européenne (CEE) avait par ailleurs signé un accord de coopération avec la Yougoslavie, qui avait engendré le développement de relations économiques et politiques plus avancées entre les deux entités.

Dans les conflits yougoslaves, l'Union va au tout départ privilégier une diplomatie préventive et miser sur la médiation<sup>20</sup>. Le 27 août 1991, deux mois après les déclarations d'indépendance de la Croatie et de

---

<sup>17</sup> *Traité sur l'Union européenne*, JOCE C 191/1, 29.07.1992.

<sup>18</sup> 1<sup>er</sup> pilier : la Communauté économique européenne ; 2<sup>ème</sup> pilier : la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) ; et 3<sup>ème</sup> pilier : justice et affaires intérieures (JAI).

<sup>19</sup> Jacques RUPNIK, « Entre Maastricht et Sarajevo: la Communauté face à l'éclatement de la Yougoslavie », in Françoise DE LA SERRE, Christian LEQUESNE et Jacques RUPNIK, *L'Union européenne, ouverture à l'Est*, 1<sup>re</sup> éd, Paris, Presses universitaires de France, 1994, p. 83.

<sup>20</sup> D'après Franck Petiteville, l'Union européenne et ses États membres ont depuis longtemps une prédilection pour ce type de diplomatie, qui correspond bien au statut de puissance collective non-armée de l'UE, Franck PETITEVILLE, *La politique internationale de l'Union européenne*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 2006, pp. 52-53.

la Slovénie (proclamées le 25 juin 1991), la Communauté et ses États membres décident de mettre sur pied la *Conférence de paix sur la Yougoslavie de La Haye*, présidée par Lord Carrington, avec pour objectif de trouver une solution pacifique au conflit. La conférence réunit à la fois les représentants du gouvernement fédéral de Yougoslavie, des six républiques yougoslaves, du Conseil et de la Commission de l'UE, et des États membres de l'UE<sup>21</sup>. Pour conseiller juridiquement cette conférence, on crée également une Commission d'arbitrage, plus connue sous le nom de *Commission Badinter*, du nom de son président. Le tout premier plan de paix européen est présenté le 18 octobre 1991 par Lord Carrington, intitulé « Plan de règlement de la crise » qui « fait de la Yougoslavie une communauté d'États indépendants coopérant étroitement dans plusieurs domaines et dont les frontières sont celles des membres de l'ex-fédération yougoslave »<sup>22</sup>. Le plan est rejeté par la Serbie et le Monténégro.

Ensuite, le plan Carrington-Cutileiro (du nom du secrétaire général de l'UEO José Cutileiro) est présenté en février 1992 ; il a pour but d'éviter à la Bosnie-Herzégovine de tomber dans la guerre en proposant un partage ethnique du pouvoir, et une cantonisation de la BiH en districts ethniquement distincts (bosniaques, serbes et croates). Le président bosniaque Alija Izetbegovic finit par refuser cette partition de la BiH. La Communauté européenne (puis l'UE dès 1993), dans le cadre de la *Conférence permanente sur l'ex-Yougoslavie à Genève*, proposera par la suite d'autres plans pour cesser les conflits en s'associant avec l'ONU, notamment le plan Vance-Owen, qui sera abordé au point II de ce chapitre, sans parvenir pourtant à une solution pacifique et un arrêt des combats. L'UE finit par être mise de côté au moment de la résolution des conflits, au profit des États-Unis mais également des États souverains européens.

Cette première partie permettra de relever les raisons de ce que de nombreux auteurs considèrent comme l'échec de la politique européenne dans les conflits yougoslaves. Des divergences entre États européens sur la reconnaissance des indépendances et la politique à adopter face à la désintégration de la Yougoslavie, à l'échec des plans de paix proposés par la CE, les raisons sont multiples. En deuxième lieu, nous mettrons en évidence les aspects également multiples qui peuvent être retenus à l'avantage de l'UE. Comprendre les échecs et les réussites de l'UE en matière de politique envers l'ex-Yougoslavie est important pour comprendre les relations entre UE et nouvelles républiques ex-yougoslaves, et la réaction de ces dernières lorsque l'UE développera une première politique en faveur du TPIY.

#### *A. Une implication considérée traditionnellement comme un échec*

##### *La déclaration commune du 17 décembre 1991 et la reconnaissance des indépendances*

La question de la reconnaissance des indépendances fraîchement déclarées est essentielle pour comprendre les points d'accrochages entre les États européens dès le départ. Elle est ce qui créa dès le départ des tensions et mis en évidence les divergences européennes sur la question de l'ex-Yougoslavie. En effet, la division des États européens s'inscrivait autour d'un désaccord de fond sur la forme que devrait prendre la Yougoslavie<sup>23</sup> avec aux pôles deux États : l'Allemagne reconnaissant en décembre 1991 les indépendances croate et slovène sur la base du « droit des peuples à disposer d'eux-mêmes », et la France souhaitant plus activement préserver l'unité de la Fédération yougoslave, notamment avec l'argument des nombreuses minorités serbes vivant dans toutes les régions de l'ex-Yougoslavie. L'annonce de l'Allemagne de sa décision de reconnaître unilatéralement les deux nouvelles républiques le 23 décembre 1991 amena des tensions au sein des États membres de l'UE, et entraîna une réunion ministérielle extraordinaire le 16 décembre 1991, dont la déclaration commune fut rendue publique le jour suivant.

---

<sup>21</sup> Matthew CRAVEN, « The European Community Arbitration Commission on Yugoslavia », *British Yearbook of International Law*, n° 66, 1996, p. 333.

<sup>22</sup> François GENTON, « D'un Sarajevo à l'autre. Les guerres de Yougoslavie (1991-2001), un échec de l'Union européenne ? », *Études Germaniques*, vol. 254, n° 2, 2009, p. 491.

<sup>23</sup> Amaël CATTARUZZA, « L'affirmation de l'Union européenne dans les Balkans. Vers une politique d'intégration régionale... mais de quelle région ? », *Strates*, vol. 15, 2008, p. 3.

Dans cette déclaration<sup>24</sup>, l'Union reconnaît l'indépendance des républiques yougoslaves pour le 15 janvier 1992, si ces dernières remplissent un set de quatre conditions. Ces conditions consistent en leur volonté d'être reconnues indépendantes (1), l'acceptation des engagements contenus dans les *lignes directrices sur la reconnaissance des nouveaux États en Europe centrale et orientale et en Union soviétique* adoptées par la même réunion ministérielle (2), l'acceptation des dispositions reprises dans le projet de convention de la conférence sur la Yougoslavie (3), et le soutien continu pour le Secrétaire général et le Conseil de sécurité de l'ONU ainsi que la poursuite de la Conférence sur la Yougoslavie (4). Les républiques sont ainsi invitées à déposer leur demande de reconnaissance auprès de la Communauté, qui était ensuite soumise à la Commission Badinter pour évaluation.

Comme mentionné, le Conseil de l'UE établit le même jour des *lignes directrices sur la reconnaissance de nouveaux États en Europe centrale et orientale et en Union soviétique*, qui sont ensuite utilisées pour évaluer la reconnaissance des nouvelles républiques yougoslaves. Ces lignes directrices « confirment l'attachement [de la Communauté et ses États membres] aux principes de l'acte final d'Helsinki et de la charte de Paris, notamment au principe d'autodétermination ». La Communauté et ses États membres « affirment leur volonté de reconnaître [...] ces nouveaux États qui, [...] se constitueraient sur une base démocratique, auraient accepté les obligations internationales pertinentes et se seraient engagés de bonne foi dans un processus pacifique et négocié »<sup>25</sup>. Ainsi, la reconnaissance des États post-communistes, qu'ils soient d'Europe centrale, orientale, du sud-est ou post-soviétiques est basée sur le respect des droits de l'homme, de l'État de droit et de la démocratie, des groupes ethniques et nationaux et des minorités, de l'inviolabilité des frontières, et de l'engagement à la stabilité régionale et la sécurité, ainsi qu'au désarmement et la non-prolifération. La Communauté précise cependant que, dans son évaluation de reconnaissance, elle prendra en compte les effets d'une reconnaissance sur la région. Finalement, ces lignes directrices précisent que la reconnaissance permettra l'établissement de relations diplomatiques.

Sur ces bases, la Communauté reconnaîtra les nouvelles républiques de Croatie et de Slovénie le 15 janvier 1992, et de la Bosnie-Herzégovine le 6 avril 1992. Il est aisé de comprendre que la reconnaissance des indépendances par la Communauté a été quelque peu « forcée » par la décision unilatérale allemande ; les ministres s'étant vus obligés de s'accorder sur une reconnaissance pour ne pas laisser transparaître trop clairement une Union européenne déjà divisée en 1992.

La Commission Badinter émet un avis favorable pour la reconnaissance de la république de Macédoine en janvier 1992, mais sous pression de la Grèce, la Macédoine n'est pas reconnue par la Communauté avant avril 1993, et le sera alors sous le nom d'Ancienne république yougoslave de Macédoine (ARYM)<sup>26</sup>.

#### *L'échec des plans de paix et l'effacement de la CE*

Suite aux reconnaissances, la diplomatie préventive européenne qui cherchait une alternative à la désintégration dans la guerre est un échec, et l'Union est, d'après les mots de Hubrecht, « spectatrice de la désintégration »<sup>27</sup> de la Yougoslavie. Malgré la volonté exprimée pour une politique étrangère commune, les États membres ne parviennent pas à s'entendre sur la politique à adopter face à la situation

---

<sup>24</sup> « Déclaration sur la Yougoslavie du 17 décembre 1991 », *Bulletin des Communautés européennes (BUCE)*, 12-1991, point 1.4.6.

<sup>25</sup> « Lignes directrices sur la reconnaissance de nouveaux États en Europe orientale et Union soviétique », BUCE 12-1991, point 1.4.5.

<sup>26</sup> Photini PAZARTZIS, « La reconnaissance d'une république yougoslave » : la question de l'ancienne République yougoslave de Macédoine (ARYM) », *Annuaire français de droit international*, vol. 41, n° 1, 1995, pp. 281-282. Sur le désaccord entre la Grèce et la Macédoine/ARYM, et plus généralement le cas de la Macédoine nous nous arrêterons ici, cette question n'ayant pas de lien avec le TPIY ; la déclaration d'indépendance de la Macédoine, comme celle de la Slovénie, n'ayant pas créé de conflit majeur menant à des inculpations au TPIY. Seule l'insurrection albanaise de 2001 provoqua des conflits violents sur le territoire de l'ARYM et mena à l'inculpation de deux Macédoniens par le TPIY.

<sup>27</sup> Joël HUBRECHT, « L'Union européenne et le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie », *op. cit.*

qui dégénère rapidement en ex-Yougoslavie. Les points de vue divergents sur les raisons des conflits et sur l'identité des victimes et des agresseurs, ne sont de plus pas seulement des divergences entre gouvernements européens, mais également au sein même des pays, « entre les gouvernements et les opinions publiques, au sein des gouvernements et au sein des opinions publiques »<sup>28</sup>.

La médiation européenne, à quelques détails près, ne fonctionne pas non plus pour empêcher l'étalement du conflit à la Bosnie-Herzégovine. Les plans de paix proposés échouent, et il faut alors recourir à une diplomatie coercitive. Là aussi, on ne parvient pas à se mettre d'accord sur une intervention militaire sous la bannière de l'Union de l'Europe occidentale (UEO)<sup>29</sup>, qui était voulue notamment par la France, l'Allemagne et les Pays-Bas, mais catégoriquement refusée par la Grande-Bretagne et le Portugal.

A titre de diplomatie coercitive, l'Union avait tout de même déjà imposé des sanctions économiques, tout d'abord à l'égard de toutes les républiques yougoslaves en novembre 1991 : à l'occasion de la réunion ministérielle du 8 novembre 1991, la Communauté et ses États membres décida de suspendre l'accord de coopération avec la Yougoslavie qui datait de 1980, ainsi que de le dénoncer, de rétablir les limitations quantitatives sur les textiles, exclure la Yougoslavie de la liste des bénéficiaires du système de préférences généralisées, et de suspendre le programme PHARE pour la Yougoslavie. Elle invitait également le Conseil de sécurité à renforcer les mesures visant l'embargo sur les armes et à adopter un embargo sur le pétrole<sup>30</sup>. Le Parlement européen approuva la résiliation de l'accord et les sanctions économiques le 22 novembre, tout en demandant que des mesures compensatoires pour éviter que les sanctions ne s'appliquent à toutes les populations yougoslaves soient instaurées<sup>31</sup>. Certains parlementaires avaient émis le souhait de voir des mesures compensatoires mises en place à l'égard des républiques non-Serbes<sup>32</sup>. Suite au refus de la Serbie et du Monténégro d'endosser le plan Carrington de règlement de la crise, les sanctions se maintiendront à ces seules républiques et seront levées pour la Bosnie-Herzégovine, la Croatie, la Macédoine et la Slovénie en décembre 1991. En effet, le Conseil affaires générales du 2 décembre adopte un règlement<sup>33</sup> avec effet rétroactif au 15 novembre, qui invite la Commission à « réactiver l'assistance aux républiques précitées dans le cadre du programme PHARE, et la BEI à utiliser le montant de 100 millions d'écus subsistant au titre du deuxième protocole financier CEE/Yougoslavie pour financer des projets dans ces mêmes républiques »<sup>34</sup>.

Ces sanctions économiques semblent les seules armes de l'UE durant la guerre pour faire pression sur les gouvernements en ex-Yougoslavie. Et malgré les sanctions, le conflit continue et s'empire. Ce qui fit qu'en définitive, l'Union s'est « défaussée », et a laissé place aux autres lorsqu'il s'agissait d'user de la diplomatie coercitive et de faire pression : l'ONU, l'OTAN, le Groupe de contact, et les États-Unis, qui s'imposeront à la sortie de la crise avec la conclusion des Accords de Dayton<sup>35</sup>. Peterson va jusqu'à affirmer que l'UE a complètement et misérablement échoué à résoudre les problèmes posés par les Balkans et gérer initialement les guerres<sup>36</sup>.

---

<sup>28</sup> Daniela HEIMERL, « La Serbie, le Monténégro et l'Union européenne : de l'isolement à l'adhésion ? », *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, vol. 35, n° 1, 2004, p. 160.

<sup>29</sup> L'Union de l'Europe occidentale, était une organisation de défense européenne composée d'États membres également membres de l'OTAN. Au début des années 1990, on la considère généralement comme un soutien à la PESC. L'UEO sera dissoute en 2011.

<sup>30</sup> « Déclaration sur la Yougoslavie du 8 novembre 1991 », BUCÉ 11-1991, point 1.4.4.

<sup>31</sup> « Résolution du Parlement sur la situation en Yougoslavie », BUCÉ 11-1991, point 1.3.24.

<sup>32</sup> Parlement, « Session plénière à Strasbourg du 18 au 22 novembre 1991 », BUCÉ 11-1991, point 1.7.1.

<sup>33</sup> Conseil de l'UE, *Règlement (CEE) n° 3567/91 du Conseil du 2 décembre 1991 relatif au régime applicable aux importations de produits originaires des républiques de Bosnie-Herzégovine, de Croatie, de Macédoine et de Slovénie*, JOCE L 342/1, 12.12.1991.

<sup>34</sup> BUCÉ 12-1991, point 1.3.19.

<sup>35</sup> Joël HUBRECHT, « L'Union européenne et le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie », *op. cit.*, p. 290, Franck PETITVILLE, *La politique internationale de l'Union européenne*, *op. cit.*, pp. 65-66.

<sup>36</sup> John PETERSON, *US and EU in the Balkans: « America fights the wars, Europe does the dishes? »*, Florence, European University Institute, 2001, p. 9.

Dès 1992-1993, la CEE agit en effet dans le cadre d'un processus important initié par l'ONU (avec les négociations du plan Vance-Owen notamment)<sup>37</sup>. Un « Groupe de contact » institué en 1994 (Allemagne, États-Unis, France, Russie et Royaume-Uni, (et Italie dès 1996)), propose un des derniers plans de paix pour négociation, et malgré la présence de certains de ses États membres, on remarque bien que l'UE, au départ initiatrice des premières propositions pour la paix en Bosnie-Herzégovine, n'est alors plus présente. Au final, c'est l'*Accord-cadre général pour la paix en Bosnie-Herzégovine*, négocié du 1<sup>er</sup> au 21 novembre 1995 à Dayton, aux États-Unis, et signé à Paris le 14 décembre 1995 qui met fin à la guerre en Bosnie-Herzégovine<sup>38</sup>. Les principaux signataires sont Slobodan Milosevic (président de la Serbie), Alija Izetbegovic (président bosniaque) et Franjo Tudjman (président de la Croatie). A noter que la Croatie et la Bosnie-Herzégovine avaient auparavant déjà signé un accord de cessez-le-feu (l'Accord de Washington en mars 1994, là encore sous pression des États-Unis) qui mettait fin aux combats entre croates et bosniaques. A Dayton, l'UE envoie son représentant, Carl Bildt, pour tenter de rester dans les processus de paix, mais son rôle est très passif à la conférence de paix supervisée par les États-Unis. Carl Bildt affirme même que « à proprement parler, il n'y avait pas de délégation européenne (à Dayton). J'avais un mandat de l'UE de co-président de la Conférence internationale sur l'ex-Yougoslavie, mais formellement je ne représentais pas l'Union européenne. A l'étonnement des Américains, les différents gouvernements européens s'étaient clairement exprimés sur ce point. Il n'y avait pas de politique étrangère et de sécurité commune à laquelle ils étaient subordonnés, et, en conséquence, il n'y avait pas de négociateur ou représentant européen unique »<sup>39</sup>.

Cette affirmation démontre bien à quel point les débuts d'une politique étrangère commune ont été compliqués. Le conflit yougoslave et les divergences de points de vue entre les États européens ont probablement été la cause de ce manque de coordination en termes de politique étrangère entre les douze puis quinze États membres de l'UE au début des années 1990. La PESC, bien qu'elle soit dérivée de la CPE, est la première politique étrangère commune institutionnalisée entre les États membres. L'entrée en vigueur du Traité de Maastricht, qui crée une union politique, apporte des changements radicaux dans la manière de penser l'organisation régionale européenne, qui était auparavant une communauté économique. Dans le contexte des guerres de Yougoslavie qui viennent s'ajouter aux difficultés du début d'une union politique, on peut donc affirmer qu'il aurait peu probable que les États membres se mettent d'accord sur la position à adopter durant les guerres et les négociations de paix. Mais alors, les guerres des Balkans ont-elles déjà enterré à sa naissance une politique étrangère et de sécurité commune de l'UE ? Et que penser alors de l'implication de l'UE dans les guerres d'ex-Yougoslavie ?

### B. Un impact « nul » à relativiser ?

Si l'échec de la diplomatie européenne en ex-Yougoslavie ne peut être totalement réfuté, on peut le nuancer en mettant en avant des aspects qui le relativisent. Pour ce faire, nous nous penchons principalement sur une analyse qui reprend les différents éléments qui peuvent être retenus à l'avantage de la politique européenne dans les Balkans. Cette analyse est celle de Ginsberg<sup>40</sup>, qui mesure l'impact politique de l'Union sur les conflits entre 1991 et 1995 – c'est-à-dire sur les conflits en Slovénie, Croatie et Bosnie-Herzégovine – et obtient des résultats plus nuancés, ce qui lui permet d'affirmer que « le rôle, l'impact politique et l'effet de l'UE défient les catégories de succès ou échec »<sup>41</sup>. En effectuant des mesures cognitives et empiriques sur différents épisodes du conflit (80 au total), il ressort que l'impact

<sup>37</sup> Jacques RUPNIK, « Entre Maastricht et Sarajevo: la Communauté face à l'éclatement de la Yougoslavie », *op. cit.*, pp. 98-99.

<sup>38</sup> Malgré la signature officielle des accords à Paris, l'Histoire retiendra ces accords sous le nom d'« Accords de Dayton ». On les nomme également « accords de paix ».

<sup>39</sup> Carl BILDT, *Peace journey: the struggle for peace in Bosnia*, London, Weidenfeld and Nicolson, 1998, p. 124, citation reprise maintes fois notamment dans Franck PETITVILLE, *La politique internationale de l'Union européenne*, *op. cit.*, p. 66 et John PETERSON, *US and EU in the Balkans: « America fights the wars, Europe does the dishes? »*, *op. cit.*, p. 32.

<sup>40</sup> Roy H. GINSBERG, « Political Impact of the European Union on the Conflict in Former Yugoslavia, 1991-1995 », in *The European Union in international politics: baptism by fire*, Lanham, Md, Rowman & Littlefield Publishers, 2001, pp. 57-104.

<sup>41</sup> *Ibid.*, p. 57.

politique de l'UE a été nul à deux reprises, marginal à 13 reprises, important à 41 reprises et considérable à 24 reprises. Si la médiation européenne a été en grande partie un échec, l'impact politique aurait donc été plus important que ce qu'une majorité des auteurs affirment. Toujours d'après Ginsberg, l'impact considérable qu'aurait eu l'Union durant les conflits en ex-Yougoslavie se retrouve dans plusieurs domaines :

- les efforts humanitaires qui firent de l'Union la plus grande distributrice d'assistance à la région ;
- le soutien aux indépendances et ainsi à l'impact positif sur les nouvelles républiques qui se créèrent ;
- les efforts de médiation pour parvenir à des cessez-le-feu, des négociations de plan de paix et des conférences de paix ;
- l'utilisation de « carottes » : une augmentation des bénéfices économiques et d'aide pour qui soutient des cessez-le-feu et des plans de paix ;
- l'utilisation de « bâtons » : des sanctions diplomatiques et économiques pour inciter les belligérants à respecter les cessez-le-feu et supporter les plans de paix proposés.

En conséquence, seule une analyse plus précise qui va au-delà du fait que ce sont les États-Unis et l'OTAN qui ont mis fin à la guerre en Bosnie-Herzégovine (et quelques années après au Kosovo), permet de voir l'impact qu'a eu concrètement l'UE en ex-Yougoslavie : un « impact remarquablement robuste sur les combattants et leurs victimes civiles, particulièrement dans les villes assiégées et sur les personnes déplacées en conséquence du nettoyage ethnique et des offensives militaires », ainsi qu'une influence considérable sur les nouvelles républiques aspirant à se rapprocher de l'Union<sup>42</sup>. Au sortir de la guerre de Bosnie-Herzégovine, l'UE concentre son énergie sur les programmes de consolidation de la paix et de reconstruction, et se place déjà fin 1995 « comme premier contributeur financier de ces programmes de stabilisation et de reconstruction », surtout à travers les programmes PHARE et OBNOVA<sup>43</sup>.

Il convient également de rappeler que c'est sous les auspices de la Communauté économique européenne (CEE) et de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE) que l'Accord de Brioni, mettant de fait fin à la guerre en Slovénie, est signé le 7 juillet 1991<sup>44</sup>. Selon Rupnik, cette signature est le plus remarquable succès de la médiation européenne<sup>45</sup>.

Ainsi, bien que traditionnellement évalué comme un échec, l'impact de l'UE en ex-Yougoslavie au début des années 1990 doit être relativisé et mis en balance avec ce que l'UE en tant qu'organisation régionale avec une politique étrangère commune pouvait faire. De plus, l'action de l'Union a été limitée à cause de son inexpérience en terrain de guerre, le manque de capacités lorsque la situation a dégénéré en Bosnie-Herzégovine, mais surtout, la difficulté de trouver une voie commune et de contenir les dissensions en son sein même. En conclusion du récit de son expérience durant les guerres des Balkans, David Owen affirme en effet que bien que l'UE, avec ses États membres, ait consacré beaucoup de temps et de moyens pour tenter de résoudre la crise en ex-Yougoslavie, « elle n'a jamais exercé de pouvoir, et ceci en partie parce qu'elle ne se pensait pas avoir les moyens de le faire sans la participation des États-Unis, et en partie parce que l'UE ne savait pas encore comment exercer son pouvoir »<sup>46</sup>.

Avec le développement de la PESC, il ressort que l'UE se garde bien de ne pas empiéter sur l'OTAN : l'article J.4 du titre V du Traité de Maastricht stipule que « la politique de l'Union [...] n'affecte pas le caractère spécifique de la politique de sécurité et de défense de certains États membres, elle respecte les obligations découlant [...] du Traité de l'Atlantique Nord et elle est compatible avec la politique commune de sécurité et de défense arrêtée dans ce cadre ». L'objectif de définition d'une politique de

---

<sup>42</sup> *Ibid.*, p. 84.

<sup>43</sup> Amaël CATTARUZZA, « L'affirmation de l'Union européenne dans les Balkans. Vers une politique d'intégration régionale... mais de quelle région ? », *op. cit.*, p. 5.

<sup>44</sup> Janine N. CLARK, *International trials and reconciliation*, *op. cit.*, p. 23.

<sup>45</sup> Jacques RUPNIK, « Entre Maastricht et Sarajevo: la Communauté face à l'éclatement de la Yougoslavie », *op. cit.*, p. 88.

<sup>46</sup> David OWEN, *Balkan Odyssey*, 1st U.S. ed, New York, Harcourt Brace, 1995, p. 367.

défense commune (européenne) à terme est cependant déjà affirmé. Le Traité de Maastricht fait également de l'UEO l'instrument de la PESC pour s'occuper des questions militaires, relatives à la défense (article J.4 §4). L'UEO regroupe en effet les membres de l'UE qui sont également membres de l'OTAN. Dans cette optique, une implication militaire de l'UE en ex-Yougoslavie était aussi peu envisageable et possible, au vu du principe de non-duplication des missions de l'OTAN. L'Union se retrouve ainsi avec le sentiment de ne pas pouvoir réellement exercer de la « force » en ex-Yougoslavie, comme le dit David Owen. C'est avec la crise du Kosovo que l'UE se rendra compte de la nécessité d'une politique européenne de défense, qu'elle créera avec le Traité d'Amsterdam. Ce point sera abordé au point III de ce chapitre.

## II. L'UE et le TPIY durant la guerre (1991-1995)

Tout en gardant en tête les éléments du point I, nous allons maintenant nous concentrer plus précisément sur la relation entre l'UE et le TPIY durant la guerre. En 1992-1993, alors que la communauté internationale tente de trouver une solution à la guerre en Bosnie-Herzégovine malgré ses dissensions, une action rapide devient de plus en plus urgente pour stopper les violations de plus en plus documentées du droit international humanitaire par les diverses entités sur le territoire de l'ex-Yougoslavie. Si l'idée d'un tribunal pour juger les criminels de guerre fait son chemin, grâce à une impulsion européenne animée notamment par la France et l'Italie, ce sont les États-Unis qui vont soutenir le plus le Tribunal au départ, en fournissant les ressources nécessaires pour son fonctionnement initial (personnel, contributions financières, preuves documentées). Tout en soulignant l'importance de la répression des personnes violant le droit international humanitaire à travers l'établissement d'un tribunal pénal international<sup>47</sup>, la Communauté européenne peine à soutenir concrètement le Tribunal.

### A. La création d'un tribunal pénal international : quel soutien ?

Le 16 octobre 1992, le Conseil européen de Birmingham condamne le recours à la violence et les violations du droit international humanitaire en ex-Yougoslavie<sup>48</sup>. Nombreux sont également les États européens qui ressentent le besoin de montrer qu'ils agissent face aux violations du droit humanitaire, et qui expriment formellement leur soutien à la création d'un tribunal international afin de calmer l'opinion publique<sup>49</sup>. Bien que la proposition ait déjà été émise quelques fois, c'est au début de l'année 1993 que les choses s'accroissent et mènent à l'institution du Tribunal. Comme l'explique en détail Hazan dans son chapitre « Guérilla diplomatique entre Européens et Américains », c'est une compétition entre Européens et Américains qui aboutira à l'adoption de la résolution 808, suivie de la 827 par le Conseil de sécurité des Nations Unies. En décembre 1992, les États-Unis se font les « défenseurs de la moralité » en accusant entre autres les présidents serbe Slobodan Milosevic et bosno-serbe Radovan Karadzic, ainsi que le général des forces armées bosno-serbes Ratko Mladic d'être présumés criminels de guerre<sup>50</sup>. En janvier 1993, le plan européen Vance-Owen préconisant une solution politique consistant en une nouvelle partition du territoire de Bosnie-Herzégovine, est proposé sans le soutien formel des États-Unis, ce qui mènera à son échec. De nouveaux rapports sur les conditions des détenus dans les camps serbes en ex-Yougoslavie renforcent encore la pression sur les États européens.

L'idée d'un tribunal pénal international devient alors prédominante chez les gouvernements européens et « les premiers projets d'un tribunal *ad hoc* pour l'ex-Yougoslavie commencent à être préparés dans plusieurs pays »<sup>51</sup>. Roland Dumas, alors ministre des affaires étrangères français, décide de la

---

<sup>47</sup> « Déclaration du 13/01/1993 », BUCE 1/2-1993, point 1.4.5.

<sup>48</sup> « Déclaration du 16/10/1992, conclusions de la présidence », BUCE 10-1992, point I.9, Annexe II, pp. 10-11.

<sup>49</sup> David P. FORSYTHE, « Politics and the International Tribunal for the Former Yugoslavia », *Criminal Law Forum*, vol. 5, n° 2-3, 1994, p. 403.

<sup>50</sup> Le secrétaire d'État sous George H. W. Bush, Lawrence Eagleburger, prononce un discours aux Nations Unies à Genève le 12 décembre 1992, où il « accuse nommément le président serbe Slobodan Milosevic et les chefs bosno-serbes Radovan Karadzic et Ratko Mladic d'être présumés criminels de guerre », in Pierre HAZAN, *La justice face à la guerre: de Nuremberg à La Haye*, Paris, Stock, 2000, p. 60.

<sup>51</sup> *Ibid.*, pp. 66-67.

constitution d'un comité de juristes chargés d'étudier la question de l'établissement d'un tribunal pénal international. Le rapport de ce comité, transmis au Conseil de sécurité par une lettre datée du 10 février 1993<sup>52</sup>, sert de base à la rédaction du statut du Tribunal. L'Italie propose également un brouillon de statut pour le Tribunal<sup>53</sup>. C'est ainsi que le projet européen (français et italien), qui préconise aussi l'indépendance du Tribunal, l'emporte sur l'idée américaine d'un Tribunal subordonné au Conseil de sécurité, donc sans indépendance propre<sup>54</sup>. Le Tribunal voit le jour dans une ambiance particulière qui reflète une sorte de « course de vitesse purement opportuniste entre la France et les États-Unis »<sup>55</sup>.

Malgré le soutien formel dont il jouit à sa création, le Tribunal ne suscite pas un enthousiasme profond. Cette hésitation face au Tribunal est, d'après Forsythe, reflétée globalement parmi les États concernés dans la résolution du conflit, particulièrement les Européens : bien que soutenant plusieurs fois le Tribunal en public, le Royaume-Uni ne cesse de mettre des freins au fonctionnement de la Commission d'experts<sup>56</sup> et du Tribunal, en ne contribuant que maigrement au budget, au personnel et à la documentation des preuves. Si la France participe activement à l'établissement du Tribunal, tout comme l'Italie, elles ne contribuent également que très peu financièrement. La position de l'Allemagne est plus ambivalente car bien que ne donnant pas beaucoup de soutien à la Commission et au Tribunal, elle arrête malgré tout environ cinquante individus suspectés d'être des criminels de guerre réfugiés sur son territoire<sup>57</sup>, dont notamment Dusko Tadic le 12 février 1994, dont le procès fut le premier du TPIY<sup>58</sup>.

La raison des réticences européennes se trouvent dans leurs craintes que la forme punitive du Tribunal, qui cherche l'inculpation de certains hauts chefs militaires et étatiques, ne vienne perturber le règlement diplomatique de la crise et la conclusion d'accords de paix entre les belligérants. Déjà lorsqu'il s'agissait de l'établissement de la Commission, la France et le Royaume-Uni craignait que celle-ci ne sabote les efforts pour cesser la guerre et trouver un accord de paix<sup>59</sup>.

#### *B. Plans de paix et contradictions envers le TPIY*

Peu avant l'adoption des résolutions 808 et 827 qui établissent le TPIY au début 1993, dans le cadre de la conférence internationale sur l'ex-Yougoslavie à l'ONU à Genève présidée par les représentants de l'UE et de l'ONU, les Européens avaient commencé à négocier un plan de paix pour cesser le conflit en Bosnie-Herzégovine : le Plan Vance-Owen ; à la suite de l'échec du plan Carrington-Cutileiro.

Le 3 janvier 1993, les diplomates Cyrus Vance (ex-Secrétaire d'État américain sous Jimmy Carter), envoyé spécial des Nations Unies, et Lord David Owen, britannique, représentant de la Communauté européenne, présentent une proposition pour un accord de paix pour la BiH qui consiste en la division du pays en dix régions ethniques semi-autonomes. Les négociations qui allaient s'ensuivre nécessitaient la coopération des leaders des trois parties belligérantes (Bosniaques, Serbes et Croates). Le 13 janvier

---

<sup>52</sup> Conseil de sécurité, *Lettre datée du 10 février 1993, adressée au Président du Conseil de sécurité par le représentant permanent de la France auprès de l'Organisation des Nations Unies*, Doc. ONU S/25266, 10 février 1993.

<sup>53</sup> Conseil de sécurité, *Lettre datée du 16 février 1993, adressée au Secrétaire Général par le représentant permanent de l'Italie auprès de l'Organisation des Nations Unies*, Doc. ONU S/25300, 17 février 1993.

<sup>54</sup> Pierre HAZAN, *La justice face à la guerre*, *op. cit.*, p. 71.

<sup>55</sup> *Ibid.*, p. 69.

<sup>56</sup> Le 6 octobre 1992, le Conseil de sécurité adopte la Résolution 780 qui « prie le Secrétaire général de constituer d'urgence une Commission impartiale d'experts chargée d'examiner et d'analyser l'information fournie [...] en vue de fournir au Secrétaire général ses conclusions sur les violations graves des Conventions de Genève et les autres violations du droit humanitaire international dont on aurait la preuve qu'elles ont été commises sur le territoire de l'ex-Yougoslavie ».

<sup>57</sup> David P. FORSYTHE, « Politics and the International Tribunal for the Former Yugoslavia », *op. cit.*

<sup>58</sup> Le procès de Dusko Tadic s'est ouvert le 7 mai 1996, et sa condamnation à 20 ans d'emprisonnement fut prononcée le 14 juillet 1997. Cette peine sera confirmée le 26 janvier 2000 suite à deux appels (TPIY, Affaire IT-94-1, « Tadic : Prijedor »). Avant Tadic, un seul autre jugement avait été rendu le 29 novembre 1996 dans l'affaire Drazen Erdemovic, mais ce dernier ayant plaidé coupable, aucun procès n'avait eu lieu (TPIY, Affaire IT-96-22, « Erdemovic : Ferme de Pilica »).

<sup>59</sup> Janine N. CLARK, *International trials and reconciliation*, *op. cit.*, p. 33.

1993, dans une déclaration commune sur l'ancienne Yougoslavie, l'UE souligne clairement que les efforts faits par la conférence sont essentiels, car « les propositions pour une solution politique à la situation en Bosnie-Herzégovine présentées à Genève représentent la *seule* possibilité d'aboutir à une issue pacifique »<sup>60</sup>.

D'après des rapports de presse<sup>61</sup>, des diplomates de l'Union européenne, dont notamment Carl Bildt et Lord Owen, mais aussi Cyrus Vance de l'ONU, n'auraient pas caché leur réticence envers le TPIY<sup>62</sup> fraîchement institué, toujours pour les mêmes raisons ; la même crainte que cette justice internationale ne vienne torpiller les chances de parvenir à un règlement diplomatique du conflit à travers les plans de paix proposés sous l'impulsion de la Communauté européenne et de l'ONU. Pourtant, les diplomates l'auraient nié : Forsythe rapporte qu'en juillet 1994, David Owen affirme qu'« il ne peut y avoir d'amnistie pour les criminels de guerre. [Je crois que] l'ordre moral de ce monde serait gâché si ceux qui sont tenus responsables de crimes de guerres ne soient pas portés devant la justice »<sup>63</sup>.

Ces contradictions – vocaliser un support pour le jugement des criminels de guerre, tout en négociant avec eux un plan de paix – démontrent la difficulté qu'a eue l'Union européenne à émettre un soutien fort pour le TPIY à ses origines. En réalité, la communauté internationale dans son intégralité a dû faire face à ce problème de la nécessaire collaboration avec les leaders des différentes parties belligérantes au moment de l'établissement du Tribunal. Bien entendu, les États-Unis, tout comme les Pays-Bas, le Canada, la Nouvelle-Zélande ou le Pakistan entre autres étaient plus en faveur de la création d'un tribunal international et donnèrent plus de moyens pour son fonctionnement, mais de manière générale, le Tribunal a été regardé de manière très scrupuleuse au départ<sup>64</sup>.

Malgré les dissensions en son sein sur la politique étrangère à adopter en ex-Yougoslavie en termes d'intervention dans le conflit et sur le parti à prendre, l'Union parvient malgré tout à envoyer ses négociateurs pour se mettre à la table avec les belligérants des trois entités de la Bosnie-Herzégovine et tenter de trouver une solution pour la paix. Radovan Karadzic, président de la *Republika Srpska* (ou République serbe de Bosnie – RS) inculpé par la suite par le TPIY, est contraint de signer le plan Vance-Owen le 30 avril 1993, mais se rétracte ensuite et pousse le parlement de la RS à le refuser<sup>65</sup> ; et le manque de soutien au plan des États-Unis ne permet pas de l'imposer.

Durant l'été 1993, belligérants et négociateurs européens et onusiens se remettent à table pour négocier une nouvelle proposition de David Owen et Thorvald Stoltenberg (qui a remplacé Cyrus Vance), qui avantage les Serbes<sup>66</sup>. Ce plan échoue également, bien que l'UE vocalise continuellement son support pour cette solution politique au conflit, qu'elle considère la seule possible<sup>67</sup>. Par la suite, un ultime plan proposé par le Groupe de contact, qui attribue 51% du territoire de la BiH aux Croates et aux musulmans (Bosniaques), et 49% aux bosno-serbes, est aussi rejeté par la population serbe par un référendum en août 1994.

Pour conclure, il peut en être déduit que la position de l'Union européenne par rapport au TPIY à sa création n'est pas forte, ni totalement claire. Poussée par sa vocation de médiateur et persistant à mettre sur pied des négociations pour des accords de paix, elle veut tout d'abord privilégier la résolution du conflit via des accords négociés avec les parties belligérantes ; difficile donc pour elle de soutenir une juridiction qui veut traduire ses partenaires en justice. En même temps, les atrocités commises sur le territoire de l'ex-Yougoslavie ne laissent pas de marbre et poussent l'UE et les gouvernements européens

---

<sup>60</sup> « Déclaration du 13/01/1993 », BUCE 1/2-1993, *op. cit.*

<sup>61</sup> David P. FORSYTHE, « Politics and the International Tribunal for the Former Yugoslavia », *op. cit.*, p. 410.

<sup>62</sup> Joël HUBRECHT, « L'Union européenne et le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie », *op. cit.*, p. 291.

<sup>63</sup> David P. FORSYTHE, « Politics and the International Tribunal for the Former Yugoslavia », *op. cit.*, p. 410.

<sup>64</sup> *Ibid.*, pp. 411-416.

<sup>65</sup> François GENTON, « D'un Sarajevo à l'autre. Les guerres de Yougoslavie (1991-2001), un échec de l'Union européenne ? », *op. cit.*, p. 492.

<sup>66</sup> *Ibid.*

<sup>67</sup> Voir les déclarations de l'UE à différentes reprises, disponibles dans les *Bulletins* de 1992 à 1995.

à soutenir, du moins formellement, le Tribunal. La déclaration commune sur l'ex-Yougoslavie du 13 janvier 1993 du Conseil démontre toute cette ambivalence : « Les ministres ont exprimé leur ferme soutien aux efforts faits par la conférence [internationale sur l'ex-Yougoslavie à Genève] et par les deux coprésidents. Les propositions pour une solution politique à la situation en Bosnie-Herzégovine présentées à Genève représentent la seule possibilité d'aboutir à une issue pacifique. [...] Le processus de négociation permet d'espérer quelques progrès, mais les actions militaires et les agressions perpétrées par les Serbes de Bosnie continuent à infliger d'immenses souffrances à la population de Bosnie-Herzégovine, et notamment à la population musulmane. Ils ont souligné la nécessité d'une cour pénale internationale et se sont déclarés prêts à soutenir cette démarche aux Nations unies »<sup>68</sup>. Le Conseil européen de Copenhague rappelle également son attachement au plan Vance-Owen en juin 1993<sup>69</sup>. Jusqu'en 1995, l'Union persiste à soutenir principalement les efforts de médiation et les plans de paix.

La position de l'Union est également peu claire par le fait que ses États membres ne peuvent s'entendre sur la politique à avoir en tant qu'organisation régionale – comme abordé au début de ce chapitre. En effet, les supports et les réticences envers le TPIY semblent avant tout les positions nationales des principaux pays inclus dans la recherche d'une solution au conflit. Les choses évoluent vers la fin du conflit, en 1994, et c'est le Parlement européen qui se positionne clairement en faveur du TPIY, en demandant à l'Union de contribuer à son budget de manière substantielle<sup>70</sup>. Seulement en 1995, après le massacre de Srebrenica, l'Union reconnaît que l'usage de la force est peut-être nécessaire. De plus, le discours de Javier Solana devant les Nations Unies reconnaît le rôle essentiel du TPIY, en affirmant que « les tribunaux internationaux chargés de juger les auteurs des crimes contre le droit international humanitaire commis sur le territoire de l'ex-Yougoslavie et au Rwanda sont des rouages essentiels de la lutte contre l'impunité et ceux qui violent les droits de l'homme »<sup>71</sup>.

### III. Les évolutions post-Dayton (1996-2003)

Dans les Accords de Dayton signés le 14 décembre 1995, il est spécifié que toutes « les Parties doivent coopérer intégralement avec toutes les entités impliquées dans la mise en œuvre de cet accord de paix [...] ou qui sont autrement autorisées par le Conseil de Sécurité des Nations Unies, y compris le Tribunal Pénal International pour l'ex-Yougoslavie »<sup>72</sup>. L'obligation est réitérée plus bas dans la Constitution de la Bosnie-Herzégovine : « Toutes les autorités compétentes en Bosnie-et-Herzégovine doivent coopérer et permettre un accès illimité [...] [au] Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie (et en particulier doivent se soumettre aux ordres émanant de l'article 29<sup>73</sup> du Statut du Tribunal) [...] »<sup>74</sup>. La résolution 827 du Conseil de sécurité obligeait déjà les États à coopérer pleinement avec le Tribunal<sup>75</sup>. Malgré ces obligations formelles, la coopération avec le TPIY est très maigre au départ, ce qui fait que très peu de personnes seront arrêtées : avant janvier 2000, seules six affaires sont traitées<sup>76</sup>.

L'Union formule déjà un soutien plus net à la sortie de la guerre de Bosnie-Herzégovine. C'est dans un communiqué de presse du Tribunal qu'on trouve le premier soutien fort de l'UE au TPIY après la

---

<sup>68</sup> « Déclaration sur l'ex-Yougoslavie du 13 janvier 1993 », BUCE 1/2-1993, point 1.4.5.

<sup>69</sup> Conseil européen, « Déclaration sur la Bosnie-Herzégovine », Copenhague, 22.06.1993, BUCE, 6-1993, point 1.27.

<sup>70</sup> « Résolution du Parlement sur la création d'un tribunal international », 21.04.1994, *Bulletin de l'Union européenne* (BUE) 4-1994, point 1.3.104.

<sup>71</sup> « Déclaration du M. J. Solana Madariaga devant l'Assemblée générales des Nations Unies », 26.09.1995, BUE 9-1995, point 2.3.1.

<sup>72</sup> Accords de Dayton, Annexe 1-A, article X.

<sup>73</sup> L'article 29 du Statut du Tribunal (Coopération et entraide judiciaire) stipule que : « Les États collaborent avec le Tribunal à la recherche et au jugement des personnes accusées d'avoir commis des violations graves du droit international humanitaire. Les États répondent sans retard à toute demande d'assistance ou à toute ordonnance émanant d'une Chambre de première instance [...] »

<sup>74</sup> Accords de Dayton, Annexe 4, article II, §8. L'annexe 6 relatif aux droits de l'homme comporte également une formulation similaire à l'article XIII, §4.

<sup>75</sup> S/RES/827, décision n°4.

<sup>76</sup> <http://www.icty.org/fr/cases/liste-des-jugements>

signature des Accords de Dayton. Le 26 février 1996, le Conseil des ministres de l'UE invite le président du TPIY Antonio Cassese (premier président du TPIY de 1993 à 1997) à participer au Conseil Affaires Générales. Le Conseil affirme à cette occasion le soutien de l'Union au Tribunal, et la nécessité de maintenir la pression sur les parties concernées pour leur collaboration ; le respect et la mise en œuvre des Accords de Dayton étant « un préalable au développement et à la coopération » et à de futurs accords signés entre les pays de l'ex-Yougoslavie et l'Union européenne<sup>77</sup>. C'est ainsi que l'Union formule dès 1996 une approche basée sur la conditionnalité vis-à-vis des Balkans, où les États désireux d'améliorer leurs relations avec l'UE se doivent de remplir des conditions – dans le cas précis, à travers le respect des accords de paix, de coopérer avec le Tribunal. La stratégie européenne devient un peu plus claire, et en 1997, l'UE lance l'« approche régionale », axée à la fois sur la conditionnalité et la régionalité : on veut relancer la coopération régionale après les conflits, et on soumet également individuellement chaque pays à une série de conditions, telles que le respect des principes démocratiques, des droits de l'homme, de l'État de droit, de la protection des minorités et de réformes de marché<sup>78</sup>. Malgré le manque d'efficacité de l'approche régionale, qui divise plus que ne rapproche les pays des Balkans occidentaux, elle représente les premiers pas d'une politique plus cohérente à l'égard des Balkans. L'Union commence dès lors à mettre au point une nouvelle politique, avec laquelle elle va petit à petit s'approprier l'idée de justice internationale et « reprendre à son compte le contrôle du respect de l'obligation de collaboration avec le TPIY »<sup>79</sup>.

Pour comprendre en partie l'échec de l'approche régionale, et le peu de poids de l'Union au sortir de la guerre sur les républiques ex-yougoslaves, il importe de s'arrêter brièvement sur les relations entre les nouvelles républiques et l'Union européenne.

#### *A. Les relations entre l'UE et les républiques ex-yougoslaves*

La reconnaissance des indépendances en 1992 permet à l'UE d'établir des relations diplomatiques avec les nouvelles républiques de Slovénie, Croatie et Bosnie-Herzégovine. Avec l'ARYM, ce sera fait en 1993. Les relations entre l'UE et la Serbie remontent également à la constitution de la République fédérale de Yougoslavie (RFY)<sup>80</sup>. En reconnaissant les indépendances, l'Union s'armait au début des années 1990 d'une forte influence dans la région, particulièrement sur les nouvelles républiques.

#### *L'Europe : la solution à tous les maux ?*

L'attitude des gouvernements des nouvelles républiques face au projet européen est au départ plutôt mixte : notamment en Croatie, le parti démocratique croate (HDZ), fondé en 1989 par Franjo Tudjman, affirmait alors que la Croatie a toujours appartenu à l'Europe pour des raisons historiques, géographiques, culturelles et politiques ; et dans le même temps, Tudjman mettait en garde contre le projet d'intégration européenne qui se consacrait en une union politique après Maastricht, à cause de sa dimension multiculturelle et confédérale qui rappelle celle de la Yougoslavie<sup>81</sup>. Selon lui, l'effondrement de la Yougoslavie, qui avait été unie par une idéologie plus cohérente que celle de l'Union européenne

---

<sup>77</sup> « Le Président Cassese se félicite “du soutien clair et net” de l'Union européenne », *Bureau de presse du TPIY*, 26 février 1996 (en ligne : <http://www.icty.org/fr/press/le-pr%C3%A9sident-cassese-se-f%C3%A9licite-du-soutien-clair-et-net-de-lunion-europ%C3%A9enne>, consulté le 28 avril 2018).

<sup>78</sup> Othon ANASTASAKIS et Dimitar BECHEV, « EU Conditionality in South East Europe: Bringing Commitment to the Process », Oxford, European Studies Centre, 2003, p. 7.

<sup>79</sup> Joël HUBRECHT, « L'Union européenne et le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie », *op. cit.*, p. 292.

<sup>80</sup> La RFY succède à la *République fédérative socialiste de Yougoslavie* en 1992 suite aux déclarations d'indépendance de la Slovénie, de la Croatie et de la Bosnie-Herzégovine. Le changement constitutionnel abandonne également toute référence au communisme. En 2003, la Serbie et le Monténégro décident de former une union moins étroite, à travers la *Communauté d'États de Serbie-et-Monténégro*, qui perdurera jusqu'à l'indépendance du Monténégro en 2006.

<sup>81</sup> Dejan JOVIC, « Croatia after Tudjman: the ICTY and issues of transitional justice », in Judy BATT (éd.), *War crimes, conditionality and EU integration in the Western Balkans*, Paris, Inst. for Security Studies, 2009, p. 21.

et dont les peuples étaient ethniquement et historiquement plus proches, devrait sonner la sonnette d'alarme pour l'UE<sup>82</sup>.

Deuxièmement, le manque d'intervention de l'UE dans les guerres a construit le ressenti global que l'Europe a échoué à prévenir et à stopper les conflits<sup>83</sup> et la confiance en les institutions européennes a été clairement amoindrie au sortir de la guerre, alors que l'Union était au départ vue comme un acteur pacificateur et à même de donner des réponses aux problèmes.

De plus, les critiques de l'Union envers le traitement des minorités dans les Balkans et sur le caractère autoritaire des régimes énervent les dirigeants<sup>84</sup>. L'insistance de l'Union pour la coopération régionale dans les Balkans après la guerre est également vue d'un mauvais œil des élites nationalistes et autoritaires, qui voient cela comme une incitation à renouer avec une sorte de nouvelle intégration balkanique qui rappelle la Yougoslavie. Ces élites post-guerre étant les élites ayant fait la guerre, la coopération avec le TPIY, pourtant une obligation internationale d'après les résolutions du Conseil de sécurité et les Accords de Dayton, ne sera également que très maigre.

Pourtant, comme nous l'avons mentionné plus haut, l'Union européenne est, au sortir de la guerre, le principal distributeur d'aide à la reconstruction et d'aide humanitaire dans les pays touchés par les guerres. Ceci lui donnera une forte influence sur les citoyens et leur aspiration à une meilleure situation, à la lumière de l'Union européenne et la cohabitation pacifique et respectueuse des peuples qu'elle promeut. En Bosnie-Herzégovine, particulièrement du côté bosniaque, l'Union est vue comme la solution à tous les maux<sup>85</sup>.

#### *La controverse de l'approche régionale*

Comme nous l'avons vu, durant la guerre, l'UE n'est pas parvenue à développer une politique claire vis-à-vis des pays ex-yougoslaves. Suite à la signature des Accords de paix de Dayton, l'Union va développer une première approche concrète pour les PBO : l'« approche régionale »<sup>86</sup>. Les premiers éléments de cette nouvelle stratégie sont émis par le Conseil affaires générales le 26 février 1996, réunion à laquelle participe Antonio Cassese. Dans ses conclusions sur l'ex-Yougoslavie suite à la réunion<sup>87</sup>, le Conseil place cette approche régionale « dans le cadre de la consolidation progressive de la paix », et précise également que cette approche est destinée aux pays de la région avec lesquels l'Union « n'a pas arrêté de mandats de négociation d'accords d'association » ; ainsi, le programme est dès le départ destiné uniquement à la BiH, la Croatie, la Macédoine et la Yougoslavie, étant donné que la Slovénie négociait déjà un accord d'association<sup>88</sup> (l'« accord européen » qu'elle conclura en 1999<sup>89</sup>). L'Albanie, en tant que seul État voisin de l'ex-Yougoslavie n'ayant pas encore commencé la négociation d'un accord d'association, se trouve être l'unique autre État ayant la possibilité de s'associer à cette nouvelle coopération.

---

<sup>82</sup> Dejan JOVIC, « Croatia and the European Union: a long delayed journey », *Journal of Southern Europe and the Balkans*, vol. 8, n° 1, avril 2006, p. 91.

<sup>83</sup> *Ibid.*

<sup>84</sup> Dejan JOVIC, « Croatia after Tudjman: the ICTY and issues of transitional justice », *op. cit.*, p. 22.

<sup>85</sup> Tija MEMISEVIC, « EU conditionality in Bosnia and Herzegovina: police reform and the legacy of war crimes », in Judy BATT (éd.), *War crimes, conditionality and EU integration in the Western Balkans*, Paris, Inst. for Security Studies, 2009, p. 54.

<sup>86</sup> Christian PIPPAN, « The Rocky Road to Europe: The EU's Stabilisation and Association Process for the Western Balkans and the Principle of Conditionality », *European Foreign Affairs Review*, vol. 9, n° 2, 2004, p. 221.

<sup>87</sup> « Conclusions du Conseil sur l'ex-Yougoslavie », BUE 1/2-1996, point 1.4.108.

<sup>88</sup> Christian PIPPAN, « The Rocky Road to Europe: The EU's Stabilisation and Association Process for the Western Balkans and the Principle of Conditionality », *op. cit.*, p. 222.

<sup>89</sup> *Accord européen établissant une association entre les Communautés européennes et leurs États membres, agissant dans le cadre de l'Union européenne, d'une part, et la République de Slovénie, d'autre part*, Luxembourg, 10 juin 1996, JOCE L 51/3, 26.02.1999.

Cette première approche de l'UE ne mentionne pas la perspective d'une association ou d'une adhésion future des pays concernés à l'UE. L'approche régionale veut que l'UE offre une assistance financière, des préférences commerciales unilatérales et des relations contractuelles aux pays ex-yougoslaves, si ceux-ci veulent bien coopérer avec leurs voisins et mettre en place des réformes économiques<sup>90</sup>. Aucun des pays n'ayant encore de relations contractuelles avec l'UE, à part pour l'Albanie et son accord de coopération, l'UE espère que la perspective d'engager des relations contractuelles avec l'UE (sous la forme d'accords de coopération) pousse aux réformes et à la coopération régionale<sup>91</sup>. Le lancement de l'approche régionale se fait avec tout un set de conditions définies par le Conseil en avril 1997, parmi lesquelles la nécessité de coopérer avec le TPIY, mais cette conditionnalité ne donne pas de résultat espéré dans la région.

L'idée de rétablir des relations de coopération avec les républiques voisines après quatre ans de guerres ne fait pas l'unanimité dans la région, et surtout pas auprès des leaders nationalistes qui dirigent la Croatie, la RFY et la BiH. Franjo Tudjman s'oppose à cette coopération, tout comme il s'oppose à la terminologie de « Balkans occidentaux » ; ces deux éléments étant vus comme une tentative de rétablir une nouvelle Yougoslavie. Tudjman amende même la constitution croate pour interdire la participation de la Croatie dans n'importe quelle association d'États qui pourrait mener à une renaissance de la Yougoslavie<sup>92</sup>.

#### *Les perceptions croates, serbes et bosniaques de l'UE et du TPIY post-Dayton*

Franjo Tudjman, en plus de s'opposer farouchement à l'approche régionale, est également fermement opposé à reconnaître le droit du TPIY d'investiguer sur les crimes de guerres commis durant la guerre de Croatie. Sa farouche opposition au Tribunal ralentit constamment les inculpations des généraux croates, aucun n'étant inculpé avant 2001<sup>93</sup>. Pour ces raisons, les relations avec l'Europe sont complètement gelées et aucune amélioration ne survient avant la mort de Tudjman en décembre 1999. Après cinq ans de relations tendues avec l'Europe, l'échec de l'HDZ aux élections parlementaires de 2000 et l'élection de Stjepan Mesic comme président permet une approche plus positive du pays vis-à-vis de l'Union, qui commence à développer ses nouvelles politiques à l'égard de l'Europe du Sud-Est (PSESE, PSA). La marginalisation progressive des élites nationalistes de l'époque de Tudjman via les inculpations du TPIY laisse plus de place aux pro-européens et modérés et met clairement la Croatie sur le chemin de l'adhésion.

En Serbie, la « culture du rejet » de la responsabilité et des atrocités commises par les Serbes durant les guerres de Yougoslavie a créé une relation encore plus tendue avec l'UE et l'Europe en général. L'animosité de la population mais avant tout des partis politiques manipulant l'information envers le TPIY le reflète clairement. Comme l'explique Obradovic-Wochnik, le problème de la vision serbe du passé est qu'elle est en opposition totale avec les interprétations de nombreux autres acteurs, allant des Croates à l'ONU, en passant par l'Union européenne. Ceci a résulté en de nombreuses tensions dans les relations Serbie-UE, particulièrement lorsque cette dernière commence à développer son approche de conditionnalité face aux crimes de guerre<sup>94</sup>. Le régime de Milosevic est renversé en octobre 2000, mais les relations entre l'UE et la Serbie ne s'améliorent que peu après. Son successeur, Vojislav Kostunica, d'abord bien accueilli car élu démocratiquement, se révèle finalement très nationaliste et opposé au TPIY. Les relations avec l'UE, qui décide d'appliquer une conditionnalité toujours stricte et fait pression sur la Serbie, font que les relations se dégradent jusqu'en 2004. Durant l'année 2005, l'UE

---

<sup>90</sup> Christian PIPPAN, « The Rocky Road to Europe: The EU's Stabilisation and Association Process for the Western Balkans and the Principle of Conditionality », *op. cit.*, p. 222.

<sup>91</sup> *Ibid.*

<sup>92</sup> Dejan JOVIC, « Croatia and the European Union », *op. cit.*, p. 86.

<sup>93</sup> Victor PESKIN et Mieczyslaw P BODUSZYNSKI, « International justice and domestic politics: post-Tudjman Croatia and the international criminal tribunal for the former Yugoslavia », *Europe-Asia Studies*, vol. 55, n° 7, novembre 2003, p. 1124.

<sup>94</sup> Jelena OBRADOVIC-WOCHNIK, « Strategies of denial: resistance to ICTY cooperation in Serbia », in Judy BATT (éd.), *War crimes, conditionality and EU integration in the Western Balkans*, Paris, Inst. for Security Studies, 2009, p. 44.

offre à la Serbie le début des négociations d'un accord de stabilisation et d'association (ASA), ce qui permettra progressivement une amélioration des relations, malgré quelques retours en arrière<sup>95</sup>.

En Bosnie-Herzégovine, la Fédération de Bosnie-Herzégovine, entité comprenant des territoires à majorité bosniaque et croate, est la seule à collaborer pleinement avec le TPIY dès le départ. Mais à l'opposé, l'autre entité de BiH, la RS, ne collabore pas jusqu'en 2005 et repousse ainsi l'ouverture de négociations d'un ASA avec l'UE<sup>96</sup>. D'ailleurs, Kerr mentionne une étude de 2002 basée sur des interviews qui souligne que dans la Fédération de BiH, 51% des personnes interrogées faisaient alors confiance au TPIY, contre seulement 4% en RS<sup>97</sup>, ce qui est probablement le quota le plus bas des pays ex-yougoslaves, et explique également les raisons du manque de coopération si long. En plus de ne pas coopérer avec le TPIY, la RS ne collabore entre autres pas avec l'office du Haut représentant en BiH<sup>98</sup>, ni ne supporte les institutions centralisées, ni ne coopère concernant le retour des réfugiés<sup>99</sup>. En 2004-2005, les choses changent : le 23 juin 2004, le président de la RS, Dragan Cavic, s'excuse auprès des Bosniaques pour le massacre de Srebrenica ; suivent en fin d'année des excuses officielles du gouvernement de la RS. Au début de l'année 2005, Cavic reconnaît également que « le chemin vers Bruxelles ne passe que par la Haye », en référence à la nécessité de collaborer avec le TPIY<sup>100</sup>. La BiH extradite ainsi ses premiers ressortissants inculpés par le TPIY, et inaugure également une chambre pour juger des crimes de guerre à la Cour de BiH à Sarajevo. Les négociations d'un ASA commencent finalement en 2005, suite à un accord préliminaire établi entre les deux entités quant à une réforme de la police, autre problématique essentielle en BiH liée à l'héritage de la guerre et des crimes de guerre<sup>101</sup>.

#### B. La mise au point de la stratégie européenne de conditionnalité

Bien qu'après les Accords de Dayton, l'Union commence à s'appropriier la question de la coopération avec le TPIY, les premières années ne voient pas une implication concrète de l'UE malgré ses déclarations officielles et l'élaboration de l'approche régionale dès 1996 basée sur la conditionnalité. Peu d'affaires sont jugées, et les pays d'ex-Yougoslavie ne collaborent pas avec le Tribunal malgré les incitations formelles de l'UE. De plus, comme nous venons de le décrire et le résumer bien Anastasakis et Bechev, « en réalité, les relations bilatérales [entre l'UE et les pays ex-yougoslaves] progressèrent à peine dans la période post-1997 et la conditionnalité négative prévalut, sous la forme de relations contractuelles limitées, d'exclusion des accords d'association, et dans le cas de la Serbie, des sanctions catégoriques »<sup>102</sup>.

Déjà peu efficace, l'approche régionale vole totalement en éclats avec la guerre du Kosovo. Avec cette nouvelle vague du conflit yougoslave qu'elle ne parvient pas à stopper sans l'aide de l'OTAN, l'Union se rend compte de la nécessité de développer une politique plus forte envers son voisinage pour

---

<sup>95</sup> Victor PESKIN et Mieczyslaw P. BODUSZYNSKI, « Balancing International Justice in the Balkans: Surrogate Enforcers, Uncertain Transitions and the Road to Europe », *International Journal of Transitional Justice*, vol. 5, n° 1, 1<sup>er</sup> mars 2011, pp. 52-74.

<sup>96</sup> Florence HARTMANN, « The ICTY and EU conditionality », in Judy BATT (éd.), *War crimes, conditionality and EU integration in the Western Balkans*, Paris, Inst. for Security Studies, 2009, p. 77.

<sup>97</sup> Rachel KERR, « The Road from Dayton to Brussels? The International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia and the Politics of War Crimes in Bosnia », *European Security*, vol. 14, n° 3, septembre 2005, p. 325.

<sup>98</sup> Le poste de *haut représentant international en Bosnie-et-Herzégovine* est établi par les Accords de Dayton et sa mission est décrite dans l'annexe 10. L'annexe prévoit que le haut représentant s'occupe des aspects civils de la mise en œuvre des accords de paix, notamment par un travail de coordination des organisations et des agences impliquées dans les aspects civils. Il doit rendre compte au Conseil de sécurité deux fois par année. De février 2002 à septembre 2011, le haut représentant a également occupé les fonctions de Représentant spécial pour l'UE, en les personnalités de Paddy Ashdown, Christian Schwarz-Schilling, Miroslav Lajcak et Valentin Inzko, ce dernier occupant encore le poste aujourd'hui.

<sup>99</sup> Rachel KERR, « The Road from Dayton to Brussels? », *op. cit.*, p. 327.

<sup>100</sup> *Ibid.*, pp. 320-321.

<sup>101</sup> Florence HARTMANN, « The ICTY and EU conditionality », *op. cit.*, p. 77.

<sup>102</sup> Othon ANASTASAKIS et Dimitar BECHEV, « EU Conditionality in South East Europe: Bringing Commitment to the Process », *op. cit.*, p. 7.

empêcher de nouvelles guerres d'éclater à ses portes. La volonté politique et budgétaire de l'UE en sera renforcée et c'est ainsi que le Conseil européen de Cologne en 1999 initie la Politique de sécurité et de défense (PESD), qui est partie intégrante de la PESC. Son but est de doter l'UE d'une capacité autonome d'action, appuyée sur des forces militaires crédibles afin de répondre aux crises, avoir les moyens de décider d'y recourir et être prête à le faire sans toutefois dupliquer ou remplacer l'OTAN<sup>103</sup>. Cette politique est précisée par deux Conseils européens suivants (Helsinki et Feira). Le Conseil européen de Nice de décembre 2000 adopte le *rapport de la présidence française sur la PESD*<sup>104</sup>, qui prévoit la création d'organes politiques et militaires permanents (un Comité politique et de sécurité ; un Comité militaire de l'UE ; un État-major de l'UE), l'incorporation dans l'UE des fonctions de l'UEO et le développement des capacités militaires de l'Union. La mise en œuvre de ces mesures est faite avec le Traité de Nice, qui réécrit en profondeur le titre V du Traité sur l'Union européenne (TUE), afin d'y insérer les éléments relatifs à la PESD. En particulier, la modification de l'article 25 TUE signe la création d'un comité politique et de sécurité, qui exercera « le contrôle politique et la direction stratégique des opérations de gestion de crise ».

Du côté des Balkans occidentaux, la fin des conflits armés et les changements de dirigeants en Croatie et en RFY vont inciter l'UE à mieux s'affirmer comme puissance régionale régulatrice<sup>105</sup> et reprendre le pas sur le Groupe de contact, qui avait depuis les Accords de Dayton décidé des orientations politiques dans les pays d'ex-Yougoslavie<sup>106</sup>. Dès la fin des années 1990, on peut voir une « européanisation » des sorties de crises dans les Balkans occidentaux, notamment par la reprise progressive par l'UE des missions de maintien de la paix. L'approche développée par la communauté internationale pour amener la paix s'est également peu à peu modifiée pour viser une intégration européenne et l'Union européenne développe ainsi de nouveaux instruments adaptés pour la préparation à l'adhésion future<sup>107</sup>.

Deux piliers de cette nouvelle stratégie européenne en matière de défense et de voisinage se dégagent concernant les PBO : le Pacte de stabilité pour l'Europe du Sud-Est (PSESE) et le Processus de stabilisation et d'association (PSA). Ces deux initiatives viennent remplacer et mettre à jour l'approche régionale<sup>108</sup>. De plus, cet accroissement de l'investissement européen dans la région « coïncide avec la montée en puissance concomitante du TPIY » qui inculpe Milosevic le 21 mai 2000<sup>109</sup>.

C'est lors du Conseil européen de Cologne, qui lance le PSESE en juin 1999 qu'on trouve la première mention de la part de l'Union d'une association plus étroite menant à une intégration des PBO, lorsque le Conseil européen affirme « sa disposition à rapprocher des pays de cette région de la perspective d'une pleine intégration dans ses structures »<sup>110</sup>. Avec le lancement du PSA en novembre 2000, puis le sommet de Thessalonique en 2003, la vocation européenne des Balkans occidentaux est par la suite clairement établie.

---

<sup>103</sup> Conseil européen, « Conclusions de la présidence – Déclaration du Conseil européen de Cologne concernant le renforcement de la politique européenne commune en matière de sécurité et de défense », Doc. UE SN 150/1/99 REV 1, Cologne, 3-4.06.1999, annexe III, §1.

<sup>104</sup> Conseil européen, « Conclusions de la présidence », Nice, 7-9.12.2000, annexe VI.

<sup>105</sup> Pauline JORIS, « Balkans occidentaux et Union européenne: les (nombreuses) étapes d'un lien particulier », Nouvelle Europe, 6 septembre 2007 (en ligne : <http://www.nouvelle-europe.eu/node/264>, consulté le 21 avril 2018).

<sup>106</sup> Francine BOIDEVAUX, « L'Europe gère les Balkans: La responsabilité finale reste au concert des puissances », *Relations internationales*, vol. 121, n° 1, 2005, pp. 93-96.

<sup>107</sup> Nadège RAGARU, « Le défi d'un nouvel élargissement de l'Union européenne », *Questions internationales*, n° 23, février 2007, p. 34.

<sup>108</sup> Othon ANASTASAKIS et Dimitar BECHEV, « EU Conditionality in South East Europe: Bringing Commitment to the Process », *op. cit.*, p. 7.

<sup>109</sup> Joël HUBRECHT, « L'Union européenne et le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie », *op. cit.*, p. 292

<sup>110</sup> Theresia TOEGLHOFER et Natasha WUNSCH, « Stabilisation et association dans les Balkans occidentaux: les défis du double objectif européen », *Balkanologie*, XII, n° 1, mars 2010, p. 2.

A ce stade, il importe de préciser en quoi consistent ces nouvelles politiques de l'UE développées à l'aube du XXI<sup>e</sup> siècle. La politique de l'UE envers les Balkans occidentaux se trouve en effet en équilibre entre les deux stratégies.

#### *Le Pacte de stabilité pour l'Europe du Sud-Est (PSESE)*

Fruit d'une initiative franco-allemande, le PSESE est signé le 10 juin 1999 à Cologne (le même jour que l'adoption de la Résolution 1244 par le Conseil de sécurité mettant fin à la guerre du Kosovo<sup>111</sup>) et lancé lors du sommet du 29-30 juillet 1999 à Sarajevo, dans le cadre d'une rencontre initiée par l'UE réunissant des ministres des affaires étrangères de trente-huit pays et quinze organisations internationales. Ainsi, le Pacte n'est pas qu'un projet purement européen, mais bien un projet international à direction des Balkans<sup>112</sup>. Le Pacte vise à coordonner les acteurs et programmes à la fois économiques, politiques et sécuritaires lancés par les divers acteurs internationaux, sur la base de la coopération régionale de tous les pays du Sud-Est de l'Europe (à l'exception au départ de la RFY encore dirigée par Milosevic). La prise de conscience de la nécessité d'une dimension régionale pour toute initiative de stabilisation a influencé le Pacte<sup>113</sup>. Le Pacte est également inspiré de l'acte final d'Helsinki, adopté en 1975 à l'issue de la CSCE, qui part du principe qu'une plus grande coopération peut favoriser le changement<sup>114</sup>. L'aide allouée pour les pays d'Europe du Sud-Est est dispensée parallèlement à la pacification et à la stabilisation, et non pas dans une optique de conditionnalité. Le Pacte est ainsi centré sur la coopération régionale et la stabilisation.

#### *Le Processus de stabilisation et d'association (PSA)*

A la différence du PSESE, le PSA est purement européen, et consiste en une stratégie qui se précisera de plus en plus vers l'adhésion des PBO à l'Union européenne, bien qu'il soit toujours basé sur une dimension régionale. En juin 2000, à Santa Maria da Feira, le Conseil européen avait déjà affirmé par rapport aux Balkans occidentaux que « tous les pays concernés sont des candidats potentiels à l'adhésion à l'UE. L'Union soutiendra le processus de stabilisation et d'association en apportant une assistance technique et économique »<sup>115</sup>. Lors du premier sommet UE-Balkans à Zagreb en novembre 2000 qui lance le PSA, la « vocation européenne » des PBO est pleinement réaffirmée<sup>116</sup>. « Ce sommet a vu la mise en place formelle de nombreuses étapes qui devraient, plus ou moins lentement, mener ces États à l'adhésion à l'Union européenne »<sup>117</sup>.

Le Processus crée un cadre général, contenant trois engagements<sup>118</sup> :

- La libéralisation du commerce entre l'UE et les pays concernés ;

---

<sup>111</sup> Conseil de sécurité, *Résolution 1244 (1999)*, Doc. ONU S/RES/1244 (1999), 10 juin 1999.

<sup>112</sup> « Le Pacte de stabilité pour l'Europe du Sud-Est » dans le dossier en ligne « L'Union européenne dans les Balkans : construire la paix », *La Documentation française*, 1<sup>er</sup> février 2008 (en ligne : <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/dossiers/d000061-l-union-europeenne-dans-les-balkans-construire-la-paix/le-pacte-de-stabilite-pour-l-europe-du-sud-est>, consulté le 22 mai 2018).

<sup>113</sup> Nadège RAGARU, « Le défi d'un nouvel élargissement de l'Union européenne », *op. cit.*, p. 35.

<sup>114</sup> « Le Pacte de stabilité pour l'Europe du Sud-Est » dans le dossier en ligne « L'Union européenne dans les Balkans : construire la paix », *op. cit.*

<sup>115</sup> Conseil européen, « Conclusions de la Présidence », Feira, 20.06.2000, *op. cit.* point 67.

<sup>116</sup> « Zagreb : sommet historique UE-Balkans », *L'OBS*, 24 novembre 2000 (en ligne : <https://www.nouvelobs.com/monde/20001124.OBS9510/zagreb-sommet-historique-ue-balkans.html>, consulté le 6 juillet 2018).

<sup>117</sup> Pauline JORIS, « Balkans occidentaux et Union européenne : les (nombreuses) étapes d'un lien particulier », *op. cit.*

<sup>118</sup> « Vers l'adhésion à l'UE : le processus de stabilisation et d'association » dans le dossier en ligne « L'Union européenne dans les Balkans : construire la paix », *op. cit.* (en ligne : <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/dossiers/d000061-l-union-europeenne-dans-les-balkans-construire-la-paix/vers-l-adhesion-a-l-ue-le-processus-de-stabilisation-et-d-association>, consulté le 22 mai 2018).

- L'aide financière et économique : via les programmes PHARE et OBNOVA, puis le programme CARDS (Assistance communautaire pour la reconstruction, le développement et la stabilisation) qui est doté d'un budget de 4,65 milliards d'euros pour la période 2000-2006 ;
- La signature d'accords de stabilisation et d'association (ASA).

Avec ces trois engagements, l'UE augmente considérablement son influence dans la région<sup>119</sup>. La signature d'un ASA est un prérequis pour une future éventuelle reconnaissance de statut de candidat à l'adhésion à l'UE. Les ASA posent également le cadre formel des relations entre UE et Balkans durant une période « de transition » des pays, avant qu'ils ne soient aptes à adopter les règles et les standards de l'UE<sup>120</sup>.

Dans cette optique, l'UE – à travers son Haut représentant pour la PESC Javier Solana et son Commissaire européen aux affaires étrangères Chris Patten – va développer sa politique avec des instruments PESC et communautaires et le soutien des États membres. De plus, en 2003, le second sommet UE-Balkans de Thessalonique viendra renforcer la Déclaration finale de Zagreb en soulignant clairement la perspective d'adhésion future des Balkans occidentaux, et le rôle essentiel du PSA dans le parcours des PBO vers l'adhésion<sup>121</sup>. Dès lors, tous les PBO bénéficient du statut de candidats potentiels à l'adhésion.

Par rapport au TPIY, c'est surtout le pilier PSA qui est important, car c'est celui qui va recourir au principe de conditionnalité – où l'UE va émettre des conditions pour la négociation et la signature des ASA (dans le PSESE il n'y a pas de conditionnalité, l'aide est obtenue en fonction des besoins des PBO). Les conditions comprennent notamment la nécessité de coopération des États avec le TPIY – en mettant en œuvre les moyens pour arrêter les personnalités inculpées et en les livrant au Tribunal. Si la conditionnalité est utilisée par l'UE dans de nombreux domaines et accords avec des pays tiers depuis longtemps et particulièrement lors des adhésions des pays d'Europe centrale et orientale, les conditions relatives au TPIY sont une toute nouvelle facette de cette politique de conditionnalité. L'UE commence en effet à introduire dans sa politique étrangère la justice internationale et le respect du droit international humanitaire d'une manière globale. La conditionnalité développée envers les PBO comporte également plusieurs aspects intéressants qui seront analysés en détail cela dans le chapitre suivant.

Mais avant de passer au chapitre II qui traite de la politique de conditionnalité de l'Union européenne, il importe de s'arrêter encore brièvement sur deux aspects liés à la PESC au début des années 2000 que nous avons mentionnés. Il s'agit de la création du poste de Haut représentant pour la PESC, qui sera longtemps incarné par l'Espagnol Javier Solana, et de la reprise progressive par l'UE des missions de maintien de la paix dans les Balkans. Ces deux éléments nous apporteront des informations importantes pour la suite de ce travail.

### *C. Le Haut représentant pour la PESC Javier Solana*

Alors que sont développés le PSESE et le PSA, la première révision du Traité de Maastricht est signée en 1997 (et ratifiée le 1<sup>er</sup> mai 1999). L'innovation principale que le Traité d'Amsterdam apporte qui est pertinente pour ce travail est la création du poste de Haut représentant pour la PESC, le « Monsieur PESC » ou la « Madame PESC », chargé(e) de représenter l'UE à l'international, pour « remédier à

---

<sup>119</sup> Francine BOIDEVAUX, « L'Europe gère les Balkans. », *op. cit.*, p. 97.

<sup>120</sup> Florian TRAUNER, « From membership conditionality to policy conditionality: EU external governance in South Eastern Europe », *Journal of European Public Policy*, vol. 16, n° 5, août 2009, p. 779.

<sup>121</sup> Dans la Déclaration finale de Thessalonique (21.06.2003) on lit que : « L'UE réaffirme son soutien sans équivoque à la perspective européenne qui s'offre aux pays des Balkans occidentaux. L'avenir des Balkans est dans l'Union européenne. » (point 2) mais aussi que « Les pays des Balkans occidentaux s'engagent à coopérer pleinement et sans équivoque avec le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie (TPIY) » (point 4).

l'absence de visibilité de la PESC sur la scène internationale »<sup>122</sup>. D'après le Traité d'Amsterdam à son article 18 TUE, c'est le secrétaire général du Conseil de l'UE qui exerce les fonctions de Haut représentant PESC, et qui assiste la présidence de l'Union dans sa représentation pour les matières relevant de la PESC. Dans la représentation extérieure, le Haut représentant partage ainsi des fonctions avec le Commissaire européen aux relations extérieures, le commissaire étant un membre de la Commission. Contrairement au poste de Haut représentant PESC, le poste de Commissaire européen aux relations extérieures existe depuis la création de la Communauté économique européenne (1957). Avec le Traité de Lisbonne, ratifié le 1<sup>er</sup> décembre 2009, les fonctions de Haut représentant pour la politique étrangère et de sécurité commune et de Commissaire européen aux affaires étrangères seront fusionnées dans la fonction de *Haut représentant pour les affaires étrangères et la politique de sécurité*.

L'Espagnol Javier Solana occupe le double poste de Haut représentant PESC et de secrétaire général du Conseil du 18 octobre 1999 au 1<sup>er</sup> décembre 2009 ; il sera ainsi l'unique représentant permanent avant le changement institutionnel de Lisbonne. Avant de prendre les fonctions de Haut représentant PESC, Solana a été le 9<sup>ème</sup> secrétaire général de l'OTAN, de 1995 à 1999, et auparavant ministre espagnol des affaires étrangères. Dans ses fonctions de secrétaire général de l'OTAN, il négocie l'« Acte fondateur » avec la Russie, signé en 1997 et qui met formellement fin à l'opposition entre la Russie et l'OTAN, en établissant un nouveau partenariat de coopération<sup>123</sup>. En ex-Yougoslavie, Solana participe aux négociations de Rambouillet, qui ont été un échec pour trouver une solution pour le Kosovo. C'est suite à cet échec que Solana ordonne le lancement de l'opération *Force alliée* de l'OTAN, qui bombarde la Serbie pendant 78 jours et met fin à la guerre du Kosovo. Cette campagne a d'ailleurs fait l'objet de nombreuses critiques, notamment celle de l'organisation non gouvernementale *Human Rights Watch* qui, à travers son enquête sur la campagne de bombardements de l'OTAN, arrive à la conclusion que le droit international humanitaire a été violé par l'organisation<sup>124</sup>. La procureur du TPIY, Carla Del Ponte, refuse par la suite d'investiguer sur les crimes de guerres qui auraient été commis par l'OTAN dans son intervention. Javier Solana sera également important dans l'adoption de l'Accord de Belgrade, qui crée l'État de Serbie-et-Monténégro en 2003. Bruxelles ne souhaitant alors pas la dissolution de la RFY, elle impose sa vision et cet accord. Le rôle de Solana dans les négociations est considéré comme ayant été très intrusif et imposant, contraignant la Serbie et le Monténégro à signer l'accord, en usant notamment de la conditionnalité pour la signature d'un ASA<sup>125</sup>.

#### D. Les missions européennes en ex-Yougoslavie

Le rôle de l'UE ne cesse de s'accroître en ex-Yougoslavie. En 2003, l'UE commence à reprendre petit à petit les missions de maintien de la paix et de la sécurité onusiennes et transatlantiques dans les Balkans. En Bosnie-Herzégovine, la Mission de police de l'Union européenne (MPUE) remplace fin 2002 la force de police internationale de l'ONU MINUBH (qui avait succédé à la FORPRONU après les Accords de Dayton). En juillet 2004, l'UE, après avoir eu le feu vert de l'ONU, adopte une action commune pour la mission EUFOR *Althéa*<sup>126</sup>, qui va remplacer la SFOR en place depuis 1996. La mission européenne vise tout d'abord à sécuriser le pays et empêcher l'éclatement d'actes de violence, mais également à stabiliser le pays et permettre son parcours vers l'Union européenne. La mission apporte également son soutien au TPIY pour la recherche des inculpés en cavale<sup>127</sup>. A noter que la mission

---

<sup>122</sup> Anne-Sophie LAMBLIN-GOURDIN, « La politique étrangère et de sécurité commune », in Alain FENET et Jean-François AKANDJI-KOMBE (éd.), *Droit des relations extérieures de l'Union européenne*, Paris, Litec-Lexis Nexis, 2006, p. 261.

<sup>123</sup> « Javier Solana » sur le site : [https://www.nato.int/cps/fr/natohq/who\\_is\\_who\\_7323.htm](https://www.nato.int/cps/fr/natohq/who_is_who_7323.htm), consulté le 15 juillet 2018.

<sup>124</sup> « Human Rights Watch Publie le Bilan des Victimes Civiles Dans la Guerre du Kosovo. Révélation sur la stratégie de l'OTAN », *hrw.org*, 7 février 2000 (en ligne : <https://www.hrw.org/fr/news/2000/02/07/human-rights-watch-publie-le-bilan-des-victimes-civiles-dans-la-guerre-du-kosovo>, consulté le 17 juillet 2018).

<sup>125</sup> Daniela HEIMERL, « La Serbie, le Monténégro et l'Union européenne », *op. cit.*, p. 173.

<sup>126</sup> Conseil de l'UE, *Action commune 2004/570/PESC du 12 juillet 2004 concernant l'opération militaire de l'Union européenne en Bosnie-et-Herzégovine*, JO L 252/10, 28.07.2004.

<sup>127</sup> Ronald HAITO, « L'Union européenne, l'OTAN et la gestion des crises yougoslaves », *Questions internationales*, n° 23, février 2007, p. 50.

*Althéa* est une coopération de l'UE avec l'OTAN, basée sur les accords de *Berlin Plus* adoptés lors du sommet de Washington en 1999<sup>128</sup>, qui prévoient notamment la disponibilité des capacités de l'OTAN pour l'UE. Les deux missions militaire et de police européennes en BiH sont toujours en cours à ce jour.

En Macédoine, suite à l'insurrection albanaise de 2001, l'UE reprend également la mission de maintien de la paix *Allied Harmony* de l'OTAN, via la mission EUFOR *Condordia* le 31 mars 2003. Elle assure la sécurité des observateurs sur place et la mise en place des Accords d'Ohrid<sup>129</sup>. Opération militaire, elle est ensuite remplacée par une mission de police de l'UE en décembre 2003, l'EUPOL *Proxima* jusqu'en fin 2005.

Au Kosovo, la mission d'administration intérimaire des Nations Unies au Kosovo (MINUK), créée par la résolution 1244 du Conseil de sécurité du 10 juin 1999, se voit également remplacée par la mission européenne EULEX en décembre 2008. Cette mission civile « État de droit » déployée dans le cadre de la politique de sécurité et de défense commune (PSDC). Au Kosovo, l'opération de maintien de la paix de la Force pour le Kosovo (KFOR) est toujours en cours depuis le 12 juin 1999.

En conclusion, l'Union européenne est extrêmement présente au début des années 2000 sur les territoires d'ex-Yougoslavie et en Albanie. Tout en assurant des missions militaires, policières et civiles, elle développe des politiques et des partenariats plus poussés avec les PBO qui les mettent sur le chemin d'une future adhésion. Dans ce cadre, l'UE va utiliser la conditionnalité, son arme de *soft-power* qui a si bien fonctionné pour insuffler un changement économique, politique et social dans les PECO durant leur parcours de pré-adhésion. La conditionnalité est devenue *la* stratégie au centre de la politique étrangère de l'UE, et c'est sous une forme très élaborée qu'elle s'applique au cas des PBO, notamment sous l'angle du TPIY.

---

<sup>128</sup> Voir le communiqué du sommet de Washington, « An Alliance for the 21st Century », 24 avril 1999, disponible à l'adresse : <https://www.nato.int/docu/pr/1999/p99-064e.htm>.

<sup>129</sup> Les Accords d'Ohrid sont les accords de paix signé par le gouvernement macédonien et les représentants de la minorité albanaise le 8 août 2001. Ils mettent fin à l'insurrection albanaise de 2001. A noter que suite à ce conflit opposant l'armée macédonienne et l'Armée de libération nationale UÇK-M, deux Macédoniens furent inculpés par le TPIY, Johan Tarculovski, officier de police, et Ljube Boskoski, ministre de l'Intérieur.

## Chapitre II

### Le volet externe : conditionnalité politique et TPIY

Si l'Union européenne est un acteur important dans les Balkans occidentaux en termes financiers à la fin des années 1990, notamment via ses nombreuses actions humanitaires et d'aide à la reconstruction, son influence politique est moindre. La mise en place du PSESE et du PSA va permettre de rééquilibrer son influence politique et financière. Et si au tout départ, les finalités de cette politique européenne sont relativement floues, et qu'on ne parvient pas à savoir si les accords de stabilisation et d'association sont une alternative à l'adhésion pour les pays des Balkans ou une voie vers l'adhésion, le sommet de Thessalonique viendra confirmer la deuxième option<sup>130</sup>. En effet, dans l'agenda de Thessalonique pour les Balkans occidentaux, adopté par le Conseil le 16 juin 2003 en prévision du sommet UE-Balkans de Thessalonique, on peut lire : « Les Balkans feront partie intégrante d'une Europe unifiée » et « la politique de stabilisation et d'association de l'Union européenne [...] doit maintenant être renforcée et enrichie par des éléments du processus d'élargissement, de façon à ce qu'elle puisse mieux relever les nouveaux défis, à mesure que ces pays passent des stades de la *stabilisation* et de la reconstruction à ceux du développement durable, de *l'association* et de *l'intégration* aux structures européennes »<sup>131</sup>. On pose ainsi les jalons du parcours vers l'Union des pays des Balkans, et on réaffirme aussi que les parcours seront individuels et méritocratiques : ils progresseront en fonction des réformes mises en place et de la volonté de chaque pays. L'avancement des négociations en vue d'une adhésion repose désormais sur un principe méritocratique pour les pays des Balkans occidentaux ; en fonction des critères de Copenhague et de la conditionnalité prévue par le PSA.

A cet égard, l'UE rappelle que « le respect du droit international est un élément essentiel du PSA [et] qu'il est fondamental, pour poursuivre la progression vers l'UE, de coopérer totalement avec le TPIY, en particulier en ce qui concerne le transfèrement à La Haye de tous les inculpés et l'accès sans restriction aux documents et aux témoins »<sup>132</sup>. La coopération avec le TPIY, déjà un critère clair depuis 1997 dans le cadre de l'approche régionale, puis affirmée avec le lancement du PSA, est clairement réaffirmée en 2003.

Afin d'enrichir le PSA, l'UE va utiliser plusieurs outils : des partenariats européens inspirés des partenariats d'adhésion conclus avec les pays d'Europe centrale et orientale, des programmes communautaires dans les domaines de la formation, de la culture, de l'environnement, etc., un accroissement du soutien financier, une coopération parlementaire, un forum UE-Balkans, des jumelages ou encore des mécanismes de suivi<sup>133</sup>. L'établissement d'un partenariat européen, qui identifie les actions à entreprendre et les progrès à accomplir, est par ailleurs un prérequis à la signature d'un ASA, lui-même prérequis à une reconnaissance du statut de candidat à l'adhésion qui ouvre ensuite la porte des négociations d'adhésion.

A la suite des cinquième (PECO, Chypre, Malte, Roumanie et Bulgarie) et sixième (Croatie) élargissements de l'Union européenne, les PBO pourraient ainsi sûrement constituer le septième élargissement, bien que la perspective d'adhésion « de groupe » ne soit pas envisagée. Le principe « méritocratique » de l'UE vise plutôt à ce que chaque pays rejoigne l'UE lorsqu'il est prêt, comme cela

---

<sup>130</sup> Nadège RAGARU, « Le défi d'un nouvel élargissement de l'Union européenne », *op. cit.*, p. 37.

<sup>131</sup> Conseil de l'UE, « L'agenda de Thessalonique pour les Balkans occidentaux : Progresser sur la voie de l'intégration européenne », 2518<sup>ème</sup> session du Conseil relations extérieures, Luxembourg, 16.06.2003, annexe A, §2.

<sup>132</sup> *Ibid.*, point 1, §4.

<sup>133</sup> *Ibid.*, point 2.

a été le cas pour la Croatie, qui pour diverses raisons économiques et politiques n'a pu faire partie du cinquième élargissement, mais a tout de même adhéré à l'UE avant le reste des Balkans occidentaux.

Dans leur parcours vers Bruxelles, les anciennes républiques yougoslaves se doivent de passer par La Haye, la coopération avec le TPIY étant un prérequis de l'Union européenne à tout avancement des relations avec les pays ex-yougoslaves<sup>134</sup>. En effet, depuis 1996 et le développement de l'approche régionale, l'Union préconise le respect du droit international et la nécessité de condamnation des criminels de guerre, convaincue que ce chemin mène à la stabilisation. Dans ce chapitre, il s'agira donc de se concentrer sur la conditionnalité politique particulière développée par l'UE envers les PBO, qui vient s'ajouter aux critères de Copenhague développés en 1993. Cette conditionnalité se reflète dans les négociations pour des accords de stabilisation et d'association, ainsi que dans les négociations d'adhésion.

## I. Conditionnalité et TPIY

### A. Les origines de la conditionnalité de l'UE envers les Balkans occidentaux

#### *Qu'est-ce que la conditionnalité ?*

La conditionnalité est un instrument utilisé par de nombreux acteurs sur la scène internationale, notamment dans le cadre de prêts et d'aide aux pays en voie de développement. L'Union européenne, depuis le début des années 1990, utilise de plus en plus la clause des droits de l'homme et de la démocratie pour conditionner tous ses instruments majeurs d'aide extérieure, d'accords d'association, de coopération et de commerce<sup>135</sup>, et se tourne de plus en plus vers une conditionnalité politique prédominante. La première apparition d'une conditionnalité politique de l'UE apparaît cependant déjà en 1962, dans un rapport du Parlement européen, le *Rapport fait au nom de la commission politique sur les aspects politiques et institutionnels de l'adhésion ou de l'association à la Communauté par M. Willi Birkelbach*<sup>136</sup>. Ce rapport précise que la Communauté ne devrait admettre que des États dont les régimes sont réellement démocratiques et respectueux des droits de l'homme et des libertés fondamentales<sup>137</sup>. Ensuite, la Déclaration de Copenhague sur l'identité européenne en 1973<sup>138</sup> souligne encore les principes de démocratie, respect des droits de l'homme, État de droit et justice sociale<sup>139</sup>. La première application de cette conditionnalité politique à des futurs États membres se fait lors des deuxièmes et troisièmes élargissements, qui voient l'adhésion de la Grèce en 1981 et du Portugal et de l'Espagne en 1986. On utilise alors la conditionnalité pour renforcer les valeurs et institutions démocratiques dans les anciennes dictatures.

Lorsqu'on se penche sur la conditionnalité *made in EU*, il est également important de différencier différents types de conditionnalité.

---

<sup>134</sup> Rachel KERR, « The Road from Dayton to Brussels? », *op. cit.* (abstract).

<sup>135</sup> Christian PIPPAN, « The Rocky Road to Europe: The EU's Stabilisation and Association Process for the Western Balkans and the Principle of Conditionality », *op. cit.*, p. 223.

<sup>136</sup> Assemblée parlementaire européenne, *Rapport fait au nom de la commission politique sur les aspects politiques et institutionnels de l'adhésion ou de l'association à la Communauté par M. Willi Birkelbach, Rapporteur*, 19 décembre 1961.

<sup>137</sup> Au point II intitulé « Conditions préalables à une adhésion » du rapport Birkelbach, on peut lire : « On pourrait néanmoins suggérer d'exiger des États désireux d'adhérer à la Communauté qu'ils reconnaissent les principes que le Conseil de l'Europe a posés comme condition à ceux qui veulent en être membres (reconnaissance des principes de prééminence du droit, des droits de l'homme et des libertés fondamentales (cf. article 3 du Statut du Conseil de l'Europe)). Ce serait là un cadre minimum qui, en plus de l'examen de la structure politique du pays, pourrait entre un des éléments essentiels pour décider de l'adhésion ».

<sup>138</sup> « Déclaration sur l'identité européenne », BUCÉ 12-1973, point 2501, pp. 126-130.

<sup>139</sup> Othon ANASTASAKIS, « The EU's political conditionality in the Western Balkans: towards a more pragmatic approach », *Southeast European and Black Sea Studies*, vol. 8, n° 4, décembre 2008, p. 367.

Anastasakis<sup>140</sup> en identifie deux : la conditionnalité politique et la conditionnalité liée à l'*acquis communautaire* : la première est l'ensemble de standards, normes et pratiques politiques communément acquises au sein de l'UE, alors que la seconde est plus technique. L'*acquis communautaire* fait en effet référence à tout le corpus juridique de l'UE – ensemble grandissant de lois, accords, résolutions, déclarations et décisions judiciaires – que les États membres doivent transcrire dans leur législation nationale et appliquer au plus tard le jour de leur adhésion à l'UE. Ainsi, la conditionnalité liée à l'*acquis* fait plutôt référence à l'harmonisation d'un point de vue juridique des pays candidats, et survient surtout lors de la négociation des différents chapitres d'adhésion, au nombre de trente-cinq, qui comprennent plus de 80'000 pages de textes législatifs.

C'est l'acquis politique, ou plutôt la conditionnalité politique, qui va nous intéresser particulièrement dans ce chapitre, car c'est ce qui intervient en amont, également dans la négociation d'accords d'association. La conditionnalité politique est très vaste et peut être qualifiée de stratégie avec des dimensions substantives – le message délivré – et opérationnelles – les pratiques de pression, de deadlines<sup>141</sup>. Elle va des critères généraux énoncés à Copenhague en 1993 aux critères précis de certains accords d'associations<sup>142</sup>. Pour les pays des Balkans occidentaux, on a justement affaire à un grand nombre de conditions spécifiques à leur situation d'États où la priorité est avant tout la stabilisation.

Un troisième type de conditionnalité peut également être mentionné : la conditionnalité économique, qui impose notamment aux pays candidats d'avoir une économie de marché viable. Ce sont les critères de Copenhague qui feront une claire distinction entre ces trois types de conditionnalités.

#### *Les critères de Copenhague*

A la chute des régimes communistes et soviétiques au début des années 1990 et la fin de la démarcation est-ouest en Europe, l'Union européenne voit un moyen considérable d'augmenter son influence sur le continent en proposant une perspective d'adhésion aux pays d'Europe centrale et orientale. Les PECO sont également très enthousiastes à cette idée, l'Union représentant pour eux un idéal de prospérité économique et de vivre ensemble, après plus de cinquante ans sous le joug soviétique. Cependant, ces pays posent à l'Union un défi considérable en termes de transition démocratique et capitaliste. Les institutions démocratiques faibles et naissantes et le retard considérable des pays sur les économies de l'ouest de l'Europe demandent une phase d'adaptation, de modernisation et de consolidation. L'UE va donc considérablement agrémenter sa conditionnalité avec des critères économiques, politiques et institutionnels, souvent appelés « critères de Copenhague », car adoptés par le Conseil européen de Copenhague de juin 1993<sup>143</sup>.

Ces critères d'adhésion, renforcés par le Conseil européen de Madrid en 1995<sup>144</sup>, sont au nombre de trois :

- « la présence d'institutions stables garantissant la démocratie, l'état de droit, les droits de l'homme, le respect des minorités et leur protection ;
- une économie de marché viable et la capacité à faire face aux forces du marché et à la pression concurrentielle à l'intérieur de l'UE ;
- l'aptitude à assumer les obligations découlant de l'adhésion, notamment la capacité à mettre en œuvre avec efficacité les règles, les normes et les politiques qui forment le corpus législatif de l'UE (l'*acquis*) et à souscrire aux objectifs de l'union politique, économique et monétaire »<sup>145</sup>.

---

<sup>140</sup> *Ibid.*

<sup>141</sup> *Ibid.*

<sup>142</sup> *Ibid.*

<sup>143</sup> Conseil européen, « Conclusions de la présidence », Doc. UE SN 180/1/93 REV 1, Copenhague, 22.06.1993.

<sup>144</sup> Conseil européen, « Conclusions de la présidence », Madrid, 15-16.12.1995.

<sup>145</sup> [https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/accession\\_criteria\\_copenhague.html?locale=fr](https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/accession_criteria_copenhague.html?locale=fr)

Il est également précisé que le premier critère (politique) doit absolument être respecté pour ouvrir les négociations d'adhésion. Le suivi des critères durant le processus de négociation est fait avec un rapport annuel.

On parle parfois d'un quatrième critère, ou plutôt d'une considération importante face aux candidatures, qui est également mentionné à Copenhague : « la capacité de l'Union à assimiler de nouveaux membres tout en maintenant l'élan de l'intégration européenne ».

Depuis 1993, la conditionnalité de l'UE est ainsi fermement ancrée dans un cadre d'élargissement. Les critères sont également précisés par la suite par les partenariats d'adhésion développés pour les PECO et les négociations qui s'ensuivent, ce qui permet d'affirmer que les PECO ont été les premiers États cibles d'une conditionnalité très exigeante en termes politiques, économiques et sociaux, qui était liée à leur transition vers la démocratie et l'économie de marché<sup>146</sup>.

#### *B. Une conditionnalité « augmentée » pour les Balkans occidentaux*

Pour les Balkans occidentaux, le principe de conditionnalité politique au cœur de la stratégie d'élargissement est repris de la stratégie envers les PECO, mais est considérablement étoffé. De plus, le contrôle est beaucoup plus strict pour les PBO. Nous allons dans cette partie aborder en détail la conditionnalité pour les PBO en suivant les développements de l'UE, en appuyant particulièrement sur les éléments relatifs au TPIY.

#### *Les conclusions du Conseil affaires générales du 29 avril 1997*

Dans le contexte du lancement de l'approche régionale, lors de sa réunion du 29 avril 1997, le Conseil adopte des conclusions relatives au principe de conditionnalité<sup>147</sup>. A cet égard, le Conseil rappelle qu'il a déjà formulé cette conditionnalité à diverses reprises depuis octobre 1995<sup>148</sup>, notamment en février 1996 lorsqu'il affirme qu'« il doit être clair que la conclusion de ces accords [de coopération] dépendra de la volonté des États concernés de contribuer à la consolidation de la paix et de respecter les droits de l'homme et des minorités et les principes démocratiques », et précise « l'exigence de maintenir toute pression sur les parties concernées pour qu'elles collaborent pleinement et inconditionnellement avec le Tribunal sur la base des engagements pris dans le cadre des accords de paix »<sup>149</sup>.

Le Conseil définit en avril 1997 « les conditions politiques et économiques qui constitueront le fondement d'une politique cohérente et transparente en ce qui concerne le développement de relations bilatérales dans le domaine des échanges commerciaux, de l'aide financière et de la coopération économique, ainsi que des relations contractuelles, en tenant compte du degré de souplesse qui

---

<sup>146</sup> Othon ANASTASAKIS et Dimitar BECHEV, « EU Conditionality in South East Europe: Bringing Commitment to the Process », *op. cit.*, pp. 5-6.

<sup>147</sup> « Conclusion du Conseil sur le principe de conditionnalité régissant le développement des relations de l'Union européenne avec certains pays de l'Europe du Sud-Est », BUE, 4-1997, point 2.2.1.

<sup>148</sup> Dans ses « Conclusions du Conseil sur des lignes directrices concernant l'ex-Yougoslavie » (30.10.1995, BUE 10-1995, point 2.2.1) l'Union se dit convaincue qu'il est nécessaire de soutenir le développement économique et l'établissement de relations normales entre les pays de la région. Dans cette perspective, les objectifs de l'UE pour la région comprennent la coopération avec le TPIY, à côté du développement de la société civile, de la démocratisation, d'institutions garantissant les droits de l'homme, etc. L'Union émet même déjà sa volonté d'établir des accords futurs avec les pays de la région : « Dans le prolongement des efforts qu'elle déploie pour ramener la paix et la stabilité dans la région, l'Union européenne souhaite établir, dès que les conditions le permettront, des relations durables avec les pays de la région. Ces relations devraient prendre la forme d'accords s'inscrivant dans le cadre d'une approche régionale ».

<sup>149</sup> « Conclusions du Conseil sur l'ex-Yougoslavie », BUE 1/2-1996, *op. cit.*

s'impose »<sup>150</sup>. Cette conditionnalité s'applique aux pays des Balkans ne bénéficiant pas encore d'une association avec l'UE, et les conditions sont à la fois générales et spécifiques.

Nous allons en ressortir maintenant les points principaux.

Tout d'abord, on pose déjà l'idée que les parcours seront individualisés et méritocratiques. De plus, la conditionnalité s'appliquera à différents niveaux de coopération : tout d'abord les préférences commerciales autonomes, ensuite la mise en œuvre du programme PHARE (aide financière) et finalement le développement de relations contractuelles. La conditionnalité est donc différente selon le type de relation que l'UE entreprend avec les États tiers. Ainsi, il peut en être déduit que les relations contractuelles demandent un niveau de conditionnalité plus élevé que les deux autres niveaux de relations/coopération.

Dans le domaine des relations contractuelles, il est également intéressant de noter que l'UE précise que la conditionnalité est évolutive : « l'amorce des négociations exigeant un degré de respect plus faible que la conclusion des accords ». Ceci sera important pour la suite de l'analyse de la politique de l'UE envers les pays de la région lorsqu'il s'agira de conclure des accords de stabilisation et d'association. Une liste des conditions générales s'appliquant à tous les pays de la région est établie ; elle contient dix points, dont le respect des Accords de Dayton et des obligations en résultant, y compris celles ayant trait à la coopération avec le TPIY (point 3). S'ensuivent les listes de conditions spécifiques à chaque pays concerné : pour la Croatie, il est notamment demandé la preuve que le gouvernement use de son influence pour traduire devant le TPIY les criminels de guerre croates de BiH, pour la Serbie, la même chose est demandée pour les criminels de guerre bosno-serbes, et pour la BiH, est exigée la preuve d'une coopération pour traduire en justice les criminels de guerre bosniaques.

A noter qu'à cet égard, ne sont mentionnés que les criminels de guerre bosniens, qu'ils soient croates, serbes ou bosniaques. Les criminels de guerre de Serbie ou de Croatie ne sont pas mentionnés. Ceci est probablement dû au fait que les inculpations du procureur du TPIY concernent tout d'abord les crimes commis sur le territoire de Bosnie-Herzégovine, et que la guerre du Kosovo n'a pas encore eu lieu. Les inculpations de Milosevic et Gotovina suivront quelques années plus tard par exemple. De plus, comme il a été mentionné au chapitre I, la Croatie de Tudjman est très obstructionniste à l'égard du TPIY et ne permet pas des enquêtes approfondies du Tribunal qui auraient permis l'inculpation des criminels de guerre croates plus tôt.

Dans tous les cas, la conditionnalité politique qui régira désormais les relations entre l'UE et les Balkans occidentaux est clairement établie. Les relations contractuelles avec l'UE, qui en 1997 s'expriment sous la forme de conclusion d'accords de coopération, demandent des efforts considérables de la part des PBO pour se soumettre aux conditions édictées par Bruxelles. Les critères sont à la fois généraux pour la région et spécifiques à chaque pays. L'obligation de coopération avec le TPIY est une de ces conditions spécifiques.

Cette obligation, également présente dans les Accords de Dayton, inclut plusieurs aspects, énoncés à l'article 29 du Statut du Tribunal :

- l'identification et la recherche des personnes ;
- la réunion des témoignages et la production des preuves ;
- l'expédition des documents ;
- l'arrestation ou la détention des personnes ;
- le transfert ou la traduction de l'accusé devant le Tribunal.

---

<sup>150</sup> « Conclusion du Conseil sur le principe de conditionnalité régissant le développement des relations de l'Union européenne avec certains pays de l'Europe du Sud-Est », BUE 4-1997, *op. cit.* §2.

## *Pourquoi le TPIY ?*

Le Conseil européen de Madrid de décembre 1995 fait pour la première fois le lien entre la promotion de la paix et de la stabilité et le développement et la démocratie en ex-Yougoslavie avec le respect des travaux du TPIY. Il affirme que « nous nous engageons à œuvrer avec détermination et célérité, ensemble et avec d'autres partenaires, pour instaurer la paix, aider au relèvement des régions de l'ex-Yougoslavie ravagées par la guerre et soutenir les réformes économiques et politiques et les nouvelles institutions démocratiques. Nous coopérerons [...] pour garantir le respect des travaux du Tribunal chargé de juger les responsables de crimes de guerre [...] »<sup>151</sup>. Ensuite, le Conseil européen de Florence de juin 1996<sup>152</sup> souligne plus fermement encore la nécessité des parties de coopérer avec le TPIY. Le Conseil européen affirme également à cette occasion qu'il surveillera attentivement le respect de cette obligation.

Le développement des relations entre l'UE et les pays des Balkans était mu au départ d'une nécessité de soutien aux accords de paix, afin de créer une région de stabilité politique et de prospérité économique en amenant la démocratie et l'État de droit. Dans cette optique, l'insistance de l'Union sur la conditionnalité politique liée au TPIY découle de la conviction que le Tribunal est un facteur clé dans la reconstruction de l'État de droit dans les Balkans occidentaux<sup>153</sup>, mais également que le jugement des personnes inculpées pour crimes de guerre est nécessaire pour en finir avec l'impunité et pour amener la réconciliation des peuples en ex-Yougoslavie<sup>154</sup>. A cet égard, Rangelov souligne que l'UE a adopté le point de vue tenu par de nombreux juristes internationaux croyant au bien-fondé du Tribunal : que le TPIY, de par son mandat qui voulait punir les responsables des crimes de guerres à titre individuel, éviterait ainsi de donner le sentiment d'une responsabilité collective et d'une culpabilité par association (à un groupe ethnique, par exemple). De cette manière, la mise en lumière des crimes commis et de l'identité de leurs commanditaires par un tribunal international impartial défierait les idéologies nationalistes de la région, empêcherait les nouveaux conflits et faciliterait la réconciliation entre les peuples<sup>155</sup>. Le travail du Tribunal est donc essentiel pour assurer la stabilité et la prospérité dans la région. De surcroît, la stabilisation de la région est un objectif important de la politique étrangère et de sécurité commune<sup>156</sup>. Pour ces raisons, la conditionnalité TPIY a plus ou moins dominé l'agenda politique de l'UE vers les Balkans jusqu'en 2011 et l'arrestation du dernier fugitif<sup>157</sup>.

Dans une perspective d'adhésion, il importe aussi de rappeler que la politique d'élargissement de l'UE a constamment été liée au respect des normes démocratiques par les États candidats<sup>158</sup>. L'article 49 TUE du Traité de Lisbonne affirme de plus que « tout État européen qui respecte les valeurs de l'UE [...] peut demander à devenir membre de l'UE », et dans l'article 2 TUE, l'Union précise qu'elle « est fondée sur les valeurs de respect de la dignité humaine, de liberté, de démocratie, d'égalité, de l'État de droit, ainsi que de respect des droits de l'homme, y compris des droits des personnes appartenant à des minorités. Ces valeurs sont communes aux États membres dans une société caractérisée par le

---

<sup>151</sup> Conseil européen, « Conclusions de la présidence », Madrid, 15-16.12.1995, Annexe 10.

<sup>152</sup> Conseil européen, « Conclusions de la présidence – Déclaration du Conseil européen sur l'ex-Yougoslavie », Florence, 21-22.06.1996.

<sup>153</sup> Kei Hannah BRODERSEN, « The ICTY's Conditionality Dilemma: On the interaction of influences of the European Union's Conditionality policy and the International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia on the development of rule of law in Serbia », *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*, vol. 22, n° 3, 2 juillet 2014, pp. 219-248.

<sup>154</sup> Commission, « Rapport de la Commission. Le processus de stabilisation et d'association en faveur de l'Europe du Sud-Est – troisième rapport annuel », COM (2004) 202 final, Bruxelles, 30.03.2004, p. 7.

<sup>155</sup> Iavor RANGELOV, « EU Conditionality and Transitional Justice in the Former Yugoslavia », *Croatian Yearbook of European Law and Policy*, vol. 2, 2006, p. 371.

<sup>156</sup> Conseil de l'UE, *Position commune 2003/280/PESC du 16 avril 2003 définie à l'appui d'une mise en œuvre effective du mandat du Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie (TPIY)*, JO L 162/77, 1.07.2003. Nous analysons les positions communes relatives au TPIY au chapitre III de ce travail, tout comme le rôle de la PESC.

<sup>157</sup> Kei Hannah BRODERSEN, « The icty's Conditionality Dilemma », *op. cit.*, p. 221.

<sup>158</sup> Frank SCHIMMELFENNIG, « EU political accession conditionality after the 2004 enlargement: consistency and effectiveness », *Journal of European Public Policy*, vol. 15, n° 6, septembre 2008, p. 919.

pluralisme, la non-discrimination, la tolérance, la justice, la solidarité et l'égalité entre les femmes et les hommes ». Ainsi, « les priorités concrètes de la Commission concernant les candidats à l'adhésion se concentrent sur les questions fondamentales de construction de l'État, de bonne gouvernance, de réformes judiciaires et administratives, d'État de droit, de réconciliation, de conformité avec le TPIY et de développement de la société civile »<sup>159</sup>.

Si la conditionnalité imposée aux PECO a très bien fonctionné et produit des résultats notables, en plus d'augmenter considérablement l'influence de l'UE dans la région, cela sera beaucoup plus compliqué pour les Balkans occidentaux, et ce, particulièrement à cause de cette conditionnalité TPIY. Les conditions énoncées par l'UE touchent à l'héritage de la guerre et à des questions identitaires : souvent, les inculpés sont vus comme des héros au sein de leur groupe ethnique (entre autres Gotovina, Karadzic et Milosevic), et ainsi, se soumettre aux conditions de l'UE demande de gros sacrifices et un coût politique élevé pour celui qui décide de mettre sur pied leur extradition.

## II. Les accords de stabilisation et d'association

### A. PSA, ASA et adhésion

En faisant une revue de la littérature sur la question de l'impact de la conditionnalité de l'UE sur la démocratisation des pays récepteurs, Éthier arrive à la conclusion que la conditionnalité politique a été beaucoup plus efficace dans le cas de l'élargissement de la Communauté aux pays du Sud de l'Europe que dans des cas d'aide au développement apportée à des pays en voie de développement par des donateurs de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) ou de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE). La conditionnalité politique est donc plus efficace dans des pays qui ont la perspective de développer des liens plus étroits avec l'UE<sup>160</sup>.

A la suite de l'échec de l'approche régionale, qui peut être attribué à différents facteurs, dont notamment le manque de perspective d'adhésion de cette approche ; l'Union développe au sortir de la guerre du Kosovo le Processus de stabilisation et d'association (PSA), dont nous avons déjà énuméré les grandes lignes plus haut (chapitre I, point III). C'est dans sa communication sur le PSA du 26 mai 1999<sup>161</sup> que la Commission fait état des lieux de l'approche régionale et du manque de résultats délivrés par celle-ci et propose une nouvelle approche renforcée, qui « implique le développement d'un processus de stabilisation et d'association qui présenterait en fait des incantations plus fortes qu'auparavant aux pays concernés »<sup>162</sup>. La Commission se rend compte de l'échec de l'aide apportée depuis 1996 à la stabilisation de la région dans le cadre de l'approche régionale et plus généralement de l'aide humanitaire à la région depuis dix ans. Elle reconnaît de fait la nécessité d'apporter une perspective d'intégration des pays aux structures européennes pour stabiliser durablement la région.

Le PSA va ainsi se développer sur les bases de l'approche régionale, et retient de celle-ci à la fois la dimension bilatérale et régionale. En effet, il crée entre les États concernés et l'UE des liens étroits, tout en poussant fortement à la coopération régionale des pays du Sud-Est de l'Europe entre eux, et avec leurs voisins de la région<sup>163</sup>. Le PSA combine « à la fois le développement des instruments existants et

---

<sup>159</sup> Sandra LAVENEX et Frank SCHIMMELFENNIG, « Relations with the Wider Europe », *Journal of Common Market Studies*, vol. 46, 2008, p. 147.

<sup>160</sup> Diane ÉTHIER, « Promotion de la démocratie dans les Balkans: L'efficacité inégale de la conditionnalité et des incitatifs », *Canadian Journal of Political Science/Revue canadienne de science politique*, vol. 39, n° 04, décembre 2006, p. 804.

<sup>161</sup> Commission, « Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur le processus de stabilisation et d'association en faveur des pays de l'Europe du Sud-Est », COM (1999) 235 final, Bruxelles, 26.05.1999.

<sup>162</sup> *Ibid.*, p. 3.

<sup>163</sup> Christian PIPPAN, « The Rocky Road to Europe: The EU's Stabilisation and Association Process for the Western Balkans and the Principle of Conditionality », *op. cit.*, p. 229.

la mise en place de nouvelles initiatives visant à améliorer la situation »<sup>164</sup>. L'élaboration d'accords de stabilisation et d'association fait partie de ces nouvelles initiatives.

Comme il a été mentionné plus haut, le PSA comporte trois piliers principaux, la libéralisation du commerce, l'aide économique et financière, et l'établissement d'ASA, auxquels il importe de mentionner d'autres aspects (en suivant les catégories définies par la Commission) : les initiatives pour la démocratisation, la société civile et le développement institutionnel, la coopération sur les questions de justice et affaires intérieures, ainsi que le dialogue politique.

La conditionnalité qui chapeaute tout le processus comporte différentes formes, degrés et étapes. Nous avons déjà abordé les différentes formes de conditionnalité, qui sont la conditionnalité politique, économique et institutionnelle (*acquis*).

Comme le montre Pippan<sup>165</sup>, tous les piliers du PSA ne comportent pas le même *degré* de conditionnalité *politique*. Cette conditionnalité politique est importante, car elle est, il convient de le rappeler, intéressante pour le TPIY. Lorsque le Conseil adopte le règlement n°2007/2000<sup>166</sup> concernant le régime de préférences commerciales accordées aux PBO dans le cadre du PSA (1<sup>er</sup> pilier du PSA), bien que le préambule y fasse référence, la partie opérationnelle du texte ne fait pas référence à la conditionnalité politique de 1997. En revanche, dans le cadre de l'aide financière (2<sup>ème</sup> pilier du PSA), avec le développement du programme CARDS qui remplacera les programmes PHARE et OBNOVA, la conditionnalité politique est explicite dans le règlement du Conseil n°2666/2000<sup>167</sup> à son article 5. Concernant les ASA (3<sup>ème</sup> pilier du PSA), la Commission mentionne dans la communication du 26 mai 1999 que les conditions pour la négociation de ces accords resteront les conditions énumérées par les conclusions du Conseil du 29 avril 1997, et que bien entendu, un État doit préalablement « avoir atteint le haut niveau de développement politique et économique requis pour remplir les obligations réciproques et mutuelles accrues découlant de l'acquis pertinent »<sup>168</sup>. Les ASA constituent le cœur du PSA, et seront signés « dans la perspective d'une adhésion à l'UE sur la base du Traité d'Amsterdam et dès lors que les critères de Copenhague seront respectés »<sup>169</sup>. Ainsi, dans la perspective d'une adhésion à l'UE, la conditionnalité politique et économique de 1997 s'ajoute aux critères de Copenhague. Les ASA sont le véritable cœur de la stratégie de l'UE à la fois en termes de stabilisation de la région qu'en termes de pré-adhésion. « L'objectif du PSA est double : conclure d'abord des accords de stabilisation et d'association (ASA), similaires aux accords d'association européens signés avec les PECO entre 1991 et 1994 ; favoriser ensuite l'intégration éventuelle des cinq PBO dans l'UE »<sup>170</sup>.

En effet, la signature d'un ASA et sa mise en œuvre est une étape préalable au dépôt de candidature à l'adhésion du pays à Bruxelles, candidature qui permet ensuite d'obtenir le statut de candidat, et enfin, si les critères de Copenhague sont respectés, les négociations d'adhésion peuvent commencer<sup>171</sup>. Ainsi,

---

<sup>164</sup> Commission, « Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur le processus de stabilisation et d'association en faveur des pays de l'Europe du Sud-Est », *op. cit.*, p. 4.

<sup>165</sup> Christian PIPPAN, « The Rocky Road to Europe: The EU's Stabilisation and Association Process for the Western Balkans and the Principle of Conditionality », *op. cit.*, pp. 230-238.

<sup>166</sup> Conseil de l'UE, *Règlement (CE) n° 2007/2000 du 18 septembre 2000 introduisant des mesures commerciales exceptionnelles en faveur des pays et territoires participants et liés au processus de stabilisation et d'association mis en œuvre par l'Union européenne, modifiant le règlement (CE) no 2820/98 et abrogeant les règlements (CE) no 1763/1999 et (CE) no 6/2000*, JOCE L 240/1, 23.09.2000.

<sup>167</sup> Conseil de l'UE, *Règlement (CE) n° 2666/2000 du 5 décembre 2000 relatif à l'aide à l'Albanie, à la Bosnie-et-Herzégovine, à la Croatie, à la République fédérale de Yougoslavie et à l'ancienne République yougoslave de Macédoine et abrogeant le règlement (CE) no 1628/96 ainsi que modifiant les règlements (CEE) no 3906/89 et (CEE) no 1360/90 et les décisions 97/256/CE et 1999/311/CE*, JOCE L 306/1, 7.12.2000.

<sup>168</sup> Commission, « Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur le processus de stabilisation et d'association en faveur des pays de l'Europe du Sud-Est », *op. cit.*, p. 5.

<sup>169</sup> *Ibid.*, p. 4.

<sup>170</sup> Diane ÉTHIER, « Promotion de la démocratie dans les Balkans », *op. cit.*, p. 806.

<sup>171</sup> Florian TRAUNER, « From membership conditionality to policy conditionality », *op. cit.*, p. 7.

le PSA, au travers des ASA, est une forme de stratégie de « pré-pré-adhésion »<sup>172</sup>, adhésion qui est clairement plus lointaine que celle qui avait été promise aux PECO avec la signature des « accords européens » dans les années 1990.

Éthier relève la conditionnalité en trois étapes du PSA<sup>173</sup> :

- 1) Tout d'abord, *les réformes préalables à la négociation d'un ASA*, qui sont : le respect des conditions de 1997, un rapport de faisabilité de la Commission, l'examen positif du Conseil sur cette faisabilité, l'élaboration d'une proposition de négociation par la Commission puis l'adoption de directives de négociations par le Conseil ;
- 2) Ensuite, *l'achèvement des réformes préalables à la conclusion d'un ASA* : des progrès substantiels dans les conditions qui avaient justifié le début des négociations, des résultats tangibles quant aux réformes politiques et économiques, des preuves de la coopération avec les pays voisins ;
- 3) Finalement, *la réalisation des réformes préalables à l'adhésion à l'UE* : le respect des critères de Copenhague, l'achèvement des réformes concurremment à la négociation du traité d'adhésion.

A ce stade, il peut être souligné à quel point les ASA s'inscrivent dans un cadre plus large de conditionnalité politique, particulièrement vis-à-vis de la coopération avec le TPIY, et que le chemin des PBO vers l'UE est déjà établi dans une perspective bien plus lointaine qu'il ne l'était pour les PECO.

### B. L'origine et la nature des ASA

Un ASA est un accord international dont la base légale est l'article 217 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) (auparavant l'article 310 du Traité instituant la Communauté européenne [TCE]), et dont la procédure d'adoption est décrite à l'article 218 TFUE (ex-article 300 TCE). En vertu de cet article, la procédure de conclusion d'un accord de stabilisation et d'association se poursuit comme suit :

- 1) La Commission présente des recommandations au Conseil pour l'ouverture des négociations (après la publication d'« rapport de faisabilité ») ;
- 2) Le Conseil autorise l'ouverture des négociations via une décision ;
- 3) Les négociations sont ensuite conduites par la Commission, qui consulte des comités spéciaux désignés par le Conseil l'aidant dans sa tâche, notamment pour l'application des directives de négociations émises par le Conseil ;
- 4) La Commission transmet ses recommandations (sous forme d'une proposition) en vue de la signature et de la conclusion de l'accord au Conseil ;
- 5) Le Conseil approuve la signature par une décision ;
- 6) Suite à l'approbation (ou « avis conforme ») du Parlement européen, le Conseil adopte une décision autorisant la conclusion de l'accord ; dès lors l'accord peut entrer en vigueur à titre provisoire.

Le Parlement est par ailleurs constamment informé durant toute la procédure. De plus, le Conseil statue à l'unanimité durant toute la procédure pour les accords d'association.

Le contenu des accords de stabilisation et d'association « dépasse les compétences propres de la Communauté européenne, notamment du fait de l'instauration d'un dialogue politique institutionnalisé » ce qui en fait des accords mixtes aux termes du Traité d'Amsterdam de 1997<sup>174</sup>, et leur entrée en vigueur pleine et entière est complexe. La ratification est en effet soumise au vote du Conseil de l'UE, à l'approbation par vote à la majorité du Parlement européen, et la validation par chacun des États membres selon les procédures nationales de ratification, (à savoir, soit par une ratification des parlements nationaux, soit par un référendum). Un accord intérimaire peut être signé concernant les

---

<sup>172</sup> Daniela HEIMERL, « La Serbie, le Monténégro et l'Union européenne », *op. cit.*, p. 166.

<sup>173</sup> Diane ÉTHIER, « Promotion de la démocratie dans les Balkans », *op. cit.*, p. 806.

<sup>174</sup> Fabien MANGILLI, « Signature de l'Accord de stabilisation et d'association avec l'Albanie, le 12 juin 2006 », *ceje.ch*, actualité du 22 juin 2006 (en ligne : <https://www.ceje.ch/fr/actualites/action-exterieure/2006/06/signature-de-laccord-de-stabilisation-et-dassociation-avec-lalbanie-le-12-juin-2006/>, consulté le 21 juillet 2018).

dispositions commerciales de l'accord, et peut entrer en vigueur avant la ratification de l'ASA pour remédier aux inconvénients de la longue procédure de ratification<sup>175</sup>.

L'ASA avec le Kosovo est le seul à avoir échappé à cette longue procédure de ratification. En effet, signé après le Traité de Lisbonne qui a conféré à l'Union la personnalité juridique<sup>176</sup> pour conclure des accords internationaux dans ses domaines de compétences, l'ASA avec le Kosovo a été conclu par l'UE elle-même, en tant qu'entité juridique propre<sup>177</sup>. Après la ratification par le Parlement européen le 21 janvier 2016<sup>178</sup>, le Conseil de l'UE donne son approbation pour la conclusion, au nom de l'Union, de l'ASA le 12 février 2016. Dans cette décision<sup>179</sup>, le considérant 6 précise que « La conclusion de l'accord ne préjuge pas de la position des États membres concernant le statut du Kosovo, qui sera arrêtée conformément à leurs pratiques nationales et au droit international ». En effet, cinq États membres de l'UE ne reconnaissent pas l'indépendance du Kosovo. L'ASA avec le Kosovo reste unique, les États membres s'étant tous prononcés pour que ce ne soit pas un précédent<sup>180</sup>.

Les accords européens développés avec les PECO durant les années 1990 avaient été élaborés sur la base de l'article 238 du Traité de Rome (désormais l'article 217 du TFUE, le texte étant resté le même) qui stipule que l'Union peut conclure « des accords créant une association caractérisée par des droits et obligations réciproques, des actions en commun et des procédures particulières ». Ces accords contenaient déjà l'idée de spécificités des accords pour une région particulière, et comprenaient également la perspective d'adhésion. Sur ce dernier point, les accords européens diffèrent des ASA. En effet, si on regarde par exemple l'accord européen avec la Pologne<sup>181</sup> (qui a été, avec la Hongrie, le premier pays à avoir ratifié un accord européen) entré en vigueur le 1<sup>er</sup> février 1994, à son premier article, paragraphe 2, concernant les objectifs de l'accord d'association, on peut y lire notamment : « créer un cadre approprié pour l'intégration progressive de la Pologne dans la Communauté ». Le même objectif se lit dans le dernier accord européen conclu avec la Slovaquie<sup>182</sup>, et entré en vigueur le 1<sup>er</sup> février 1999, juste avant le lancement du PSA pour ses voisins ex-yougoslaves. Au contraire, lorsqu'on regarde les mêmes objectifs dans les ASA signés avec les PBO, on ne trouve pas cet objectif de création d'un cadre pour l'intégration progressive. Les objectifs de dialogue politique, de développement du commerce et de l'économie, de coopération régionale sont présents, mais pas de perspective d'adhésion clairement explicitée, ce qui fait des ASA des instruments moins ambitieux que les accords européens en termes d'association. Cependant, ils représentent tout de même un prérequis essentiel pour poursuivre le chemin vers l'Union, bien que les critères de Copenhague restent décisifs lorsqu'il s'agira d'évaluer la possibilité d'un pays à adhérer à l'UE<sup>183</sup>.

---

<sup>175</sup> *Ibid.*

<sup>176</sup> En vertu de l'article 47 TUE.

<sup>177</sup> Commission européenne, « EU starts the Stabilisation and Association Agreement negotiations with Kosovo », *Communiqué de presse*, 28 octobre 2013 (en ligne : [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-13-938\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-938_en.htm), consulté le 27 juillet 2018).

<sup>178</sup> Parlement européen, « Résolution législative du Parlement européen du 21 janvier 2016 sur la proposition de décision du Conseil relative à la conclusion, au nom de l'Union européenne, de l'accord de stabilisation et d'association entre l'Union européenne et la Communauté européenne de l'énergie atomique, d'une part, et le Kosovo, d'autre part (10725/2/2015 – C8-0328/2015 – 2015/0094(NLE)) (Approbation) », Doc. UE P8\_TA(2016)0017, 21.01.2016.

<sup>179</sup> Conseil de l'UE, *Décision (UE) 2016/342 du 12 février 2016 relative à la conclusion, au nom de l'Union, de l'accord de stabilisation et d'association entre l'Union européenne et la Communauté européenne de l'énergie atomique, d'une part, et le Kosovo\*, d'autre part*, JO L 71/1, 16.03.2016.

<sup>180</sup> « Kosovo to negotiate on Stabilisation and Association Agreement », *World Bulletin*, 27 octobre 2013 (en ligne : <http://www.worldbulletin.net/?aType=haber&ArticleID=121611>, consulté le 27 juillet 2018).

<sup>181</sup> *Accord européen établissant une association entre les Communautés européennes et leurs États membres, d'une part, et la République de Pologne, d'autre part*, Bruxelles, 16 décembre 1991, JOCE L 348/2, 31.12.1993.

<sup>182</sup> *Accord européen établissant une association entre les Communautés européennes et leurs États membres, agissant dans le cadre de l'Union européenne, d'une part, et la République de Slovaquie, d'autre part*, Luxembourg, 10 juin 1996, JOCE L 51/3, 26.02.01999.

<sup>183</sup> Christian PIPPAN, « The Rocky Road to Europe: The EU's Stabilisation and Association Process for the Western Balkans and the Principle of Conditionality », *op. cit.*, p. 238.

Regardons maintenant le contenu des accords d'association avec les PBO. Les ASA sont tous structurés autour du même plan en titres (de I à X) ; nous allons uniquement nous intéresser au premier titre, les *principes généraux*, afin de pouvoir ensuite lier le contenu des ASA avec la conditionnalité.

L'ASA entre la Croatie et l'UE<sup>184</sup> a été ratifié le 21 décembre 2004 par l'UE, après toutes les ratifications nationales. Il est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> février 2005. Cet ASA ne comporte aucune référence au TPIY dans les principes généraux, on rappelle seulement que les éléments essentiels de l'accord constituent le respect des principes démocratiques et des droits de l'homme, le respect des principes du droit international et de l'État droit, ainsi que les principes de l'économie de marché. Bien entendu, le respect des principes de droit international sous-entend le respect du TPIY, et donc la nécessité de collaboration avec ce dernier. L'article 3 de l'ASA préconise aussi que « la conclusion et la mise en œuvre du présent accord s'inscrivent dans le cadre des conclusions du Conseil de l'Union européenne du 29 avril 1997, sur la base des mérites de la Croatie », par conséquent le lien avec la conditionnalité politique relative au TPIY est présente. Il est cependant surprenant que la mention de « coopération totale avec le TPIY », telle qu'elle apparaît dans les ASA signés avec la BiH, le Monténégro, la Serbie et le Kosovo, n'est pas présente. D'autant plus qu'au moment de la décision (13 décembre 2004) qui autorisa la conclusion de l'accord avec la Croatie<sup>185</sup>, cette dernière n'avait toujours pas délivré Ante Gotovina. Dans l'accord d'association avec la Croatie, on ne voit donc pas de conditionnalité politique à cet égard de manière explicite. Ceci démontre peut-être également la vision à plus court terme de l'adhésion de la Croatie à l'UE : en effet, il est reconnu dans le préambule de l'accord que la Croatie est déjà un candidat potentiel à l'adhésion, sur la base du respect des critères de Copenhague, « sous réserve de la bonne mise en œuvre du présent accord, notamment en ce qui concerne la coopération régionale ».

L'ASA avec la Serbie<sup>186</sup> a été ratifié par l'UE le 29 avril 2009, mais vu les ratifications tardives de certains États membres (dont nous allons parler au point IV de ce chapitre), il n'entre en vigueur que le 1<sup>er</sup> septembre 2013. En termes de conditionnalité dans les principes généraux, l'ASA mentionne à deux reprises le TPIY, à la fois dans l'article 2, similaire à celui de la Croatie, mais où il est précisé qu'un des éléments essentiels de cet accord est « le respect des principes du droit international, y compris la coopération totale avec le TPIY », et dans l'article 4, qui se lit aussi ainsi : « Les parties contractantes réaffirment l'importance qu'elles attachent au respect des obligations internationales, notamment à la coopération sans limites avec le TPIY ». Pour la Serbie, le statut de candidat potentiel n'est pas rappelé mais est considérée la « volonté de l'UE d'intégrer la Serbie dans le courant politique et économique général de l'Europe et le statut de candidat potentiel à l'adhésion [de la Serbie] » sous réserve de la bonne mise en œuvre de l'ASA. Pour les ASA conclus avec le Monténégro et la BiH, des formulations identiques à celles trouvées dans l'ASA Serbie aux articles 2 et 4 se retrouvent. Pour le Kosovo, dont l'ASA a été signé après la fin des arrestations de tous les fugitifs, la formulation est un peu différente à l'article 2, mais rappelle tout de même la nécessité de coopération avec le TPIY et son mécanisme résiduel, et la Cour pénale internationale. L'article 4 de l'ASA avec le Kosovo est également reformulé et ne comprend pas de référence explicite au TPIY.

Les ASA, et plus généralement le PSA, font l'objet d'une évaluation régulière, sous la forme de rapports de la Commission sur le PSA, qui « passe en revue l'évolution politique et économique de la région, le processus de stabilisation et d'association, ses atouts et ses résultats, ses faiblesses et ses insuffisances, les défis qui restent à relever et la façon dont l'Union européenne compte faire avancer le processus »<sup>187</sup>, et comporte également des conclusions individualisées à chacun des cinq pays concernés, et des

---

<sup>184</sup> *Accord de stabilisation et d'association entre les Communautés européennes et leurs États membres, d'une part, et la République de Croatie, d'autre part*, JO L 26/3, 28.01.2005.

<sup>185</sup> Conseil de l'UE et Commission, *Décision 2005/40/CE, Euratom du 13 décembre 2004 concernant la conclusion de l'accord de stabilisation et d'association entre les Communautés européennes et leurs États membres, d'une part, et la République de Croatie, d'autre part*, JO L 26/1, 28.01.2005.

<sup>186</sup> *Accord de stabilisation et d'association entre les Communautés européennes et leurs États membres, d'une part, et la République de Serbie, d'autre part*, JO L 278/16, 18.10.2013.

<sup>187</sup> Commission, « Rapport de la Commission. Le processus de stabilisation et d'association en faveur de l'Europe du Sud-Est – premier rapport annuel », COM (2002) 163 final, Bruxelles, 3.04.2002.

recommandations pour le futur. En avril 2001, le Conseil de l'UE approuve également la création d'un mécanisme d'examen du PSA. Ce mécanisme servira à évaluer à la fois le respect des conditions énoncées en 1997, les progrès de chaque pays dans la réalisation des objectifs du PSA, mais aussi les instruments variés du processus et les engagements pris lors du sommet de Zagreb du 24 novembre 2000 (qui a lancé le PSA)<sup>188</sup>. Le but du mécanisme est « d'évaluer régulièrement à quel point le niveau de conformité d'un pays avec les critères du PSA justifie le niveau d'engagement en cours avec l'Union »<sup>189</sup>. Ainsi, les cinq pays des Balkans soumis aux ASA sont en permanence évalués à la fois par le Conseil et la Commission, dont les informations reçues proviennent des délégations et ambassades de l'UE dans les pays concernés, de rapports d'autres organisations internationales et d'agences indépendantes<sup>190</sup>. De cette manière, le Conseil et la Commission peuvent constamment faire pression sur les PBO et leurs élites locales et pousser à des réformes. La conditionnalité envers les Balkans est ainsi devenue bien plus poussée, intrusive et complexe, où l'Union interfère dans les politiques domestiques des États des Balkans occidentaux ; et pour cette raison, l'Union est à la fois critiquée (surtout de la part des élites nationalistes) et louée (particulièrement par les pro-TPIY)<sup>191</sup>.

Le rôle proéminent de la Commission particulièrement dans tout le processus envers les PBO mérite d'être souligné : en effet, bien que ce soit le Conseil qui donne son accord, signe et conclut les accords d'association, la proposition de la Commission est à chaque fois nécessaire pour entamer soit la négociation des accords, ou conclure les accords. A travers ses rapports annuels sur les progrès de chaque pays, la Commission produit également des recommandations plus élaborées que celles du Conseil via son mécanisme de vérification.

### III. Réussite ou échec de la stratégie de l'UE ?

Lorsqu'on regarde la manière dont les accords de stabilisation et d'association sont établis, négociés, et supervisés, et d'une manière plus générale, lorsqu'on regarde l'élaboration de la conditionnalité politique spécifique aux Balkans, où le TPIY est un pilier central, il devient évident que l'Union semble avoir toutes les armes pour imposer son point de vue et ses conditions. Rappelons également que tous les pays voient leur adhésion à l'Union comme l'unique voie possible, particulièrement depuis les changements dans les gouvernements entre 2000 et 2005. Pourtant, la question de la pleine collaboration avec le TPIY restera longtemps une épine dans le pied de presque tous les pays ex-yougoslaves (à l'exception peut-être des gouvernements du Monténégro et de la Fédération de BiH). Des stratégies de résistance voient le jour, même chez les leaders qui semblaient au départ les plus réformistes. Nous allons maintenant aborder à la fois la situation que la conditionnalité envers le TPIY a produit en BiH, en Croatie et en Serbie, et ensuite traiter les problèmes que cette politique a créés pour l'UE et les dilemmes que cette dernière a dû surmonter.

#### A. Les effets de la conditionnalité politique TPIY en fonction du pays

Le premier pays de la région à avoir signé un ASA est la Macédoine. Le pays n'ayant pas été touché par les guerres des années 1990, les négociations ont déjà commencé le 5 avril 2000. L'accord a été conclu le 9 avril 2001, en pleine insurrection albanaise dans le pays. Dans le cas macédonien, on peut clairement observer les effets anticipateurs de la conditionnalité, car comme le note Pippan, la conditionnalité au sein du PSA est avant tout anticipatrice plutôt que négative<sup>192</sup>. En effet, la perspective des opportunités liées à la signature a incité le gouvernement macédonien à réagir de manière positive à la crise et à mettre

---

<sup>188</sup> Conseil de l'UE, « Points approuvés sans débats. Balkans occidentaux – Processus de stabilisation et d'association », 2342<sup>ème</sup> session du Conseil affaires générales, Doc. UE 7833/01 (Presse 141), Luxembourg, 9.04.2001.

<sup>189</sup> Christian PIPPAN, « The Rocky Road to Europe: The EU's Stabilisation and Association Process for the Western Balkans and the Principle of Conditionality », *op. cit.*, p. 239.

<sup>190</sup> *Ibid.*

<sup>191</sup> Othon ANASTASAKIS, « The EU's political conditionality in the Western Balkans », *op. cit.*, p. 365.

<sup>192</sup> Christian PIPPAN, « The Rocky Road to Europe: The EU's Stabilisation and Association Process for the Western Balkans and the Principle of Conditionality », *op. cit.*, p. 240.

sur pied un « mécanisme institutionnel de dialogue renforcé dans le cadre duquel a été institué un comité pour l'Europe ou tous les partis sont représentés »<sup>193</sup>.

Les avertissements de l'Union à plusieurs reprises (notamment dans les déclarations sur les Balkans occidentaux du Conseil et les rapports de la Commission) ont parfois pu avoir un effet anticipateur également sur le reste des Balkans occidentaux. Par exemple en 2003, au sommet de Thessalonique, les pays participants au PSA promettent de respecter l'obligation « légale, morale et politique » de coopérer avec le TPIY. Cette même année, le gouvernement croate décide d'offrir une récompense à qui aiderait à l'arrestation de Gotovina et la Serbie extradé deux inculpés au TPIY<sup>194</sup>. Cependant, la pression de l'Union a dû constamment se faire beaucoup plus intense, parfois avec l'adoption de sanctions informelles, pour forcer les pays à se soumettre pleinement à leurs obligations relatives au TPIY. La conditionnalité TPIY a été l'élément de conditionnalité qui a représenté le plus de challenge pour les États ex-yougoslaves concernés, et c'est cet aspect qui a souvent conditionné l'ouverture des négociations et la conclusion des accords.

Nous allons maintenant nous concentrer sur le cas de la Croatie, de la Serbie et de la BiH concernant les événements ayant marqué le cheminement vers l'ASA et l'adhésion. Pour ce faire, nous allons prendre en compte à la fois le contexte politique et historique (à travers un bref résumé de la situation), et le mettre en parallèle avec les actes législatifs adoptés par l'Union. Nous prendrons ici en compte différents types d'actes législatifs pertinents pour analyser la manière dont la conditionnalité politique relative au TPIY a été appliquée dans les différentes situations :

- premièrement, le rapport de faisabilité de la Commission pour l'ouverture des négociations d'un ASA, première étape vers une association plus étroite avec l'UE, qui nécessite que le pays soit conforme aux conditions émises par le Conseil le 29 avril 2004 ; qui est suivi d'une décision du Conseil autorisant l'ouverture des négociations ;
- deuxièmement, la proposition positive de la Commission relative à la signature et à la conclusion de l'ASA, qui sera par la suite approuvée par le Parlement et par le Conseil ;
- finalement, pour les pays concernés, nous prendrons également en compte l'avis de la Commission sur la demande d'adhésion des pays et l'ouverture des négociations d'adhésion.

#### *Le cas de la Croatie : le premier PBO à adhérer à l'Union*

En Croatie<sup>195</sup>, l'obstructionnisme du président Tudjman face au TPIY a déjà été mentionné. Celui-ci repoussa considérablement les inculpations des généraux croates par le procureur du Tribunal. La pression internationale avait forcé malgré tout le président nationaliste à transférer quelques Croates de Bosnie au Tribunal, ce qui finalement ne posa pas trop de problèmes, l'intervention de la Croatie en Bosnie-Herzégovine ayant été beaucoup moins soutenue à l'interne que la *Homeland War*, guerre d'indépendance croate combattue sur le sol croate. Avec la mort de Tudjman et l'élection d'un nouveau gouvernement pro-européen, ce dernier établit un bureau de liaison du TPIY à Zagreb et manifeste sa volonté de coopérer avec le TPIY, notamment concernant les offensives militaires controversées *Tempête* et *Éclair* à la fin de la guerre. Les premiers généraux croates sont inculpés au courant de l'année 2001, dont Mirko Norac, Rahim Ademi et Ante Gotovina, tous trois considérés comme des héros de guerre par la majorité de la population croate. Le gouvernement d'Ivica Racan annonce qu'il coopérera avec le TPIY, alors que les manifestations de soutien aux généraux défilent dans les rues. Mais malgré ces promesses, il s'avère que le gouvernement ne collabore pas. Quant aux inculpés, Norac se rend à la police croate, après que la procureure ait autorisé son jugement en cour nationale, et Ademi se remet

---

<sup>193</sup> Conseil de l'UE, « Conclusions sur les Balkans occidentaux », 2342<sup>ème</sup> session du Conseil affaires générales, Doc. UE 7833/01, Luxembourg, 9.04.2001.

<sup>194</sup> Christian PIPPAN, « The Rocky Road to Europe: The EU's Stabilisation and Association Process for the Western Balkans and the Principle of Conditionality », *op. cit.*, p. 241.

<sup>195</sup> Pour résumer et situer le cas croate, nous reprenons ici les éléments de l'analyse des dynamiques en Croatie entre 2001 et 2003 de Victor PESKIN et Mieczyslaw P. BODUSZYNSKI, « International justice and domestic politics », *op. cit.*.

volontairement au TPIY. Le premier ministre Racan lui-même finit par adopter la rhétorique des nationalistes en défendant l'opération *Tempête* et en critiquant l'inculpation de Gotovina pour cette dernière comme une « criminalisation et un déni indirect de la légitimité de l'opération militaire ». L'année suivante, à l'automne 2002, le gouvernement Racan s'oppose complètement à l'arrestation de Janko Bobetko. La procureure du Tribunal, Carla Del Ponte, accuse Racan d'obstruer la justice, et pourtant la communauté internationale ne prend pas de mesures restrictives ou autres actions concrètes envers la Croatie. Peskin et Boduszynski notent que ce manque de réaction, particulièrement de la part des États-Unis, est notamment dû au fait que les crimes de guerres croates sont beaucoup moins connus que ceux des Serbes, qui sont souvent vus comme les principaux responsables des crimes de guerre. De plus, la mort de Tudjman et de son ministre de la défense Gojko Susak n'a pas permis leur inculpation par le TPIY, ce qui aurait peut-être pu mettre en lumière les crimes commis durant les opérations militaires croates.

### *Les négociations autour de l'ASA et de l'adhésion en Croatie*

Les négociations d'un ASA ont commencé en Croatie avant même que le Tribunal n'inculpe des personnalités croates. En effet, le rapport de faisabilité de la Commission<sup>196</sup> date du 24 mai 2000. À la lumière des changements importants survenus au début de l'année 2000, la Commission est très positive quant aux progrès de la Croatie, notamment envers sa coopération avec le TPIY. Elle salue le nouveau programme gouvernemental croate présenté à son parlement en février, qui s'est « engagé à entreprendre des réformes difficiles et courageuses, [...] en particulier dans les domaines suivants : [...] respect intégral des accords de Dayton/Erdut – l'accent étant mis spécifiquement sur la mise en œuvre du processus de retour, la pleine coopération avec le TPIY, l'amélioration des relations avec ses voisins et en particulier le changement radical d'attitude envers la Bosnie-Herzégovine ». La Commission met aussi en évidence les progrès notables du gouvernement croate en termes de coopération avec le TPIY : réorganisation du Conseil national chargé de la coopération avec le TPIY, début de négociations avec la procureure, et surtout l'adoption d'une déclaration le 14 avril 2000 dans laquelle la Croatie reconnaît la compétence du TPIY d'investiguer sur les opérations militaires *Éclair* et *Tempête*<sup>197</sup>. Sur la base de ces progrès, combinés avec ceux d'autres domaines que la Commission juge « considérables », elle conclut avec la recommandation de l'ouverture des négociations pour un ASA. Les négociations sont initiées par la Commission le 24 novembre 2000, en marge du sommet de Zagreb<sup>198</sup>.

Une année plus tard, le 9 juillet 2001, la Commission dépose ses propositions de décisions concernant la signature et la conclusion de l'ASA<sup>199</sup>, tout juste un mois après que l'acte d'accusation contre Ante Gotovina, qui sera rendu public le 26 juillet 2001, ait été envoyé à la Croatie<sup>200</sup>. Pourtant, son accusation était attendue. La porte-parole du TPIY, Florence Hartmann, affirme même en juillet 2001 que la Croatie est responsable de ne pas être parvenue à appréhender Gotovina à temps, ce qui a permis à ce dernier d'entrer en clandestinité<sup>201</sup>. Seul le président Mesic soutient constamment le TPIY et insiste sur la coopération complète, mais de par sa fonction, il n'a que de faibles pouvoirs en république de Croatie<sup>202</sup>.

---

<sup>196</sup> Commission, « Rapport de la Commission sur la possibilité de négocier un accord de stabilisation et d'association avec la république de Croatie », COM (2000) 311 final, Bruxelles, 24.05.2000.

<sup>197</sup> *Ibid.*, pp. 6-7.

<sup>198</sup> Commission, « Proposition de décision concernant la signature, au nom de la Communauté européenne, de l'accord de stabilisation et d'association entre les Communautés européennes et leurs États membres et la République de Croatie, Proposition de décision du Conseil et de la Commission concernant la conclusion de l'accord de stabilisation et d'association entre les Communautés européennes et leurs États membres, d'une part, et la République de Croatie, d'autre part », COM (2001) 371 final, Bruxelles, 9.07.2001, p. 2.

<sup>199</sup> *Ibid.*, pp. 6-9.

<sup>200</sup> TPIY, Affaire IT-06-90, « Gotovina et Markac : Opération Tempête ». [http://www.icty.org/x/cases/gotovina/cis/fr/cis\\_gotovina\\_et\\_al\\_fr.pdf](http://www.icty.org/x/cases/gotovina/cis/fr/cis_gotovina_et_al_fr.pdf)

<sup>201</sup> Dejan JOVIC, « Croatia and the European Union », *op. cit.*, p. 96.

<sup>202</sup> *Ibid.*, p. 97.

Le 29 octobre 2001, l'ASA est signé au nom de la Communauté européenne à Luxembourg. Mais face au manque de coopération de la Croatie à délivrer Bobetko et enquêter sur Gotovina, les Pays-Bas et le Royaume-Uni posent leur veto à la ratification de l'ASA en octobre 2002. Avec la mort de Bobetko en mai 2003, le « cas Gotovina » reste le dernier obstacle pour la Croatie à la ratification de l'ASA et l'ouverture des négociations d'adhésion<sup>203</sup>. En effet, la Croatie négociait à ce moment-là déjà à soumettre sa candidature à l'adhésion, avec l'espoir de rejoindre l'UE en même temps que la Bulgarie et la Roumanie. A l'égard de cette candidature, l'Autriche et la Suède soutiennent clairement la Croatie.

Le dépôt de la candidature de la Croatie pour l'adhésion à l'UE se fait le 21 février 2003 par le gouvernement d'Ivica Racan, alors que l'ASA n'est toujours pas ratifié. Le nouveau gouvernement d'Ivo Sanader, élu en décembre 2003, va permettre de se rapprocher encore des conditions de l'Union. Bien qu'issu du parti HDZ, Sanader le réforme en un parti de centre-droite, choisit de faire une coalition avec le parti démocratique indépendant serbe (SDSS), facilite le retour des réfugiés serbes et la restitution de leur propriété et développe les relations bilatérales avec la Serbie-et-Monténégro<sup>204</sup>. Tous ces efforts sont récompensés par l'Union qui donne un avis favorable le 20 avril 2004 pour l'ouverture des négociations d'adhésion de la Croatie.

Dans son avis<sup>205</sup>, la Commission rappelle le contexte dans lequel il s'inscrit : son analyse porte sur la capacité de la Croatie à assumer les obligations découlant des critères de Copenhague, ainsi que les conditions fixées pour le PSA, dont notamment les conditions définies par le Conseil le 29 avril 1997. Elle rappelle également que ses informations proviennent à la fois des autorités croates, des États membres, des organisations internationales dont le TPIY, et des ONG. Dans son analyse des critères d'adhésion, nous allons relever ses conclusions relatives à l'obligation de coopération avec le TPIY.

La Commission conclut que la Croatie a considérablement amélioré sa coopération avec le TPIY. Elle s'appuie sur la déclaration d'avril 2004 de Carla Del Ponte, dans laquelle cette dernière a affirmé que la Croatie coopérait pleinement avec le Tribunal, malgré la non-arrestation du dernier fugitif croate ; tout en relevant de nombreuses lacunes et retards dans les procédures judiciaires internes. Pour ces raisons, la Commission recommande en conclusion que les négociations d'adhésion débutent, tout en précisant que la Croatie doit continuer sur la voie de la coopération avec le TPIY. La Commission transmet également un projet de *partenariat européen* avec la Croatie, qui définit l'ensemble des aspects où la Croatie devra faire des réformes pour se préparer à l'adhésion.

Avec l'évaluation positive de la procureure du Tribunal, les Pays-Bas ratifient l'ASA le 30 avril 2004, et le Royaume-Uni le 3 septembre 2004, ce qui permet au Conseil et à la Commission d'adopter la décision approuvant la conclusion de l'ASA le 13 décembre 2004<sup>206</sup>, conclusion faite le 21 décembre 2004. Ante Gotovina est alors toujours en cavale, mais la Croatie avance de plus en plus sur le chemin de l'adhésion, l'ASA étant ratifié et le statut de candidat accordé par le Conseil européen en juin 2004.

Il est prévu que les négociations d'adhésion commencent en mars 2005, si Gotovina est arrêté, ce qui ne sera pas le cas. De plus, les conclusions de Del Ponte en mars 2005 qui affirme que la Croatie doit encore améliorer sa coopération avec le TPIY, font que l'UE repousse le début des négociations d'adhésion<sup>207</sup>. Pourtant, en octobre 2005, la procureure finit par confirmer que la Croatie coopère suffisamment avec le Tribunal. Le Conseil décide alors d'ouvrir les négociations d'adhésion<sup>208</sup>.

Cette évaluation positive de l'état de coopération de la Croatie par la procureure du Tribunal a mené à de nombreuses rumeurs relativement infondées. Comme le rapporte Florence Hartmann, on a

---

<sup>203</sup> *Ibid.*, p. 98.

<sup>204</sup> *Ibid.*, pp. 98-99.

<sup>205</sup> Commission, « Communication de la Commission – Avis sur la demande d'adhésion de la Croatie à l'Union européenne » COM (2004) 257 final, Bruxelles, 20.04.2004.

<sup>206</sup> Conseil de l'UE et Commission, *Décision 2005/40/CE, Euratom, op. cit.*

<sup>207</sup> Florence HARTMANN, « The ICTY and EU conditionality », *op. cit.*, p. 69.

<sup>208</sup> Dejan JOVIC, « Croatia and the European Union », *op. cit.*, pp. 100-101.

soupçonné que la procureure avait été soumise à des pressions de la part de l'UE pour qu'elle délivre une évaluation positive au Conseil des ministres le 3 octobre 2005 – qui devait voir le début des négociations avec la Croatie et la Turquie<sup>209</sup>. La question de la Turquie a souvent été mentionnée car l'Autriche se serait opposée à l'ouverture des négociations avec la Turquie si elles ne s'ouvraient pas aussi pour la Croatie. Or, si les conditions de l'Autriche peuvent s'avérer réelles, et s'il est également vrai que la Croatie bénéficiait du soutien de nombreux pays de l'UE à force de lobbying<sup>210</sup>, la procureure avait bel et bien obtenu des informations de la part du gouvernement croate quant à la localisation de Gotovina en Espagne, et ceci mène à l'arrestation de ce dernier le 7 décembre 2005 aux îles Canaries<sup>211</sup>. Suite à cette arrestation, la Croatie n'est plus freinée sur son cheminement vers l'UE par ses obligations relatives au TPIY, et la Commission exprime son avis favorable à son adhésion le 12 octobre 2011<sup>212</sup>. La Croatie adhère à l'UE le 1<sup>er</sup> juillet 2013.

L'expérience croate est un peu différente de celle des autres pays ex-yougoslaves, tout d'abord parce que l'ASA est signé avant même que le Tribunal n'ait terminé ses inculpations (les dernières inculpations du Tribunal sont annoncées fin 2004), et en particulier celles de Croates de Croatie. On remarque également dans le cas croate que la conditionnalité a été appliquée de manière stricte surtout lors du processus de négociation pour l'*adhésion* à l'UE, et un peu moins lors des négociations d'*association*. Lors de ces dernières, ce sont surtout les efforts produits qui ont été pris en compte et les accords ont été signés pour encourager la Croatie à poursuivre ses progrès.

Il peut également être précisé que les États membres de l'UE ont des points de vue divergents sur la rigueur avec laquelle appliquer la conditionnalité envers les PBO. Si certains promeuvent une stricte conditionnalité (comme le feront souvent les Pays-Bas par rapport au TPIY), d'autres prennent en compte d'autres considérations, telles que la nécessité de stabiliser la région et de ne pas trop aliéner les populations balkaniques. Cette nécessité de stabilisation sera particulièrement évidente dans les cas serbes et bosniens.

#### *Le cas de la Serbie : longues négociations et retours en arrière*

Après la victoire électorale de Vojislav Kostunica en septembre 2000 et le renversement du régime de Milosevic le mois suivant (le 5 octobre 2000), l'Union célèbre ce tournant démocratique en RFY, ce qui permettra à la RFY dans son intégralité d'être présente au sommet de Zagreb en novembre de la même année. En effet, les stratégies de l'UE et de la communauté internationale envers les Balkans excluaient la Serbie au départ : le Pacte de stabilité (PSESE) excluait officiellement la participation de la Serbie de Milosevic, tout comme celle du Kosovo, alors sous administration internationale, alors que le Monténégro était invité à assister aux réunions<sup>213</sup>. Avec le lancement du Processus de stabilisation et d'association, la France propose la tenue d'un premier sommet UE-Balkans à Zagreb qui réunira les représentants de l'UE, de l'Albanie et des républiques issues de l'ex-Yougoslavie. Mais alors que le gouvernement du Monténégro et les représentants de l'opposition serbe sont invités à participer, au départ le gouvernement de la Serbie n'est pas invité, tout comme les représentants des Albanais du Kosovo. Ce refus d'inviter le gouvernement officiel serbe avait pour but de montrer aux populations de la Serbie qu'un changement de régime impliquerait qu'elles pourraient se joindre aux processus et bénéficier de l'aide de l'UE. Cet isolement a peut-être influencé le renversement du régime<sup>214</sup>. Le régime de Milosevic évincé, la Serbie est finalement invitée à la dernière minute à participer au sommet de Zagreb.

---

<sup>209</sup> Florence HARTMANN, « The ICTY and EU conditionality », *op. cit.*, p. 71.

<sup>210</sup> Dejan JOVIC, « Croatia and the European Union », *op. cit.*, p. 101.

<sup>211</sup> Florence HARTMANN, « The ICTY and EU conditionality », *op. cit.*, p. 71.

<sup>212</sup> Commission, *Avis de la Commission du 12 octobre 2011 concernant la demande d'adhésion à l'Union européenne présentée par la République de Croatie*, JO L 112/3, 24.04.2012.

<sup>213</sup> Daniela HEIMERL, « La Serbie, le Monténégro et l'Union européenne », *op. cit.*, p. 164.

<sup>214</sup> *Ibid.*, p. 166.

Cependant, le président Kostunica se révèle rapidement être un leader nationaliste, et fermement opposé au TPIY. Si Del Ponte ne presse pas vraiment la Serbie à extraditer Milosevic à la chute de son régime, considérant que le moment n'est pas opportun à de fortes pressions, au début de l'année 2001, elle change de point de vue et commence à demander plus fermement son extradition. Malgré cela, l'UE peine à adopter une politique de conditionnalité stricte envers la Serbie, d'aucuns argumentant que conditionner l'aide aurait des effets néfastes sur la stabilité et la démocratie dans le pays.

En 2001 est élu premier ministre de la République de Serbie (à ne pas confondre avec le premier ministre de RFY) Zoran Djindjic, un pro-occidental. Dès lors, le gouvernement de la République de Serbie a comme objectif principal l'adhésion aux structures euro-atlantiques. Ambitieux, Djindjic voit l'adhésion à l'UE à l'horizon 2010, fixe l'échéance pour trouver une solution sur le statut du Kosovo et sur le futur Serbie/Monténégro à fin 2004, et s'engage pour la stabilisation des pays voisins<sup>215</sup>.

Ce sont les États-Unis qui font usage en premier de la conditionnalité pour l'aide allouée à la Serbie avec succès. Ceci mène à l'arrestation de Milosevic en janvier 2001. Sous fortes pressions des États-Unis, et plus légères de l'UE, Djindjic organise l'extradition de Milosevic le 28 juin 2001<sup>216</sup>. Cette réussite ne peut donc pas être attribuée entièrement à la conditionnalité de l'UE : Dobbels affirme en effet qu'avant 2005, l'UE, à l'attitude plutôt conciliante, n'a pas lié la coopération avec le TPIY à l'approfondissement des relations avec la Serbie, bien que la coopération soit une des conditions du PSA. Le seul épisode où les choses ont bougé un peu a été le sommet de Thessalonique, où l'UE a offert une perspective claire d'adhésion future aux PBO, tout en rappelant la nécessité de coopération avec le TPIY. Ce sommet a encouragé la Serbie à arrêter cinq suspects et à les transférer à la Haye<sup>217</sup>. Mais en définitive, la coopération de la Serbie avec le TPIY se détériore ensuite jusqu'à la fin de l'année 2004. Djindjic est assassiné en 2003 par un nationaliste des forces spéciales, et de plus, des tensions inter-ethniques en mars 2004 éclatent au Kosovo, faisant 19 morts et menant à la destruction d'églises orthodoxes serbes.

L'UE décide alors de proposer la négociation d'accords d'ASA séparément à la Serbie et au Monténégro, évitant ainsi de devoir attendre une résolution du futur statut de la Serbie-et-Monténégro. Cette décision motive Kostunica, qui organise les « redditions volontaires » d'une douzaine de suspects serbes au TPIY, le président s'opposant toujours à l'arrestation des fugitifs<sup>218</sup>. En outre, début 2005, les ASA conclus avec la Macédoine et la Croatie sont mis en œuvre, et la Croatie commence les négociations d'adhésion, ce qui motive également le président serbe à négocier<sup>219</sup>.

La conditionnalité de l'UE fonctionne donc à moitié pour l'arrestations de quelques inculpés serbes. Ceci semble pourtant être suffisant pour l'UE, dont la Commission publie le rapport de faisabilité positif pour la Serbie-et-Monténégro le 12 avril 2005, alors que Karadzic, Mladic et Hadzic sont toujours en cavale.

Dans ce rapport de faisabilité<sup>220</sup>, dans l'évaluation des critères politiques, l'UE conclut qu'en termes de coopération avec le TPIY, la Serbie a effectué des progrès, de nombreux suspects ayant été transférés, bien que « la procédure fasse encore parfois l'objet d'obstruction de la part de certains services de l'administration et de l'armée ». Pour la Commission, les critères politiques ont été remplis à ce stade pour l'ouverture des négociations de l'ASA. Elle précise tout de même qu'« afin de pouvoir passer aux étapes suivantes du processus, tant avant que pendant les négociations, la Serbie-et-Monténégro doit

---

<sup>215</sup> *Ibid.*, p. 167.

<sup>216</sup> Victor PESKIN et Mieczyslaw P. BODUSZYNSKI, « Balancing International Justice in the Balkans », *op. cit.*, pp. 59-60.

<sup>217</sup> Mathias DOBBELS, « Serbia and the ICTY: How Effective Is EU Conditionality? », *EU Diplomacy Papers*, n° 6, 2009, pp. 9-10.

<sup>218</sup> Victor PESKIN et Mieczyslaw P. BODUSZYNSKI, « Balancing International Justice in the Balkans », *op. cit.*, p. 62.

<sup>219</sup> Mathias DOBBELS, « Serbia and the ICTY: How Effective Is EU Conditionality? », *op. cit.*, p. 10.

<sup>220</sup> Commission, « Communication de la Commission sur l'état de préparation de la Serbie-et-Monténégro en vue de la négociation d'un accord de stabilisation et d'association avec l'Union européenne », COM (2005) 476 final, Bruxelles, 12.04.2005.

continuer à coopérer avec le TPIY en vue de parvenir à une coopération complète sans délai ». La coopération avec le TPIY n'est pourtant pas, c'est le moins qu'on puisse dire, complète.

A la suite de ce rapport de faisabilité et l'ouverture des négociations en novembre 2005, la coopération de la Serbie avec le TPIY se détériore à nouveau. La politique de conditionnalité de l'UE se balance alors entre à la fois une rigueur qui traduit la volonté de l'UE et du TPIY de voir Karadzic et Mladic arrêtés, et des considérations relatives à la stabilité et la volonté de l'UE de maintenir la Serbie sur le chemin de l'Union. Cependant, sous pression du TPIY et des critiques de plus en plus véhémentes de Del Ponte sur le manque de coopération de la Serbie, l'UE finit par imposer des sanctions informelles à la Serbie en suspendant les négociations de l'ASA en mai 2006, après avoir repoussé à plusieurs reprises le délai toléré pour la capture de Mladic<sup>221</sup>. Il semble alors que la conditionnalité de l'UE à l'égard de la nécessité de coopération de la Serbie avec le TPIY est stricte.

Au courant de l'année 2006, la Serbie est à nouveau déstabilisée par la déclaration d'indépendance du Monténégro, les négociations sur le statut du Kosovo, et la possibilité grandissante d'une déclaration d'indépendance du Kosovo. L'Union doit alors trouver un moyen de ne pas perdre la Serbie de sa sphère d'influence, et donc de reprendre les négociations de l'ASA, tout en ne perdant pas la face et ne montrant pas qu'elle renie en réalité les mêmes raisons pour lesquelles elle avait suspendu les négociations.

Dans ses conclusions du 12 février 2007<sup>222</sup>, le Conseil affirme que l'UE est prête à reprendre les négociations tant que le nouveau gouvernement « démontre qu'il est résolu à coopérer à tous égards et prenne des mesures concrètes et appropriées ». La Commission reprend les négociations le 13 juin 2007, malgré les nombreuses déclarations de Del Ponte que la Serbie ne cherche pas activement à arrêter Mladic, et que le plan d'action de Kostunica pour l'arrestation n'est qu'un autre écran de fumée du gouvernement<sup>223</sup>.

Les négociations terminées, la Commission dépose sa proposition de décision pour la signature et la conclusion de l'ASA en novembre 2007, tout en précisant néanmoins que la décision finale de la signature « reste subordonnée au respect des conditions politiques fixées lors de l'adoption des directives de négociation par le Conseil, à savoir la coopération pleine et entière avec le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie (TPIY) »<sup>224</sup>. A ce stade, la Commission et le Conseil doivent encore décider conjointement si cette condition est remplie avant la signature.

Mais avec la déclaration d'indépendance du Kosovo en février 2008, le gouvernement serbe s'effondre et le Conseil de l'UE signe malgré tout l'ASA, avec l'espoir de soutenir les pro-européens aux élections qui allaient suivre. Cette décision de signer l'ASA est soutenue par de nombreux fonctionnaires de l'UE, même certains Hollandais. Cela semble fonctionner, le Parti démocrate (DS) pro-UE de Boris Tadic remportant une majorité de sièges en mai 2008. Le nouveau gouvernement entreprend des actions en soutien au TPIY, et arrête d'abord en juin Stojan Zupljanin, et en juillet Karadzic. Cette seconde arrestation, une des trois plus attendues, semble démontrer la pertinence de la signature anticipée de l'ASA qui a encouragé les politiciens à agir<sup>225</sup>. L'arrestation de Karadzic, aux yeux de Rupnik, démontre que le compromis trouvé par l'UE en signant l'ASA juste avant les élections générales de mai a porté

---

<sup>221</sup> Victor PESKIN et Mieczyslaw P. BODUSZYNSKI, « Balancing International Justice in the Balkans », *op. cit.*, p. 63.

<sup>222</sup> Conseil de l'UE, « Balkans occidentaux – Conclusions du Conseil », 2780<sup>ème</sup> session du Conseil relations extérieures, Bruxelles, 12.02.2007, Doc. UE 6039/07 (Presse 18).

<sup>223</sup> Victor PESKIN et Mieczyslaw P. BODUSZYNSKI, « Balancing International Justice in the Balkans », *op. cit.*, p. 65.

<sup>224</sup> Commission, « Proposition de décision du Conseil concernant la signature de l'accord de stabilisation et d'association entre les Communautés européennes et leurs États membres, d'une part, et la République de Serbie, d'autre part ; Proposition de décision du Conseil et de la Commission concernant la conclusion de l'accord de stabilisation et d'association entre les Communautés européennes et leurs États membres, d'une part, et la République de Serbie, d'autre part », COM (2007) 743 final, Bruxelles, 20.11.2007.

<sup>225</sup> Victor PESKIN et Mieczyslaw P. BODUSZYNSKI, « Balancing International Justice in the Balkans », *op. cit.*, pp. 68-69.

ses fruits, en permettant l'élection d'un gouvernement pro-européen. L'arrestation démontre également que la conditionnalité de l'UE peut produire les résultats demandés<sup>226</sup>.

Cependant, passé cette arrestation, celle des deux derniers fugitifs ne vient pas. La position stricte des Pays-Bas, qui s'oppose à la mise en œuvre de l'accord sans une complète coopération avec le TPIY, va à l'encontre de la majorité des vingt-sept États membres, qui argumentent pour une diminution de la conditionnalité pour permettre la mise en œuvre de l'ASA<sup>227</sup>.

Le 14 juin 2010, la Commission européenne décide de commencer la ratification de l'ASA. Après avoir lancé le feu vert pour la ratification nationale de l'ASA, le Conseil demande en octobre à la Commission d'étudier la demande d'adhésion de la Serbie, déposée déjà le 22 décembre 2009 par le président Tadic. La Commission rend son avis le 12 octobre 2011<sup>228</sup>, qui recommande au Conseil d'accorder le statut de candidat à la Serbie, et d'ouvrir les négociations une fois que la Serbie aura effectué des progrès dans la normalisation de ses relations avec le Kosovo et dans le respect des conditions de l'ASA notamment en termes de coopération régionale.

En mai et juillet 2011 respectivement, les deux derniers fugitifs, Mladic et Hadzic, sont arrêtés en Serbie et rapidement transférés au Tribunal. Dès lors, il n'y a plus d'obstacles à la ratification de l'ASA et la conditionnalité politique envers le TPIY n'a plus lieu d'être. Les Pays-Bas ratifient l'ASA le 27 février 2012, et suite à l'ultime ratification par la Lituanie le 18 juin 2013, le Conseil adopte la décision approuvant la conclusion de l'accord le 22 juillet 2013<sup>229</sup>. Après huit ans de négociations, l'ASA entre en vigueur le 1<sup>er</sup> septembre 2013.

Concernant la demande d'adhésion de la Serbie à l'UE, la décision d'accorder le statut de candidat comme recommandé par la Commission est dans un premier lieu opposé par un groupe de pays menés par l'Allemagne lors du sommet européen de décembre 2011<sup>230</sup>. Le Conseil lui accorde finalement le statut de candidat le 1<sup>er</sup> mars 2012.

Au mois d'avril 2013, le président serbe Tomislav Nikolic fait également ses excuses officielles au peuple bosniaque pour le massacre de Srebrenica commis par des Serbes et au nom de la Serbie<sup>231</sup>.

#### *Le cas de la Bosnie-Herzégovine : encore en suspens*

En Bosnie-Herzégovine, Memisevic<sup>232</sup> démontre à quel point l'héritage des crimes de guerre est une question problématique. L'institutionnalisation des divisions ethniques (par la création de deux entités,

---

<sup>226</sup> Jacques RUPNIK, « Karadzic' Arrest, Serbia and Europe », *HAL Archives Ouvertes*, 2008.

<sup>227</sup> Victor PESKIN et Mieczyslaw P. BODUSZYNSKI, « Balancing International Justice in the Balkans », *op. cit.*, p. 69.

<sup>228</sup> Commission, « Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil – Avis de la Commission sur la demande d'adhésion de la Serbie à l'Union européenne », COM (2011) 668 final, Bruxelles, 12.10.2011.

<sup>229</sup> Conseil de l'UE et Commission, *Décision 2013/490/UE, Euratom du 22 juillet 2013 concernant la conclusion de l'accord de stabilisation et d'association entre les Communautés européennes et leurs États membres, d'une part, et la République de Serbie, d'autre part*, JO L 278/14, 18.10.2013.

<sup>230</sup> « L'Europe s'ouvre à la Croatie mais hésite sur la Serbie », *Le Monde*, 5 décembre 2011 (en ligne : [https://www.lemonde.fr/europe/article/2011/12/05/l-europe-s-ouvre-a-la-croatie-mais-hesite-sur-la-serbie\\_1613643\\_3214.html](https://www.lemonde.fr/europe/article/2011/12/05/l-europe-s-ouvre-a-la-croatie-mais-hesite-sur-la-serbie_1613643_3214.html), consulté le 19 juillet 2018) ; AMANDINE GILLET et Ana-Maria TOLBARU, « L'horloge tourne pour la demande d'adhésion à l'UE de la Serbie », *euractiv.fr*, 1<sup>er</sup> décembre 2011 (en ligne : <https://www.euractiv.fr/section/l-europe-dans-le-monde/news/l-horloge-tourne-pour-la-demande-d-adhesion-a-l-ue-de-la-serbie/>, consulté le 19 juillet 2018) ; Voir également les Conclusions du Conseil européen du 9 décembre 2011 : Conseil européen, « Conclusions », Doc. UE EUCO 139/11, Bruxelles, 9.12.2011.

<sup>231</sup> « Le président serbe demande pardon "à genoux" pour le massacre de Srebrenica », *Le Monde*, 25 avril 2013 (en ligne : [https://www.lemonde.fr/europe/article/2013/04/25/le-president-serbe-demande-pardon-a-genoux-pour-le-massacre-de-srebrenica\\_3166633\\_3214.html](https://www.lemonde.fr/europe/article/2013/04/25/le-president-serbe-demande-pardon-a-genoux-pour-le-massacre-de-srebrenica_3166633_3214.html), consulté le 19 juillet 2018).

<sup>232</sup> Tija MEMISEVIC, « EU conditionality in Bosnia and Herzegovina: police reform and the legacy of war crimes », *op. cit.*

la RS et la FBH, cette dernière également divisée en différents cantons ethniques) et l'assise des leaders politiques de guerre au pouvoir n'ont fait que renforcer l'homogénéisation ethniques des territoires, et a empêché en grande partie le retour des réfugiés, qui dans certains cas ont subi des intimidations pour ne pas revenir, et ont été marginalisés économiquement et politiquement. Memisevic cite un rapport de l'ONG *Human Rights Watch* mettant en évidence l'intimidation subie par certains réfugiés non serbes par la police RS, qui les informe qu'ils ne peuvent garantir leur sécurité, alors que des officiers de police occupent leurs maisons. De plus, en revenant chez eux, certains réfugiés doivent faire face chaque jour à des policiers qui ont commis des crimes envers leur groupe ethnique, les structures n'ayant pas été purgées ni subi de réformes depuis la guerre.

Précisément, la question d'une réforme de l'armée et de la police en BiH est une problématique centrale. Elle est une des conditions primordiales pour l'approfondissement des relations entre la BiH et l'UE. La deuxième condition politique importante concerne la coopération avec le TPIY. Comme nous l'avons déjà mentionné, cette coopération est également problématique. En effet, si la Fédération de Bosnie-Herzégovine peut être considérée comme le seul gouvernement coopérant sincèrement avec le Tribunal, la RS ne remet pas un seul inculpé avant 2005, en plus d'obstruer la coopération avec le Haut représentant en BiH, et de ne pas soutenir les institutions centrales (notamment par son opposition à centraliser l'armée et la police). Les Croates de Bosnie ne coopèrent également pas suffisamment avec le Tribunal. Le paysage politique en BiH reste dominé par des partis ethniques nationalistes, dont le Parti d'action démocratique (SDA), parti conservateur bosniaque fondé par Izetbegovic, le HDZ-BiH, branche bosnienne du même parti de Croatie, et le Parti démocratique serbe (SDS), fondé par Karadzic.

Ces éléments sont mis en évidence par le premier rapport de faisabilité établi par la Commission en novembre 2003<sup>233</sup>, faisant suite à la feuille de route qu'avait établie l'UE pour la BiH en 2000, qui listait les étapes à passer par la BiH avant de pouvoir prétendre à un rapport de faisabilité. Le rapport conclut que bien que la BiH ait accompli des progrès considérables depuis la fin de la guerre, de nombreuses réformes fondamentales sont encore nécessaires, particulièrement pour la mise en place d'un État fonctionnel autonome. En 2003, la BiH est encore bien trop dépendante de son haut représentant international (haut représentant pour la BiH), et les entités centralisées de la BiH sont trop faibles, et nécessitent d'être développées. De plus, le rapport souligne le manque de coopération de la BiH avec le TPIY : les Croates de Bosnie n'ont pas fait suffisamment d'efforts, et la RS, bien qu'ayant autorisé l'accès aux documents et aux personnes par le TPIY, n'a encore repéré ni arrêté aucun inculpé. La Commission identifie comme une priorité d'action pour 2004 le respect de la conditionnalité en vigueur et des obligations internationales, en rappelant que c'est une priorité identifiée par le Conseil d'avril 1997. Elle demande également une réforme de la police pour développer au niveau national une véritable capacité d'application de la loi. Finalement, la Commission émet l'espoir que suffisamment de progrès seront faits dans le courant de l'année 2004, afin qu'elle puisse statuer à ce moment-là sur les progrès réalisés et recommander l'ouverture des négociations pour l'ASA.

Nous avons déjà mentionné qu'au courant de l'année 2004, des progrès ont été faits par le président bosno-serbe Dragan Cavic et le gouvernement de la RS qui se sont excusés officiellement pour le massacre de Srebrenica. De plus, en juillet de la même année, une résolution de coopération avec le TPIY a été adoptée par le gouvernement RS<sup>234</sup>. Cependant, la coopération avec le TPIY peine, et la pression monte pour la RS de coopérer avec le TPIY. Le Haut représentant en BiH Patty Ashdown, dans son discours du 11 novembre 2004 au Conseil de sécurité, assène que les efforts de la BiH pour se rapprocher de l'Union et de l'OTAN sont constamment anéantis par le manque de coopération de la RS envers le TPIY et que ce manque de coopération est une menace pour le pays, mais surtout pour la RS<sup>235</sup>. En janvier 2005, presque dix ans après les Accords de Dayton et suite à la pression exercée par le

---

<sup>233</sup> Commission, « Rapport de la Commission au Conseil sur l'état d'avancement de la Bosnie-Herzégovine à négocier un accord de stabilisation et d'association avec l'Union européenne », COM (2003) 692 final, Bruxelles, 18.11.2003.

<sup>234</sup> Rachel KERR, « The Road from Dayton to Brussels? », *op. cit.*, p. 238.

<sup>235</sup> « Time Is Running Out for the RS », *Office of the High Representative*, 11 novembre 2004 (en ligne : <http://www.ohr.int/?p=44779>, consulté le 20 juillet 2018).

président Cavic, le premier inculpé de la RS est transféré à la Haye par la RS. Auparavant, seules les redditions volontaires de 1998 avaient vu le transfert d'inculpés bosno-serbes<sup>236</sup>.

Durant l'année 2005, la RS consent en août à transférer son armée et son commandement à la BiH d'ici 2006. En octobre, un accord pour le transfert progressif de la police aux institutions fédérales de la BiH est signé. Ceci encourage la Commission à produire un avis favorable relatif au commencement des négociations pour un ASA en octobre 2005.

Dans sa communication du 21 octobre 2005<sup>237</sup>, la Commission reconnaît l'amélioration de la coopération avec le Tribunal à travers les transferts de plusieurs inculpés à la Haye au cours des derniers mois, ainsi que les progrès réalisés quant à la réforme de la police : l'accord de restructuration a été adopté par les parties, et est conforme aux demandes de l'Union. La Commission considère donc que la BiH a effectué des progrès significatifs et recommande au Conseil l'ouverture des négociations, qui sont cependant conditionnées à l'approbation du parlement de la BiH de la réforme de police. Il est également rappelé que la BiH doit parvenir à une coopération pleine et entière avec le Tribunal, mettre en œuvre la réforme de la police, et adopter une loi sur le service de radio-télédiffusion publique ainsi que la mettre en œuvre. Le 25 novembre 2005, les négociations pour l'ASA sont ouvertes<sup>238</sup>.

Pourtant, le nouveau premier ministre de la RS Milorad Dodik, élu en février 2006, rejette tous les accords précédemment acquis concernant la réforme de la police et initialise un nouveau processus de négociation. Les propositions initiales sont réduites à deux lois n'apportant des changements que superficiels. Dodik joue également sur la peur de l'UE que la déclaration d'indépendance du Kosovo attendue ait des effets sur la BiH, ainsi que sur la pression que la nouvelle stratégie russe pour les Balkans, bien plus supportrice des Serbes, amène à une confrontation avec l'UE.

Les représentants de l'UE s'accordent rapidement à accepter ces réformes formelles, plutôt que de rester dans une impasse. Le problème avec ce désaveu de l'UE des principes initiaux de la réforme de police qui demandaient le démantèlement complet des forces de police RS, est que la police est étroitement liée aux crimes de guerre et à la protection des inculpés en cavale. Les purges n'ont jamais eu lieu dans la police depuis la guerre ; des cas de la police détruisant des documents et des preuves utiles pour l'investigation des crimes de guerre ont été documentés ; la police n'a pas aidé au retour des réfugiés – dont une centaine furent tués depuis la fin de la guerre et donc les cas n'ont pas été résolus – et n'a procédé qu'à une seule arrestation de fugitifs inculpés par le TPIY, toutes les arrestations ayant été en réalité faites soit par des forces internationales, soit par l'agence étatique d'investigation et de protection (SIPA)<sup>239</sup>.

En avril 2008, la Commission présente ses propositions de décision pour la signature et la conclusion de l'ASA<sup>240</sup>. Elle précise toutefois que la décision finale de signer l'ASA est soumise à l'évaluation commune positive du Conseil et de la Commission des critères ayant été demandés à la BiH. La Commission affirme que la coopération de la BiH avec le TPIY s'est faite plus étroite et que des progrès

---

<sup>236</sup> Rachel KERR, « The Road from Dayton to Brussels? », *op. cit.*, p. 329.

<sup>237</sup> Commission, « Communication de la Commission au Conseil sur les progrès accomplis par la Bosnie-et-Herzégovine dans la mise en œuvre des priorités recensées par l'étude de faisabilité relative à l'état d'avancement de la Bosnie-et-Herzégovine au regard de la négociation d'un accord de stabilisation et d'association avec l'Union européenne (COM (2003) 692 final) », COM (2005) 529 final, Bruxelles, 21.10.2005.

<sup>238</sup> « Bosnie – UE : les négociations sont ouvertes », *L'OBS*, 2 décembre 2005 (en ligne : <https://www.nouvelobs.com/monde/20051125.OBS6599/bosnie-ue-les-negociations-sont-ouvertes.html>, consulté le 20 juillet 2018).

<sup>239</sup> Les faits présentés dans ce paragraphe sont issus de l'analyse de Tija MEMISEVIC, « EU conditionality in Bosnia and Herzegovina: police reform and the legacy of war crimes », *op. cit.*, pp. 59-62.

<sup>240</sup> Commission, « Proposition de décision du Conseil concernant la signature, au nom de la Communauté européenne, de l'accord de stabilisation et d'association entre les Communautés européennes et leurs États membres et la Bosnie-et-Herzégovine ; Proposition de décision du Conseil et de la Commission concernant la conclusion de l'accord de stabilisation et d'association entre les Communautés européennes et leurs États membres, d'une part, et la Bosnie-et-Herzégovine, d'autre part », COM (2008) 182 final, Bruxelles, 8.04.2008.

pour la mise en œuvre de la réforme de la police a progressé, ce qui a permis à la Commission de parapher l'ASA. En effet, le gouvernement bosnien mit en place un plan de réforme prévoyant la fusion des forces de police le 3 décembre 2007<sup>241</sup>. La signature de l'accord est approuvée par le Conseil le 16 juin 2008<sup>242</sup>.

Pourtant, l'accord ne sera pas conclu avant 2015 par l'UE, malgré la ratification de tous les États membres avant la fin de l'année 2010. L'ASA aurait normalement dû entrer en vigueur dans les quarante jours suivant la dernière ratification, mais ce ne fut pas le cas à cause du manquement de la BiH au respect des conditions nécessaires à la mise en œuvre de l'ASA. Les dirigeants des différentes entités de la Bosnie ne s'entendent pas et les réformes demandées stagnent. La Commission déplore cette situation en 2010<sup>243</sup>. En 2013, la crise politique s'est aggravée, d'après les dires du Haut représentant en BiH, Valentin Inzko<sup>244</sup>.

Finalement, le 21 avril 2015, le Conseil approuve la conclusion de l'ASA<sup>245</sup>, après avoir évalué que les conditions préalables étaient remplies<sup>246</sup>, qui entre en vigueur le 1<sup>er</sup> juin 2015. Moins d'un an plus tard, le 15 février 2016, la BiH dépose sa demande d'adhésion à l'UE<sup>247</sup>. Le 20 septembre de la même année, le Conseil présente ses conclusions relatives à la demande d'adhésion, en demandant l'avis de la Commission sur la demande<sup>248</sup>. Le 6 février 2018, dans sa *communication sur l'élargissement*, la Commission affirme qu'elle « commencera à rédiger un avis sur la demande d'adhésion de la Bosnie-Herzégovine lorsqu'elle aura reçu des réponses détaillées et exhaustives à son questionnaire. La Bosnie-Herzégovine, pourvu qu'elle poursuive ses efforts et mène une action soutenue, pourrait devenir candidate à l'adhésion »<sup>249</sup>.

### B. La controverse du pragmatisme

Les différents parcours de la Croatie, de la Serbie et de la Bosnie démontrent différentes façons dont l'UE a appliqué – ou pas – la conditionnalité politique liée au TPIY. Cette conditionnalité n'opère pas seule. Bien qu'elle soit devenue un des éléments les plus importants de la conditionnalité, elle est constamment mise en balance avec d'autres considérations, voire d'autres conditions. Pour ces raisons, l'UE a été à la fois critiquée et acclamée : on l'accuse d'être trop pragmatique, en « rabaisant » ses critères politiques, mais on reconnaît également l'importance de la conditionnalité, qui a contribué au

---

<sup>241</sup> « Bosnie-et-Herzégovine » sur <https://www.touteurope.eu/actualite/elargissement-ou-en-sont-les-pays-candidats.html>.

<sup>242</sup> Conseil de l'UE, *Décision (UE) 2015/997 du 16 juin 2008 concernant la signature, au nom de la Communauté européenne, de l'accord de stabilisation et d'association entre les Communautés européennes et leurs États membres, d'une part, et la Bosnie-Herzégovine, d'autre part*, JO L 164/1, 30.06.2015.

<sup>243</sup> <https://www.touteurope.eu/actualite/elargissement-ou-en-sont-les-pays-candidats.html>

<sup>244</sup> « Le Haut-Représentant pour la Bosnie-Herzégovine dresse un tableau relativement sombre de la situation dans le pays », *Communiqués de presse des Nations Unies*, 14 mai 2013 (en ligne : <https://www.un.org/press/fr/2013/CS11009.doc.htm>, consulté le 27 juillet 2018).

<sup>245</sup> Conseil de l'UE et Commission, *Décision (UE, Euratom) 2015/998 du Conseil et de la Commission du 21 avril 2015 concernant la conclusion de l'accord de stabilisation et d'association entre les Communautés européennes et leurs États membres, d'une part, et la Bosnie-Herzégovine, d'autre part*, JO L 164/548, 30.06.2015.

<sup>246</sup> Conseil de l'UE, « Bosnie-Herzégovine: Conclusion de l'accord de stabilisation et d'association », *Communiqué de presse no 199/15*, 21 avril 2015 (en ligne : <http://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2015/04/21/bih-conclusion-stabilisation-association-agreement/>, consulté le 18 juillet 2018).

<sup>247</sup> « UE: la Bosnie dépose sa demande d'adhésion », *Le Figaro*, 15 février 2016 (en ligne : <http://www.lefigaro.fr/flash-actu/2016/02/15/97001-20160215FILWWW00080-ue-la-bosnie-depose-sa-demande-d-adhesion.php>, consulté le 18 juillet 2018).

<sup>248</sup> Conseil de l'UE, « Conclusions du Conseil relatives à la demande d'adhésion à l'UE présentée par la Bosnie-Herzégovine », *Communiqué de presse no 525/16*, Bruxelles, 20 septembre 2016 (en ligne : <http://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2016/09/20/conclusions-bosnia/>, consulté le 18 juillet 2018).

<sup>249</sup> Commission, « Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions. Une perspective d'élargissement crédible ainsi qu'un engagement de l'Union européenne renforcé pour les Balkans occidentaux », COM (2018) 65 final, Strasbourg, 6.02.2018.

final à l'arrestation de tous les inculpés. De plus, les critiques ne sont cependant pas adressées à l'UE seule, mais plus généralement à la communauté internationale impliquée en ex-Yougoslavie à travers l'aide économique et financière. Les perceptions différentes des victimes des guerres et des agresseurs, les intérêts stratégiques dans la région sont autant de problématiques impactant sur la conditionnalité politique et la manière dont elle a été appliquée. A l'égard du TPIY, l'explication des trois situations de la Croatie, de la Serbie et de la Bosnie a permis de souligner à quel point la conditionnalité a été appliquée différemment dans les trois expériences. Par soucis de concision, nous n'avons de plus pas abordé la situation du Kosovo et de la Macédoine, encore différentes.

A présent, nous allons souligner les éléments qui ont souvent été reprochés à l'Union – à savoir son pragmatisme et ses choix politiques – pour ensuite tenter d'expliquer les raisons qui ont poussé à cela.

### *Pragmatisme et crédibilité*

Anastasakis<sup>250</sup> relève trois agendas que l'UE poursuit lorsqu'elle applique la conditionnalité avec les États candidats. Tout d'abord, il y a l'agenda normatif, qui veut une transformation politique à la lumière des principes considérés comme universels : démocratie, droit de l'homme, justice, paix, droit des minorités, etc. Dans ce contexte, l'UE appelle au respect total des obligations découlant du TPIY.

Ce premier point pose déjà un problème, en effet, la notion de justice internationale a une signification différente pour chaque groupe ethnique dans les Balkans ; Serbes, Croates, Bosniaques, Albanais : « la plupart des Serbes ont le sentiment que la communauté internationale leur donne entièrement et injustement la responsabilité des crimes de guerre des années 1990. Les Albanais du Kosovo considèrent qu'ils ont le droit à réclamer un État indépendant à cause des atrocités commises à leur égard durant la période Milosevic. Les Bosniaques (musulmans) se considèrent comme le groupe le plus faible et le plus sévèrement touché durant les guerres en Bosnie. Finalement, les Croates considèrent qu'ils avaient totalement le droit de se défendre de l'agression des Serbes durant la guerre d'indépendance croate, et ne devraient par conséquent pas être punis pour cela »<sup>251</sup>. Dans un tel contexte, on peut se demander comment il est possible de construire une réalité historique objective et réconcilier les peuples via cette vérité historique.

Le second agenda poursuivi par l'UE dans sa politique de conditionnalité est un agenda fonctionnel/pratique. Celui-ci se rapporte à l'adoption des règles et des procédures et la création d'institutions demandées (cf. *acquis*). Finalement, le troisième agenda est l'agenda réaliste. Mué par des considérations pragmatiques et la *realpolitik*, il influencera beaucoup les décisions de l'UE dans les Balkans. La peur de l'instabilité dans la région agit en effet comme un catalyseur pour pousser l'Union à accorder plus aux pays de la région. De plus, les intérêts parfois divergents et parfois complémentaires des États membres de l'Union jouent également un rôle. Comme nous l'avons mentionné, les Pays-Bas insistent pour une conditionnalité stricte par rapport au TPIY, alors que la Grèce par exemple, à cause de son désaccord avec la Macédoine quant au nom de cette dernière, insiste sur le développement de bonnes relations de voisinage, et ce ne sont que deux exemples des intérêts de chaque État membre dans la région.

Cet aspect de pragmatisme est au centre de toutes les critiques de l'application de la conditionnalité politique par l'UE. Comme nous l'avons vu, la conditionnalité a été appliquée avec beaucoup moins de rigueur envers la Serbie qu'envers la Croatie par exemple. En BiH également, l'Union fait un choix stratégique en 2005 en décidant de commencer les négociations de l'ASA, afin d'inciter aux réformes, bien qu'il soit évident que la BiH ne remplit pas toutes les conditions nécessaires demandées à la base par l'UE : dans son rapport de faisabilité de 2005, l'Union précise que la réforme de la police doit encore être mise en œuvre, que la BiH doit améliorer sa coopération avec le TPIY et parvenir à une coopération pleine et entière (pourtant, la coopération pleine et entière est un prérequis à l'ouverture des négociations,

---

<sup>250</sup> Othon ANASTASAKIS, « The EU's political conditionality in the Western Balkans », *op. cit.*, pp. 370-372.

<sup>251</sup> *Ibid.*, p. 370.

selon les critères définis par le Conseil le 29 avril 1997 !), et poursuivre ses réformes dans les domaines demandés par l'UE<sup>252</sup>. En Serbie, la peur de déstabilisation du pays par l'attendue déclaration d'indépendance du Kosovo, couplé avec la « menace russe » dans la région et la perception d'un possible changement de sphère d'influence de la Serbie, ont poussé l'UE à reprendre les négociations de l'ASA en 2007, bien qu'à ce moment-là, ni Mladic, ni Karadzic et ni Hadzic n'aient été arrêtés.

Finalement, il semblerait que la conditionnalité n'ait été appliquée avec force que dans le cas de la Croatie. En effet, ce n'est que suite à la confirmation par la procureure du Tribunal que la Croatie coopère pleinement (déclaration du 3 octobre 2005 au Conseil affaires générales), notamment à travers les informations transmises au Tribunal par le gouvernement quant à la localisation de Gotovina, que l'UE décide d'ouvrir les négociations d'adhésion. Mais une remarque importante s'impose ici : dans le cas croate, la conditionnalité relative au TPIY s'applique à l'ouverture des négociations d'*adhésion*, et non pas pour un ASA. Cette différence peut expliquer les différences avec la Serbie et la BiH notamment : Éthier montre, après analyse des rapports de suivi de la Commission des années 2000-2005, que la conditionnalité n'est appliquée avec force qu'au stade de la négociation pour l'adhésion à l'UE, et qu'aux deux stades antérieurs (ouverture et clôture des négociations d'ASA), la conditionnalité est utilisée plutôt comme un incitatif pour encourager les pays sur la voie des réformes et soutenir des gouvernements pro-européens. Les rapports de suivi de la Commission reflètent également ces calculs stratégiques de l'UE, qui prennent en compte pas seulement l'avancement des réformes demandées par le PSA, mais également les intérêts stratégiques et pragmatiques de l'UE dans la région<sup>253</sup>.

Ces calculs stratégiques, qui ont été perçus par les élites des Balkans, entachent la crédibilité de l'Union à faire respecter ses principes de conditionnalité. Le manque d'application constante de la conditionnalité relative au TPIY a permis au gouvernement Kostunica de ne pas entreprendre l'arrestation d'un seul inculpé du TPIY, en organisant des « redditions volontaires », tout en continuant de dénoncer le TPIY pour ne pas s'attirer le mécontentement de la population, où l'identification avec l'Europe serait moins forte et où l'aversion envers le TPIY est présente. Cependant, l'UE inflige tout de même des sanctions informelles à la Serbie en suspendant les négociations en 2006, et en ne les reprenant en 2007 qu'après un changement au gouvernement où des partis pro-réformes et pro-UE forment une coalition avec le parti nationaliste de Kostunica. Rapidement, le nouveau gouvernement arrête le général Zdravko Tolimir, numéro trois sur la liste du TPIY après Mladic et Karadzic, ce qui montre également que l'UE a repris les négociations avec la Serbie pas uniquement par des considérations pragmatiques<sup>254</sup>.

#### *Le double objectif du PSA*

Il importe également de mentionner que le PSA, comme son nom l'indique vise à *la stabilisation et l'association* avec les PBO. A cause des conflits s'étant déroulés sur le territoire de l'ex-Yougoslavie, et les instabilités qu'a également connues l'Albanie durant les années 1990, la stabilisation est primordiale. Dans cette perspective, le PSA est très différent de la stratégie qui avait été développée pour les PECO, il n'est pas uniquement une stratégie pour préparer les pays à l'adhésion à l'UE ; il est également et avant tout « un instrument pour la construction et la consolidation des États. Des dispositions visant à la sécurité et à la stabilité des Balkans occidentaux sont ainsi contenues dans le volet politique du PSA lui-même, dépassant le seul cadre de la PESC »<sup>255</sup>. Un pays instable ne peut en effet pas entreprendre une association avec l'UE. Le PSA est donc conçu « tout d'abord par un souci de stabilisation post-conflit »<sup>256</sup> ; lancé après la crise du Kosovo, il vise à remédier clairement au problème de déstabilisation de la région.

---

<sup>252</sup> Commission, « Conclusion générale », COM (2005) 529 final, *op. cit.*

<sup>253</sup> Diane ÉTHIER, « Promotion de la démocratie dans les Balkans », *op. cit.*, p. 807.

<sup>254</sup> Frank SCHIMMELFENNIG, « EU political accession conditionality after the 2004 enlargement », *op. cit.*, p. 930.

<sup>255</sup> Theresia TOEGLHOFER et Natasha WUNSCH, « Stabilisation et association dans les Balkans occidentaux : les défis du double objectif européen », *op. cit.*, p. 4.

<sup>256</sup> *Ibid.*, p. 2.

L'importance de stabilisation de la région est donc présente dans les objectifs du PSA, et se retrouve dans les objectifs qui sont énumérés pour les ASA. A l'article premier de chaque accord, on retrouve les objectifs de l'ASA. Les objectifs sont presque tous identiques dans chaque ASA. Mais Le deuxième objectif n'apparaît pas dans les ASA signés avec la Croatie et la Macédoine. Il se lit : « contribuer à la stabilité politique, économique et institutionnelle [au Monténégro, Kosovo, en Serbie, en BiH] ainsi qu'à la stabilisation de la région ».

L'Union a ainsi un double objectif dans les Balkans occidentaux : stabiliser puis mettre sur les pays sur le chemin de l'adhésion. Comme l'expliquent Toeglhofer et Wunsch, ce double objectif « risque de compliquer, voire d'entraver la mise en œuvre d'une politique d'élargissement cohérente »<sup>257</sup>. Par politique d'élargissement cohérente, on entend une communication claire de l'UE sur les conditions et les prérequis demandés à chaque pays. Mais vu que la conditionnalité n'est pas le seul élément pris en compte dans la stratégie pour les PBO, il y a le danger d'une décredibilisation de l'UE, à la fois dans sa politique de conditionnalité, que dans la perspective d'adhésion<sup>258</sup>.

Maintenir une conditionnalité trop stricte peut affaiblir le consensus européen existant dans les pays candidats potentiels, qui voient souvent, à juste titre, la conditionnalité comme imposée de l'extérieur, par l'UE, dans un processus top-down où ils n'ont pas grand-chose à dire. La perspective d'adhésion peut donc être décredibilisée si aucun avancement ne se fait, et faire perdre le soutien des pays pour leur futur européen. En même temps, si l'UE abaisse constamment ses critères, alors la conditionnalité elle-même risque d'être décredibilisée, car trop facilement sujette à négociations.

Après l'élargissement de 2004, et la crise constitutionnelle de 2006 de l'UE, les questions d'élargissement sont de plus en plus problématiques, et l'humeur générale face à l'élargissement n'est plus aussi positive qu'auparavant. Cependant, les PBO jouissent d'un plus grand consensus quant à leur adhésion que d'autres pays tels que la Turquie, l'Ukraine ou la Moldavie<sup>259</sup>. Tout récemment, ce consensus a été réaffirmé au sommet de Sofia, le 17 mai 2018.

La conditionnalité politique relative au TPIY ne peut donc pas être considérée comme ayant été constamment et sérieusement appliquée dans la région, bien que désormais tous les inculpés aient été transférés à la Haye et jugés. Une des raisons les plus évidentes à ce manque de rigueur est la difficulté qu'a eue l'UE de faire accepter une conditionnalité intrinsèquement liée à l'héritage de la guerre (dont les derniers conflits ont moins de vingt ans) et à la question identitaire. Des élites au pouvoir peu engagées à introduire des réformes et faire face aux crimes commis par leurs groupes ethniques ont également été un obstacle conséquent dans la coopération avec le TPIY et à la réponse à la conditionnalité.

L'attention portée par l'Union aux PBO au début des années 2000, avec l'adoption du PSA et du PSESE, puis via les instruments de droit dérivé que nous allons développer dans le prochain chapitre, a également diminué dès 2006. L'horizon lointain mais surtout incertain de la perspective d'adhésion pour les Balkans occidentaux n'a pas encouragé à prendre au sérieux la conditionnalité et les récompenses qu'elle entendait amener<sup>260</sup>. L'adhésion de la Croatie en 2013 a soudainement rappelé que les Balkans occidentaux ont un destin dans l'UE, et les questions de coopération avec le TPIY n'étant désormais plus d'actualité, cela a ouvert une nouvelle voie pour la perspective d'adhésion du reste des PBO.

---

<sup>257</sup> *Ibid.*, p. 5.

<sup>258</sup> *Ibid.*, p. 6.

<sup>259</sup> Othon ANASTASAKIS, « The EU's political conditionality in the Western Balkans », *op. cit.*, p. 375.

<sup>260</sup> Florian TRAUNER, « EU Justice and Home Affairs Strategy in the Western Balkans: Conflicting Objectives in the Pre-Accession Strategy », *CEPS Working Document*, n° 259, 15 février 2007, p. 12.

## IV. Le dilemme de la conditionnalité

### A. Les réussites de la conditionnalité politique « TPIY »

Nous l'avons vu, la conditionnalité politique de l'Union n'a pas été appliquée uniformément à tous les pays ex-yougoslaves. Ceci ne peut être entièrement reproché à l'Union, car d'autres considérations sont entrées en ligne de compte dans l'évaluation qu'a faite l'Union de la nécessité – ou pas – de maintenir une pression accentuée sur certains PBO. Ce pragmatisme controversé est essentiel, car la conditionnalité TPIY seule n'aurait pas pu remplir tous les objectifs de l'UE dans la région, en particulier la nécessité de stabilisation.

Malgré les assouplissements ponctuels de la conditionnalité TPIY par l'Union, dans le cas de la Serbie particulièrement, Anastasakis relève que la conditionnalité a été l'une des conditions politiques les plus claires et constantes, et fait figure d'exemple d'une conditionnalité transversale rigoureuse qui a porté ses fruits et amené tous les États des Balkans occidentaux à se mettre graduellement en conformité. Au contraire, d'autres conditions telles que la réforme de police en BiH ont été beaucoup plus facilement diminuées<sup>261</sup>.

Le TPIY est finalement parvenu à juger toutes les personnes qu'il avait inculpées. A la fin du mandat de Carla Del Ponte en 2007, seuls quatre inculpés étaient encore en cavale, mais cela n'a pas empêché la procureure d'émettre des regrets, et également de se préoccuper que ces derniers fugitifs pourraient ne jamais être arrêtés : « Je ne peux m'empêcher en même temps d'éprouver une certaine déception en pensant [...] à l'héritage que l'on risque de léguer si de nombreuses victimes n'obtiennent pas justice »<sup>262</sup>. Fin 2011, les quatre derniers fugitifs seront effectivement transférés à La Haye. La traduction en justice de tous les inculpés peut donc être vue comme une réussite du Tribunal, mais également une réussite de la politique de l'UE, qui s'est montrée être justifiée.

### B. Réconciliation et État de droit dans les PBO

L'Union, comme de nombreux autres soutiens au TPIY, voit également dans le Tribunal le facteur clé pour la reconstruction de l'État de droit et la réconciliation entre les peuples des Balkans. A travers le principe de responsabilité individuelle, le Tribunal avait comme objectif de juger uniquement les responsables de haut rang, et éviter de condamner un État tout entier ou un groupe ethnique. La justice internationale aurait également permis de proposer *une* histoire des événements, en condamnant les individus pour leurs crimes personnels quel que soit leur groupe ethnique, et de cette manière, elle aurait pu engager un durable processus de réconciliation régionale<sup>263</sup>. Le TPIY avait donc comme objectif implicite de réconcilier les peuples. De plus, par la condamnation des crimes de guerre, il visait également à restaurer l'État de droit dans les pays ex-yougoslaves.

### L'échec du TPIY

D'après de nombreux auteurs, c'est tout d'abord le Tribunal qui aurait échoué dans ces deux objectifs. L'échec d'individualisation de la responsabilité a été démontré par les analyses des cas spécifiques de la Croatie, de la Serbie et de la BiH, où les populations et les gouvernements ont longtemps été réticents à délivrer leurs « héros ». Ceci est flagrant en Croatie, en Serbie et en RS, où les inculpés ont longtemps bénéficié du soutien des populations et des gouvernements : le retour de certains inculpés au pays est accueilli par des manifestations de soutien, leur inculpation souvent critiquée par les dirigeants eux-mêmes. L'acquiescement douteux d'Ante Gotovina en 2012 est accueilli à Zagreb par des manifestations

---

<sup>261</sup> Othon ANASTASAKIS, « The EU's political conditionality in the Western Balkans », *op. cit.*, p. 374.

<sup>262</sup> « Allocution de Carla Del Ponte devant le Conseil de sécurité », 10 décembre 2007, *op. cit.*

<sup>263</sup> Jean-Arnault DÉRENS, « Les Balkans occidentaux et la faillite du processus d'élargissement européen », *Politique étrangère*, Printemps, n° 1, 2015, p. 176.

de joie de manifestants, et par le gouvernement, qui a « salué la décision »<sup>264</sup>. En Serbie, le TPIY n'a jamais fait, et ne fera probablement jamais, la majorité de l'approbation du côté de la population. Le sentiment d'un tribunal antiserbe s'est encore renforcé avec les acquittements en 2012 de ceux qui auraient commis des crimes de guerre contre les Serbes, à savoir les Croates Gotovina et Markac<sup>265</sup>, et l'actuel premier ministre du Kosovo, Ramush Haradinaj<sup>266</sup>.

A cet égard, les acquittements de 2012 peuvent également être vus comme un abandon du principe de responsabilité du commanditaire qui a fait « dérailler » tout le processus, selon le terme de Dérens<sup>267</sup>. Alors qu'en 2011, tous les inculpés avaient finalement fini par être arrêtés, après beaucoup d'efforts de la communauté internationale et de l'Union européenne pour forcer les derniers inculpés à ne pas échapper à la justice indéfiniment, le Tribunal est pris d'une « véritable fièvre d'acquittements »<sup>268</sup> entre novembre 2012 et mai 2013.

Le 12 novembre 2012 est prononcé l'acquiescement d'Ante Gotovina et Mladen Markac (qui était commandant des forces spéciales de police croates). Le 29 novembre, c'est au tour de Ramush Haradinaj et ses co-accusés d'être acquittés. Ces acquittements sont accueillis avec consternation, et Hazan souligne les faibles éléments sur lesquels ils ont été basés et les rumeurs de pressions faites sur les témoins qui ne vinrent pas témoigner contre Haradinaj<sup>269</sup>. Ces acquittements signent une « faillite juridique et morale » du Tribunal, qui, alors qu'il est prévu de fermer ses portes dans les années à venir « met en péril sa raison d'être en projetant l'image d'une justice sélective, qui fait une croix sur les dizaines de milliers de Serbes, victimes eux aussi du nettoyage ethnique »<sup>270</sup>. Au début de l'année 2013, ce seront aussi des Serbes qui seront acquittés : Momcilo Perisic, ancien chef d'état-major serbe est acquitté le 28 février 2013, et finalement Jovica Stanicic et Franko Simatovic sont acquittés le 30 mai 2013. Un nouveau procès devant le MTPI est cependant ordonné pour ces deux derniers, et a commencé le 13 juin 2017.

Comme le souligne Dérens<sup>271</sup>, ces acquittements « ont signifié de facto un abandon du principe fondamental du TPIY, celui de la responsabilité de commandement, qui permettait de juger les responsables militaires et politiques, et pas seulement de simples exécutants. [...] Ces acquittements croisés, aux évidentes motivations plus politiques que juridiques, ont eu pour premier effet de discréditer non seulement l'institution du TPIY mais l'idée même de justice internationale. Ces acquittements ont transformé le Tribunal en une sorte de loterie : pour décrocher le ticket européen, il fallait envoyer devant les juges à La Haye quelques-uns des siens. Avec un peu de chance, ces derniers pouvaient en revenir, et la voie vers l'UE s'ouvrait... ».

Au moment de la fermeture du Tribunal, Hazan parle également de la « saveur amère » procurée par le TPIY : « Ce qui frappe avant tout, c'est l'infinie distance entre la vérité judiciaire et l'écho que celle-ci suscite dans les sociétés, les premières concernées. Avec courage, mais aussi avec tristesse, le procureur du TPIY est le premier à reconnaître que ceux qui sont glorifiés aujourd'hui, ce sont les criminels de guerre et non leurs victimes. C'est ce qui s'est encore passé ces derniers jours avec le jugement de Ratko

---

<sup>264</sup> « Ante Gotovina acquitté en appel à la Haye, rentre en Croatie », *Libération*, 16 novembre 2012, (en ligne : [http://www.liberation.fr/planete/2012/11/16/la-croatie-attend-le-verdict-du-proces-gotovina\\_860852](http://www.liberation.fr/planete/2012/11/16/la-croatie-attend-le-verdict-du-proces-gotovina_860852), consulté le 25 juillet 2018).

<sup>265</sup> TPIY, Affaire IT-06-90, « Gotovina et consorts », <http://www.icty.org/fr/case/gotovina/4>.

<sup>266</sup> TPIY, Affaire IT-04-84, « Haradinaj et consorts », <http://www.icty.org/fr/case/haradinaj/4>.

<sup>267</sup> Jean-Arnault DÉRENS, « Les Balkans occidentaux et la faillite du processus d'élargissement européen », *op. cit.*, p. 176.

<sup>268</sup> *Ibid.*

<sup>269</sup> Pierre HAZAN, « Les victimes serbes ignorées par la justice internationale. Une faillite juridique et morale », *Le Monde*, 14 décembre 2012 (en ligne : [https://www.lemonde.fr/idees/article/2012/12/14/les-victimes-serbes-ignorees-par-la-justice-internationale\\_1806590\\_3232.html](https://www.lemonde.fr/idees/article/2012/12/14/les-victimes-serbes-ignorees-par-la-justice-internationale_1806590_3232.html), consulté le 25 juillet 2018).

<sup>270</sup> *Ibid.*

<sup>271</sup> Jean-Arnault DÉRENS, « Les Balkans occidentaux et la faillite du processus d'élargissement européen », *op. cit.*, pp. 176-177.

Mladic, condamné à la réclusion à perpétuité pour crime de génocide, mais célébré par une partie des siens. Terrible constat d'une justice internationale qui jusqu'au bout est restée hors-sol »<sup>272</sup>.

A la constatation de cet « échec » évident du Tribunal à réconcilier les peuples et à mettre un place une histoire commune, qui permette d'appréhender un futur commun, il importe de préciser cependant qu'une juridiction internationale telle que le TPIY est difficilement apte à apporter une réconciliation au niveau national. L'éloignement à la fois perceptif et géographique du Tribunal, malgré le développement du *programme de sensibilisation*, y est pour beaucoup dans le manque d'effet de réconciliation.

Afin d'amener progressivement à une réconciliation, il semble désormais évident que l'administration de la justice par des tribunaux nationaux et la mise sur pied de commissions de réconciliation et de vérité auraient été plus efficaces, car plus proches de la population, et plus à même de transmettre un message qui ne soit pas déformé par des élites nationalistes au pouvoir. Rangelov l'affirmait déjà en 2006 : des processus domestiques de justice transitionnelle tels que des commissions de vérité, pourraient jouer un rôle en exposant la dimension humaine des atrocités commises et créant de l'empathie pour les victimes auprès des populations, tout en défiant les idéologies nationalistes, et sans risquer de subir la critique de l'illégitimité. De même, des procès domestiques des crimes de guerre permettraient de reconstruire l'État de droit de l'intérieur, en allant à l'encontre d'une culture de l'impunité à travers la délivrance des verdicts par l'institution représentant précisément les auteurs des crimes<sup>273</sup>.

En Serbie, Kostunica a mis effectivement sur pied une commission de réconciliation et de vérité en 2001, dont le but était de déterminer les causes qui menèrent aux guerres en ex-Yougoslavie. Cette commission a vite été vivement critiquée, n'étant pas de tout centrée sur les victimes, et son rôle politique devenant de plus en plus clair : Kostunica essayait au travers de cette commission de démontrer que les autres (non-serbes) étaient responsables du déclenchement des guerres. Certaines critiques ont même affirmé que le but de cette commission était de discréditer le TPIY<sup>274</sup>. La commission perd rapidement de sa légitimité.

En BiH, l'établissement de la « Commission pour l'investigation des événements à Srebrenica entre le 10 et le 19 juillet 1995 » (ou « Commission de Srebrenica ») par l'assemblée nationale de la RS en décembre 2003 peut parfois être considérée comme ayant porté ses fruits, à travers la publication du rapport admettant le massacre de plus de 7'000 musulmans à Srebrenica en 1995. Cependant, ce rapport reste critiqué à cause des grandes pressions internationales ayant été exercées sur la commission<sup>275</sup>. Tout récemment, le 14 août 2018, Milorad Dodik, président de la RS depuis 2010, a à nouveau réclamé l'annulation du rapport de 2004, comme il l'avait fait déjà en 2010. Il considère le rapport, qui contient pourtant les noms des presque 8'000 victimes comme « pas pertinent, très sélectif, erroné, sans preuves, partial, déforme les faits, contribue à donner une fausse image des événements à Srebrenica et dans ses environs »<sup>276</sup>. Ceci démontre qu'encore aujourd'hui, le génocide de Srebrenica reste ponctuellement contesté par les Serbes, particulièrement en RS, bien que deux cours internationales l'aient qualifié comme tel.

### *L'échec de l'UE*

En se focalisant presque uniquement sur la question de la coopération avec le TPIY, l'approche de l'Union post-conflit envers les Balkans occidentaux peut également être considérée comme ayant été trop étroite, lorsqu'on a en tête les objectifs à la fois de stabilisation, de réconciliation, et de

---

<sup>272</sup> Pierre HAZAN, « Dans les Balkans, la saveur amère du Tribunal pénal international », *pierrehazan.com*, 28 décembre 2017 (en ligne : <http://pierrehazan.com/2017/12/dans-les-balkans-la-saveur-amere-du-tribunal-penal-international/>, consulté le 25 juillet 2018).

<sup>273</sup> Iavor RANGELOV, « EU Conditionality and Transitional Justice in the Former Yugoslavia », *op. cit.*, p. 374.

<sup>274</sup> Jelena OBRADOVIC-WOCHNIK, « Strategies of denial: resistance to ICTY cooperation in Serbia », *op. cit.*, p. 38.

<sup>275</sup> Iavor RANGELOV, « EU Conditionality and Transitional Justice in the Former Yugoslavia », *op. cit.*, p. 370.

<sup>276</sup> « Le génocide de Srebrenica contesté », *Tribune de Genève*, 14 août 2018 (en ligne : <https://www.tdg.ch/monde/genocide-srebrenica-conteste/story/29814030>, consulté le 29 août 2018).

reconstruction de l'État de droit. En insistant fermement sur la coopération avec le TPIY, l'UE aurait oublié les autres processus, plus importants pour amener la réconciliation et l'État de droit dans les pays ex-yougoslaves : l'importance de commissions de vérité, et le développement des cours nationales chargées de juger les crimes de guerre. Le fait qu'un État collabore finalement avec le TPIY ne veut en effet pas dire qu'il a accepté les normes de la justice internationale et que la réconciliation a été amenée dans le pays<sup>277</sup>. Au contraire, dans de nombreux cas, des calculs coûts-bénéfices par les élites politiques ont été faits<sup>278</sup>, et faible a été le nombre d'élites politiques soutenant sincèrement le TPIY.

Un certain pragmatisme a ainsi été utilisé des deux côtés : l'Union, dans son dilemme de conditionnalité versus stabilité, a souvent abaissé ses conditions, et les États post-yougoslaves quant à eux, quand ils ne parvenaient pas à faire plier les demandes de l'UE voyaient l'arrestation des inculpés comme une sorte de « mal nécessaire » en échange d'une relation plus poussée avec l'Union. Ce type de comportement a fini par avoir un impact sur l'objectif du Tribunal d'amener la paix via la justice ; il finit par être vu uniquement du point de vue de son utilité politique, au lieu de son utilité en termes de réconciliation post-conflit, et en a également vu son intégrité d'un instrument de justice impartial entachée<sup>279</sup>.

L'Union aurait donc pu plus soutenir d'autres processus de justice transitionnelle. Comme le mentionne Rangelov, le processus plus large de justice transitionnelle dans les sociétés des Balkans occidentaux a largement été effacé par la conditionnalité de l'UE se concentrant uniquement sur la question de la coopération avec le TPIY<sup>280</sup>. L'Union a adopté une compréhension très étroite de la justice transitionnelle en se contentant de se baser sur la coopération avec le TPIY<sup>281</sup>. Or, comme nous l'avons vu, d'autres mécanismes auraient été plus pertinents à cet égard.

En 2009, Jennings<sup>282</sup> affirmait que bien que l'UE ait joué un rôle important pour amener des inculpés devant les juges du TPIY, elle échouait à promouvoir une réconciliation plus large et une stabilité à long terme. Là encore, il est mentionné que le dialogue nécessaire sur le conflit, notamment à travers des commissions de vérité, manque à la politique de l'UE. La communauté internationale a également été critiquée pour s'être concentrée sur la reconstruction physique, plus que la reconstruction sociale des sociétés dans les Balkans. Pourtant, la réconciliation dans les Balkans devrait être une priorité de l'Union européenne particulièrement dans le cadre du processus d'adhésion des PBO, pour ne pas que ces problèmes régionaux soient traduits dans une future Union comportant plus de 28 États membres.

L'UE se défend en affirmant que la réconciliation fait partie d'un des objectifs du PSA, et qu'à travers ce dernier, elle la promeut. Dans son soutien au TPIY, elle soutient également le programme de sensibilisation du TPIY. Ce programme de sensibilisation est abordé au début du chapitre III. Dans le cadre de la nouvelle stratégie d'élargissement à l'égard des Balkans occidentaux de la Commission de février 2018 et le sommet UE-Balkans occidentaux, l'UE a initié également un programme d'action qui adresse précisément la question de la réconciliation<sup>283</sup>.

La reconstruction de l'État de droit dans les Balkans est une question toute aussi épineuse que la question de la réconciliation. Comme mentionné, à cet égard, le développement et le bon fonctionnement de tribunaux nationaux pour juger les criminels de guerre aurait permis un renforcement de l'État de droit. Les efforts de la communauté internationale et du Tribunal ont permis

---

<sup>277</sup> Victor PESKIN et Mieczyslaw P. BODUSZYNSKI, « Balancing International Justice in the Balkans », *op. cit.*, p. 54.

<sup>278</sup> Kei Hannah BRODERSEN, « The icty's Conditionality Dilemma », *op. cit.*, p. 245.

<sup>279</sup> Rachel KERR, « Peace through Justice? The International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia », *Southeast European and Black Sea Studies*, vol. 7, n° 3, septembre 2007, p. 383.

<sup>280</sup> Iavor RANGELOV, « EU Conditionality and Transitional Justice in the Former Yugoslavia », *op. cit.*, p. 368.

<sup>281</sup> *Ibid.*, p. 374.

<sup>282</sup> Simon JENNINGS, « EU Urged to Boost Balkan Reconciliation Efforts », *Institute for War and Peace Reporting*, 26 mai 2009 (en ligne : <https://iwpr.net/global-voices/eu-urged-boost-balkan-reconciliation-efforts>, consulté le 11 juillet 2018).

<sup>283</sup> Sommet UE-Balkans occidentaux, « Déclaration de Sofia – programme d'actions prioritaires de Sofia (annexe de la déclaration) », Sofia, 17.05.2018.

la création en BiH, en Serbie et en Croatie d'organes chargés d'enquêter sur les crimes de guerre et délivrer des jugements. En 2003 en Serbie, une chambre des crimes de guerre au sein du tribunal de district de Belgrade et une division du parquet spécialisée ont été créées. En BiH, c'est en 2005 qu'est créée une section chargée des crimes de guerre au sein de la Cour d'État et du parquet de Bosnie-Herzégovine<sup>284</sup>.

Malgré cela, Brodersen, analysant le cas de la Serbie en 2014, relève qu'il n'existe toujours pas de « vrai » État de droit en Serbie, et que l'Union, tout comme le Tribunal, peuvent en être tenus pour responsables : d'une part et d'autre, la transformation sociale manquait aux stratégies, et les deux parties ne sont pas parvenues à faire du TPIY un impératif moral pour la Serbie. L'attitude de l'Union, hésitante et volatile à l'égard du TPIY a donc eu un effet négatif sur le contexte plus général d'établissement de l'État de droit dans les pays ex-yougoslaves<sup>285</sup>.

---

<sup>284</sup> TPIY, « Développement des instances judiciaires nationales », <http://www.icty.org/fr/outreach/renforcement-des-capacites-nationales/d%C3%A9veloppement-des-instances-judiciaires-nationales>, consulté le 27 juillet 2018.

<sup>285</sup> Kei Hannah BRODERSEN, « The icty's Conditionality Dilemma », *op. cit.*, p. 245.

## Chapitre III

### Le volet interne : sanctions et droit dérivé de l'UE

Nous allons maintenant analyser un autre aspect du soutien que l'Union a apporté au TPIY. L'intérêt porté par l'Union à la région des Balkans occidentaux au début des années 2000 (particulièrement entre 2000 et 2003) est significatif : nombreuses initiatives pour l'Europe du Sud-Est, reprise des missions de maintien de la paix dans les Balkans, développement de relations plus étroites avec les nouvelles républiques de la région. L'UE cherche particulièrement à se positionner comme un acteur régulateur fort dans la région.

Dans cette perspective, l'UE décide de reprendre à son compte l'obligation de coopération avec le TPIY et s'approprie ainsi l'idée d'une justice internationale<sup>286</sup>, au même moment où elle soutient activement la création d'une cour pénale internationale<sup>287</sup>. Au-delà du développement de sa stratégie de conditionnalité envers les gouvernements des États post-yougoslaves, le soutien de l'UE envers le TPIY, tout comme son soutien pour son *alter ego* du Rwanda, devient particulièrement notable dès les années 2000 en termes financiers et opérationnels.

#### *Le soutien financier de l'UE au TPIY*

Toutes les activités du Tribunal sont financées par le budget du Tribunal, qui est approuvé par l'Assemblée générale de l'ONU. Les États membres de l'ONU versent ensuite leurs contributions.

Grâce à une question écrite posée par un parlementaire européen à la Commission le 2 août 1996<sup>288</sup>, on apprend que l'UE contribue indirectement au TPIY en subventionnant des associations pour la mise en place et le fonctionnement du Tribunal depuis 1994. Entre 1994 et 1996, elle a notamment subventionné 2 millions d'ECU (Unité de compte européenne), ce qui correspond à 2 millions d'euros.

Le Tribunal bénéficie aussi du soutien de différents États et agences compétentes sous la forme de dons. Bien que ces derniers ne concernent qu'une très petite part du budget total du Tribunal (moins de 1%), ils sont utilisés pour des projets importants, notamment le programme de sensibilisation<sup>289</sup>.

Le 7 décembre 2000, un communiqué de presse du TPIY<sup>290</sup> annonce la contribution de l'UE d'environ 1,5 million d'euros au fond des contributions volontaires du TPIY. La contribution de l'UE soutient trois initiatives : le programme de sensibilisation du TPIY, la bibliothèque du TPIY et un projet de formation pour les conseils de la Défense. Le programme de sensibilisation est créé en 1999 et a pour

---

<sup>286</sup> Joël HUBRECHT, « L'Union européenne et le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie », *op. cit.*

<sup>287</sup> En effet, l'Union européenne soutient également le Tribunal pénal international pour le Rwanda (TPIR), établi sur le même modèle que le TPIY le 8 novembre 1994, et la création de la Cour pénale internationale (CPI), établie par la signature du Statut de Rome en 1998 puis entrée en vigueur en 2002. Le soutien de l'UE à la CPI, tout comme pour les tribunaux *ad hoc* d'ex-Yougoslavie et du Rwanda est à la fois rhétorique, diplomatique et financier, et trouve son fondement dans les principes et les objectifs guidant l'Union européenne, et particulièrement son objectif ultime de la création d'un ordre international basé sur le multilatéralisme, Jan WOUTERS et Sudeshna BASU, « The Creation of a Global Criminal Justice System: the European Union and the International Criminal Court », in Cedric RYNGAERT (éd.), *The effectiveness of international criminal justice*, Antwerpen, Intersentia, 2009, pp. 121; 130-131.

<sup>288</sup> Parlement, *Question écrite E-2206/96 posée par Francis Decourrière (PPE) à la Commission*, 2 août 1996, JOCE C 60/134, 26.02.1997.

<sup>289</sup> TPIY, « Soutien et dons », <http://www.icty.org/fr/content/soutien-et-dons>, consulté le 28 avril 2018.

<sup>290</sup> « Soutien de l'Union européenne au TPIY », *Bureau de presse du TPIY*, 7 décembre 2000 (en ligne : <http://www.icty.org/fr/press/soutien-de-l%E2%80%99union-europ%C3%A9enne-au-tpiy>, consulté le 28 avril 2018).

but de sensibiliser les populations des Balkans au travail effectué par le TPIY, sa pertinence et sa nécessité. Avec ce programme, le rôle du Tribunal s'étend au niveau civil et social, et plus seulement au niveau juridique. Comme nous l'avons mentionné, le Tribunal est compris comme ayant un rôle à jouer envers les populations, dans la tâche difficile de l'acceptation du passé et la reconnaissance des coupables. Ce travail est essentiel et est un grand enjeu social à l'issue d'un conflit<sup>291</sup>. Ce programme bénéficie d'un soutien constamment renouvelé de l'Union européenne, comme le démontre un autre communiqué de presse, du 12 janvier 2011, qui atteste de la contribution de l'UE d'un million d'euros en renouvellement de son soutien<sup>292</sup>.

En plus d'obtenir un soutien financier de l'UE, le TPIY bénéficie notamment des privilèges découlant des positions communes de la PESC et des règlements du Conseil de l'UE<sup>293</sup>. L'interaction entre la PESC et la justice internationale et le respect du droit international humanitaire sera abordé à la fin de ce chapitre. Nous allons maintenant nous concentrer sur ces « privilèges » en abordant le droit de la PESC de l'UE.

A ce stade, une précision terminologique s'impose. Dans tout le chapitre III, nous allons abondamment recourir aux articles des traités européens, dont il existe plusieurs versions suite aux modifications apportées par les révisions des traités. Nous utilisons principalement deux versions des traités dans notre analyse : celle de Lisbonne, avec les TUE et TFUE actuels, en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> décembre 2009 ; et celle d'Amsterdam, dont la numérotation du TUE et du TCE était en vigueur de 1999 à 2009. Nous avons donc affaire à deux versions du TUE : celle de 1997 (date de signature du Traité d'Amsterdam) et la version actuelle en vigueur (version consolidée de 2016). Afin de différencier entre les deux versions du TUE, lorsque nous utilisons le Traité d'Amsterdam, la date est à chaque fois mentionnée.

## I. La PESC et son droit

Les actes de droit dérivé adoptés par l'UE pour soutenir le TPIY sont des actes de la PESC, ce qui implique tout d'abord de définir ce qu'est la PESC, quels sont ses instruments et comment est élaboré son droit.

Dans l'architecture institutionnelle en trois piliers de l'Union européenne créée par le Traité de Maastricht en 1992, la PESC compose le 2<sup>ème</sup> pilier, qui est une coopération intergouvernementale (tout comme l'est le 3<sup>ème</sup> pilier sur la justice et les affaires intérieures, et au contraire du premier pilier communautaire). L'action extérieure de l'UE dans les années 1990 et jusqu'au Traité de Lisbonne de 2009 est divisée entre le premier et le 2<sup>ème</sup> pilier, le premier étant communautaire avec une prise de décision au niveau supranational, au contraire du second où la prise de décision est intergouvernementale – avec l'idée que les relations plutôt économiques relèvent du domaine supranational et celles politiques – diplomatie et sécurité – restent dans le domaine intergouvernemental et de coopération entre États<sup>294</sup>.

Selon les articles 23 à 41 du TUE, c'est l'Union qui conduit la PESC. Les modes d'action de la PESC sont énoncés au nombre de trois dans l'article 25 TUE, à savoir, les orientations générales émanant du

---

<sup>291</sup> TPIY, « Programme de sensibilisation », <http://www.icty.org/fr/outreach/programme-de-sensibilisation>, consulté le 28 avril 2018.

<sup>292</sup> « L'Union européenne maintient son soutien au Programme de sensibilisation du TPIY », *Bureau de presse du TPIY*, 17 janvier 2011 (en ligne : <http://www.icty.org/fr/press/1%E2%80%99union-europ%C3%A9enne-maintient-son-soutien-au-programme-de-sensibilisation-du-tpiy>, consulté le 28 avril 2018).

<sup>293</sup> Jan WOUTERS et Sudeshna BASU, « The Creation of a Global Criminal Justice System: the European Union and the International Criminal Court », *op. cit.*, p. 121.

<sup>294</sup> Yves BUCHET DE NEUILLY, « La politique étrangère et de sécurité commune. Dynamique d'un système d'action », *Politix*, vol. 12, n° 46, 1999, p. 130.

Conseil européen (1), les décisions du Conseil (2) et la coopération entre États membres (3). Dony y ajoute également les accords internationaux et les déclarations<sup>295</sup>.

#### *A. Les évolutions de Maastricht à Lisbonne pertinentes*

Le Traité de Maastricht (1993), qui institue la PESC, a posé les deux bases juridiques qui permettent au Conseil d'adopter des textes contraignants (décisions) dans le domaine de la PESC : les *positions communes* et les *actions communes*.

Ensuite, le Traité d'Amsterdam (1999) a clarifié les instruments juridiques en définissant les positions et actions communes<sup>296</sup>, et en incluant les *stratégies communes*, qui, décidées par le Conseil européen, permettaient d'orienter les positions et les actions communes<sup>297</sup>. Les instruments de la PESC étaient ainsi au nombre de cinq : principes et orientations générales, positions communes, actions communes, stratégies communes et décisions. Le Traité d'Amsterdam a également formalisé la notion « d'abstention constructive » qui permet un peu plus de flexibilité dans la PESC<sup>298</sup>. Plus importante est la création du poste de Haut représentant pour la PESC, le « Monsieur/Madame PESC » qui reprend le rôle auparavant attribué au chef d'Etat ou de gouvernement présidant l'Union. Une déclaration annexée au Traité d'Amsterdam crée aussi une « unité de planification et d'alerte rapide », chargée de la prévention et la gestion des crises<sup>299</sup>.

Le Traité de Nice (2003) va également apporter une nouveauté importante à l'Union : la politique européenne de sécurité et de défense (PESD), que nous avons déjà abordée dans le premier chapitre de ce travail. L'objectif est de gagner en crédibilité, avec des moyens militaires. Le Traité de Nice n'apporte cependant pas de contribution à la PESC<sup>300</sup>.

Le Traité de Lisbonne (2009) supprime la terminologie de position et action commune. On parle désormais uniquement de *décisions du Conseil*, qu'il s'agisse de décisions qui *définissent* la PESC (autrefois nommées « positions » ou « actions » communes) ou de décisions qui *mettent en œuvre* ces positions et actions communes (auparavant déjà appelées « décisions »). Le terme de « stratégies communes » disparaît également, on ne garde que la notion « d'orientations générales du Conseil européen ». Avec le Traité de Lisbonne, la refonte de l'architecture institutionnelle supprime la logique en trois piliers mais la logique intergouvernementale persiste pour le domaine de la PESC, qui reste sujette à l'unanimité au Conseil. Comme déjà mentionné dans le chapitre I, le Traité de Lisbonne crée également le poste de Haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité qui fusionne les postes de Haut représentant de la PESC et de Commissaire européen aux relations extérieures.

En analysant le droit dérivé de l'UE relatif au TPIY, en plus de prendre en compte les modifications que chaque traité a apportées, il est important de garder en tête que la terminologie de la PESC change au cours des années. C'est ainsi qu'on retrouve dans notre cas d'étude des positions communes datant d'avant 2010, et après uniquement des décisions. Alors que la PESC se met en place, on tente également de créer un cadre juridique qui se veut le plus clair et cadré possible, bien que dans la réalité, on ne suive pas toujours clairement le cadre « imposé » par le traité, et il est parfois difficile d'identifier précisément de quel type d'acte de droit dérivé il s'agit, tant la terminologie est floue – notamment avec le terme de « décision » utilisé de différentes manières. Nous nous efforcerons cependant de ressortir les points principaux des décisions en question, afin d'éclairer le lecteur.

---

<sup>295</sup> Marianne DONY, *Droit de l'Union européenne*, Sixième édition, revue et augmentée, Bruxelles, Éditions de l'Université de Bruxelles, 2015, p. 631.

<sup>296</sup> Articles 14 et 15 du TUE (1997). Post-Lisbonne, ces articles sont désormais les articles 28 et 29 TUE.

<sup>297</sup> Jean-Michel DUMOND et Philippe SETON, *La Politique étrangère et de sécurité commune: PESC*, Paris, La Documentation Française, 1999, p. 92.

<sup>298</sup> Anne-Sophie LAMBLIN-GOURDIN, « La politique étrangère et de sécurité commune », *op. cit.*, p. 261.

<sup>299</sup> *Ibid.*

<sup>300</sup> *Ibid.*

### B. *Le mode d'adoption du droit dérivé relatif à la PESC*

Les décisions adoptées dans le cadre de la PESC définissent les actions à mener par l'Union et les positions à prendre, ainsi que les modalités de leur mise en œuvre (article 25 TUE). Ces instruments ont une valeur obligatoire, s'imposant impérativement aux États membres, qui doivent veiller à la conformité de leurs politiques nationales avec les positions de l'Union (article 29 TUE) et les décisions relatives à des actions communes (article 28 TUE).

Dans le cas d'actes législatifs adoptés en matière de PESC, le Conseil européen et le Conseil statuent à l'unanimité pour définir et mettre en œuvre la PESC, sauf dans les cas où les traités en disposent autrement, par exemple lorsque le Conseil adopte une décision qui définit une action ou une position de l'Union sur la base d'une décision du Conseil européen, ou d'une demande spécifique de ce dernier, ou encore lorsque la décision met en œuvre une décision qui définit une action ou une position de l'Union (article 31 TUE), où la procédure de vote est alors la majorité qualifiée.

Ainsi, concernant la procédure d'adoption des actes de droit dérivé relatifs à la PESC, le Conseil européen identifie les intérêts stratégiques de l'Union, fixe les objectifs et définit les orientations générales de la PESC (1) et sur la base de ceux-ci, le Conseil élabore la PESC en prenant les décisions nécessaires à la définition et à la mise en œuvre de cette politique (article 26 TUE) – des positions et des actions communes (2). En vertu de l'article 32 TUE, la concertation entre les États membres sur toute question de politique étrangère et de sécurité au sein du Conseil européen et du Conseil est nécessaire pour l'élaboration d'une approche commune (3).

Lamblin-Gourdin souligne que le caractère intergouvernemental de la PESC pose l'exigence de cohérence avec le droit communautaire qui existe pour les actes adoptés dans le cadre de la PESC : les mesures adoptées par les différents piliers de l'UE doivent être compatibles et complémentaires<sup>301</sup>. Le Traité de Maastricht a en effet établi une complémentarité entre PESC et mesures économiques à travers deux articles qui se retrouvent aujourd'hui aux articles 75 et 215 TFUE : « [il] codifie l'utilisation de mesures économiques pour sanctionner le comportement d'un État tiers. L'article [215 TFUE] permet à la Communauté d'interrompre ou de réduire, en tout ou partie, les relations économiques avec un ou plusieurs pays tiers en application d'une position commune ou d'une action commune. Quant à l'article [75 TFUE], il permet au Conseil, dans les cas envisagés à l'article [215 TFUE], de prendre à l'égard des pays tiers concernés "les mesures urgentes nécessaires en ce qui concerne les mouvements de capitaux et les paiements" »<sup>302</sup>. Cette complémentarité entre PESC et mesures économiques est importante dans notre cas d'étude, car nous allons précisément analyser par la suite des actes adoptés sur la base des deux articles qui viennent d'être mentionnés.

### C. *Le rôle des institutions dans la PESC*

Le caractère intergouvernemental de la PESC a aussi des implications en termes de rôle des institutions de l'UE.

#### *Le Parlement et la Commission*

Les rôles du Parlement européen et de la Commission<sup>303</sup> sont, par la nature intergouvernementale de la PESC, forcément plus modestes. La Commission, institution supranationale par excellence, voit son droit d'initiative exclusif dans le domaine communautaire se transformer en un droit d'initiative partagé avec les États membres. Son pouvoir de négocier des accords externes n'existe également pas pour la PESC, car c'est la présidence du Conseil qui engage ces négociations dans ce cas, assistée parfois de la

---

<sup>301</sup> *Ibid.*, p. 267.

<sup>302</sup> *Ibid.*, p. 268.

<sup>303</sup> Pour traiter des rôles de la Commission et du Parlement, nous nous basons sur les explications de Anne-Sophie LAMBLIN-GOURDIN, *ibid.*, pp. 274-276.

Commission. Cependant, la Commission est associée à la présidence pour la représentation de l'Union et pour la mise en œuvre des décisions PESC. Elle est aussi sollicitée pour faire des propositions relatives à la mise en œuvre des positions/actions communes quand elles touchent au domaine communautaire ; et de plus, elle a également sa capacité en matière budgétaire – les dépenses liées à la PESC étant à la charge du budget de l'UE.

Le Parlement européen bénéficie par contre d'un rôle minimal contrairement à la Commission qui reste impliquée dans le processus ; bien qu'il doive être consulté sur les principales décisions de la PESC (procédure de consultation), « il n'est en revanche que régulièrement informé de l'évolution de la politique étrangère de l'Union »<sup>304</sup>. Le Parlement peut cependant adresser des questions écrites ou orales, et formuler des recommandations au Conseil, bien qu'elles ne soient pas contraignantes. Tout comme la Commission, il dispose cependant de moyens indirects, à travers la procédure budgétaire.

### *La Cour de justice*

Dans le cadre de la structure en piliers de Maastricht, la Cour de justice des Communautés européennes (CJCE) n'était compétente que pour le premier pilier communautaire. La CJCE n'était donc pas habilitée à juger des dispositions de la PESC ni des actes adoptés sur leur base dès ses origines. L'article 46 TUE du Traité d'Amsterdam mentionne les dispositions du Traité où la CJCE était compétente, mais les dispositions de la PESC n'y figurent pas. Ainsi, des actes adoptés sur la base de positions communes, tout comme les positions communes (comme nous allons en analyser ci-dessous) échapperaient au contrôle juridictionnel de la Cour. Il existait deux exceptions : les personnes destinataires d'une décision ou d'un règlement les concernant individuellement et directement, pouvaient former un recours devant la CJCE (article 230 TCE). La Cour pouvait également déjà contrôler le respect de l'article 47 TUE (1997), relatif à l'intégrité du droit communautaire qui ne peut être remis en question par des dispositions adoptées dans le cadre du Traité UE (et donc possiblement par la PESC)<sup>305</sup>.

Avec le Traité de Lisbonne, la compétence de la CJCE, renommée Cour de justice de l'Union européenne (CJUE), s'étend à tout le droit de l'UE sauf si les traités en disposent autrement. C'est précisément le cas dans le domaine de la PESC, où la Cour de justice demeure largement incompétente, en vertu de l'article 275 TFUE : « la Cour de justice de l'Union européenne n'est pas compétente en ce qui concerne les dispositions relatives à la PESC, ni en ce qui concerne les actes adoptés sur leur base ». L'article 275 TFUE va cependant poser clairement les deux exceptions : « Toutefois, la Cour est compétente pour contrôler le respect de l'article 40 [ex-article 47 TUE 1997] du traité sur l'Union européenne et se prononcer sur les recours, formés dans les conditions prévues à l'article 263 [TFUE, ex-article 230 TCE], quatrième alinéa, du présent traité concernant le contrôle de la légalité des décisions prévoyant des mesures restrictives à l'encontre de personnes physiques ou morales adoptées par le Conseil sur la base du titre V, chapitre 2, [dispositions relatives à la PESC] du traité sur l'Union européenne ». Le Traité de Lisbonne a ainsi clairement établi que la Cour est « compétente pour connaître les recours en annulation dirigés contre les décisions prévoyant des mesures restrictives à l'encontre des personnes physiques ou morales adoptées par le Conseil, dans le cadre par exemple de la lutte contre le terrorisme (gel des avoirs) »<sup>306</sup>.

De plus, le 28 mars 2017, dans l'affaire *Rosneft*, la Grande chambre de la CJUE délivre un arrêt portant sur une question préjudicielle<sup>307</sup> où elle conclut qu'elle est en réalité compétente pour statuer à titre préjudiciel sur la validité de certains actes de la PESC et vérifier s'ils respectent les droits fondamentaux. Ainsi, la CJUE serait non seulement compétente pour connaître un recours en annulation formulé par

---

<sup>304</sup> *Ibid.*, p. 275.

<sup>305</sup> *Ibid.*, p. 266.

<sup>306</sup> « Le traité de Lisbonne et la Cour de justice de l'UE », *europe-liberte-securite-justice.org*, 1 décembre 2009 (en ligne : <https://europe-liberte-securite-justice.org/2009/12/01/le-traite-de-lisbonne-et-la-cour-de-justice-de-l-union-europeenne/>, consulté le 27 août 2018).

<sup>307</sup> CJUE, arrêt du 28 mars 2017, *PJSC Rosneft Oil Company c. Her Majesty's Treasury, Secretary of State for Business, Innovation and Skills, The Financial Conduct Authority*, Aff. C-72/15.

une personne physique ou morale contre un acte lui imposant des mesures restrictives, mais également dans le cadre d'un renvoi préjudiciel en appréciation de validité<sup>308</sup>. Pour parvenir à cette conclusion, la Cour analyse le traité et plus précisément l'article 275 TFUE comme indiquant « un type de décisions dont la légalité peut être contrôlée par la Cour, et non pas le type de procédure dans le cadre de laquelle la Cour peut contrôler la légalité de certaines décisions »<sup>309</sup>. Le recours en annulation ne constitue donc plus la seule possibilité d'attaquer un acte de la PESC devant la CJUE. La Cour rappelle également que le respect des droits fondamentaux est essentiel pour l'UE et qu'un contrôle juridictionnel est essentiel, notamment au vu du droit à un recours effectif et à une protection juridictionnelle effective<sup>310</sup>.

Dans le cadre de ce mémoire, nous allons prendre en compte surtout la jurisprudence de la Cour par rapport à la PESC développée avant l'arrêt *Rosneft*. Cette jurisprudence est élaborée à travers les arrêts rendus par la Cour de justice suite à des recours en annulation formulés par des personnes physiques et morales. Il importe donc de développer ce point avant de passer à l'analyse des actes de droit dérivés relatifs au TPIY.

#### *D. La jurisprudence en matière de sanctions économiques*

Les mesures restrictives imposées par l'UE dans le cadre de la PESC sont nombreuses, particulièrement dans le domaine de la lutte contre le terrorisme. Sous l'angle des droits fondamentaux, de nombreux actes ont été attaqués devant la Cour de justice par les personnes physiques et morales visées par des décisions ou des règlements. La Cour a ainsi produit une jurisprudence importante dans ce domaine. De même, des décisions similaires adoptées par des États ont été contestées devant la Cour européenne des droits de l'homme (CrEDH). Nous allons ici développer en présentant les principaux cas de jurisprudence des deux cours, et en ressortir les conclusions pertinentes.

La grande affaire dans le domaine est la « saga Kadi » qui commence en 2005. Dans cette affaire, une position commune adoptée sur la base d'une résolution du Conseil de sécurité des Nations Unies avait été transposée dans l'ordre communautaire par un règlement qui imposait des mesures restrictives à l'égard de personnes suspectées de terrorisme<sup>311</sup>. Les requérants Yassin Abdullah Kadi et Al Barakaat International Foundation, destinataires du règlement, font un pourvoi contre des décisions du Tribunal de première instance de l'UE (TPI) auprès de la Cour de justice. Ils demandent l'annulation du règlement litigieux sous trois moyens : les violations du droit d'être entendu, du droit au respect de la propriété et du principe de proportionnalité et du droit à un contrôle juridictionnel effectif. En première instance, le TPI avait conclu que le droit international (des Nations Unies) primait sur le droit communautaire, et que les règlements pris en application de celui-ci ne pouvaient faire l'objet d'un examen de la CJUE quant aux droits fondamentaux ; seul l'examen de la conformité avec le *jus cogens* était possible<sup>312</sup>. Lors du pourvoi des requérants devant la Cour en 2008<sup>313</sup>, celle-ci va prendre une décision opposée à celle

---

<sup>308</sup> Margaux BIERMÉ, « Contrôle de validité des actes PESC : la Cour de justice est compétente dans certains cas », *ceje.org*, actualité du 29 mars 2017 (en ligne : <https://www.ceje.ch/fr/actualites/politique-etrangere-et-de-securite-commune/2017/04/controle-de-validite-des-actes-pesc-la-cour-de-justice-est-competente-dans-certains-cas/>, consulté le 26 août 2018).

<sup>309</sup> *Ibid.*

<sup>310</sup> *Ibid.*

<sup>311</sup> Conseil de l'UE, *Règlement (CE) n° 881/2002 du 27 mai 2002 instituant certaines mesures restrictives spécifiques à l'encontre de certaines personnes et entités liées à Oussama ben Laden, au réseau Al-Qaïda et aux Talibans, et abrogeant le règlement (CE) no 467/2001 du Conseil interdisant l'exportation de certaines marchandises et de certains services vers l'Afghanistan, renforçant l'interdiction des vols et étendant le gel des fonds et autres ressources financières décidées à l'encontre des Talibans d'Afghanistan*, JOCE L 139/9, 29.05.2002.

<sup>312</sup> Diane LE COTTIER, « L'exception communautaire en matière de protection des droits fondamentaux : quelle hiérarchie entre le droit international et le droit communautaire ? Commentaire de l'arrêt Kadi », *Blog de l'Université Paris Nanterre*, 17 mars 2009 (en ligne : <https://blogs.parisnanterre.fr/content/1%E2%80%99exception-communautaire-en-mati%C3%A8re-de-protection-des-droits-fondamentaux-quelle-hi%C3%A9rarchie>, consulté le 20 août 2018).

<sup>313</sup> CJCE, arrêt du 3 septembre 2008, *Yassin Abdullah Kadi et Al Barakaat International Foundation c. Conseil de l'Union européenne et Commission des Communautés européennes*, Aff. jointes C-402/05 et C-415/05.

du tribunal, en précisant au contraire que « la Communauté est une communauté de droit en ce que ni ses États membres ni ses institutions n'échappent au contrôle de la conformité de leurs actes à la charte constitutionnelle de base qu'est le traité CE et que ce dernier a établi un système complet de voies de recours et de procédures destiné à confier à la Cour le contrôle de la légalité des actes des institutions » (considérant 281). Elle conclut ensuite en la violation des droits fondamentaux des requérants. Les droits de la défense, et en particulier le droit à être entendu, a été violé car « le Conseil n'a pas communiqué aux requérants les éléments retenus à leur charge pour fonder les mesures restrictives qui leur ont été imposées, ni accordé à ceux-ci le droit de prendre connaissance desdits éléments dans un délai raisonnable après l'édition de ces mesures ». Les requérants n'ont ainsi pas pu se défendre en temps utile (considérant 348). Le droit à un contrôle juridictionnel effectif a également été violé au motif que les requérants n'ont pas été mis au courant des motifs retenus à leur charge et n'ont ainsi pas pu se défendre adéquatement devant le juge communautaire (considérant 349). Quant au droit au respect de la propriété individuelle, qui peut être restreint dans certains cas, il a été violé dans ce cas car les restrictions étaient considérables et l'intéressé n'avait pas été informé des motifs retenus à son égard (considéranants 369-370). L'arrêt *People's Mojahedin Organization of Iran* (2011)<sup>314</sup> rappelle aussi en se basant sur la jurisprudence de *Kadi* qu'afin de respecter le droit fondamental de la défense, il est essentiel que les personnes visées par les restrictions soient informées avant l'adoption d'une décision ou d'un règlement imposant ces mesures restrictives à leur rencontre.

Avec *Kadi*, la Cour de justice de l'UE s'est donc attribué un pouvoir de contrôle sur les actes communautaires adoptés en application des résolutions du Conseil de sécurité prises en application du chapitre VII de la Charte des Nations Unies (« Action en cas de menace contre la paix, de rupture de la paix et d'acte d'agression »). La jurisprudence de cet arrêt sera reprise dans d'autres affaires, et ainsi la CJUE souligne que tout acte communautaire adopté par une institution de l'UE se doit de respecter les droits fondamentaux des individus car « le respect des droits de l'homme constitue une condition de la légalité des actes communautaires et que ne sauraient être admises dans la Communauté des mesures incompatibles avec le respect de ceux-ci »<sup>315</sup>. Dans l'arrêt *Kadi* (2008), tout comme dans l'arrêt *Bank Mellé Iran* (2011)<sup>316</sup>, la Cour précise également que la primauté du Conseil de sécurité n'est pas atteinte par ce mécanisme de contrôle des actes communautaires adoptés par la Communauté<sup>317</sup>. Suite à l'arrêt *Kadi* (2008) le Conseil de l'UE adopte une modification du règlement (CE) n°881/2002 dans laquelle une procédure respectant les droits fondamentaux et en particulier ceux de la défense d'être entendu sera introduite<sup>318</sup>. La Cour précise cependant que s'il y a violation dans la procédure dans l'affaire *Kadi*, il est possible que les restrictions soient justifiées sur le fond pour les requérants (considérant 374). M. Kadi est par la suite réinséré dans la liste de personnes concernées par le règlement UE, cette fois-ci après avoir reçu un résumé des raisons de sa présence sur la liste par le Comité des sanctions du CSNU. Il s'oppose à cette réinscription et demande à nouveau son annulation devant le TPI, qui la lui accordera en 2010<sup>319</sup>. En 2013, un arrêt de la Cour<sup>320</sup> suite à un pourvoi contre cette décision du TPI formulé par la Commission et le Royaume-Uni, confirmera l'annulation du règlement pour M. Kadi, au motif qu'aucune des raisons n'est substantielle<sup>321</sup>. Dans cet arrêt *Kadi* (2013) la CJUE affirme ainsi que lors d'un recours en annulation, non seulement elle a le pouvoir de juger si la procédure respecte les droits fondamentaux, mais également d'évaluer le bien-fondé de la décision par une « vérification des faits

---

<sup>314</sup> CJUE, arrêt du 21 décembre 2011, *République française c. People's Mojahedin Organization of Iran*, Aff. C-27/09 P.

<sup>315</sup> TPI, arrêt du 2 septembre 2009, *Mohamed El Morabit c. Conseil de l'Union européenne*, Aff. jointes T-37/07 et T-323/07, considérant 38.

<sup>316</sup> CJUE, arrêt du 16 novembre 2011, *Bank Mellé Iran c. Conseil de l'Union européenne*, Aff. C-548/09 P.

<sup>317</sup> Maya LESTER, « The ECJ's Judgment in Kadi II », *europeansanctions.org*, 21 juillet 2013 (en ligne : <https://europeansanctions.com/2013/07/21/the-ecjs-judgment-in-kadi-ii/>, consulté le 27 août 2018).

<sup>318</sup> Conseil de l'UE, *Règlement (UE) n° 1286/2009 du 22 décembre 2009 modifiant le règlement (CE) n° 881/2002 instituant certaines mesures restrictives spécifiques à l'encontre de certaines personnes et entités liées à Oussama ben Laden, au réseau Al-Qaida et aux Taliban*, JO L 346/42, 23.12.2009.

<sup>319</sup> TPI, arrêt du 30 septembre 2010, *Yassin Abdullah Kadi c. Commission européenne*, Aff. T-85/09.

<sup>320</sup> CJUE, arrêt du 18 juillet 2013, *Commission européenne et autres c. Yassin Abdullah Kadi*, Aff. jointes C-584/10 P, C-593/10 P et C-595/10 P.

<sup>321</sup> Maya LESTER, « Kadi Wins 2nd Case in The ECJ », *europeansanctions.org*, 18 juillet 2013 (en ligne : <https://europeansanctions.com/2013/07/18/kadi-wins-2nd-case-in-the-ecj/>, consulté le 27 août 2018).

allégués dans l'exposé des motifs qui sous-tend ladite décision »<sup>322</sup>. La Cour a ainsi considérablement augmenté son pouvoir de vérification d'actes de la PESC en lien avec le respect des droits fondamentaux et peut désormais examiner jusqu'au bien-fondé d'une décision PESC instaurant des mesures restrictives.

La jurisprudence que la Cour a développé à travers l'affaire *Kadi* est donc très importante dans le cadre de l'imposition de mesures restrictives à des individus. Les sanctions économiques européennes, peu importe l'avis du Conseil de sécurité, se doivent de respecter les droits fondamentaux des individus, sous peine d'être annulés.

A la CrEDH, des affaires similaires à *Kadi* ont été portées devant le juge. On peut mentionner à cet égard les affaires *Nada c. Suisse* et *Al-Dulimi c. Suisse*<sup>323</sup>. En 2012, la CrEDH conclut dans la première affaire<sup>324</sup> que la Suisse a violé la Convention européenne des droits de l'homme en mettant en œuvre une résolution du Conseil de sécurité qui imposait des sanctions à l'égard de M. Nada. La Cour a estimé en effet que la Suisse n'avait pas pris en compte la marge de manœuvre que laissait la résolution pour parvenir à une mise en œuvre respectueuse des droits de l'homme<sup>325</sup>. Dans son arrêt, elle mentionne la jurisprudence internationale pertinente, en soulignant que « Les mesures prises en vertu des résolutions du Conseil de sécurité établissant un régime d'inscription sur des listes et la possibilité de contrôler leur légalité ont été examinées, au niveau international, par la Cour de justice des Communautés européennes (CJCE) et par le Comité des droits de l'homme des Nations unies. » (considérant 82). Elle cite à cet égard l'affaire *Kadi* (2008). La CrEDH juge finalement que les articles 8 (droit au respect à la vie privée et familiale) et 13 (droit à un recours effectif) de la CEDH ont été violés par la Suisse dans l'affaire *Nada*.

Dans l'affaire *Al-Dulimi*<sup>326</sup>, la CrEDH a jugé que la Suisse a violé le droit d'accès à un tribunal (article 6 CEDH) lorsqu'elle a mis en œuvre les résolutions du CSNU relatives à l'embargo contre l'Irak<sup>327</sup>. Dans ce cas, les avoirs déposés en Suisse par M. Al-Dulimi devaient être « non seulement gelés, mais également transférés au Fonds de développement pour l'Irak, conformément à cette même Résolution contraignante »<sup>328</sup>. Le requérant n'avait pas eu la possibilité de faire évaluer par un tribunal national les mesures adoptées en suivant une résolution du CSNU. La CrEDH confirme l'importance de ce droit à l'accès à un tribunal national : « lorsqu'une résolution de l'ONU ne contient pas de formule explicite excluant la possibilité d'un contrôle judiciaire des sanctions prises, elle doit être comprise comme autorisant les juridictions de l'État à effectuer un contrôle approprié »<sup>329</sup>. Au considérant 134 de l'arrêt *Al-Dulimi* (2013), on lit également : « la Cour estime que tant qu'il n'existe pas d'examen judiciaire efficace et indépendant, au niveau des Nations unies, de la légitimité de l'inscription des personnes et entités sur leurs listes, il est essentiel que ces personnes et entités soient autorisées à demander l'examen par les tribunaux nationaux de toute mesure prise en application du régime des sanctions. Or, les requérants [Al-Dulimi et Montana Management] n'ont pas bénéficié d'un tel contrôle. Il s'ensuit que leur droit d'accès à un tribunal a été atteint dans sa substance même ».

La CrEDH produit ainsi une jurisprudence similaire à celle de la CJUE quant à la nécessité de vérifier la compatibilité des décisions du CSNU avec les droits fondamentaux pour assurer une mise en œuvre

---

<sup>322</sup> CJUE, arrêt du 18 juillet 2013, *op. cit.*, considérant 119. Voir également Maya LESTER, « The ECJ's Judgment in *Kadi II* », *op. cit.*

<sup>323</sup> Maya LESTER, « Strasbourg's *Kadi*? *Al Dulimi v Switzerland* », *europeansanctions.org*, 6 juillet 2014 (en ligne : <https://europeansanctions.com/category/echr/>, consulté le 27 août 2018).

<sup>324</sup> CrEDH, arrêt du 12 septembre 2012, *Nada c. Suisse*, Requête n° 10593/08.

<sup>325</sup> « La Suisse prise en étau entre New York et Strasbourg », *Centre suisse de compétences pour les droits humains*, 12 mars 2014 (en ligne : <http://www.skmr.ch/frz/domaines/police/nouvelles/credh-conflits-normes.html>, consulté le 27 août 2018).

<sup>326</sup> CrEDH, arrêt 26 novembre 2013, *Al-Dulimi et Montana Management Inc. c. Suisse*, Requête n° 5809/08.

<sup>327</sup> « Affaire Al-Dulimi : la Suisse a violé la CEDH », *Communiqués de la Confédération suisse*, 21 juin 2016 (en ligne : <https://www.admin.ch/gov/fr/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-62332.html>, consulté le 27 août 2018).

<sup>328</sup> « La Suisse prise en étau entre New York et Strasbourg », *op. cit.*

<sup>329</sup> « Affaire Al-Dulimi : la Suisse a violé la CEDH », *op. cit.*

respectueuse des droits de l'homme. Les réglementations créant des listes de personnes visées par des mesures restrictives doivent ainsi garantir les droits de l'homme au cours de la procédure, tout comme sur le fond. Nous garderons cette jurisprudence en tête lors de l'analyse de notre cas d'étude, dont une partie traite précisément de sanctions économiques décidées par l'UE à l'encontre de particuliers. Nous allons maintenant aborder le droit dérivé produit par l'UE relatif au TPIY. Ce droit dérivé lui permet de mettre en place un soutien opérationnel à la bonne réalisation au mandat du Tribunal.

## II. Le droit dérivé relatif au TPIY

### A. Les positions communes relatives au TPIY

Dès 2003, le Conseil de l'UE va adopter trois positions communes principales à l'appui du mandat du TPIY. Le début de l'année 2003 est une année propice au soutien pour le TPIY. Tout d'abord, au premier semestre 2003, c'est la Grèce qui prend la présidence du Conseil et elle fait des relations avec les Balkans une priorité pour l'UE<sup>330</sup>. Deuxièmement, le 12 mars 2003, le Premier ministre serbe Zoran Djindjic, pro-occidental et opposant de Milosevic qui avait permis l'arrestation de ce dernier et sa livraison au TPIY, est assassiné par un ex-lieutenant-colonel de la police serbe. Mais surtout, au printemps 2003, parmi les personnes déjà inculpées par le TPIY, beaucoup sont toujours en cavale dont les bosno-serbes Ratko Mladic et Radovan Karadzic ainsi que le croate Ante Gotovina. Comme il a déjà été abordé au chapitre II, l'année 2003 voit également l'intérêt de l'UE pour les PBO se renforcer. Le Tribunal peine à accomplir son mandat depuis sa création, et comme il a déjà été mentionné, peu de procès ont pu avoir lieu. L'UE va dans ce contexte adopter sa première position commune à l'appui du mandat du TPIY le 16 avril 2003.

#### *Contenu et application des positions communes*

Ferraro explique clairement l'importance de la position commune et son rôle dans la PESC :

« Conformément à l'article 15 du TUE [de 1997, désormais l'article 29 TUE], le Conseil de l'Union européenne définit la position commune. Celle-ci est alors le résultat de l'information mutuelle et de la concertation que conduisent les États membres sur toute question de politique étrangère et de sécurité présentant un intérêt général. Le Traité d'Amsterdam [ratifié en 1999] est venu préciser la notion en indiquant qu'elle définit « une position de l'Union sur une question géographique ou thématique ».

La caractéristique majeure de cet instrument juridique est son intensité normative. Les positions communes font figure de décisions juridiques obligatoires du Conseil qui s'imposent en premier lieu aux États membres. [...] « les États membres veillent à la conformité de leurs politiques nationales avec les positions communes ».

Ces normes engagent donc l'ensemble de l'Union et peuvent évoquer l'ensemble de son action extérieure dans le respect des compétences propres à chaque institution. Les positions communes déterminent alors l'attitude de l'Union et ses effets juridiques contraignants dans sa sphère d'influence »<sup>331</sup>.

#### *La position commune 2003/293/PESC : sanctions diplomatiques*

Cette première position commune est donc adoptée sur la base de l'article 15 TUE (1997). Elle est adoptée par le Conseil de l'UE, qui n'a ni consulté le Parlement, ni demandé de proposition à la Commission (conformément à la procédure d'adoption d'actes de droit dérivé relatifs à la PESC que

---

<sup>330</sup> Pauline JORIS, « Balkans occidentaux et Union européenne: les (nombreuses) étapes d'un lien particulier », *op. cit.*

<sup>331</sup> Tristan FERRARO, « Le droit international humanitaire dans la politique étrangère et de sécurité commune de l'Union européenne », *International Review of the Red Cross*, vol. 84, n° 846, juin 2002, p. 451.

nous avons décrites plus haut). Elle se compose de six considérants, suivis de cinq articles plus ou moins étoffés décrivant les mesures décidées.

Dans les paragraphes introductifs de la position commune, le Conseil souligne qu'il est évident que les fugitifs sont aidés dans leur cavale par d'autres personnes, ce qui est un « outrage à l'ordre international et aux principes fondamentaux de justice ». Le Conseil souligne également l'importance que revêt le travail du TPIY pour la région des Balkans et la possibilité d'une stabilisation. Stabiliser la situation politique de la région est de surcroît un objectif de la PESC<sup>332</sup>. Le lien est ainsi clairement établi entre les objectifs de la PESC et la nécessité de soutenir le TPIY par cette première position commune : « l'UE doit faire tout ce qui est en son pouvoir pour que le TPIY ne soit pas empêché de s'acquitter dûment de son mandat » (considérant 6). La raison d'être du texte prend également tout son sens dans l'environnement dans lequel il a été adopté : l'année 2003, qui voit une intensification de l'implication de l'UE dans les Balkans occidentaux, en plus de la décision de l'UE de donner un statut de candidat potentiel à l'adhésion aux PBO ont certainement influencé cette décision du Conseil. L'année 2003 a également démontré à quel point la question de la coopération avec le TPIY était problématique pour les pays de la région (comme nous avons décrit les situations respectives de la BiH, de la Croatie et de la Serbie).

Passons maintenant au contenu de la décision adoptée. La position commune 2003/293/PESC concerne les personnes suspectées d'aider les fugitifs ou d'entraver d'une quelconque manière le travail du Tribunal, et impose aux États membres d'empêcher l'entrée ou le passage sur leur territoire de ces personnes, (article 1, §1) dont une liste est établie en annexe de la position commune. C'est ainsi qu'outre les nombreuses déclarations de soutien au Tribunal faites par l'UE et l'élaboration d'une politique de conditionnalité prenant en compte l'obligation de coopération des États avec le TPIY, le soutien concret que va apporter l'UE au Tribunal au départ est fait de sanctions diplomatiques. Ces sanctions diplomatiques sont dirigées contre certaines personnes ressortissantes des pays de l'ex-Yougoslavie, et ayant un lien avec les inculpés en cavale, ou contre les personnes suspectées entraver le bon fonctionnement du Tribunal.

Bien entendu, de nombreuses exceptions aux restrictions sont listées à l'article 1 : tout d'abord, un État n'est pas tenu de refuser à ses propres ressortissants l'accès à son territoire, ni aux personnes visées si l'État est tenu par des obligations de droit international, en tant que pays hôte d'une organisation internationale ou d'une conférence internationale des Nations Unies, « en vertu d'un accord multilatéral conférant des privilèges et des immunités », ou encore s'il est hôte de l'OSCE (art. 1, §2-3). De plus, les États membres ont le droit de déroger à l'interdiction de visa pour des motifs humanitaires urgents, ou si la personne visée vient assister à une réunion intergouvernementale. Toutes ces exceptions doivent être notifiées au Conseil, et pour la dérogation la demande doit être faite au Conseil.

La décision stipule également que la liste de noms est modifiée au besoin par le Conseil (qui statue alors sur proposition de la Commission ou d'un État membre) (article 2), et qu'un réexamen de la position commune est constamment fait (article 4). Le Conseil invite aussi les États tiers à adopter des mesures similaires pour permettre un plus grand impact des sanctions décidées (article 3).

Le Conseil n'identifie que deux personnes visées par la position commune, listées dans l'annexe. La liste sera élaborée par une décision de mise en œuvre de juin 2003 (que nous allons traiter plus bas).

Un an plus tard, le 15 avril 2004, la position commune 2003/293/PESC va expirer, elle était en effet applicable pour une durée de douze mois, avec possibilité de renouvellement (article 4 de la position commune de 2003). Certaines personnes étant toujours en cavale – dont Mladic, Karadzic, Gotovina et Hadzic, le Conseil juge nécessaire de renouveler les mesures adoptées en 2003 pour une nouvelle période de douze mois, et c'est ce qu'il fait en adoptant une nouvelle position commune 2004/293/PESC le 30

---

<sup>332</sup> Conseil de l'UE, *Position commune 2003/280/PESC du 16 avril 2003 définie à l'appui d'une mise en œuvre effective du mandat du Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie (TPIY)*, JO L 162/77, 1.07.2003, considérants 2, 4, 5.

mars 2004<sup>333</sup>, qui actualise également les noms figurant dans l'annexe. Cette position commune reprend mot pour mot les articles 1 à 3 et 5 de la précédente, c'est pourquoi elle consiste uniquement en un *renouvellement des mesures définies à l'appui d'une mise en œuvre effective du mandat du TPIY*. Seul l'article 4 est plus élaboré et précise que la position commune sera renouvelée ou modifiée « si le Conseil estime que les objectifs qui y sont définis n'ont pas été atteints ». Aux termes de cet article, la position commune sera effectivement plusieurs fois mise en œuvre (par des décisions) et prorogée (par des positions communes) jusqu'en 2011, année durant laquelle le dernier fugitif du TPIY, Goran Hadzic, sera arrêté<sup>334</sup>. Les positions communes de 2005, 2006, 2007, 2008 et 2009 sont très brèves. Elles ne répètent pas les articles de la position commune de 2004, y faisant simplement référence au considérant 1. Les articles adoptés précisent uniquement que « la position commune est prorogée jusqu'au [date d'expiration du renouvellement] » (article 1). Le texte de la position commune de 2004 restant valide, il y a lieu uniquement de modifier la liste des noms de l'annexe, et ceci étant en principe fait en cours d'année par des décisions d'exécution, les positions communes sont uniquement adoptées dans le but de proroger la position commune initiale.

A noter qu'au moment du passage au Traité de Lisbonne (le 1<sup>er</sup> décembre 2009), la position commune sera prorogée par une décision – étant donné que le terme « position commune » ne s'utilise alors plus. Cette décision (qui a la même fonction que la position commune) est la décision 2010/145/PESC<sup>335</sup>. Le texte de la décision est en grande partie repris de la position commune de 2004, à quelques détails près. On rajoute notamment une exception à l'interdiction de visa en vertu d'une obligation de droit international, qui peut découler « du traité de réconciliation (accords de Latran) conclu en 1929 par le Saint-Siège (État de la cité du Vatican) et l'Italie » (article 1, §3, alinéa d)). Une autre modification substantielle se trouve à l'article 2, qui précise désormais que la modification de la liste annexe est désormais faite par « le Conseil statuant sur proposition du haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, ou d'un État membre ». Nous avons déjà mentionné la création de ce poste plus haut.

Le dernier fugitif, Goran Hadzic, est arrêté le 22 juillet 2011, ce qui donne lieu à une décision du Conseil abrogeant la décision 2010/145/PESC<sup>336</sup> qui n'a plus raison d'être une fois tous les fugitifs arrêtés. Ainsi, les éventuelles personnes ayant un lien avec les criminels de guerre inculpés et prêts à être jugés par le TPIY peuvent désormais à nouveau entrer ou transiter par le territoire de l'UE en toute liberté.

Avant de passer à l'analyse des actes d'exécution mettant en œuvre les positions communes, nous allons nous concentrer sur une deuxième catégorie de positions communes adoptées depuis 2004.

#### *La position commune 2004/694/PESC : sanctions économiques*

Toujours en 2004, quelques mois après le renouvellement de la position commune concernant les personnes suspectées d'aider des fugitifs, une autre position commune verra le jour à l'appui d'une mise en œuvre effective du mandat du TPIY : la position commune 2004/694/PESC, adoptée le 11 octobre 2004<sup>337</sup>. Cette position commune est différente des deux précédentes, dans le sens où elle ne vise plus

---

<sup>333</sup> Conseil de l'UE, *Position commune 2004/293/PESC du 30 mars 2004 concernant le renouvellement des mesures définies à l'appui d'une mise en œuvre effective du Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie (TPIY)*, JO L 94/65, 31.03.2004.

<sup>334</sup> Goran Hadzic, président de la République serbe de Krajina en Croatie durant la guerre de Croatie, inculpé par le TPIY sous huit chefs de crimes contre l'humanité et six chefs de violation des lois ou coutumes de la guerre, est arrêté par les autorités serbes le 20 juillet 2011. Son procès s'ouvre le 12 octobre 2012, mais sera suspendu pour des raisons de santé de l'inculpé, qui mourra le 12 juillet 2016.

<sup>335</sup> Conseil de l'UE, *Décision 2010/145/PESC du 8 mars 2010 concernant le renouvellement des mesures définies à l'appui d'une mise en œuvre effective du Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie (TPIY)*, JO L 58/8, 9.03.2010.

<sup>336</sup> Conseil de l'UE, *Décision 2011/705/PESC du 27 octobre 2011 abrogeant la décision 2010/145/PESC concernant le renouvellement des mesures définies à l'appui d'une mise en œuvre effective du mandat du Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie (TPIY)*, JO L 281/27, 28.10.2011.

<sup>337</sup> Conseil de l'UE, *Position commune 2004/694/PESC du 11 octobre 2004 concernant de nouvelles mesures définies à l'appui d'une mise en œuvre effective du Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie (TPIY)*, JO L 315/52, 14.10.2004.

les mêmes personnes et n'utilise plus les mêmes moyens. En effet, elle instaure de *nouvelles mesures*, des sanctions économiques cette fois-ci, à savoir le gel de tous les capitaux et ressources économiques de Mladic, Karadzic et Gotovina, capitaux et ressources qui ne peuvent être mis ni directement, ni indirectement à disposition des intéressés (article 1, §1-2).

L'adoption de cette position commune se fait dans le cadre d'un renforcement des considérations relatives au fugitifs. En effet, le Conseil de sécurité demande une intensification de la coopération avec le TPIY de la part de tous les États le 28 août 2003<sup>338</sup>. Le Conseil de l'UE a également réaffirmé « la nécessité d'intensifier les efforts visant à traduire Radovan Karadzic, Ratko Mladic et Ante Gotovina devant le TPIY » (considérant 2 de la position commune).

L'Union place ainsi le gel des avoirs des trois fugitifs dans le cadre global de son action pour les empêcher d'échapper au TPIY<sup>339</sup>. Le Conseil précise que l'adoption d'un règlement est nécessaire pour mettre en œuvre les mesures, car ces dernières ont trait à la Communauté économique européenne. En cela, les sanctions économiques diffèrent des sanctions diplomatiques. Nous abordons cette différence plus bas, lorsque nous analysons les modes de mise en œuvre des positions communes. Pour le moment, nous allons ressortir les principaux éléments énoncés dans cette position commune. Tout comme pour les sanctions diplomatiques, le Conseil précise les dérogations pouvant être appliquées au gel des capitaux et des ressources économiques (article 1, §3), qui comportent notamment les ressources nécessaires pour les dépenses de base, le paiement de salaires et les dépenses relatives aux services juridiques. Les paiements versés sur les comptes gelés sont également autorisés s'ils découlent de contrats antérieurs à la décision de gel des mesures, ou s'ils constituent des intérêts dus (article 1, §4). Les articles 2 à 5 de la position commune sont identiques à ceux des positions communes relatives aux interdictions de visas.

Cette position commune sera plusieurs fois modifiée (notamment pour inclure les noms de tous les inculpés en cavale et pas seulement des trois plus « gros poissons »), et prorogée, jusqu'à l'ultime arrestation de Hadzic. A noter à nouveau que dès 2010, le terme position commune n'étant plus employé, c'est la décision 2010/603/PESC qui proroge la position commune d'une année (jusqu'au 10 octobre 2011). L'arrestation de Mladic et Hadzic ayant lieu en mai et juillet 2011, la position commune ne fait pas l'objet d'un renouvellement et expire ainsi à son échéance. La décision de 2010 ne comporte aucun changement par rapport à celle de 2004 concernant les mesures adoptées. L'article 2 est sensiblement modifié, en précisant le mode de communication du Conseil à une personne nouvellement inscrite sur la liste annexe ou lors d'une modification de statut.

#### *Remarques conclusives sur les positions communes*

Par ces positions communes (et décisions, suite à l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne), l'Union européenne instaure des sanctions diplomatiques et économiques, qui visent directement des personnes, et non pas des États, accusées de ou supposées freiner le bon fonctionnement du TPIY. Ces instruments de la PESC diffèrent alors beaucoup de la stratégie de conditionnalité – via les accords d'association – qui sera développée pour les relations entre l'UE et les PBO.

Dans les différentes positions communes adoptées par le Conseil en soutien au mandat du TPIY (que ce soit celles relatives aux sanctions diplomatiques ou aux sanctions économiques), l'article 3 se lit à chaque fois de la même manière : « Pour que les mesures susmentionnées aient le plus grand impact possible, l'Union européenne encourage les États tiers à adopter des mesures restrictives analogues à celles qui sont exposées dans la présente position commune ». A cet égard, plusieurs États tiers vont souscrire aux objectifs des positions communes et vont le communiquer à l'Union ; c'est ce qu'on nomme un alignement. Les pays pouvant s'aligner aux déclarations ou actes législatifs de l'UE sont tous les pays candidats, les potentiels candidats (sauf le Kosovo), ainsi que de nombreux pays du voisinage

---

<sup>338</sup> Conseil de sécurité, *Résolution 1503 (2003)*, Doc. ONU S/RES/1503 (2003), 18 août 2003, décisions n°1 et 2.

<sup>339</sup> Position commune 2004/694/PESC, *op. cit.*, considérant 3.

de l'UE : le Liechtenstein, l'Islande, la Norvège, l'Ukraine et la Moldavie, ainsi que les pays du Caucase (Arménie, Azerbaïdjan, Géorgie). Un alignement est soit politiquement soit légalement contraignant. Ainsi, en souscrivant aux objectifs d'une position commune, les États alignés s'engagent à veiller à ce que leurs politiques nationales soient conformes à la position commune en question.

Dans le cadre des positions communes 2004/293/PESC (interdictions de visas) et 2004/694/PESC (gel des capitaux et ressources économiques), deux tendances ont émergé.

La position commune 2004/694/PESC a immédiatement suscité l'alignement des PBO. En effet, le 17 novembre 2004, la présidence du Conseil annonce que la Croatie, l'Albanie, la Macédoine, la Bosnie-Herzégovine et la Serbie-et-Monténégro ont fait savoir qu'ils souscrivaient aux objectifs de gel des capitaux et des ressources économiques des inculpés du TPIY mentionnés dans l'annexe<sup>340</sup>. Il s'engagent ainsi à refléter le gel des avoirs également dans leurs politiques nationales. Cet alignement sera réitéré chaque année jusqu'à expiration de la position commune en 2011<sup>341</sup>.

La position commune 2004/293/PESC relative aux interdictions de visas aux personnes suspectées aider les fugitifs ou empêchant d'une manière ou d'une autre la bonne réalisation du mandat du Tribunal a été moins soutenue. Les PBO n'y souscriront que dès 2007. Cette année-là, tous sauf la Serbie s'y alignent : la Croatie, l'Albanie, la BiH, la Macédoine et le Monténégro<sup>342</sup>. L'année suivante, la Serbie rejoindra le groupe et promettra à son tour d'aligner ses politiques nationales avec celles de la position commune<sup>343</sup>.

En 2008, un nouveau gouvernement est élu en Serbie, avec Mirko Cvetkovic comme premier ministre. Le gouvernement Cvetkovic est clairement plus pro-européen que celui de Kostunica qui lui a précédé. Cvetkovic affirme dans son discours inaugural<sup>344</sup> que son gouvernement va travailler pour un futur européen (tout en soutenant fermement qu'il ne reconnaîtra pas l'indépendance du Kosovo). Ce nouveau gouvernement travaillera décidément pour rapprocher la Serbie de l'Union européenne, notamment à travers la ratification de l'ASA. Il n'est donc pas étonnant que ce soit la même année que la Serbie décide finalement de souscrire à tous les objectifs de la PESC en s'alignant aux deux positions communes.

Comme l'explique clairement Portela<sup>345</sup>, les sanctions que l'UE adopte à l'encontre d'États tiers ou de personnes physiques et morales sont ainsi toujours tout d'abord affirmées politiquement dans le cadre de la PESC par des positions communes. Ensuite, lorsqu'il s'agit de mettre en œuvre ces sanctions, il existe deux manières : dans un premier cas, lorsque les sanctions concernent des embargos d'armes, des sanctions diplomatiques et des interdictions de visa, alors elles sont mises en œuvre directement par les États membres, étant donné que leur nature concerne les compétences des États membres (notamment, dans le cas d'empêcher l'entrée sur le territoire de certaines personnes, ce sont les États membres qui vont contrôler leurs frontières). Dans un deuxième cas des sanctions économiques et financières, des mesures partielles relatives au commerce entrent dans le champ de compétence de la Communauté économique européenne, et nécessitent alors l'adoption d'un règlement communautaire pour la mise en

---

<sup>340</sup> « Déclaration de la présidence au nom de l'Union européenne sur la décision 2004/767/PESC du Conseil [...] », doc. UE 14761/04 (Presse 327), Bruxelles, 17.11.2004.

<sup>341</sup> Voir les documents UE 13271/05 (Presse 265), 8061/1/07 REV 1 (Presse 70), 16567/07 (Presse 298), 17395/08 (Presse 379), 17641/09 (Presse 382), 13459/2/11 REV 2 (Presse 280).

<sup>342</sup> « Déclaration de la présidence [...] », doc. UE 16554/1/07 REV 1 (Presse 297), Bruxelles, 20.12.2007.

<sup>343</sup> « Déclaration de la présidence [...] », doc. UE 17394/08 (Presse 378), Bruxelles, 17.12.2008.

<sup>344</sup> Le texte du discours est disponible à l'adresse :

[https://web.archive.org/web/20080802015756/http://www.b92.net:80/eng/insight/strategies.php?yyyy=2008&mm=07&nav\\_id=51707](https://web.archive.org/web/20080802015756/http://www.b92.net:80/eng/insight/strategies.php?yyyy=2008&mm=07&nav_id=51707).

<sup>345</sup> Clara PORTELA, *European Union sanctions and foreign policy: when and why do they work?*, Milton Park, Abingdon, Oxon [England] ; New York, Routledge, 2010, p. 20.

œuvre. Nous allons donc désormais définir ces deux différentes manières de mise en œuvre des sanctions de l'UE.

### *B. La mise en œuvre des positions communes*

Comme il est mentionné dans le traité, les États membres doivent veiller à l'adéquation de leurs positions nationales avec les positions communes de l'Union. L'Union peut cependant adopter des autres décisions afin de modifier ou mettre en œuvre ses positions communes plus uniformément dans les États membres, ou alors des règlements lorsque les positions communes touchent des points relatifs à la Communauté économique européenne. À noter que tout acte relatif à la mise en œuvre d'une position commune de l'Union s'adopte à la majorité qualifiée au sein du Conseil (article 31, §2 TUE, anciennement l'article 23 TUE). Lorsqu'une décision est prise afin de mettre en œuvre une position commune (ou toute autre décision du Conseil), on peut parler d'acte d'*exécution*. Si la terminologie « d'exécution » n'est apparue qu'avec le Traité de Lisbonne, nous avons malgré tout affaire majoritairement à ce type d'actes dans les actes de droit dérivé relatif au TPIY, car ils remplissent la définition d'actes d'exécution : les *actes d'exécution* sont pris lorsque qu'il est essentiel que les actes contraignants de l'Union soient exécutés de façon parfaitement uniforme dans tous les États membres (habituellement, il importe à chaque État de prendre les mesures pour refléter les actes juridiques de l'Union dans son droit interne (article 291 TFUE) comme il a déjà été mentionné plus haut). Ainsi, dans des cas spécifiques et dans le domaine de la PESC, les actes d'exécution donnent des compétences d'exécution à la Commission ou au Conseil<sup>346</sup> pour fixer les modalités de mise en œuvre des actes législatifs.

#### *Par des décisions PESC*

Afin de mettre en œuvre la toute première position commune adoptée relative au TPIY, la position commune 2003/280/PESC, le Conseil va adopter la décision 2003/484/PESC deux mois plus tard.

Aux termes de l'article 288 TFUE, « la décision est obligatoire dans tous ses éléments. Lorsqu'elle désigne des destinataires, elle n'est obligatoire que pour ceux-ci ». Avant le Traité de Lisbonne, la décision était quelque peu différente – bien qu'ayant toujours été obligatoire dans tous ses éléments même dans le domaine de la PESC – c'était « un acte à portée individuelle, qui devait avoir des destinataires déterminés ou déterminables, liés de manière individuelle et à qui elle pouvait conférer des droits ou imposer des obligations »<sup>347</sup>. D'où la logique des décisions adoptées en soutien au TPIY qui désignent à chaque fois des personnes.

#### *La décision 2003/484/PESC<sup>348</sup>*

L'adoption de cette décision par le Conseil se fait sur la base de l'article 2 de la position commune à laquelle elle fait référence (qui stipule que le Conseil peut adopter modifier la liste annexe sur proposition de la Commission ou d'un État membre). L'article 23, §2 TUE (1997) est également mentionné pour faire référence au mode d'adoption de la décision mettant en œuvre la position commune : par vote à la majorité qualifiée au Conseil. Nous pouvons noter ici que ce paragraphe introductif, où le Conseil mentionne les bases juridiques de ses décisions, permet de cerner rapidement si la décision en question est une décision d'exécution, ou s'il s'agit d'une position commune ; les décisions d'exécution faisant à chaque fois référence à l'article 23 TUE (1997) (ou 31 TUE post-Lisbonne), et les positions communes faisant référence à l'article 15 TUE (1997) (ou 29 TUE post-Lisbonne).

---

<sup>346</sup> Marianne DONY, *Droit de l'Union européenne, op. cit.*, pp. 199-200.

<sup>347</sup> *Ibid.*, p. 258.

<sup>348</sup> Conseil de l'UE, *Décision 2003/484/PESC du 27 juin 2003 mettant en œuvre la position commune 2003/280/PESC définie à l'appui d'une mise en œuvre effective du mandat du Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie (TPIY)*, JO L 162/77, 1.07.2003.

La décision ne comporte que deux considérants et trois articles. En effet, cet acte d'exécution est adopté uniquement dans le but de modifier la liste de noms annexée. La modification suit les recommandations du bureau du haut représentant en Bosnie-Herzégovine (qui, rappelons-le, possède un grand pouvoir d'exécution en BiH à travers notamment la démission de certaines personnes ; son bureau aide également l'UE dans son action dans la région) qui veut que les mesures s'appliquent à plus de personnes (considérant 2). La position commune voit sa liste annexe de noms modifiée, passant de deux à quatorze noms.

La seconde position commune décidée le 30 mars 2004<sup>349</sup>, qui vient renouveler la première position commune de 2003, est également mise en œuvre par une décision<sup>350</sup> dont le contenu est identique à la décision 2003/484/PESC, modifiant uniquement l'annexe en augmentant le nombre de personnes visées par la position commune, le nombre passant à vingt-sept.

Comme le prévoit l'article 4 de la position commune 2004/293/PESC qui se lit « [la position commune] est renouvelée, ou modifiée en tant que de besoin, si le Conseil estime que les objectifs qui y sont définis n'ont pas été atteints. », les années suivantes la liste de noms sera modifiée via d'autres décisions (d'exécution) qui viendront ajouter ou supprimer en des noms. L'ultime modification est faite avec une décision d'exécution adoptée le 18 juillet 2011<sup>351</sup>, après l'arrestation de l'avant-dernier fugitif Ratko Mladic. Cette décision d'exécution laisse sur l'annexe uniquement les noms liés à Hadzic, qui sera arrêté quatre jours après.

Ainsi, la position commune 2003/280/PESC qui avait pour objectif de soutenir le mandat du Tribunal en empêchant l'entrée ou le transit via un pays de l'UE des personnes suspectées d'aider des fugitifs, ou obstruant le travail du TPIY, a perduré pendant huit ans, au fil des renouvellement et des prorogations. Il est également à noter que durant ces huit ans, le nombre de pays membres de l'UE a considérablement augmenté : il est passé de quinze à vingt-sept. Le nombre de pays empêchant l'entrée des personnes mentionnées dans l'annexe s'est donc grandement accru et concernait à la fin tous les pays bordant les Balkans occidentaux.

*Par le règlement CE n°1763/2004<sup>352</sup>*

Le deuxième set de mesures adoptées par l'UE pour apporter un soutien au TPIY concerne le gel des ressources économiques et des capitaux des fugitifs avec la position commune 2004/694/PESC. Cette position commune, qui sera également prorogée chaque année jusqu'en 2011 et l'arrestation de Hadzic, est mise en œuvre par différentes décisions, qui modifient selon les besoins la liste de noms annexe. Par exemple, alors que la position commune visait uniquement le gel des avoirs de Mladic, Karadzic et Gotovina, la décision 2004/767/PESC<sup>353</sup> étend le gel des avoirs à tous les fugitifs inculpés par le TPIY. Les décisions d'exécution adoptées pour mettre en œuvre la position commune relative aux sanctions économiques ressemblent beaucoup aux décisions d'exécution concernant les sanctions diplomatiques. Elles modifient uniquement la liste de noms en annexe. Pour cette raison, nous allons les laisser de côté et nous concentrer plutôt sur le règlement qui sera adopté dans le cadre des sanctions économiques.

---

<sup>349</sup> Position commune 2004/293/PESC, *op. cit.*

<sup>350</sup> Conseil de l'UE, *Décision 2004/528/PESC du 28 juin 2004 mettant en œuvre la position commune 2004/293/PESC concernant le renouvellement des mesures définies à l'appui d'une mise en œuvre effective du mandat du Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie (TPIY)*, JO L 233/15, 2.07.2004.

<sup>351</sup> Conseil de l'UE, *Décision d'exécution 2011/421/PESC du Conseil du 18 juillet 2011 mettant en œuvre la décision 2010/145/PESC concernant le renouvellement des mesures définies à l'appui d'une mise en œuvre effective du mandat du Tribunal pénal international pour l'ex- Yougoslavie (TPIY)*, JO L 188/12, 19.07.2011.

<sup>352</sup> Conseil de l'UE, *Règlement (CE) n° 1763/2004 du 11 octobre 2004 instituant certaines mesures restrictives à l'appui d'une mise en œuvre effective du Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie (TPIY)*, JO L 315/14, 14.10.2004.

<sup>353</sup> Conseil de l'UE, *Décision 2004/767/PESC du 15 novembre 2004 mettant en œuvre la position commune 2004/694/PESC concernant de nouvelles mesures définies à l'appui d'une mise en œuvre effective du mandat du Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie (TPIY)*, JO L 339/16, 16.11.2004.

Au considérant 5 de la position commune 2004/694/PESC, il est affirmé qu'«une action de la Communauté est nécessaire afin de mettre en œuvre [les mesures décidées] ». En effet, le gel de fonds et de ressources économiques sont des mesures économiques et elles concernent ainsi le champ d'application du traité CE. Dans cette perspective, la Communauté va alors adopter un règlement communautaire contenant les dispositions d'exécution : le même jour où la position commune est adoptée, le règlement n°1763/2004 est également adopté (le 11 octobre 2004). Ce règlement du Conseil clarifie et détaille les sanctions appliquées à l'encontre des fugitifs : il contient treize articles détaillés sur les mesures à entreprendre sur le territoire de la Communauté (et plus tard, de l'UE). Sur la base du considérant 5 et de l'article 10 du règlement, la Commission se voit habilitée à modifier la liste de noms en annexe, pour des raisons de praticité. L'annexe de noms est identique à celui de la position commune, et c'est pourquoi, à chaque fois qu'une décision est prise par le Conseil modifiant l'annexe de la position commune, un règlement actualisé est adopté par la Commission pour qu'il soit aussi constamment à jour. La Commission peut en effet adopter elle aussi des règlements, dans le cadre de ses compétences déléguées ou d'exécution<sup>354</sup>. Nous avons déjà défini les actes d'exécution. Les *actes délégués* sont des actes adoptés par la Commission, qui complètent ou modifient des éléments non essentiels d'un acte législatif (article 290 TFUE). Encore une fois, le terme n'apparaîtra qu'avec le Traité de Lisbonne.

Contrairement à la décision, la définition du règlement est inchangée depuis ses origines : c'est un acte législatif contraignant et obligatoire dans tous ses éléments, et il s'applique directement et dans son intégralité dans tous les États membres, sans possibilité pour ceux-ci de les traduire à leur manière dans le cadre national, comme c'est le cas pour les directives. Comme le relève Dony, « le règlement est l'acte le plus complet et le plus efficace dans la panoplie des instruments qui sont à la disposition des institutions de l'Union », de par sa capacité à créer un droit qui s'applique uniformément et directement dans tous les États membres<sup>355</sup>. De plus, il s'adresse non pas à des personnes en particulier et spécifiquement désignables, mais à des catégories de personnes<sup>356</sup>.

Concentrons-nous maintenant plus précisément sur le contenu de ce règlement n°1763/2004, et de la manière dont il a été adopté, qui est différente de celle concernant les décisions PESC discutées ci-dessus.

Le règlement relevant du domaine de la Communauté économique européenne (1<sup>er</sup> pilier de Maastricht), l'adoption de cet acte législatif est différente de la procédure pour la PESC. Comme on peut le lire dans le paragraphe introductif, le Conseil se base à la fois sur la position commune 2004/694/PESC, sur le traité CE, sur la proposition de la Commission et l'avis du Parlement européen.

Les bases légales pour l'adoption du règlement, en plus de la position commune qui demandait expressément une action de la CEE, sont donc les articles 60, 301 et 308 TCE (1997) (correspondant aux articles 75, 215 et 352/3 TFUE). Ces bases juridiques sont justifiées au considérant 7 du règlement : les articles 60 et 301 TCE permettent au Conseil de prendre des mesures restrictives économiques à l'égard de pays tiers et l'article 308 TCE habilite le Conseil à prendre de telles mesures si le traité ne prévoit pas d'autres pouvoirs d'action spécifiques.

En vertu de l'article 308, le règlement doit être adopté à l'unanimité par le Conseil sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen. Ce dernier donne son approbation sous la forme d'une résolution législative, le 16 septembre 2004<sup>357</sup>. Le règlement est ensuite adopté par le Conseil le 11 octobre 2004.

---

<sup>354</sup> Marianne DONY, *Droit de l'Union européenne, op. cit.*, p. 256.

<sup>355</sup> *Ibid.*, p. 255.

<sup>356</sup> *Ibid.*, p. 256.

<sup>357</sup> Parlement, *Résolution législative du Parlement européen sur la proposition de règlement du Conseil instituant certaines mesures restrictives à l'appui d'une mise en œuvre effective du Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie (TPIY)*, JO C 140 E/149, 9.06.2005.

La Commission, dans sa proposition de règlement le 29 avril 2004<sup>358</sup>, proposait déjà les bases juridiques en question : les personnes dont les fonds et ressources économiques seront gelés n'appartiennent pas au régime d'un pays tiers, et les mesures imposées sont similaires à celles décrites dans les articles 60 et 301 TCE : l'article 301 TCE stipule que le Conseil peut adopter des mesures pour réduire ou interrompre les relations économiques entre l'Union et un ou plusieurs pays tiers si ces mesures restrictives sont justifiées par une position commune PESC, et l'article 60 TCE précise que le Conseil peut prendre des mesures relatives aux mouvements de capitaux et les paiements. Les destinataires du règlement étant des individus et non pas des États, la Commission a alors proposé l'article 308 TCE, qui autorise le Conseil à prendre des dispositions nécessaires si une action de la Communauté est nécessaire pour atteindre un de ses objectifs, et que le traité ne prévoit pas de pouvoirs d'action. La Commission démontre ainsi que les personnes dont il est question dans le règlement peuvent être apparentées avec les personnes soupçonnées de terrorisme (pour lesquelles d'autres règlements de la même nature avaient déjà été adoptés<sup>359</sup> sur la base des mêmes articles). De plus, « les dispositions et le dispositif proposés sont conformes à ceux de règlements récents instituant des restrictions financières » (Exposé des motifs, point 6).

Le Conseil ne va que très peu modifier la proposition de la Commission avant de l'adopter. Dans sa résolution législative, le Parlement européen a également tenu compte d'un rapport de la Commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures pour formuler son avis positif.

Le règlement n°1763/2004 finalement adopté comporte treize articles et deux annexes. Ces derniers comportent la liste des personnes visées par le règlement, ainsi que la liste des autorités compétentes de chaque État membre de l'UE pour les questions relatives au règlement. Le premier article fait état des définitions admises de chaque terminologie utilisée dans le texte : fonds, gel de fonds, ressources économiques et gel de ressources économiques. L'article 2 concerne le gel des fonds et des ressources économiques. Les articles 3 à 5 concernent les dérogations admises et les dispositions particulières. Le règlement précise également que les personnes physiques et morales, ainsi que les entités et les organes ont un devoir de coopération avec les autorités compétentes et se doivent de fournir toute information susceptible d'aider au respect du règlement (article 7).

Finalement, la mise en œuvre des sanctions ayant trait à la position commune 2004/694/PESC sera effectuée par la Communauté/UE, contrairement aux autres positions communes relatives aux sanctions diplomatiques qui sont mises en œuvre par les États membres eux-mêmes<sup>360</sup>. En vertu de l'article 11 du règlement, les États membres doivent cependant mettre en place le régime de sanctions relatif à l'infraction du règlement et « prendre toutes les mesures nécessaires pour garantir leur mise en œuvre ».

#### *Le lien avec la jurisprudence en matière de sanctions économiques et droits fondamentaux*

Dans le cadre du soutien apporté par l'UE au mandat du TPIY par ses décisions imposant des sanctions économiques aux fugitifs, le Conseil de l'UE se base également sur une résolution du Conseil de sécurité pour adopter les mesures restrictives, la résolution 1503 du CSNU qui demande l'intensification des efforts pour permettre l'arrestation des fugitifs<sup>361</sup>. Aucune des décisions et règlements adoptés dans le cadre du soutien au mandat du TPIY que nous avons analysés plus haut n'ont fait l'objet de recours en annulation par les personnes visées aux annexes. Les individus concernés étaient manifestement au courant des sanctions à leur égard et du motif de leur présence sur la liste : car ils étaient en cavale. Ainsi, le bien-fondé de la présence de leur nom sur la liste n'était pas discutable car ils faisaient l'objet d'une

---

<sup>358</sup> Commission, « Proposition de règlement du Conseil instituant certaines mesures restrictives à l'appui d'une mise en œuvre effective du mandat du TPIY », COM (2004) 348 final, Bruxelles, 29.04.2004.

<sup>359</sup> A cet égard, la Commission cite les règlements (CE) n°2580/2001 et n°881/2002. Rappelons que le règlement n°881/2002 est précisément celui attaqué par les requérants dans l'affaire *Kadi* (2008).

<sup>360</sup> Un tableau récapitulatif du processus décisionnel dans le domaine des sanctions peut être trouvé dans Clara PORTELA, *European Union sanctions and foreign policy*, *op. cit.*, pp. 29-30.

<sup>361</sup> Conseil de sécurité, *Résolution 1503* (2003), Doc. ONU S/RES/1503 (2003), 18 août 2003.

inculpation et tentaient d'échapper à la justice internationale. Ainsi, les cas de *Kadi* et des inculpés du TPIY sont à la fois similaires et différents : dans un sens, et comme le mentionne la Commission dans sa proposition (COM (2004) 348 final), les inculpés du TPIY peuvent être apparentés aux personnes suspectées de terrorisme, de par leur menace pour la paix et à la sécurité internationale. Les sanctions économiques sont donc imposées aux inculpés en cavale sous le même modèle et les mêmes bases juridiques : une position commune traduite dans un règlement communautaire. Mais en même temps, la situation n'est pas tout à fait identique car les personnes qui se retrouvent sur la liste TPIY le sont car elles cherchent à échapper à la justice et ont été inculpées par un tribunal international. Si elles se rendent ou sont arrêtées puis transférées à La Haye, les mesures restrictives à leur égard sont levées. La présence de M. Kadi sur la « liste terroriste » découle de l'évaluation de ses activités faite par le Comité sanctions du CSNU. L'UE reprend la liste dressée par le Conseil de sécurité. Dans le cadre du TPIY, le CSNU a uniquement demandé l'intensification des efforts des divers acteurs pour permettre l'arrestation des fugitifs, mais n'a pas établi de liste. En 2004, toutes les inculpations ayant été prononcées, l'UE a fait le choix de lister les personnes visées par ses sanctions en se basant sur les inculpations du TPIY.

### III. L'impact des sanctions économiques et diplomatiques

Les différentes positions communes et décisions PESC étant désormais analysées, il importe de se pencher sur l'impact qu'elles ont eu. Quel impact ont eu les sanctions économiques et diplomatiques ? Afin de répondre à ce questionnement, il importe de se pencher sur la question de la définition des « sanctions » par l'UE et d'expliquer comment l'impact peut être évalué dans notre cas d'étude.

#### A. La nature des sanctions de l'UE

Le terme de « sanction » n'étant pas fixé en droit international, l'UE utilise notamment le terme de « mesures restrictives » pour en parler<sup>362</sup>. Le Conseil n'a également jamais donné de définition de ce qu'il considère clairement comme des « sanctions », ce qui laisse aux positions communes imposant des sanctions individuelles le principal rôle de définition<sup>363</sup>. Cependant, depuis 2003, le Conseil a publié plusieurs documents concernant les sanctions, la manière dont l'UE les impose et le rôle des États membres, notamment les *Guidelines on implementation and evaluation of restrictive measures (sanctions) in the framework of the EU Common Foreign and Security Policy* (2003)<sup>364</sup>.

Les sanctions décidées par l'UE peuvent être soit décidées par la Communauté (1<sup>er</sup> pilier de Maastricht), soit d'abord décidées dans le cadre de la PESC (2<sup>ème</sup> pilier). Nous avons ici affaire aux deux cas. Comme il a été mentionné, ces sanctions sont alors toujours d'abord établies légalement par des positions ou actions communes, comme cela a chaque fois été le cas dans les actes législatifs analysés au point III de ce chapitre. Ensuite, les positions communes sont mises en œuvre dans les États membres, soit directement, soit via une autre décision du Conseil, ou alors via un règlement du Conseil lorsque la nature des sanctions l'exige.

C'est le Traité de Maastricht qui a clairement codifié cette procédure en deux étapes, que l'on retrouve aujourd'hui à l'article 215 TFUE, qui traite des « mesures restrictives ». Il existe ainsi une dualité d'actes légaux dans le contexte communautaire pour imposer un régime de sanctions, d'abord un acte de PESC (une position commune par exemple), et ensuite un règlement CE/UE. Ceci a amené certains auteurs à critiquer cette procédure, notamment à cause de la longueur des négociations qui en découlaient, aux problèmes de coordination entre les institutions de l'UE, qui à terme affaiblit l'impact des sanctions et la capacité de l'UE de répondre efficacement à certaines crises<sup>365</sup>. D'autres auteurs considèrent que ce

---

<sup>362</sup> Clara PORTELA, *European Union sanctions and foreign policy*, *op. cit.*, pp. 20-21.

<sup>363</sup> *Ibid.*, p. 28.

<sup>364</sup> Les *guidelines* sont répertoriées et peuvent être consultées sur le blog *European Sanctions* : <https://europeansanctions.com/eu-guidelines/>.

<sup>365</sup> Cette préoccupation a été affirmée par la Commission européenne elle-même en 1995, ainsi que par des chercheurs tels que de Wilde et d'Estmael, en 1998 ; cités par Clara PORTELA, *European Union sanctions and foreign policy*, *op. cit.*, p. 24.

processus permet cependant de préserver la souveraineté des États membres et garantir une application uniforme des sanctions dans les États<sup>366</sup>.

Les sanctions que l'UE a adoptées envers les pays d'ex-Yougoslavie sont nombreuses, à commencer par les tous premiers embargos d'armes à l'égard de toutes les républiques puis rapidement uniquement à l'égard de la RFY dès 1991. En 1996, le premier embargo post-Dayton sur les armes à destination de l'ex-Yougoslavie est déclaré<sup>367</sup>, suivi ensuite des premières sanctions ciblées en 1998 à l'encontre de ressortissants de la RFY<sup>368</sup>. Par la suite, avec la Guerre du Kosovo, l'UE augmenta drastiquement le nombre de personnes ciblées par les sanctions<sup>369</sup>. Cette première vague de sanctions a trait aux guerres et aux élites politiques des pays, particulièrement de la RFY/Serbie. En 2000, lorsque l'UE décide de lever toutes ses sanctions à l'égard de la RFY, elle décide de maintenir les restrictions à l'encontre de Milosevic et les personnes lui étant associées<sup>370</sup>. Une année plus tard, une modification de cette position commune comporte les tous premiers éléments de restrictions à l'encontre de personnes inculpées par le TPIY : la position commune 2001/155/PESC<sup>371</sup>. Celle-ci peut alors être considérée comme précurseur de la position commune qui suivra en 2004 et gèlera les avoirs des fugitifs. Au considérant 3 on peut y lire : « Les mesures restrictives devraient, par conséquent, être limitées à l'ancien président de la RFY, monsieur Slobodan Milosevic, à sa famille et aux personnes inculpés par le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie (TPIY). »

C'est avec les sanctions liées au TPIY que l'UE initie une nouvelle phase en 2003, en incluant tout d'abord les personnes qu'elle considère aider des criminels souhaitant échapper à la justice internationale ou obstruant le travail du TPIY, et en 2004 les fugitifs eux-mêmes, en gelant leurs ressources économiques. Eriksson relève que ces nouvelles sanctions sont plus ciblées sur chaque individu que les précédentes, qui, au vu du nombre important de personnes (plus de 800), se comportaient plus comme des sanctions « de groupe ». L'UE, afin d'établir les listes dressées en annexe des positions communes relatives au TPIY, conduit beaucoup de recherches<sup>372</sup>.

#### B. Comment évaluer l'impact des sanctions ?

En 1967, Galtung affirmait que les sanctions économiques globales, si elles ne sont pas appliquées de façon plus ciblée, peuvent facilement devenir faibles et vulnérables, et donc, peu efficaces<sup>373</sup>. De nos jours, Eriksson démontre dans son ouvrage que les sanctions sont de plus en plus ciblées et ainsi contournent le piège de sanctions trop vastes et trop vagues. L'auteur affirme également que désormais, le principal obstacle à l'efficacité des sanctions est une mauvaise mise en œuvre<sup>374</sup>. Partant de cette affirmation, on peut donc regarder la mise en œuvre des sanctions édictées par l'UE pour soutenir le mandat du TPIY.

---

<sup>366</sup> Bohr (1993) et Lukaschek (2002), cités par Clara PORTELA, *ibid.*, p. 25.

<sup>367</sup> Conseil de l'UE, *Position commune 96/184/PESC du 26 février 1996 définie par le Conseil sur la base de l'article J.2 du traité sur l'Union européenne, relative aux exportations d'armes à destination de l'ex-Yougoslavie*, JOCE L 58/1, 7.03.1996.

<sup>368</sup> Conseil de l'UE, *Position commune 98/240/PESC du 19 mars 1998 définie par le Conseil sur la base de l'article J.2 du traité sur l'Union européenne concernant des mesures restrictives à l'encontre de la République fédérale de Yougoslavie*, JOCE L 95/1, 27.03.1998.

<sup>369</sup> Mikael ERIKSSON, *Targeting peace: understanding UN and EU targeted sanctions*, Farnham, Surrey, England; Burlington, VT, Ashgate, 2011, p. 67.

<sup>370</sup> Conseil de l'UE, *Position commune 2000/696/PESC du 10 novembre 2000 concernant le maintien de mesures restrictives spécifiques à l'encontre de M. Milosevic et des personnes qui lui sont associées*, JOCE L 287/1, 14.11.2000.

<sup>371</sup> Conseil de l'UE, *Position commune 2001/155/PESC du 26 février 2001 modifiant la position commune 2000/696/PESC concernant le maintien de mesures restrictives spécifiques à l'encontre de monsieur Milosevic et des personnes qui lui sont associées et abrogeant la position commune 98/725/PESC*, JOCE L 57/3, 27.02.2001.

<sup>372</sup> Mikael ERIKSSON, *Targeting peace*, *op. cit.*, p. 69.

<sup>373</sup> Johan GALTUNG, "On the Effects of International Economic Sanctions", 1967, cité par Mikael ERIKSSON, *ibid.*, p. 103.

<sup>374</sup> *Ibid.*, pp. 103-104.

Ce sont des sanctions qui touchent directement certains individus, et non pas un État dans son ensemble. Elles n'affectent ainsi que les personnes responsables, que l'UE a clairement identifiées. La plupart des personnes accusées sont également des personnes connues d'une majorité de la population.

Les sanctions émises par l'UE en soutien au TPIY peuvent ainsi être qualifiées de contraignantes, d'après la terminologie de Giumelli<sup>375</sup>. En effet, bien qu'il soit peu probable que les fugitifs changent d'avis et décident de se rendre au TPIY, l'impossibilité de voyager et de disposer de ces moyens financiers peut sérieusement être un problème lorsqu'on tente d'échapper à la police internationale<sup>376</sup>.

Comme le formule clairement Eriksson, le régime de sanctions relatif au TPIY ne peut pas être complètement compris si on ne prend pas en compte les programmes d'élargissement de l'UE vers les Balkans, particulièrement les programmes de stabilisation et d'association<sup>377</sup>. En effet, nous l'avons déjà mentionné plusieurs fois, l'année 2003 coïncide avec le développement plus poussé des relations entre l'UE et les PBO, avec la reconnaissance du statut de candidat potentiel de tous les PBO, et le futur développement des ASA qui rapprocheront considérablement les PBO de l'UE.

Avec la fin de la Guerre du Kosovo en 1999, et suite à l'insurrection albanaise en Macédoine en 2001, l'UE se retrouve de plus sous pression internationale pour stabiliser la région<sup>378</sup>. Il est indéniable que pour permettre la stabilisation des nouvelles républiques d'ex-Yougoslavie et une paix durable, il est nécessaire que les personnes inculpées pour crimes de guerre soient arrêtées et jugées, et que des élections démocratiques puissent avoir lieu. Deuxièmement, avec les programmes mis en place dès les années 2000 pour faciliter un rapprochement des pays des Balkans occidentaux avec l'Union européenne, cette dernière ne peut tolérer que des États se rapprochent de l'adhésion alors qu'ils ne respectent pas les principes fondamentaux du droit international humanitaire, ce qui est totalement incompatible avec les objectifs et les fondements démocratiques de l'Union.

Les sanctions ne sont qu'un des instruments de politique étrangère à disposition des décideurs politiques, et elles sont généralement utilisées dans un cadre plus large de stratégie politique qui utilise des formes diverses de diplomatie, avec des éléments coercitifs et non coercitifs<sup>379</sup>. Ce postulat est totalement en accord avec la situation en rapport au TPIY. C'est pourquoi les volets « externe » et « interne » de l'action de l'UE envers le TPIY, chapitres II et III de ce mémoire, ne peuvent être dissociés l'un de l'autre et c'est l'interaction entre les deux qui permet de comprendre réellement ce que l'UE a cherché à faire au début des années 2000 dans le cadre de son soutien au mandat du Tribunal.

#### **IV. TPIY, PESC et DIH**

A titre conclusif de ce chapitre, nous allons brièvement mentionner en quoi les sanctions adoptées par l'UE dès 2003 se placent dans un contexte plus global d'une progressive intégration du droit international humanitaire (DIH) dans sa PESC par l'UE.

Comme il a été mentionné, le respect des principes de droit international humanitaires, des droits de l'homme et de démocratie sont un des fondements de l'UE. C'est avec le développement de la PESC et notamment avec les conflits en ex-Yougoslavie et le TPIY que l'UE va progressivement intégrer ce droit à son droit de la PESC et en faire un élément essentiel de son action extérieure.

---

<sup>375</sup> L'auteur identifie en effet trois catégories de sanctions, chacune répondant à une dimension du pouvoir dans les relations internationales. Les sanctions peuvent ainsi exercer des pressions sur certains États ou individus (gagner des conflits), contraindre (limiter les alternatives) ou signaler (montrer la normalité), Francesco GIUMELLI, *Coercing, constraining and signalling: explaining UN and EU sanctions after the Cold War*, Colchester, ECPR Press, 2011, pp. 2-3.

<sup>376</sup> *Ibid.*, p. 61.

<sup>377</sup> Mikael ERIKSSON, *Targeting peace*, *op. cit.*, p. 54.

<sup>378</sup> Francesco GIUMELLI, *Coercing, constraining and signalling*, *op. cit.*, p. 99.

<sup>379</sup> *Ibid.*, p. 1

Les positions communes adoptées dans le cadre d'un soutien au mandat du TPIY, avec leurs divers actes de droit dérivé les mettant en œuvre, sont liées au droit international humanitaire et au respect de la justice internationale. Les conflits en ex-Yougoslavie vont en effet pousser l'Union à s'imposer plus dans ce domaine et à promouvoir le respect du DIH, ce qu'on remarque notamment dans ses déclarations, où l'Union va de plus en plus utiliser la référence aux Conventions de Genève et à la nécessité du respect de celles-ci. A cet égard, on peut citer la « déclaration sur l'ancienne Yougoslavie » du Conseil européen d'octobre 1992 où il « condamne la violation brutale des lois humanitaires internationales dans l'ancienne Yougoslavie, qui sont à l'origine de cette souffrance humaine et constituent actuellement le principal obstacle à la fourniture de l'aide indispensable »<sup>380</sup>. En décembre 1992, le Conseil européen affirme également que les responsables des infractions au DIH ne pourront échapper à la justice<sup>381</sup>.

Ferraro explique cette importance attachée par l'Union européenne au DIH par le fait que celle-ci se rend compte de l'importance qu'elle peut avoir en tant qu'organisation internationale dans sa « fonction d'apaisement et de stabilité au sein d'un contexte en conflit »<sup>382</sup>. Cette fonction de stabilité est d'autant plus nécessaire pour l'UE par rapport à la situation dans les Balkans occidentaux, qui sont des pays situés à sa frontière.

Il est important de rappeler que ce sont les conflits en ex-Yougoslavie entre autres qui poussent l'Union à développer sa politique étrangère de sécurité et de défense, instrument de la PESC, mais qui lui font également réaliser que le respect du DIH peut être un instrument fort pour sa diplomatie de puissance régionale pacificatrice. Les États membres voient également dans l'organisation régionale un moyen « d'honorer leur obligation conventionnelle de respecter et faire respecter les Conventions »<sup>383</sup>. On parle alors de « droit déclaratoire », fait principalement de déclarations, qui font référence au DIH et ses instruments. De nombreux documents montrent cette référence croissante au DIH au cours des années 1990 ; où le DIH est parfois mentionné formellement, parfois avec les droits de l'homme, parfois seul, et sa référence est parfois générale ou abstraite, ou encore on fait référence à des principes généraux du droit humanitaire<sup>384</sup>.

Avec le développement de la PESC et de ses instruments, telles que les positions communes, l'Union va alors véritablement utiliser le droit international humanitaire comme source matérielle du droit de la PESC. Le DIH se retrouve désormais dans des actes contraignants de l'UE. Ceci qui amène Ferraro à souligner que le DIH est donc bien « un des buts recherchés par l'Union européenne dans l'exercice de sa PESC, [qui] fait figure de moteur pour l'action européenne ». Le soutien de l'UE aux tribunaux *ad hoc* TPIY et TPIR, ainsi que le soutien fervent à la création de la CPI est une preuve de cet engagement de l'Union européenne pour une justice internationale qui punisse les violeurs des principes fondamentaux du DIH. Cet axe de la PESC suit également les objectifs énoncés de la PESC à l'article 21 TUE (ou 11 TUE (1997), le texte n'a pas beaucoup changé) : développer et consolider la démocratie, l'État de droit, les droits de l'homme et les principes du droit international.

Les premiers actes législatifs contraignants incluant des notions de DIH sont relatifs à la suspension de l'accord de coopération CE/Yougoslavie<sup>385</sup>, l'embargo sur les armes à destination de l'ex-

---

<sup>380</sup> Disponible dans le BUCE 10-1992, annexe II, point I.9 (p. 10).

<sup>381</sup> « Déclaration sur l'ancienne Yougoslavie », conclusions de la présidence, Conseil européen d'Édimbourg, Annexe 1 à la partie D, BUCE 12-1992, point I.85.

<sup>382</sup> Tristan FERRARO, « Le droit international humanitaire dans la politique étrangère et de sécurité commune de l'Union européenne », *op. cit.*, p. 439.

<sup>383</sup> *Ibid.*, pp. 444-445.

<sup>384</sup> Josiane AUVRET-FINCK, « L'utilisation du DIH dans les instruments de la PESC », in Anne-Sophie MILLET-DEVALLE (éd.), *L'Union européenne et le droit international humanitaire: colloque, Nice, 18-19 juin 2009*, Paris, Pedone, 2010, pp. 47-49.

<sup>385</sup> Conseil des Communautés européennes et les représentants des gouvernements des États membres des Communautés européennes, réunis au sein du Conseil, *Décision 91/586/CECA, CEE, portant suspension de l'application des accords entre la Communauté européenne, ses États membres et la république socialiste fédérative de Yougoslavie*, JOCE L 315/47, 15.11.1991.

Yougoslavie<sup>386</sup>, l'interdiction de délivrer des visas aux représentants de haut niveau de la RFY<sup>387</sup>, ou encore l'interdiction de la vente de produits pétroliers à la RFY<sup>388</sup> entre autres. Ce sont donc majoritairement des sanctions à l'encontre de la RFY. Comme déjà élaboré, avec les changements présidentiels du début des années 2000, les mesures restrictives à l'encontre de la RFY sont levées et l'UE va ensuite continuer d'insérer le DIH dans ses actes PESC en adoptant des positions communes sanctionnant les personnes empêchant le mandat du TPIY de s'accomplir. C'est ainsi que bien que les guerres soient terminées, l'UE insère toujours le DIH dans sa PESC, en montrant que non seulement les responsables de graves violations des Conventions de Genève ne peuvent rester impunis, mais aussi que les États ont leur responsabilité de délivrer leurs ressortissants inculpés au TPIY. La PESC a également l'objectif de renforcer les capacités de la justice pénales nationales et de soutenir les juridictions pénales internationales<sup>389</sup>, ce qui explique le soutien de l'UE au TPIY et au TPIR mais aussi au développement de la CPI et à l'adhésion au Statut de Rome<sup>390</sup>.

---

<sup>386</sup> Position commune 96/184/PESC, *op. cit.*

<sup>387</sup> Position commune 98/240/PESC *op. cit.*

<sup>388</sup> Conseil de l'UE, *Position commune 99/273/PESC du 23 avril 1999 définie par le Conseil sur la base de l'article J.2 du traité sur l'Union européenne relative à une interdiction de la fourniture et de la vente de pétrole et de produits pétroliers à la République fédérale de Yougoslavie (RFY)*, JOCE L 108/1, 27.04.1999.

<sup>389</sup> Josiane AUVRET-FINCK, « L'utilisation du DIH dans les instruments de la PESC », *op. cit.*, p. 70.

<sup>390</sup> Conseil de l'UE, *Position commune 2001/443/PESC concernant la Cour pénale internationale*, JOCE L 155/19, 12.06.2001.

## Conclusion

Le TPIY a inculpé au total 161 personnes, dont une seule femme, Biljana Plavsic, ancienne présidente de la République serbe de Bosnie entre 1996 et 1998, inculpée pour des crimes commis durant la guerre de BiH<sup>391</sup>. Elle s'est volontairement rendue au Tribunal le 10 janvier 2001. Seuls trois inculpés peuvent être classés dans différentes catégories d'ethnicité et d'affiliation, ce qui souligne la nature ethnique du conflit et des criminels. Il s'agit de Drazen Erdemovic, un Croate de Bosnie qui a combattu avec les Serbes de Bosnie, Franko Simatovic, un Croate travaillant pour les services de sécurité yougoslaves et Rahim Ademi, un Albanais du Kosovo général de l'armée croate. Ainsi, sur les 161 initialement inculpés, 89 sont Serbes, 31 Croates (dont Erdemovic et Simatovic), 9 Bosniaques, 7 Albanais (dont Ademi), 2 Macédoniens et 2 Monténégrins. Pour le reste, 21 inculpations seront retirées<sup>392</sup>. Actuellement, quatre affaires en procédures d'appel sont en cours auprès du MTPI. Suite aux acquittements de Franko Simatovic et Jovica Stanisic (Serbe), la Chambre d'appel du TPIY a ordonné leur réévaluation. Mladic et Karadzic ont également déposé un acte d'appel auprès du MTPI. Le MTPI a déjà infirmé l'acquittement de Vojislav Seselj, président du Parti radical serbe (SRS), en le condamnant à 10 ans de prison<sup>393</sup>.

En décembre 2007, à la fin de son mandat de procureure, Carla Del Ponte affirme au Conseil de sécurité que « la politique de conditionnalité appliquée par l'Union européenne a été, au cours des dernières années, le meilleur moyen d'obtenir le transfert des accusés en fuite. Je demeure convaincue que seule la poursuite de cette politique pourra déboucher sur l'arrestation des quatre derniers fugitifs »<sup>394</sup>. Dix ans plus tard, en décembre 2017, à l'approche de la fermeture définitive du Tribunal, le procureur Serge Brammetz (procureur depuis janvier 2008) mentionne également le soutien essentiel de l'Union européenne : « Enfin, j'aborderai le sujet de la coopération. Comme mon Bureau vous en a régulièrement rendu compte, les pays issus de la Yougoslavie ont souvent manqué à leurs obligations internationales, notamment pour ce qui est d'arrêter les fugitifs. Nous avons pourtant réussi sur ce point : aucun fugitif n'aura échappé aux poursuites, alors même que l'arrestation des accusés encore en fuite reste l'un des défis majeurs de la justice internationale. Cela n'a été possible que grâce au soutien plein et entier du Conseil de sécurité, de l'Organisation des Nations Unies et de ses États Membres. Si un certain nombre d'éléments ont joué un rôle dans ce succès, il est une mesure qui, en définitive, a eu des conséquences déterminantes : l'application de politiques de conditionnalité par l'Union européenne, les États-Unis et d'autres États Membres de l'ONU »<sup>395</sup>.

Les deux derniers procureurs du Tribunal soulignent ainsi principalement le rôle de la politique de conditionnalité de l'Union européenne. En effet, la politique de conditionnalité de l'UE est l'aspect de la politique de l'UE le plus connu par rapport au TPIY. Ayant produit des résultats importants dans le cas de la Croatie, et même dans le cas de la Bosnie-Herzégovine, son rôle semble plus maigre dans le cas de la Serbie et même du Kosovo. Dans ces deux derniers, l'Union a longtemps privilégié une approche plus sécuritaire, basée sur la nécessité de stabiliser de la région.

Les derniers paragraphes du chapitre II nous ont cependant laissés avec le sentiment que l'UE, tout comme le Tribunal, ont échoué dans leurs objectifs d'amener réconciliation et stabilité durable dans les États post-yougoslaves. A travers sa politique de conditionnalité, l'UE aurait dû permettre la confrontation avec le passé dans les Balkans qui aurait dû mener à une réconciliation plus globale, et

---

<sup>391</sup> TPIY, Affaire IT-00-39 & 40/1, « Plavsic », <http://www.icty.org/fr/case/plavsic/4>.

<sup>392</sup> Nous avons pris les renseignements sur les différents cas sur le site officiel du TPIY : <http://www.icty.org/fr/action/cases/4>.

<sup>393</sup> <http://www.irmct.org/fr/cases#ongoing-cases>

<sup>394</sup> « Allocution de Carla Del Ponte », 10.12.2007, *op. cit.*

<sup>395</sup> « Allocution de Serge Brammertz, Procureur du Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie et du Mécanisme pour les Tribunaux pénaux internationaux, devant le Conseil de sécurité de l'ONU », New York, 6.12.2017, disponible à l'adresse : <http://www.icty.org/x/file/Press/Statements%20and%20Speeches/Prosecutor/171206-allocution-procureur-brammertz-uns-c-fr.pdf>.

reconstruire l'État de droit. David Tolbert, procureur général adjoint du TPIY entre 2004 et 2008, résume bien l'évaluation communément admise du TPIY : « d'un côté, les accomplissements du TPIY ont dépassé les attentes les plus audacieuses de ses créateurs. Cependant, dans plusieurs domaines importants, il a échoué à transformer la région »<sup>396</sup>. Bien entendu, il ne s'agit pas de dénigrer le rôle du TPIY, en effet, sans sa création, la situation serait probablement bien plus inchangée, et il est possible que de nombreux criminels de guerres n'auraient jamais été jugés. De ce point de vue, le Tribunal a contribué à la paix durable<sup>397</sup>. Au final, tous les inculpés du TPIY ont été amenés devant la justice, ce qui également n'aurait peut-être pas été le cas, ou aurait pris beaucoup plus de temps, si les gouvernements des pays concernés n'avaient pas la perspective de se rapprocher de l'Union, particulièrement depuis 2003. Dans cette perspective, la politique de l'Union et les nombreux moyens qu'elle a déployés ont été couronnés de succès : elle a permis au Tribunal d'accomplir son mandat d'inculper et de juger les personnes soupçonnées de violations graves du DIH en ex-Yougoslavie. L'application pragmatique de la conditionnalité par l'UE a été la source de nombreuses critiques et de questionnements sur le bon vouloir de l'organisation régionale d'œuvrer pour la réussite du Tribunal. Nous avons vu les problématiques de stabilité qui sous-tendent à la région, et à quel point les Balkans occidentaux ne peuvent pas être comparés aux pays d'Europe centrale et orientale pour lesquels l'Union avait déjà développé une plus exigeante forme de conditionnalité. De plus, lorsque le Tribunal a acquitté certains condamnés et a suscité indignation et consternation, l'Union en avait déjà terminé avec sa politique de conditionnalité envers TPIY, tous les inculpés ayant été arrêtés et délivrés à La Haye.

Entre 2003 et 2011, la politique de l'Union européenne face au TPIY a été multi-facettes. Les événements du début du siècle, avec les changements politiques dans les pays des Balkans occidentaux, ont poussé l'Union à développer une sérieuse politique d'intégration envers la région. Pour se faire, elle a établi tout un set de conditions nouvelles et exigeantes pour les pays des Balkans. Parmi ces conditions figuraient principalement des questions liées à la démocratie et l'État de droit, dont la condition que les pays devaient coopérer avec le Tribunal, ce dernier étant vu comme essentiel pour rétablir l'État de droit dans la région et marginaliser les élites nationalistes de la guerre. Dans le même temps, l'Union a instauré des sanctions diplomatiques et économiques visant à aider le TPIY à accomplir son mandat, en visant non seulement les personnes inculpées, mais aussi leurs proches suspectés de les aider à échapper à une arrestation, et toute personne suspectée d'entraver l'accomplissement du mandat du Tribunal.

Les deux versants de l'action de l'Union pour le TPIY sont fortement liés entre eux. Ils se développent parallèlement à partir de 2003. La décision de développer une politique de sanctions est liée aux objectifs d'intégration de l'UE vis-à-vis de la région des Balkans occidentaux. En effet, l'Union, qui a progressivement intégré le droit international humanitaire à sa PESC, se devait de développer aussi une politique de conditionnalité de coopération avec le TPIY pour les PBO concernés, car c'est toute sa légitimité en matière de PESC qui en dépendait. La politique étrangère de l'Union européenne se veut de diffuser ses valeurs et ses normes, notamment le respect des droits de l'homme, de la démocratie et du droit international humanitaire. En plus du fait que les pays ex-yougoslaves se trouvent aux frontières de l'UE et que la stabilité est nécessaire pour l'avenir du continent européen, c'est la perspective de l'intégration prochaine des PBO à l'UE l'a poussée à développer à la fois une politique de conditionnalité vis-à-vis des principes fondateurs de l'UE, mais aussi à soutenir le TPIY à travers ses instruments juridiques de la PESC.

Ce qui est certain est que l'attractivité de l'UE est toujours présente dans les PBO. La Croatie a adhéré en 2013, et les autres pays poursuivent leur chemin vers l'Union. L'ASA avec le Kosovo est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> avril 2016. Au moment de l'écriture de ce mémoire (été 2018), seuls le Kosovo et la Bosnie-Herzégovine ne disposent pas encore du statut de candidat officiel à l'Union, la BiH ayant déposé sa demande en 2016, le Kosovo ne l'ayant pas encore fait.

Depuis septembre 2017, l'Union se penche à nouveau plus sérieusement sur les Balkans occidentaux. Le président de la Commission, Jean-Claude Juncker, tout en reconnaissant qu'aucun des pays

---

<sup>396</sup> David Tolbert, cité par Kei Hannah BRODERSEN, « The icty's Conditionality Dilemma », *op. cit.*, p. 247.

<sup>397</sup> *Ibid.*, p. 248.

actuellement candidats n'est prêt à rejoindre l'Union et qu'aucun élargissement ne se fera durant son mandat, soutient qu'une perspective crédible d'élargissement vers les Balkans occidentaux doit être maintenue et affirme que l'Union comptera plus de 28 membres à l'avenir<sup>398</sup>. Suite à son discours sera adoptée *une perspective d'élargissement crédible ainsi qu'un engagement de l'Union européenne renforcé pour les Balkans occidentaux*<sup>399</sup> le 6 février 2018. Cette communication de la Commission vient confirmer la perspective d'adhésion de la Serbie et du Monténégro à l'horizon 2025, tout en précisant qu'aucun des PBO n'est à l'heure prêt pour l'adhésion, et que des réformes sont nécessaires pour achever la transformation politique, économique et sociale et rejoindre l'Union en temps voulu. La communication vient réaffirmer la nécessité de réconciliation et de bonnes relations de voisinage comme précondition à l'adhésion : « Tous les pays doivent s'engager sans équivoque, en paroles comme en actes, à surmonter l'héritage du passé, en parvenant à une réconciliation et en résolvant les questions en suspens bien avant l'adhésion à l'Union [...] Le processus de justice transitionnelle est incomplet. Il convient de traiter d'urgence les questions sensibles en suspens comme le traitement des affaires relatives à des crimes de guerre, notamment par une pleine coopération avec le mécanisme pour les tribunaux pénaux internationaux et les chambres spécialisées pour le Kosovo, le sort des personnes disparues, des réfugiés et des personnes déplacées à l'intérieur d'un pays, ainsi que le recensement et l'élimination des champs de mines encore existants dans la région. ».

Malgré les critiques qui ont pu lui être adressées relatives à son manque de prise en considération des processus de réconciliation et de justice transitionnelle, l'UE vient de réaffirmer ici que c'est bel et bien son objectif désormais et promet d'œuvrer dans cette direction.

Le troisième sommet UE-Balkans est organisé à Sofia, sous l'égide de la présidence bulgare du premier semestre de 2018 qui a fait des Balkans occidentaux une priorité de sa présidence. Le 17 mai 2018, la Déclaration de Sofia<sup>400</sup> est adoptée. Avec cette déclaration, l'UE rappelle le sommet de Thessalonique de 2003, signant ainsi clairement la continuation de la politique européenne envers les Balkans occidentaux. Après plusieurs années d'un certain désintérêt pour les PBO et quinze ans sans sommet UE-Balkans occidentaux, l'Union semble résolue à se retourner à nouveau vers les pays de la région pour faire avancer le processus et encourager les réformes. La déclaration de Sofia n'apporte pas beaucoup de nouveautés, répétant principalement les points déjà connus. Un futur sommet UE-Balkans occidentaux est envisagé pour 2020, durant la présidence croate. D'ici là, l'UE se dit résolue à soutenir les réformes nécessaires, à travers notamment un programme d'action annexé à la déclaration, qui comporte les six actions prioritaires. Ces actions sont inspirées de la communication de la Commission sur l'élargissement adoptée le 6 février 2018. Les domaines choisis sont des domaines d'intérêt à la fois de l'UE et des PBO. Il s'agira de : renforcer le soutien à l'État de droit et la bonne gouvernance, renforcer le dialogue sur la sécurité et les migrations, soutenir le développement socioéconomique et mettre tout particulièrement l'accent sur la jeunesse, accroître la connectivité, lancer une stratégie numérique et finalement *soutenir la réconciliation et les relations de bon voisinage dans les Balkans occidentaux*. Ce dernier aspect comporte trois sous-points :

- Appui à la lutte contre l'impunité, par un soutien au MTPI et aux chambres spécialisées au Kosovo, dans le cadre de l'EULEX ;
- Ouverture de possibilités dans le cadre du programme Europe créative de l'UE ;
- Promotion du renforcement des liens entre les sociétés civiles des Balkans occidentaux, y compris par le soutien des projets relevant du fonds pour les Balkans occidentaux.

Sept ans après l'arrestation du dernier fugitif du TPIY, l'Union semble donc à nouveau fermement mettre l'accent sur la réconciliation, ce qu'on lui a reproché ne pas avoir suffisamment fait dans le passé. La réconciliation est en effet toujours problématique dans les pays ex-yougoslaves, comme l'ont montré

---

<sup>398</sup> Commission, « Président Jean-Claude Juncker – Discours sur l'état de l'Union 2017 », Bruxelles, 13 septembre 2017.

<sup>399</sup> Commission, « Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des Régions – Une perspective d'élargissement crédible ainsi qu'un engagement de l'Union européenne renforcé pour les Balkans occidentaux », *op cit*.

<sup>400</sup> Sommet UE-Balkans occidentaux, « Déclaration de Sofia », Sofia, 17.05.2018.

divers événements ces dernières années où un regain de violences ethniques s'est manifesté. Pourtant, dans une perspective d'intégration européenne, cette problématique devra être réglée, au même titre que d'autres questions encore problématiques pour la région (frontières, corruption, État de droit, etc.).

A cet égard, le président du Conseil de l'UE, Donald Tusk, a également fait de la réconciliation la conclusion de sa déclaration lors de sa rencontre avec les membres de la présidence tripartite de la Bosnie-Herzégovine en avril 2018, et que nous citons à titre conclusif de ce mémoire.

« Je souhaiterais conclure en disant que l'histoire européenne nous enseigne que les tensions interethniques et interreligieuses n'apportent que souffrance et tragédie. Mais l'histoire européenne et l'histoire de l'Union européenne nous apprennent également que la réconciliation est vraiment possible, même entre des pays qui ont, pendant des siècles, été ennemis jurés, et que la réconciliation et la coopération débouchent sur la paix, la prospérité et, en fait, une vie meilleure pour tous. Comme la plupart des Européens, nous avons tous différentes identités. Ces identités doivent coexister, se compléter et se renforcer mutuellement »<sup>401</sup>.

---

<sup>401</sup> Conseil de l'UE, « Intervention du président Donald Tusk à l'issue de sa rencontre avec les membres de la présidence de la Bosnie-Herzégovine », communiqué de presse n°224/18, 26.04.2018.

# Bibliographie

## 1. Sources primaires

### Documents de l'Union européenne

#### a. Traités de l'UE

Traité de Maastricht : *Traité sur l'Union européenne*, JOCE C 191/1, 29.07.1992.

Traité d'Amsterdam : *Version consolidée du Traité sur l'Union européenne*, JOCE, C 340/145, 10.11.1997.  
*Version consolidée du Traité instituant la Communauté européenne*, JOCE, C 340/173, 10.11.1997.

Traité de Nice modifiant le Traité sur l'Union européenne, les traités instituant les Communautés européennes et certains actes connexes, JOCE C 80/1, 10.03.2001.

Traité de Lisbonne : *Versions consolidées du Traité sur l'Union européenne et du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne*, JO C 202/01, 7.06.2016.

#### b. Actes législatifs publiés au Journal officiel

Commission, *Avis de la Commission du 12 octobre 2011 concernant la demande d'adhésion à l'Union européenne présentée par la République de Croatie*, JO L 112/3, 24.04.2012.

Conseil des Communautés européennes et les représentants des gouvernements des États membres des Communautés européennes, réunis au sein du Conseil, *Décision 91/586/CECA, CEE, portant suspension de l'application des accords entre la Communauté européenne, ses États membres et la république socialiste fédérative de Yougoslavie*, JOCE L 315/47, 15.11.1991.

Conseil de l'UE, *Action commune 2004/570/PESC du 12 juillet 2004 concernant l'opération militaire de l'Union européenne en Bosnie-et-Herzégovine*, JO L 252/10, 28.07.2004.

Conseil de l'UE, *Décision 2003/484/PESC du 27 juin 2003 mettant en œuvre la position commune 2003/280/PESC définie à l'appui d'une mise en œuvre effective du mandat du Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie (TPIY)*, JO L 162/77, 1.07.2003.

Conseil de l'UE, *Décision 2004/528/PESC du 28 juin 2004 mettant en œuvre la position commune 2004/293/PESC concernant le renouvellement des mesures définies à l'appui d'une mise en œuvre effective du mandat du Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie (TPIY)*, JO L 233/15, 2.07.2004.

Conseil de l'UE, *Décision 2004/767/PESC du 15 novembre 2004 mettant en œuvre la position commune 2004/694/PESC concernant de nouvelles mesures définies à l'appui d'une mise en œuvre effective du mandat du Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie (TPIY)*, JO L 339/16, 16.11.2004.

Conseil de l'UE, *Décision 2010/145/PESC du 8 mars 2010 concernant le renouvellement des mesures définies à l'appui d'une mise en œuvre effective du Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie (TPIY)*, JO L 58/8, 9.03.2010.

Conseil de l'UE, *Décision 2010/603/PESC du 7 octobre 2010 concernant de nouvelles mesures définies à l'appui d'une mise en œuvre effective du Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie (TPIY)*, JO L 265/15, 8.10.2010.

Conseil de l'UE, *Décision 2011/705/PESC du 27 octobre 2011 abrogeant la décision 2010/145/PESC concernant le renouvellement des mesures définies à l'appui d'une mise en œuvre effective du mandat du Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie (TPIY)*, JO L 281/27, 28.10.2011.

Conseil de l'UE, *Décision (UE) 2015/997 du 16 juin 2008 concernant la signature, au nom de la Communauté européenne, de l'accord de stabilisation et d'association entre les Communautés européennes et leurs États membres, d'une part, et la Bosnie-Herzégovine, d'autre part*, JO L 164/1, 30.06.2015.

Conseil de l'UE, *Décision (UE) 2016/342 du 12 février 2016 relative à la conclusion, au nom de l'Union, de l'accord de stabilisation et d'association entre l'Union européenne et la Communauté européenne de l'énergie atomique, d'une part, et le Kosovo\*, d'autre part*, JO L 71/1, 16.03.2016.

Conseil de l'UE, *Décision d'exécution 2011/421/PESC du Conseil du 18 juillet 2011 mettant en œuvre la décision 2010/145/PESC concernant le renouvellement des mesures définies à l'appui d'une mise en œuvre effective du mandat du Tribunal pénal international pour l'ex- Yougoslavie (TPIY)*, JO L 188/12, 19.07.2011.

Conseil de l'UE, *Position commune 96/184/PESC du 26 février 1996 définie par le Conseil sur la base de l'article J.2 du traité sur l'Union européenne, relative aux exportations d'armes à destination de l'ex-Yougoslavie*, JOCE L 58/1, 7.03.1996.

Conseil de l'UE, *Position commune 98/240/PESC du 19 mars 1998 définie par le Conseil sur la base de l'article J.2 du traité sur l'Union européenne concernant des mesures restrictives à l'encontre de la République fédérale de Yougoslavie*, JOCE L 95/1, 27.03.1998.

Conseil de l'UE, *Position commune 99/273/PESC du 23 avril 1999 définie par le Conseil sur la base de l'article J.2 du traité sur l'Union européenne relative à une interdiction de la fourniture et de la vente de pétrole et de produits pétroliers à la République fédérale de Yougoslavie (RFY)*, JOCE L 108/1, 27.04.1999.

Conseil de l'UE, *Position commune 2000/696/PESC du 10 novembre 2000 concernant le maintien de mesures restrictives spécifiques à l'encontre de M. Milosevic et des personnes qui lui sont associées*, JOCE L 287/1, 14.11.2000.

Conseil de l'UE, *Position commune 2001/155/PESC du 26 février 2001 modifiant la position commune 2000/696/PESC concernant le maintien de mesures restrictives spécifiques à l'encontre de monsieur Milosevic et des personnes qui lui sont associées et abrogeant la position commune 98/725/PESC*, JOCE L 57/3, 27.02.2001.

Conseil de l'UE, *Position commune 2001/443/PESC concernant la Cour pénale internationale*, JOCE L 155/19, 12.06.2001.

Conseil de l'UE, *Position commune 2003/280/PESC du 16 avril 2003 définie à l'appui d'une mise en œuvre effective du mandat du Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie (TPIY)*, JO L 162/77, 1.07.2003.

Conseil de l'UE, *Position commune 2004/293/PESC du 30 mars 2004 concernant le renouvellement des mesures définies à l'appui d'une mise en œuvre effective du Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie (TPIY)*, JO L 94/65, 31.03.2004.

Conseil de l'UE, *Position commune 2004/694/PESC du 11 octobre 2004 concernant de nouvelles mesures définies à l'appui d'une mise en œuvre effective du Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie (TPIY)*, JO L 315/52, 14.10.2004.

Conseil de l'UE, *Règlement (CEE) n° 3567/91 du 2 décembre 1991 relatif au régime applicable aux importations de produits originaires des républiques de Bosnie-Herzégovine, de Croatie, de Macédoine et de Slovénie*, JOCE L 342/1, 12.12.1991.

Conseil de l'UE, Règlement (CE) n° 881/2002 du 27 mai 2002 instituant certaines mesures restrictives spécifiques à l'encontre de certaines personnes et entités liées à Oussama ben Laden, au réseau Al-Qaida et aux Taliban, et abrogeant le règlement (CE) no 467/2001 du Conseil interdisant l'exportation de certaines marchandises et de certains services vers l'Afghanistan, renforçant l'interdiction des vols et étendant le gel des fonds et autres ressources financières décidées à l'encontre des Taliban d'Afghanistan, JOCE L 139/9, 29.05.2002.

Conseil de l'UE, Règlement (CE) n° 1763/2004 du 11 octobre 2004 instituant certaines mesures restrictives à l'appui d'une mise en œuvre effective du Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie (TPIY), JO L 315/14, 14.10.2004.

Conseil de l'UE, Règlement (CE) n° 2007/2000 du 18 septembre 2000 introduisant des mesures commerciales exceptionnelles en faveur des pays et territoires participants et liés au processus de stabilisation et d'association mis en œuvre par l'Union européenne, modifiant le règlement (CE) no 2820/98 et abrogeant les règlements (CE) no 1763/1999 et (CE) no 6/2000, JOCE L 240/1, 23.09.2000.

Conseil de l'UE, Règlement (CE) n° 2666/2000 du 5 décembre 2000 relatif à l'aide à l'Albanie, à la Bosnie-et-Herzégovine, à la Croatie, à la République fédérale de Yougoslavie et à l'ancienne République yougoslave de Macédoine et abrogeant le règlement (CE) no 1628/96 ainsi que modifiant les règlements (CEE) no 3906/89 et (CEE) no 1360/90 et les décisions 97/256/CE et 1999/311/CE, JOCE L 306/1, 7.12.2000.

Conseil de l'UE, Règlement (UE) n° 1286/2009 du 22 décembre 2009 modifiant le règlement (CE) n° 881/2002 instituant certaines mesures restrictives spécifiques à l'encontre de certaines personnes et entités liées à Oussama ben Laden, au réseau Al-Qaida et aux Taliban, JO L 346/42, 23.12.2009.

Conseil de l'UE et Commission, Décision 2005/40/CE, Euratom du 13 décembre 2004 concernant la conclusion de l'accord de stabilisation et d'association entre les Communautés européennes et leurs États membres, d'une part, et la République de Croatie, d'autre part, JO L 26/1, 28.01.2005.

Conseil de l'UE et Commission, Décision 2013/490/UE, Euratom du 22 juillet 2013 concernant la conclusion de l'accord de stabilisation et d'association entre les Communautés européennes et leurs États membres, d'une part, et la République de Serbie, d'autre part, JO L 278/14, 18.10.2013.

Conseil de l'UE et Commission, Décision (UE, Euratom) 2015/998 du Conseil et de la Commission du 21 avril 2015 concernant la conclusion de l'accord de stabilisation et d'association entre les Communautés européennes et leurs États membres, d'une part, et la Bosnie-Herzégovine, d'autre part, JO L 164/548, 30.06.2015.

Parlement, Résolution législative du Parlement européen sur la proposition de règlement du Conseil instituant certaines mesures restrictives à l'appui d'une mise en œuvre effective du Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie (TPIY), JO C 140 E/149, 9.06.2005.

Parlement, Question écrite E-2206/96 posée par Francis Decourrière (PPE) à la Commission, 2.08.1996, JOCE C 60/134, 26.02.1997.

### **c. Actes préparatoires et documents de travail**

Assemblée parlementaire européenne, Rapport fait au nom de la commission politique sur les aspects politiques et institutionnels de l'adhésion ou de l'association à la Communauté par M. Willi Birkelbach, Rapporteur, 19 décembre 1961.

<https://www.cvce.eu/obj/rapport-de-willi-birkelbach-sur-les-aspects-politiques-et-institutionnels-de-l-adhesion-ou-de-l-association-a-la-communaute-19-decembre-1961-fr-2d53201e-09db-43ee-9f80-552812d39c03.html>.

Commission, « Communication de la Commission – Avis sur la demande d'adhésion de la Croatie à l'Union européenne », COM (2004) 257 final, Bruxelles, 20.04.2004.

Commission, « Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur le processus de stabilisation et d'association en faveur des pays de l'Europe du Sud-Est », COM (1999) 235 final, Bruxelles, 26.05.1999.

Commission, « Communication de la Commission au Conseil sur les progrès accomplis par la Bosnie-et-Herzégovine dans la mise en œuvre des priorités recensées par l'étude de faisabilité relative à l'état d'avancement de la Bosnie-et-Herzégovine au regard de la négociation d'un accord de stabilisation et d'association avec l'Union européenne (COM (2003) 692 final) », COM (2005) 529 final, Bruxelles, 21.10.2005.

Commission, « Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions. Une perspective d'élargissement crédible ainsi qu'un engagement de l'Union européenne renforcé pour les Balkans occidentaux », COM (2018) 65 final, Strasbourg, 6.02.2018.

Commission, « Communication de la Commission sur l'état de préparation de la Serbie-et-Monténégro en vue de la négociation d'un accord de stabilisation et d'association avec l'Union européenne », COM (2005) 476 final, Bruxelles, 12.04.2005.

Commission, « Document de stratégie pour l'élargissement – 2005 », COM (2005) 561 final, Bruxelles, 9.11.2005.

Commission, « Proposition de décision du Conseil concernant la signature, au nom de la Communauté européenne, de l'accord de stabilisation et d'association entre les Communautés européennes et leurs États membres et la Bosnie-et-Herzégovine ; Proposition de décision du Conseil et de la Commission concernant la conclusion de l'accord de stabilisation et d'association entre les Communautés européennes et leurs États membres, d'une part, et la Bosnie-et-Herzégovine, d'autre part », COM (2008) 182 final, Bruxelles, 8.04.2008.

Commission, « Proposition de décision du Conseil concernant la signature, au nom de la Communauté européenne, de l'accord de stabilisation et d'association entre les Communautés européennes et leurs États membres et la République de Croatie ; Proposition de décision du Conseil et de la Commission concernant la conclusion de l'accord de stabilisation et d'association entre les Communautés européennes et leurs États membres, d'une part, et la République de Croatie, d'autre part », COM (2001) 371 final, Bruxelles, 9.07.2001.

Commission, « Proposition de décision du Conseil concernant la signature de l'accord de stabilisation et d'association entre les Communautés européennes et leurs États membres, d'une part, et la République de Serbie, d'autre part ; Proposition de décision du Conseil et de la Commission concernant la conclusion de l'accord de stabilisation et d'association entre les Communautés européennes et leurs États membres, d'une part, et la République de Serbie, d'autre part », COM (2007) 743 final, Bruxelles, 20.11.2007.

Commission, « Proposition de règlement du Conseil instituant certaines mesures restrictives à l'appui d'une mise en œuvre effective du Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie (TPIY) », COM (2004) 348 final, Bruxelles, 29.04.2004.

Commission, « Proposition de règlement (UE) du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 1763/2004 [...] », COM (2010) 218 final, Bruxelles, 6.05.2010.

Commission, « Rapport de la Commission. Le processus de stabilisation et d'association en faveur de l'Europe du Sud-Est – premier rapport annuel », COM (2002) 163 final, Bruxelles, 3.04.2002.

Commission, « Rapport de la Commission. Le processus de stabilisation et d'association en faveur de l'Europe du Sud-Est – troisième rapport annuel », COM (2004) 202 final, Bruxelles, 30.03.2004.

Commission, « Rapport de la Commission au Conseil sur l'état d'avancement de la Bosnie-Herzégovine à négocier un accord de stabilisation et d'association avec l'Union européenne », COM (2003) 692 final, Bruxelles, 18.11.2003.

Commission, « Rapport de la Commission sur la possibilité de négocier un accord de stabilisation et d'association avec la république de Croatie », COM (2000) 311 final, Bruxelles, 24.05.2000.

Conseil de l'UE, « Conclusions du Conseil relatives à la demande d'adhésion à l'UE présentée par la Bosnie-Herzégovine », *Communiqué de presse n° 525/16*, Bruxelles, 20 septembre 2016.  
<http://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2016/09/20/conclusions-bosnia/pdf>

Conseil de l'UE, « Conclusions sur les Balkans occidentaux », 2342<sup>ème</sup> session du Conseil affaires générales, Doc. UE 7833/01, Luxembourg, 9.04.2001.  
<http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7833-2001-INIT/fr/pdf>

Conseil de l'UE, « L'agenda de Thessalonique pour les Balkans occidentaux : Progresser sur la voie de l'intégration européenne », 2518<sup>ème</sup> session du Conseil relations extérieures, Luxembourg, 16.06.2003, annexe A. <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10369-2003-INIT/fr/pdf>

Conseil de l'UE, « Points approuvés sans débats. Balkans occidentaux – Processus de stabilisation et d'association », 2342<sup>ème</sup> session du Conseil affaires générales, Doc. UE 7833/01 (Presse 141), Luxembourg, 9.04.2001. <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7833-2001-INIT/fr/pdf>

Parlement européen, « Résolution législative du Parlement européen du 21 janvier 2016 sur la proposition de décision du Conseil relative à la conclusion, au nom de l'Union européenne, de l'accord de stabilisation et d'association entre l'Union européenne et la Communauté européenne de l'énergie atomique, d'une part, et le Kosovo, d'autre part (10725/2/2015 – C8-0328/2015 – 2015/0094(NLE)) (Approbation) », Doc. UE P8\_TA(2016)0017, 21.01.2016.  
<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&language=FR&reference=P8-TA-2016-0017>

#### **d. Bulletins cités**

*Bulletin des Communautés européennes* (BUCE) numéros : 12-1973, 11-1991, 12-1991, 10-1992, 12-1992, 1/2-1993, 6-1993.

*Bulletin de l'Union européenne* (BUE) numéros : 4-1994, 9-1995, 10-1995, 1/2-1996, 4-1997.

#### **Discours et déclarations**

Commission, « Président Jean-Claude Juncker – Discours sur l'état de l'Union 2017 », Bruxelles, 13 septembre 2017. [http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-17-3165\\_fr.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-17-3165_fr.htm)

Conseil de l'UE, « Intervention du président Donald Tusk à l'issue de sa rencontre avec les membres de la présidence de la Bosnie-Herzégovine », *communiqué de presse n° 224/18*, 26.04.2018.  
<http://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2018/04/26/remarks-by-president-donald-tusk-after-his-meeting-with-the-members-of-the-presidency-of-bosnia-and-herzegovina/>

Conseil européen, « Conclusions de la présidence », Doc. UE SN 180/1/93 REV 1, Copenhague, 22.06.1993. <http://www.consilium.europa.eu/media/21222/72922.pdf>

Conseil européen, « Conclusions de la présidence », Madrid, 15-16.12.1995.  
<http://www.consilium.europa.eu/media/21175/madrid-conseil-europeen.pdf>

Conseil européen, « Conclusions de la présidence », Florence, 21-22.06.1996. <http://www.consilium.europa.eu/media/21154/florence-conseil-europeen.pdf>

Conseil européen, « Conclusions de la présidence », Doc. UE SN 150/1/99 REV 1, Cologne, 3-4.06.1999. <http://www.consilium.europa.eu/media/21066/57887.pdf>

Conseil européen, « Conclusions de la présidence », Doc. UE Conseil 00/2000, Santa Maria da Feira, 19-20.06.2000. [http://www.europarl.europa.eu/summits/fei1\\_fr.htm](http://www.europarl.europa.eu/summits/fei1_fr.htm)

Conseil européen, « Conclusions de la présidence », Nice, 7-9.12.2000. <http://www.consilium.europa.eu/media/21023/conseil-europ%C3%A9en-de-santa-maria-da-feira-conclusions-de-la-pr%C3%A9sidence.pdf>

Conseil européen, « Conclusions », Doc. UE EUCO 139/11, Bruxelles, 9.12.2011. <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-139-2011-INIT/fr/pdf>

Sommet UE-Balkans occidentaux, « Déclaration finale », Zagreb, 24.11.2000. <https://reliefweb.int/report/albania/balkans-zagreb-summit-24-nov-2000-final-declaration>

Sommet UE-Balkans occidentaux, « Déclaration », Doc. UE 10229/03 (Presse 163), Thessalonique, 21.06.2003. <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10229-2003-INIT/fr/pdf>

Sommet UE-Balkans occidentaux, « Déclaration de Sofia » Sofia, 17.05.2018. [http://www.consilium.europa.eu/media/34778/sofia-declaration\\_fr.pdf](http://www.consilium.europa.eu/media/34778/sofia-declaration_fr.pdf)

« Allocution de Carla Del Ponte, Procureur du Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie, devant le Conseil de sécurité », 10 décembre 2007, disponible à l'adresse : [http://www.icty.org/x/file/Press/PR\\_attachments/pr1202f-annex.htm](http://www.icty.org/x/file/Press/PR_attachments/pr1202f-annex.htm)

« Allocution de Serge Brammertz, Procureur du Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie et du Mécanisme pour les Tribunaux pénaux internationaux, devant le Conseil de sécurité de l'ONU », New York, 6 décembre 2017, disponible à l'adresse : <http://www.icty.org/x/file/Press/Statements%20and%20Speeches/Prosecutor/171206-allocution-procureur-brammertz-unsc-fr.pdf>

« Déclaration de la présidence au nom de l'Union européenne [...] », doc. UE 14761/04 (Presse 327), Bruxelles, 17.11.2004. <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14761-2004-INIT/fr/pdf>

« Déclaration de la présidence [...] », doc. UE 13271/05 (Presse 265), Bruxelles, 14.10.2005. <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13271-2005-INIT/fr/pdf>

« Déclaration de la présidence [...] », doc. UE 8061/1/07 REV 1 (Presse 70), Bruxelles, 29.03.2007. <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8061-2007-REV-1/fr/pdf>

« Déclaration de la présidence [...] », doc. UE 16554/1/07 REV 1 (Presse 297), Bruxelles, 20.12.2007. <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-16554-2007-REV-1/fr/pdf>

« Déclaration de la présidence [...] », doc. UE 16567/07 (Presse 298), Bruxelles, 13.12.2007. <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-16567-2007-INIT/fr/pdf>

« Déclaration de la présidence [...] », doc. UE 17394/08 (Presse 378), Bruxelles, 17.12.2008. <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-17394-2008-INIT/fr/pdf>

« Déclaration de la présidence [...] », doc. UE 17395/08 (Presse 379), Bruxelles, 17.12.2008.  
<http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-17395-2008-INIT/fr/pdf>

« Déclaration de la présidence [...] », doc. UE 17641/09 (Presse 382), Bruxelles, 16.12.2009.  
<http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-17641-2009-INIT/fr/pdf>

« Déclaration de la Haute Représentante au nom de l'Union européenne concernant l'alignement de certains pays tiers [...] », doc. UE 13459/2/11 REV 2 (Presse 280), Bruxelles, 11.08.2011.  
<http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13459-2011-REV-2/fr/pdf>

## Jurisprudence de la CJUE et de la CrEDH

CJCE, arrêt du 3 septembre 2008, *Yassin Abdullah Kadi et Al Barakaat International Foundation c. Conseil de l'Union européenne et Commission des Communautés européennes*, Aff. jointes C-402/05 et C-415/05.

TPI, arrêt du 2 septembre 2009, *Mohamed El Morabit c. Conseil de l'Union européenne*, Aff. jointes T-37/07 et T-323/07.

TPI, arrêt du 30 septembre 2010, *Yassin Abdullah Kadi c. Commission européenne*, Aff. T-85/09.

CJUE, arrêt du 16 novembre 2011, *Bank Melli Iran c. Conseil de l'Union européenne*, Aff. C-548/09 P.

CJUE, arrêt du 21 décembre 2011, *République française c. People's Mojahedin Organization of Iran*, Aff. C-27/09 P.

CJUE, arrêt du 18 juillet 2013, *Commission européenne et autres c. Yassin Abdullah Kadi*, Aff. jointes C-584/10 P, C-593/10 P et C-595/10 P.

CJUE, arrêt du 28 mars 2017, *PJSC Rosneft Oil Company c. Her Majesty's Treasury, Secretary of State for Business, Innovation and Skills, The Financial Conduct Authority*, Aff. C-72/15.

CrEDH, arrêt du 12 septembre 2012, *Nada c. Suisse*, Requête n° 10593/08.

CrEDH, arrêt 26 novembre 2013, *Al-Dulimi et Montana Management Inc. c. Suisse*, Requête n° 5809/08.

## Documents du Conseil de sécurité des Nations Unies

Conseil de sécurité, *Lettre datée du 10 février 1993, adressée au Président du Conseil de sécurité par le représentant permanent de la France auprès de l'Organisation des Nations Unies*, Doc. ONU S/25266, 10 février 1993.  
[http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/25266&referer=/english/&Lang=F](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/25266&referer=/english/&Lang=F)

Conseil de sécurité, *Lettre datée du 16 février 1993, adressée au Secrétaire Général par le représentant permanent de l'Italie auprès de l'Organisation des Nations Unies*, Doc. ONU S/25300, 17 février 1993.  
[http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/25300&referer=http://www.un.org/en/documents/index.html&Lang=F](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/25300&referer=http://www.un.org/en/documents/index.html&Lang=F)

Conseil de sécurité, Répertoire de la pratique du Conseil de sécurité, Chapitre VIII : Maintien de la paix et de la sécurité internationales, 1993-1995, point à l'ordre du jour 21.E : « *Establishment of an international tribunal for the prosecution of persons responsible for serious violations of international humanitarian law committed in the territory of the former Yugoslavia* », Doc. ONU 07-63109, 22 février 1993.  
[http://www.un.org/en/sc/repertoire/93-95/Chapter%208/EUROPE/93-95-8-21-Yugoslavia%20sub%20files/93-95\\_8-21-5-Establishment%20of%20an%20international%20tribunal%20for%20the%20prosecution%20of%20persons%20responsible%20for%20serious%20violations.pdf](http://www.un.org/en/sc/repertoire/93-95/Chapter%208/EUROPE/93-95-8-21-Yugoslavia%20sub%20files/93-95_8-21-5-Establishment%20of%20an%20international%20tribunal%20for%20the%20prosecution%20of%20persons%20responsible%20for%20serious%20violations.pdf)

Conseil de sécurité, *Résolution 780 (1992)*, Doc. ONU S/RES/780 (1992), 6 octobre 1992.  
[https://undocs.org/fr/S/RES/780\(1992\)](https://undocs.org/fr/S/RES/780(1992))

Conseil de sécurité, *Résolution 808 (1993)*, Doc. ONU S/RES/808 (1993), 22 février 1993.  
[https://undocs.org/fr/S/RES/808\(1993\)](https://undocs.org/fr/S/RES/808(1993))

Conseil de sécurité, *Résolution 827 (1993)*, Doc. ONU S/RES/827 (1993), 25 mai 1993.  
[https://undocs.org/fr/S/RES/827\(1993\)](https://undocs.org/fr/S/RES/827(1993))

Conseil de sécurité, *Résolution 1244 (1999)*, Doc. ONU S/RES/1244 (1999), 10 juin 1999.  
[https://undocs.org/fr/S/RES/1244\(1999\)](https://undocs.org/fr/S/RES/1244(1999))

Conseil de sécurité, *Résolution 1503 (2003)*, Doc. ONU S/RES/1503 (2003), 18 août 2003.  
[https://undocs.org/fr/S/RES/1503%20\(2003\)](https://undocs.org/fr/S/RES/1503%20(2003))

## Traité internationaux

*Accord-cadre général pour la paix en Bosnie-Herzégovine (Accords de Dayton)*, Paris, 21 novembre 1995.  
[https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/BA\\_951121\\_DaytonAgreement%28fr%29.pdf](https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/BA_951121_DaytonAgreement%28fr%29.pdf) (FR)

*Accord européen établissant une association entre les Communautés européennes et leurs États membres, d'une part, et la République de Pologne, d'autre part*, Bruxelles, 16 décembre 1991, JOCE L 348/2, 31.12.1993.

*Accord européen établissant une association entre les Communautés européennes et leurs États membres, agissant dans le cadre de l'Union européenne, d'une part, et la République de Slovénie, d'autre part*, Luxembourg, 10 juin 1996, JOCE L 51/3, 26.02.1999.

*Accord de stabilisation et d'association entre les Communautés européennes et leurs États membres, d'une part, et la République de Croatie, d'autre part*, JO L 26/3, 28.01.2005.

*Accord de stabilisation et d'association entre les Communautés européennes et leurs États membres, d'une part, et la République de Serbie, d'autre part*, JO L 278/16, 18.10.2013.

## 2. Littérature secondaire

### Ouvrages collectifs et monographies

BILDT, Carl, *Peace journey: the struggle for peace in Bosnia*, London, Weidenfeld and Nicolson, 1998.

CLARK, Janine N., *International trials and reconciliation: assessing the impact of the International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia*, Milton Park, Abingdon, Oxon ; New York, NY, Routledge, coll. « Transitional justice », 2014.

DONY, Marianne, *Droit de l'Union européenne*, Sixième édition, revue et augmentée, Bruxelles, Éditions de l'Université de Bruxelles, coll. « UBlire. Références », n° 2, 2015.

DUMOND, Jean-Michel et SETON, Philippe, *La Politique étrangère et de sécurité commune: PESC*, Paris, La Documentation Française, 1999.

ERIKSSON, Mikael, *Targeting peace: understanding UN and EU targeted sanctions*, Farnham, Surrey, England ; Burlington, VT, Ashgate, 2011.

GIUMELLI, Francesco, *Coercing, constraining and signalling: explaining UN and EU sanctions after the Cold War*, Colchester, ECPR Press, coll. « ECPR Press monographs », 2011.

HAZAN, Pierre, *La justice face à la guerre: de Nuremberg à La Haye*, Paris, Stock, 2000.

OWEN, David, *Balkan Odyssey*, 1st U.S. ed, New York, Harcourt Brace, 1995.

PETITEVILLE, Franck, *La politique internationale de l'Union européenne*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, coll. « Sciences Po Mondes », 2006.

PORTELA, Clara, *European Union sanctions and foreign policy: when and why do they work?*, Milton Park, Abingdon, Oxon [England] ; New York, Routledge, coll. « Routledge advances in European politics », n° 64, 2010.

### **Chapitres d'ouvrages**

GINSBERG, Roy H., « Political Impact of the European Union on the Conflict in Former Yugoslavia, 1991-1995 », in *The European Union in international politics: baptism by fire*, Lanham, Md, Rowman & Littlefield Publishers, coll. « New international relations of Europe », 2001, pp. 57-104.

HUBRECHT, Joël, « L'Union européenne et le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie », in PELLON, Gaëlle (éd.), *Les organisations régionales européennes et la gestion des conflits: vers une régionalisation de la sécurité*, Bruxelles, P. Lang, coll. « Géopolitique et résolution des conflits », no 9, 2010, pp. 289-301.

LAMBLIN-GOURDIN, Anne-Sophie, « La politique étrangère et de sécurité commune », in FENET, Alain et AKANDJI-KOMBE, Jean François (éd.), *Droit des relations extérieures de l'Union européenne*, Paris, Litec-Lexis Nexis, coll. « Objectif droit. Cours », 2006, pp. 255-282.

RUPNIK, Jacques, « Entre Maastricht et Sarajevo: la Communauté face à l'éclatement de la Yougoslavie », in DE LA SERRE, Françoise, LEQUESNE, Chistian et RUPNIK, Jacques, *L'Union européenne, ouverture à l'Est*, 1re éd, Paris, Presses universitaires de France, coll. « Politique d'aujourd'hui », 1994, pp. 81-110.

WOUTERS Jan et BASU Sudeshna, « The Creation of a Global Criminal Justice System: the European Union and the International Criminal Court », in RYNGAERT, Cedric (éd.), *The effectiveness of international criminal justice*, Antwerpen, Intersentia, coll. « International law », n° 3, 2009, pp. 117-142.

### **Articles de revues et acte de colloque**

ANASTASAKIS, Othon, « The EU's political conditionality in the Western Balkans: towards a more pragmatic approach », *Southeast European and Black Sea Studies*, vol. 8, n° 4, décembre 2008, pp. 365-377 (en ligne : <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/14683850802556384>).

ANASTASAKIS, Othon et BECHEV, Dimitar, « EU Conditionality in South East Europe: Bringing Commitment to the Process », Oxford, European Studies Centre, 2003, pp. 1-22 (en ligne : <https://www.sant.ox.ac.uk/sites/default/files/euconditionality.pdf>).

AUVRET-FINCK, Josiane, « L'utilisation du DIH dans les instruments de la PESC », in MILLET-DEVALLE, Anne-Sophie (éd.), *L'Union européenne et le droit international humanitaire: colloque, Nice, 18-19 juin 2009*, Paris, Pedone, 2010, pp. 45-74.

BOIDEVAUX, Francine, « L'Europe gère les Balkans.: La responsabilité finale reste au concert des puissances », *Relations internationales*, vol. 121, n° 1, 2005, pp. 91-107 (en ligne : <http://www.cairn.info/revue-relations-internationales-2005-1-page-91.htm>).

BRODERSEN, Kei Hannah, « The ICTY's Conditionality Dilemma: On the interaction of influences of the European Union's Conditionality policy and the International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia on the development of rule of law in Serbia », *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*, vol. 22, n° 3, 2 juillet 2014, pp. 219-248 (en ligne : <http://booksandjournals.brillonline.com/content/journals/10.1163/15718174-22032048>).

BUCHET DE NEUILLY, Yves, « La politique étrangère et de sécurité commune. Dynamique d'un système d'action », *Politix*, vol. 12, n° 46, 1999, pp. 127-146 (en ligne : [https://www.persee.fr/doc/polix\\_0295-2319\\_1999\\_num\\_12\\_46\\_1059](https://www.persee.fr/doc/polix_0295-2319_1999_num_12_46_1059)).

CATTARUZZA, Amaël, « L'affirmation de l'Union européenne dans les Balkans. Vers une politique d'intégration régionale... mais de quelle région? », *Strates*, vol. 15, 2008, pp. 1-17 (en ligne : <http://journals.openedition.org/strates/6688>).

CRAVEN, Matthew, « The European Community Arbitration Commission on Yugoslavia », *British Yearbook of International Law*, n° 66, 1996, pp. 333-413 (en ligne : <http://eprints.soas.ac.uk/2572/1/Badinter%20Commission.pdf>).

DÉRENS, Jean-Arnault, « Les Balkans occidentaux et la faillite du processus d'élargissement européen », *Politique étrangère*, Printemps, n° 1, 2015, pp. 173-186 (en ligne : <http://www.cairn.info/revue-politique-etrangere-2015-1-page-173.htm>).

DOBBELS, Mathias, « Serbia and the ICTY: How Effective Is EU Conditionality? », *EU Diplomacy Papers*, n° 6, 2009, pp. 1-34 (en ligne : [http://aei.pitt.edu/11556/1/EDP\\_6\\_2009\\_Dobbels.pdf](http://aei.pitt.edu/11556/1/EDP_6_2009_Dobbels.pdf)).

ÉTHIER, Diane, « Promotion de la démocratie dans les Balkans: L'efficacité inégale de la conditionnalité et des incitatifs », *Canadian Journal of Political Science/Revue canadienne de science politique*, vol. 39, n° 04, décembre 2006, pp. 803-825 (en ligne : [https://www.cambridge.org/core/services/aop-cambridge-core/content/view/E9D9B664131BB0F4C8A4B566E36316D5/S000842390606029Xa.pdf/promotion\\_de\\_la\\_democratie\\_dans\\_les\\_balkans\\_lefficacite\\_inegale\\_de\\_la\\_conditionnalite\\_et\\_des\\_incitatifs.pdf](https://www.cambridge.org/core/services/aop-cambridge-core/content/view/E9D9B664131BB0F4C8A4B566E36316D5/S000842390606029Xa.pdf/promotion_de_la_democratie_dans_les_balkans_lefficacite_inegale_de_la_conditionnalite_et_des_incitatifs.pdf)).

FERRARO, Tristan, « Le droit international humanitaire dans la politique étrangère et de sécurité commune de l'Union européenne », *International Review of the Red Cross*, vol. 84, n° 846, juin 2002, pp. 435-461 (en ligne : [https://www.cambridge.org/core/services/aop-cambridge-core/content/view/DBED3138CEB17EEDFC0132CF9267CF4F/S1560775500097765a.pdf/le\\_droit\\_international\\_humanitaire\\_dans\\_la\\_politique\\_etrangere\\_et\\_de\\_securite\\_commune\\_de\\_lunion\\_europeenne.pdf](https://www.cambridge.org/core/services/aop-cambridge-core/content/view/DBED3138CEB17EEDFC0132CF9267CF4F/S1560775500097765a.pdf/le_droit_international_humanitaire_dans_la_politique_etrangere_et_de_securite_commune_de_lunion_europeenne.pdf)).

FORSYTHE, David P., « Politics and the International Tribunal for the Former Yugoslavia », *Criminal Law Forum*, vol. 5, n° 2-3, 1994, pp. 401-422 (en ligne : <https://link.springer.com/content/pdf/10.1007/BF01683223.pdf>).

GENTON, François, « D'un Sarajevo à l'autre. Les guerres de Yougoslavie (1991-2001), un échec de l'Union européenne? », *Études Germaniques*, vol. 254, n° 2, 2009, pp. 489-500 (en ligne : <http://www.cairn.info/revue-etudes-germaniques-2009-2-page-489.htm>).

HARTMANN, Florence, « The ICTY and EU conditionality », in BATT Judy (éd.), *War crimes, conditionality and EU integration in the Western Balkans*, Paris, Inst. for Security Studies, coll. « Chaillot paper », n° 116, 2009, pp. 57-82 (en ligne : <https://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/cp116.pdf>).

HATTO, Ronald, « L'Union européenne, l'OTAN et la gestion des crises yougoslaves », *Questions internationales*, n° 23, février 2007, pp. 44-53.

HEIMERL Daniela, « La Serbie, le Monténégro et l'Union européenne : de l'isolement à l'adhésion ? », *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, vol. 35, n° 1, 2004, pp. 157-182 (en ligne : [https://www.persee.fr/doc/receo\\_0338-0599\\_2004\\_num\\_35\\_1\\_1648](https://www.persee.fr/doc/receo_0338-0599_2004_num_35_1_1648)).

JOVIC, Dejan, « Croatia after Tudjman: the ICTY and issues of transitional justice », in BATT Judy (éd.), *War crimes, conditionality and EU integration in the Western Balkans*, Paris, Inst. for Security Studies, coll. « Chaillot paper », n° 116, 2009, pp. 13-27 (en ligne : <https://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/cp116.pdf>).

JOVIC, Dejan, « Croatia and the European Union: a long delayed journey », *Journal of Southern Europe and the Balkans*, vol. 8, n° 1, avril 2006, pp. 85-103 (en ligne : <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/14613190600595598>).

KERR, Rachel, « Peace through Justice? The International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia », *Southeast European and Black Sea Studies*, vol. 7, n° 3, septembre 2007, pp. 373-385 (en ligne : <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/14683850701565973>).

KERR, Rachel, « The Road from Dayton to Brussels? The International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia and the Politics of War Crimes in Bosnia », *European Security*, vol. 14, n° 3, septembre 2005, pp. 319-337 (en ligne : <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/09662830500407788>).

LAVENEX, Sandra et SCHIMMELFENNIG, Frank, « Relations with the Wider Europe », *Journal of Common Market Studies*, vol. 46, 2008, pp. 145-164 (en ligne : <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/j.1468-5965.2008.00821.x>).

MEMISEVIC, Tija, « EU conditionality in Bosnia and Herzegovina: police reform and the legacy of war crimes », in BATT, Judy (éd.), *War crimes, conditionality and EU integration in the Western Balkans*, Paris, Inst. for Security Studies, coll. « Chaillot paper », n° 116, 2009, pp. 49-66 (en ligne : <https://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/cp116.pdf>).

OBRADOVIC-WOCHNIK, Jelena, « Strategies of denial: resistance to ICTY cooperation in Serbia », in BATT, Judy (éd.), *War crimes, conditionality and EU integration in the Western Balkans*, Paris, Inst. for Security Studies, coll. « Chaillot paper », n° 116, 2009, pp. 29-47 (en ligne : <https://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/cp116.pdf>).

PAZARTZIS, Photini, « La reconnaissance d'«une république yougoslave» : la question de l'ancienne République yougoslave de Macédoine (ARYM) », *Annuaire français de droit international*, vol. 41, n° 1, 1995, pp. 281-297 (en ligne : [https://www.persee.fr/doc/afdi\\_0066-3085\\_1995\\_num\\_41\\_1\\_3325](https://www.persee.fr/doc/afdi_0066-3085_1995_num_41_1_3325)).

PESKIN, Victor et BODUSZYNSKI, Mieczyslaw P., « Balancing International Justice in the Balkans: Surrogate Enforcers, Uncertain Transitions and the Road to Europe », *International Journal of Transitional Justice*, vol. 5, n° 1, 1<sup>er</sup> mars 2011, pp. 52-74 (en ligne : <https://academic.oup.com/ijtj/article-lookup/doi/10.1093/ijtj/ijq030>).

PESKIN, Victor et BODUSZYNSKI, Mieczyslaw P., « International justice and domestic politics: post-Tudjman Croatia and the international criminal tribunal for the former Yugoslavia », *Europe-Asia Studies*, vol. 55, n° 7, novembre 2003, pp. 1117-1142 (en ligne : <http://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/0966813032000130710>).

PETERSON, John, *US and EU in the Balkans: « America fights the wars, Europe does the dishes? »*, Florence, European University Institute, coll. « EUI Working Papers », n° 49, 2001.

PIPPAN, Christian, « The Rocky Road to Europe: The EU's Stabilisation and Association Process for the Western Balkans and the Principle of Conditionality », *European Foreign Affairs Review*, vol. 9, n° 2,

2004, pp. 219-245 (en ligne : <https://www.kluwerlawonline.com/abstract.php?area=Journals&id=EERR2004014>).

RAGARU, Nadège, « Le défi d'un nouvel élargissement de l'Union européenne », *Questions internationales*, n° 23, février 2007, pp. 32-43.

RANGELOV, Iavor, « EU Conditionality and Transitional Justice in the Former Yugoslavia », *Croatian Yearbook of European Law and Policy*, vol. 2, 2006, pp. 365-375 (en ligne : <http://www.cyelp.com/index.php/cyelp/article/viewFile/24/23>).

RUPNIK, Jacques, « Karadzic' Arrest, Serbia and Europe », *HAL Archives Ouvertes*, 2008 (en ligne : <https://hal-sciencespo.archives-ouvertes.fr/hal-01066177/document>).

SCHIMMELFENNIG, Frank, « EU political accession conditionality after the 2004 enlargement: consistency and effectiveness », *Journal of European Public Policy*, vol. 15, n° 6, septembre 2008, pp. 918-937 (en ligne : <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/13501760802196861>).

TOEGLHOFER, Theresia et WUNSCH, Natasha, « Stabilisation et association dans les Balkans occidentaux : les défis du double objectif européen », *Balkanologie*, XII, n° 1, mars 2010, pp. 1-16 (en ligne : <https://journals.openedition.org/balkanologie/2143#quotation>).

TRAUNER, Florian, « EU Justice and Home Affairs Strategy in the Western Balkans: Conflicting Objectives in the Pre-Accession Strategy », *CEPS Working Document*, n° 259, 15 février 2007 (en ligne : <https://ssrn.com/abstract=1338026>).

TRAUNER, Florian, « From membership conditionality to policy conditionality: EU external governance in South Eastern Europe », *Journal of European Public Policy*, vol. 16, n° 5, août 2009, pp. 774-790 (en ligne : <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/13501760902983564>).

WECKEL, Philippe, « Tribunal international des crimes de guerre en Yougoslavie », *Annuaire français de droit international*, vol. 39, n° 1, 1993, pp. 232-261 (en ligne : [https://www.persee.fr/doc/afdi\\_0066-3085\\_1993\\_num\\_39\\_1\\_3128](https://www.persee.fr/doc/afdi_0066-3085_1993_num_39_1_3128)).

### Articles de presse et articles sans pagination sur Internet

BIERMÉ, Margaux, « Contrôle de validité des actes PESC : la Cour de justice est compétente dans certains cas », *ceje.org*, actualité du 29 mars 2017 (en ligne : <https://www.ceje.ch/fr/actualites/politique-etrangere-et-de-securite-commune/2017/04/controle-de-validite-des-actes-pesc-la-cour-de-justice-est-competente-dans-certains-cas/>, consulté le 26 août 2018).

Commission européenne, « EU starts the Stabilisation and Association Agreement negotiations with Kosovo », *Communiqué de presse*, 28 octobre 2013 (en ligne : [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-13-938\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-938_en.htm), consulté le 27 juillet 2018).

Conseil de l'UE, « Bosnie-Herzégovine: Conclusion de l'accord de stabilisation et d'association », *Communiqué de presse n° 199/15*, 21 avril 2015 (en ligne : <http://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2015/04/21/bih-conclusion-stabilisation-association-agreement/>, consulté le 18 juillet 2018).

GILLET, Amandine et TOLBARU, Ana-Maria, « L'horloge tourne pour la demande d'adhésion à l'UE de la Serbie », *euractiv.fr*, 1<sup>er</sup> décembre 2011 (en ligne : <https://www.euractiv.fr/section/l-europe-dans-le-monde/news/l-horloge-tourne-pour-la-demande-d-adhesion-a-l-ue-de-la-serbie/>, consulté le 19 juillet 2018).

HAZAN, Pierre, « Les victimes serbes ignorées par la justice internationale. Une faillite juridique et morale », *Le Monde*, 14 décembre 2012 (en ligne : [https://www.lemonde.fr/idees/article/2012/12/14/les-victimes-serbes-ignorees-par-la-justice-internationale\\_1806590\\_3232.html](https://www.lemonde.fr/idees/article/2012/12/14/les-victimes-serbes-ignorees-par-la-justice-internationale_1806590_3232.html), consulté le 25 juillet 2018).

HAZAN, Pierre, « Dans les Balkans, la saveur amère du Tribunal pénal international », *pierrebazan.com*, 28 décembre 2017 (en ligne : <http://pierrebazan.com/2017/12/dans-les-balkans-la-saveur-amere-du-tribunal-penal-international/>, consulté le 25 juillet 2018).

JENNINGS, Simon, « EU Urged to Boost Balkan Reconciliation Efforts », *Institute for War and Peace Reporting*, 26 mai 2009 (en ligne : <https://iwpr.net/global-voices/eu-urged-boost-balkan-reconciliation-efforts>, consulté le 11 juillet 2018).

JORIS, Pauline, « Balkans occidentaux et Union européenne: les (nombreuses) étapes d'un lien particulier », *Nouvelle Europe*, 6 septembre 2007 (en ligne : <http://www.nouvelle-europe.eu/node/264>, consulté le 21 avril 2018).

LE COTTIER, Diane, « L'exception communautaire en matière de protection des droits fondamentaux : quelle hiérarchie entre le droit international et le droit communautaire ? Commentaire de l'arrêt Kadi », *Blog de l'Université Paris Nanterre*, 17 mars 2009 (en ligne : <https://blogs.parisnanterre.fr/content/1%E2%80%99exception-communautaire-en-mati%C3%A8re-de-protection-des-droits-fondamentaux-quelle-hi%C3%A9rarchie>, consulté le 20 août 2018).

LESTER, Maya, « Kadi Wins 2<sup>nd</sup> Case in The ECJ », *europeansanctions.org*, 18 juillet 2013 (en ligne : <https://europeansanctions.com/2013/07/18/kadi-wins-2nd-case-in-the-ecj/>, consulté le 27 août 2018).

LESTER, Maya, « Strasbourg's Kadi ? Al Dulimi v Switzerland », *europeansanctions.org*, 6 juillet 2014 (en ligne : <https://europeansanctions.com/category/echr/>, consulté le 27 août 2018).

LESTER, Maya, « The ECJ's Judgment in Kadi II », *europeansanctions.org*, 21 juillet 2013 (en ligne : <https://europeansanctions.com/2013/07/21/the-ecjs-judgment-in-kadi-ii/>, consulté le 27 août 2018).

MANGILLI, Fabien, « Signature de l'Accord de stabilisation et d'association avec l'Albanie, le 12 juin 2006 », *ceje.ch*, actualité du 22 juin 2006 (en ligne : <https://www.ceje.ch/fr/actualites/action-exterieure/2006/06/signature-de-laccord-de-stabilisation-et-dassociation-avec-lalbanie-le-12-juin-2006/>, consulté le 21 juillet 2018).

« Affaire Al-Dulimi : la Suisse a violé la CEDH », *Communiqués de la Confédération suisse*, 21 juin 2016 (en ligne : <https://www.admin.ch/gov/fr/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-62332.html>, consulté le 27 août 2018).

« Ante Gotovina acquitté en appel à La Haye, rentre en Croatie », *Libération*, 16 novembre 2012 (en ligne : [http://www.liberation.fr/planete/2012/11/16/la-croatie-attend-le-verdict-du-proces-gotovina\\_860852](http://www.liberation.fr/planete/2012/11/16/la-croatie-attend-le-verdict-du-proces-gotovina_860852), consulté le 25 juillet 2018).

« Bosnie – UE: les négociations sont ouvertes », *L'OBS*, 2 décembre 2005 (en ligne : <https://www.nouvelobs.com/monde/20051125.OBS6599/bosnie-ue-les-negociations-sont-ouvertes.html>, consulté le 20 juillet 2018).

« Human Rights Watch Publie le Bilan des Victimes Civiles Dans la Guerre du Kosovo. Révélation sur la stratégie de l'OTAN », *hrw.org*, 7 février 2000 (en ligne : <https://www.hrw.org/fr/news/2000/02/07/human-rights-watch-publie-le-bilan-des-victimes-civiles-dans-la-guerre-du-kosovo>, consulté le 17 juillet 2018).

- « Kosovo to negotiate on Stabilisation and Association Agreement », *World Bulletin*, 27 octobre 2013 (en ligne : <http://www.worldbulletin.net/?aType=haber&ArticleID=121611>, consulté le 27 juillet 2018).
- « L'Europe s'ouvre à la Croatie mais hésite sur la Serbie », *Le Monde*, 5 décembre 2011 (en ligne : [https://www.lemonde.fr/europe/article/2011/12/05/l-europe-s-ouvre-a-la-croatie-mais-hesite-sur-la-serbie\\_1613643\\_3214.html](https://www.lemonde.fr/europe/article/2011/12/05/l-europe-s-ouvre-a-la-croatie-mais-hesite-sur-la-serbie_1613643_3214.html), consulté le 19 juillet 2018).
- « L'Union européenne dans les Balkans : construire la paix », *La Documentation française*, 1<sup>er</sup> février 2008 (en ligne : <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/dossiers/d000061-l-union-europeenne-dans-les-balkans-construire-la-paix>, consulté le 22 mai 2018).
- « L'Union européenne maintient son soutien au Programme de sensibilisation du TPIY », *Bureau de presse du TPIY*, 17 janvier 2011 (en ligne : <http://www.icty.org/fr/press/l%E2%80%99union-europ%C3%A9enne-maintient-son-soutien-au-programme-de-sensibilisation-du-tpiy>, consulté le 28 avril 2018).
- « La Suisse prise en étau entre New York et Strasbourg », *Centre suisse de compétences pour les droits humains*, 12 mars 2014 (en ligne : <http://www.skmr.ch/frz/domaines/police/nouvelles/credh-conflits-normes.html>, consulté le 27 août 2018).
- « Le génocide de Srebrenica contesté », *Tribune de Genève*, 14 août 2018 (en ligne : <https://www.tdg.ch/monde/genocide-srebrenica-conteste/story/29814030>, consulté le 29 août 2018).
- « Le Haut-Représentant pour la Bosnie-Herzégovine dresse un tableau relativement sombre de la situation dans le pays », *Communiqués de presse des Nations Unies*, 14 mai 2013 (en ligne : <https://www.un.org/press/fr/2013/CS11009.doc.htm>, consulté le 27 juillet 2018).
- « Le Président Cassese se félicite “du soutien clair et net” de l'Union européenne », *Bureau de presse du TPIY*, 26 février 1996 (en ligne : <http://www.icty.org/fr/press/le-pr%C3%A9sident-cassese-se-f%C3%A9licite-du-soutien-clair-et-net-de-lunion-europ%C3%A9enne>, consulté le 28 avril 2018).
- « Le président serbe demande pardon “à genoux” pour le massacre de Srebrenica », *Le Monde*, 25 avril 2013 (en ligne : [https://www.lemonde.fr/europe/article/2013/04/25/le-president-serbe-demande-pardon-a-genoux-pour-le-massacre-de-srebrenica\\_3166633\\_3214.html](https://www.lemonde.fr/europe/article/2013/04/25/le-president-serbe-demande-pardon-a-genoux-pour-le-massacre-de-srebrenica_3166633_3214.html), consulté le 19 juillet 2018).
- « Le traité de Lisbonne et la Cour de justice de l'UE », *europe-liberte-securite-justice.org*, 1 décembre 2009 (en ligne : <https://europe-liberte-securite-justice.org/2009/12/01/le-traite-de-lisbonne-et-la-cour-de-justice-de-lunion-europeenne/>, consulté le 27 août 2018).
- « Soutien de l'Union européenne au TPIY », *Bureau de presse du TPIY*, 7 décembre 2000 (en ligne : <http://www.icty.org/fr/press/soutien-de-l%E2%80%99union-europ%C3%A9enne-au-tpiy>, consulté le 28 avril 2018).
- « Time Is Running Out for the RS », *Office of the High Representative*, 11 novembre 2004 (en ligne : <http://www.ohr.int/?p=44779>, consulté le 20 juillet 2018).
- « UE : la Bosnie dépose sa demande d'adhésion », *Le Figaro*, 15 février 2016 (en ligne : <http://www.lefigaro.fr/flash-actu/2016/02/15/97001-20160215FILWWW00080-ue-la-bosnie-depose-sa-demande-d-adhesion.php>, consulté le 18 juillet 2018).
- « Zagreb : sommet historique UE-Balkans », *L'OBS*, 24 novembre 2000 (en ligne : <https://www.nouvelobs.com/monde/20001124.OBS9510/zagreb-sommet-historique-ue-balkans.html>, consulté le 6 juillet 2018).

## Sites de référence

- [www.europa.eu](http://www.europa.eu)
- [www.icty.org](http://www.icty.org)
- [www.irmct.org/fr/cases#ongoing-cases](http://www.irmct.org/fr/cases#ongoing-cases)
- [www.eur-lex.europa.eu](http://www.eur-lex.europa.eu)
- [www.europeansanctions.com](http://www.europeansanctions.com)
- [www.touteurope.eu](http://www.touteurope.eu)
- [www.nato.int](http://www.nato.int)

## Table des matières

<b>Remerciements</b>	II
<b>Sommaire</b>	III
<b>Liste des acronymes et abréviations</b>	IV
<b>Introduction</b>	2
<b>CHAPITRE I</b>	
<b>Les raisons initiales de l'engagement de l'UE pour le TPIY</b>	5
I. L'engagement de l'Union européenne dans les conflits en ex-Yougoslavie	5
A. Une implication considérée traditionnellement comme un échec	6
B. Un impact « nul » à relativiser ?	9
II. L'UE et le TPIY durant la guerre (1991-1995)	11
A. La création d'un tribunal pénal international : quel soutien ?	11
B. Plans de paix et contradictions envers le TPIY	12
III. Les évolutions post-Dayton (1996-2003)	14
A. Les relations entre l'UE et les républiques ex-yougoslaves	15
B. La mise au point de la stratégie européenne de conditionnalité	18
C. Le Haut représentant pour la PESC Javier Solana	21
D. Les missions européennes en ex-Yougoslavie	22
<b>CHAPITRE II</b>	
<b>Le volet externe : conditionnalité politique et TPIY</b>	24
I. Conditionnalité et TPIY	25
A. Les origines de la conditionnalité de l'UE envers les Balkans occidentaux	25
B. Une conditionnalité « augmentée » pour les Balkans occidentaux	27
II. Les accords de stabilisation et d'association	30
A. PSA, ASA et adhésion	30
B. L'origine et la nature des ASA	32
III. Réussite ou échec de la stratégie de l'UE ?	35
A. Les effets de la conditionnalité politique TPIY en fonction du pays	35
B. La controverse du pragmatisme	45
IV. Le dilemme de la conditionnalité	49
A. Les réussites de la conditionnalité politique « TPIY »	49
B. Réconciliation et État de droit dans les PBO	49
<b>CHAPITRE III</b>	
<b>Le volet interne : sanctions et droit dérivé de l'UE</b>	54
I. La PESC et son droit	55
A. Les évolutions de Maastricht à Lisbonne pertinentes	56
B. Le mode d'adoption du droit dérivé relatif à la PESC	57
C. Le rôle des institutions dans la PESC	57
D. La jurisprudence en matière de sanctions économiques	59
II. Le droit dérivé relatif au TPIY	62
A. Les positions communes relatives au TPIY	62
B. La mise en œuvre des positions communes	67
III. L'impact des sanctions économiques et diplomatiques	71
A. La nature des sanctions de l'UE	71
B. Comment évaluer l'impact des sanctions ?	72
IV. TPIY, PESC et DIH	73
<b>Conclusion</b>	76
<b>Bibliographie</b>	80
<b>Table des matières</b>	95