

Responsabilité politique, responsabilité judiciaire : de la table des négociations au tribunal international

Joël Hubrecht

Juillet 2015

Il y a vingt ans, l'enclave de Srebrenica, en Bosnie-Herzégovine, était vidée de sa population par l'armée de la Republika Srpska (RS). La ville avait été décrétée, le 16 avril 1993, « zone de sécurité » par la résolution 819 du Conseil de sécurité, une résolution qui a ralenti mais n'a jamais mis fin à l'agonie de l'enclave assiégée jusqu'au drame ultime : en juillet 1995, le massacre, en quelques jours, de plus de 8 000 hommes et adolescents bosniaques et l'expulsion forcée de 20 000 femmes et enfants marquent un paroxysme dans les violences perpétrées dans cette région ainsi que l'échec des Nations Unies et de la communauté européenne à protéger une population envers laquelle elles s'étaient engagées. Cette faillite de l'intervention conduite sous drapeau onusien par les pays de la communauté internationale (en particulier les Pays-Bas, dont un contingent était basé à Srebrenica, mais aussi la Grande-Bretagne et la France qui, plus que d'autres, avaient contribué au déploiement de 38 000 Casques bleus sur le terrain) est d'autant plus saisissante et troublante que quatre mois après cet épisode génocidaire, la paix de Dayton était signée.

Entre temps, la reconquête brutale de la Krajina en Croatie et les frappes aériennes de l'OTAN ont opéré un retournement dans le rapport de force avec les forces bosno-serbes. Cette succession d'évènements et de retournements diplomatico-militaires fait l'objet de commémorations plus ou moins embarrassées. Elles s'inscrivent dans un

contexte politique et social encore très dégradé en Bosnie, ainsi que dans une histoire mal digérée sinon toujours partiellement refoulée. Les tensions n'ont fait que croître en se rapprochant de la période fatidique : polémiques sur la participation aux commémorations ou non de tel ou tel représentant serbe, rocambolesque arrestation de l'ancien commandant bosniaque Naser Oric suite à une demande d'extradition de la Serbie, menace en retour par le mémorial de Potocari d'annuler les cérémonies, etc. Manifestement, l'action du Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie, qui poursuit le procès de l'ex-général Ratko Mladic, principal accusé dans le génocide de Srebrenica et dont on attend cette année un premier verdict à l'encontre de l'ex-président bosno-serbe Radovan Karadzic, ne fait pas consensus. La réflexion sur les responsabilités dans la guerre de 1992-95 n'est pas close.

Cette étude s'inscrit dans un travail plus global sur les acteurs tiers dans les conflits, dans notre cas à partir de la guerre en Bosnie-Herzégovine (1992-1995). Elle a été réalisée dans le cadre du second volet du séminaire dirigé par Daniel Openheim et Jean-Yves Pottel sur les témoins tiers (« Ceux qui ont vu, ceux qui ont su... »), organisé au Mémorial de la Shoah. Elle est donc à lire dans la continuité de la note précédente portant sur les questions soulevées par la recherche de la vérité et l'établissement des faits, via le témoignage du journaliste Ed Vulliamy. Elle traite cette fois de la problématique de la responsabilité en partant à nouveau d'un cas singulier, en l'occurrence celui du médiateur britannique David Owen. Ce travail sera suivi d'une troisième réflexion autour des enjeux de solidarité et de l'aide humanitaire, et d'une quatrième, autour de l'universalisme, de l'exil et des expatriés.

1) Lord Owen et les plans de paix de la CEE et de l'ONU

Le recours à la médiation, qui constitue une méthode de résolution pacifique des conflits parmi d'autres (négociations directes, arbitrage, règlement judiciaire...), s'est intensifié avec la fin de la Guerre froide. Jean-François Six évoque, dans son ouvrage, « le temps des médiateurs »¹. Durant la décennie 1990 la médiation a été davantage pratiquée qu'entre 1945-1989, où elle avait pourtant été tentée dans plus de la moitié des conflits internationaux². En août 1992, la Conférence internationale pour l'ex-Yougoslavie a été relancée à Londres, alors que les Britanniques occupaient la présidence tournante de la communauté européenne. Le scandale de la découverte des camps de concentration de Prijedor venait d'éclater. Il fallait réagir. La démarche était soutenue par le Conseil de sécurité et la médiation onusienne se joignit à la médiation européenne. D'où cette coprésidence réunissant l'américain Cyrus Vance, en tant que représentant spécial des Nations Unies, et David Owen, en tant que représentant de la communauté européenne.

¹ Jean-François Six, *Le temps des médiateurs*, Seuil, 1990

² Milena Dieckhoff, « Faiseurs de paix et pratiques de médiation. Figure traditionnelle et nouveaux acteurs », dans Bertrand Badie et Dominique Vidal (dir.), *Les nouvelles guerres : L'État du monde 2015*, Paris, La Découverte, 2014, pp.153-159.

David Owen est un homme politique britannique de premier plan bien que longtemps inclassable sur l'échiquier des partis politiques de son pays. Il a été parlementaire pendant plus de vingt-cinq ans, entre 1966 et 1992, et a occupé plusieurs fonctions ministérielles : ministre de la Marine, ministre de la Santé ainsi que ministre des Affaires étrangères dans le dernier gouvernement travailliste, entre 1977 et 1979. Il a quitté le Labour en 1981, en désaccord avec une ligne qu'il considérait trop à gauche, pour former le Parti social-démocrate. 1992 est pour lui une année décisive. Il a été anobli et a quitté le parlement pour siéger à la chambre des Lords. Il appela, cette année-là, à voter pour le Parti conservateur (ce n'est qu'avec le renouvellement porté par Tony Blair qu'il se rapprocha à nouveau du parti travailliste).

En 1992 surtout, il est sollicité pour prendre le relais de Cutilheiro et co-présider la Conférence internationale sur l'ex-Yougoslavie au nom de la CEE. À cette époque, il n'y a pas encore de politique commune, de PACS, et la communauté n'a pas encore intégré les anciens pays issus de l'effondrement du bloc de l'Est. Le profil des médiateurs, qu'ils représentent des Etats, des organisations internationales, régionales ou non gouvernementales, est souvent le même : c'est un homme (plus rarement une femme) d'expérience, qui figure ou voudrait figurer le « sage », une figure rassurante, emblématique des sociétés traditionnelles. Mais les sociétés modernes fonctionnent différemment.

Ainsi les médiateurs échappent rarement à des polémiques sur leur impartialité, surtout si la médiation se déroule non dans les coulisses mais sous le feu des projecteurs. Owen rappelle volontiers la méfiance que sa nomination suscita en Serbie. Les médias évoquaient son biais « anti-serbe » et son « autoritarisme ». Tout cela augurait mal du déroulement des négociations.

Autoritaire ou arrogant ? De la lecture de ses mémoires du conflit, rédigées en 1995³, qui ne sont certes pas écrites dans un esprit d'autodénigrement, il en ressort l'image d'une personnalité particulièrement complexe et ambigüe, plus qu'indécise. C'est un homme de caractère, qui n'hésite pas à faire valoir ses opinions et qui n'occulte pas les critiques (du moins certaines d'entre elles) qui lui sont adressées. Il ne va pas jusqu'à reconnaître la part de vrai qui pourrait s'y trouver mais il ne cherche pas non plus à se justifier systématiquement. Bien qu'il apparaisse plus « sanguin » que son collègue Cyrus Vance, David Owen sait néanmoins rester sur la réserve et se montrer assez prudent pour ne pas afficher publiquement des opinions qui risqueraient de nuire à sa mission. Cette abnégation était indispensable pour ne pas ajouter de l'huile sur un feu couvant, depuis le début de la crise, entre les Etats de la communauté européenne. S'il y a un trait de caractère qui ressort de ses mémoires, ce serait plutôt un certain individualisme – pour ne pas dire narcissisme – et sa répugnance à être ramené à un camp. Ce « faiseur de paix » n'est pas un idéaliste. Il n'étale pas non plus ses « bons sentiments ». Ce n'est pas

³ David Owen, *Balkan odyssey*, Harvest book, Harcourt Brace & Company, 1997. C'est cette édition qui nous a servi pour conduire notre analyse. Nous ne connaissons pas personnellement l'auteur.

pour autant un « réaliste » à l'image d'un Henry Kissinger, centré sur le calcul froid des intérêts géostratégiques et des rapports de force. Il est actif dans des actions et des organismes de charité, et dans les années 80 il plaida en faveur des « interventions humanitaires ». C'est un homme aux multiples centres d'intérêt, pas seulement politiques. Il est l'auteur d'une anthologie de poésies. Il est conscient de la complexité des situations et, de par son caractère et son intelligence, semble même souvent se complaire dans leurs sinuosités. Ce n'est pas par hasard que son livre s'ouvre sur ces mots : « *Nothing is simple in the Balkans* » ! Même si ses mémoires témoignent de sa proximité avec les plus hauts dirigeants de la planète, il n'apparaît pas particulièrement enivré par le pouvoir et ses ors. En 2008, il écrira même un livre pour convaincre les cliniciens de considérer comme une maladie mentale à part entière le « syndrome d'*hubris* » (démesure) dont seraient victimes certains dirigeants du fait du pouvoir qu'ils détiennent.

Pour peu que ses mémoires permettent effectivement de les saisir, ce qui n'est pas sûr, quelles sont alors ses motivations profondes ? Au nom de qui ou de quoi, en dehors de ses mandataires officiels, négocie-t-il ? Il ne fait aucune référence de nature religieuse. Son livre n'est pas dédié aux victimes mais à ses deux collègues Cyrus Vance et Thorvald Stoltenberg, « *and all those from the UN and the EU who worked with us* ». Cette dédicace traduit un certain enfermement dans le petit monde des diplomates et experts internationaux. Pour autant, Owen ne souffre pas de myopie et montre un sens aigu de l'Histoire. Malheureusement pour lui, ce n'est pas son plan de paix mais celui élaboré sous l'égide de l'américain Richard Holbrooke qui rentrera dans l'histoire des Balkans. Mais comme nombre de ses propositions n'ont pas été approuvées, et donc pas mises en œuvre, cela lui permet de ne pas endosser directement l'échec du processus de paix conduit sous l'égide de la CEE.

Cet échec est pour lui d'abord celui du plan de paix dit « Vance-Owen » (PVO). Avec son homologue Vance, Lord Owen a présenté un plan de paix divisant la Bosnie-Herzégovine en dix provinces avec un gouvernement central de neuf membres qui déciderait par consensus. C'était le 2 janvier 1993. Un nouveau départ pour une nouvelle année. Il s'agissait du second plan de paix. Il restait dans le sillage du premier, dit plan Cutilheiro, mais évitait des termes trop sensibles et connotés comme « confédération » et « cantonisation ». Le recensement de 1991 restait la base de la composition des régions semi-autonomes.

Ce plan de paix convenait aux représentants croates. Ils y gagnaient 26% du territoire alors que leur communauté représentait 17% de la population. Par contre, du côté des Bosniaques (à l'époque on parlait des « Musulmans »), le plan passait plus mal. Le nettoyage ethnique leur apparaissait en grande partie validé par le découpage du pays. Cependant, ils étaient partagés entre l'espoir d'un soutien et d'une intervention américaine qui pourrait changer les rapports de force sur le terrain. Alors militairement en position de faiblesse, ils risquaient d'apparaître comme ceux qui bloqueraient un plan

mettant fin aux hostilités et leur restituant quelques régions. Le 25 mars 1993, sous la pression, le président bosniaque signa le PVO. Après un premier rejet, les 25-26 avril, le président bosno-serbe Karadzic, poussé par Milosevic, finit lui aussi, sous forte pression, par signer le plan le 2 mai. Juste au moment où Cyrus Vance partait et était remplacé par Thovard Stoltenberg, le PVO a pu sembler être pendant quelques jours sur le point d'être accepté par tous. Mais quatre jours plus tard, cet espoir s'effondrait : le parlement de la RS refusait d'avaliser le plan. Le PVO avait vécu.

Plusieurs autres projets de plan suivirent : le 20 août, un plan de partition en trois Républiques ; en 1994, le plan du Groupe de contact. Autant de coups d'épée dans l'eau. Le tournant se fit avec l'accord de Washington de mars 1994, qui scella le conflit Croates/Bosniaques et créa la fédération croato-musulmane, combiné avec le soutien américain à l'action des armées croates, en Croatie, et de l'armée bosniaque, en Bosnie. Les bombardements aériens de l'OTAN en août-septembre 1995 et la diplomatie conduite sous la houlette de l'américain Richard Holbrooke débouchèrent sur la signature au forceps des accords de paix de Dayton en décembre 1995. Finalement, la paix fut américaine et non européenne. La communauté européenne et son représentant au Groupe de contact, Carl Bildt, apparurent complètement discrédités et « hors-jeu ». David Owen, lui, avait jeté l'éponge début 1995. Quelques mois avant la terrible déroute des Casques bleus à Srebrenica.

2) Responsabilités pénales

Il existe différents types de responsabilités juridiques : on peut notamment distinguer d'une part la responsabilité civile, l'obligation de réparer un dommage causé à autrui – responsabilité qui dans son sens générique englobe la responsabilité contractuelle et la responsabilité délictuelle, cette dernière recouvrant elle-même une responsabilité du fait personnel par opposition à la responsabilité du fait d'autrui – et d'autre part la responsabilité pénale, l'obligation de répondre des infractions commises et de subir la peine (qui peut être criminelle, correctionnelle, de police...) encourue dans la loi, laquelle connaît aussi plusieurs modalités comme la responsabilité pénale individuelle, la responsabilité des personnes morales ou la responsabilité atténuée.

C'est évidemment tout le travail de la justice, en particulier celui du procureur ou du juge d'instruction, que d'attribuer à un suspect les modes de responsabilité pertinents dans une affaire. Puis aux juges d'examiner si les preuves disponibles permettent effectivement d'établir au-delà de tout doute raisonnable ou d'emporter l'intime conviction des jurés que le suspect est ou non responsable et, si c'est le cas, quelle sanction en découle.

La justice pénale internationale fondée à Nuremberg par le procès des hauts dignitaires nazis entendait renvoyer ceux-ci à leur responsabilité pénale individuelle. C'est dans le

sillage de Nuremberg que s'inscrit le Tribunal pénal pour l'ex-Yougoslavie créé par une résolution du Conseil de sécurité et inauguré à La Haye le 17 novembre 1993.

Le TPIY couvre les crimes de guerre, les crimes contre l'humanité et les crimes de génocide (il n'a donc pas retenu un équivalent du crime contre la paix de Nuremberg ou du « crime d'agression ») et distingue deux formes principales de responsabilité : la responsabilité personnelle et la responsabilité de commandement (ou hiérarchique), comportement actif ou passif. Ces deux modes de responsabilité peuvent être engagés dans le cadre de la participation à une entreprise criminelle commune. Cette notion n'était pas à l'origine prévue dans les statuts mais les juges du TPIY l'ont intégrée et développée avec plus ou moins de bonheur et de cohérence. Il faut ici mentionner également d'autres modalités du crime international, en particulier du crime de génocide, sur lesquels nous reviendrons plus loin : la complicité, l'entente et la tentative. Slobodan Milosevic, ancien président de la Serbie et de la République fédérale yougoslave, est le plus haut dirigeant politique qui ait été poursuivi par le TPIY. Il ne l'a été qu'en 1999, au moment de la guerre au Kosovo, bien que six ans plus tôt, le 16 décembre 1992, le secrétaire d'Etat américain Lawrence Eagleburger le citait déjà dans la liste des dix criminels de guerre qui devraient, selon les Etats-Unis, être jugés.

Avec la guerre en Bosnie, on assiste à l'avènement d'une justice internationale qui n'est plus une justice du post-conflit mais, à la différence du TMI de Nuremberg, une justice actionnée en cours de conflit. Les suspects ne sont donc ni défaits ni sous les verrous mais encore au pouvoir. Ils ne seront arrêtés et extradés qu'après l'avoir perdu. Avec Milosevic, premier président d'Etat en exercice à être poursuivi pour crimes contre l'humanité (puis pour génocide), on a le cas emblématique de la responsabilité juridique d'un responsable politique. Pour Srebrenica, dont seuls les massacres de juillet 1995 ont été qualifiés de génocide par le TPIY, Milosevic a été mis en cause au titre de « génocide et complicité de génocide ». Sa responsabilité juridique ne sera cependant jamais tranchée. L'accusé décèdera d'une crise cardiaque peu de temps avant les plaidoiries finales. En 2006, la Cour internationale de justice, voisine du TPIY à La Haye, dans le jugement de la plainte déposée en 1993 par l'Etat de Bosnie-Herzégovine à l'encontre de l'Etat de Serbie, estima que les autorités serbes n'avaient pas pris « toutes les mesures en leur pouvoir pour prévenir le génocide commis à Srebrenica » ni pour en punir les auteurs. La responsabilité juridique reconnue devant cette Cour se limite cependant à la portée de la « position d'influence » à l'égard des Serbes de Bosnie, moindre donc que celle que l'on peut prêter à Milosevic à partir de la documentation historique connue.

Le TPIY a condamné à ce jour quatorze personnes pour le génocide de Srebrenica, essentiellement issues de l'appareil militaire – et dans une moindre mesure policier – bosno-serbe, dont trois à la réclusion à perpétuité (le général Tolimir ainsi que Vujadin Popovic et Ljubisa Beara). Il a acquitté une personne (Momcilo Perisic). Quatre accusés sont toujours en cours de procès en juin 2015, dont deux des principaux responsables, Radovan Karadzic (qui attend le verdict de première instance) et le général Ratko

Mladic. Pour la commémoration des vingt ans du génocide, le tribunal a même ouvert un site dédié afin de défendre son bilan et de montrer que les documents et les témoignages rassemblés permettent de reconstituer le déroulement des événements⁴.

En juillet 2014, l'Etat des Pays Bas a été déclaré par la Cour internationale de justice responsable au civil de la mort des 300 hommes musulmans qui s'étaient réfugiés sur la base onusienne tenue par un bataillon néerlandais, mais pas pour n'avoir pas empêché le génocide⁵. « Pour la première fois, rapporte la journaliste Simon Petite, un Etat doit répondre des agissements de ses soldats opérant sous la bannière onusienne. C'est une brèche dans l'immunité des soldats de la paix, loin d'être irréprochables. Même dans les cas les plus graves, le secrétaire général de l'ONU n'a jamais levé l'immunité de ses troupes. Ban Ki-moon devrait réviser sa position. L'impunité n'est pas une solution. Elle porte atteinte à l'image de l'institution et met en péril sa mission. A moins de compter toujours plus sur des armées peu recommandables et uniquement motivées par l'appât du gain. Si l'ONU assumait elle aussi ses responsabilités, tous ses soldats seraient sur un pied d'égalité. »

3) Responsabilité politique et responsabilité juridique

Aucun diplomate n'a été inquiété. La responsabilité de ceux qui ont conduit le processus de paix UN/UE n'est évidemment pas comparable à celle de Milosevic ou de Mladic. Elle ne se limite cependant pas au seul fait d'avoir échoué à atteindre l'objectif affiché : rétablir la paix. Elle ne tient pas qu'à l'échec de trois années de négociations, au « temps perdu » en quelque sorte. Elle est plus grave car, comme l'écrivent les juristes Williams et Scharf, « *the efforts of the UN/EU peace process did not produce peace, and in fact actually encouraged the parties to commit ethnic cleansing and continue the conflict. The most notable example of this was when the UN/EU proposed the Vance-Owen Peace Plan, which divided Bosnia into ethnic cantons, the Serb and Croat parties began to ethnically cleanse those cantons to which they had been assigned authority* »⁶.

L'historien Renéo Lukic, dans son ouvrage consacré à la désintégration de la Yougoslavie, écrit : « La CEE et les Etats-Unis partagent une responsabilité dans le déclenchement des attaques serbes en Bosnie-Herzégovine, du moins en ce qui concerne la succession des événements »⁷. Cette responsabilité n'est pas juridique mais politique.

⁴ « Le TPIY se souvient : le génocide de Srebrenica » : <http://www.icty.org/srebrenica20/index-fr.html>

⁵ Simon Petite, « L'honneur perdu des Casques bleus néerlandais de Srebrenica », *Le Temps*, 18 juillet 2014, disponible sur :

http://www.letemps.ch/Page/Uuid/4a7c071e-0de9-11e4-8015-d2f7a06c82fb/Lhonneur_perdu_des_Casques_bleus_n%C3%A9erlandais_de_Srebrenica

⁶ Williams and Scharf, *Peace with Justice ? War Crimes and Accountability in the Former Yugoslavia (The New International Relations of Europe)*, Rowman & Littlefield Publishers, 2002, p.155.

⁷ Renéo Lukic, *La désintégration de la Yougoslavie et l'émergence de sept Etats successeurs*, Editions Hermann, 2014, p.245.

Elle n'est pas juridique car, même si on visait une complicité par omission ou abstention plutôt que par des actes positifs, comme l'écrit Damien Roets⁸ à propos de la thèse des complicités dans le génocide des Tutsi au Rwanda, « pour chacun des comportements qui pourrait être objectivement qualifiés d'« aide » ou d'« assistance » à la commission d'un ou plusieurs meurtres ou de violence aux personnes avant ou pendant le génocide [ici de 1994], la volonté de s'associer à l'entreprise génocidaire doit être présente [...], la non-intention n'étant pas assez grave pour valoir complicité ». Nous ne prêtons pas à David Owen, ni à d'autres responsables occidentaux, une telle intention⁹.

Elle est politique, c'est-à-dire diffuse et diverse. Elle n'est pas le fait d'un seul individu parce que la politique, par nature, s'enracine et se déploie dans le collectif. Elle est portée par des hommes qui ont occupé des fonctions différentes et défendu des opinions divergentes. Cette responsabilité politique, beaucoup plus large, concerne aussi des négociateurs qui, comme David Owen, n'ont pas ménagé leurs efforts pour aboutir à un plan de paix. Quelle est-elle ? Comment se décline-t-elle ? Dans quel cadre de référence s'inscrit-elle ? Et où commence-t-elle à changer de nature et à devenir une responsabilité pénale individuelle ?

Ce n'est pas exactement celle définie par Karl Jaspers. Dans *La Culpabilité allemande*¹⁰, le philosophe distingue quatre notions de culpabilité : la culpabilité criminelle, qui relève du tribunal ; la culpabilité politique, partagée par les politiciens et les citoyens pour la manière dont leur Etat a été gouverné ; la culpabilité morale, qui est une « responsabilité intérieure » et qui ramène les actes accomplis à la conscience individuelle ; la culpabilité métaphysique qui provient de la solidarité et de l'humanité commune. Mais Jaspers entend s'adresser à ses concitoyens et réfléchit à partir de la situation particulière du peuple allemand, c'est-à-dire du groupe dont les criminels sont directement issus.

Cette responsabilité politique n'est pas non plus une responsabilité « politique », dans le sens de celle qui s'attache aux élus locaux par exemple. Celle-ci est une responsabilité pour faits d'autrui, c'est-à-dire liée à des actes dont personne ne prétend qu'ils émanent directement du responsable visé, mais dont la responsabilité lui revient du fait de sa fonction et dont il ne pourra pas se défaire en invoquant par exemple une mauvaise organisation. « Responsable mais pas coupable ! », avait avancé une ancienne ministre

⁸ Damien Roets, *Le génocide des Tutsi du Rwanda : la thèse des complicités françaises au prisme des exigences du droit pénal*, Université de Limoges, Chaire d'excellence Gestion du conflit et de l'après-conflit, 2015, disponible sur : <http://fondation.unilim.fr/chaire-gcac/2015/06/02/damien-roets-le-genocide-des-tutsi-du-rwanda-la-these-des-complicites-francaises-au-prisme-des-exigences-du-droit-penal/>

⁹ Il faut cependant distinguer, parmi les acteurs internationaux, ceux qui ont été engagés directement dans les événements au moment de la prise de l'enclave, considérer les informations qu'ils pouvaient avoir des massacres à venir ou en cours et les décisions qu'ils ont prises dans ce cadre (comme le refus d'engager des frappes aériennes ou de laisser les forces serbes procéder à la séparation des hommes du reste de la population civile). Sur ces acteurs, dont David Owen ne fait pas partie, voir Sylvie Matton, *Srebrenica, un génocide annoncé*, Flammarion, 2005.

¹⁰ Editions de Minuit, 1990.

prise dans le scandale du sang contaminé¹¹. Mais la scène des relations internationales où s'inscrit l'action des médiateurs n'est pas comparable à un système étatique ou à une administration nationale ou municipale. Leur responsabilité est donc particulièrement difficile à cerner.

D'autant plus difficile que le crime de masse tend à mettre à l'épreuve et à pousser jusqu'à ses limites les capacités de la justice dans son travail d'imputation et de poursuite. Ceci du fait du grand nombre de personnes impliquées : le procureur du TPIY avançait le chiffre de plus de 7 000 individus¹², le TPIY en aura inculpé en tout 161. Mais surtout parce que, comme dans la responsabilité politique, le lien direct entre l'identité de l'auteur de l'acte et du responsable de l'acte tend à s'espacer dans la dialectique complexe entre le centre et la périphérie du pouvoir, qui permet la réalisation concrète des crimes sans forcément qu'un ordre direct et explicite n'émane du centre. D'où le recours à des notions comme l'« entreprise criminelle commune » au TPIY, ou à la « coaction » directe et indirecte devant la CPI, pour relier des dirigeants avec des scènes de crime où ils n'étaient pas présents physiquement.

La responsabilité criminelle n'est donc pas simple à établir. La responsabilité politique non plus, d'autant qu'il n'y a pas d'un côté une responsabilité purement criminelle et de l'autre une responsabilité politique qui n'aurait rien à voir avec la première. Le crime de masse est par nature politique, d'où l'intrication étroite entre ces deux formes de responsabilité qui pourtant ne se confondent pas. Le passage de l'une à l'autre se fait dans une zone grise, difficile à cerner. La difficulté dans l'examen de la responsabilité du président serbe Slobodan Milosevic dans le génocide de Srebrenica se joue là. Et sa stratégie de défense aussi : « J'ai agi en politique, pas en criminel », tente de montrer Milosevic. Même s'il soutenait les intérêts des Serbes de Bosnie, il adhérerait et participerait activement aux négociations de paix. Or, Owen est, de ce point de vue, bien disposé à l'égard de Milosevic.

Et ce lien entre Milosevic et Owen, nourri au fil des négociations, marque justement une des dimensions de la responsabilité du médiateur : le choix des interlocuteurs. Certes, la liberté de choix n'est pas absolue. Il y a des interlocuteurs incontournables. Dans la guerre civile burundaise, la signature du plan de paix en 2000 à Arusha s'est faite en l'absence des principaux groupes rebelles. D'où, sans grande surprise, la très laborieuse et incomplète mise en œuvre de ce plan de paix qui a fait long feu avec le retour des confrontations et de la répression en mai 2015. Par principe, des négociations de paix n'ont de sens que si les principaux belligérants s'y impliquent. Il était donc légitime qu'Owen rencontre Milosevic. La dynamique inclusive des négociations ne nécessite cependant pas de faire un amalgame entre tous les belligérants. C'est ce que reprochent à Owen, les deux célèbres juristes Paul Williams et Michael Scharf :

¹¹ Voir Olivier Beaud, *Le sang contaminé*, PUF, 1999.

¹² Paul Williams, Michael Scharf, *op cit.*, p.17.

« While the US embassy in Belgrade reported on the efforts of the Serbian regime to use propaganda to influence the international community, a number of foreign policy-makers succumbed to these efforts. In particular, David Owen readily adopted the notion of warring factions equally responsible for atrocities as it promoted his objective of a negotiated settlement of the conflict without the complicated involvement of the norm of justice [...] For instance, David Owen repeatedly legitimized Radovan Karadzic by embracing him as legitimate partner in the ICFY negotiations in Geneva, despite Karadzic's clear culpability at the time for attempted genocide¹³[...] More damaging to the peace process and the operation of the norm of justice may be frequent accolades, such as David Owen's description of Radovan Karadzic as a "gracious host" with "excellent English". »

Le positionnement stratégique du médiateur ne se réduit pas à la posture adoptée vis-à-vis des belligérants. Le défi n'est pas seulement de conduire les parties en conflit direct à un compromis ; il est aussi de parvenir à faire émerger un consensus entre les différents « faiseurs de paix ». David Owen dit avoir formé avec Cyrus Vance un duo très soudé. Mais il dépeint par ailleurs une scène internationale profondément éclatée : c'est la division et non l'unanimité qui régnait entre les diplomates de l'époque, aussi bien au sein de la communauté européenne qu'entre la communauté européenne et les Etats-Unis. Les Balkans sont volontiers caricaturés comme une terre de discordes immémoriales mais la zizanie est loin d'avoir déserté les enceintes feutrées des institutions internationales. La multiplicité et la complexité du processus de négociation tend à noyer les responsabilités des protagonistes. Malgré cet état de fait, et sans qu'il n'ait eu à partager les mêmes points de vue, on peut dire que Owen s'est inscrit et incarné, aux côtés de quelques autres responsables internationaux et nationaux comme Boutros-Boutros Ghali, Yasushi Akashi, Carl Bildt, François Mitterrand ou John Major, la politique internationale conduite entre 1992 et 1995. Cette politique se caractérisait, comme le résume Lukic, par « trois traits fondamentaux : l'apaisement à l'égard des Serbes, l'endiguement de la guerre et le déploiement de l'aide humanitaire »¹⁴. Il n'y a absolument rien de criminel dans ces trois traits mais leur combinaison s'est révélée inefficace, injuste et finalement contreproductive.

4) Dire toute la vérité ? : la responsabilité du témoignage

Owen est un témoin tiers, dans le sens où il n'est ni du camp des agresseurs ni du côté des victimes ni d'aucun – il préférerait cette manière de parler – des « belligérants ». C'est un témoin très important dont les sources d'information sont à la fois personnelles et de premier plan : il a côtoyé pendant près de trois ans les plus hauts responsables de toutes les communautés des Etats de l'ex-Yougoslavie ainsi que les dirigeants et principaux représentants des pays de la communauté internationale ; son travail ne s'est pas déroulé qu'à Genève, il a voyagé dans tous les pays, s'est rendu à Sarajevo, à

¹³ Paul Williams, Michael Scharf, *op. cit.*, p.15-16.

¹⁴ Renéo Lukic, *op.cit.*, p.245.

Belgrade et dans les principaux lieux où la guerre de 1991-95 s'est jouée. Il a également bénéficié directement ou indirectement de nombreuses sources d'informations : celles des troupes de l'ONU sur place, des observateurs, et même celles des services secrets. David Owen n'est donc pas, c'est le moins qu'on puisse dire, un témoin ordinaire. Il est un des hommes les plus informés, qui a occupé une place stratégique et qui se trouvait, en tant que négociateur, au croisement de tous les échanges de vues.

Évidemment un médiateur n'entretient pas le même rapport à l'information qu'un journaliste. Le second a pour mission de la rechercher et de la diffuser le plus largement possible au grand public alors que le premier va l'utiliser et ne la divulguera qu'en fonction de ses intérêts. Le médiateur, comme d'autres agents étatiques, en particulier les diplomates, est en effet tenu par un devoir de réserve. L'information dite « sensible » à laquelle il a accès n'a pas vocation à être ouverte. Souvent une réglementation stricte restreint la diffusion de l'information à un groupe spécifique de personnes. En France par exemple, il existe un système de classification de l'information diplomatique à plusieurs niveaux : non classifié mais sensible (information protégée par des obligations professionnelles et contractuelles) ; confidentiel ; confidentiel défense ; secret défense ; très secret défense. Chaque niveau appelle des mesures particulières de protection définies par la loi. Un agent qui ne s'y soumettrait pas ferait l'objet de sanctions. David Owen n'était pas, en tant que médiateur, un diplomate britannique. Il a d'ailleurs tenu, en étant basé à Genève par exemple, à prendre des distances avec les institutions nationales de son pays pour marquer son affiliation à la CEE, au nom de laquelle il était mandaté. J'ignore quelle était l'étendue de son devoir de réserve ou de discrétion dans le cadre de ce statut international. Il est cependant évident que même si Owen s'intéresse énormément à la presse et aux grands journaux internationaux, qu'il cite à tout bout de champ dans ses mémoires, d'ailleurs moins comme source d'information que comme relais d'opinion, il n'a rien d'un grand reporter ou d'un lanceur d'alerte.

De sa situation privilégiée et de l'intérêt de son témoignage, David Owen est cependant manifestement conscient, d'autant plus que, comme déjà mentionné, il a un goût prononcé pour l'Histoire. Owen a ainsi témoigné de son action dans deux ouvrages : le premier, sur lequel je m'appuie, intitulé *Balkan odyssey*, a été publié en 1995 puis réédité en 1997. Le second, publié en 2013, *Bosnia-Herzegovina : The Vance/Owen Peace Plan*¹⁵. Dans ses mémoires de 1995, il aborde des questions comme la reconnaissance de la Bosnie-Herzégovine par la communauté européenne en 1992 qui, selon lui, était une erreur, ou les controverses sur le rôle de l'Allemagne¹⁶ qu'il se gardait bien à l'époque d'évoquer. Il ne ménage pas non plus ses critiques vis-à-vis de la politique du droit d'asile hypocrite des capitales européennes¹⁷ ou du manque de réactivité du Conseil de sécurité¹⁸. Le texte de ses mémoires est un texte très serré et dense, souvent sans transitions, minutieusement daté et référencé. Il y a quelques passages sur sa vie privée

¹⁵ Liverpool University Press.

¹⁶ *Balkan odyssey*, pp.29 et 48.

¹⁷ *Ibid.*, p.58.

¹⁸ *Ibid.*, p.61.

mais seulement dans la mesure où cela interférerait avec sa mission de négociateur, comme son opération pour une sciaticque en octobre 1992. Il y a également un certain enfermement dans le petit monde de la diplomatie. À force de se cantonner au compte-rendu de ses multiples voyages et rencontres, on ressent la distance croissante entre les tragédies humaines qui se jouent dans les villes et villages de Bosnie et le monde feutré des pourparlers diplomatiques.

Les deux livres d'Owen ont des objectifs communs et pluriels. Il y défend son action et tire les leçons de son échec tout en expliquant pourquoi cet échec n'est pas de son fait mais principalement à cause de ceux qui en 1995 parviendront à un plan de paix : les Américains ou plus exactement l'administration Clinton. Son témoignage est donc tout sauf un plaidoyer coupable. Il se conçoit plutôt comme un règlement de comptes envers ceux qui ont fini par lui voler la vedette. Il évoque peu le détail et la nature des crimes contre l'humanité commis en Bosnie Herzégovine. Ce n'est pas un témoignage de nature judiciaire. Owen s'intéresse manifestement plus à l'histoire politique qu'à la justice et il souhaite d'avantage contribuer à la première qu'à la seconde.

En effet, bien qu'il se dise favorable à la création d'un tribunal international, il se montra très réservé pour y témoigner. Il refusa de venir à l'appel du procureur et demanda à être entendu comme témoin de la Cour, c'est-à-dire à être appelé par les juges. Car il ne voulait pas, expliquera-t-il, « donner l'impression de prendre parti » ni « compromettre son impartialité en tant que négociateur international ». Il émit les mêmes réserves en 2009 pour le procès de l'ex-chef politique des Serbes de Bosnie, Radovan Karadzic. L'accusation souhaitait à nouveau l'entendre. Or, cette fois, les juges ne donnèrent pas suite et ne lui accordèrent pas le statut de témoin de la Cour. Il ne revint donc pas une seconde fois à La Haye. On notera d'ailleurs que les diplomates des grandes puissances de l'époque auront été en définitif assez peu nombreux à venir témoigner. Madeleine Albright déposa mais dans le cadre d'une procédure en plaidoyer coupable, où l'accusée, Biljana Plavsic, reconnaissait les charges pesant contre elle. Le général Wesley Clark, au moment où il présentait sa candidature pour les primaires des démocrates (décembre 2003), fut entendu en huis clos jusqu'à l'obtention de l'accord de l'administration américaine.

La réticence du corps diplomatique à témoigner devant une Cour dont ils ont, pour certains, contribué à créer par l'intermédiaire du Conseil de sécurité est due en partie à leur devoir de réserve, certes, mais cela n'est pas la seule ni même peut-être la principale raison. La justice internationale reconnaît le devoir de réserve et ne cherche pas à percer les secrets d'Etat des pays de la communauté internationale qu'elle représente. Aucun représentant occidental n'a été mis en cause ni inquiété par le TPIY. Les réserves des diplomates et des médiateurs proviendraient-elles, plutôt, de leur propre manière de fonctionner ? C'est le sens même de la parole qui engage autant en politique qu'en justice, mais n'entretient pas le même rapport à la vérité.

Le médiateur est pourtant une figure du tiers comme l'est également le juge. Cependant, la fonction de chacun est presque à l'opposé l'une de l'autre. Le verdict des juges permet de faire la part entre le ou les coupables et ses victimes. Clairement. Les victimes n'ont pas besoin, pour être reconnues en tant que telles par la justice, d'être des victimes sans tâches, apolitiques ou dociles parce que là n'est pas la question. Où est-elle ? C'est justement ce que Owen ne semble pas bien comprendre lorsque le procureur, évoquant les civils de Srebrenica, lui demande : « Est-ce que l'on peut blâmer les civils pour quoi que ce soit qui leur est arrivé ? », et qu'il répond : « Ce n'est pas mon travail de dire qui est à blâmer [...], si l'on commence à penser que l'une des parties est totalement pure et que l'autre est totalement noire, en général, on ne s'en sort pas »¹⁹.

Contrairement au juge, dont c'est la tâche principale, le médiateur ne tranche pas entre des parties en conflit, il cherche à concilier les points de vue. Tout indique d'ailleurs que Owen, malgré ses déclarations en faveur de la création du tribunal international, n'intègre pas la justice dans le processus de négociation, voire présuppose une contradiction paix/justice. La justice est perçue comme une gêne qui fait intrusion sur la scène politique dans une perspective juridique qui lui est en partie étrangère, qui vise de potentiels interlocuteurs des négociations et vient poser des limites parfois floues là où les diplomates eux-mêmes jouent quelquefois sur la corde raide. « Jusqu'où les diplomates doivent-ils avoir les mains libres et n'avoir d'autres comptes à rendre que sur l'efficacité de leur action ?, s'interrogeait Antoine Garapon. A partir de quand cautionnent-ils des crimes de guerre ? Cette limite est incroyablement difficile à fixer. C'est pourtant le travail de la justice »²⁰. D'où l'embarras...

5) Pactiser avec le diable ? La responsabilité des stratégies d'inclusion ou d'exclusion

Cette grille de lecture, qui tend à voir la justice comme un embarras peut-être incontournable mais un embarras quand même au processus de paix, est assez courante dans le milieu diplomatique. La revendication « pas de paix sans justice » est surtout le fait de l'action des ONG de défense des droits de l'homme qui, dans les années 90, s'imposent comme de nouveaux acteurs à part entière sur la scène des relations internationales, bousculant le prisme étatique traditionnel. Mais ce n'est pas à cause de celles-ci que David Owen se montre particulièrement complaisant vis-à-vis de Slobodan Milosevic. Il est en effet persuadé qu'en dépit de sa responsabilité originelle dans le déclenchement du conflit, Milosevic s'est laissé déborder par les forces nationalistes qu'il avait soutenues pour accéder au pouvoir. À partir de l'année 1993, pour pouvoir lever les sanctions économiques internationales contre son pays et parce que le plan de paix Vance-Owen permettait de conserver un certain nombre d'acquis à partir desquels

¹⁹ Procès Milosevic, minutes de l'audience, disponibles sur le site Internet du TPIY. Témoignage de David Owen, 3 novembre 2003, p.28405.

²⁰ Citation d'octobre 2001 en exergue du chapitre sur « Les internationaux » de Stéphanie Maupas, *Juges, bourreaux, victimes*, Autrement, 2008, p.88.

il serait toujours possible de progresser sinon vers l'unification, du moins vers le rapprochement entre les provinces serbes de Bosnie et la Serbie, Milosevic se serait laissé convaincre du bien-fondé du PVO. Aux yeux d'Owen, Milosevic n'est donc pas apparu comme un criminel, un adversaire ou un obstacle à son plan de paix. Au contraire. Au procès de ce dernier, il atteste que « Monsieur Milosevic a montré qu'il tenait à ce que le processus du plan de paix Vance-Owen aboutisse »²¹. On ne peut être plus clair. Selon Owen, les principaux problèmes provenaient de l'entêtement des Bosno-Serbes, et en particulier du général Mladic, responsable, pour lui, du rejet de son plan par l'assemblée des Serbes de Bosnie, ainsi que des réticences des leaders bosniaques/ musulmans, qui n'avaient pas intérêt à un statu quo et qui espéraient une intervention américaine en leur faveur. Et, *in fine*, les critiques les plus virulentes et récurrentes qui sont au cœur des mémoires de David Owen vise le président Clinton et son administration, divisée, indécise et qui, selon lui, ont volontairement torpillé son plan de paix.

« Je suis convaincu, écrit-il, que si le président Bush (père) avait été réélu en novembre 1992, il y aurait eu un accord de paix en Bosnie-Herzégovine en février 1993 sur la base du plan Vance-Owen, mis en application principalement par l'ONU, sans troupes américaines mais avec un soutien logistique des Etats-Unis »²². Le jugement d'Owen sur l'administration Clinton n'est peut-être pas loin de la vérité ; par contre, celui sur Milosevic et Mladic en est beaucoup plus éloigné. En effet, s'il y a bien eu de forts désaccords entre Karadzic et Milosevic, Mladic est toujours resté non seulement plus dépendant mais plus proche de Milosevic qu'Owen ne le dit. Et ceci jusqu'en juillet 1995, au moment de la prise de l'enclave de Srebrenica et du génocide qui s'ensuivit. Owen le reconnaît : « Franchement, je ne sais pas quels étaient leurs rapports. Ils étaient très ambigus. Tout ce que je peux dire en ce qui concerne l'accusé [Milosevic], c'est que je ne vois pas pourquoi je me mettrais dans une situation où tout doit se retourner contre lui »²³.

Qu'est ce qui a séduit Owen chez Milosevic ? Assurément, Owen est tout sauf un benêt ou un naïf. « Les actes parlent plus fort que les mots » pour reprendre l'une de ses expressions au procès²⁴. Dans ses mémoires, il constate : « Jamais auparavant, en plus de trente ans de carrière politique, je n'avais eu à agir dans un tel climat de déshonneur, de propagande et de faux-semblant ». Il le répètera lors de son audition à La Haye : « Il n'y avait pratiquement personne parmi ceux avec lesquels on négociait dont on pouvait croire qu'ils disaient la vérité. Ça a été un des aspects les plus navrants de tout ce processus de pourparlers en Yougoslavie »²⁵. Il reconnaît aussi que Milosevic n'est pas un démocrate et que sa réélection s'est faite grâce à la fraude et à la propagande de

²¹ Témoignage de David Owen, *op.cit.*, p.28373.

²² *Balkan Odyssey*, *op.cit.*, p.392.

²³ Témoignage de David Owen, *op.cit.*, p.28419.

²⁴ *Ibid.*, p.28377.

²⁵ *Ibid.*, p.28376.

médias aux ordres : « Il agissait dans le secret, il adaptait son action aux circonstances et la modifiait souvent »²⁶. A la question du procureur, « pensez-vous que l'accusé était quelqu'un capable de dire des contrevérités et d'induire les gens en erreur quand ça l'arrangeait ? », Owen répond par l'affirmative. Mais, bizarrement, il considère qu'« il était honnête dans ce qu'il faisait. Je ne pense pas qu'il faisait preuve d'hypocrisie »²⁷. On peut donc mentir, tricher, faire de la propagande et rester « honnête ». Owen s'est-il pris au piège de ses propres contradictions ? Ou bien sommes-nous dans un monde où un tel prodige serait possible ? Il me semble, que la réponse est à trouver dans cette seconde hypothèse.

Le monde de la diplomatie n'appartient pas à un autre univers mais il pousse à son comble la tension entre la scène des négociations, le côté officiel, avec la courtoisie de la diplomatie publique, et le côté officieux où, en dehors des discussions formelles, se tentent en coulisses d'autres propositions. Ces dernières n'échappent pas aux arrière-pensées ou au bluff. Les subtilités du langage diplomatique ne relèvent pas de la discussion franche et ouverte mais intègrent le fait que les interlocuteurs peuvent, et même doivent, garder une part de non-dit, suivent des stratégies et n'abattent pas toutes leurs cartes d'un coup. La parole dans ce cadre – avec ses propres codes qu'on ne retrouve pas ailleurs – n'a que peu à voir avec la parole de vérité dans le cadre d'un procès.

C'est probablement pourquoi les diplomates se précipitent rarement vers les juges pour leur apporter leur témoignage. C'est aussi pourquoi Owen a pu se laisser prendre par le double jeu de Milosevic tout en appréciant son pragmatisme. Un pragmatisme bien réel qui différencie le président serbe de dirigeants comme Poutine par exemple, avec qui il est très compliqué de négocier parce qu'il est « constamment dans une démonstration de puissance » et « a un complexe d'empereur »²⁸. Aussi Owen décrit Milosevic comme « un nationaliste modéré » sans que l'on sache bien s'il se montre modéré par pragmatisme et par feinte, ou s'il est pragmatique parce que modéré. Owen sait aussi parfaitement que Milosevic est le « personnage clé » pour tout règlement. Mais il n'en fait pas pour autant le « responsable clé » des échecs répétés de tout règlement. Il pense d'ailleurs que, à la suite de l'échec de son plan de paix de 1993 que Milosevic avait soutenu publiquement, le président serbe a perdu de son influence et que le « pouvoir considérable » qu'il avait sur les Serbes de Bosnie s'est alors durablement affaibli. C'était donc, en quelque sorte, un échec partagé.

6) Savoir et pouvoir : la responsabilité des moyens

Les candidats à un scrutin électoral peuvent s'engager devant les électeurs à atteindre

²⁶ *Ibid.*, p.28399.

²⁷ *Ibid.*, p.28404.

²⁸ Selon les termes de la politologue Hélène Blanc, France TV info, 7/02/2015.

un objectif, par exemple la baisse du chômage, et se donnent ainsi une obligation de résultat. Pour des négociateurs qui, dès le départ considèrent qu'ils poursuivent, comme le dit Owen, « une mission impossible » (même si Owen accole à ce terme un point d'interrogation plutôt qu'un point d'exclamation), avant ou à la place de la responsabilité de résultats se pose une responsabilité de moyens. Les efforts de Owen ne débouchèrent pas sur les résultats espérés ; les moyens déployés pour les atteindre furent-ils sinon adéquats du moins suffisants ?

Les moyens d'information et de contrôle d'abord. Owen affirme ne pas avoir été au courant – et de ne l'avoir appris qu'au procès – de l'existence d'organes secrets entre les Serbes de Bosnie et la Serbie²⁹. Ni de la rencontre de Karadjordjevo, lors de laquelle Milosevic et son homologue croate Franjo Tudjmann se seraient partagé la Bosnie-Herzégovine³⁰. Ni, enfin, de la réunion de l'assemblée nationale de Sanski Most, le 16 avril 1995 (trois mois avant le génocide de Srebrenica). Au cours de cette réunion, le général Mladic parla de l'assistance fournie par l'armée yougoslave à hauteur de 42% pour les armes et de 34% pour les munitions³¹. Cela signifie que l'embargo entre la Serbie et la Bosnie n'était pas, comme Owen semblait le croire, violé à la marge mais très massivement. « Je suis surpris, avoue-t-il, mais on ne peut jamais savoir. Il était très difficile de se faire une idée exacte. Nous avons plus de 200 observateurs sur place mais les installations étaient difficiles à utiliser (...) Nous ne pouvions pas savoir si les camions qui passaient étaient des camions chargés d'aide humanitaire [les seuls à pouvoir officiellement passer]. Il fallait que les représentants du HCR et d'autres personnels d'organisations indépendantes les inspectent »³².

Pourtant, une fois les informations mises sur la table par le procureur, le ton de David Owen se fait plus ferme, substituant au sentiment d'ignorance que ses propos donnaient jusqu'alors, celui d'une forme de résignation. « Le général Mladic avait des liens très étroits avec un certain nombre de généraux de la JNA. Ceci ne faisait aucun doute. Je n'avais aucun doute quant au fait que le président Milosevic autorisait tout cela (...) *Donc, je devais me contenter de la situation telle qu'elle était lorsque je m'asseyais à la table des négociations. C'est le problème que nous avons mais nous n'étions pas naïfs. Les sanctions étaient contournées de façon incessante [et] nous savions exactement ce qui se passait* »³³.

Cette violation massive de l'embargo est pourtant un point décisif puisque Owen lui-même avait la conviction que « nous ne pourrions jamais exercer une réelle pression sur l'armée serbe de Bosnie si nous ne brisions pas le lien existant entre la Serbie et la Bosnie »³⁴. Mais plutôt que d'en rester à la responsabilité de Milosevic, Owen, après s'être plaint de l'insuffisance de ses moyens d'informations et de contrôle, passe à une

²⁹ Témoignage de David Owen, *op.cit.*, p. p.28399.

³⁰ *Ibid.*, p.28385.

³¹ *Ibid.*, p.28388.

³² *Ibid.*, p.28389.

³³ *Ibid.*, p.28391.

³⁴ *Ibid.*, p.28390.

autre plainte sur l'insuffisance des pressions occidentales : « Pendant toute ma mission, je n'ai cessé de dire que la seule façon de faire légitimement pression de la part des forces de paix des États consistait à créer une zone d'interdiction aérienne, et que celle-ci soit effectivement mise en œuvre de façon à ce que les routes, les ponts, les voies ferrées ne puissent plus être utilisés pour cet afflux d'armes et de munitions ». Il répète plus loin : « Le problème que j'avais était que je ne parvenais pas à convaincre les gouvernements occidentaux d'imposer de telles pressions »³⁵, et enfonce le clou : « Si cet appui avait été interrompu lorsque le président Milosevic et le président Bulatovic se sont rendus à Pale (...), les Serbes de Bosnie se seraient retrouvés coupés du reste du monde. Je crois qu'à ce moment-là, ils auraient signé le plan de paix Vance-Owen. Mais je dois dire que si j'ai passé beaucoup de temps à enjoindre à Milosevic d'imposer un plan de paix, j'ai également invité les gouvernements occidentaux à imposer un règlement pacifique et qu'ils ne l'ont pas fait »³⁶.

Curieuse inversion des responsabilités qui conduit le procureur Nice à demander à Owen de reconsidérer sa réponse pour admettre que les premières responsabilités sont tout de même locales, ce que fait Owen : « Je pense que la responsabilité est partagée au niveau international mais que la plus grande responsabilité incombe à ceux qui résidaient sur le territoire de l'ex-Yougoslavie »³⁷. Curieux dialogue entre le médiateur et le procureur, qui en dit long sur le sentiment de confusion et d'abandon qui habite le premier.

Pourquoi ces moyens de pression réclamés par Owen ont-ils fait défaut ? Le recours à la voie militaire, souvent brandi comme une menace, fut comme l'arlésienne du conflit. Un problème récurrent et crucial fut, pour les pays occidentaux en particulier, l'envoi de troupes au sol. La France et l'Angleterre notamment, aux côtés de bien d'autres, fournirent un nombre conséquent de soldats en les plaçant sous l'égide onusienne. Les Casques bleus s'avérèrent insuffisants en effectifs pour pouvoir couvrir tout le terrain et garantir la surveillance des multiples cessez-le-feu. Ils étaient cependant en nombre suffisant pour être des cibles faciles. Ils étaient ramenés à un rôle de spectateurs impuissants par un mandat ne les autorisant à employer la force que pour se défendre eux-mêmes, et, devenus des otages potentiels, ils compliquèrent toutes possibilités de frappes aériennes. Le mandat et les moyens des troupes sous Casque bleus étaient manifestement insuffisants et erronés. Aurait-il pu en être autrement ? David Owen répond ainsi à la question : « L'OTAN aurait-il pu arrêter la guerre serbo-croate quand elle éclata en 1991 ? La réponse est oui, mais au risque de la vie de soldats qu'aucun des dirigeants démocratiques n'était prêt à demander à leur population »³⁸. Owen critique aussi l'organisation de « zones de sécurité » : « Une fois de plus, le Conseil de sécurité a préféré la rhétorique à la réalité. Il était plus facile aux membres du Conseil de souscrire à une politique sans lui donner les moyens de se réaliser et malheureusement les

³⁵ *Ibid.*, p.28392.

³⁶ *Ibid.*, p.28394.

³⁷ *Ibid.*

³⁸ *Balkan Odyssey, op.cit.*, p.11.

habitants de Srebrenica, au regard du monde, vivaient dans une zone protégée, ce qui n'était pas le cas parce qu'on l'avait juste décrété ainsi »³⁹. Owen règle ses comptes. Mais est-il le mieux placé pour se montrer si sévère envers la politique internationale ?

Albert Einstein disait « Le monde ne sera pas détruit par ceux qui font le mal, mais par ceux qui les regardent sans rien faire ». Mais comment jauger la responsabilité de ceux qui ne font pas rien mais qui ne font manifestement pas assez ? Et cette politique qui se cantonne souvent à de la gesticulation renvoie-t-elle seulement à la responsabilité des décideurs politiques ? Ne renvoie-t-elle pas aussi *in fine* à celle des électeurs au nom de qui les décisions sont prises ? L'hypocrisie des premiers trahit-elle les sentiments des seconds ou n'en est-elle que le miroir ?

7) Courir contre la montre : la responsabilité de la méthode et du temps

Les médiateurs ne peuvent trouver, dans la responsabilité de résultat, leur motivation principale. Non seulement parce qu'il est incertain mais aussi parce que le résultat des négociations sera forcément celui d'un compromis. Or, jusqu'où rechercher le compromis ? Jusqu'où est-il acceptable ? L'enjeu est de plusieurs ordres : il y a la nature du résultat lui-même et il y a la question du temps. Le premier compromis obtenu est-il le seul envisageable ? Faut-il chercher un compromis sur le court terme pour obtenir un cessez-le-feu le plus rapidement possible ou construire un dialogue sur la durée pour obtenir un compromis plus exigeant mais plus solide sur le long terme ? Il n'y a pas de réponse simple.

S'il pouvait refaire le monde, Owen aurait préféré que la Bosnie-Herzégovine ne soit pas reconnue comme un Etat indépendant avec ses frontières de l'époque. Selon lui, il y aurait, comme en Tchécoslovaquie, un partage négocié des frontières⁴⁰. Il a cependant accepté de rester dans le cadre de négociations voulu par la CEE, c'est-à-dire pas de changement des frontières des ex-Républiques et éviter autant que possible une continuité territoriale entre les provinces serbes de Bosnie et la Serbie⁴¹. Owen recherchait l'accord de tous les leaders nationaux mais, ayant obtenu le soutien des principaux, il était favorable à ce que la communauté internationale impose les termes du PPVO. Il refusera que les plans suivants portent son nom, bien qu'il ait également contribué à leur élaboration, comme celui prévoyant l'union de trois républiques. Ceci à la fois parce qu'il le trouvait moins satisfaisant que le PVO mais aussi parce qu'il tenait à montrer que ce nouveau plan n'était pas imposé de l'extérieur mais était le résultat de propositions locales. Parmi tous les plans de paix avortés, Owen ne revendique donc en son nom propre que celui de janvier 1993. Pour lui, il n'y a pas eu par la suite de plan « Owen-Stoltenberg ». Dans ses mémoires, il en rejette la dénomination, fréquente dans les médias.

³⁹ Témoignage de David Owen, *op.cit.*, p.28417.

⁴⁰ *Balkan Odyssey*, *op.cit.*, pp.34-35.

⁴¹ *Ibid.*, p.71.

Les médiateurs, dans un conflit en cours, ont sur les épaules une lourde pression pour réussir et arrêter les massacres. Owen évoque de façon récurrente dans ses mémoires cette pression devant les événements tragiques. Les « lignes rouges » posées par la communauté internationale ont cependant été systématiquement violées. Cela donne l'impression d'une déconnection irrémédiable entre le processus de négociation et le déroulement du conflit. Owen dépeint les voyages, les rencontres, les tractations comme une « course contre la montre » qui ne réussit jamais mais qui est toujours sur le point d'aboutir. Il en faudrait si peu pour réussir mais dès qu'un pas est gagné d'un côté, il est immédiatement perdu d'un autre. Le processus de négociation de trois ans décrit par Owen n'apparaît jamais comme complètement bloqué. Les médiateurs sont peut-être entrés dans une impasse mais, comme ils ne se heurtent jamais au mur, ils persévèrent.

Ce processus ne progresse pas non plus de manière linéaire. De suspensions temporaires en reprises plus ou moins rapide, il est, sur des rythmes tantôt lents tantôt enfiévrés, dans une reconfiguration permanente, donnant à l'expression de « ballet diplomatique » toute sa pertinence. Pourquoi David Owen a-t-il continué à danser ? C'est toute l'ambivalence de la couverture du magazine *Private eye* que Owen a inséré dans les planches qui illustrent ses mémoires et dont il s'amuse : sur une photo, John Major serre la main de Lord Owen. Les deux hommes sourient, face caméra. Une bulle prête à John Major la phrase suivante : « *I'm afraid it's a lost cause* » et à Owen la réponse suivante : « *I'm your man* ». Owen l'interprète comme le signe du courage politique qu'il pouvait y avoir à accepter une mission aussi difficile. Mais les sourires affichés suggèrent une autre lecture. C'est aussi comme si, dès le départ, on savait que l'approche adoptée n'était pas celle qu'il fallait suivre mais que cela importait peu.

Pourquoi Owen n'a-t-il pas démissionné après l'échec de son plan de janvier 1993 ? A ce moment-là, plusieurs responsables claquaient la porte avec fracas en signe de protestation contre la passivité et l'impuissance de leurs supérieurs ou commanditaires. C'est le cas pour des fonctionnaires du département d'Etat américain comme Jon Western, qui dirigeait l'analyse des renseignements sur les crimes de guerre, ou encore, en juillet 1995, du rapporteur onusien sur les violations des droits de l'homme en ex-Yougoslavie, le polonais Tadeusz Mazowiecki. Owen lui-même avait, au cours de sa vie politique, démissionné pour des motifs politiques. Dans ses mémoires, il dit être resté parce qu'après le départ de Vance, il estimait que le nouveau médiateur de l'ONU Stoltenberg aurait besoin de son expérience pour au moins quelques mois⁴².

La responsabilité politique n'appelle pas une sanction judiciaire. Pour les hommes politiques qui tiennent leur mandat d'un vote, il y a la sanction des électeurs. Pour les gouvernants, il y a l'obligation de répondre de leurs actes devant un parlement et la possibilité d'être destitué. Pour des représentants spéciaux qui ont été nommés et ont échoué dans la mission qui leur était attribuée, leur carrière peut, mais pas toujours, en pâtir. Cela ne semble pas le cas pour David Owen. Il a continué à porter ses idées politiques (il a été un des leaders de la campagne contre l'adoption de l'euro en Grande-

⁴² *Ibid.*, p. 185-186.

Bretagne) et s'est montré très actif dans le champ de la santé. C'est un auteur prolifique, toujours présent dans les médias. En janvier 1995, il a été récompensé pour les services « éminents » rendus en ex-Yougoslavie au titre de l'Ordre des Compagnons d'honneur (un ordre honorifique royal).

De la responsabilité politique à la Responsabilité de protéger

Les échecs de l'ONU au Rwanda et dans les Balkans, ainsi que l'intervention de l'OTAN au Kosovo en 1999, ont suscité un débat sur la question du « droit d'intervention humanitaire » et les limites de la souveraineté sur laquelle il ne s'agissait toutefois pas de revenir. L'existence même de ce droit était âprement débattue et les modalités de son application l'étaient autant, sinon davantage. Une commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des Etats, comprenant une douzaine de membres, présidée par Gareth Evans et Mohamed Sahnoun, a été créée lors de l'Assemblée générale de l'ONU en septembre 2000. Son rapport, remis l'année suivante, le 30 septembre 2001 (moins de trois semaines après les attentats du 11 septembre), a mis en avant la notion de « Responsabilité de protéger » (R2P). Elle permettait de ne plus présenter la souveraineté comme un privilège ou comme le droit de conduire n'importe quelle politique nationale (« charbonnier est maître chez lui ») mais comme une responsabilité, celle d'assurer la sécurité de sa population. Dans le cas où un Etat n'assumerait plus cette sécurité, la responsabilité en reviendrait à la communauté internationale. Cette dernière devrait alors « prendre sur elle de se porter au secours de populations exposées à des violations des droits de l'homme »⁴³. Cette responsabilité, déclinée dans ses volets de prévention, de réaction et de reconstruction, a ensuite, en 2005, été formalisée plus en détail autour de trois piliers d'application.

L'adoption du concept n'a cependant pas modifié le droit international. Il s'applique dans le cadre de la charte et notamment du chapitre VII sur la sécurité internationale. Plusieurs résolutions du Conseil de sécurité y font référence, en particulier celles liées à l'intervention en Lybie, et, bien qu'encore débattue dans son interprétation (le Brésil a tenté de promouvoir une « responsabilité en protégeant »...), elle est aujourd'hui assez solidement établie⁴⁴. Elle concerne des protagonistes semblables à ceux qui avaient été d'un côté et de l'autre de la table des négociations en ex-Yougoslavie : Milosevic et Owen. Bien sûr cette responsabilité n'est pas en elle-même d'ordre juridique et, concernant la Bosnie, elle ne peut être rétroactivement opposée aux acteurs de l'époque. La R2P est une responsabilité qui échoit en premier à l'Etat dans lequel se déroulent les crimes de masse avant d'être, par subsidiarité, celle de la communauté internationale. Cependant, l'émergence et la formalisation de cette nouvelle « responsabilité », dans le sillage entre autres de l'échec de la communauté internationale à prévenir le génocide de juillet 1995

⁴³ Joseph Maila, *Sécurité humaine et responsabilité de protéger – l'ordre humanitaire en question*, Editions des archives contemporaines/AUF, 2009.

⁴⁴ Voir Alex J. Bellamy, *The responsibility to protect. A defense*, Oxford university press, 2014.

à Srebrenica, ne peut qu'évoquer la célèbre déclaration de Churchill sur « ce crime qui n'a pas de nom » et qui se déroulait, en 1941, dans les régions de l'Europe de l'Est. Il y avait dans les Balkans une « responsabilité qui n'a pas de nom », à laquelle les grandes puissances auraient dû répondre.