

Se Confronter au passé pour un avenir meilleur

Vers la justice, la paix et la cohésion sociale dans la région de l'ex-Yougoslavie



Résumé du document thématique



COMMISSIONER
FOR HUMAN RIGHTS

COMMISSAIRE AUX
DROITS DE L'HOMME

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Résumé

Près de trente ans après les guerres qui ont déchiré la région de l'ex-Yougoslavie (la région) dans les années 1990, le temps presse pour rendre justice aux victimes, leur accorder des réparations et leur donner accès à la vérité. La réconciliation et la cohésion sociale restent hors de portée et la paix elle-même semble menacée. On constate un recul notable dans le processus de confrontation au passé, qui coïncide avec une régression plus globale du respect des droits humains et de l'État de droit dans plusieurs pays de la région. Dix ans après la publication du premier [document thématique](#) sur le sujet par le bureau du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, le présent document se penche sur les réalisations et les lacunes des processus de confrontation au passé dans la région et analyse les éléments qui font obstacle à des résultats plus fructueux. Selon cette étude, le fait de se confronter à un passé marqué par des violations flagrantes des droits humains n'est pas une entreprise tournée vers le passé, mais plutôt une condition nécessaire à un présent et un avenir meilleurs, fondés sur le respect des droits humains et de l'État de droit.

Un héritage considérable - Avant d'aborder les difficultés et les tendances négatives qui ralentissent la progression de ces efforts, le document thématique souligne, dans le chapitre 1, plusieurs approches pilotes déployées dans la région qui laissent un héritage considérable en matière de traitement du passé. Cinq pratiques innovantes et enseignements tirés de l'expérience dans la région sont mis en valeur.

Les atrocités commises durant les conflits des années 1990 – à l'époque, les pires perpétrées en Europe depuis la seconde guerre mondiale – ont suscité un changement d'approche vers le **rejet de l'impunité** pour de tels crimes. De multiples initiatives en matière de justice pénale ont été mises en œuvre dans la région, avec notamment l'instauration d'un tribunal pénal international dédié, l'instruction de procès nationaux pour crimes de guerre et la mise en place de mécanismes judiciaires internationalisés ou hybrides. Bien que plusieurs hauts responsables aient été traduits en justice, beaucoup reste encore à faire en matière de justice pour crimes de guerre. Ces procès internationaux et nationaux ont envoyé un signal fort : justice doit être rendue pour les violations

flagrantes des droits humains. Parallèlement, ils ont permis de jeter les bases d'une meilleure réponse à ces crimes dans d'autres contextes.

La région est en outre considérée comme un **modèle pour le traitement des cas de personnes disparues**. On estime que plus de 70 pour cent des quelque 40 000 personnes portées disparues pendant les guerres ont été retrouvées et identifiées. Plusieurs facteurs ont contribué à ce taux d'élucidation élevé, notamment l'existence de cadres législatifs et institutionnels solides au niveau national, qui ont bénéficié du soutien précoce d'organisations internationales comme le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) et la Commission internationale sur les personnes disparues (CIPD), ainsi que la participation effective des familles des disparus. Le recours à des technologies médico-légales modernes, telles que l'identification par l'ADN sous l'égide de la CIPD, a été déterminant. La coopération régionale est une condition de réussite, mais elle s'est affaiblie au fil du temps. Outre la dimension humanitaire, les éléments de preuve pertinents relatifs aux personnes disparues ont été mis à profit dans les poursuites judiciaires à l'encontre d'auteurs de crimes internationaux.

Le document thématique rend également hommage au **rôle crucial joué par la société civile et les défenseurs des droits humains** dans la confrontation au lourd passé de violations flagrantes des droits humains. La société civile a appelé les autorités nationales à respecter leurs obligations internationales en matière de droits humains dans ce domaine et elle est intervenue régulièrement en cas de carence. Dans la région, la société civile est à l'initiative d'une multitude de projets novateurs pouvant servir de référence dans d'autres situations post-conflit, dont quelques exemples sont mentionnés dans le document thématique.

Sont ensuite examinés les **enseignements à tirer pour la communauté internationale**, qui soulignent la nécessité d'un accompagnement cohérent et coordonné à long terme. Le soutien financier, le suivi et les recommandations, mais aussi les pressions diplomatiques (dont la politique de conditionnalité de l'UE concernant la coopération avec le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie), ont contribué de manière décisive à la mise en place de processus de justice transitionnelle. Cependant, le rôle des partenaires internationaux a été affaibli car la mobilisation de la communauté internationale, y compris les organisations intergouvernementales et les États donateurs, a connu des défaillances : un certain affaiblissement de l'engagement au fil du temps, la priorité accordée à la stabilité immédiate plutôt qu'à la confrontation au passé, l'incohérence des messages, ainsi que des approches court-termistes centrées sur le financement de projets. L'expérience de la région nous enseigne notamment que la confrontation au passé dans une perspective de réconciliation et de prévention des violences futures

nécessite un accompagnement continu, qui ne doit pas se limiter à une génération.

Enfin, les processus d'après-guerre dans la région ont fortement **contribué à rompre le silence sur les violences sexuelles liées aux conflits et souligné la nécessité d'adopter des approches sensibles au genre** dans le processus de confrontation au passé. Le courage et la détermination des femmes qui ont survécu à des viols et à des violences sexuelles ont été à l'origine d'avancées internationales inédites dans les domaines de la justice pénale, des réparations, de la prise en compte des besoins psychosociaux des survivantes, des procédures de recherche de la vérité et des pratiques commémoratives destinées à traiter la question des violences sexuelles liées aux conflits.

Une tâche inachevée - Malgré les progrès rappelés ci-dessus, le chapitre 2 montre que l'héritage du passé continue à peser sur la région et que de nombreux processus de justice transitionnelle sont au point mort ou en suspens.

Près de trente ans après la fin des conflits, à mesure que les victimes, les témoins et les suspects vieillissent et décèdent et que rassembler des preuves devient plus difficile, il reste peu de temps pour **rendre justice en engageant des poursuites pénales devant des juridictions nationales**. Des milliers de suspects doivent encore être déférés à la justice. Malgré ces dossiers en souffrance, les procédures judiciaires continuent de prendre du retard, les stratégies nationales de lutte contre les crimes de guerre n'étant toujours pas mises en œuvre. Les parquets nationaux ne sont pas proactifs et ne traitent souvent que les dossiers transférés par d'autres pays, qui concernent des criminels de rang inférieur ou appartenant à d'« autres » groupes ethniques. Le climat actuel de déni des crimes de guerre et de glorification des criminels de guerre n'est pas propice à réaliser la justice. Le manque de protection des témoins et les lois d'amnistie constituent toujours des obstacles. L'une des principales entraves à la justice réside dans la faiblesse voire l'absence de coopération judiciaire entre certains pays, notamment leur refus persistant d'extrader leurs propres ressortissants, qui continuent de jouir de l'impunité, parfois parce qu'ils ont la nationalité de deux pays de la région. Cette situation a entraîné une augmentation des procès par contumace, dont les effets sont limités en termes de justice, les prévenus continuant de jouir de l'impunité.

En outre, de nombreuses victimes civiles de guerre dans la région n'ont toujours pas **accès à des réparations effectives et adéquates**. Aucun des pays concernés n'a adopté de plan général de réparation conforme aux Principes fondamentaux et directives des Nations Unies concernant le droit à un recours et à réparation. Certaines indemnisations ont été accordées dans le cadre de régimes de prestations sociales ; toutefois,

ces régimes sont généralement plus favorables aux anciens combattants et appliquent divers critères excluant de nombreuses victimes civiles de guerre. En conséquence, ces prestations sont ressenties comme discriminatoires et, au lieu de reconnaître les souffrances de toutes les victimes, elles alimentent des débats conflictuels sur la différence entre « nos » victimes et les « autres ». En dépit de la lente amélioration observée dans la reconnaissance des besoins des victimes de violences sexuelles et bien que celles-ci soient dorénavant considérées comme des victimes civiles de guerre par plusieurs législations nationales, la peur de la stigmatisation et l'imposition de conditions difficiles à remplir font toujours obstacle à l'obtention d'une indemnisation. La demande de réparation par le biais de procédures judiciaires civiles et pénales est un processus long et coûteux qui expose les victimes au risque de subir de nouveaux traumatismes. De manière générale, les autorités nationales ont accordé peu d'attention aux réparations autres que l'indemnisation, telles que la réadaptation, la satisfaction qu'apporte la recherche de la vérité, les excuses publiques et les commémorations, ainsi que les garanties de non-répétition.

La majorité des 3,7 à 4 millions de **personnes déplacées de force** pendant les guerres des années 1990 ont pu rejoindre leur domicile ou ont trouvé d'autres solutions acceptables. La coopération régionale dans ce domaine s'est avérée cruciale. Toutefois, les personnes déplacées sont toujours confrontées à divers problèmes en matière de droits humains qui doivent être traités. Près de trente ans après la fin des combats, il est impératif de trouver une solution durable et digne pour les personnes déplacées qui sont toujours hébergées dans des logements collectifs ou temporaires. Le processus de retour et d'intégration des réfugiés et des personnes déplacées à l'intérieur de leur pays est toujours entravé par la discrimination et par l'hostilité des communautés locales dans les régions où ces personnes appartiennent à une minorité. Les communautés roms, égyptiennes des Balkans et ashkali qui ont été déplacées restent parmi les plus vulnérables en raison de la pauvreté et de préjugés persistants. Il convient de poursuivre la dynamique engagée dans la région pour résoudre le problème de l'apatridie, qui touche principalement ces populations.

Les tentatives de création de **commissions officielles de vérité et de réconciliation (CVR) ou d'autres types de mécanismes officiels de recherche de la vérité** n'ont guère abouti dans la région, malgré les projets louables mis en œuvre à cet effet par la société civile. L'échec des gouvernements de la région à s'entendre sur la création d'une commission régionale de vérité et de réconciliation (RECOM) est particulièrement décevant. L'absence de mécanismes officiels de recherche de la vérité à l'échelle nationale et régionale nuit non seulement à la réconciliation, mais laisse également la porte grande ouverte au déni des atrocités

commises pendant les guerres. La tentative de responsables politiques ethno-nationalistes de détourner les mécanismes de recherche de la vérité afin de favoriser des positions et des discours révisionnistes est une tendance préoccupante observée ces dernières années.

La **recherche des personnes disparues**, qui contribue également à l'établissement de la vérité, a régressé dernièrement, alors que 9 876 personnes sont toujours portées disparues. Il est urgent d'élucider ces cas afin de mettre fin aux souffrances des familles. Le temps qui passe et les possibles erreurs d'identification commises avant l'utilisation des analyses ADN constituent des obstacles pratiques non négligeables, tandis que l'absence regrettable d'engagement politique en faveur d'une véritable coopération régionale dans ce domaine est devenue un frein majeur ces dernières années. Des efforts doivent encore être consentis pour mieux protéger les droits humains des familles de personnes disparues.

Enfin, peu d'initiatives ont été déployées dans la région pour « **assainir la fonction publique en révoquant les agents soupçonnés ou reconnus coupables d'avoir participé à des violations flagrantes des droits humains** » pendant les guerres des années 1990. Faute d'un contrôle efficace, les auteurs de crimes de guerre et de violations flagrantes des droits humains continuent d'occuper des postes dans la fonction publique, y compris en tant qu'élus. La présence de criminels de guerre présumés ou condamnés dans les institutions de l'État et les services publics est lourde de conséquences pour les victimes et pour les survivants, et nuit à l'efficacité des mesures de réforme des institutions garantes de l'État de droit.

Des tendances négatives qui portent atteinte aux efforts de confrontation au passé - Non seulement les progrès sont pratiquement à l'arrêt dans plusieurs domaines, mais les tentatives visant à compromettre les résultats enregistrés jusque-là se succèdent sans relâche. Le chapitre 3 passe en revue certains des principaux défis et tendances actuels à l'origine de ce recul. Il entend montrer comment l'approche de plus en plus négative en matière de confrontation du passé est liée au recul de la démocratie, du respect des droits humains et de l'État de droit dans plusieurs pays de la région.

On note en premier lieu une tendance alarmante au **discours ethno-nationaliste, au déni des atrocités commises et à la glorification des criminels de guerre**, qui porte atteinte aux efforts de confrontation au passé. Il est extrêmement inquiétant de constater que ces pratiques sont tolérées et activement mises à profit par les plus hauts responsables politiques, qui en ont d'ailleurs fait une stratégie pour obtenir des voix et rester au pouvoir. Des groupes nationalistes d'extrême droite contribuent également à ce discours. Ces groupes se développent grâce aux relations

qu'ils entretiennent à l'échelon régional et international et représentent un facteur de risque grave qui compromet les efforts visant à prévenir la résurgence de la violence. Il a été démontré que les processus inachevés de confrontation au passé accroissent la radicalisation et l'extrémisme de droite. En outre, certains responsables politiques, chefs religieux, personnalités publiques et historiens contribuent activement au révisionnisme historique et aux tentatives destinées à relégitimer et consolider les positions de criminels de guerre condamnés. Grâce à certains médias traditionnels et aux réseaux sociaux, les idéologies propres à créer des divisions et les discours niant les atrocités commises en temps de guerre se propagent plus rapidement. Cette démarche négative de certains médias à l'égard de la justice transitionnelle est symptomatique des problèmes plus généraux qui entravent la liberté des médias et le journalisme professionnel et éthique dans la région.

Dans ce contexte, le passé est source de profonds clivages dans la région, à la fois à l'intérieur d'un même pays et entre les pays. Il en résulte un climat de haine et de division, qui se reflète dans l'augmentation bien documentée du **discours de haine, de la violence interethnique et de l'intolérance**. Le discours de haine inclut souvent des références historiques. On observe des violences récurrentes, notamment dirigées contre des édifices religieux et culturels et contre des membres de groupes minoritaires de retour dans leur foyer. De tels actes instaurent un climat de peur et constituent un obstacle majeur à la cohabitation pacifique et à la confiance. Ils nécessitent des réponses rapides de la part des responsables politiques, destinées à éviter toute recrudescence de la violence de masse dans la région. Ces réponses incluent une tolérance zéro face aux crimes de haine et des stratégies globales pour lutter contre le discours de haine. Compte tenu du contexte tendu dans la région et des tendances mises en évidence plus haut, il s'est avéré nécessaire de criminaliser le déni du génocide et des atrocités commises en temps de guerre, en tant que forme grave de discours de haine.

La société civile et les défenseurs des droits humains investis sur les questions de confrontation au passé évoluent dans un contexte de plus en plus difficile. Ils se heurtent à une détérioration plus générale, qui a des répercussions sur l'ensemble de la société civile et des ONG. Il s'agit notamment des mesures de restriction gouvernementales et de l'hostilité, y compris en ligne, de la part de certains acteurs non étatiques et de particuliers. Les défenseurs des droits humains qui contribuent au processus de confrontation au passé rencontrent aussi des obstacles spécifiquement liés aux questions qu'ils couvrent et au fait qu'ils remettent en cause le discours dominant au sein de leur communauté ou de leur pays. Ils sont la cible de campagnes de diffamation et de harcèlement judiciaire, et rien n'est fait pour empêcher les attaques contre les événements qu'ils organisent. Les ressources consacrées au travail relatif

à la confrontation du passé s'amenuisent et nombre de défenseurs des droits humains se trouvent dans un état d'épuisement et de détresse, qui les expose au risque de troubles physiques et psychologiques.

Alors que près de trente années se sont écoulées depuis les guerres des années 1990, la **dimension intergénérationnelle du processus de traitement du passé** requiert une attention urgente. Les nouvelles générations grandissent dans des sociétés divisées, sans véritables possibilités d'interagir avec les membres d'autres groupes, et apprennent à considérer « l'autre » comme une menace. Les indications de radicalisation des jeunes et la survenue d'incidents violents impliquant des jeunes sont particulièrement préoccupantes. Dans le domaine éducatif, la tendance à séparer les enfants sur la base de critères linguistiques et/ou ethniques est ancrée dans plusieurs pays de la région. Cette séparation nuit gravement à la cohésion sociale et à la réconciliation au sein de sociétés multiethniques. Les politiques mémorielles officielles sont des politiques unilatérales, axées sur la célébration des anciens combattants et sur des discours nationalistes, qui tendent à nier les souffrances des victimes d'autres groupes ethniques. En dépit de multiples projets visant à améliorer l'enseignement de l'histoire en milieu scolaire, l'esprit critique, l'empathie historique et la multiperspectivité ne sont toujours pas encouragés. Les programmes officiels d'histoire évitent généralement d'aborder les violations flagrantes des droits humains commises contre différents groupes ainsi que d'autres sujets sensibles.

L'incapacité des gouvernements à s'attaquer aux causes profondes des guerres au cours des dernières décennies représente un autre facteur critique portant atteinte aux processus de confrontation au passé dans la région. Bien qu'important, l'accent mis sur le traitement des crimes commis pendant les guerres s'est traduit par une attention insuffisante portée à la réforme des structures institutionnelles et des modèles sociétaux qui ont permis que de tels crimes soient commis. Les conséquences de cette incapacité à mener des réformes plus vastes, tenant compte du passé, continuent de saper le progrès démocratique et la paix dans la région. Ces causes profondes comprennent notamment le partage inéquitable du pouvoir, le clientélisme et la corruption. Dans certains cas, la discrimination ethnique a été inscrite dans les constitutions et les législations de la région. Le manque de confiance du public dans les institutions de l'État demeure un problème, tout comme l'existence d'une culture de la violence au sein d'institutions chargées de la sécurité des citoyens. L'absence de mesures de lutte contre le problème des masculinités militarisées et violentes entrave non seulement le traitement des violences sexuelles liées aux conflits, mais aussi les efforts visant à progresser vers la réalisation de l'égalité de genre et à améliorer la réponse à la violence fondée sur le genre dans la région aujourd'hui.

La voie à suivre - Il devient de plus en plus difficile d'inverser les tendances négatives qui portent atteinte aux efforts déployés pour confronter le passé et parvenir à la paix et à la réconciliation dans la région. Le chapitre 4 du document thématique présente quatre axes prioritaires à suivre pour l'avenir. Il réaffirme de manière constante qu'il incombe en premier lieu aux dirigeants politiques et aux autorités nationales de veiller au respect des obligations en matière de droits humains dans ce domaine et d'œuvrer véritablement en faveur de la paix et de la cohésion sociale.

Le premier axe d'intervention devrait consister à s'assurer que **les victimes et les survivants sont au centre de tous les processus de justice transitionnelle**. Compte tenu du temps déjà écoulé, il est urgent d'accélérer les procédures judiciaires pour crimes de guerre engagées au niveau national. Il en va de même pour la recherche de la vérité, qui nécessite de redoubler d'efforts afin d'élucider les cas de personnes disparues. En outre, les États de la région devraient enfin s'acquitter de leurs obligations internationales en matière de réparations. Il s'agit ici de faire en sorte que toutes les victimes aient accès à des formes de réparation non discriminatoires et complètes, y compris la reconnaissance symbolique, les excuses et les formes (psychosociales et autres) de réparation « transformatrice » étayées par une véritable reconnaissance politique. Il est également nécessaire de rendre visibles certaines catégories de victimes moins présentes dans les processus de justice transitionnelle, comme les groupes minoritaires, les femmes et les enfants. Les victimes doivent aussi être davantage consultées. Il est urgent que les autorités nationales renouvellent leur engagement et redoubtent d'efforts dans ces domaines.

Au titre du deuxième axe d'intervention, il est essentiel de mettre davantage l'accent sur **la prévention et sur la préparation d'un avenir dans lequel une résurgence de la violence soit moins probable**. Il est nécessaire de rendre les institutions garantes de l'État de droit plus solides et plus résilientes, mais aussi de prêter attention à la dimension intergénérationnelle de la justice transitionnelle. Alors que près de trente années se sont écoulées depuis les guerres des années 1990, des domaines tels que l'éducation intégrée, l'amélioration de l'enseignement de l'histoire, l'ouverture et la conservation des archives ainsi que la commémoration fondée sur les droits humains sont aujourd'hui déterminants dans la région. Dans ces domaines, il faudrait accorder une attention particulière aux lois et aux stratégies qui contribuent de manière significative aux efforts visant à battre en brèche le déni des atrocités et le révisionnisme. Il est également essentiel d'investir dans les jeunes en tant qu'agents du changement, en nouant spécifiquement le dialogue avec eux et en les associant largement à la formulation des politiques dans ces domaines.

Troisième axe d'intervention : il est absolument déterminant de **renforcer le soutien politique et financier pour maintenir une société civile forte travaillant sur la question de la justice transitionnelle**. Le travail de la société civile continue de figurer au cœur de l'engagement en faveur de la justice transitionnelle dans la région et au centre des initiatives visant à trouver des moyens créatifs d'instaurer des environnements propices à la commémoration non conflictuelle, à la réconciliation et à la paix. Renforcer la société civile suppose notamment de la consulter et de l'associer aux processus décisionnels en ce qui concerne les lois et politiques pertinentes. La société civile a besoin d'un financement stable et modulable suffisant pour poursuivre son travail sur la confrontation au passé à long terme ; à cet égard, le soutien institutionnel des autorités nationales est vital. Les activités consacrées à la prévention de la violence devraient être soutenues. Une aide psychosociale devrait être mise à la disposition des militants souffrant de traumatismes indirects (signes de traumatismes présentés par les personnes qui prennent en charge des victimes de traumatismes) ou faisant l'objet de harcèlement en raison de leur implication dans ce travail. Les défenseurs des droits humains offrent le meilleur espoir d'un avenir meilleur fondé sur les droits humains et l'État de droit.

Enfin, au titre du quatrième axe d'intervention, **il convient d'apporter une réponse stratégique au recul des processus de justice transitionnelle, notamment en adoptant des approches régionales et en investissant davantage au niveau local**. C'est aux États de la région et à leurs représentants qu'il incombe en premier lieu de créer un environnement qui soit propice à cet important travail, et qui soit donc exempt de peur, de propagande dangereuse et de désinformation sur le passé. Les partenaires internationaux devraient relayer des messages clairs quant à l'importance des processus de confrontation au passé dans le cadre de leurs relations avec les États de la région et donner suite aux nombreuses recommandations déjà formulées par les organisations internationales et les organismes de défense des droits humains. Compte tenu de l'interdépendance des défis passés et actuels, les États de la région devraient élaborer des plans d'action en matière de justice transitionnelle sur lesquels s'appuyer dans le cadre de l'évaluation des progrès réalisés au niveau régional. Il faudrait encourager davantage la coordination, les approches et les stratégies à l'échelon régional, tout en s'efforçant de recentrer l'action à l'échelon local, au plus près des populations, où le travail de confrontation au passé se concrétise et où des solutions en faveur de la réconciliation et de la paix doivent être trouvées.