

ANNUAIRE FRANÇAIS
DE
RELATIONS
INTERNATIONALES

2014

Volume XV

**PUBLICATION COURONNÉE PAR
L'ACADÉMIE DES SCIENCES MORALES ET POLITIQUES**

(Prix de la Fondation Edouard Bonnefous, 2008)



Université Panthéon-Assas
Centre Thucydide

CROATIE 2013 : L'EUROPE, L'UNION EUROPÉENNE ET LA CRISE

PAR

JOSEPH KRULIC (*)

L'entrée de la Croatie dans l'Union européenne (UE), le 1^{er} juillet 2013, semble clore un chapitre de l'histoire de ce pays. Après la longue période des empires dans laquelle la Croatie du « droit d'Etat » s'était insérée de 1102 à 1918, après celle des deux Yougoslavies (1918-1941 et 1945-1991), entrecoupée par la période tragique de la Seconde Guerre mondiale et son « Etat indépendant de Croatie », le pays semblait, aux yeux d'une partie de ses élites, de sa population et des dirigeants européens, avoir atteint un équilibre entre sa volonté d'indépendance et son appartenance culturelle et politique à l'Europe.

Cela résulte d'un long processus d'acculturation aux institutions de l'Europe des démocraties et de négociations avec certaines de ses institutions (Conseil de l'Europe et Union européenne), que nous appellerons « Europe procédurale », par contraste avec l'Europe « culturelle » ou « historique », dont les limites sont discutées, mais à laquelle les Croates déclarent se rattacher depuis dix, quinze ou vingt siècles, de Rome à Bruxelles, en passant par la chrétienté occidentale. Toutefois, la longueur des négociations d'adhésion, le maintien d'un dispositif de surveillance après l'entrée de la Croatie dans l'UE et un premier conflit juridique très symbolique – et symptomatique – entre les deux au sujet de la « loi Perković » (1) révèlent à n'en pas douter un décalage entre cette aspiration et la réalité. L'articulation entre le droit européen et la souveraineté nationale, question générale qui se pose à chaque Etat membre, la difficulté à faire admettre les standards juridiques européens, le retour incessant de passés qui ne passent pas, alors que le présent économique et social est sombre, voilà bien l'horizon contrasté de la Croatie en 2013 sur lequel on peut s'interroger.

(*) Agrégé d'Histoire, ancien élève de l'Ecole nationale d'administration (ENA, France).

(1) Cette loi semble destinée à protéger un seul homme, Josip Perković, ancien dirigeant des services secrets communistes des années 1980 en Croatie, commanditaire supposé d'assassinats d'opposants politiques en Allemagne (notamment celui de Stjepan Djureković, en 1983), mais aussi conseiller de l'ancien président Franjo Tuđman.

LA « LOI PERKOVIĆ », SYMBOLE DES CONTRADICTIONS CROATES

Les journaux croates des 18 et 19 septembre 2013, notamment *Jutarnji List* et *Slobodna Dalmacija*, ne bruissaient que du mécontentement de la Commission européenne. Ayant tout juste rejoint l'UE, la Croatie encourait déjà des sanctions, notamment la suspension des fonds destinés à la préparer à intégrer l'Espace Schengen. Plus préoccupant encore, le conflit portait sur une question de justice, alors même que les questions d'Etat de droit avaient été les plus difficiles à négocier. La Croatie souhaitait-elle réellement se conformer à l'ordre juridique communautaire ?

La Commission européenne déclara le 17 septembre qu'elle allait lancer une procédure de sanction contre la Croatie, sur la base de l'article 39 du Traité d'adhésion, pour non-respect du mandat d'arrêt européen lancé contre Josip Perković. Refusant d'extrader cette personne, le gouvernement croate avait fait voter le 28 juin 2013 – soit deux jours avant son entrée dans l'UE –, une loi excluant de son champ d'application les crimes et délits antérieurs au 7 août 2002. Grâce à cette dérogation, Zagreb a pu légalement rejeter, en application de la loi interne croate, la demande d'extradition formulée par Bruxelles.

Dans sa communication du 17 septembre 2013, la Commission envisageait de suspendre les fonds destinés à préparer l'intégration de la Croatie à l'Espace Schengen à l'horizon 2015 (soit 80 millions d'euros), entamant dès le lendemain des consultations avec les Etats membres sur les mesures proposées, tout en rappelant que la Croatie était tenue d'harmoniser sa législation avec l'acquis communautaire, obligation à laquelle elle s'était engagée au cours des négociations d'adhésion. Cédant aux exigences de la Commission européenne, le 27 septembre 2013, la Croatie s'était engagée à mettre sa législation sur les extraditions en conformité avec le droit européen au 1^{er} janvier 2014, ce qui a été fait par un vote au Parlement, le 28 décembre. Après plusieurs semaines de polémiques, la menace de sanctions brandie par Bruxelles a finalement eu raison de la fermeté du Premier ministre, Zoran Milanović.

La posture du gouvernement de centre-gauche a évidemment fait l'objet de nombreuses critiques, l'ancienne Premier ministre et présidente déchuée du HDZ (2), Jadranka Kosor, l'accusant notamment d'avoir fait perdre trois mois à la Croatie et d'avoir miné la fragile confiance de l'UE envers le pays – souvent mise à rude épreuve, tant à l'occasion de l'indépendance du pays que de son admission au Conseil de l'Europe.

Si l'affaire Perković est si symptomatique, c'est qu'elle se situe à la croisée des deux passés les plus récents de la Croatie : le communisme titiste (1945-1991) et la présidence nationaliste de Franjo Tuđman (1991-1999). Bien que les deux époques semblent s'opposer sur le plan idéologique, les principaux

(2) Désormais principale formation d'opposition, le HDZ fut au pouvoir durant l'essentiel des deux premières décennies de l'indépendance croate. Conduit par Franjo Tuđman jusqu'au décès de ce dernier en 1999, il exerça une domination sans partage sur la vie politique croate tout au long des années 1990 et du conflit en Bosnie-Herzégovine.

protagonistes – Tuđman, comme Perković, furent des communistes convaincus avant de devenir des nationalistes – partagent la même culture d'une religion séculière (sacralisation de la classe sociale, de l'histoire ou de la nation) et du conflit sans compromis possible. De par sa formation, Franjo Tuđman n'était ni un libéral ni un Européen convaincu, si on entend par là un partisan de l'intégration européenne ou un défenseur de l'Europe des droits de l'homme (3). Plus profondément, le caractère autoritaire de sa présidence ne peut être compris en dehors de l'héritage titiste et communiste. Le nationalisme développé à travers l'engagement de la Croatie en Bosnie-Herzégovine, aux côtés des Bosno-croates les plus radicaux, n'est pas étranger à l'âpreté d'un conflit essentiellement imputable aux manœuvres déstabilisantes du régime de Slobodan Milošević.

FRANJO TUĐMAN, POLITIQUES NATIONALISTES
ET VALEURS EUROPÉENNES DU CONSEIL DE L'EUROPE

L'assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe avait, à des fins de surveillance, défini divers engagements que la Croatie était tenue de respecter si elle voulait intégrer cette organisation. L'avis n° 195 du 24 avril 1996, précisé par l'avis n° 1 089 du 29 mai suivant, comporte une liste d'engagements et d'attentes auxquels les autorités croates ont souscrit en vue de l'adhésion du pays. Ceux-là portaient sur le respect des Accords de Dayton du 21 novembre 1995 qui mettaient un terme au conflit dans la Bosnie-Herzégovine voisine (pleine coopération avec le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie, le TPIY, établi à La Haye ; mise en œuvre des accords relatifs à la Fédération bosno-croate), le respect des droits de l'homme, des minorités, réfugiés et personnes déplacées, l'indépendance des médias, l'organisation des pouvoirs locaux et régionaux.

Cette terminologie recouvre en fait la politique d'influence menée par la Croatie en Bosnie-Herzégovine – et celle de manipulation des groupes croates de ce pays –, ainsi que les infractions à sa souveraineté, les réticences à coopérer avec le TPIY et, au niveau interne, l'autoritarisme d'un Franjo Tuđman étouffant l'autonomie des collectivités locales par des moyens administratifs et la liberté de la presse par des moyens financiers.

Bien sûr, tout n'est pas à placer sur un même plan. Alimentant un soupçon permanent sur le contenu des programmes audio et télévisuels, ainsi que sur la presse écrite, la politique d'étouffement des médias – marquée par la fin de l'indépendance du journal *Slobodna Dalmacija* en 1994 – était certainement contraire aux objectifs et principes du Conseil de l'Europe, sans pour autant constituer un obstacle à l'admission dans cette organisation. Quant à l'autonomie des collectivités locales, mise à mal principalement en 1995-1996 à l'occa-

(3) Fils d'un petit notable du Parti paysan croate, Franjo Tuđman (1922-1999) fut un partisan de la première heure (dès juillet 1941), avant d'être nommé par Tito plus jeune général de l'armée yougoslave (en 1961, à l'âge de 39 ans). Son statut lui permit par la suite de s'improviser historien, accompagnant sa conversion progressive au nationalisme croate (de 1964 à 1971).

sion de la *Zagrepačka kriza*, elle traduisait une banale volonté de congruence entre le pouvoir national et l'orientation politique de la capitale, même si elle se heurtait aux valeurs proclamées par le Conseil de l'Europe. Initié par Tuđman, le référendum municipal du 2 juin 1996 permit la nomination d'un candidat favorable au président croate, du moins jusqu'à l'élection municipale du printemps 2000 consacrant la victoire d'un candidat indépendant, Milan Bandić – candidat battu aux élections présidentielles de 2010.

En ce qui concerne les minorités, la Croatie n'avait guère d'objections de principe à voter de nouvelles lois garantissant leurs droits. Sous la pression de plusieurs pays européens – dont la France –, elle avait adopté une loi constitutionnelle, le 4 décembre 1991 – au cœur des combats contre les Serbes de Croatie, deux semaines après la chute de Vukovar. Pour sa part, l'assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe lui demanda de ne pas garder ou établir de législation contraire à sa Convention-cadre sur le droit des minorités, rendue publique le 9 octobre 1993, et à sa Charte des langues régionales et minoritaires. La Croatie s'y conforma en 2000-2002, contrairement à d'autres – la France, par exemple, n'a ratifié aucun de ces deux textes, même si, pour la Charte des langues régionales et minoritaires, le gouvernement de Jean-Marc Ayrault envisage de la ratifier partiellement. La question cruciale portait sur le « droit au retour » des Serbes chassés ou partis pendant la guerre de 1991-1995. Le Conseil de l'Europe a constamment fait pression pour que ces derniers retrouvent leurs biens et se voient offrir une réelle possibilité de rentrer dans leurs foyers. Qui plus est, l'adhésion emportait un effet dont l'importance échappa peut-être au pouvoir de Franjo Tuđman : le premier article du protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales comporte la possibilité de voir son propre Etat condamné en cas de spoliation de biens. Depuis 1996, cette disposition a permis de nombreux Serbes de Croatie d'obtenir l'équivalent de leurs biens – voire leur rétrocession – en s'adressant à la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH).

Les conséquences internationales de la guerre (collaboration avec le TPIY et comportement en Bosnie-Herzégovine) constituent l'héritage le plus spécifique du conflit de 1991-1995. Franjo Tuđman rêvait, ainsi que le montrent beaucoup de ses actions durant cette période – et cela semble avoir été une obsession personnelle jusqu'à la veille de sa mort –, de partager la Bosnie-Herzégovine suivant la logique générale du Sporazum du 26 août 1993, compromis qui avait vu le découpage entre une partie « serbe » et une partie « croate » de ce pays. Cette prétention à vouloir scinder un pays voisin, même si une portion de la population dudit pays lui est peu attachée, se situait aux antipodes des idéaux du Conseil de l'Europe. Il importe cependant de relever qu'une partie importante de la classe politique croate était hostile à cette immixtion dans la politique bosnienne – cela avait d'ailleurs occasionné en avril 1994 le départ du parti de Tuđman, le HDZ, des anciens premiers ministres Josip Manolić et Štipe Mešić). En ce qui concerne les accusés du TPIY, Franjo Tuđman dut laisser partir à La Haye les Bosno-croates, comme Tihomir Blaskić, suspectés d'être responsables des crimes de la vallée de la Lastva (essentiellement le

massacre d'Ahmići, en mars 1993). Les Croates de Croatie n'étant pas encore inculpés en 1996 – seulement sous le coup d'enquêtes –, la gestion de leur cas échappa au président Tuđman.

Malgré beaucoup de difficultés et d'ambiguïtés, les autorités croates de 1996 durent se plier, formellement, aux conditions posées par le Conseil de l'Europe. Une commission de suivi de l'assemblée parlementaire de cette institution évalua d'ailleurs les progrès de la Croatie dans les différents domaines définis. La mort de Franjo Tuđman et les élections qui suivirent (parlementaires en janvier 2000, puis présidentielles en janvier-février), mirent fin à ces litiges.

LA LONGUE HISTOIRE COMPLEXE DU PROCESSUS D'ADHÉSION A L'UE : DES OBSTACLES POLITIQUES ET JURIDIQUES

La décision du Conseil européen du 30 juin 2011 d'admettre la Croatie en son sein mettait fin à près de deux ans de travaux sur le traité et à un processus d'adhésion complexe. Alors que la Croatie avait déposé sa candidature en février 2003 (admise le 17 juin 2004), les négociations avaient été suspendues une première fois en mars 2005, en raison de l'affaire Ante Gotovina, avant de l'être de nouveau en décembre 2008, du fait du différend frontalier, notamment maritime, avec la Slovénie. Les négociations d'adhésion avec l'UE ne recommencèrent qu'en septembre 2009, pour s'achever le 30 juin 2011. La signature du traité d'adhésion eut lieu le 9 décembre 2011. L'intégration de la Croatie dans l'UE, le 1^{er} juillet 2013, intervint après l'achèvement du processus de ratification, un référendum en janvier 2013 et, surtout, un ultime accord avec la Slovénie dans l'affaire de la Ljubljanska Banka, en février-mars 2013. Ce dernier règle l'ultime contentieux pendant entre les deux pays, si on veut bien considérer que le conflit frontalier a été renvoyé à un arbitrage international.

Bien que certains chapitres économiques aient été bouclés relativement tôt, comme le chapitre 6 « droit des sociétés », le 2 octobre 2009, la négociation sur le chapitre 8 consacré à la concurrence, question de principe pour le fonctionnement de l'économie de marché, clef de voûte de l'Union européenne, ne s'est ouverte que le 10 juin 2010. En effet, du point de vue croate, l'enjeu était l'éventuelle survie de certaines industries locales, essentiellement les chantiers navals. Durant les dernières années, les négociations s'étaient aussi heurtées à des difficultés sur le chapitre 23 de l'acquis communautaire concernant la justice et le respect des droits fondamentaux. Elles aussi ne débutèrent que le 10 juin 2010.

Des divergences d'appréciation sur les procédures relatives aux accusés croates du TPIY se sont greffées sur ces premiers obstacles avec la Slovénie, après un blocage initial (mars-octobre 2005) du fait d'un manque de coopération avec cette instance judiciaire. Outre le chapitre sur la concurrence, les négociations s'étaient surtout heurtées ces dernières années à des difficultés sur les chapitres 23 et 24 de l'acquis communautaire – lequel en compte 38 –, relatifs à la justice, au respect des droits fondamentaux et à la sécurité. Toute-

fois, l'acquittement en appel des généraux croates Gotovina et Markač, par le TPIY, le 16 novembre 2012, apaise rétroactivement cette querelle.

UN SYSTÈME JUDICIAIRE EN DÉBAT

Le chapitre 23 (justice)

La méfiance à l'égard de la Croatie s'explique par les lacunes judiciaires persistantes de la Bulgarie et de la Roumanie, deux pays dont l'adhésion en 2007 a été jugée prématurée par beaucoup d'observateurs. Le respect de l'acquis communautaire dépend de l'amélioration de la justice, domaine qui a toujours constitué la partie la plus sensible des négociations. Alors que 28 chapitres sur 35 étaient clos, le point le plus litigieux, comme l'a démontré la visite de parlementaires du Parti populaire européen (PPE) en mars 2011 à Zagreb, demeurait le problème de la justice. Le jour précédant cette visite, la Commission avait publié un rapport spécialement consacré au chapitre 23, déterminant pour l'adhésion du pays. Ce rapport soulignait que le respect du droit devait être intégral, qu'il fallait réduire le stock d'affaires civiles en instance de jugement, poursuivre avec davantage de fermeté les crimes de guerre et s'attaquer efficacement à la grande corruption. Devant cette même conférence parlementaire du PPE, le ministre croate de la Justice, Dražen Bošnjaković, présenta la stratégie 2010-2015 pour améliorer la situation judiciaire.

Si la Croatie avait fait, dès le début de 2011, soit trois ans après le lancement des grandes réformes judiciaires, d'évidents progrès sur le chemin d'une adhésion, la situation de la justice et, plus généralement, de l'Etat de droit, continuent de faire l'objet d'un examen minutieux de la part de l'UE. La lutte contre la corruption et le renforcement de l'efficacité du système juridictionnel constituent pour Bruxelles les deux axes inséparables des améliorations à apporter. Pour un pays qui se veut profondément européen, au sens identitaire du mot, le défi tant procédural que sociologique d'un enracinement effectif de l'Etat de droit perdure, dans une certaine mesure, au-delà de l'adhésion.

Droits fondamentaux

Le feu vert de principe obtenu ne dispense pas la Croatie de poursuivre les efforts demandés en matière de réforme du système judiciaire et de droits fondamentaux. Un mécanisme de suivi permet de vérifier le respect des engagements, précaution unique pour un Etat membre. L'*ombudsman* est habilité à recevoir des réclamations pouvant se prévaloir du droit européen.

S'agissant du respect des droits fondamentaux, la CEDH a rendu en 2010 – alors que s'ouvrait l'étape décisive des négociations d'adhésion – 24 décisions condamnant la Croatie et enregistré 912 requêtes. Au mois de septembre 2010, on dénombrait 1 437 affaires pendantes à Strasbourg, chiffre colossal pour un pays de 4,4 millions d'habitants. La CEDH a relevé de nombreuses violations, en particulier de l'article 6 afférent à l'équité de jugement, tant au regard de

la longueur excessive des procédures que de la complexité de la répartition des compétences entre tribunaux civils et juridictions administratives.

Les réformes de la justice

Au-delà de cette question technique, la justice croate doit faire face à un problème particulier. Elle est l'un des pays du monde où la proportion de juges par rapport à la population est la plus élevée. Ce phénomène tient notamment à la superposition des recrutements opérés à des périodes politiques très différentes : époque communiste, présidence Tuđman, décennie 2000.

La Croatie autant que l'UE reconnaissent la nécessité de parvenir à une rationalisation de la gestion des cours et des tribunaux, du recrutement comme de la carrière des magistrats, et de parachever l'adaptation des procédures aux normes européennes – au sens du Conseil de l'Europe et de l'UE. A l'heure actuelle, atteindre cet objectif reste un défi. Le pays doit pour cela se fonder sur la CEDH, en assurant notamment le respect de l'article 6 (garantie des procès équitables) et celui de l'article 13 (recours effectif), sans oublier l'adaptation aux exigences de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) en charge du respect du droit communautaire – même si les deux hiérarchies de normes se recoupent, l'UE projetant d'adhérer à la CEDH et reconnaissant les principes qui l'inspirent.

Face à cette situation, des réformes de la justice ont été entreprises, notamment en matière de carrière et de formation des juges, tandis que la nouvelle loi sur la justice administrative se met en place progressivement. Ainsi, quatre cours administratives couvrent l'ensemble du territoire croate depuis le 1^{er} janvier 2013. De plus, un tribunal administratif suprême a été institué en septembre 2013. Cette réforme s'efforce de remédier à l'une des principales critiques adressées au système juridictionnel croate, celle de n'avoir prévu aucune procédure de recours pour contester les décisions de l'administration. Toutefois – et cet exemple est éloquent –, cette voie de recours, désormais possible pour tous en première instance, reste, en appel, réservée à l'autorité publique, ce qui signifie que l'appel contre le rejet d'une requête par un tribunal administratif est interdit aux particuliers. A l'évidence, cette règle est contraire à tous les standards européens..., ce dont les magistrats croates sont pleinement conscients.

La justice internationale et l'héritage de la guerre de 1991-1995

En 2012, les relations entre le TPIY et la Croatie apparaissent enfin clarifiées, alors que beaucoup en Europe en doutaient encore jusque récemment. Ainsi, dans leurs rapports de la fin d'année 2010, le Comité des droits de l'homme des Nations Unies et le procureur en chef du TPIY indiquaient simultanément que la Croatie continuait à ne pas présenter au Tribunal tous les documents militaires liés à l'opération Oluja (Tempête) (4), pour laquelle trois

(4) Menée entre juillet et septembre 1995, cette campagne militaire de reconquête de la Krajina – région située aux confins orientaux de la Bosnie-Herzégovine – culmina par de très violents affrontements entre les 4 et 7 août.

généraux de l'armée croate (Ante Gotovina, Ivan Cermak et Mladen Markač) furent en procès à La Haye jusqu'en 2011 ou 2012. Toutefois, même si des problèmes ponctuels peuvent continuer à se poser, la Commission européenne considère depuis octobre 2005 que la Croatie coopère correctement avec le TPIY. Les réactions ambivalentes en Croatie à l'issue des verdicts rendus par le TPIY en avril 2011 ne modifient pas cette réalité : déplorer est une chose, accepter un verdict en est une autre.

La chambre de première instance du TPIY a, selon les termes de son communiqué officiel, reconnu les deux généraux Ante Gotovina et Mladen Markač coupables de crimes contre l'humanité et de violations des lois ou coutumes de la guerre, perpétrés par les forces croates au cours de l'opération Tempête. En revanche, aucun chef d'accusation ne fut retenu à l'encontre d'Ivan Cermak (commandant de la garnison de Knin, chef-lieu de la Krajina, enjeu symbolique des affrontements serbo-croates depuis 1990). Ante Gotovina, lieutenant général dans l'armée croate et commandant du district militaire de Split durant la période couverte par l'acte d'accusation, et Mladen Markač, ministre adjoint de l'Intérieur chargé des questions relatives aux forces spéciales de police, furent reconnus coupables de persécutions, expulsions, pillages, destructions sans motifs, meurtres, assassinats, actes inhumains et traitements cruels (5). Ils furent respectivement condamnés à 24 et 18 ans d'emprisonnement. Le TPIY conclut que les crimes commis furent perpétrés dans le cadre d'un conflit armé international se déroulant en Croatie et dans le contexte de tensions qui existaient depuis de nombreuses années entre Serbes et Croates dans la région de la Krajina, où des crimes avaient également été commis à l'encontre de Croates. Pour autant, l'acte d'accusation ne portant pas sur les crimes commis avant la période concernée : il s'agissait simplement d'établir si les civils serbes de cette région avaient été la cible de crimes et de déterminer si les accusés devaient en être tenus pour responsables.

La Chambre en a conclu que les forces de l'armée croate et de la police spéciale avaient commis un nombre de crimes très importants à l'encontre de la population serbe, au cours de l'opération « Tempête ». La télévision croate avait notamment créé le scandale en diffusant des enregistrements d'une séance du Conseil de Défense, tenue juste avant son déclenchement à l'été 1995. L'accusation du TPIY considérait ce document comme l'une des preuves-clefs pour appuyer sa thèse selon laquelle les généraux Gotovina, Cermak et Markač devaient être condamnés pour crime de guerre étant donné leur rôle dans la mise en œuvre du projet de Tudman, à savoir, selon le tribunal, le nettoyage ethnique de la population autochtone serbe de la Krajina – parallèlement à la libération des secteurs occupés du territoire croate. Ce verdict sévère pour ce qui concerne deux des accusés a provoqué des manifestations populaires et un communiqué de protestation officiel de la part des autorités. Il n'empêche que, sur ce point comme sur d'autres, l'opinion croate apparaît divisée : les élites ont une opinion nuancée sur l'action du TPIY, tandis qu'une partie des couches

(5) Ils furent néanmoins relaxés du chef d'actes inhumains (transferts forcés de populations).

populaires, davantage souverainistes ou « patriotes », y voient une émanation étrangère.

Toutefois, le 16 novembre 2012, la chambre d'appel du TPIY acquitta les généraux Ante Gotovina et Mladen Markač. Si, dans sa décision, la Cour ne nie pas que des crimes aient été commis contre des Serbes et qu'un nombre important d'entre eux (jusqu'à 200 000 civils) ait été amené à fuir l'avancée croate, elle se fonde, pour casser le premier jugement, sur le fait que des bombardements éloignés de plus de 200 mètres de l'objectif militaire ne sont pas indiscriminés et donc, de ce fait, illégaux au sens du droit de la guerre. En pratique, le standard de preuve très élevé requis dans le droit pénal issu de la *Common law* – celui de l'absence de doute raisonnable –, implique l'acquittement dès lors que le lien de causalité se relâche. Pour autant, cette décision de justice ne fut acquise qu'à la majorité simple, deux des cinq juges ayant exprimé une opinion dissidente. Le vice-président du TPIY, Carmel Agius, releva que plus de 900 obus tombèrent sur la ville de Knin – alors à majorité serbe – en à peine 36 heures, alors même que la ville n'offrait plus aucune résistance. Pour sa part, le procureur du TPIY, Serge Brammertz, exprima sa « déception » dans un communiqué affichant sa solidarité avec les critiques formulées par les deux juges minoritaires.

Cette conjoncture particulière a conduit certains spécialistes, comme Pierre Hazan, à considérer « *les victimes serbes ignorées par la justice internationale* » (6). Cette perception s'explique en partie par l'acquittement presque simultané de l'ancien Premier ministre du Kosovo, Ramush Haradinaj, par un jugement du 29 novembre 2012 – en raison de la faible crédibilité des témoins, peut-être terrorisés par la crainte de représailles contre eux-mêmes et leurs familles. Si on se limite à l'affaire des généraux croates, on peut relever que les juges hésitent souvent à recourir à la qualification juridique d'« entreprise criminelle commune » – souvent critiquée par les pénalistes dans la mesure où on encourt le risque d'être condamné pour des faits commis par autrui –, lui préférant celle de la preuve « au-delà de tout doute raisonnable ». De fait, le TPIY a poursuivi dans cette voie de l'exigence d'un lien de causalité direct entre le responsable politique ou militaire et le résultat criminel. Dans une affaire jugée le 28 février 2013, Momcilo Perišić, le chef d'état-major responsable de l'armée serbe de 1994 à 1998 a également été acquitté par le TPIY, sous la présidence – controversée – du juge américain Meron. Peut-être voulue par les Etats-Unis, l'inflexion vers un refus d'accroître les responsabilités de commandement contribue certainement à l'acquittement de généraux et chefs politiques croates, serbes et albanais. Pour autant, si le TPIY se montre de moins en moins sévère, la justice croate connaît, sur un plan interne, l'évolution inverse.

(6) Article du journal *Le Monde*, 14 déc. 2012.

La lutte contre la corruption : l'affaire Sanader

Il convient de replacer cette affaire dans le contexte politique croate, au vu de la place prise par le thème de la lutte contre la corruption dans les négociations d'adhésion à l'UE et du rôle fondamental d'Ivo Sanader, de 2002 à 2009.

Précédemment ministre de la Recherche sous l'ère Tuđman, Ivo Sanader avait réussi à transformer le parti créé par ce dernier, le HDZ, en parti pro-européen de centre-droit, lors d'un congrès tenu en avril 2002. Suite au succès de cette formation aux élections législatives de novembre 2003, Ivo Sanader fut nommé Premier ministre. La Croatie obtint le statut de candidat européen le 17 juin 2004 et la plus grande partie des négociations d'adhésion fut menée par son gouvernement (de novembre 2005 à juillet 2009).

Dans le cas d'Ivo Sanader, son extradition d'Autriche au printemps 2011 et son emprisonnement en Croatie revêtent une dimension emblématique de la lutte menée par le pays contre la corruption. Cet homme est accusé d'avoir perçu une somme très importante (estimée parfois à 10 millions d'euros) d'une filiale de la banque autrichienne Hypo-Vereinbank et d'un groupe énergétique hongrois (MOL), afin de favoriser son acquisition de la société pétrolière croate. Il est à noter que la privatisation des banques croates, au début de la décennie 2000, avait déjà largement profité à leurs homologues autrichiennes.

L'« affaire Sanader » se situe à la croisée de deux évolutions. Les quelques privatisations opérées sous la présidence Tuđman (1990-1999), notamment sur la côte adriatique, avaient déjà suscité des controverses, la connivence politique qu'on devinait nourrissant les soupçons. Après le décès de Tuđman et l'alternance politique de 2000-2003, la nouvelle vague de privatisation, notamment bancaire, se voulait plus régulière. Pourtant, le déroulement du procès, de novembre à décembre 2011, a révélé l'ampleur et les ramifications de la corruption dans la société croate (7). Néanmoins, l'ancien Premier ministre croate fut finalement condamné à dix ans de prison et près de 500 000 euros d'amende par le tribunal de Zagreb, le 20 novembre 2012. La ligne de défense retenue par un Ivo Sanader clamant son innocence et affirmant être victime d'un procès « politique » s'est avérée peu crédible face au montant des sommes et des intérêts en jeu. Ses déboires pourraient ne pas s'arrêter là, plusieurs autres affaires étant également en cours d'instruction, portant notamment sur le détournement de plusieurs millions d'euros à son profit et pour le compte du HDZ. Fin 2013, la justice croate n'instruisait pas moins de cinq dossiers à l'encontre d'Ivo Sanader pour des affaires de corruption et d'abus de pouvoir.

Ironie de l'Histoire, cet homme est le premier dirigeant croate d'un niveau aussi élevé à être condamné pour des faits de corruption, sujet de préoccupation majeur pour l'UE à l'adhésion de laquelle il fut l'un des principaux artisans.

(7) A cet égard, le zèle des amis d'Ivo Sanader pour acquitter sa caution et lui fournir une habitation lui permettant de passer les fêtes de fin d'année en liberté conditionnelle est éloquent.

ECONOMIE CROATE ET AMBIVALENCE ALLEMANDE
(MARS-JUILLET 2013)

Le printemps 2013 a mis en exergue les doutes de l'Allemagne quant à l'entrée de la Croatie dans l'UE – Berlin fut la dernière capitale à ratifier le traité d'adhésion. Ce constat est d'autant plus frappant que l'Allemagne fut le premier Etat européen à reconnaître l'indépendance de la Croatie, dès le 23 décembre 1991 – et non pas le 15 janvier 2012 ainsi que cela avait pourtant été convenu lors du Conseil européen du 16 décembre). Outre les raisons développées précédemment dans l'étude de l'affaire Perković, ces réticences s'expliquent grandement par la situation économique du pays.

En effet, comme le rappelle un article de synthèse d'une journaliste économique (8), le déficit budgétaire de la Croatie atteignait 4,3% en 2012 – et devait être ramené à 4% en 2013 –, en dépit de mesures d'austérité importantes sur les traitements des fonctionnaires ; le taux de chômage s'élevait à 18,1% de la population active. Le Fonds monétaire international (FMI) se montrait aussi sceptique en début d'année 2013 sur les chances d'une relance de la croissance à court terme.

Alors que la Croatie n'arrivait en juin 2013 qu'au 139^e rang du classement « Doing business » fondé sur la protection des investissements, le pays ne semble pas armé pour attirer les investissements directs étrangers. Qui plus est, ces derniers privilégient le secteur domestique, au détriment des exportations, maillon faible de l'économie croate – d'autant plus qu'une partie importante s'effectue vers des pays économiquement fragiles, tels que la Bosnie-Herzégovine et l'Italie.

Dans ce contexte, l'issue pourrait provenir des 11,5 milliards d'euros que l'UE débloquera sur le projet européen pour la période 2014-2020 – soit l'équivalent de 3,5% du PIB annuel. Ces fonds ne pourront cependant s'avérer efficaces que si la Croatie parvient à mettre en place une politique structurelle solide, permettant un fort taux d'absorption.

* *
*

Bien que la cérémonie organisée à Zagreb dans la nuit du 30 juin au 1^{er} juillet 2013 se soit déroulée en présence de la plupart des plus hauts dignitaires européens – à l'exception notable du Chancelier allemand –, l'adhésion de la Croatie est loin d'avoir suscité l'enthousiasme dans les autres capitales de l'UE. En faisant le pari qu'une législation interne limitant les effets du mandat d'arrêt européen puisse être compatible avec l'intégration, l'affaire Perković a révélé la difficile acculturation du pays aux normes européennes alors que les négociations sur les questions relatives à l'Etat de droit avaient duré plus de deux années.

(8) Paru dans *Le Figaro*, 1^{er} juil. 2013.

Si l'intégration à l'UE ne constitue par une véritable rupture dans la longue durée politique de la Croatie, désireuse de subsister en tant que personne morale de droit international tout en étant insérée dans des entités supranationales (empire, fédération, et maintenant UE), le passé récent, communiste ou nationaliste, du fait de ses violences et ruptures, explique en grande partie cette difficulté d'adaptation à l'Europe procédurale.