

L'ACCORD DE COOPERATION ENTRE LA COMMUNAUTE ECONOMIQUE EUROPEENNE ET LA REPUBLIQUE SOCIALISTE FEDERATIVE DE YUGOSLAVIE

par

Slavenka PELES-BODSON

Licenciée en Droit

Licenciée spéciale en Droit international

Au terme de négociations complexes et partant difficiles, l'Accord de coopération entre la CEE et la RSF de Yougoslavie a été signé à Belgrade le 2 avril 1980.

L'accord, de durée illimitée — sauf en ce qui concerne ses clauses commerciales sujettes à un réexamen au bout de cinq ans — consacre la volonté des deux parties de résoudre les problèmes auxquels se heurtaient depuis plusieurs années leurs relations commerciales et économiques et de donner à leurs rapports des fondements stables et, en principe, irréversibles.

L'ampleur des domaines traités, qui s'étend des dispositions concernant les échanges commerciaux jusqu'à celles relatives à la coopération économique, technique et financière, à la zone franche instituée par les Accords d'Osimic et à la coopération dans le domaine de la main-d'œuvre, la spécificité des solutions apportées à des nombreuses questions, certaines dispositions particulières, en font un accord *sui generis*, quoique proche du modèle des accords méditerranéens que la Communauté développe avec ses partenaires de cette région depuis plusieurs années.

Il marque en tout état de cause un élément positif dans l'évolution des relations internationales en butte à de graves difficultés, une voie dans la recherche des rapports entre pays à système sociaux différents, une tendance à résoudre de manière constructive certains problèmes sur le continent Européen.

I. LES RELATIONS CEE-YOUGOSLAVIE AVANT 1980

1. LES ACCORDS COMMERCIAUX CEE-YOUGOSLAVIE DE 1970 ET 1973

Le premier accord commercial CEE-Yougoslavie a été signé le 19 mars 1970 (1) marquant le début des relations contractuelles entre la Yougoslavie

(1) JOCE, n° L 53 du 13 mars 1970, p. 2.

et les Communautés européennes. Cet accord, assez bref (2) était conclu pour une période de trois ans. Son caractère non préférentiel était déterminé par le premier article par lequel les deux parties s'accordaient mutuellement le traitement de la nation la plus favorisée pour tout ce qui concerne les droits de douane et les impositions de toute nature perçus à l'importation ou à l'exportation, ces dispositions engageant la CEE dans la mesure de ces compétences (3). Expiré le 30 avril 1973 il a été remplacé par un deuxième accord signé à Luxembourg le 26 juin 1973 (4) et valable jusqu'au 30 septembre 1978, puis tacitement reconduit jusqu'à l'entrée en vigueur de nouvel accord de coopération.

Aux termes de l'accord de 1973, et qui reprenaient ceux du précédent, les deux parties contractantes se sont accordées le traitement de la nation la plus favorisée gardant ainsi à l'accord la même nature juridique. Néanmoins, certaines améliorations ont été apportées.

L'accord comportait des avantages par rapport au précédent dans le domaine agricole. Le régime d'importation en provenance de la Yougoslavie de certaines catégories de viande bovine de haute qualité, dite « baby beef » était devenu moins restrictif par rapport au régime de l'accord de 1970. Le prélèvement perçu aux frontières de la Communauté était réduit sous certaines conditions (5). Mais la clause de sauvegarde donnait la possibilité à la Communauté de prendre des mesures en cas de perturbations du marché communautaire. Ces mesures ont effectivement été prises le 17 juillet 1974. La CEE a continué à appliquer cette clause avec certains aménagements en 1975 et 1976 jusqu'en avril 1977. Ceci a eu des influences négatives sur les exportations yougoslaves car en cette matière, celles-ci représentaient 25 % de ses exportations totales. Les problèmes posés par les exportations yougoslaves de maïs et du tabac vers le Marché commun n'ont pas pu être résolus par le nouvel accord (6) alors que ceux posés par l'exportation du vin ont été résolus par le biais d'un arrangement technique visant à donner une stabilité plus grande aux exportations yougoslaves (7).

Le deuxième changement réside dans l'élargissement des compétences de la Commission mixte. Cette Commission, qui avait pour mission de veiller au

(2) Il ne comptait que dix articles et était flanqué de deux annexes, ainsi que d'un protocole et son annexe et de cinq échanges de lettres qui en faisaient partie intégrante.

(3) Cette condition mettait par ailleurs en évidence les limites des compétences communautaires. Cf. Robert KOVAR, La mise en place d'une politique commerciale commune et les compétences des Etats membres de la Communauté économique européenne en matière des relations internationales et de conclusion des traités, *AFDI*, 1970, p. 8.

(4) *JOCE*, n° L 224 du 13 août 1973, p. 2.

(5) Branko TOMSA, La Communauté économique européenne et la Yougoslavie, *RMC*, 1976, n° 201, p. 497-498.

(6) L'échange de lettres n° 5 annexé à l'accord de 1970, prévoyait qu'étant donné qu'aucune solution n'a pu être apportée pendant les négociations aux problèmes du maïs, du vin et du tabac, la Yougoslavie comptait évoquer ces questions lors de la réunion de la Commission mixte. L'échange de lettres du 20 juin 1973 relève ces mêmes problèmes concernant le maïs et le tabac et lui ajoute celui des conserves de viande de porc, avec les mêmes intentions yougoslaves d'invoquer ces questions à la réunion de la Commission mixte.

(7) Branko TOMSA, *op. cit.*, p. 498.

bon fonctionnement de l'accord et d'examiner toutes les questions qui pouvaient surgir lors de son application intervenait désormais dans le cadre de la recherche d'une solution dans certains cas où des difficultés pouvaient se présenter. L'ancien accord prévoyait la possibilité pour chaque partie contractante de prendre des mesures unilatérales, dont elle informait l'autre partie, et la Commission mixte n'intervenait à la demande de la partie intéressée que si aucune mesure n'était prise, ou si celles qui étaient prises étaient jugées inadéquates. Le nouvel accord prévoyait qu'en cas de difficultés « la partie contractante en cause fournit à la Commission mixte... tous les éléments utiles pour permettre un examen approfondi de la situation, en vue de rechercher une solution acceptable pour les parties contractantes » (8). Les mesures unilatérales, toujours possibles, devaient être conservatoires et strictement nécessaires. Le deuxième changement dans le rôle de la Commission mixte était sa tâche de recherche des méthodes et moyens qui devaient permettre de favoriser le développement de la coopération économique et commerciale entre les deux parties contractantes (9). Ce nouveau rôle était lié à l'existence de la clause évolutive dans l'accord et à une vue plus progressive du développement des relations économiques et commerciales entre les deux partenaires, l'accord prévoyant que les deux parties auraient la possibilité de développer la coopération économique dans la mesure où celle-ci influence les échanges commerciaux et dans « les domaines de leur intérêt mutuel et en fonction de l'évolution des politiques économiques de la Communauté » (10). La Commission mixte a tenu plusieurs réunions, notamment au niveau ministériel (11), et a créé des sous-commissions agricole et industrielle, ainsi qu'en mars 1977 une sous-commission qui, en vue de la préparation d'un nouvel accord, était chargée plus précisément d'identifier les secteurs dans lesquels une coopération renforcée devait être poursuivie.

Ce cadre des relations économiques entre la Yougoslavie et la CEE, ainsi arrêté en 1973, est à compléter par l'existence d'un accord conclu en 1977 sur le commerce des produits textile (12) et par le fait que la Yougoslavie se trouvait déjà sur la liste, en tant que pays en voie de développement, des bénéficiaires du schéma des préférences généralisées de la Communauté (13). D'autres domaines de coopération économique restaient réglementés au niveau bilatéral entre les États membres de la Communauté et la Yougoslavie (14).

(8) Article III de l'Accord de 1973.

(9) Cette tâche est limitée au domaine de la promotion du développement des échanges commerciaux, art. VI. de l'Accord de 1973.

(10) Article VII de l'Accord de 1973.

(11) Les réunions au niveau ministériel ont eu lieu les 24 juillet 1975 et 29 mars 1977 à Bruxelles et le 27 octobre 1977 à Belgrade.

(12) Accord entré en vigueur le 1^{er} janvier 1978, non publié, COM/78/554, Final. Cet accord continuera à être appliqué.

(13) Sous le régime de l'Accord de 1980 la Yougoslavie continuera à bénéficier du SPG. Cf. *infra*.

(14) Ce sont par exemple le domaine de la coopération industrielle et financière ainsi que le domaine social au sujet duquel un échange de lettres annexé à l'accord précisait que les États

2. LES DIFFICULTES RENCONTREES DANS L'APPLICATION DES ACCORDS SUCCESSIFS ET LES RAISONS DE LA RECHERCHE D'UNE NOUVELLE APPROCHE DES RELATIONS ENTRE LA C.E.E. ET LA YOUSGOSLAVIE

Les rapports ainsi établis et le cadre posé par le premier et ensuite le deuxième accord n'ont pas empêché les relations économiques et commerciales de continuer à se heurter à des problèmes auxquels ni l'un ni l'autre des accords n'ont pu présenter de solution adéquate. La cause majeure de cette tendance négative dans les relations économiques fut avant tout liée au déficit commercial yougoslave augmentant d'année en année.

Même si le rang de la Yougoslavie en tant que client et fournisseur de la Communauté n'avait pas beaucoup évolué (15) le déficit de la balance commerciale de la Yougoslavie avec la CEE s'était creusé : 328 millions UCE en 1968, 1.228 millions UCE en 1976, 1.213 millions UCE pour la seule période de janvier à juin 1979 (16). Selon des données yougoslaves la couverture des importations par les exportations qui, en moyenne, était pour la Yougoslavie dans ses échanges avec l'étranger de 54 % pour la période 1977-1979, n'était que de 37 % dans ses relations avec la CEE. Parallèlement, la part de la CEE dans les exportations totales de la Yougoslavie était tombée de 35,8 à 22,9 % et pour les importations de 42,3 à 38,4 % dans la période 1973-1978 (17).

Le déficit de la balance commerciale yougoslave provenait du dynamisme des importations yougoslaves en raison de ses efforts d'industrialisation et de la nécessité pour les entreprises d'acheter sur le marché communautaire leur équipement compte tenu de leurs liens technologiques avec les producteurs de ces régions, et d'autre part il était accentué par la structure des exportations yougoslaves, consistant en grande partie en produits agricoles en butte au renforcement de la politique protectionniste de la Communauté (18).

Cette augmentation du déficit, la baisse de la part de la Communauté dans l'ensemble des échanges de la Yougoslavie, la tendance globalement négative dans les relations économiques entre les deux partenaires, exigeaient que

membres de la CEE étaient prêts à envisager la possibilité de procéder à des échanges de vues. Dans ce dernier domaine la Yougoslavie avait signé des accords bilatéraux, notamment avec la France et la RFA.

(15) En 1978, la Yougoslavie figurait au 12^e rang des clients de la Communauté, alors qu'elle était au 16^e rang en 1976 et au 12^e rang en 1968; en tant que fournisseur elle gardait depuis 1968 le 25-26^e rang.

(16) *Europe information - Relations extérieures*, n° 30/80, février 1980, p. 8 - source OSCE.

(17) Zarko TOMASEVIC, Nouvel accord de coopération économique entre la Yougoslavie et la Communauté économique européenne, *Revue de politique internationale*, n° 719, du 20 mars 1980, pp. 10-13.

(18) Cette remontée du protectionnisme devenant de plus en plus généralisée. Soulignant ces dangers, le vice-président de la Commission M. W. Haferkamp a constaté dans un discours prononcé devant la Chambre de Commerce de New York le 10 novembre 1977 que « la menace de protectionnisme dans les échanges mondiaux était plus grande qu'elle n'ait jamais été à n'importe quel moment dans les années de l'après-guerre ». *Europe Documents*, n° 974, du 18 novembre 1977.

ces relations soient réexaminées et resituées sur des nouvelles bases permettant leur équilibre (19).

La Communauté et ses instances ne pouvaient plus ignorer ces problèmes et une déclaration du Vice-Président de la Commission, chargé des relations extérieures l'illustre bien. Parlant du déficit de 3 milliards de dollars US qu'avait atteint la Yougoslavie en 1979, M. Haferkamp a déclaré devant le Parlement Européen, en rappelant des discussions qui avaient eu lieu dans la même enceinte au sujet du déséquilibre des échanges commerciaux entre le Japon et la Communauté, qu'il espérait « vivement que ceux qui, à l'époque (...) avaient invité à faire preuve de fermeté face au Japon parce que la Communauté enregistre un déficit de 5 milliards de dollars face au Japon, se souviendront des chiffres qui sont cités aujourd'hui pour ce qui concerne la Yougoslavie » pour conclure sur la nécessité d'en tenir compte et de créer dans le futur accord « des instruments en matière de politique commerciale (...) permettant d'aboutir à un meilleur équilibre » (20).

Des relations économiques ainsi déséquilibrées ne pouvaient avoir qu'une influence néfaste sur la position politique dans le monde de la Yougoslavie et sur ses relations avec la Communauté. Or, le grand intérêt politique des relations économiques équilibrées réside notamment dans la position spécifique de la Yougoslavie, dans sa qualité d'Etat européen, proche voisin de la Communauté, mais parallèlement dans sa qualité d'Etat non-aligné, situé entre les deux plus grands groupements économiques du monde, et entre les deux blocs politiques et militaires. En 1978, un rapport du Parlement européen mettait en évidence la complexité de cette position : « La Yougoslavie... occupe une place spéciale entre les blocs économique-militaires de l'Est et de l'Ouest et une position spécifique dans le champ des forces où se font face le Nord et le Sud, et sur le plan géopolitique, jouit d'une situation particulière en tant qu'Etat riverain de la Méditerranée et pays de transit reliant la Communauté actuelle à la Grèce, à la Turquie et au Proche-Orient ». Ces constatations soulignaient « l'importance exceptionnelle que présente la Yougoslavie pour le monde occidental, pour l'Europe et pour la Communauté, importance qui déborde de beaucoup les relations commerciales et économiques avec la CEE » (21).

3. LA DECLARATION DE BELGRADE

Conscients de la nécessité d'apporter une réponse constructive à cette accumulation des problèmes, les représentants de la Yougoslavie et de la Communauté ont signé à Belgrade, le 2 décembre 1976 une déclaration qui marque un tournant dans les relations entre les deux partenaires.

(19) Zarko TOMASEVIC, *op. cit.*, p. 10.

(20) JOCE, *Débats du Parlement européen*, n° 236, novembre 1978, p. 38.

(21) Rapport intérimaire sur l'état actuel des relations économiques et commerciales entre la Communauté et la Yougoslavie, Paul L. DE CLERQ, *P.E., doc. séance*, n° 408/78, du 31 octobre 1978, p. 7

La déclaration arrête des principes qui posent les rapports des deux parties sur des nouvelles assises. La Yougoslavie et la Communauté y déclarent « vouloir renforcer, approfondir et diversifier la coopération entre elles dans leur intérêt commun en développant leurs relations et en les étendant à des domaines nouveaux ». Y étaient cités le commerce, l'industrie, l'agriculture, le transfert de technologie, les transports, la pêche, la sidérurgie, les télécommunications, l'informatique, l'environnement, le tourisme, la coopération scientifique et technique... La déclaration définissant le cadre de la future coopération et son but qui est d'améliorer des structures d'échanges entre les deux parties. Elles définissait le statut de la Yougoslavie dans ses rapports avec la Communauté en reconnaissant sa position internationale d'« Etat non aligné, européen, méditerranéen et membre du groupe des soixante-dix-sept pays en voie de développement ».

Cette déclaration, « charte des rapports » entre la Communauté et la Yougoslavie a posé (22) les nouveaux fondements d'une collaboration plus équilibrée en ouvrant une nouvelle ère dans les relations entre les deux partenaires et de nouvelles voies dans l'intérêt commun. De la part de la Communauté elle a été jugée comme le résultat de la volonté d'améliorer les rapports et de les placer sur un niveau plus élevé.

Du point de vue économique, son importance résidait dans la confirmation de l'intérêt que portaient les deux partenaires au développement et à l'élargissement de leurs relations commerciales et économiques.

L'importance politique de la déclaration consistait surtout dans la reconnaissance explicite du statut particulier de la Yougoslavie au sein de la communauté internationale, et dans l'intérêt manifesté par la CE pour que ce pays garde un tel statut.

II. L'ACCORD DE COOPERATION ENTRE LA CEE ET LA RSF DE YUGOSLAVIE (22a)

Précédées de plusieurs réunions exploratoires, les négociations du nouvel accord ont commencé le 13 février 1978 pour se terminer pratiquement le 25 février 1980 par son paraphe, et officiellement le 2 avril suivant par sa signature à Belgrade.

Le 17 janvier 1978, le Conseil des Ministres avait approuvé le projet de directives de la Commission pour l'ouverture des négociations, qui, même s'il faisait appel à la Déclaration de Belgrade, proposait en fait des solutions fort semblables à celles retenues par l'accord précédent. Or, le problème se situait justement dans le fait que des solutions déjà existantes, et des formules déjà pratiquées par la Communauté dans ces accords externes pouvaient difficilement présenter une réponse adéquate aux problèmes que les deux parties

(22) Ainsi que l'avait déclaré à l'époque M. Van der Stoep, Président du Conseil des CE.

(22a) COM (80) 109 final du 11 mars 1980.

se proposaient de résoudre. Cet état de chose a provoqué des négociations assez longues (23) jalonnées de plusieurs propositions concrètes élaborées de part et d'autre : deux propositions yougoslaves sous forme de projets d'accord datant de mai 1978 et de juillet 1979 et des propositions communautaires supplémentaires de février 1979 et l'avant-projet du texte de l'accord de janvier 1980. Ce dernier faisait suite à la seconde phase des négociations qui a commencé en juillet 1979. Dans sa décision prise lors de la session de janvier 1980, le Conseil s'est prononcé en faveur d'une conclusion rapide des négociations. Finalement, un consensus a été trouvé au cours de la dernière étape des négociations le 21 et 22 février 1980.

Se fondant sur la déclaration commune signée le 2 décembre 1976, l'accord de coopération a pour objectif, ainsi qu'il est souligné dans son préambule, de renforcer, d'approfondir et de diversifier les relations entre les deux partenaires, de même que l'interdépendance et la complémentarité de leurs économies, pour un développement plus harmonieux de leurs liens économiques, dans la volonté de contribuer au développement économique de la Yougoslavie dans les secteurs d'intérêt commun. Il s'inscrit d'une part dans le cadre de la politique de la sécurité et de la coopération en Europe définies par l'Acte final de la CSCE, et d'autre part dans la recherche de la contribution au développement de la coopération économique entre pays aux niveaux de développement différents tendant vers un nouvel ordre économique « plus juste et plus équilibré ».

Cet accord est caractérisé par la reconnaissance qu'il porte du statut particulier de la Yougoslavie, mais aussi par son ampleur et par le rôle particulier qu'y joue le Conseil de coopération.

1. LA RECONNAISSANCE DU STATUT PARTICULIER DE LA RSF DE YUGOSLAVIE

a) Le préambule de l'accord souligne de prime abord le caractère d'*Etat non aligné* de la Yougoslavie. Aux confins des deux mondes, à la frontière des deux blocs, la Yougoslavie estime de la plus haute importance la sauvegarde de sa voie de pays non aligné et refuse de prendre tout engagement qui pourrait mettre cette voie en cause (24). La recherche des solutions con-

(23) Les commentateurs ont souvent souligné la longueur des négociations qui ont duré un peu plus de deux ans. Mais s'il est vrai que la durée moyenne des négociations des accords externes de la Communauté, valeur très relative d'ailleurs vu les différents types des accords négociés, est approximativement de 18 mois, il est vrai aussi que les négociations des accords de coopération avec la Tunisie et l'Algérie ont duré 3 ans et 9 mois. Cf. au sujet des durées des négociations le tableau récapitulatif de Ural AYBERK, *Les mécanismes de la prise des décisions communautaires en matière de relations internationales*, Bruxelles, 1978, Bruylant, p. 520-526. Cf. aussi Jean SIOTIS, *L'Europe communautaire et la Méditerranée, les cheminements tortueux d'un « grand dessein »*, *Etudes internationales*, mars 1978, pp. 57 et ss.

(24) Le ministre des Affaires étrangères de la RSF de Yougoslavie a souligné à l'occasion des cérémonies faisant suite à la signature de l'accord qu'il est particulièrement important pour la Yougoslavie que les principes de la politique de non alignement qu'elle défend de manière conséquente soient affirmés par cet accord. Il est très important, a-t-il ajouté, que les CE aient été prêtes à affirmer expressément une telle politique en tant que position durable de la Yougoslavie. *Politika*, 3 avril 1980.

formes à cette position a certainement été une des raisons de la complexité des négociations et du refus initial de la Yougoslavie d'accepter les propositions communautaires faites au début de l'élaboration de sa politique méditerranéenne concernant les accords méditerranéens de type préférentiel. Ceci a influencé les solutions adoptées et l'adoption d'un accord *sui generis* le plus proche par ses caractéristiques des accords méditerranéens, et pourtant adapté aux conditions de la situation yougoslave.

b) L'accord prend en considération aussi le caractère d'*Etat européen* de la Yougoslavie. De par son existence, son ampleur, ses caractéristiques, il représente un exemple important de la coopération en Europe, et par conséquent un apport durable aux développements de principes et de l'esprit de l'Acte final de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe. Il répond aux principes de la deuxième partie de l'Acte final concernant la nécessité du développement de la collaboration économique entre les Etats de systèmes sociaux et économiques différents (25), et tend par là même à « la consolidation de la sécurité en Europe » (26).

c) Reconnaisant d'autre part à la Yougoslavie son caractère d'*Etat membre du groupe de soixante-dix-sept pays en voie de développement* (27) et d'*Etat méditerranéen* (28) l'accord se construit sur une structure s'inspirant des solutions méditerranéennes, tout en respectant les particularités yougoslaves.

Les fondements du titre concernant les échanges commerciaux se trouvent dans la reconnaissance du niveau différent de développement des deux parties et des conséquences qui en découlent. Il en résulte que le meilleur équilibre dans les échanges commerciaux ne pourra s'effectuer qu'en facilitant l'accès des produits yougoslaves sur le marché de la Communauté.

La plus grande partie des produits industriels yougoslaves, approximativement 70 %, sera admise à l'importation dans la Communauté sans restric-

(25) Au lendemain de la signature de l'accord, l'éditorial de l'*Europe* — le 3 avril 1980 — soulignait que « cet accord caractérise, ... un certain type de relations entre pays ou groupes de pays ayant des systèmes économiques différents, qui respectent chacun la personnalité politique de l'autre, et qui ont pour but d'améliorer, par l'expansion des échanges et par l'aide financière les conditions économiques et sociales de leurs peuples, mais également la situation générale, dans une optique de paix ».

(26) Allocution du Secrétaire fédéral des Affaires étrangères Josip Vrhovec à l'occasion de la signature de l'accord, *Revue de politique internationale*, n° 721, du 20 avril 1980, pp. 16-17.

(27) Reconnaître à la Yougoslavie son caractère d'Etat membre du groupe des 77, c'était reconnaître non seulement la réalité des disparités de développement d'un pays, dont une partie reste encore fort peu développée, le revenu par tête d'habitant variant selon des régions entre 520 dollars et 1.800 dollars, c'était aussi reconnaître son rôle dans le mouvement des 77, en plaçant l'accord en concordance avec ses orientations en vue de l'institution du nouvel ordre économique, « plus juste et plus équitable ».

(28) Ce n'est qu'à partir de 1970 que la Communauté a inséré la Yougoslavie dans ses documents parmi les pays du bassin méditerranéen, lui reconnaissant jusqu'alors le statut de pays de l'Europe de l'Est. Cf. Branko TOMSA, Les relations de la CEE avec les pays de l'Europe de l'Est, *Etudes internationales*, n° 1, 1978, p. 87, au sujet des premiers rapports CEE-Yougoslavie : Branko TOMSA, La Communauté économique européenne et la Yougoslavie, *RMC*, n° 201, novembre 1976, pp. 493-499.

tions quantitatives ni mesures d'effet équivalent, et en exemption des droits de douane et taxes d'effet équivalent (29). Vingt-neuf produits (30) sont exclus de ce régime, un système de plafonds tarifaires étant prévu pour eux, ainsi que pour certains produits de base. Ce système permet qu'à l'intérieur des plafonds les importations se réalisent en franchise, et qu'une fois les plafonds dépassés, les importations continuent avec paiement des droits de douane.

Néanmoins, la Communauté garde la possibilité de saisir le Conseil de coopération en vue de demander une limitation des importations de produits sensibles, et en l'absence de sa décision dans un délai de trois mois, de prendre des mesures nécessaires.

La Yougoslavie ayant souhaité la mention expresse du SPG afin de lever tout doute quant à l'interprétation future de l'accord dans ce domaine, la Communauté stipule, dans une déclaration jointe à l'accord, que celui-ci ne porte pas atteinte au maintien de la Yougoslavie dans la liste des pays bénéficiaires du schéma des préférences généralisées de la Communauté. Ce pays pourra donc bénéficier des dispositions du SPG, mais sans pour autant pouvoir les cumuler avec les mêmes avantages découlant de l'accord.

L'accord concernant le commerce des textiles conclu dans le cadre de l'Arrangement multilatéral sur le commerce des textiles restant d'application, les produits textiles seront, comme auparavant, soumis au régime des plafonds tarifaires.

Dans le domaine de l'agriculture, le degré de la libéralisation est moins élevé, même si certaines améliorations ont été apportées. Des concessions tarifaires sont prévues de la part de la Communauté pour des produits spécifiques originaires de la Yougoslavie, dans le cadre des contingents tarifaires annuels communautaires : de 5.420 hectolitres pour la Slivovica, 12.000 hectolitres pour le vin de qualité, 1.500 tonnes pour le tabac. Pour le « baby beef » est prévu un abattement du prélèvement d'environ la moitié du prélèvement normal dans le cadre d'un contingent mensuel de 2.900 tonnes par mois. Cet abattement est applicable selon une grille prévoyant la possibilité de moduler la réduction du prélèvement de base perçu à l'importation en fonction de la situation du marché communautaire. La Grèce étant un grand importateur de cette viande, ce contingent devrait ouvrir des possibilités sérieuses pour les exportations yougoslaves (31). Des concessions sont aussi prévues pour les griottes et les chevaux destinés à la boucherie. La Communauté garde pour elle néanmoins la possibilité de modifier le régime prévu à l'accord pour les produits qui en font l'objet, si cela apparaît nécessaire pour la mise en œuvre de sa politique agricole.

(29) Les produits CECA, qui font objet d'un accord spécifique signé aussi le 2.4.1980, bénéficient du même régime. Cet accord suit le modèle habituel des accords CECA.

(30) A un moment des négociations, la liste des produits exclus s'élevait à 60 produits.

(31) Remarquons néanmoins que même si le chiffre de 2.900 tonnes par mois est deux fois plus élevé que celui de 1979, il est de loin inférieur à celui d'avant 1974.

La Yougoslavie accorde de son côté à la Communauté le traitement de la clause de la nation la plus favorisée dans le domaine des échanges commerciaux. Elle se réserve cependant le droit d'introduire de nouveaux droits de douane ou restrictions quantitatives ou d'augmenter ou d'aggraver ceux existants si son industrialisation et son développement rendent nécessaires de telles mesures. Elle choisira celles qui portent le moins atteinte aux intérêts commerciaux et économiques de son partenaire et l'informerá des mesures prises. Celles-ci seront examinées périodiquement par le Conseil de coopération.

Cet accord tient en effet compte de la position politique et économique de la Yougoslavie. Conformément à certaines règles du GATT, les « neuf » ont renoncé à demander, du moins dans une première période, la réciprocité commerciale à la Yougoslavie. C'est accepter les différences de niveau de développement des parties et en tirer des conséquences; c'est donner son sens réel à la notion d'égalité, et aller dans le sens « d'une coopération bien comprise » (32). Comme le souligne avec raison Charles Vallée, l'invocation de l'inégalité économique, non seulement n'oblitére l'égalité souveraine, mais lui donne une nouvelle dimension, ayant avec elle de nouveaux rapports. « Auparavant, l'égalité de droit apparaissait seulement comme une conséquence de la souveraineté : un Etat regardé comme inférieur à un autre Etat ne pouvait être souverain. A présent, un Etat inférieur parce qu'inégal en développement, reste un Etat conscient d'être juridiquement égal et souverain. Et c'est au nom de cette égalité souveraine qu'il va réclamer la cessation d'une inégalité de développement » (33).

C'est dans ce cadre que s'inscrit le présent accord, s'approchant des « nouveaux modèles » de relations communautaires contractuelles, avec les pays en voie de développement.

L'accord prévoit en effet la consultation des parties « à l'occasion de la présentation et de l'examen des dispositions commerciales auxquels il sera procédé dans le cadre du GATT ». A ce sujet, une évolution est à remarquer, liée à la procédure d'examen des accords devant le GATT. Jusqu'à ces dernières années, les accords conclus entre la CEE et certains pays ont souvent été critiqués comme incompatibles avec des dispositions du GATT. Certaines délégations estimaient que la politique de la Communauté conduisait à une érosion de la clause de la nation la plus favorisée (34). Ces accords ont en effet été examinés à la lumière de l'article XXIV du GATT, prévoyant la possibilité d'inapplication de la clause de la nation la plus favorisée, et par conséquent des relations préférentielles, sous certaines con-

(32) P.F. GONIDEC, *Relations internationales*, Paris 1974, col. Université nouvelle, Ed. Montchrestien, p. 409. L'auteur cite le représentant de l'Inde qui déclarait en 1954 : « L'égalité de traitement n'est équitable que dans les rapports entre égaux », *ibid.*

(33) H. THIERY, J. COMBACAU, S. SUR, Ch. VALLEE, *Droit international public*, Paris 1975, Collection Université nouvelle, Ed. Montchrestien, p. 518.

(34) T. FLORY, D. CARREAU, de la ROCHERE, F., *Chronique de droit international économique*, *AFDI*, 1971, pp. 665-666 et *AFDI* 1972, p. 654 avec P. JULLIARD.

ditions bien précises, notamment celle du but de l'accord qui devrait évoluer vers l'institution d'une zone de libre échange ou vers une union douanière. C'est à ce niveau que se situe l'évolution de la position communautaire. Elle débute déjà avec l'examen de la Convention de Lomé et continue avec celui des accords conclus avec les pays de Maghreb et Machrek (35). La CEE s'y étant engagée unilatéralement, dans une première étape du moins, à éliminer les droits de douane et autres réglementations restrictives dans certains domaines, elle a présenté ces accords au GATT comme un *nouveau modèle* de relations avec les pays en voie de développement, se référant non pas à l'article XXIV mais à la Partie IV de l'Accord général. Or, cette partie prévoit en outre la reconnaissance juridique du principe de non réciprocité (36) en faveur des pays en voie de développement (37). Cette analyse a été acceptée par les membres du GATT malgré certaines réticences (38). Il est fort probable que la Communauté suivra cette voie lors de la présentation au GATT du présent accord (39).

Il faut cependant ajouter que l'accord contient une clause « évolutive ». Dans le domaine commercial, sa durée est fixée à cinq ans. Un an avant l'expiration de cette première étape, les parties engageront des négociations afin de déterminer le régime ultérieur de leurs échanges « en vue de réaliser les objectifs prévus par l'accord » (40). L'article 58 de l'accord tout en prévoyant que « la suppression progressive des obstacles pour l'essentiel des échanges entre les parties contractantes » s'effectuerait par étapes, prévoit la prise en considération lors des négociations futures « des résultats du présent accord, de la situation économique en Yougoslavie et dans la Communauté, ... du niveau de développement de la Yougoslavie » (41).

L'accord prévoit aussi des clauses de sauvegarde concernant d'une part les difficultés sérieuses ou menaces graves de difficultés dans la balance des paiements et d'autre part des perturbations sérieuses dans un secteur de

(35) Chronique de droit international économique, *op. cit.*, *AFDI* 1978, pp. 621-622.

(36) Thiébaud FLORY, *Le GATT, Droit international et commerce mondial*, Paris 1968, LGDJ, p. 282-286.

(37) Analysant la politique communautaire vis-à-vis des pays en voie de développement dans les années 1970-1972, G. LEONARD et D. SIMON soulignent déjà que « le principe de réciprocité s'efface devant l'obligation de compenser l'inégalité économique des partenaires, la règle classique de l'égalité de traitement s'atténue au profit de la mise en place d'un système sélectif »; G. LEONARD et D. SIMON, *Les relations préférentielles de la Communauté économique européenne*, *RTDE*, 1972, p. 607.

(38) Chronique de droit international économique, *op. cit.*, *AFDI* 1978, pp. 621-622.

(39) Ceci est d'autant plus probable si l'on prend en considération le résultat de la Tokyo Round. *Bulletin des CE* n° 11, 1979, pp. 19-24, Agbès HUBERT, Tokyo Round — Les habits neufs du commerce international, *RMC* n° 232, décembre 1979, pp. 537-541; Edmond WELLENSTEIN, Les négociations commerciales multilatérales 73-79, dites « Tokyo-Round », *Politique étrangère*, 1979, pp. 301-319.

(40) Communiqué de presse conjoint publié à l'occasion de la signature de l'accord, *Communication à la presse*, le 2 avril 1980, 6189/80, p. 9.

(41) Les accords avec les pays du Maghreb sont à ce sujet moins stricts stipulant que lors des futurs examens en vue de rechercher la possibilité d'effectuer des progrès dans la voie d'élimination des obstacles aux échanges il sera tenu compte des impératifs de leur développement.

l'activité économique ou des difficultés risquent de se traduire par l'altération grave d'une situation économique régionale. La clause de prix et celle de standstill n'y sont pas, mais, conformément au code antidumping du GATT, l'article 35 prévoit la clause antidumping permettant à toute partie contractante de prendre des mesures appropriées contre de telles pratiques. La clause de l'industrialisation est inspirée par des clauses semblables existant dans d'autres accords méditerranéens, adaptée aux spécificités yougoslaves.

2. L'AMPLEUR DES DOMAINES TRAITÉS PAR L'ACCORD

A l'occasion de la signature de l'accord, le Président du Conseil, M. Ruffini, a déclaré que la coopération économique et technique, prévue par cet accord *sui generis* est aussi vaste et complète que possible ajoutant ailleurs que cet accord est le plus ample que la CEE ait conclu jusqu'à présent avec un pays non associé.

Même si l'accord est proche du modèle des accords méditerranéens, il le dépasse largement englobant de nouveaux secteurs de coopération d'une part, et en développant beaucoup plus substantiellement d'autres. Dans le but du renforcement des liens économiques existants, l'accord prévoit la coopération dans le domaine industriel, scientifique et technologique, agricole, celui des transports, du tourisme, de l'environnement, de la pêche, la coopération financière, ainsi que celle dans le domaine de la main-d'œuvre.

En raison de son ampleur, cet accord revêt un caractère mixte, rejoignant ainsi les autres accords de coopération (42). Ceci a provoqué la suppression de la clause qui sauvegardait les compétences étatiques en vue d'entreprendre des actions bilatérales avec la Yougoslavie dans le domaine de la coopération économique.

L'objectif de la coopération entre les deux parties est « de contribuer au développement de la Yougoslavie par un effort complémentaire à ceux accomplis par ce pays et de renforcer les liens économiques existant entre la Yougoslavie et la Communauté sur des bases aussi larges que possible et au bénéfice mutuel des parties » (43). Dans ce contexte, est prévu la participa-

(42) Cf. J.V. LOUIS, Les aspects juridiques des relations extérieures des CE, in *Pour l'étude de l'intégration européenne*, Les cahiers du CEDE, Montréal, 1977; Ch.E. HELD, *Les accords internationaux conclus par la Communauté économique européenne*, Université de Lausanne, 1977. En réalité, tout doute qui puisse naître sur l'étendue de compétences communautaires amène les Etats membres à demander que soit appliquée la procédure de l'accord mixte. Cette pratique non prévue par les traités est qualifiée par certains de « détournement de procédure », C. FLAESCH-MOUGIN, *Les accords externes de la CEE, Essai d'une typologie*, Bruxelles 1979, Institut d'études européennes, Ed. ULB; et par d'autres de « conception détestable », cf. Ch.-E. HELD, *op. cit.*, p. 142. Cet auteur cite la proposition de M. Pescatore visant à la légaliser : « Lorsque l'objet d'un accord dépasse la compétence de la Communauté, les Etats membres interviennent lors de la conclusion de l'accord dans la mesure où celui-ci concerne les objets qui relèvent de leur compétence. L'intervention des Etats membres peut prendre la forme d'un mandat conféré à la Communauté », *op. cit.*, p. 144.

(43) Article 2 de l'accord de coopération.

tion de la CEE aux efforts en vue du développement de la production yougoslave et de l'élaboration de son infrastructure, de la diversification de son économie, la prospection et la promotion commerciale sur les marchés, tant des deux parties que sur les marchés des pays tiers, l'encouragement au transfert de la technologie en Yougoslavie, l'encouragement et la promotion de la coopération entre les opérateurs économiques des deux parties, la recherche des moyens pour éliminer les obstacles autres que tarifaires ou contingentaires, l'échange d'informations, l'organisation de contacts et de rencontres entre responsables des politiques industrielles, promoteurs et opérateurs économiques, les mesures concernant la promotion et la protection des investissements. Le Bureau de rapprochement des entreprises de la Communauté est ouvert aux opérateurs économiques yougoslaves (44).

Dans le domaine de l'énergie, l'accord prévoit la favorisation notamment de la participation des opérateurs aux programmes de recherche, de production et de transformation des ressources énergétiques de la Yougoslavie. En matière scientifique et technologique, il prévoit le développement et le renforcement de la coopération.

Au niveau de la coopération financière, les deux parties procéderont à des échanges d'informations et à des analyses conjointes concernant une série de problèmes. La Communauté participera d'autre part au financement de certains projets d'investissement d'intérêt commun et pourra engager à cette fin un montant de 200 millions UCE sur une période de cinq ans par la Banque européenne d'investissement.

En matière sociale, les dispositions de l'accord s'inspirent de celles des accords conclus avec les pays de Maghreb. La Communauté reconnaît aux travailleurs migrants yougoslaves le régime de non discrimination par rapport à ses propres ressortissants en ce qui concerne les conditions de travail et de rémunération, ainsi que dans le domaine de la sécurité sociale. Ce dernier point prend aussi en considération les membres de la famille résidant avec les travailleurs, mais exclut ceux qui vivent en Yougoslavie (45). Ces travailleurs bénéficient de la totalisation des périodes d'assurance d'emploi ou de résidence accomplies dans les différents Etats membres, des prestations familiales pour les membres de leur famille (résidant avec eux), du libre transfert des pensions ou rentes (46). Un échange de lettres prévoit que les Etats membres sont prêts à procéder aux échanges de vues sur le statut de la main-d'œuvre yougoslave dans la Communauté, particulièrement dans le domaine socio-culturel, et dans ce cadre sur des actions qui pourraient être entreprises « en vue de promouvoir l'enseignement de la langue et de la culture du pays d'origine, et de préserver le maintien des liens avec la culture du pays d'origine ».

(44) Ce bureau a été créé par décision de la Commission le 21 juin 1973 et a pour mission d'aider les rapprochements entre les entreprises des différents Etats membres.

(45) La Yougoslavie avait souhaité la suppression de la discrimination entre les membres de famille résidant avec les travailleurs et ceux qui vivent séparés.

(46) A ce niveau, la réciprocité, à une exception près, est prévue par l'accord, même si objectivement, dans la situation actuelle elle a peu de portée.

Les deux parties sont convenues par ailleurs, dans une déclaration commune de contribuer à la poursuite de la coopération et des contacts établis entre l'Assemblée parlementaire européenne et les représentants de l'Assemblée de la RSFY.

Cette large coopération est complétée par la partie relative à la zone franche instituée par les Accords d'Osimo. Ces accords conclus le 10 novembre 1975 entre la Yougoslavie et l'Italie avaient pour but de promouvoir les relations d'amitié et la coopération entre les deux pays. Un protocole prévoyait la création d'une zone franche industrielle (47). L'accord prévoit la promotion de la coopération en vue de développement de cette zone « qui revêt une importance particulière pour le développement des relations économiques entre la Communauté et la Yougoslavie » (48).

3. LE ROLE DU CONSEIL DE COOPERATION

L'accord institue un Conseil de coopération (49) qui est assisté dans l'accomplissement de ses tâches d'un Comité de coopération. Le Conseil se réunira régulièrement une fois par an et en cas de nécessité particulière.

Il dispose d'un pouvoir de décision, de caractère obligatoire, ainsi que de la possibilité de formuler des résolutions, des recommandations et des avis (50). Sa tâche, toute particulière, sera de créer des procédures *sui generis* permettant aux parties contractantes la recherche des solutions aux problèmes qui pourront surgir, afin que la coopération prévue par l'accord puisse se développer conformément à celui-ci.

En matière de coopération, le Conseil définit périodiquement l'orientation générale, recherche des moyens et des mesures pour la mise en œuvre de la coopération. En matière d'échanges commerciaux il a notamment pour devoir de déterminer à la demande de la Communauté des conditions d'accès au marché communautaire des produits sensibles et d'examiner des mesures prises. En matière de la main-d'œuvre, il arrête des dispositions en vue d'assurer l'application des principes contenus dans l'accord et des modalités de coopération administrative dans ce domaine.

Il devra présenter le cadre des échanges d'informations au sujet des conditions générales susceptibles d'influencer les flux de capitaux relatifs au financement des investissements dans divers secteurs d'intérêt commun, celui des consultations en cas d'application des clauses de dumping ou de sauvegarde, en cas d'aggravation subite et importante du déséquilibre des

(47) Son institution aurait pu être vidée de signification par l'institution de la franchise douanière pour l'ensemble des exportations industrielles yougoslaves dirigées vers la CEE si l'accord n'y faisait pas une référence explicite.

(48) *Communiqué de presse conjoint*, 25 février 1980.

(49) Le Conseil est composé des représentants de la Communauté, des Etats membres et d'autre part, des représentants de la Yougoslavie. Il sera institué au moment de l'entrée en vigueur de l'accord de coopération. Jusqu'à cette date continuera à fonctionner la Commission mixte de l'accord de 1973.

(50) Au niveau de ses pouvoirs, il est comparable aux conseils institués par les accords conclus avec les pays ACP et les pays de Maghreb. Cf. C. FLAESCH-MOUGIN, *op. cit.*, pp. 100-101.

échanges commerciaux, en cas de perturbation dans le fonctionnement de l'accord en général, de même qu'en cas d'adhésion d'Etats tiers. Il examine aussi les mesures prises par la Yougoslavie en vertu de la clause d'industrialisation. C'est en son sein que coopéreront les parties en vue de la mise en œuvre des dispositions relatives à la zone franche instituée par les accords d'Osimo.

Si l'une des parties estime que l'autre a manqué à une des obligations provenant de l'accord, elle soumettra la question d'abord au Conseil de coopération afin d'en permettre un examen approfondi et la recherche d'une solution avant la prise de mesure unilatérale. En cas de différends relatifs à l'application de l'accord, ceux-ci seront soumis en premier lieu au Conseil de coopération avant le recours éventuel à l'arbitrage (51).

*

* *

L'accord de coopération ainsi élaboré, né d'un compromis (52) ouvre des possibilités d'élargissement des relations entre les deux partenaires. Comme il n'entrera en vigueur qu'après ratification par la Yougoslavie et les Etats membres de la Communauté, une procédure particulière, déjà utilisée, a été adoptée. Les volets commercial et financier sont entrés en vigueur le 1^{er} juillet 1980, suite à la signature le 6 mai 1980 des accords intérimaires concernant ces deux domaines (53). Ses dispositions commencent donc déjà à sortir leurs effets, même s'il est encore trop tôt pour pouvoir les juger. Les possibilités sont ouvertes, il restera à les utiliser.

Dans ce cadre, et au niveau des institutions, il faut encore souligner le rôle du Conseil de coopération « en fait l'organe de gestion de l'Accord » (54) qui se réunira probablement au niveau ministériel, selon la pratique communautaire dans de tels cas. Il aura la possibilité d'aider à la réalisation des principes contenus dans l'accord, de contribuer au développement des rapports entre les deux partenaires conformément aux volontés consacrées par celui-ci et de promouvoir l'instauration de relations plus équilibrées entre les parties (55).

SEPTEMBRE 1980

(51) Dans ce cas, les arbitres seront nommés par les deux parties, et le troisième, par le Conseil lui-même.

(52) Bien entendu, les parties ne peuvent jamais en être entièrement satisfaites, et on a pu constater dans la presse yougoslave certaines remarques concernant par exemple le nombre de produits exclus du régime d'exception des droits de douane qui constituerait approximativement la moitié des exportations yougoslaves sur le marché communautaire, ou la continuation du régime des limitations « volontaires » pour l'exportation du textile, ou le bas niveau de certains contingents.

(53) *JOCE*, n° L 130 du 27 mai 1980. Ces accords reprennent en effet les parties correspondantes de l'accord de coopération.

(54) Selon l'expression de M. RADOUX, *PE, Débats, compte rendu in extenso des séances*, Strasbourg, 22 mai 1980, p. 231.

(55) Il faut aussi indiquer dans ce contexte l'intention de la Commission d'ouvrir à Belgrade une Délégation qui devra aider « à une meilleure compréhension des problèmes mutuels, et (contribuer) au développement d'une fructueuse collaboration », *Europe-information - Relations extérieures* n° 30/80, de février 1980, p. 7.