

COMMISSION DES COMMUNAUTES EUROPEENNES

SEC(92) 1053

Bruxelles, le 21 mai 1992

SANCTIONS ECONOMIQUES
QUE LA COMMUNAUTE ET/OU SES ETATS MEMBRES
POURRAIENT PRENDRE A L'EGARD DE
LA SERBIE ET DU MONTENEGRO

(Document de travail des services de la Commission)

SANCTIONS ECONOMIQUES
QUE LA COMMUNAUTE ET/OU SES ETATS MEMBRES
POURRAIENT PRENDRE A L'EGARD DE
LA SERBIE ET DU MONTENEGRO

1. Au niveau communautaire

- 1.1. Retrait des mesures positives pour le Monténégro
- 1.2. Embargo commercial, pétrolier, ou limité à certains produits stratégiques

2. Au niveau national

- 2.1. Gel des avoirs, des transactions financières et paiements
- 2.2. Gel des crédits à l'exportation
- 2.3. Gel de la coopération scientifique et technologique
- 2.4. Gel des accords bilatéraux dans le domaine des transports routiers
- 2.5. Gel des liaisons aériennes, fluviales et maritimes
- 2.6. Suspension de la participation aux foires commerciales, salons, expositions universelles et internationales et suspension de la participation aux manifestations sportives

3. Au niveau multilatéral

- 3.1. Participation de la "Yougoslavie" aux organisations internationales et coordination des Etats Membres au sein de ces organismes

Annexe

- Problème de la représentation "yougoslave" dans les organisations et conférences internationales

Note

1. Lors de la réunion ministérielle de coopération politique, le 11 mai 1992, la Communauté et ses Etats Membres, considérant le rôle majeur joué par les autorités civiles et militaires de la Serbie et du Monténégro, ont décidé de sanctions diplomatiques et demandé, par ailleurs, à la Commission d'étudier les modalités d'éventuelles sanctions économiques.

2. Les sanctions qui peuvent être envisagées par la Communauté et ses Etats membres font l'objet de fiches reprises dans le présent document.

Les services de la Commission se sont attachés à indiquer, pour chacune de ces mesures, les conditions auxquelles elles pourraient être appliquées, leur avantages, inconvénients, ainsi que leur impact prévisible.

3. Sur un plan général, dans le cas où des sanctions seraient décidées, il convient de souligner l'importance pour la Communauté de maintenir un lien suffisamment étroit avec les Nations Unies et la CSCE permettant d'assurer une parfaite coordination avec ces organismes et une efficacité accrue.

* *
*

Outre les sanctions économiques, la Communauté s'est déjà engagée dans le sens de sanctions diplomatiques, en rappelant en consultation ses ambassadeurs à Belgrade. Sur ce plan, reste une possibilité non négligeable de pression sur la Serbie et le Monténégro pour ce qui est de la représentation de la "Yougoslavie" dans les organisations internationales. Une note sur ce sujet figure en annexe à la fin du document.

Fiche 1.1.

Retrait du Monténégro de la liste
des bénéficiaires des mesures positives

Le Conseil du 3 février 1992 a rétabli à l'égard de la Croatie, de la Slovénie, de la Bosnie-Herzégovine, de la Macédoine et du Monténégro les préférences tarifaires dont bénéficiait la Yougoslavie, que ce soit à titre conventionnel (Accord de 1980) ou autonome (SPG)⁽¹⁾.

La proclamation d'une nouvelle République Fédérale Yougoslave composée de la Serbie et du Monténégro pose problème en ce qui concerne le régime commercial appliqué à ce dernier pays.

En effet, les risques d'utilisation du Monténégro, en tant que "base d'exportation" pour les produits serbes, déjà existants antérieurement, se trouveront renforcés dans la situation créée par la constitution de la nouvelle Yougoslavie, compte tenu des liens de dépendance accrus, voire de subordination, qui existeront entre le "petit" Monténégro et la (relativement) grande Serbie. La question du maintien du Monténégro dans la liste des bénéficiaires des mesures positives est dès lors posée.

Il convient toutefois de noter qu'une considération accessoire doit être faite. L'application du régime préférentiel au Monténégro ne peut devenir effective que lorsque les règles d'origine auront été adaptées à cet effet. Pour ce faire, les services de la DG XXI avaient élaboré un projet de règlement mais celui-ci n'a pas encore été adopté par la Commission. Il se trouve par conséquent que le bénéfice du régime préférentiel au profit du Monténégro reste théorique en l'absence de telles règles d'origine.

La Commission devrait, par conséquent, afin de sortir de cette situation ambiguë et afin d'éviter que la RF de Yougoslavie ne bénéficie, par le Monténégro interposé, des mesures positives, proposer au Conseil de retirer cette République de la liste des bénéficiaires desdites mesures.

(1) JOCE n° L63 du 7 mars 1992

Fiche 1.2.

Embargo commercial

Une décision d'embargo a l'égard de la Serbie et du Monténégro soulève trois types de questions :

- son champ d'application;
- son étendue;
- son fondement

1. Champ d'application

L'embargo peut concerner les importations en provenance de la Serbie et du Monténégro ou les exportations à destination de ces pays ou concerner les unes et les autres.

a) Embargo sur les importations en provenance de la Serbie et du Monténégro

La Communauté pourrait prohiber l'importation sur le territoire communautaire de produits industriels et agricoles originaires de la Serbie et du Monténégro.

Cette mesure aurait un impact important à l'égard de ces pays : plus de 50% des exportations de la Serbie et du Monténégro étaient en 1991 dirigées vers la Communauté. Elle aurait un impact en elle-même, même si elle n'était pas soutenue par d'autres clients de la Serbie et du Monténégro et même si certains détournements de trafic ne peuvent être exclus.

b) Embargo sur les exportations à destination de la Serbie et du Monténégro

La Communauté pourrait prohiber l'exportation, à destination de la Serbie et du Monténégro, de produits originaires de la Communauté.

Cette mesure aurait une portée moindre que celle de l'embargo sur les importations. En effet, la dépendance de la Serbie vis à vis de la Communauté est moindre : en 1991, 45% des importations environ de Serbie et du Monténégro provenaient de la Communauté. Depuis le début de la guerre civile, ce chiffre a certainement décru. La mesure d'embargo devrait recevoir l'appui d'autres pays fournisseurs de la Serbie et du Monténégro afin d'éviter de les voir substituer les Etats membres de la Communauté.

2. Etendue

S'agissant d'embargo sur les importations originaires de la Serbie et du Monténégro, il devrait concerner tous les produits (industriels, y compris CECA, et agricoles), pour avoir un impact suffisant sur le plan économique et être "lisible" sur le plan politique.

Quant à un embargo sur les exportations à destination de ces pays, il conviendrait certainement d'en exclure les produits alimentaires et les produits médicaux, qu'ils soient ou non fournis dans le cadre d'opérations humanitaires, afin de ne pas pénaliser des populations déjà durement touchées par la guerre civile et la dislocation de l'économie yougoslave.

3. Fondement et enceintes de décision

a) Au regard du droit international

De façon générale, la Communauté pourrait fonder la légalité au regard du droit international, d'un embargo commercial, comme de toute mesure de sanction économique à l'encontre de la Serbie et du Monténégro, sur le droit de légitime défense collective à la suite de l'agression dont est victime la jeune république indépendante de Bosnie-Herzégovine. Celle-ci, d'ailleurs, a déclaré qu'elle faisait l'objet d'une agression et demandé l'aide à la communauté internationale.

La résolution 752 du Conseil de Sécurité serait de nature à conforter une position fondée sur la légitime défense collective, même s'il est vrai que "l'agresseur" n'y est pas nommément désigné.

Il y a lieu de préciser qu'aux termes de l'article 51 de la Charte des Nations Unies, le Conseil de Sécurité doit être immédiatement averti des mesures prises au titre de la légitime défense.

S'agissant en particulier du GATT, il y a lieu d'observer que, lors du récent conseil du 30 avril 1992, les Etats-Unis, l'Autriche et la Communauté ont réservé leur position quant à la demande de la nouvelle République fédérale de Yougoslavie d'être admise de plein droit au sein de l'organisation comme successeur direct de l'ancienne Yougoslavie.

La disparition de la Yougoslavie comme membre du GATT aurait évidemment pour conséquence immédiate, dans le chef de la Communauté, de ne pas devoir formellement justifier les sanctions économiques au regard en particulier de l'article XXI de l'Accord général. Mais, même s'il fallait fournir une telle justification, la Communauté pourrait aisément faire état d'une situation "de guerre" ou "de grave tension internationale" au sens de l'article précité.

b) Au regard du droit communautaire

Toute décision d'embargo devrait être moulée dans la forme d'un règlement basé sur l'article 113 du traité CEE.

c) La CSCE

La CSCE dispose dans ses textes fondateurs de nombreuses obligations s'imposant aux Etats, dont la violation pourrait, le cas échéant, justifier des sanctions. Une telle décision aurait pour avantage d'associer la CEI et les E.U., ainsi que tous les pays voisins de la Yougoslavie.

d) Les Nations-Unies

Les Nations-Unies, plus particulièrement le Conseil de Sécurité, peuvent prendre une telle décision, comme ils l'ont fait dans le cas de l'Irak.

Le Conseil de Sécurité doit, dans cette hypothèse, fonder sa décision sur une violation de la Charte des Nations Unies. La motivation de la résolution 713/91 du Conseil de Sécurité, portant embargo sur les livraisons d'armements et d'équipements militaires à la Yougoslavie, a été la menace contre la paix et la sécurité internationales (Chapitre VII de la Charte).

Embargo pétrolier

1. Situation

- 1.1. L'approvisionnement énergétique en pétrole et gaz constitue pour la Serbie un problème majeur.

Sur les huit grandes raffineries de l'ex-Yougoslavie, la Serbie possède deux raffineries (une à Pancevo, une à Novi Sad en Voïvodine) qui assuraient en 1989 une production d'un million de tonnes par an (1/5 des besoins en 1989).

Avant la guerre, la plus grande partie du pétrole brut était acheminée vers la Croatie par un oléoduc, au départ du terminal de Rijeka (Croatie), via Sisak, Bosanski-Brod, jusqu'à la raffinerie de Pancevo. Une autre partie arrivait par oléoduc, de Russie à la Mer Noire et de là était acheminé par voie fluviale sur le Danube. Pendant la guerre, la Serbie s'approvisionnait aussi via la Grèce, à partir de Salonique, jusqu'à Novi-Sad.

- 1.2. L'insécurité de l'approvisionnement en pétrole a poussé la Serbie à chercher des sources et voies d'acheminement alternatives.

Un contrat d'approvisionnement pour le pétrole et le gaz avec la Russie a été conclu (3,5 milliards de \$ pour 1992) en échange de matières premières pour l'agriculture, biens de consommation et matériaux de construction.

Par ailleurs, la Serbie envisage la construction (300 millions \$) d'un oléoduc de Bar (Monténégro) sur l'Adriatique vers Belgrade.

Enfin, il semble que d'importantes réserves aient été constituées au cours des derniers mois de 1991, si on en juge les importations de pétrole brut qui pour janvier-mars 1992 représentent une hausse d'1/3 par rapport à la même période de 1991.

2. Dépendance

- 2.1. Durant les trois premiers mois de 1992, les importations de pétrole brut et produits dérivés par la Serbie représentaient 14% de ses importations totales (les importations de produits dérivés sont négligeables par rapport aux importations de pétrole brut).

Trois premiers mois 1992

Importation de pétrole brut et dérivé en Millions \$

a) Serbie

Importations totales : 201,114 millions \$

dont :- Chine : 44,888 (22,32%)
- Russie : 44,305 (22,03%)
- Iran : 31,145 (15,49%)
- Roumanie : 26,733 (13,29%)
- CEE : 23,763 (11,82%)
 dont 11,566 : Grèce
 9,616 : Royaume-Uni
- Hongrie : 12,249 (6,09%)
- Divers : (9%)

b) Monténégro

- Importations totales : 11,821 Millions \$
dont :

- CEE : 6,7
 dont 5,933 : Grèce

N.B. : Le Monténégro réexporte vers la Grèce
3,187 Millions \$.

2.2. Les besoins actuels en pétrole ont diminué et se situent autour de 400.000 Tonnes/mois (en raison de la baisse de la production industrielle, des transports aériens, de la consommation d'essence des particuliers).

Ces besoins sont couverts par :

- 100.000 Tonnes : Production propre;
- 25.000 Tonnes : Gisements d'Angola (concession);
- 150.000 Tonnes : Importations de Chine;
- 160.000 Tonnes : Importations de Russie.

3. Impact d'un embargo pétrolier

Un embargo, pour être efficace, devrait être suivi par les principaux fournisseurs tels que la Russie, la Chine, l'Iran et la Roumanie et devrait inclure le blocus des ports serbo-monténégrins (Bar, Kotor, port sur le Danube). Cela suppose aussi que les voies d'acheminement terrestre (à partir de Salonique) et fluvial (Danube) soient coupées.

Embargo commercial limité à certains produits stratégiques

Ce gel constituerait une des modalités d'un embargo appliqué à l'égard des exportations communautaires vers la Serbie et le Monténégro (cfr fiche 1.2.).

1. Rappel

La résolution 713 du Conseil de Sécurité des Nations Unies du 25 septembre 1991 prévoit, qu'en vertu du Chapitre VII de la Charte, tous les Etats, dans le but d'établir la paix et la stabilité en Yougoslavie, appliquent immédiatement un embargo général et complet sur toutes les livraisons d'armes et d'équipement militaire à la Yougoslavie.

Les Etats Membres de la Communauté ont mis en oeuvre cette résolution dont l'application fait l'objet d'une concertation au sein de la coopération politique.

La résolution 713 ne couvre que le matériel à usage directement militaire.

Certains Etats membres ont évoqué l'idée d'élargir la couverture des mesures d'embargo en l'étendant aux produits de la liste COCOM.

2. Utilisation indirecte de la liste COCOM

La liste COCOM pourrait être utilisée "mutatis mutandis" comme ligne directrice en ce qui concerne le choix des produits susceptibles d'être visés par un embargo décidé dans un autre cadre.

Cette liste couvre 3 catégories :

- le matériel et les équipements militaires;
- les produits nucléaires;
- des produits industriels dont l'usage peut être militaire⁽¹⁾.

Les mesures complémentaires qui pourraient être prises pourraient concerner les deux dernières catégories (la première étant couverte par les mesures prises par les Etats Membres sur la base de la résolution 713).

Quant au cadre dans lequel les mesures d'embargo seraient appliquées, une ligne analogue à celle décrite en ce qui concerne l'embargo devrait être suivie.

Sur le plan interne, leur mise en oeuvre devrait faire l'objet d'un Règlement du Conseil fondé sur l'article 113 CEE.

3. Impact

Un gel des exportations limité aux produits visés au paragraphe 3 aurait un impact limité et ne produirait d'effets éventuels qu'à assez long terme. Ce gel supposerait, pour être efficace, d'obtenir la coopération de la plupart de pays fournisseurs de la Serbie et du Monténégro. Celle-ci dispose par ailleurs de ses propres ressources pour certains matériels.

(1) Ces produits concernent les catégories suivantes :

1. Advanced materials
2. Material processing
3. Electronics
4. Computers
5. Telecommunications and Information Security
6. Sensors and Lasers
7. Navigation and Avionics
8. Marine
9. Propulsion

Gel des avoirs, transactions financières et paiements

Assessment of Impact of financial sanctions

Total foreign exchange reserves of Yugoslavia in January 1992 amounted to \$ 2232 M plus gold valued at \$ 81 M. This represented just 1,9 months import cover and was down substantially from the amount held at end 1990 (\$ 5555 M or 3,5 months import cover). Assets of private Yugoslav banks held abroad have not been declared to the IMF since June 1991 when they were \$ 1074 M. At this date liabilities of the Yugoslav monetary authorities to abroad were \$ 4190 M and those of private banks \$ 8228 M.

Unpublished data on Yugoslav funds held in G10 plus other European countries and offshore centres, suggest that some significant shifts have occurred in the course of 1991. Between the end of 1990 and end June 1991, total Yugoslav assets (of all sectors) held in the above area declined by \$ 2653 M while liabilities fell by \$ 1626 M. Much of the decline in net assets is probably accounted for by the large current deficit in 1991. However, the fact that the movement between end-June and end-December 1991 was substantially less (i.e. assets down \$ 336 M and liabilities down \$ 100 M) could suggest that some assets were moved to safe havens in the first half of the year.

The imposition of financial sanctions will take some time to have significant effects acting, as they do, as a constraint on the country involved financing any deficit on their external transactions. In previous cases they have tended to be used to provide an additional line of defence to ensure that trade sanctions are effective (Iraq), or are used where all other countries do not participate in a trade embargo (US action on Iran) in order to give these sanctions additional teeth. To the extent that it is anticipated, a freeze on assets takes significantly longer to have an impact, since mobile assets will have already been transferred outside the jurisdiction of the freeze.

Annexe : Gel des avoirs et des transactions financières
(extrait du document du mois d'octobre)

Annexe

Gel des avoirs et des transactions financières

Competence

As demonstrated in the case of sanctions against Iraq, Community competence in relation to financial matters is extremely limited. The only possible legal basis in the capital chapter is Article 70(1). This article, however, requires directives adopted by the Council unanimously, since the measures involved will be a retrograde step with regard to capital movements. It was clearly not designed for the type of case involved here and it is for this reasons that proposals have been made for an Article 73F in the EMU Treaty which could implement economic sanction by regulation on the basis of qualified majority voting.

Thus, apart from the possibility of taking action under Article 70(1), the broad area of financial relations with third countries is within the competence of the individual Member States. It is for the Member States, therefore, to take any action considered appropriate.

The parallels with Iraq/Kuwait

In the case of Iraq, the nature of the sanctions involved was clear, since they had already been laid down in UN Resolution 661 and Member States were merely applying these measures. The resolution, in its paragraph 4, decided that "all states shall not make available to the government or to any commercial, industrial or public utility undertaking in Iraq or Kuwait any funds or any other financial or economic resources and shall prevent their nationals and any person within their territories from removing from their territories or otherwise making available funds or resources and from remitting any other funds to persons or bodies within Iraq or Kuwait, except payments exclusively for strictly medical or humanitarian purposes, and, in humanitarian circumstances, foostuffs".

All Member States have enabling legislation to apply financial sanctions although the fact that these were decided on by the United Nations probably makes application more clear cut. Even working from an agreed UN definition of the sanctions involved, the individual measures taken by Member States in the Iraq case were not uniform in their treatment of financial transactions across the Community, in particular insofar as the treatment of Kuwaiti organisations operation outside Kuwait, Kuwaiti and Iraqi nationals residing outside these countries and definitions of Kuwaiti or Iraqi controls, were concerned (see matrix in Annex 1).

The role of the Commission, insofar as financial sanctions in this case, was limited to acting as a central clearing house for information on the precise measures taken by Member States and third countries.

Thus the Commission was provided with the legal texts adopted and passed these on to correspondents in Member States. A more detailed investigation was conducted at one stage into the exact implications of measures adopted on performance bonds in the Member States.

Possible Sanctions

Financial sanctions with respect to Yugoslavia could either take the form of generalised financial sanctions, as was the case for Iraq/Kuwait, or be more limited in scope and just target all the foreign exchange accounts of the Yugoslav National Bank and the commercial banks of non-cooperating parties. A decision on the extent of the financial sanctions rests with individual Member States but a coordinated response within the political cooperation process, which could be extended to the action of third countries, would be required to avoid triangular operations via less restrictive countries. In the context of triangular operations, it should be noted that Member States are given the right under Article 70(2) of the Treaty to take appropriate measures, after consulting the other Member States and the Commission, to prevent residents using the freer transfer facilities elsewhere in the Community in order to evade national rules.

SUMMARY MATRIX OF FINANCIAL MEASURES VIS-A-VIS KUWAITI/IRAQI ASSETS

	EFFECT FROM AUGUST 1990	THOSE COVERED BY THE FREEZE	INSTRUMENTS COVERED BY THE FREEZE	EXEMPTIONS FROM FREEZE	DECISION ON EXEMPTIONS	TREATMENT OF OUTSTANDING TRANSACTIONS	PENALTIES	OTHER
	9	physical & moral persons of I/K resid./national.	all exchange capital & financial transactions		Finance Ministry			
	7 + 9	public/private incl. official or compan. outside I/K	trade paym.+ other paym.&transf of assets					
K	3 + 14	legal & physical persons in I/K	all assets & any funds	humanitarian	Ministry for Industry		fines/prison/ confisc/profits in illegal transactions	
R	8 + 10	all I/K residents + branches of financ. instituc.outside I/K	all financ. transactions and assets	medical & humanitarian	Bank of Greece			
	4 + 6	legal & physical entities resident in I/K + I/K controlled firms	K : transfer of funds I : transfer of funds & disposal of assets	expenses to max. of 1 Mill.ptas per account per month	Ministry of Economics			
	2 + 4	physical/moral persons of I/K resid. or national. or + 10% holding of I/K State	movem. of capital, exchang.oper & all settlements + constit. & liquid.of investments	banual exch. operations, debits to max of 1 Mill FF + security operation in blocked accs	Ministry of Economics, Finance & Budget			
RL	10	all residents of I/K + companies anywhere controlled by them or acting on their behalf	all dealings, transact., paym, loans etc + cases of doubt	reasonable living, medical, educational + credits to blocked accs + bank charges	Central Bank of Ireland			
	8	I/K Government or entities controlled by them	transactions in liquid assets, property, securities etc.		President of Council of Ministers			
	6	I/K State or residents	all paym. repays. or transfers	authoriz. required	Ministry of Treasury		fines & prison	
	3 + 6 + 10	legal & physical persons resident in I/K includ. branches & subsidiaries	all financ. transactions	payments up to 250.000 HFL, salaries, pensions, etc	Ministries of Foreign Affairs and Finance			
	24	I/K residents and nationals	All transactions		Banco de Portugal			
	2 + 4	Gov. of/or persons resident in I/K + bodies with an I/K control interest	freeze on certain assets	outstanding transactions	Bank of England	allowed before 3PM 2 August (K) and 4.30, 4 August (I)		

Fiche 2.2

Gel des crédits à l'exportation

1. Export credits are given by Member States individually without any direct Commission control. Suspension of all credits shall thus have to be done by the Member States.
2. A distinction shall be made between aid credits, export credits and export credit insurance.

Possible measures to be taken are the following :

1. Aid credits

Suspension of all applications for financing contracts with aid.

2. Export credits

Suspension of all applications for an officially supported export credit.

3. Export credit insurance

In export credit insurance a distinction shall be made between short- and medium/long term credits (which are defined differently in every Member State). Furthermore, due account shall be taken of the possible claims which may emerge in this field. The following measures can be envisaged :

- 3.1 Short Term

- no new cover
- suspension of all existing global policies and credit limits. For this, one might consider a few days waiting period to avoid damage to exporters that have already committed themselves to a buyer.

- 3.2 Medium and long term

- No new obligations for cover
- If offers for cover are already made by the export credit insurer :
 - . if the exporter has not signed the contract, the insurer should inform the exporter that insurance will no longer be available (this may lead to legal problems in some Member States -> claims).

- . If the contract has been signed but not entered into force, the legal position for the insurer vis-à-vis the exporter will in most cases be the same as that dealt with below.
- . If the contract has been signed and entered into force, the guarantee has taken effect. If the insurer wants to interrupt the contract we will have to indemnify the exporter for financial claims from the buyer, expenses made by the exporter and the calling of bonds.

4. Options

- suspension of all applications for aid and export credits
- export credit insurance
 - . no new cover
 - . suspension of all existing offers for all contracts not yet signed.

Fiche 2.3.

Gel des programmes de coopération scientifique et technologique

1. Gel des programmes en cours

1. Il existe de grandes disparités entre les Etats Membres, en ce qui concerne les structures et l'ampleur de la coopération bilatérale scientifique et technologique.

D'une manière générale, la Commission dispose de peu d'informations précises sur les programmes des Etats Membres avec la Serbie et le Monténégro.

Etant donné le peu d'informations précises dont la Commission dispose, et la grande variété de structures des programmes bilatéraux, il apparaît difficile, pour les services de la Commission, de gérer la coordination d'une telle décision.

Par ailleurs, ces programmes comportent essentiellement des actions de formation et/ou projets de recherche conjoints. Pour des raisons évidentes, il convient de poursuivre ce type d'activité lorsqu'elles sont en cours de déroulement.

Le gel éventuel des actions nationales en cours s'appliquerait donc à très peu d'activités.

2. Gel des nouveaux programmes

En revanche, en ce qui concerne un gel éventuel des nouveaux projets, une coordination entre Etats membres apparaît nécessaire.

Fiche 2.4.

Gel des accords bilatéraux dans le domaine
des transports routiers

1. Tous les Etats membres ont conclu avec l'ex-Yougoslavie des accords ou d'autres arrangements, ou bénéficiaient d'une situation de fait, par lesquelles l'ex-Yougoslavie leur accordait un certain nombre d'autorisations bilatérales et/ou de transit (total en 1991 : 182.900). Inversement, l'ex-Yougoslavie est titulaire en 1991 d'un total de 157.450 autorisations réparties par les différents Etats-membres
2. Les procédures de dénonciation de ces accords, quand elles existent, prévoient normalement un préavis de 6 à 12 mois.
3. En décembre 1991, l'Allemagne a annoncé son intention de suspendre unilatéralement tous les accords bilatéraux existants (RFA-SFRY) dans le domaine des transports terrestres (et aussi fluviaux et aériens) en ce qui concerne les républiques de Serbie et de Montenegro. Selon cette décision, tout camion enregistré dans ces 2 républiques ne pourrait plus entrer ou transiter par le territoire allemand.
4. Il faut noter à cet égard que l'isolement de la Serbie et du Monténégro risque de provoquer la rupture des communications de la Communauté avec la Grèce dont une partie des exportations continue jusqu'à présent à travers des territoires serbes jusqu'à Belgrade pour reprendre la route hongroise. Des accords ont été conclus avec les autorités tchéco-slovaques et hongroises pour faciliter le transit de ce trafic. La route alternative à ce passage par le territoire serbe qui s'effectuerait via la Bulgarie et la Roumanie s'avère très coûteuse, sinon même quasi impraticable, en raison de l'inadéquation des infrastructures routières de ces pays et aux problèmes douaniers.
5. La suspension des accords bilatéraux en ce qui concerne les territoires de la Serbie et du Montenegro aggraverait probablement les difficultés que rencontrent les Etats membres en matière de transit terrestre à travers l'ex-Yougoslavie. Si un consensus se dégagait entre Etats membres sur l'opportunité de dénoncer les accords bilatéraux, Ceci devrait être coordonné par la Commission.

Fiche 2.5.

Gel des liaisons maritimes, fluviales et aériennes

A. Transports maritimes

1. Les accords existants entre les Etats membres et l'ex-Yougoslavie sont les suivants :
 - a) Conventions Consulaires réglant le statut de navires marchands et des équipages dans les ports étrangers : avec la Belgique, la France, l'Italie, la Grèce et le Royaume-Uni. La RFA aurait succédé a une convention similaire conclue entre la Yougoslavie et l'ex-RDA.
 - b) Accords de commerce et de navigation : avec le Royaume-Uni (1928) et l'Italie (1955).
 - c) Le Portugal a conclu un accord bilatéral en 1982 et la RFA aurait succédé un accord précédemment conclu avec l'ex-RDA.
2. La majorité des ports maritimes et des opérateurs de l'ex-Yougoslavie sont localisés ou établis en Croatie : des 15 compagnies maritimes, 11 sont croates, correspondant à 75 % de la flotte marchande de l'ex-Yougoslavie. L'importance maritime de la Serbie et du Monténégro peut se résumer comme suit :
 - deux compagnies maritimes sont basées au Monténégro (environ une quarantaine de navires) ;
 - une compagnie est basée à Belgrade (9 navires) ;
 - les deux ports principaux sont Bar et Kotor (Montenegro).
3. Dans le cadre d'un embargo commercial, l'on peut s'interroger sur le sens qu'il y aurait à interdire le transport par des navires enregistrés en Serbie ou au Monténégro si l'on n'élargissait pas cette prohibition à toutes les compagnies maritimes desservant les ports concernés. De toute façon, et à moins qu'une décision soit prise dans le cadre de l'ONU ou du CSCE, une éventuelle interdiction de chargement et déchargement dans les ports communautaires de navires ou de produits en provenance ou destinés à la Serbie ou au Monténégro devrait s'articuler avec les termes couverts de l'embargo commercial.

B. Transports fluviaux

La R.F.A. est en train de devenir membre de la Convention de Belgrade, concernant la navigation dans le Danube, dont l'ex-Yougoslavie est une des parties contractantes. Le projet de liaison du réseau rhénan au réseau danubien dont l'ouverture est prévue pour le 23 septembre 92 a encouragé la R.F.A. à négocier un accord bilatéral avec l'ex-Yougoslavie qui n'a pas encore été signé.

Vu le fait que le principal port danubien - Vukovar - se trouve sur le territoire de la Croatie, la question se pose de négocier prochainement un accord avec ce nouveau Etat ; plus tard et selon l'évolution politique de la région, un autre accord pourrait être négocié avec la Serbie.

C. Transports aériens

Conformément aux accords bilatéraux conclus entre Etats-membres et l'ex-Yougoslavie dans le domaine aérien, existent plusieurs liaisons régulières à partir de Belgrade (Serbie) vers des aéroports de la Communauté et au moins une liaison de Tivat (Montenegro) vers Amsterdam. La suspension en décembre 91 par l'Allemagne des accords "transports" avec l'ex-Yougoslavie, a visé spécialement la Serbie et le Montenegro. Selon cette décision, les avions enregistrés dans ces républiques ne peuvent plus atterrir dans les aéroports allemands ; ils pourront toutefois traverser l'espace aérien allemand et atterrir pour simples raisons techniques. La Lufthansa aurait suspendu toute liaison avec ces deux républiques.

La modification unilatérale des liaisons régulières constituerait une remise en cause des contenus des accords bilatéraux et n'apparaît pas envisageable sans dénonciation de ceux-ci. La clause de dénonciation est en règle générale de 12 mois.

Les opérations "charter" ne sont pas couvertes par de tels accords et suivent une procédure d'autorisation au cas par cas par les autorités du pays de destination.

D. Contrôle aérien

Le contrôle aérien au-dessus de l'ex-Yougoslavie est réalisé par deux "flight information centers", dont l'un est à Zagreb (inopérant pour l'instant) et l'autre à Belgrade.

Toute mesure visant à réduire ou à isoler le "fic" de Belgrade impliquerait un détournement de trafic vers d'autres pays de l'Europe centrale et orientale ce qui exigerait des aides urgentes pour que leurs "fics" soient en mesure de répondre aux nouveaux afflux. L'action "Advisory team" (entrepris par Eurocontrol) et financé par la CEE (500.000 ECUS) pourrait aider à minorer ces problèmes, vu notamment que l'ex-Yougoslavie y siège comme observateur, malgré le fait de ne pas être membre d'Eurocontrol. A part cela, cette organisation n'a pas de compétence pour intervenir sur des questions concernant l'espace aérien de Serbie et de Monténégro.

Fiche 2.6.

Suspension de la participation aux Foires commerciales,
Salons et Expositions universelles et internationales
et aux manifestations sportives

1. Participation des Etats membres à des Foires commerciales et Salons

Les Etats membres participent aux Foires commerciales et salons en fonction de leur politique commerciale.

Les Etats membres pourraient décider de suspendre leur participation à telle ou telle Foire commerciale organisée en Serbie et au Monténégro.

Une coordination pourrait être organisée au niveau d'un groupe spécialisé du Conseil.

2. Participation de la Serbie et du Monténégro à des Foires commerciales et salons organisés dans les Etats Membres

Les organisateurs de Foires commerciales et salons sont des entreprises, financées par des capitaux régionaux, locaux et privés.

Dans quelle mesure les pouvoirs publics ont-ils la possibilité de demander aux organisateurs de ces foires commerciales de suspendre la participation de la Serbie et du Monténégro.

3. Expositions universelles et internationales

a) La Serbie et le Monténégro ont déposé aucune demande d'organiser une exposition de ce genre.

b) en ce qui concerne la participation à des Expositions universelles et internationales, cette question est de la compétence du Bureau international des Expositions (BIE) qui applique la convention internationale régissant l'organisation de ces manifestations.

4. Suspension de la participation aux manifestations sportives

Le problème de la participation aux Jeux Olympiques de Barcelone ne ressort pas de la compétence de la Communauté. Il appartient au Comité olympique de prendre une décision en ce qui concerne les Etats qui participent aux Jeux.

Fiche 3.1

Participation de la "Yougoslavie" aux organisations
internationales et coordination des Etats Membres
au sein de ces organisations

1. Le problème principal qui se pose désormais est celui de la représentation de la "Yougoslavie" au sein de ces organisations en attendant que la succession de cet état soit réglée. Les républiques de Bosnie-Herzégovine, de Croatie, de Macédoine et de Slovénie ont présenté leur demande d'adhésion. La Fédération Serbo-Monténégrine ne l'a pas fait mais occupe le siège yougoslave. Un éventail de pressions pourrait de ce fait être, ou ne pas être, mis en oeuvre s'étendant de la demande adressée à la nouvelle fédération Serbo-Monténégrine de ne pas participer temporairement aux activités de ces organisations à l'accélération de la procédure d'admission des autres républiques en passant par la suspension de la "Yougoslavie".

2. FMI - BIRD

2.1. Il est peu probable que les autorités fédérales et la Banque Nationale de Yougoslavie puissent toujours tirer sur ce qui reste des positions librement utilisables de la "Yougoslavie" au FMI (positions ordinaires et DTS). Le FMI devrait cependant geler officiellement ces avoirs.

2.2. La situation à la Banque Mondiale est analogue mais probablement moins urgente :

- les prêts à la "Yougoslavie" y sont probablement gelés en raison des événements mais il conviendrait de vérifier si les déboursements en direction de la Serbie et du Monténégro sur prêts déjà accordés ont été arrêtés;
- toutes les entreprises yougoslaves sont autorisées à soumettre des offres pour tous les projets financés par la BIRD. Sur ce point également les Etats membres pourraient inciter la BIRD de "limiter" la participation de la Yougoslavie aux activités du FMI et/ou à effectuer un embargo sélectif.

2.3. La succession de l'ancien membre "Yougoslave" est une opération longue et complexe mais, en pratique, il est possible de limiter la participation de la Yougoslavie aux activités du FMI et (comme le démontre le cas "Russe" techniquement plus complexe) d'accélérer les procédures formelles et informelles d'assistance macro-économique à d'autres républiques. L'impact d'une telle action sur l'équilibre intra-balcanique et sur l'avenir économique et monétaire de la région serait considérable.

Mais l'action au sein du FMI dépend de la volonté des Pays membres. Sur ces points une coordination des Etats Membres paraît indispensable et urgente.

3. A la BERD, l'action des Etats membres est, en pratique, coordonnée par le représentant de la Commission et l'administrateur à la BERD du pays exerçant la présidence du Conseil. Cette coordination, habituellement très informelle, est, en principe, organisée sur base d'une convocation conjointe de la Commission et de la Présidence du Conseil, procédure prévue par une Déclaration du Conseil.

La Fédération Serbo-Monténégro n'a pas réclamé la succession de la "Yougoslavie" mais en occupe le siège et n'a pas présenté sa candidature à la BERD. En ce qui concerne les modalités de sanctions possibles, voir l'annexe jointe à la présente fiche.

La BERD, qui a décidé (communiqué de presse du 8 novembre 1991) d'interrompre toute action en Yougoslavie, a mené des activités techniques sur une base sélective en faveur des Républiques qui satisfont aux dispositions de ces statuts mais le staff a renoncé de présenter un projet au Conseil d'administration lorsqu'il est apparu que l'administrateur "Yougoslave" allait le bloquer. Sur ce point, l'on se référera en outre à l'annexe I p.26.

4. OCDE

Au sein de l'OCDE⁽¹⁾, il existe une procédure de coordination communautaire bien rodée mais l'OCDE n'a, en principe, pas de pouvoir de décision. A priori, il n'y a donc pas de matière sur laquelle les Etats membres pourraient coordonner une action en vue d'amener l'OCDE à prendre des mesures sélectives à l'égard des Républiques yougoslaves.

Cependant, en matière de contrôle des capitaux et de transactions invisibles courantes, le représentant de la Commission exerce un rôle très actif au sein du "Comité des Mouvements de Capitaux" et des Transactions Invisibles de l'OCDE.

En pratique, l'OCDE n'a pas encore pris de décision concernant le droit de la fédération serbo-monténégro d'occuper le siège d'observateur de la Yougoslavie. Le représentant de cette fédération a été prié par le Secrétaire Général de l'organisation de ne pas participer aux réunions ministérielles pour le moment.

(1) La Yougoslavie participe depuis 1961 aux travaux de certains Comités et Groupes de Travail de l'OCDE. Elle avait présenté en mai 1990 une demande d'adhésion.

5. CONSEIL DE L'EUROPE

5.1. Le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe (CDE) a, le 8 octobre 1991, décidé de suspendre sa coopération avec les autorités yougoslaves⁽¹⁾ tout en rappelant sa disponibilité à faire bénéficier toutes les instances concernées de son expérience dans les domaines juridique et constitutionnel, notamment en ce qui concerne les minorités. Suite à cette décision, la participation de la Yougoslavie a été suspendue dans les Conférences de Ministres spécialisés, à la Conférence Permanente des pouvoirs locaux et régionaux, dans les Comités, Séminaires, Colloques et Conférences, dans les réunions dans le cadre des Accords Partiels et en ce qui concerne les programmes de coopération et d'assistance.

5.2. L'Assemblée avait suspendu, le 25 novembre 1991, le statut d'invité spécial obtenu par l'Assemblée de Yougoslavie le 8 juin 1989. Ce statut a été accordé à la Slovénie et à la Croatie. L'Assemblée Parlementaire devrait se prononcer sur une demande similaire de la Macédoine.

5.3. En ce qui concerne le Conseil de l'Europe, aucun pas supplémentaire sous forme de sanctions ne peut être envisagé à l'égard de la "République Fédérale de Yougoslavie".

(1) La Yougoslavie n'est pas membre du Conseil de l'Europe et avait présenté une demande d'adhésion le 7 février 1990. Elle participait à 18 Conventions dont celle sur l'Europe culturelle et celle sur la sauvegarde du patrimoine architectural (!).

Sanctions économiques contre la Serbie et le Montenegro
Alternatives possibles dans le cas de la BERD.

1. Situation actuelle

(i) Lors d'un Conseil d'Administration consacré à ce sujet le 8 novembre, la Banque a décidé de limiter ses opérations au bénéfice des parties "qui recherchent une solution pacifique du conflit".

(ii) A ce jour, deux projets d'assistance technique ont été engagés, en Slovénie et en Macédoine, qui ne nécessitent pas une approbation du Conseil d'Administration. Par contre, aucun projet de financement bancaire dans les républiques "sages" ne peut être proposé au Conseil d'Administration sans se voir opposer un veto Yougoslave. Cette politique pénalise donc les républiques que l'on ne souhaite pas sanctionner.

(iii) A ce jour, quatre républiques (Slovénie, Croatie, Bosnie-H. et Macédoine) ont fait parvenir leur candidature à la Banque.

(iv) Le 18 Mai, l'Administrateur représentant la Yougoslavie au Conseil d'Administration de la Banque a démissionné de son propre chef. Le siège au Conseil d'Administration devrait donc à présent être occupé par son suppléant, qui représente la Roumanie, usqu'à ce qu'une élection ait lieu.

(v) La Yougoslavie est en retard de paiement pour des billets à ordre au titre de sa contribution au capital de 1991 et n'a pas encore payé sa quote part de capital au titre du paiement dû en 1992.

2. Représentation

L'Administrateur doit être réélu. Accepter un vote du Gouverneur Yougoslave suppose une forme de reconnaissance. Il est donc souhaitable que seule la Roumanie puisse voter pour le siège qu'elle partageait auparavant avec la Yougoslavie.

3. Sanctions: Alternatives liées aux modalités de la succession.

Le problème des sanctions se présente de façon différente suivant trois cas de figure:

(i) **Statu quo: la Yougoslavie reste (provisoirement) membre, elle est représentée par l'administrateur roumain.** Dans ce cas, un niveau accru de sanctions à l'égard de la fédération serbo-monténégrine est difficilement envisageable, mais elle ne peut plus s'opposer à des projets dans les autres républiques.

(ii) **La Banque suspend la Yougoslavie comme membre (Article 38 des Statuts de la BERD):** cette décision, qui relève du Conseil des Gouverneurs, requiert deux tiers des voix des Gouverneurs. En période de suspension, un membre perd son éligibilité aux financements de la Banque et son droit de vote. Au terme d'un an, en l'absence d'un vote des Gouverneurs revenant sur cette décision (avec la même majorité) la suspension devient une radiation: le pays cesse alors d'être membre. Elle pourrait toutefois avoir un effet implicite majeur: elle pourrait être interprétée en ce sens que l'on considère la Yougoslavie nouvelle comme l'Etat successeur de la Yougoslavie ancienne. Une suspension devrait donc le cas échéant être assortie d'une déclaration précisant qu'elle ne préjuge d'aucun statut d'Etat successeur pour la nouvelle fédération. Ceci pose en outre un problème majeur pour l'allocation d'actions aux républiques candidates (Slovénie, Croatie, Bosnie-H, Macédoine): la Banque dispose en effet de peu d'actions à allouer (1,46%). Provisoirement, le Président Attali envisagerait actuellement de proposer d'allouer à la Slovénie des actions sur ce solde non souscrit, à valoir sur la quote-part de la Yougoslavie qui serait ultérieurement

répartie. (NB La suspension a par ailleurs l'avantage de permettre de reporter l'élection du nouveau directeur au Conseil d'Administration).

(iii) On s'inspire du précédent de la succession de l'URSS: la Yougoslavie est considérée comme n'existant plus (et donc on n'a pas à considérer la "Yougoslavie" actuelle comme l'Etat successeur (*)). Dans ce cas, comme dans le cas de l'ex-URSS, on répartit le capital détenu par l'ex-Yougoslavie entre les républiques impétrantes. Ceci permet alors de poser des conditions strictes, en application de l'Article 1 des statuts de la Banque, et de bloquer ainsi jusqu'à nouvel ordre l'adhésion de la fédération serbo-monténégro. La succession au Conseil d'Administration est un problème qui peut être ultérieurement réglé, en même temps que la représentation des nouvelles républiques des ex- URSS et Yougoslavie.

4. Recommandation

La troisième option apparaît préférable:

- (i) elle sanctionne Belgrade qui devra respecter des conditions strictes pour voir accepter une nouvelle candidature;
- (ii) elle permet d'accepter plus simplement la candidature des républiques qui satisfont aux dispositions statutaires de la Banque (et donc ne les pénalise pas) notamment l'Article 1 (engagement des gouvernements en faveur de la démocratie pluraliste et de l'économie de marché), puisque la quote-part de la Yougoslavie est désormais disponible pour être répartie;
- (iii) elle a le mérite de la cohérence avec la politique adoptée à la BERD sur l'ex-URSS;

Il est souhaitable que la décision finale soit coordonnée avec la politique adoptée dans les autres institutions financières internationales.

Dans l'immédiat, aucun paiement de contribution de l'ex-Yougoslavie au capital de la Banque ne devrait être accepté de Belgrade.

(*) A ce jour, les autorités de Belgrade n'ont pas demandé le statut d'Etat successeur pour la Yougoslavie à la BERD, ce qu'avait fait la Fédération russe, et qui lui avait été refusé.

ANNEXE II

Problème de représentation "yougoslave" dans les organisations et conférences internationales

1. L'état de la situation

En l'absence d'instructions uniformes, la position de la Communauté et de ses Etats membres varie d'une organisation à l'autre. C'est ainsi qu' :

- à New York, la Communauté et ses Etats membres ont réservé notre position par une déclaration de principe tout en tolérant la participation de la délégation "yougoslave" aux travaux des Nations Unies.
- à Helsinki, dans le cadre du Comité des hauts fonctionnaires et à la suite de la déclaration du Conseil du 11 mai, il a été convenu de suspendre la participation de la délégation "yougoslave" jusqu'au 30 juin.
- à l'OCDE, il a été convenu de demander au Secrétaire général de faire comprendre au ministre "yougoslave" qu'il était préférable qu'il ne vienne pas à la réunion ministérielle des 18-19 mai. Ce dernier a compris le message et accepté de ne pas aller à Paris "pour des raisons techniques".

2. Problèmes dans d'autres organisations et conférences internationales

Le problème de la représentation "yougoslave" se pose aussi dans le cadre du GATT pour la constitution du PANEL "mesures à l'encontre de la Yougoslavie" d'une part, et pour le Conseil du GATT du 16 juin, d'autre part. De même, nous devons prendre aussi une position pour le Conseil d'administration de la BERD qui se tiendra le 26 mai.

Il est évident que le problème se pose aussi dans d'autres organisations et conférences internationales, notamment dans les agences spécialisées des Nations Unies, BM et FMI, etc.

3. Avantages et inconvénients de la tactique actuelle

La formulation de la déclaration du 11 mai (poursuivre davantage, au cas où la situation demeurerait inchangée, l'isolation de la délégation yougoslave dans les enceintes internationales, gardant à l'esprit, en particulier, la toute proche réunion ministérielle OCDE) semble correspondre à une tactique graduelle qui nous permet de resserrer l'étau au fur et à mesure.

Si l'on sait que les autorités de Belgrade sont peu sensibles aux pressions économiques, elles ont par contre suffisamment montré l'importance qu'elles attachent à la "continuité automatique et naturelle" entre l'ancienne et la nouvelle fédération yougoslave.

Il semble donc qu'il faille isoler le régime de Belgrade sur le plan international avant tout. A cet égard, il serait loisible de donner des instructions aux représentants des Etats membres et de la Commission dans les diverses organisations internationales, pour faire une déclaration de principe commune similaire à celle faite à New York le 5 mai dernier.

En fonction de l'attitude et de la réaction des autorités de Belgrade, on pourra accentuer les pressions en demandant soit la suspension de la participation "yougoslave", au cas par cas, soit la suspension généralisée jusqu'à ce que le problème de succession d'Etat soit réglé dans le cadre de la conférence de la paix.