

FONCTIONNEMENT DE LA COMMISSION DU DANUBE PENDANT LA PÉRIODE DE CONFLIT ENTRE LA YUGOSLAVIE ET L'UNION-SOVIÉTIQUE (1949–1953)

AGNIESZKA KASTORY

(Cracovie)

Après la deuxième guerre mondiale, la première organisation internationale à laquelle adhéraient uniquement les pays de «démocratie populaire» était la Commission du Danube. Elle fut créée par la Convention sur les principes de navigation sur le Danube (par suite la convention danubienne) élaborée pour la conférence de Belgrade (30 juillet–18 août 1948) et signée le 18 août 1948. Ses signataires furent: l'Union Soviétique, la République Soviétique d'Ukraine, la Tchécoslovaquie, la Hongrie, la Roumanie, la Bulgarie et la Yougoslavie. Les pays n'ayant pas d'accès au fleuve qui avant la guerre participaient au contrôle de la navigation sur le Danube à vocation internationale ont refusé de la signer: la Grande Bretagne, la France et l'Italie. L'Autriche et l'Allemagne se trouvant encore sous occupation ne firent pas non plus partie de la Commission¹.

La Commission Danubienne devait contrôler la navigation sur le trajet du fleuve d'Ulm jusqu'à l'embouchure de Sulina. Elle était tenue de protéger la libre circulation sur le Danube, assurant l'accès aux installations portuaires de toutes les unités, le contrôle des taxes de navigations et des principes de commerce. Les pays membres devaient assurer une libre navigation sur leurs segments du fleuve et tous travaux hors de leurs possibilités devaient être effectués par la Commission Danubienne².

Dans la Commission se trouvaient les délégués de tous les membres à l'exception de l'Ukraine, représentée par le délégué de l'URSS. La Commission choisissait son président, son vice-président et son secrétaire pour une période de trois ans et nommait des spécialistes parmi les ressortissants des pays riverains.

¹ Je décris plus largement la conférence de Belgrade dans: *La Conférence à Belgrade en 1948 et la nouvelle organisation danubienne dans: L'Union Soviétique et les pays de l'Europe Centrale et de l'Est 1920–1991*, éd. J. Diec et A. Tyszkiewicz, Cracovie, 2004, p. 151–167.

² La Convention Danubienne du 18.VIII.1948, dans *Conférence danubienne. Recueils de documents*, Beograd, 1949, p. 373–375.

Elle gérait et votait son propre budget, établissait son règlement de travail, les principes de navigation, de sécurité et de pilotage. Les décisions étaient prises par les délégués à majorité de voix, mais sans aucune possibilité de trancher dans le pays sur le territoire duquel se trouvait le segment du fleuve étant objet de la résolution. La Commission possédait une personnalité morale, son siège se trouvait à Galați, le français et le russe étant les langues officielles. Les délégués jouissaient de l'immunité diplomatique. La Convention nommait deux administrations spéciales: à l'embouchure du Danube et dans la zone des Portes de Fer (Porțile de Fier) Elles devaient fonctionner en accord avec les ententes des pays intéressés: à l'embouchure – la Roumanie et l'URSS – et aux alentours des Portes de Fer – la Roumanie et la Yougoslavie. Les administrations spéciales établissaient les principes de navigation sur les segments de navigation, effectuaient le contrôle de la taxe douanière, sanitaire et de navigation³.

À la conférence de Belgrade en 1948, le bloc des pays riverains a rejeté en commun toutes les motions déposées par trois «intrus»: les États-Unis, la France et la Grande Bretagne. La Commission Danubienne pouvait ainsi devenir un lieu de véritable coopération des pays du bloc soviétique. Or, déjà durant le déroulement de la conférence de Belgrade, le délégué de la Yougoslavie était visiblement frappé d'ostracisme de la part des autres délégués et pendant la première session de la Commission Danubienne en novembre 1949, l'on feignait d'ignorer ses essais de participation à ses travaux. La raison était le conflit grandissant entre l'Union Soviétique et la Yougoslavie⁴.

CONFLIT SOVIÉTO-YOUGOSLAVE

À la fin de la deuxième guerre mondiale la Yougoslavie était considérée comme un allié certain de l'Union Soviétique. Le 11 avril 1945, elle signa avec l'URSS un traité d'amitié, d'entr'aide et de coopération d'après guerre et le 25 juillet 1947 des accords commerciaux. Toutefois Josif Broz Tito, le leader des communistes yougoslaves était en même temps déçu de l'aide insuffisante de l'Union Soviétique pour le programme yougoslave d'industrialisation et de son appui peu efficace dans la question d'adhésion de Klagenfurt et de Trieste⁵.

Mais la raison directe du conflit yougoslavo-soviétique était la question de la fédération balkanique. Les négociations bulgare-yougoslave en cette matière

³ Convention danubienne du 18.VIII.1948, dans *Conférence danubienne*, p. 375–385.

⁴ *Yugoslavia and the Soviet Union 1939–1973. A Documentary Survey*, réd. S. Clissold, London, New York, Toronto, 1975 p. 59.

⁵ Traité du 11.IV.1945: *Yugoslavia and the Soviet Union 1939–1973*, p. 162–164; *ibidem*, traité du 25.VII.1947, (incomplet), p.167; *Yugoslavia and the Soviet Union 1939–1973*, p. 43–45; B. Jelavich, *Histoire des Balkans*, t. II, Cracovie, 2005, p. 337; W. Walkiewicz, *Yougoslavie*, Varsovie, 2000, p. 174–175.

duraient depuis 1944. En août 1947, Tito et le représentant de la Bulgarie, Georgi Dimitrov, signèrent un accord douanier et un graduel accès à une fédération ainsi que le 27 novembre 1947, un accord d'amitié et de coopération. Par ailleurs, Tito sans en informer Staline, envoya en Albanie deux divisions en cas de violation territoriale en égard à la guerre civile en Grèce.

Quand fin janvier 1948 Dimitrov, pendant une visite en Roumanie révéla le projet de créer une fédération ou une confédération de pays de l'Est européen, Staline décida de faire venir à Moscou la direction bulgare et yougoslave. Dimitrov y alla personnellement alors que Tito envoya Edvard Kardelj et Milovan Djilas. Le 10 février 1948, Viatcheslav Molotov exprima son mécontentement de la politique bulgare et yougoslave, tandis que Staline sans ambages attaqua Dimitrov pour ses affirmations en Roumanie et à la délégation yougoslave il déclara que le soutien yougoslave pour l'insurrection en Grèce devait cesser. À la fin de la rencontre, Molotov présenta à Kardelj un traité à signer obligeant la Yougoslavie à négocier avec Moscou toutes les questions liées à la politique étrangère dans les points communs des deux parties. Simultanément les entretiens relatifs à l'économie et militaires menés avec la délégation yougoslave se terminèrent sans qu'un accord soit signé⁶.

Le 18 mars 1947 L'URSS signa avec la Bulgarie un accord d'amitié, de coopération et d'entraide, ce qui décida du destin de la fédération balkanique. Le même jour Staline retira de la Yougoslavie tous les inspecteurs militaires soviétiques et le 20 mars 1948 ceux du domaine civil. Tito dans ses lettres du 18 et 20 mars 1948 adressées à Molotov, l'assura de son amitié et demandait les raisons de telles décisions. Pour toute réponse Staline accusa la Yougoslavie d'inimitié et de défiance envers les représentants soviétiques ainsi que la trahison des idéaux marxistes⁷.

Les lettres suivantes entre Tito et Kardelj d'une part et entre Staline et Molotov d'autre part ne réussirent pas à amoindrir le différend. Lorsque Staline essaya de persuader le parti communiste à changer de direction, Tito arrêta les pro-soviétiques parmi les membres du parti: Andrij Hebrang et Streten Žujovič. Il rejeta la proposition de présenter le différend existant, sur le forum du Kominforme, aussi la délégation du PCY fut-elle absente lors de la rencontre à Bucarest en juin 1948. Au résultat de laquelle le 28 juin 1948, on exclut du Kominforme le PCY, en l'appelant à changer sa direction. Pour toute réponse le Comité Centrale du PCY exprima sa confiance en la direction actuelle du parti⁸.

⁶ *Yougoslavia and the Soviet Union 1939–1973*, p. 47, 51; M. Tanty, *Balkans au XX^e siècle. Histoire politique*, Varsovie, 2003, p. 306; B. Jelavich, *op. cit.*, p. 338.

⁷ *Yougoslavia and the Soviet Union 1939–1973*, p. 53; *ibidem*, lettre de Tito à Molotov du 20.III.1948, p. 169–170 et la réponse de Staline du 27.III.1948, p. 170–174; M. Tanty, *op. cit.*, p. 306; B. Jelavich, *op. cit.*, p. 338–339; W. Walkiewicz, *op. cit.*, p. 175; M. Tanty, *op. cit.*, p. 306.

⁸ *Yougoslavia and the Soviet Union 1939–1973*, p. 55; *ibidem*, les lettres suivantes: Tito à Staline et Molotov du 13.IV.1948; p. 174–183; Staline du 4.V.1948, p. 183–197; Tito du 17.V.1948, p. 197; déclaration du CC PCY du mois de mai 1948, p. 197–198; M. Tanty, *op. cit.*, p. 307–398; W. Walkiewicz, *op. cit.*, p. 177.

L'Union Soviétique dénonça donc l'accord d'amitié et d'entr'aide et de coopération avec la Yougoslavie et expulsa son ambassadeur de Moscou. La Yougoslavie fut frappée par des répressions économiques et ne fut pas invitée à faire partie de la CMEA. Le long des frontières yougoslavo-hongroises et yougoslavo-roumaines avaient lieu de nombreux incidents. Pendant les années 1948–1953, environ cent personnes furent soit tuées soit blessées. La Roumanie ferma toutes les liaisons ferroviaires et postales avec la Yougoslavie⁹.

L'IMPACT DU CONFLIT AVEC LA YUGOSLAVIE SUR LES TRAVAUX DE LA COMMISSION DANUBIENNE

Les premières années de l'existence de la Commission Danubienne étaient de prime importance car à cette époque l'on établissait son règlement de fonctionnement, la structure des organes intérieurs ainsi que les principes de navigation. Lors de la première session de la Commission Danubienne (11–17 novembre 1949) à l'encontre de l'avis du délégué yougoslave, l'on accepta le principe que dans les commissions et les groupes spéciaux ne sont pas obligés d'y participer les représentants de tous les pays nommés pour des tâches concrètes. Cette décision permettait d'écartier les représentants yougoslaves des travaux de la Commission, leur laissant seulement la possibilité de voter durant les sessions plénières où les délégués des autres cinq pays pouvaient facilement l'emporter. La majorité votant à l'unanimité faisait échouer tous les candidats yougoslaves pour les postes de direction dans la Commission Danubienne. Le 12 novembre 1949, Teodor Rudenko, ex-ambassadeur à Belgrade, devint le président de la Commission, son adjoint fut Lubomir Linhard de la Tchécoslovaquie et son secrétaire Grigorij Mikolajevitch Morozov – Directeur Général de la Flotte Maritime de l'URSS¹⁰.

Le 13 novembre Morozov présenta le projet soviétique du Règlement de la Commission Danubienne. D'après ce projet les sessions ordinaires de la Commission Danubienne devaient avoir lieu deux fois par an à Galați. Il y avait la possibilité de convoquer une session extraordinaire. Le quorum était formé à partir de cinq délégués qui pouvaient être aidés par les adjoints et les experts. Les délégués choisissaient le président, le vice-président et le secrétaire de la Commission Danubienne à la majorité ordinaire. En cas d'indisposition du président, c'est le vice président qui le remplaçait et le secrétaire remplaçait ce

⁹ *Yugoslavia and the Soviet Union 1939–1973*, p. 57; M. Tanty, *op. cit.*, p. 308; W. Walkiewicz, *op. cit.*, p. 179.

¹⁰ Matériaux de la I^{re} session de la Commission Danubienne (*ibidem* CD), du 11 – 12.XI.1949, Arhiva Ministerului Afacerilor Externe à Bucarest, AMAER, fond CED vol. 42; matériaux de la I^{re} session de la CD, du 11–12.XI.1949, AMAER, fond CED, vol. 43; rapport de T. Fondzinski du 1.II.1950. Archives du Ministère des Affaires Étrangères à Varsovie (Archives du MAE) groupe 7, dossier 388, liasse 40 (*ibidem* g., d., l.) p. 4.

dernier. Le secrétaire était remplacé par son adjoint. La Commission pouvait de même faire appel à des groupes de travail pendant les intervalles de ses sessions. Les décisions étaient prises par les délégués à la majorité de voix ordinaire. On renonçait au projet, en cas de parité de voix. Le règlement concernait aussi bien la Commission que ses groupes de travail. Les langues officielles étaient le français et le russe. Le secrétaire jouait un rôle particulier: avec les chefs de chaque département il nommait le personnel inférieur parmi les ressortissants des pays riverains, il préparait le projet du budget, le plan de travail et par la suite il en surveillait l'exécution et en dressait des rapports pour la Commission. La vérification de son rapport était effectuée par un groupe de travail spécial¹¹.

Le délégué yougoslave Radoš Jovanović critiqua le projet soviétique comme étant trop général. Il considérait qu'il menait à une limitation du rôle des délégués au profit du secrétaire sans aucune responsabilité envers la Commission car en tant que délégué, il ne l'était que devant son propre gouvernement. La Commission ne pouvait pas le destituer pendant la période de son mandat. Jovanović présenta son propre projet d'un Règlement de la Commission Danubienne. Il y prévoyait une élection secrète du président, de son adjoint et du secrétaire; on y définissait de manière plus précise l'étendue de leurs obligations et les droits des délégués; le secrétaire et son adjoint devait répondre devant la Commission; les délégués pouvaient déposer des motions passant outre le secrétaire qui pouvait uniquement présenter une proposition de modifications. Le projet yougoslave rendait possible le suivi du fonctionnement de la Commission de la part du président, du vice-président et de son secrétaire ainsi qu'aux autres délégués, garantissant une participation dans les sous-commissions des membres de toutes les délégations. Jovanović souligna qu'en tête de chaque service devrait se trouver un ressortissant d'un autre pays faisant partie de la Commission¹².

Quand le projet yougoslave fut rejeté par vote à la majorité de cinq voix et le projet soviétique devint sujet de discussion, Jovanović y présenta des modifications. Elles furent toutes rejetées. À la grande indignation de Jovanović, le délégué soviétique Morozov proposa une modification laquelle renforçait la position du secrétaire lui donnant la possibilité à l'instar du président de la Commission de faire appel à un groupe de travail en situation urgente. La modification fut votée malgré les avertissements de Jovanović que cela donnait ainsi la possibilité au secrétaire d'exclure les délégués peu commodes d'un groupe de travail. Pendant la discussion sur le projet soviétique, le délégué yougoslave remit en question certains articles lesquels d'après lui, tendaient à enfreindre l'égalité de tous les membres de la Commission Danubienne¹³.

¹¹ Projet de règlement soviétique de la CD du 12.XII.1949, AMAER, fond CED, vol. 43.

¹² Matériaux de la 1^{re} session du CD du 13.XI.1949, AMAER, fond CED, vol. 42, vol. 43; projet yougoslave du règlement de la CD du 13.XI.1949, AMAER, fond CED, vol. 42, vol. 43.

¹³ Matériaux de la 1^{re} session de la CD du 13.XI, 14.XI, 15.XI.1949, AMAER, fond CED, vol. 42, AMAER, fond CED, vol. 42.

Jovanović critiqua de même le projet soviétique du règlement du secrétariat, présenté pendant la réunion du 16 novembre. Un secrétaire et deux adjoints devaient être à la direction du secrétariat: l'un responsable pour le fonctionnement du secrétariat, le deuxième pour le travail de chaque service. Le secrétaire choisissait lui-même son personnel, sanctionné ensuite par la Commission. L'on ouvrit sept départements (sections) de planification et de statistique, de travaux, de finances, de services hydrométéorologiques et de navigation, de contrôle de la navigation, de trésorerie et d'édition. Leurs responsables étaient directement subordonnés à l'adjoint du secrétaire¹⁴.

Le délégué de la Yougoslavie était d'avis que les deux règlements limitaient le rôle des délégués uniquement à voter pendant les sessions plénières de la Commission. Aucun d'eux ne prévoyait d'autres formes de collaboration et dans les groupes de travail, la présence de tous les délégués n'était pas obligatoire. Il critiqua particulièrement la position du secrétaire qui avec son personnel ne répondait pas devant la Commission. En conséquence l'appareil administratif de la Commission était subordonné à un délégué qui en même temps était celui de son pays. Selon Jovanović, le secrétariat devenait propriété du secrétaire ce qui était à l'encontre de la convention de 1948 et portait atteinte au principe d'égalité des pays membres. Le délégué yougoslave d'une manière prolix, eu égard à sa mauvaise connaissance de la langue française, déclara pour terminer qu'il ne possédait aucun pouvoir de son gouvernement qui lui permettrait de le transmettre à des personnes notamment au secrétaire, pour des actes étant de la compétence du délégué yougoslave et de son gouvernement et aucune majorité ne saurait voter un document en contradiction avec l'esprit de la convention danubienne¹⁵.

Le délégué de la Roumanie estima que les arguments de Jovanović étaient sans fondements et lui rappela que la convention danubienne prévoyait la nécessité de se soumettre à la volonté de la majorité des délégués. Les délégués par la suite introduisirent ce principe en pratique rejetant toutes les modifications yougoslaves quant au règlement du secrétariat. Après le vote, dans son long discours Jovanović lança un avertissement que les résolutions votées transformaient la Commission en outil servant exclusivement les intérêts soviétiques¹⁶.

Le conflit avec la Yougoslavie grandissait avec la deuxième session de la commission danubienne. Lors de la première réunion du 23 mars 1950, le délégué yougoslave Zacho Matijašević accusa Morozov de négliger dans sa fonction de secrétaire, les tâches administratives et de discriminer la Yougoslavie dont le délégué n'obtint pas en temps utile les informations sur le déroulement des débats

¹⁴ Statuts du secrétariat et des services de la CD du 16.XI.1949, AMAER, fond CID, vol. 43.

¹⁵ Discours de Jovanović le 16.XI.1949, AMAER, fond CED, vol. 42.

¹⁶ Matériaux de la 1^{re} session de la CD du 16.XI.1949, AMAER, fond CED, vol. 42; lettre de l'ambassade britannique à Belgrade au Foreign Office, FO du 30.III.1950, National Archives à Londres, NA, FO 371/84840 KGR 1/11.

comme les matériaux d'ailleurs, sur une nouvelle administration créée dans la zone de Gabcikowo-Gönyü. Ceci démontrait bien d'après lui, que l'URSS avait sans doute préparée seule tous les projets et l'hypocrisie de Morozov, délégué soviétique et secrétaire en même temps, ne cadrerait pas avec les relations qui devraient exister entre les pays socialistes. L'énoncé de Matijašević provoqua une vive discussion avec la participation des délégués de la Hongrie et de la Roumanie prenant fin avec l'intervention du président Lubomir Linhard qui décida de clore les débats¹⁷.

Matijašević continua la querelle le jour suivant. Il remit en question l'utilité de 70 postes à plein-temps dans la Commission. Il constata qu'un personnel si nombreux était sans doute nécessaire au service d'entreprises mixtes avec un capital soviétique aux frais des pays riverains. Il s'en prit aux salaires élevés du président, du vice président et du secrétaire, au budget enfin et au montant des quote-parts. Il protesta contre la discrimination de la Yougoslavie dans l'accès des postes au sein de la Commission. Morozov fit la remarque que c'est bien l'URSS qui rendit possible une collaboration et un statut égalitaire, sur ce Matijašević rétorqua que c'était l'URSS justement qui n'avait pas respectée la démocratie populaire en Yougoslavie, en y rompant tous les accords économiques. Ainsi la délégation yougoslave ne pouvait pas faire grand chose. Toutes les motions déposées par elle, ne passèrent pas au vote, tandis que le budget fut voté à la majorité de cinq voix¹⁸.

La proposition tchécoslovaque de créer encore une administration spéciale dans la zone de Gabcikovo-Gönyü, parmi les questions de fond, c'était celle qui fut la plus importante. Le problème fut rapporté toutefois à la session de la Commission Danubienne au mois de décembre¹⁹.

Avant la session du mois de décembre les relations entre la Yougoslavie la Roumanie devinrent encore plus tendues. En août 1950 à Bucarest, eut lieu le procès de douze ressortissants roumains et de la Yougoslavie accusés d'avoir tenté envahir le Banat roumain. Le centre de renseignement serait la Commission Yougoslave de Navigation fluviale à Timisoara ainsi que la délégation yougoslave de l'administration des Portes de Fer et Cataractes avec le siège à Orșova. Le procès se termina avec trois condamnations à mort²⁰.

L'administration des Portes de Fer et Cataractes nommée pour contrôler la navigation sur l'endroit névralgique de la gorge du Danube devint après les relations rompues entre la Yougoslavie et l'URSS, une arène de lutte politique entre la Roumanie et la Yougoslavie. Suite aux tracasseries roumaines, le délégué yougoslave

¹⁷ Lettre de l'ambassade britannique à Belgrade du 30.III.1950, NA, FO371/84840, KGR 1/11; procès-verbal de la session de la CD du 23.III.1950, AMAER, fond CED, vol. 44.

¹⁸ Procès-verbal de la II^e session de la CD, AMAER, fond CED, vol. 44; lettre de l'ambassade britannique à Belgrade du 30.III.1950 NA, FO 371/84840, KGR 1/11.

¹⁹ Procès-verbal de la II^e session de la CD, AMER, fond CED, vol. 44.

²⁰ Rapport de Wojciech Wrzosek ambassadeur polonais à Bucarest du 27.V.1953, Archives du MAE, g. 7, t. 388, l. 40.

Velizar Ninčić quitta Orșova, située du côté roumain, ensuite le 21 septembre 1949, il informa que toutes ses décisions seraient prises à partir de Belgrade et seraient communiquées au délégué roumain par courrier²¹. L'absence de Ninčić rendait difficile une prise de décisions par l'administration et conduisait à la disparition de la collaboration de ses départements et de ses bureaux. Les employés de l'administration selon leur citoyenneté n'exécutaient que les ordres de leurs délégués. Le différend entre le comptable-chef yougoslave et le caissier roumain mena à des versements illégaux perpétrés par les deux employés pour «leurs» fonctionnaires. Les tracasseries réciproques, les difficultés dans la mobilité, le sabotage des tâches, causaient une paralysie grandissante de l'Administration²².

C'est dans cette ambiance que le 10 décembre 1950, débuta la troisième session de la Commission Danubienne. Le délégué de la Roumanie, Grigore Preoteasa, l'ouvrit par un «hymne» à l'honneur des victoires de l'Armée Soviétique sur les impérialistes fascistes et les puissances impérialistes, ce qui permit en conséquence de résoudre les problèmes liés au fleuve conformément aux aspirations des peuples désirant la paix et dévoués à la coopération internationale. Il passa ensuite à l'ordre des débats qui comprenait: le rapport du secrétariat avec l'activité de la Commission, la question du secteur Gabcikovo-Gönyü, le plan de travail et du budget de 1951²³.

Chaque point des débats en fait, provoquait l'objection du délégué yougoslave Dragoje Djurić qui refusait de discuter sur la motion de Morozov lequel proposait «la création d'une administration spéciale dans le secteur de Gabcikovo-Gönyü» car il y manquait des opinions approfondies d'experts. Il considérait que seulement une discussion était possible sur «la navigation dans le secteur de Gabcikovo-Gönyü». Mais c'est la motion de Morozov qui fut votée²⁴.

Djurić par la suite critiqua l'idée de nommer dans ce secteur une administration spéciale, d'ouvrir un service de pilotes et d'en percevoir des taxes et cela jusqu'à la région de Rajka. Il était clair que les cinq voix des autres délégués suffirent pour que le 13 décembre 1950, fût nommée l'Administration à partir du 1^{er} janvier 1951 ainsi que d'établir des paiements de navigation dans le secteur de Gönyü-Rajka à condition d'en informer la Commission Danubienne de leur montant. Le délégué de la Yougoslavie fit toutefois noter la remarque dans le procès-verbal que la décision en cette matière, votée à la majorité des voix, était non conforme à la convention de 1948²⁵.

L'objet d'un différend suivant devint l'évacuation des épaves se trouvant toujours sur le Danube. Le délégué hongrois Endre Sik proposa que chaque pays

²¹ Lettre de Ninčić à Vârgolici du 21.IX.1949 et du 3.XI.1949, AMAER, fond CID, vol. 98.

²² Correspondance du délégué de la Yougoslavie et délégué de la Roumanie de février 1950 à février 1951, AMAER, fond CID, vol. 98.

²³ Matériaux de III^e session de la CD, AMAER, fond CED, vol. 45.

²⁴ Procès-verbal de la session de la CD, AMAER, fond CED, vol. 45.

²⁵ Matériaux de la III^e session de la CD, AMAER, fond CED, vol. 45.

riverain dénombra jusqu'au 1^{er} mai 1951, les épaves sur son secteur du fleuve en mentionnant le pavillon du bateau se trouvant sous l'eau. Le délégué de la Yougoslavie considéra le projet comme irréalisable. Par ailleurs, il constata qu'il serait difficile de définir le pavillon d'un bateau naufragé. Il s'avéra que Sik n'avait pas du tout pris en considération le côté pratique de son projet. Il affirma que la résolution acceptée n'aurait qu'un caractère de résolution, étant donné que la Commission Danubienne ne saurait y obliger ses membres! L'affaire des épaves était de nature délicate car aucun accord n'existait en cette matière et les délégués de l'URSS et de la Yougoslavie s'accusaient mutuellement de se les approprier, passant outre les droits des propriétaires précédents. Djurić présenta son propre projet qui prévoyait un assainissement graduel du fleuve informant la Commission Danubienne du cours des travaux. Morozov avec les autres délégués appuya cependant le projet hongrois car on y prévoyait que l'information sur les épaves serait adressée non pas à la Commission mais à son secrétariat²⁶.

Dans le rapport des travaux en cours, Morozov informa les délégués que la Yougoslavie n'avait pas envoyé ses représentants pour les postes indiqués par le secrétariat. C'était une forme de protestation contre le rejet des propositions yougoslaves s'agissant des nominations dans les départements et les services. Morozov souligna que les pays membres ne sauraient dicter au secrétariat où voudraient-ils employer leurs ressortissants. Ce n'était pas prévu ni par le règlement de la Commission ni par la convention danubienne et qu'il n'y avait aucune parité du point formel pour les nominations. En conséquence, dans les départements de la Commission pas un seul représentant yougoslave s'y trouva. Morozov informa encore au sujet du pavillon élaboré de la Commission et remit enfin aux délégués le projet des Dispositions fondamentales à la navigation sur le Danube²⁷.

Après le rapport de Morozov, Djurić accusa le reste des délégués de condescendance qui permit de transformer la Commission en un instrument d'action pour l'URSS. Il était d'avis que le secrétariat s'est saisi des compétences de la Commission devenant tout à fait indépendant d'elle²⁸. Le président de la Commission reprocha à Djurić d'utiliser le langage des impérialistes américains et anglais. Morozov précisa que le délégué yougoslave chantait sur un air bien connu dont les «compositeurs» se trouvaient «au-delà de l'océan», en objectant aussi que la Yougoslavie rendait difficile la navigation sur le Danube car elle introduisit le 16 mars 1950, des règlements de contrôle envers les bateaux étrangers et d'avoir désigné seulement plusieurs ports auxquels ils devaient accoster bien avant le coucher du soleil. Le 13 mai 1950, l'adjoint du ministre des affaires étrangères de la Yougoslavie Dragoje Djuric considéra ces reproches sans fondements, bien que

²⁶ Procès-verbal et matériaux de la III^e session de la CD, AMAER, fond CED, vol. 45; rapport de W. Wrzosek du 27.V.1953, Archives MAE g. 7, t. 388, l. 40, p. 73.

²⁷ Matériaux de la III^e session de la CD AMAER, fond CED, vol. 45.

²⁸ Procès-verbal de la III^e session de la CD, AMAER, fond CED, vol. 45.

la garde riveraine yougoslave eût tiré en juin 1950, sur deux bateaux: l'un étant roumain, l'autre sous le pavillon soviétique. D'après Morozov, la Yougoslavie non seulement rompit la Convention Danubienne de 1948 mais aussi porta atteinte à la souveraineté de l'URSS et celle de la Roumanie²⁹. Djurić réfutait les accusations en disant que les nouveaux règlements concernaient les équipes se trouvant dans les ports et sur le territoire de la Yougoslavie, par contre les bateaux étrangers pouvaient aborder les côtes yougoslaves si les conditions y étaient favorables³⁰.

Lors de la discussion sur le budget, Djurić confirma que la Yougoslavie était en retard avec le versement des quote-parts et prévint qu'à l'avenir elle avait l'intention d'en verser qu'une partie car on l'écartait des travaux de la commission³¹.

Toutefois le point le plus important durant les débats fut le groupe de travail qui devait s'occuper du projet «Dispositions fondamentales à la navigation sur le Danube». Il y eut deux projets: celui de la Tchécoslovaquie lequel prévoyait le travail du groupe nommé par la Commission entre les sessions; et celui de la Hongrie selon lequel le groupe de travail devait être nommé par le secrétariat et le président conformément aux recommandations de la part de la Commission. Lorsque les délégués de la Roumanie et de la Bulgarie donnèrent leur appui à la Hongrie, le délégué tchèque Lubomir Linhard estima que le fond essentiel de sa proposition se trouvait dans la motion hongroise à laquelle il avait l'intention de donner son appui. Djurić fort étonné déclara que les deux projets sont contradictoires et demanda un ajournement de la session afin qu'il pût prendre connaissance de la proposition hongroise. Quand sa demande ne passa pas, Djurić donna son appui à la motion tchèque qu'il considéra comme la sienne. Après de vaines discussions sur le nombre de projets et qui les avaient vraiment déclarés, Linhard annonça que la Yougoslavie pouvait physiquement s'approprier le projet tchèque mais pas du point de vue moral car la Tchécoslovaquie leur refusait ce droit. Cette farce se termina par le vote à majorité du projet hongrois. Sur ces entrefaites, Djurić estima illégale la résolution de la Hongrie car ni le président ni le secrétaire n'étaient en droit de nommer tel groupe de travail, aussi la résolution devrait-elle les y obliger et non pas leur recommander de le faire³².

La suivante et quatrième session de la Commission Danubienne (23 mai – 3 juin 1951) fut dominée par la discussion sur le projet soviétique «Dispositions fondamentales à la navigation sur le Danube» auxquelles le délégué de la Yougoslavie présenta 46 amendements dont des articles entièrement rerédigés. Lorsque toutes ses motions furent rejetées, il ne prit pas part aux débats sur l'ensemble du projet affirmant que telle situation portait atteinte à la souveraineté

²⁹ Procès-verbal de la III^e session de la CD, AMAER, fond CED, vol. 45; rapport de W. Wrzosek du 27.V.1953, Archives du MAE, g.7, t. 388, l. 40, p. 72.

³⁰ Procès-verbal de la III^e session de la CD, AMAER, fond CED, vol. 45.

³¹ Procès-verbal de la III^e session de la CD, AMAER, fond CED, vol. 45.

³² Procès-verbal de la III^e session de la CD, AMAER, fond CED, vol. 45.

des pays danubiens et, le 2 juin 1951, il quitta la conférence. Le différend concernait la priorité des unités naviguant uniquement sur le Danube devant celles qui naviguaient sur le Danube et ses affluents. Le délégué de la Yougoslavie n'acceptait pas qu'en cas d'accident sur le fleuve, l'enquête fût menée par le pays d'origine de l'unité accidentée mais qu'elle le fût par le pays sur les eaux duquel avait eu lieu la collision. La Yougoslavie s'opposa à la nomination de pilotes dans le secteur de Gönyi-Rajka, ce qui donnerait suite à de frais supplémentaires.

Le délégué de la Yougoslavie considérait enfin, que le nouveau règlement de navigation favorisait les unités soviétiques³³. Le 24 août 1951, le gouvernement yougoslave prit la décision d'introduire d'autres dispositions de navigation sur la partie yougoslave du Danube. Dans la déclaration publiée dans les colonnes de «Politika», l'on souligna que la Yougoslavie qui avait le contrôle de 22,46% du fleuve ne pouvait pas accepter l'hégémonie soviétique sur le Danube³⁴.

Pendant la première réunion de la cinquième session de la Commission Danubienne (11–19 décembre 1951) le délégué yougoslave informa de l'introduction d'un règlement différent de navigation sur le territoire de la Yougoslavie et se rapporta de façon négative à la proposition soviétique d'introduire des dispositions communes à la navigation sur les parties du Danube appartenant aux deux pays. Il constata que la Roumanie n'était aucunement prête à une collaboration et il décrit avec beaucoup de détails les problèmes d'obtention du visa roumain pour la session de la Commission³⁵.

La réunion suivante fut dominée par la discussion sur les Règles de la surveillance Fluviale applicable au Danube, le différend le plus important était la question d'enquête en cas de collision sur le fleuve. Le délégué de la Yougoslavie était d'avis que l'enquête devrait être menée par le pays sur le territoire duquel avait eu lieu l'accident, sans égard pour qui avait été accidenté et non pas la partie accidentée, ce que prévoyait le projet soviétique. Il soupçonnait que l'unique bénéficiaire de ce projet serait l'URSS, étant donné que ses unités naviguaient sur tout le Danube alors que sur la partie soviétique du fleuve, le trafic international des bateaux était pratiquement nul. La règle controversée selon lui, portait atteinte à la souveraineté des pays danubiens. Quand le projet passa à majorité, le délégué de la Yougoslavie étant le seul à voter contre, déclara que la Yougoslavie ne saurait acceptée les Règles de surveillance fluviale applicable au Danube comme elle n'a pas acceptée les Dispositions fondamentales à la navigation sur le Danube³⁶. À la fin des débats le 19 décembre

³³ Rapport de la délégation britannique à Bucarest du 19.XII.1951, NA, FO 371/93 234, GR 3/41; Matériaux du groupe de travail, mai 1951, AMAER, fond CED vol. 44; télégramme de Bucarest du 3.VI.1951; NA, FO 371/93234, GR 3/22; Bulletin d'information du Foreign Office sans date, NA, FO/ 371/93 234, GR 3/25.

³⁴ Livret sur l'histoire du Danube, 19.X.1955, pages non numérotées, NA, FO 371/115425, K. GR 2/67, lettre de l'ambassade britannique à Belgrade du 31.VIII.1951, NA, FO 371/93234, K. GR 3/30.

³⁵ Procès-verbal de la V^e session de la CD, AMAER, fond CED, vol. 47, p. 350–352.

³⁶ Procès-verbal de la V^e session de la CD, AMAER, fond CED, vol. 47, p. 460; rapport de la légation britannique à Bucarest du 19.XII.1951, NA, FO 371/93234, K. GR 3/41.

1951, les délégués choisirent le nouveau secrétaire de la Commission: Morozov souffrant fut remplacé par le délégué soviétique I.P. Kononov³⁷.

De nombreux accidents sur le fleuve accompagnaient le conflit au sein de la Commission Danubienne. La garde frontalière yougoslave suivait sous escorte de manière ostentatoire, les unités soviétiques sur leur segment du fleuve. Kononov déposait des plaintes au Ministère des Affaires Etrangères yougoslave qui invariablement affirmait que ce n'étaient que des procédures régulières. Quand le 18 août 1951, un avion yougoslave piqua en direction du bateau soviétique „Sivas”, la Yougoslavie confirma la présence de ses avions dans la dite zone, en précisant simultanément que la navigation aérienne ne gênait en rien la navigation fluviale!³⁸

Le 17 mai 1952, la Yougoslavie adressa au secrétariat de la Commission Danubienne un mémorandum avec la proposition d'effectuer des modifications dans les règlements de la Commission, le secrétariat et les départements respectifs. Constatant dans la justification que l'on était arrivé à un pouvoir absolu du secrétaire; à un rôle restreint du président et du vice-président; à écarter l'influence des délégués sur les travaux dans la Commission; à de pénibles tracasseries envers la Yougoslavie.

Ces faits désavantageux allaient de pair avec les faibles résultats des travaux de la Commission. Certaines sessions se réduisaient à voter le budget élaboré par le secrétariat de façon indépendante, dont le budget de la II^e session qui était tout à fait irréalisable. Les actes votés par la Commission Danubienne dont les Dispositions fondamentales à la navigation sur le Danube menaient à porter atteinte à la souveraineté des pays membres dans leurs secteurs. La Commission imposa aux pays danubiens de trop grandes obligations s'agissant de marquage avec des bouées sur les voies aquatiques, s'occupant d'affaires hors de ses compétences comme dans le cas de propriété des épaves du temps de la deuxième guerre mondiale³⁹.

Le 30 mai 1952, la Yougoslavie présenta ensuite le projet d'un nouveau règlement des travaux de la Commission. On y prévoyait: les élections secrètes du président, de son vice-président et du secrétaire ainsi que les responsabilités exercées par rotation des ressortissants de tous les pays membres; l'accroissement du rôle du président, de son vice-président de la Commission qui seraient en mesure de contrôler le secrétariat et les départements ainsi qu'informer les délégués des travaux de la Commission; permettre aux délégués de participer aux travaux de la Commission et de ses organes. Les sessions devaient avoir lieu le premier mardi du mois de juin et le premier mardi du mois de décembre. Le projet Yougoslave comportait des notes détaillées quant à la grandeur du quorum, des principes de vote, des règles de discussion, du déroulement des débats et la publication des résolutions acceptées. Un Comité Exécutif serait mis en place,

³⁷ Rapport de l'ambassade polonaise à Bucarest du 28.XII.1951, Archives MAE, g. 7, t. 355, l. 36, p. 167.

³⁸ Lettre du MAE du 14.V.1952 au secrétaire de la CD Kononov, AMAER, fond CED, vol. 47.

³⁹ Mémorandum yougoslave du 17.V.1952, AMAER, fond CED, vol. 50.

composé de représentants de tous les pays membres qui se réunirait entre les sessions de la Commission Danubienne. Le Comité devait gérer les affaires administratives et donner son opinion quant au déroulement de la session suivante. La Commission pourrait toujours faire appel à des groupes de travail mais chaque pays aurait le droit d'y avoir son propre représentant. Les langues officielles de la Commission restaient toujours le français et le russe⁴⁰.

Le projet prévoyait de manière précise les tâches du secrétariat et des services techniques de la Commission ainsi que la responsabilité de ses fonctionnaires sans omettre celle du secrétaire devant la Commission. Le personnel devait être recruté dans la mesure du possible parmi les ressortissants de tous les pays membres. La Yougoslavie demandait à ce que le nouveau règlement entrât en vigueur dès le 1^{er} septembre 1952 et le 1^{er} juillet 1953 l'on procédât au partage paritaire des postes dans la Commission⁴¹.

Le projet yougoslave fut déposé à la sixième session de la Commission Danubienne qui débuta le 25 juin 1952. Les délégués engagèrent le président à convoquer à Galați, le 10 décembre 1952, une commission spéciale de six personnes pour y donner une opinion. La commission se rassembla il est vrai, mais ne termina pas le travail avant la septième session de la Commission du 15 décembre 1952. Aussi son mandat fut-il prolongé jusqu'à la huitième session de la Commission Danubienne⁴².

Sur ces entrefaites, pendant la septième session il en vint à une querelle au sujet du conflit yougoslavo-roumain dans l'Administration des Portes de Fer et des Cataractes. La raison directe était le le différend sur l'aide aux unités par la traction des locomotives. Le propriétaire de la station de locomotives était bien la Yougoslavie, toutefois en vertu de l'entente du 30 juin 1934, elle la rendit à la disposition de l'Administration pour une durée de 40 ans. Le 4 septembre 1952, la Yougoslavie rompit l'accord du 30 juin 1934 et par la suite elle établit de nouveaux tarifs de paiements en francs suisses pour l'usage des locomotives. Les entreprises de navigation protestèrent et la Roumanie déposa une plainte devant la Commission Danubienne.⁴³ La Yougoslavie traitait le conflit avec la Roumanie comme une affaire exclusivement entre deux pays. C'est avec indignation que le représentant yougoslave accueillit l'examen de la plainte roumaine par les délégués ainsi que une décision de condamnation de la Yougoslavie. En février 1953, la

⁴⁰ Le projet yougoslave de règlements de la CD du 20.V.1952, AMAER, fond CED, vol. 50.

⁴¹ Le projet yougoslave de règlements de la CD du 20.V.1952, AMAER, fond CED, vol. 50.

⁴² Rapport de la commission pour l'évaluation du projet yougoslave sans date ni titre, ni signature, AMAER, fond CED, vol. 47.

⁴³ Lettre de Bucarest au FO du 18.XII.1952, NA, FO 371/100 770, NR 1421/5; mémorandum roumain sans date, AMAER, fond CID, vol. 99; histoire de la traction du 16.VIII.1951, AMAER, fond CID, vol. 19, rapport de Belgrade sans date, Archives du Ministère des Affaires Étrangères à Paris (AMAE), Europe 1949-1955, Généralités. Fleuves internationales VII.1949 - XII.1953, n° 123, p. 202.

Yougoslavie exigea de la Commission une annulation de cette décision affirmant qu'elle avait proposé à la Roumanie des entretiens bilatéraux. La Roumanie par contre, fit venir à la Porte de Fer un vieux remorqueur le «Vascapu» qui n'était plus utilisé depuis la deuxième guerre afin de passer outre la station de locomotives et forcer ainsi le canal navigable des Portes de Fer – le canal Sip. Des unités de la Yougoslavie firent échouer ces efforts⁴⁴.

La mort de Staline arrêta la montée en force du conflit autour de la navigation sur le Danube. Le 15 avril 1953, les entretiens yougoslavo-roumains prirent fin, le 31 mai 1953 à Tekija, avec la signature d'un accord concernant la nouvelle Administration des Portes de Fer, conformément aux décisions de la convention danubienne de 1948 (la précédente fonctionnait sur les bases de celle de 1921). Les entretiens continuèrent ensuite à Tekija et à Orșova depuis le 14 octobre jusqu'au 3 novembre 1953. Le 4 novembre 1953, la nouvelle Administration initia son activité. Les deux États signèrent de même le 11 septembre 1953, une entente concernant la fin des incidents frontaliers⁴⁵.

La huitième session de la Commission Danubienne commença dans une nouvelle ambiance (26 juin – 3 juillet 1953)⁴⁶. Le 1^{er} juillet une commission présenta un rapport négatif au sujet des modifications proposées par la Yougoslavie. Le délégué de la Yougoslavie, Slavoliub Petrović, accusa les aubes déléguées de manquer de volonté pour changer courageusement et limiter le rôle du secrétariat. Il leur reprochait de manquer de détermination au sujet du mandat du président et du vice-président et d'agir sous le diktat du représentant soviétique. Il postulait la création d'un comité exécutif de rotation, pour les plus hauts postes dans la Commission, la création de la fonction de directeur administratif, un accès égal aux ressortissants des pays membres aux fonctions administratives, de transférer le siège de la Commission à Budapest. Pour terminer, il menaça que la Yougoslavie quitterait la Commission Danubienne si la réforme ne serait pas introduite. Il lança un appel aux autres délégués de mettre en œuvre les changements car cette possibilité ne se présenterait pas de si tôt⁴⁷.

Le 2 juillet 1953, les délégués rejetèrent le projet yougoslave du nouveau règlement de la Commission et adoptèrent le projet soviétique qui comprenait toutefois certains changements; il introduisait un vote secret en matière de

⁴⁴ Télégramme de Belgrade du 23.VI.1953; télégramme de Vienne du 12.II.1953; rapport de Belgrade sans date AMAE, Europe 1949–1955. Généralités. Fleuves internationales, VII.1949–XII.1953, n° 123, p. 202, 207; lettre de Bucarest au FO du 18.XII.1952 NA, FO 371/100770.

⁴⁵ Télégramme de Belgrade du 1^{er} VI.1953; rapport de Philippe Daudet du 26.XI.1953; AMAE, Europe 1949–1955, Généralités, Fleuves internationales VII.1949 – XII.1953, n° 123; rapport de l'ambassadeur polonais à Bucarest W. Wrzosek du 25.VI.1953 et du 30.IX.1953, Archives MAE, g. 7, t. 388, l.37, g. 7, t. 359, l.37.

⁴⁶ Note rédigée par le MAE de la Roumanie du 22.VI.1953; sans signature, AMAER, fond CED, vol. 50.

⁴⁷ Matériaux de la VIII^e session de la CD, AMAER, fond CED, vol. 50.

personnel, garantissait un accès égal des ressortissants de tous les pays membres pour les postes dans la Commission, il nommait le directeur administratif qui cependant pouvait prendre contact avec la Commission seulement à travers le secrétariat. Pendant le vote, les amendements yougoslaves tendant à reprendre une partie des droits du secrétaire ne passèrent pas. Quand le 3 juillet, l'on vota sur l'ensemble du règlement, Petrovic esseulé votait contre en affirmant qu'un seul pays avait toujours le pouvoir sur la Commission, étant donné que l'on n'avait pas créé de Comité Exécutif assurant la continuité des travaux de la Commission. Petrovic menaça que la résistance d'un „seul pays” ne voulant pas renoncer à la domination sur la Commission remet en question, non seulement le versement des paiements par la Yougoslavie, mais aussi sa présence dans la Commission Danubienne. Petrovic demandait à ce que pendant la session suivante fut prise la décision de transférer le siège de la Commission Danubienne à Budapest⁴⁸.

Pendant la neuvième session de la Commission Danubienne qui commençait le 14 décembre 1953, l'on admit de nouveaux principes de fonctionnement du secrétariat. Le secrétaire dorénavant exécutait ses tâches en commun avec le président. Un directeur se trouvait à la direction du secrétariat avec deux adjoints: l'un pour les affaires administratives, le second pour le contrôle des services. Le directeur dirigeait les travaux du secrétariat selon les directives du président et du secrétaire de la Commission qui le nommait ainsi que ses adjoints et les responsables des services. Le personnel subalterne était choisi par le président de la Commission avec le secrétaire après consultation avec le directeur. Le siège de la Commission fut transféré à Budapest⁴⁹. Les décisions prises pendant cette session prouvaient d'un véritable changement au sein de la Commission Danubienne. Son président devint le Hongrois Endre Sik, son vice-président Georgi Genom de la Bulgarie, son secrétaire Dragoje Djuric de la Yougoslavie. Le Bulgare Kisil Dimitriev devint le directeur du secrétariat. Toutes les résolutions et les décisions furent prises à l'unanimité⁵⁰. C'était un net tournant qui mettait fin à une lutte politique dans la Commission et rendant possible aux délégués de se consacrer à ce qu'ils étaient appelés: assurer une navigation sans danger sur le Danube.

Toute l'expérience découlant des premières années d'activité de la Commission Danubienne prouvait bien l'incapacité de l'URSS à coopérer dans le cadre d'une organisation internationale sur des principes d'égalité de tous les partenaires. Les pratiques employées par les secrétaires soviétiques se limitaient à «un pilotage manuel» et à un diktat. Le cynisme et l'hypocrisie remplacèrent le commun effort pour assurer le maintien d'une navigation sûre et sans danger sur le Danube. La

⁴⁸ Matériaux de la VIII^e session de la CD 26.VI – 3.VII.1953, AMAER, fond CED, vol. 50; rapport de l'ambassadeur français à Belgrade du 27.VII.1953, AMAE, Généralités. Fleuves internationaux VII.1949 – XII.1953, n° 123 p. 213.

⁴⁹ Matériaux de la X^e session de la CD, AMAER, fond CED, vol. 50.

⁵⁰ Rapport de W. Wrzosek du 23.XII.1953, Archives du MAE, g. 7, t. 359, l. 37.

direction soviétique s'est servi d'une organisation à vocation avant tout technique, pour une lutte idéologique et politique dans le but d'humilier la Yougoslavie, détruisant ainsi non seulement l'unité du bloc soviétique mais aussi la crédibilité de l'URSS en tant que partenaire international.