

**L'AUTRICHE ET SES PREMIÈRES TENTATIVES
PENDANT LA PÉRIODE DE L'APRÈS-GUERRE
(1955–1956) POUR UNE ADHÉSION À LA COMMISSION
DANUBIENNE (D'APRÈS LES DOCUMENTS
BRITANNIQUES ET FRANÇAIS)**

AGNIESZKA KASTORY

(Cracovie)

Le 23 mai 1955, l'Union Soviétique proposa à l'Autriche l'adhésion à la Commission Danubienne qui depuis 1948, contrôlait toute la navigation sur le fleuve. Les membres étaient l'URSS et ses satellites riverains. Les démocraties occidentales comme les États-Unis considérèrent ce fait comme une tentative pour rapprocher l'Autriche du bloc communiste. Inquiètes, elles s'efforçèrent d'empêcher le rapprochement de l'Autriche avec les pays communistes et en même temps cherchèrent à modifier l'organisation de la navigation sur le Danube.

LA SITUATION SUR LE DANUBE APRÈS LA SECONDE GUERRE MONDIALE

En 1948, à la conférence de Belgrade (30 juillet–18 août), une nouvelle convention fut adoptée concernant l'organisation de la navigation sur le Danube. Ce fut le point de départ de la création de la Commission Danubienne dont les membres furent exclusivement les pays riverains. La France, la Grande-Bretagne et les États-Unis refutèrent cette convention car selon ces pays non seulement elle ne garantissait pas la liberté de navigation sur le fleuve mais elle était aussi imposée par l'Union Soviétique. À la conférence participèrent l'URSS, l'Ukraine, la Tchécoslovaquie, la Hongrie, la Roumanie, la Bulgarie, la Yougoslavie, la Grande Bretagne, la France, les États-Unis et l'Autriche, les derniers en tant qu'observateurs. Toutes les motions des pays occidentaux furent rejetées par majorité de sept voix des pays communistes. Les pays occidentaux furent d'opinion que les résolutions adoptées furent prises sous le diktat cynique de l'URSS qui s'était servi des pays satellites pour avoir le contrôle sur la plus grande partie du fleuve.

La Grande-Bretagne et la France considéraient que la convention de 1921 était toujours en vigueur et remirent sur pied la Commission Européenne du Danube (ECD).

La Grande-Bretagne, la France et l'Italie en firent partie. Depuis 1948 donc, existaient deux conventions et deux commissions danubiennes mais la ECD ne jouissait d'aucun accès au fleuve et la convention sur laquelle elle s'appuyait n'était en fait que lettre morte.¹

Pour l'Autriche son retour sur le Danube représentait un facteur au service de son essor économique. Pour la Grande-Bretagne et la France, l'adhésion de l'Autriche au sein de la Commission revêtait un caractère politique. Quand en juillet 1952, les Russes permirent à nouveau la circulation des navires autrichiens à l'intérieur de la zone d'occupation soviétique, le représentant français à Vienne présenta une mise en garde à l'encontre du ministre des affaires de l'Autriche Karl Gruber, afin qu'il ne succombât pas à la tentation d'adhérer à la convention danubienne de 1948. Quand en 1952, la Yougoslavie proposa pour la première fois à l'Autriche d'envoyer un observateur durant les délibérations de la Commission Danubienne, la France était prête à donner son accord à condition que l'Autriche ne reconnaît pas la convention de 1948. Par contre, les Américains s'opposaient à ce que l'Autriche accéda au statut d'observateur².

Néanmoins durant les années suivantes, l'Autriche signa plusieurs conventions, ce qui permit à sa flotte de naviguer sur le Danube dans sa partie médiane et basse: avec la Hongrie et la Yougoslavie au mois de mai 1953, avec la Tchécoslovaquie en juin 1954, la Bulgarie en novembre 1954, la Roumanie le 11 mai 1955 et le 28 septembre 1955 avec l'URSS³.

Les conventions de navigation danubienne furent conclues pendant la période d'un ravivement des relations internationales qui succédèrent après la mort de Staline. On réussit à entamer à nouveau un dialogue de l'URSS avec la Grande-Bretagne, la France et les Etats-Unis, ce qui eut lieu pendant les rencontres des ministres des affaires étrangères à Berlin du 25 janvier au 18 février 1954; des ministres des affaires étrangères et des chefs des gouvernements à Genève du 18 au 23 juillet 1955; des ministres des affaires étrangères à Genève du 27 octobre au 16

¹ Plus amplement: J.B. Duroselle, A. Kaspi, *Histoire des relations internationales de 1945 à nos jours*, t. 2, Paris, 2002, p. 34–36; A. Kastory, *Conférence de Belgrade en 1948 et nouvelle organisation de la navigation danubienne*, dans: *L'Union Soviétique et les pays de l'Europe Centrale et Orientale*, rédaction de Joachim Diec et Adrian Tyszkiewicz, Kraków, 2004, p. 151–167. La Convention de 1921 fut ratifiée hormis les pays riverains, par la France, la Grande-Bretagne, l'Italie, la Belgique, la Grèce.

² Archives de Ministère des Affaires Etrangères de Paris AMAE, Europe 1949–1955. Généralités. Fleuves internationales n°123, télégramme de Payart à Schuman du 10 VII 1952; idem télégramme de Payart à Vienne du 16 VII 1952, idem télégramme de Payart à Vienne du 20 VIII 1952; télégramme prêt à être envoyé aux ambassades des pays riverains du 26 VIII 1952, pages non numérotées.

³ AMAE, Europe 1949–1955. Généralités. Fleuves internationaux VII 1949–XII 1953 n°123, télégrammes de Payart de Vienne du 31 I 1953, 17 II 1953, 15 V 1953 p. 168, 172, 193; idem les Nations Unies et Organisations Internationales n°596, télégramme de Vienne du 30 IX 1955 pour Paris; National Archives à Londres et NAFO 371/115425, k. GR 2/67, livret sur l'histoire du Danube rédigé le 19 X 1955, pages non numérotées.

novembre 1955. L'occupation de l'Autriche prenait fin dans une atmosphère bien différente. Le 15 mai 1955 un traité à niveau gouvernemental fut signé qui entra en vigueur le 27 juillet 1955. L'activité de la Commission de Contrôle Alliée prit fin. Le 26 octobre 1955 Le Conseil National autrichien promulga une loi sur la neutralité perpétuelle de l'Autriche⁴.

Le 23 mai 1955, l'ambassadeur soviétique à Vienne, Ivan Ivanowicz Illiczew déclara au ministre des affaires étrangères autrichien Leopold Figl que l'Autriche pouvait adhérer à la Commission Danubienne et que sa demande d'adhésion serait favorablement examinée⁵.

Le jour suivant le gouvernement autrichien décida d'en discuter avec la Grande-Bretagne, la France et les Etats-Unis qui ne reconnaissaient toujours pas la Commission Danubienne. Quand le 25 mai 1955, Illiczew demanda s'il pouvait donner une réponse positive à Moscou, on l'assura que l'Autriche réfléchissait sur la proposition soviétique⁶.

Le même jour pendant les entretiens avec les ambassadeurs de Grande-Bretagne, de la France et des Etats-Unis, Figl souligna que l'Autriche reconnaissait la convention de 1921, mais qu'il lui était difficile de rejeter carrément l'invitation soviétique. Le gouvernement autrichien signa nombreuses conventions bilatérales avec les pays de démocratie populaire et offrit ainsi à sa flotte la possibilité d'une libre navigation sur le Danube. Figl déclara que son gouvernement était prêt à accéder au Conseil de l'Europe afin de balancer son éventuelle adhésion à la Commission Danubienne⁷.

Les représentants de la Grande-Bretagne, de la France et des Etats-Unis à Vienne envisagèrent avec méfiance l'offre soviétique. Ils conseillèrent à Figl d'attirer l'attention aux Russes sur le fait que leur proposition était prématurée car l'Autriche n'avait pas encore retrouvée son entière souveraineté⁸.

Au sein du Foreign Office, l'invitation adressée à l'Autriche à adhérer à la Commission Dunabienne fut considérée comme une tentative de la placer dans la zone d'influence soviétique. Ceci pouvait être aussi un premier pas pour inviter la RFA à la Commission Dunabienne⁹. Les Français considéraient qu'il ne serait plus

⁴ D.Poplawski, *Politique autrichienne de neutralité 1955–1995*, Varsovie 1995 p. 49–51.

⁵ NA, FO 371/1554223, k.GR 2/2, télégramme de Vienne au Foreign Office du 25 V 1955; documents diplomatiques français, DDF, 1955, t.I I 1–30 Paris 1987 n°295, télégramme de Lalouette à Antoine Pinay, p. 680.

⁶ NA, FO 371/1554223, k. GR 2/2, télégramme de Vienne au Foreign Office du 25 V 1955; DDF, 1955, t. I, n°295, télégramme de Lalouette à Antoine Pinay p.681.

⁷ DDF.1955, t.I n°295, télégramme de Lalouette à Antoine Pinay, p.681.

⁸ FO 371/1554223, k. GR 2/2, télégramme de Vienne au Foreign Office du 25 V 1955; DDF, 1955, u I 1–30 VI Paris 1987, n°312 Lalouette à Pinay le 2VI 1955, p. 711.

⁹ NA, FO 371/115423, k. GR 2/3, lettre de G.A. Willinger à partir de Vienne pour Geoffroy Harrison du Foreign Office du 26 V 1955, pages non-numérotées; AMAE, Nations Unies et Organisations Internationales, n° 596, memorandum du 26 VIII élaboré par la Direction Politique.

possible à l'avenir d'empêcher l'Autriche d'accéder à la Commission Danubienne et qu'il faudrait plutôt tenter de limiter ses effets néfastes de cette adhésion. L'Autriche pourrait prolonger ses conventions bilatérales avec les pays riverains mais sans adhérer toutefois à la convention de 1948. Au pis, si jamais sa navigation était menacée, elle pourrait traiter la convention comme un règlement de navigation au sens pratique, mais en aucun cas elle ne devait accepter une abrogation de la convention de 1921. Certes, un traité national devrait être préalablement mis en vigueur avec l'Autriche¹⁰.

En Italie, l'offre soviétique fut accueilli avec inquiétude et on y voyait les prémices d'une même offre adressée à la RFA à l'avenir¹¹. Par contre, parmi les fonctionnaires de Bonn, l'adhésion de l'Autriche à la Commission Danubienne n'était pas perçue comme une catastrophe. Ils déclaraient en même temps que la RFA n'était pas intéressée par l'adhésion à la Commission Danubienne, son intention était de chercher uniquement à ce que les compagnies de navigation s'entendissent avec les pays riverains¹².

PROPOSITION DE CONFÉRENCE DANUBIENNE

En tenant compte de cette situation, le haut commissaire de la France en Autriche Roger Lalouette proposa de convoquer une conférence des signataires de la convention de 1921 et d'y inviter les Russes à rediscuter les problèmes du Danube dans sa totalité. Au Foreign Office, c'est le 9 juin 1955 qu'une discussion sur ce sujet eût lieu. Ses participants n'appuyèrent pas l'idée de la conférence¹³. Toutefois le 23 juin 1955, les Français proposèrent qu'un des pays occidentaux lançât une invitation aux signataires de la convention de 1921 et de celle de 1948 pour une entrevue en commun. Les Allemands y devaient être aussi invités. Si jamais les Russes refutaient l'invitation, l'on proposerait alors à l'Autriche l'adhésion au Conseil de l'Europe (ce qui advient le 16 avril 1956), en tant que nécessaire du point de vue de son neutralité pour faire équilibrer son adhésion à la Commission Danubienne. Les Américains eurent une attitude réservée face à la proposition française étant donné qu'ils n'étaient pas signataires de la convention de 1921, ainsi que l'Union Soviétique d'ailleurs¹⁴.

¹⁰ DDF, 1955, t.I n°312, télégramme de Pinay à Vienne du 2 VI 1955, p. 711.

¹¹ NA, FO 371/115423, k GR 2/10, lettre de Rossa à Falla du Foreign Office du 30 VI 1955.

¹² NA, FO 371/115423, k. GR 2/9, lettre de Charles Johnston de Bonn au Foreign Office du 2 VII 1955; idem k. GR 2/16 lettre de Johnston de Bonn au Foreign Office du 22 VII 1955.

¹³ NA FO 371/115423, k. GR 2/4, télégramme de Wallinger de Vienne à Harrison du 3 VI 1955; idem k. GR 2/5 discussion au Foreign Office du 9 VI 1955; DDF, 1955, t. I, I I-3-VI n°323, télégramme de Lalouette à Pinay du 6 VI 1955, p.742.

¹⁴ NA, FO 371/115423, k. GR 2/5, télégramme de Washington au Foreign Office du 17 VI 1955; idem k. GR 2/7 Lettre de John Beith de Paris au Foreign Office du 24 VI 1955; memorandum

Le 5 juillet 1955, au sein du Foreign Office, l'on rediscuta sur cette possibilité. Une conférence aurait permis d'éliminer l'impasse dans laquelle se retrouvait la CED qui ne jouissait d'aucun contact avec le fleuve. Par ailleurs, ceci créait l'opportunité d'une adhésion à la Commission Danubienne de la RFA et de l'Autriche qui de pair avec la Yougoslavie créeraient en son sein un bloc modéré. L'on spéculait de même sur la possibilité d'y intégrer la Grèce, la Turquie ou l'Italie, des pays donc non riverains. D'autre part, l'on appréhendait la présence de la majorité des pays du bloc soviétique à la conférence et en cas d'échec un suivant affaiblissement de la CED. En définitive, l'on décida d'appuyer l'idée d'une conférence organisée à Vienne ou à Paris et Washington en fut informé¹⁵.

Les Américains désiraient remettre la décision au terme de la conférence qui se déroulait alors à Genève. Dans le Département d'Etat, l'on analysait s'il n'était pas préférable de persuader l'Autriche à adhérer en premier lieu au Conseil de l'Europe et par la suite à la Commission Danubienne¹⁶.

Entre temps, les Français proposèrent le 18 juillet 1955, une entrevue avec la Grande-Bretagne, de la France et des Etats-Unis dans le but d'élaborer un front commun face à une conférence danubienne possible. Les Britanniques acceptèrent cette proposition. Les Américains se positionnaient toujours sur leurs réserves. D'après eux, la proposition française n'était aucunement intéressante pour les Russes car elle n'offrait rien de plus de ce qu'ils avaient déjà. Par ailleurs, l'Autriche n'avait pas à souffrir de problèmes économiques sérieux qui la forceraient à adhérer à la Commission Danubienne. Enfin, ils appréhendaient que le postulat à un retour de libre navigation sur le Danube, ne les obligeât à consentir aux Russes le droit de naviguer sur le Rhin¹⁷. Ce n'est que le 24 août que les Américains acceptèrent l'idée d'une réunion des représentants de ces pays: USA, de la Grande-Bretagne et de la France. Elle fut fixée pour le 19 septembre 1955 à Paris¹⁸.

Le 26 et le 31 août 1955, le Foreign Office admit que même au risque d'un veto de la part de l'URSS, il serait profitable d'organiser une entrevue des signataires de la convention de 1921 et de celle de 1948. En revanche, l'on rejeta

français du 23 VI 1955; AMAE, Nations Unies et Organisations Internationales, n°596, memorandum du 26 VIII 1955.

¹⁵ NA, FO 371/115423, GR 2/11, télégramme au Foreign Office de Washington du 13 VII 1955, idem k. GR 2/11, télégramme du Foreign Office à Paris du 13 VII 1955.

¹⁶ NA, FO 371/115423 k. GR 2/14, télégramme de Washington au Foreign Office du 16 VII 1955.

¹⁷ NA, FO 371/115423, k. GR 2/15, télégramme de Paris au Foreign Office du 18 VII 1955; télégramme du Foreign Office du 20 VII 1955; k. GR 2/20 compte-rendu de F.J. Leishmann de Washington des entretiens au Département d'Etat du 3 VIII 1955.

¹⁸ NA, FO 371/115423, k. 2/21, lettre de l'ambassade britannique à Moscou du 19 VIII 1955, idem k. GR 2/22 télégramme de Washington au FO du 24 VIII 1955 et télégramme de FO à Washington du 25 VIII 1955, télégramme de Foreign Office à Paris du 30 VIII 1955, télégramme de Washington au FO du 31 VIII 1955 et télégramme de FO à Washington du 2 IX 1955.

l'idée d'organiser une conférence danubienne sous les auspices de l'ONU, c'est-à-dire de la Economic Commission for Europe, nommée plus loin la ECE. S'agissant de l'Autriche, l'on décida d'une mise en garde afin qu'elle n'entreprenât quelque décision sur son adhésion à la Commission Danubienne avant les entretiens des trois puissances¹⁹.

À la fin du mois d'août 1955, au Quai d'Orsay, il fut convenu qu'il faudrait établir pendant la conférence si le temps était propice pour soulever la question du Danube; et par la suite la présenter de la meilleure façon possible aux Russes; rechercher aussi la meilleure forme pour la convention et s'il le fallait, consulter préalablement avec l'Autriche, la Yougoslavie et la RFA. Les Français proposèrent aussi d'aborder la question du Danube pendant la conférence d'octobre à Genève²⁰.

Le 9 septembre 1955, sur l'initiative des Américains, les Allemands furent informés des opinions préalablement échangées entre les Etats-Unis, la Grande-Bretagne et la France autour de la question de l'adhésion de l'Autriche à la Commission Danubienne et des modifications des principes de navigation sur le Danube. En RFA, l'on ne suspectait pas du tout qu'Adenauer justement en visite à Moscou, pourrait obtenir de la part des Russes une proposition de participation à la Commission Danubienne²¹.

Il en fut de même avec Figl qui déclara, avant de commencer le 12 septembre des entretiens sur les relations commerciales avec les Russes, que l'Autriche n'entreprendrait aucune décision sur l'adhésion à la Commission Danubienne sans avoir consulté la Grande Bretagne, la France, les Etats-Unis. D'après lui, les Russes n'essaieraient pas non plus de jouer particulièrement de leur influence en cette matière²².

LA RÉUNION DE PARIS DU 19 AU 21 SEPTEMBRE 1955 ET SES CONSÉQUENCES

Pendant la réunion de Paris du 19 au 21 septembre 1955, les représentants de la Grande Bretagne, la France et les Etats-Unis établirent que les signataires de la

¹⁹ NA, FO 371/115424 k. GR 2/27 mémorandum Comforta du Foreign Office du 26 VIII 1955; k. GR 2/29 compte-rendu des débats du groupe au Foreign Office.

²⁰ NA, FO 371/115423 k. GR 2/25 lettre de Paris au Foreign Office du 30 VIII 1955.

²¹ NA, FO 371/115424 k. GR 2/28, télégramme de Washington au Foreign Office du 2 IX 1955; idem télégramme du Foreign Office à Washington du 3 IX 1955; idem télégramme du Foreign Office à Washington du 7 IX 1955 k. GR2/30, télégramme de Washington au Foreign Office du 6 IX 1955; k. GR 2/33, télégramme de Bonn au Foreign Office du 9 IX 1955; FO 371/115425 k. GR 2/68, mémorandum remis aux Allemands le 9 IX 1955; télégramme de Bonn à Londres du 3 XI 1955.

²² NA, FO 371/115423 k. GR 2/21, lettre de l'ambassade à Vienne pour Foreign Office du 19 VIII 1955 ainsi que NA, FO 371/115424 k. GR 2/30 télégramme de Vienne à FO du 16 IX 1955; idem k. GR 2/34 lettre de Frank k. Roberts à Young du Foreign Office, sans date.

convention de 1921, pourraient renoncer à la reconnaître, mais en échange ils voulaient qu'une représentation des pays non riverains fût intégrée à la Commission Danubienne, qu'elle eût des liens avec l'ONU ainsi qu'un renforcement des règlements garantissant la liberté de navigation sur le Danube.

Aussi faudrait-il avoir la certitude que l'Autriche et l'Allemagne voulaient adhérer à la Commission Danubienne sous ces conditions. Il faudrait par la suite obtenir les opinions des signataires de la convention de 1921 et de la Yougoslavie, dont l'appui, en tant que pays hors de la zone d'influence soviétique, était de poids. C'était dans ce contexte seulement que les trois puissances pourraient présenter une proposition à l'adresse de l'URSS. La France était le pays qui réagissait de manière la plus énergique pour une solution de la question du Danube appréhendant que l'Autriche n'adhérât sans aucune condition à la Commission Danubienne sous la pression de l'URSS²³.

Au Foreign Office l'on accepta en principe les postulats élaborés à Paris. Les Britanniques voulaient après des consultations avec la RFA et l'Autriche, informer de toute la question les Belges, les Italiens et les Grecs-signataires de la convention de 1921. Ils ne désiraient pas toutefois que leur intervention auprès des Russes dépendît de l'accord allemand. Les Allemands n'étaient pas, selon eux, intéressés par un compromis entre les signataires des deux conventions, ce qui les intéressaient, c'était surtout un accord entre les compagnies de navigation. La conférence d'octobre devait être l'occasion pour pouvoir présenter à l'URSS les propositions occidentales. Ce qui fut accepté par les Français. Le Département d'Etat en revanche, faisait dépendre l'intervention envers les Russes du point de vue des Allemands, s'opposait aussi à ce que la question du Danube fit jour à la conférence de Genève et exigeait en premier lieu à ce que les termes de la proposition à l'adresse des Russes fussent concertés. Les entretiens entre les trois pays aboutirent sur une impasse²⁴.

Ce n'est que le 22 octobre 1955 que le Département d'État donna son accord pour les premières démarches mises en accord à Paris, en s'informant en premier lieu auprès de l'Autriche et de l'Allemagne si elles étaient prêtes à adhérer à la

²³ NA, FO 371/115425 k. GR 2/73, lettre de Speaight à Geoffrey Harrison du 22 X 1955; idem FO NA, FO 371/115424 k. GR 2/38 compte-rendu des travaux effectués du 19-21 IX 1955 à Paris; AMAE, Nations Unies et Organisations Internationales n°596, memorandum de la direction des affaires politiques du 26 IX 1955.

²⁴ NA, FO 371/115424 k. GR 2/40, télégramme du Foreign Office à Paris du 13 X 1955; idem k.GR 2/48, lettre de Duff à partir de Paris au Foreign Office du 17 X 1955; ainsi k.GR 2/49, compte-rendu de Grudnon des entretiens avec Swihart à l'ambassade américaine à Londres le 17 X 1955; k. GR 2/51, télégramme de Washington au Foreign Office du 19 X 1955; k.GR 2/47, télégramme de Vienne au Foreign Office du 18 X 1955; k. GR 2/50, télégramme de Vienne au Foreign Office du 19 X 1955; FO 371/115425, k. GR 2/54, compte-rendu de la réunion franco-britannique-américaine de à Paris le 18 X 1955; k.GR 2/57 télégramme de Bonn au Foreign Office du 22 X 1955.

convention de 1948 avec les conditions proposées par les puissances occidentales. En revanche, la France et la Grande-Bretagne cessèrent d'exiger que la question fût abordée à la conférence de Genève²⁵.

Le 2 novembre 1955, les trois gouvernements informèrent l'Autriche et la RFA de leur intention de présenter à l'URSS une proposition de modification de l'ordre établi sur le Danube par le biais d'une mise en place de liberté réelle pour la navigation et d'égalité de droits de tous ses participants, d'un changement des membres de la Commission Danubienne de façon à ce que les représentants de l'Autriche et de la RFA y fussent représentés et instituer des liens entre la Commission Danubienne et l'ONU (Economic Commission for Europe). Le secrétaire d'Etat autrichien Bruno Kreisky accueillit le mémorandum avec bienveillance et promit d'y répondre le plus rapidement possible²⁶.

La RFA par contre, ne répondit que le 27 mars 1956. Le gouvernement fédéral évitait de définir sa position envers les deux commissions danubiennes existantes. La RFA n'entretenant pas de relations diplomatiques avec la majorité des pays de la Commission Danubienne ceci qui aurait provoqué des conséquences politiques bien fâcheuses. Du point de vue économique, les Allemands grâce à des accords assurèrent à leurs bateaux la possibilité d'une navigation sur le Danube²⁷.

Le 4 janvier 1956, les Britanniques informèrent de l'affaire la Grèce ainsi que la Belgique, le 5 janvier l'Italie et le 7 janvier la Turquie. La Turquie souleva de sérieuses réserves, inquiète pour le statut des détroits. Le 1 mars 1956, le ministre des affaires étrangères turc avertit les ambassadeurs de la Grande Bretagne, de la France et des Etats-Unis que les Russes ne renonceraient pas au contrôle sur la plus grande partie du fleuve sans une claire compensation comme par exemple en forme de modification du statut des voies de navigation internationales. Si jamais des négociations avaient lieu, il faudrait les limiter au Danube. La Turquie n'était pas signataire d'aucune des commissions danubiennes et elle n'avait pas l'intention de devenir membre de la nouvelle Commission²⁸.

²⁵ NA, FO 371/115424, k. GR 2/52, compte-rendu de l'entretien de Speaight du Foreign Office avec Lebel de l'ambassade française à Londres du 20 X 1955; idem télégramme du Foreign Office du 21 X 1955; idem télégramme du Foreign Office à Vienne du 22 X 1955; télégramme du Foreign Office à Vienne du 22 X 1955; FO 371/115425, k. GR 2/56, télégramme de Paris au Foreign Office du 22 X 1955; k. GR 2/58, lettre de l'ambassade britannique à Paris au Foreign Office du 22 X 1955; k. GR2/60, télégramme de Washington au Foreign Office du 25 X 1955; k. GR 2/62, lettre de Speaight du 26 X 1955 au Foreign Office; k. GR 2/64, télégramme de Washington au Foreign Office du 28 X 1955.

²⁶ NA FO 371/115425, k. GR 2/65, télégramme de Bonn au Foreign Office du 2 XI 1955, k. GR 2/68, texte du mémorandum présenté à l'Autriche et la RFA du 2 XI 1955.

²⁷ NA, FO 371/121176, k. GR 2/28, mémorandum allemand du 27 III 1956.

²⁸ NA, FO 371/121176, k. GR 2/6, télégramme de Ankara au Foreign Office du 7 I 1956, k. GR 2/11, télégramme de l'Italie au Foreign Office du 11 I 1956; k. GR 2/20, télégramme de Bruxelles au Foreign Office du 26 I 1956 et la réponse belge du 4 I 1956; k. GR 2/21, télégramme de Rome au Foreign Office du 26 I 1956, k. GR 2/27, télégramme d'Ankara au Foreign Office du 3 III 1956.

OBJECTION DE LA YUGOSLAVIE ENVERS LE CHANGEMENT DE L'ORGANISATION DE LA NAVIGATION DANUBIENNE

Le point de vue de la Yougoslavie était des plus importants. Le 5 et le 6 janvier 1956, les trois gouvernements l'informèrent de leurs plans, en soulignant bien qu'aucune démarche n'était encore faite à Moscou, voulant connaître d'abord l'opinion du gouvernement yougoslave.

Pendant son entretien avec l'ambassadeur britannique, le représentant de la Yougoslavie (Mikunowić) eut une réaction favorable envers l'initiative occidentale. Néanmoins, il exprima des doutes quant à la réaction soviétique. Simultanément il assura que si pendant les années 1948-1953 la Commission Danubienne n'avait été qu'une farce, autant depuis les deux dernières années son fonctionnement s'était amélioré de manière visible²⁹.

La réponse à titre officiel parvint à la Grande-Bretagne, la France et les Etats-Unis, le 4 février 1956. Le gouvernement yougoslave exprima la conviction que les termes de la convention danubienne de 1948 assuraient une navigation libre et ouverte sur le Danube pour les citoyens, les marchandises et les unités marchandes de tous les bateaux sur un principe d'égalité. Le gouvernement yougoslave approuvait pleinement que la Commission Danubienne se liât avec les organismes des Nations Unies. En revanche, il ne voyait aucune possibilité d'introduire dans la Commission Danubienne les pays non riverains en tant qu'observateurs. Par ailleurs, il avait adopté dans le passé le principe que c'étaient bien les pays riverains qui devaient répondre de la navigation et ne l'avait pas changé depuis. La proposition de coopter à la Commission Danubienne les pays non riverains n'était qu'un retour à la convention de 1921 qui se rapportait à une situation inexistante. Le postulat ne répondait plus à la nouvelle situation de la région et ne pouvait aboutir que sur des difficultés politiques. Quant à l'Autriche et l'Allemagne, la Yougoslavie appuyait tout à fait leur adhésion à la Commission Danubienne.

Le sous-secrétaire d'Etat yougoslave chargé des relations avec l'Europe de l'Est, en remettant cette réponse à Frank Roberts - ambassadeur de la Grande-Bretagne, ajouta qu'il déconseillait qu'on intervienne auprès de Moscou car cela ne profiterait ni à la navigation sur le Danube ni aux relations Est-Ouest. Il certifia que la navigation bien qu'elle ne fonctionnât pas correctement après 1948, sa situation était devenue meilleure et le deviendrait encore plus si l'Autriche et l'Allemagne adhéraient à la Commission Danubienne et renforceraient ainsi le groupe se trouvant hors du Kominform.

Ce fut une «rémontrance bien sévère». La Yougoslavie ne souhaitait pas que l'on destabilisât la situation existante par une «idée avortée» d'intervention auprès

²⁹ NA, FO 371/121176, k. GR 2/5, télégramme de Belgrade au Foreign Office du 6 I 1956; télégramme de Belgrade au Foreign Office du 11 I 1956; k. GR 2/26 lettre de Belgrade au Foreign Office de la part de Frank Roberts du 14 II 1956.

de Moscou. Frank Roberts en ressentit une vive déception. D'après ses éclaircissements, les pays occidentaux désiraient uniquement éliminer cette situation peu normale, résultant de l'existence de deux conventions danubiennes. Si leurs postulats étaient adoptés, ils seraient prêts à renoncer à la convention de 1921. Il exprima le regret que la Yougoslavie rejetât des démarches qui n'étaient que conformes avec sa propre expérience de coexistence pacifique. Il déclara qu'à l'avenir les démarches britanniques ne tiendraient plus compte de la position de la Yougoslavie. Dans sa lettre pour Londres Roberts exprimait, déjà sans émotion, sa conviction que Belgrade devait être prise en considération, d'autant plus que la Yougoslavie était le seul membre de la convention de 1948, auquel l'on demandait conseil³⁰.

Suite aux discussions menées au Foreign Office entre le 29 février et le 3 mars 1956, l'on renonça à intervenir en URSS en tenant compte de l'objection yougoslave. Le 25 mars 1956, cette information fut transmise à Geoffrey Wallinger – représentant britannique à Vienne. Une décision définitive devait être prise après les consultations d'avec les Français et les Américains. La Grande-Bretagne proposa le 25 mars 1956, à la France et aux Etats-Unis de renoncer aux démarches auprès de l'URSS vu l'objection yougoslave et d'en informer les pays au courant de l'affaire. Il faudrait par contre, prévenir l'Autriche qu'en cas d'adhésion à la Commission Danubienne elle devait déclarer qu'elle le faisait uniquement pour des raisons économiques³¹.

Les Américains s'engagèrent à renoncer à effectuer des démarches auprès de l'URSS, mais ils n'avaient nullement l'intention de faciliter à l'Autriche sur la décision à prendre. Le 10 mai 1956, ils déclarèrent qu'ils n'approuvaient toujours pas la convention de 1948, en étant convaincus que les actuelles relations bilatérales entre l'Autriche et les membres de la convention suffisaient et que son adhésion à la convention n'était pas nécessaire. Ils exprimaient aussi l'espoir que le gouvernement autrichien informerait les Etats-Unis si des changements étaient envisagés dans les relations bilatérales avec les membres de la convention de 1948³².

Les Français reconnurent qu'effectivement il était inutile de s'adresser au gouvernement soviétique mais ils étaient contraires à ce que l'adhésion de l'Autriche à la convention danubienne eût lieu sans condition³³.

Entre temps le 2 juin 1956, l'ambassadeur yougoslave à Vienne proposa à Figl d'envoyer un observateur à la session de la Commission Danubienne qui devait commencer à Budapest le 5 juin 1956. Figl rétorqua qu'il était hors de

³⁰ NA, FO 371/121176, k. GR 2/6 lettre de Belgrade au Foreign Office de la part de Frank Roberts du 4 II 1956.

³¹ NA, FO 371/121176, k. GR 2/28, discussion au Foreign Office II–III 1956; lettre de Geoffrey Wallinger à Vienne écrite par Speaight du 8 III 1956; k. GR 2/30, lettre du Foreign Office aux représentants à Paris et Washington du 26 III 1956.

³² NA, FO 371/121176, k. GR 2/34, télégramme de Richard Parson de Washington au Foreign Office le 15 V 1956.

³³ NA, FO 371/121177, k. GR 2/41, télégramme de l'ambassade britannique à Paris le 22 VI 1956.

question d'en envoyer un, étant donné que l'Autriche restait toujours signataire de la convention de 1921. L'ambassadeur de la Yougoslavie affirma alors que les pays de la convention de Belgrade désiraient inviter à la prochaine entrevue un représentant de la ECE et qu'eux-mêmes voulaient avoir leur représentant au sein de la ECE. Figl répondit alors que si grâce à l'intermédiaire de la ECE, il était possible de mettre fin au conflit, ceci faciliterait bien les choses à l'Autriche³⁴.

La même proposition fut faite à Bonn, plus encore, on proposa à la RFA l'adhésion à la Commission Danubienne. Le Ministre des affaires étrangères de la RFA promit d'y réfléchir mais en précisant que la RFA ne voulait pas faire partie de la même commission que la RDA; par ailleurs, si jamais elle devenait membre de la Commission Danubienne, la RFA chercherait à présenter des amendements au texte de la convention de 1948 ainsi qu'une solution de la problématique convention de 1921. Le représentant de la Yougoslavie déclara que ces questions n'étaient pas insolubles et promit d'en référer à Belgrade. L'ambassadeur soviétique à Bonn Walerian Zorin évoqua aussi que la RFA pourrait être invitée à participer à la session du mois de juin de la Commission Danubienne³⁵.

Le 27 juin 1956, Figl déclara au représentant de la Grande-Bretagne à Vienne que la prise de position de l'Autriche envers la question danubienne restait toujours la même. L'Autriche n'avait pas l'intention de devenir membre d'aucun club de l'Europe de l'Est. Cependant d'après elle, le Danube était un fleuve européen et par conséquent tous les pays étaient en droit d'être intéressés par sa navigation. Les Britanniques soupçonnaient que les Autrichiens étaient prêts à faire partie de la Commission Danubienne. Ce qui les retenait sans doute, c'était de peur de la réaction de l'Occident³⁶.

L'Autriche et la RFA n'envoyèrent pas d'observateurs à la session de juin de la Commission Danubienne, néanmoins dès août 1956, la RFA obtint une invitation pour la session du mois de décembre et pensait à en envoyer un. Le 12 septembre 1956, des entretiens eurent lieu entre trois ambassadeurs et un représentant allemand – le professeur Grewe. Ce dernier déclara que le gouvernement allemand ne voulait pas adhérer à la Commission Danubienne mais pensait à envoyer des observateurs à sa session de décembre et en informa l'Autriche. Le représentant des USA avertit que la présence d'observateurs serait le premier pas pour adhérer à la Commission de 1948 et son homologue français rappella les déclarations allemandes selon lesquelles les ententes bilatérales avec les pays riverains suffisaient largement à la RFA³⁷.

³⁴ NA, FO 371/121176, k. GR 2/36, télégramme de Vienne au Foreign Office du 5 VI 1956, FO NA, FO 371/121177, k. GR 2/42, lettre de Vienne de Geoffrey Wallinger au Foreign Office du 29 VI 1956.

³⁵ NA, FO 371/121176, k. GR 2/37, télégramme de Bonn au Foreign Office du 5 VI 1956.

³⁶ NA, FO 371/121176, k. GR 2/37, lettre de Geoffrey Wallinger à Falla au Foreign Office du 27 VI 1956, k. GR 2/44 lettre de wallinger de Vienne au Foreign Office du 6 VII 1956.

³⁷ NA, FO 371/121177, k. GR 2/50, rapport sur la discussion rédigé au Foreign Office du 31 VII 1956; GR 2/57, télégramme de Bonn à Barnes du 14 IX 1956.

Le 17 et le 18 septembre 1956, les ambassadeurs de la Grande Bretagne, des USA et de la France, s'entretenirent avec Figl sur la question de la présence des observateurs à la session de décembre de la Commission Danubienne vu la situation de renoncement de la part des puissances d'intervenir auprès de Moscou dans la question du Danube. Les trois ambassadeurs tentaient de convaincre le ministre autrichien de ne pas adhérer à la Commission Danubienne et en tout cas de les informer de ses intentions en la matière. Figl déclara qu'il n'avait aucune intention d'adhérer à la convention de 1948 mais n'excluait pas que l'Autriche pourrait envoyer ses observateurs à la session de la Commission danubienne si toutefois elle y serait invitée. Par ailleurs, l'Autriche était prête à accepter le statut d'observateur technique au sein de la Commission, d'autant plus que la RFA l'avait envisagé auparavant³⁸.

Eu égard aux intentions explicites de l'Autriche et de la RFA de participer à la session de décembre de la Commission Danubienne, la France proposa à la Grande-Bretagne d'élaborer pendant une conférence avec les Etats-Unis, l'Autriche et la RFA un point de vue commun en la matière. Cependant la Grande-Bretagne et les Etats-Unis préféraient que cela se fit préalablement entre les trois pays. C'est entre le 8 et le 10 novembre qu'eût lieu une rencontre trilatérale³⁹.

La position de la France dans la question danubienne était bien différente de celle de la Grande-Bretagne et des Etats-Unis. Les Français considéraient qu'il était impossible d'interdire sans fin à l'Autriche et la RFA d'envoyer leurs observateurs à la session de la Commission Danubienne car les deux pays le feraient sans leur accord. Ils proposaient à ce que l'Autriche et la RFA remettissent leur participation à la session de décembre jusqu'au moment où serait établi un contact direct de la Commission Danubienne avec l'ECE. Cette dernière y enverrait par la suite son représentant qui en tant qu'observateur permanent jouerait le rôle d'arbitre dans les litiges entre les pays riverains et non riverains. Les pays occidentaux pourraient alors renoncer à ne reconnaître que la convention de 1921⁴⁰.

Les Américains et les Britanniques rejetèrent le plan français qui menait selon eux, à reconnaître la convention de 1948. Ils acceptaient que l'Autriche et la RFA envoyassent leurs observateurs techniques à la Commission Danubienne, à

³⁸ NA, FO 371/121177, k. GR 2/48, rapport sur la discussion dressé au Foreign Office du 31 VII 1956; GR 2/56, télégramme de Vienne au Foreign Office du 14 IX 1956, k. GR 2/58, télégramme de Vienne au Foreign Office du 18 IX 1956.

³⁹ NA, FO 371/121177, k. GR 2/59 lettre de l'ambassade française au FO du 12 X 1956 pour A.F. Comfort de la part de Follin; télégramme du Foreign Office à l'ambassade française du 22 X 1956; k. GR 2/61, copie du télégramme du 18 X du Département d'Etat à l'ambassade des USA à Londres k. GR 2/61, télégramme du Foreign Office de Paris du 19 X 1956; k. GR 2/62, télégramme de Paris au Foreign Office du 31 X 1956; télégramme de Paris au Foreign Office du 3 XI 1956.

⁴⁰ NA, FO 371/121117, k. GR 2/64, télégramme de Paris au Foreign Office du 26 X 1956; télégramme à Paris du 31 X 1956; GR 2/67, lettre de l'ambassade française au Foreign Office du 5 XI 1956; GR 2/69, télégramme de Paris au Foreign Office du 8 XI 1956.

condition qu'ils n'y déclareraient pas leur volonté d'adhérer à la convention. Selon eux, les contacts avec la Commission danubiennes et la ECE devaient prendre de l'ampleur par voie administrative normale sans que cela n'entraîne l'obligation de reconnaître la convention de 1948⁴¹.

Le représentant de la France s'obstinait à vouloir travailler sur une politique danubienne à long terme, afin que des événements imprévus ne vissent surprendre les démocraties occidentales. D'après lui, la Commission Danubienne Européenne en vigueur depuis la convention de 1921, était en réalité lettre morte. En y renonçant, il serait bon d'obtenir quelque chose de concret en échange. Mais les Britanniques n'avaient pas l'intention d'y renoncer sans obtenir de sérieuses garanties de libre navigation sur le Danube.

En définitive, il fut convenu sur la déclaration commune à présenter à l'Autriche et à la RFA⁴².

Sur ces entrefaites, le Département d'Etat rejeta le 13 novembre 1956, le projet de déclaration commune des trois pays à Bonn et Vienne. Il proposa de s'adresser de vive voix aux gouvernements de la RFA et de l'Autriche, en exprimant l'espoir que des observateurs ne seraient pas envoyés à Budapest. Si toutefois cela se faisait au nom de leur propre intérêt, les trois pays espéraient qu'ils seraient conscients des dangers auxquels ils couraient. Si les Français n'acceptaient pas cette formule, le Département proposait une autre solution, tout en ayant espoir que vu la situation actuelle en Europe de l'Est (intervention soviétique en Hongrie) les gouvernements de l'Autriche et de la RFA n'enverraient pas leurs observateurs à la réunion de Budapest et si jamais la question devenait brûlante, ils consulteraient à nouveau les démocraties occidentales. Le 14 novembre 1956, les trois gouvernements convinrent sur la version définitive de leur intervention à Bonn⁴³.

Les Anglais le 29 novembre, les Français le 30 novembre et les Américains le 3 décembre 1956, informèrent les Allemands de leur renoncement à intervenir auprès de l'URSS sur la question du Danube en espérant à la fois que l'Allemagne n'enverrait pas d'observateurs à Budapest. Ils obtinrent l'assurance de la part de la RFA qu'elle n'avait aucune intention d'envoyer des observateurs à la session de décembre de la Commission Danubienne à Budapest⁴⁴.

RÉCAPITULATION

Le problème de la navigation danubienne se jouait en marge des événements liés avec la courte période de détente dans les relations internationales pendant les

⁴¹ NA, FO 371/121177, k. GR 2/70 télégramme de Paris au Foreign Office du 8 XI 1956.

⁴² NA, FO 371/121177, k. GR 2/71, télégramme de Paris à Londres du 10 XI 1956.

⁴³ NA, FO 371/121177, k. GR 2/74, télégramme de Paris au Foreign Office du 13 XI 1956; télégramme de Paris au Foreign Office du 14 XI 1956; lettre de Falla à Duff ambassade britannique à Paris du 23 XI 1956.

⁴⁴ NA, FO 371/121177, k. GR 2/78, télégramme de Bonn au Foreign Office du 6 XII 1956.

années 1954–1956. Cependant il est la preuve, combien profonde était la méfiance réciproque entre les deux blocs. Toutes les décisions, avec celles concernant l'économie, étaient évaluées sous un angle de maintien de l'équilibre entre l'Est et l'Ouest. La Grande Bretagne, la France et les Etats-Unis ne réussirent pas pour longtemps à freiner les aspirations de l'Autriche de devenir membre de la Commission Danubienne. Au mois de décembre 1959, l'Autriche allait ratifier son adhésion à la convention de 1948⁴⁵. Contrairement aux appréhensions occidentales, cette décision n'exerça aucune influence concernant un lien plus profond avec le bloc de l'Est.

La position de la Yougoslavie, face au changement de l'organisation en matière de navigation danubienne, ne saurait être traitée comme un signe de son engagement dans la lutte avec le «monde capitaliste». Déjà pendant la période d'entre-deux-guerres, la Yougoslavie comme la Roumanie d'ailleurs, considérait le contrôle international comme une atteinte à leur souveraineté. La convention de 1948, bien qu'elle fût l'expression de la domination soviétique dans cette région, instaurait de façon durable que le principe de contrôle sur le fleuve était assuré uniquement aux pays riverains. Les Etats de l'Europe Occidentale, en cherchant à changer l'organisation de la navigation, ne pensaient qu'aux intérêts «du bloc occidental», en ignorant en réalité ceux de la Yougoslavie.

⁴⁵ D. Popławski, *op.cit.*, p. 191.