

# LA QUESTION DE LA PRÉSENCE DE L'ALLEMAGNE DANS LES COMMISSIONS DANUBIENNES DANS LA PÉRIODE ENTRE LES DEUX GUERRES

AGNIESZKA KASTORY

(Cracovie)

Le Danube prend ses débuts en Allemagne, dans les montagnes de Schwarzwald, et à partir d'Ulm devient navigable. Après la première guerre mondiale dans les traités de paix entre l'Allemagne, l'Autriche, la Bulgarie et la Hongrie, l'on entérina son statut international inchangé<sup>1</sup>. Le traité de Versailles maintint la Commission Européenne du Danube (CED), existante depuis 1856, et qui contrôlait la navigation sur l'embouchure du fleuve mais tout en changeant sa composition. Avant la guerre, s'y retrouvaient les représentants de la Grande Bretagne, la France, l'Italie, la Roumanie, l'Autriche, l'Allemagne, la Turquie et la Russie, après la guerre l'on y retrouva que les délégués de la Grande Bretagne, la France, l'Italie et la Roumanie. Simultanément en vertu du traité de Versailles, fut créée la Commission Internationale du Danube (CID) dont l'action s'étendait sur la partie du fleuve qui n'était pas subordonnée à l'administration de la Commission Européenne du Danube. Dans la Commission Internationale s'installèrent les représentants des pays tels que: la Bavière, le Wurtemberg, l'Autriche, le Royaume de SCS, la Tchécoslovaquie, la Hongrie, la Roumanie, la Bulgarie, la France, la Grande Bretagne et l'Italie (art. 347). Conformément au traité de Versailles, la CID devait se réunir afin d'élaborer le statut définitif du Danube auquel accéderait l'Allemagne<sup>2</sup>.

La convention constituant le Statut Définitif du Danube fut signée le 23 juillet 1921, par la Belgique, la France, la Grande Bretagne, la Grèce, l'Italie, la Roumanie, la Tchécoslovaquie et le Royaume de SCS qui furent considérés comme signataires ainsi que l'Allemagne, l'Autriche, la Hongrie, la Bulgarie qui ne le furent pas. Le Statut Définitif du Danube précisait que la navigation dépendait, à partir d'Ulm jusqu'à Braila, de l'administration de la CID et que dans

<sup>1</sup> Archiwum Akt Nowych (AAN), Ambassade de la RP à Bucarest 448, Traités, actes, conventions et règlements relatifs à la Commission Européenne du Danube (1856-1940) (Traités), Paris 1930, p. 119-122; Traité de paix entre les puissances alliées, associées et l'Allemagne signé à Versailles le 28 juin 1919, Varsovie 1919, p. 162-163.

<sup>2</sup> AAN, Ambassade de la RP à Bucarest 448, Traités....p. 121-124, Traité de paix..., p. 166-167.

la Commission se trouvaient les représentants de deux États riverains: la Bavière et le Wurtemberg. Mais le caractère des deux délégations allemandes suscitèrent certaine controverse quant aux termes de la constitution de Weimar de 1919<sup>3</sup>. En vertu de cette dernière, les «États» allemands devenaient des «pays» perdant nombreux pouvoirs au profit de la fédération. Le gouvernement central se saisit du contrôle sur les principales voies aquatiques, de leur exploitation, des travaux effectués, et de la police fluviale<sup>4</sup>. Ce qui fit donc, apparaître le problème, si les délégués de la Bavière et du Wurtemberg représentaient leur propre pays ou la fédération entière et du nombre de délégués allemands au sein de la CID. Durant les travaux sur le Statut Définitif du Danube, le délégué allemand tentait de convaincre que l'Allemagne devrait disposer de deux délégations car elles représentaient deux pays distinctifs. La discussion n'apporta aucune issue et un texte correspondant du traité de Versailles fut introduit au Statut Définitif du Danube. Les Allemands toutefois continuaient à faire des démarches pour que les délégations des deux pays fussent considérées en même temps, comme la délégation de la fédération<sup>5</sup>. Le 3 décembre 1921, à la cinquième session plénière de la CID, le délégué allemand constata que de pair avec son collègue, ils représentaient aussi bien la Bavière et le Wurtemberg que l'Allemagne entière. Selon l'opinion de la délégation britannique cependant, les Allemands pourraient avoir deux délégués mais exclusivement dans la mesure où ils représenteraient deux différents sujets. Au moment où le gouvernement central avait acquis les compétences des pays, l'Allemagne devrait avoir un seul délégué dans la CID et non pas deux, car ils ne possédaient pas plus d'intérêts sur le Danube navigable que les autres membres de la CID. La Roumanie se penchait vers la même opinion, rejetant la possibilité de transformer la délégation de deux pays allemands en une seule disposant de deux voix, ce qui aurait pu procurer à l'Allemagne une position exceptionnelle dans la CID. En définitive, l'on décida de trancher le différend par voie de négociations que devait mener la France avec l'Allemagne<sup>6</sup>.

L'entente qui en résulta à propos de la délégation allemande fut sanctionnée en forme de résolution de la CID, le 4 juillet 1926. A sa suite, les délégations de la

<sup>3</sup> AAN, Ambassade de la RP, à Bucarest 448, Convention constituant le Statut Définitif du Danube, p. 69–70. National Archives, et NA, FO 371/22388, mémorandum de Despard provenant de Belgrade au Foreign Office 5 XII 1938 p. 261/1–2.

<sup>4</sup> Archiva Ministerului Afacerilor Externe al României à Bucarest, AMAER, fond CID volumul 83, note allemande du 27 VI 1922, sans pagination; W. Czapliński, A. Galos, W. Korta, *Histoire de l'Allemagne*, Wrocław 1981, p. 681–682.

<sup>5</sup> AAN, Ambassade de la RP, à Bucarest 448, Convention constituant..., p. 70; AMAER, fond CID, v.83, note allemande du 27 VI 1922 au gouvernement roumain.

<sup>6</sup> AAN, Légation de la RP à Budapest 129, mémorandum de Foreign Office du 24 VII 1935 adressé au Conseil de la Commission Technique de la Communication et du Transport de la Ligue des Nations y inclus la note britannique du 11 II 1935 p. 11–12; AMAER, fond CID, v. 83, note du gouvernement roumain à l'ambassade allemande du 3 IX 1922.

Bavière et du Wurtemberg furent considérées comme une représentation commune de l'Allemagne et celle des pays riverains allemands. L'ordre de succession de la présidence en tête de la Commission qui avait lieu tous les six mois, fut établi par ordre alphabétique français (Autriche, Bavière, Bulgarie, France, Grande Bretagne, Hongrie, Italie, Roumanie, Royaume SCS Tchécoslovaquie, Wurtemberg). La Bavière et le Wurtemberg avaient une délégation chacune, formant ainsi la délégation représentative de l'Allemagne et pendant les sessions de la CID votaient conformément aux instructions du gouvernement allemand<sup>7</sup>.

Le problème de la délégation allemande au sein de la CID, resurgit lorsque Adolf Hitler devint chancelier. En vertu de la loi du 30 janvier 1934, et de la disposition du 2 février 1934, le Reich s'appropriâ tous les pouvoirs souverains des pays, dont le droit à mandater les délégués aux commissions fluviales revenant à la Bavière et le Wurtemberg. Le 4 octobre 1934, l'Allemagne informa les membres de la CID de la réforme entreprise en soulignant simultanément qu'ils avaient l'intention de maintenir dans la Commission deux délégués et deux voix<sup>8</sup>.

Le fait que l'Allemagne eût deux voix dans la CID, rencontra une opposition de la part des pays membres. La France argumentait que ni les traités de paix ni le Statut Définitif du Danube n'avaient prévu de délégation allemande au sein de la CID sauf celle de la Bavière et du Wurtemberg. La France n'acceptait pas qu'après l'exclusion des deux pays allemands, l'Allemagne profita du privilège d'avoir deux délégués, aucun règlement juridique ne le justifiant d'ailleurs. La prise de position française fut appuyée par la Roumanie qui souligna que l'Allemagne ne saurait changer le caractère de leur délégation dans toute organisation internationale par acte unilatéral<sup>9</sup>.

Au mois de novembre 1934, pendant la rencontre du Comité Exécutif de la Commission Internationale, son président déclara que la modification du droit intérieur de l'Allemagne ne pouvait aucunement influencer le mode de vote au sein de la CID. Le délégué de l'Allemagne pour toute réponse, critiqua avec le soutien de la part du délégué hongrois, le traité de Versailles et le Statut Définitif du Danube sur lesquelles s'appuyait l'existence de la Commission. L'Allemagne reprochait aux pays membres de la Commission qu'ils lui déniaient le droit de faire partie de la Commission<sup>10</sup>. Les délégués de la CID réunis à la session du 4 au

<sup>7</sup> AAN, Légation de la RP à Budapest 129, mémorandum de Foreign Office du 24 VII 1935 y compris la note britannique du 11 II 1935 p. 13-14; AMAER, fond CID, v. 83, télégramme du ministre des affaires étrangères roumain du 22 XII 1925.

<sup>8</sup> AAN, Légation de la RP à Budapest 129, mémorandum de Foreign Office du 24 VII 1935, y inclus la note britannique du 11 II 1935, p. 4; ainsi que la note du 15 I 1935, p. 10-11.

<sup>9</sup> AAN, Consulat de la RP à Budapest 129, mémorandum Foreign Office du 24 VII 1935 ..., y inclus le mémorandum français du 1 XII 1934, p. 5-7; AMAER, fond CID, v. 97, lettre de Contescu à Titulescu du 25 XI 1934.

<sup>10</sup> AMAER, fond CID, v. 97, lettre de Contescu à Titulescu du 29 XI 1934; AAN, légation de la RP à Budapest 129, mémorandum de Foreign Office du 24 VII 1935..., y compris le mémorandum français du 1 XII 1934, p. 5-6.

5 décembre 1934, reconnurent nul le plein pouvoir des deux délégués allemands; celui de Georges Martius et de Sauter ainsi que de leurs adjoints, leur refusant donc de les reconnaître en tant que délégués du Reich. En même temps, l'on procéda à un «modus vivendi» qui permettait aux délégués de participer au vote mais si l'un d'eux venait à manquer, le deuxième n'avait pas le droit de voter pour lui. Aucune décision ne fut prise quant à la présidence, considérant que l'affaire serait réglée quand viendrait le tour de l'Allemagne qui devait continuer à verser deux cotisations. Le présent accord était valable jusqu'à la session de juin de la CID en 1935, soit jusqu'à trouver un autre accord par un nouveau moyen<sup>11</sup>.

Le déroulement de la session de décembre de la Commission Internationale incita l'Allemagne à de questions formelles à l'encontre des pays membres, pour savoir si l'on accordait au Reich le droit de prendre part à la CID et de mandater deux délégués, s'il n'y avait pas de représentation de la Bavière et du Wurtemberg. En cas de réponse négative, l'Allemagne exigeait des justifications et des précisions si c'étaient les seules réserves envers leur représentation dans la CID. Ils soulignaient en même temps, que la solution proposée par le Statut Définitif du Danube leur portait préjudice, eu égard à l'étendue de leurs intérêts sur le fleuve, surtout si on les comparait avec ceux des pays non riverains (tiers)<sup>12</sup>.

La Grande Bretagne dans une note transmise, le 11 février 1935, à l'ambassadeur allemand à Londres Leopold von Hoeschow, cherchait à convaincre que le traité de Versailles ne prévoyait pas de privilèges particuliers, quel que fût le membre de la navigation danubienne, eu égard par exemple à la longueur du secteur fluvial soit aux intérêts spécifiques sur le fleuve. Au moment de la signature, deux Etats allemands existaient, ayant leur représentant au niveau de la CID. Il est vrai que la constitution de Weimar limitait leurs pouvoirs mais le gouvernement allemand signala le 15 juin 1922, que l'administration et le contrôle du fleuve relevaient du domaine de ces pays. La situation se présentait conformément à l'article 347 du traité de Versailles et la convention de 1856, sur les représentations respectives de la Bavière et du Wurtemberg. Le fait qu'ils fussent remplacés par un nouveau sujet: le Troisième Reich, ne lui octroyait pas plus de pouvoirs qu'aux autres membres de la CID, ayant un seul représentant. Il est vrai qu'après le décret de la constitution de 1919, l'on accepta pour des raisons pratiques que les délégués de la Bavière et du Wurtemberg fussent les représentants de toute la fédération, cependant vu l'actuelle situation, les Allemands mandatèrent deux délégués exclusivement pour le Reich, sans qu'un accord fût mis au point

<sup>11</sup> AAN, Légation de la RP à Budapest 129, mémorandum de Foreign Office du 24 VII 1935..., p. 4; ibidem, la note de l'ambassadeur allemand à Londres du 11 II 1935, p. 10-11; AMAER, fond CID, v. 83, mémorandum allemand de I 1935, contenant le procès-verbal de la session de XII 1934.

<sup>12</sup> AAN, Légation de la RP à Budapest 129, mémorandum du Foreign Office du 24 VII 1935..., p. 4-5; ibidem, le mémorandum allemand du 22 XII 1934, p. 8-9; ibidem, la note de l'ambassadeur allemand à Londres du 11 II 1935, p. 10-11.

avec les autres membres de la CID. La Grande Bretagne n'acceptait pas cette procédure et considérait que cette nouvelle situation devait devenir sujet d'une entente internationale soit être tranchée par le Tribunal International à La Haye<sup>13</sup>.

La France répondit à la note allemande le 27 février 1935, en y argumentant que le Reich voulait intercepter les pouvoirs des pays éliminés en voulant enfreindre les principes d'égalité des autres membres de la CID. Par ailleurs, les traités n'y avaient pas prévu de délégation allemande en tant que telle. A l'instar de la Grande Bretagne, la France proposait de résoudre le différend au moyen d'un accord politique<sup>14</sup>. La Roumanie optait aussi pour une solution politique en soulignant qu'il y avait parmi les pays riverains une volonté de régler de manière positive la question de la délégation allemande<sup>15</sup>.

Après avoir rassemblé les réponses de tous les membres de la CID, les Allemands en établirent le 24 avril 1935, une classification à la suite de laquelle ils constatèrent que la Grande Bretagne, la France et la Tchécoslovaquie réfutaient le droit au Reich allemand, de faire partie de la CID; la Yougoslavie, la Roumanie et l'Italie lui accordaient ce droit mais avec une seule voix; les Autrichiens étaient d'avis que le mode d'assignation de la représentation allemande était sujet à caution<sup>16</sup>. Les Allemands exprimaient leur indignation pour le déni de leur représentation à la CID, alors que l'on ne mettait pas en question leur présence dans les autres commissions fluviales: celles du Rhin, de l'Elbe et de l'Oder et ils ne voyaient pas les raisons pour lesquelles il faudrait s'adresser au Tribunal International à La Haye ou à une autre juridiction d'arbitrage.

Ils étaient par contre prêts, à en discuter ce problème avec les Etats intéressés. Ces entretiens toutefois devraient concerner tout le Danube jusqu'à la Mer Noire, tout le secteur donc, régulé par le Statut Définitif du Danube. Les Allemands étaient prêts à se contenter des principes du «modus vivendi» de 1934<sup>17</sup>.

Les Allemands démontraient longuement que le traité de Versailles et le Statut Définitif du Danube prévoyaient les mêmes principes de fonctionnement de leur représentation dans la CID que dans les commissions de l'Oder, de l'Elbe et du Rhin où le nombre de délégués allemands ne dépendaient pas de celui des pays allemands riverains y représentés, (dans la Commission de l'Oder, il y avait trois représentants de la Prusse, dans la Commission de l'Elbe cinq pays allemands avaient quatre voix). L'unique différence entre les commissions fluviales respectives consistaient selon eux, dans le fait que dans la Commission du Rhin et

<sup>13</sup> AAN, Légation de la RP à Budapest 129, mémorandum du Foreign Office du 24 VII 1935...., avec la note du 15 I 1935, p. 10-11 et la note britannique du 11 II 1935 p. 11-12, 14-16.

<sup>14</sup> AMAER, fond CID, v. 97, note française du 27 II 1935.

<sup>15</sup> AMAER, fond CID, v. 97, projet de la réponse roumaine à la note allemande du 11 II 1935.

<sup>16</sup> AAN, Légation de la RP à Budapest 129, mémorandum de Foreign Office du 24 VII 1935...., dont le mémorandum allemand du 24 IV 1935, p. 23.

<sup>17</sup> AAN, Légation de la RP à Budapest 129, mémorandum du Foreign Office du 24 VII 1935...., avec le mémorandum allemand du 24 IV 1935, p. 23.

dans celle de l'Elbe, les délégations allemandes avaient toujours le même nombre de voix, indépendamment du nombre de délégués présents durant les sessions. Par contre, dans les Commissions de l'Oder et du Danube, la voix était strictement liée avec la personne du délégué qui devait être présent pour pouvoir voter. Les Allemands étaient d'avis que les termes du traité de Versailles ne contenaient pas de critères explicites quant à l'octroi d'un nombre défini de voix à chaque pays, en revanche en ce qui concernait la CID, c'était bien au détriment de l'Allemagne: trois pays n'ayant pas d'accès au fleuve étaient en mesure de décider sur la navigation sur tout le Danube alors que l'Allemagne pays riverain du Danube, avec une flotte maritime importante, était écartée du contrôle de l'embouchure du Danube. Les Allemands considéraient que les principes de vote dans les commissions fluviales devaient être changés. Ils cherchaient de même à convaincre que dès l'entrée en vigueur de la constitution de 1919, il n'y avait aucun doute sur les pouvoirs et obligations de l'Allemagne, unique sujet dans les commissions fluviales et leur procuration était signé par le président de l'Allemagne. Les pays allemands agissaient séparément dans les commissions mais ceci résultait du texte même du traité de Versailles ainsi que de la grande liberté d'action dans l'administration des voies aquatiques qui comprenait: la gestion des ports, l'aménagement des terrains, les barrages, l'accès à l'eau potable. Conformément à la loi du 30 janvier 1934, la souveraineté des pays allemands fut transféré au Reich, ce qui les priva de représentation dans toutes les commissions fluviales non seulement dans celle du Danube. La Commission Centrale du Rhin et celle de l'Elbe acceptèrent les procurations des délégations allemandes mais ce n'était pas le cas pour la Commission Internationale du Danube. Le gouvernement allemand ne reconnaissait pas les différences entre les statuts juridiques des délégués dans différentes commissions fluviales. Les Allemands rejetaient l'argument roumain selon lequel si les représentants dans les commissions de l'Oder, du Rhin et de l'Elbe, n'étaient qu'une seule délégation, dans la CID en revanche, suite à l'entente de 1926, ils étaient à deux délégations en une représentation. D'après les Allemands, cette différence du point de vue formel n'avait rien à voir avec le droit de vote qui revenait aux deux délégués en vertu du traité de Versailles. Le gouvernement allemand reconnaissait aux pays membres de la CID, le droit d'étudier librement la question de la délégation allemande mais il avait l'intention de garder les deux voix «qui lui revenaient depuis 15 ans, conformément au droit et à un sentiment de justice»<sup>18</sup>.

Eu égard à la situation, la Grande Bretagne adressa le 4 juin 1935 et le 24 juillet 1935, des notes à la Commission Technique de Communication et de Transit de la Ligue des Nations avec la requête de trancher sur la question de la

<sup>18</sup> AAN, Légation de la RP à Budapest 129, mémorandum de Foreign Office du 24 VII 1935....., dont le mémorandum allemand du 24 IV 1935, p. 23-26; AMAER, fond CID, v. 97 projet de la réponse roumaine à la note allemande du 11 II 1935.

délégation allemande dans la CID. La France adhéra à la demande et pendant la 37ème session de la CID en juin 1935, les délégués des autres pays firent la promesse de recommander à leur gouvernement respectif d'en faire autant. La Commission Technique de Communication et de Transit examina la demande de la Grande Bretagne et de la France pendant la session du 5 au 9 novembre 1935, en l'absence du représentant de l'Allemagne. Il fut décidé qu'il n'était pas dans ses possibilités d'arriver à un accord politique et que la question ne relevait pas de ses compétences. En conséquence, la Grande Bretagne ainsi que la France saisirent le Conseil Judiciaire qui décida d'examiner le différend concernant la délégation allemande au sein de la CID<sup>19</sup>.

Le fait que la demande fut déposée devant la Ligue des Nations prolongea l'existence du «modus vivendi» de 1934, jusqu'au moment de la publication de la sentence par le Conseil Judiciaire. Pendant la 37ème session plénière de la CID en 1934, la présidence fut confiée à l'Allemagne sur une période allant de juillet à décembre 1935<sup>20</sup>.

De leur part, les Allemands proposèrent le 28 mai 1936, la révision du Statut Définitif du Danube. En échange de l'accueil dans la Commission Européenne du Danube et la suppression du contrôle de la part de la CID au-delà de Kelheim, ils étaient prêts à renoncer à la deuxième voix dans la CID. Ils proposaient par ailleurs, de prolonger d'une année la présidence de la CID, de lui accorder une plus grande liberté pour la création du secrétariat, d'obtenir des droits d'égalité pour la langue allemande, de diminuer de 8 à 6 de la majorité nécessaire pour les modifications à apporter au Statut Définitif du Danube et même d'un nombre encore plus petit, de façon à ce que les pays riverains fussent en mesure de proposer une révision. Les Allemands signalèrent bien, qu'ils attendaient la réponse jusqu'au 1 octobre 1936.<sup>21</sup>

La Grande Bretagne et la France ne soulevèrent pas la question de la révision du Statut du Danube. Elles proposèrent aux Allemands de faire appel à un tribunal d'arbitrage au lieu de saisir le Tribunal à La Haye<sup>22</sup>. Les Allemands répondirent

<sup>19</sup> AAN, Légation de la RP à Budapest 129, mémorandum de Foreign Office du 24 VII 1935...., dont le mémorandum britannique du 30 V 1935, p. 27-28; ibidem la lettre du Secrétaire Général de la Commission Technique de la Communication et du Transport LN au secrétariat de la Ligue des Nations du 7 X 1935; p. 3; AMAER, fond CID, v. 83, lettre de Conțescu à Titulescu du 25 IV 1935; ibidem lettre de Conțescu à Titulescu du 8 VI 1935; ibidem note tchécoslovaque du 13 VIII 1935 au gouvernement roumain; ibidem lettre de la légation française à Bucarest du 9 III 1936; NA, FO 371/223 88, mémorandum de Despard envoyé à Ingram par Campbell le 5 XII 1938 p. 261/3; FO 371/24 007, lettre de Keane du 1 VI 1939, p. 45.

<sup>20</sup> AMAER, fond CID, v. 83, procès verbal de la session de la CID 29 V-5 VI 1935.

<sup>21</sup> AMAER, fond CID, v. 83, lettre de Conțescu à Titulescu du 2 VI 1936, avec la copie du mémorandum allemand.

<sup>22</sup> AMAER, fond CID, v. 83, note française au Ministère des Affaires Etrangères roumain du 8 VI 1936; ibidem, la lettre de Martius du 9 VI 1936, à Lazarow président de la CID.

le 9 juin 1936, par une lettre adressée au président de la CID. Ils y prévenaient que si l'on s'adressait au Tribunal International à La Haye contre leur volonté, ceci entraînerait de sérieuses répercussions s'agissant de la navigation sur les fleuves allemands et rendrait difficile toute coopération de la part de l'Allemagne avec les pays qui en ferait la requête. D'après les Allemands, le seul moyen de clore le différend serait de procéder à la révision du Statut<sup>23</sup>. La Grande Bretagne et la France n'avaient nullement l'intention de fléchir et étant donné la situation sans changement dans la CID, elles étaient décidées à saisir le Tribunal International à La Haye<sup>24</sup>.

### Abandon de la CID par l'Allemagne et ses conséquences

Le 14 novembre 1936, le Reich procéda à la dénonciation du traité de Versailles concernant les voies aquatiques sur le territoire de l'Allemagne et renonça à participer aux commissions fluviales dont l'existence se basait sur les dispositions de ce traité<sup>25</sup>. Les Allemands justifiaient leur radicale décision par entre autre, le différend qui n'avait pas de cesse, le différend quant au nombre de voix dans la CID, leur exclusion de la CED, (malgré toutes leurs démarches depuis 1927) et de l'absence de réponse à leur proposition de révision du Statut rédigé en 1921. A la suite de la note du 14 novembre, le secteur allemand du Danube ne se trouva plus sous le contrôle de la CID. Simultanément l'Allemagne réitéra sa volonté d'accéder à la CED<sup>26</sup>.

Le point de vue de la France était celui de continuer les travaux des commissions fluviales nonobstant l'absence de l'Allemagne<sup>27</sup>. Elle récusait les arguments allemands selon lesquels l'organisation de la navigation sur le Danube était basée soi-disant uniquement sur le traité de Versailles. Selon l'opinion de la France, les termes qui s'y trouvaient n'étaient que l'expression des principes exprimés au congrès de Vienne et dans le traité de 1856. Elle rappelait que cela fut confirmé devant le Tribunal International à La Haye par le dr Selinger, représentant de l'Allemagne dans toutes les commissions fluviales. La France rejetait de même les allégations allemandes sur l'inutile présence de tiers pays dans les commissions fluviales. D'après la France, leur présence servait à amoindrir les conflits entre les pays riverains et garantissait le maintien des principes de libre navigation. La

<sup>23</sup> AMAER, fond CID, v. 83, lettre de Martius à Lazarow, président de la CID du 9 VI 1936.

<sup>24</sup> AMAER, fond CID, v. 83 note française au Ministère des Affaires Etrangères roumain du 8 VI 1936.

<sup>25</sup> *Documents diplomatiques français* (DDF) 1932-1939 2<sup>e</sup> série (1932-1939), t. III 19 juillet-19 novembre 1936, Paris 1966 n° 491, télégramme de Delbos aux représentants de la France dans les capitales européennes du 16 XI 1936, p.772.

<sup>26</sup> Archives du Ministère des Affaires Etrangères, (AMAE), Y internationale 96, étude sur le Danube élaborée par le commandement de l'armée française en Autriche le 15 I 1946, p. 45; AMAER, fond CID, v. 83, lettre de Conțescu à V. Antonescu, le 20 XI 1936; I.A.Suciu, *România și Comisia Europeană a Dunării (1856-1948)*, Constanța, 2005, p. 263.

<sup>27</sup> DDF n°491 p. 772.

France tentait de convaincre les autres membres de la CID à la même prise de position. Son représentant à Prague rappela à la Tchécoslovaquie que si elle avait accès à la mer, c'était uniquement grâce à l'internationalité des fleuves, ce qui devrait l'inciter à convaincre la Roumanie et la Yougoslavie de rejeter la position allemande et de défendre le statut international du Danube<sup>28</sup>.

Toutefois la proposition allemande de changement des principes de navigation sur le Danube apparut lors d'une période d'affaiblissement de l'autorité des commissions danubiennes. Les pays riverains cherchaient à acquérir des pouvoirs au nom d'un renforcement de leur propre souveraineté, tout en critiquant la politique des tiers pays présents dans ces commissions. L'on reprochait à la CID de percevoir des taxes de navigation trop élevées et de tolérer nombreux obstacles administratifs en matière de navigation. La presse yougoslave démontrait que la Commission en 1936, avait dépensé 650 000 francs suisses pour des frais personnels et seulement 60 000 francs suisses pour des travaux d'assainissement. Les tiers pays étaient accusés de vouloir augmenter les bénéfices grâce à la navigation aux dépens des investissements sur le fleuve<sup>29</sup>. Au lieu de se rallier aux protestations collectives contre la position de l'Allemagne, la Yougoslavie se limita à exprimer des regrets pour sa décision et observa que le gouvernement yougoslave depuis longtemps entrevoyait l'utilité de révision du Statut Définitif du Danube. Les Français furent offusqués par l'attitude de la part de la Yougoslavie, leur seule satisfaction était le fait que la Tchécoslovaquie et la Roumanie s'étaient abstenues d'appuyer la prise de position yougoslave<sup>30</sup>. Cependant, la Roumanie était aussi intéressée par une modification des principes de navigation mais du lieu-dit maritime du Danube, à son embouchure donc. Pendant la session extraordinaire de la CED qui s'est déroulée du 27 janvier au 12 février 1937, le délégué de la Roumanie Constantin Coștescu, exigea que fussent limités les pouvoirs de la Commission au même niveau que ceux de la CID<sup>31</sup>.

<sup>28</sup> DDF n° 491 p. 772-773.

<sup>29</sup> DDF n° 491 p. 773, NA, FO 371/22 388, mémorandum de Despard, envoyé à Ingramow par Campbell du 5 XII 1938 p. 261/10; FO 371/22387, lettre de John Taylor du 24 IV 1938 p. 42-44; AAN, légation de la RP à Budapest 129, rapport du représentant de la RP à Belgrade du 22 XI 1936 p. 57-58.

<sup>30</sup> AAN, légation de la RP à Budapest 129, rapport du représentant de la RP à Belgrade du 15 XII 1936 p. 60-62.

<sup>31</sup> C. Atanasiu, *Problema suveranității României la Dunăre și „Navigația Fluvială Română (1919-1945)*, București 2003, p. 126-127 et suivantes; de même S.G. Focas écrit à ce sujet, *The Lower Danube River*, New York 1987; je l'ai mentionné aussi dans: *La Conférence de Sinaia consacrée à la Commission Européenne du Danube (août 1938)*, dans «Revue Roumaine d'Histoire», n°1-4, t. XLII, 2003, p. 295; la CID n'avait pas de pouvoirs exécutifs et judiciaires. Le respect des règlements de navigation et policiers sur le fleuve était maintenu par les pays riverains. La Commission ne disposait en fait d'aucun service technique, par contre répartissait des moyens pour les travaux en cours effectués par les pays riverains, sans avoir la possibilité d'examiner les différends entre les participants de la navigation et la Commission ou les pays respectifs, c'est le Tribunal International à La Haye qui le faisait.

Or, l'abandon de la CID de la part de l'Allemagne, paralysait son fonctionnement. La Commission ne contrôlait plus que le secteur du fleuve depuis Passau à Braila, tout en ayant des problèmes avec le quorum. Jusqu'à 1934, la CID comptait 11 membres et le quorum était au montant de 8. A la session de décembre de la CID en 1936, les délégués établirent qu'il ne restait plus que 9 membres et le quorum serait de 6. La Yougoslavie n'accepta pas cette interprétation et la question resta en suspens<sup>32</sup>. Après l'annexe de l'Autriche en mars 1938, les 710 km des 2585 km du Danube navigable se retrouvèrent entre les frontières du Reich, alors que les compétences de la CID étaient limitées au secteur entre Bratislava et Braila. La Commission dut quitter Vienne car les Allemands refusaient de tolérer sur leur territoire une institution dont ils ne faisaient pas partie<sup>33</sup>. Le siège de la CID fut installé à Belgrade et les délégués retrouvèrent, garantis par la Yougoslavie, les mêmes pouvoirs et privilèges qu'ils avaient à Vienne. Cependant, le problème du quorum réapparut une fois le délégué de l'Autriche absent: les délégués n'avaient pas la même idée de combien avait diminué le nombre des membres; jusqu'à huit ou comme le voulait la Yougoslavie jusqu'à dix ou neuf. Le quorum devait être donc de 7 à 10 ou de 6 à 8 ou bien encore de 6 à 9<sup>34</sup>.

Face au rayon d'action allemand, la Grande Bretagne et la France se devaient de défendre les principes de la présence des tiers pays dans les commissions danubiennes et étaient plus disposées à donner leur accord pour que les pouvoirs des commissions fussent limités au profit des Etats riverains. En Grande Bretagne l'on prenait en considération soit l'union des deux commissions danubiennes soit la réduction des compétences de la Commission Européenne au niveau des compétences de la Commission Internationale et de faire entrer l'Allemagne dans la nouvelle commission ou encore de faire remplacer la CED par la CID. Douglas Keane, le délégué de la Grande Bretagne dans les deux commissions danubiennes se penchait vers la deuxième solution. Il lui importait surtout que la Commission Européenne gardât son caractère d'institution de recours et continuât à établir le montant des taxes de navigations. Keane était encore d'avis qu'il était possible de renforcer le poids de la Commission Internationale par une rigoureuse exécution des pouvoirs émanant de ses statuts<sup>35</sup>.

<sup>32</sup> NA, FO 371/22388, mémorandum de Despard envoyé de Belgrade au Foreign Office le 5 XII 1938 p.261/2-3; ibidem FO 371/24007, lettre de Keane du 1 VI 1939 p. 45.

<sup>33</sup> NA, FO 371/23089, extrait du Die Deutschen Wasserstrassen F. Markmann, p.197; FO 371/22388, mémorandum de Despard du 5 XII 1938, p. 261/2; FO 371/22387, mémorandum français du 25 III 1938 adressé à l'ambassade à Londres, p. 15-16; ibidem lettre de Landucci à Keane du 29 IV 1938 p. 15-16; ibidem télégramme de Vienne du 29 III 1938 p. 19; ibidem télégramme de Taylor du 28 IV 1938 de Vienne au Foreign Office sur la rencontre de Landucci avec Baucr p. 33-34.

<sup>34</sup> NA, FO 371/22387, lettre de Taylor de Vienne à Londres du 5 V 1938, p.56; FO 371/24007, lettre de Keane du 1 VI 1939, p. 46; FO 371/22388, rapport de Keane du 5 VII 1938, sans pagination; FO 371/22388, mémorandum de Despard du 5 XII 1938, p. 261/10-11.

<sup>35</sup> NA, FO 371/24009, mémorandum de Kean sur les commissions danubiennes, sans date, p. 78-80; FO 371/22388, mémorandum de Despard du 5 XII 1938, p. 261/3; FO 371/22387, lettre de

Le 4 mai 1938, la France proposa à la Roumanie de clore la Commission Européenne et de transférer ses pouvoirs à la Commission Internationale<sup>36</sup>. Cette solution aurait obligé l'Allemagne à coopérer sur tout le secteur du Danube y compris celui du secteur navigable allemand.

Le délégué roumain Constantin Conțescu accueillit la proposition avec réserve. La crainte des Allemands invitait à la prudence envers de radicales propositions sur le fleuve. Il avertissait son gouvernement que même si les pouvoirs de la CID donnaient aux pays riverains une grande liberté d'action, la Commission Internationale était affaiblie par le grand nombre de membres devenant ainsi moins efficace que la CED. Il proposait de maintenir la CED, d'y faire entrer l'Allemagne en lui retirant les pouvoirs qui de manière frappante portaient atteinte à la souveraineté de la Roumanie. Si cette réforme était impossible à effectuer, il proposait en fin de compte, d'accepter la proposition française<sup>37</sup>.

La question des commissions danubiennes fut discutée le 1<sup>er</sup> juin 1938, au ministère des affaires étrangères roumain. L'on conclut alors que tenant compte du rôle dominant de l'Allemagne, il serait préférable de maintenir présents les tiers pays dans les commissions danubiennes. Conțescu défendait l'existence de la CED en tant que bastion international qui était plus efficace que la CID pour défendre les intérêts de la Roumanie, bien que ces dernières années, personnellement il s'opposait à la Commission Européenne. Vu la nouvelle situation internationale, la CED porterait moins de préjudice à la Roumanie que plus d'un pays riverain<sup>38</sup>.

La Roumanie fut soutenue par les pays de la Petite Entente dans la question de la navigation danubienne. Durant la session de son Conseil Permanent du 4 et 5 mai 1938, il fut établi qu'une coopération de la part de l'Allemagne sur le Danube était fortement souhaitable sous de conditions nouvelles soit les anciennes. Cependant la présence de la Grande Bretagne, de la France, de l'Italie dans la CID, était une condition sine qua non. La Petite Entente donna son accord s'agissant de la CED, pour y faire accéder l'Allemagne à condition qu'elle acceptât l'actuel état juridique. Simultanément, il était indispensable de modifier les pouvoirs de la CED qui pouvaient porter atteinte à la souveraineté de la Roumanie<sup>39</sup>.

En juin 1938, l'Allemagne présenta de même, à la Tchécoslovaquie, la Hongrie, la Roumanie, la Yougoslavie et à la Bulgarie, une nouvelle conception de

l'ambassade française à Londres au Foreign Office du 23 V 1938, p. 70-71; *ibidem* lettre de l'ambassade française à Londres au Foreign Office du 28 V 1938, p. 79-83; FO 371/22 387, télégramme de Hoare du 15 VI 1938, p. 92; *ibidem*, télégramme de Hoare du 14 VI 1938, p. 97; de même mémorandum de Keane du 2 VI 1938, p. 86-89; AMAE, Yinternationale 96, étude sur le Danube élaboré par le commandement de l'armée française en Autriche le 15 I 1946, p. 45.

<sup>36</sup> AMAER, fond CID, v. 97, note adressée à Comnen par Adrien Thierry le 4 V 1938.

<sup>37</sup> AMAER, fond CID, v. 106, mémorandum Conțescu du 27 V 1938.

<sup>38</sup> S.G. Focas, *op.cit.*, p. 519-520.

<sup>39</sup> AMAER, fond CID, v. 106, extraits du procès-verbal de la session du Conseil Permanent de la Petite Entente 4-5 V 1938.

l'organisation de la navigation sur le Danube. La délégation allemande avec Georg Martius en tête, se rendit successivement à Budapest, Bucarest, Belgrade, Sofia et Prague. Les Allemands proposaient de créer une nouvelle commission en fait un conseil, avec les six pays riverains. Ce type de conseil n'aurait pas de caractère politique mais exclusivement technique et les délégués des pays respectifs ne jouiraient pas de statut diplomatique. Le conseil se réunirait une fois par an ou si besoin était. Il n'y aurait pas de représentation permanente. Les décisions auraient été prises à l'unanimité. Si un gouvernement admettait que l'objection de son délégué était justifiée, la résolution du conseil n'entrerait pas en vigueur. Le conseil serait habilité à entreprendre des décisions et les différends seraient tranchés par un tribunal d'arbitrage. Le conseil contrôlerait le Danube et ses affluents à partir de Braila, sur tout le secteur navigable. Le conseil serait créé (même si la CID ne cessait pas son activité) par une entente des six pays laquelle n'exigerait pas de ratification. Dans la zone de la Porte en Fer, un sous-comité serait créé avec des représentants de la Yougoslavie, de la Roumanie et deux membres du Conseil. Les éventuels différends seraient tranchés par le Conseil. Si jamais pendant un vote, il y avait une objection individuelle de la part d'un des pays, celui-ci serait obligé d'y renoncer. S'agissant de l'embouchure du Danube, les Allemands souhaitaient avoir à nouveau de l'emprise sur son contrôle. Ils avaient l'intention d'accéder à la CED, ce qui n'avait rien à faire avec leur relation avec la CID. Ils tentaient de convaincre leurs interlocuteurs qu'ils avaient déjà obtenu l'accord de l'Italie pour leur projet. Les premières réactions des pays riverains envers les propositions allemandes furent prudentes. Aucun d'eux n'approuva l'idée allemande d'exclure les pays non riverains du contrôle sur le fleuve. Même les Hongrois et les Bulgares qui acceptaient en principe le projet allemand, avancèrent des réserves vis-à-vis son organisation et ses finances. D'après la Roumanie, ils comptaient en secret que le projet tomberait à l'eau, étant donné l'objection des autres pays danubiens<sup>40</sup>.

Avant que l'Allemagne eût obtenu une réponse à leur proposition, une conférence avait eu lieu du 8 au 18 août à Sinaia, grâce à l'initiative de la Roumanie. Les délégués de la Grande Bretagne, de la France et de la Roumanie

<sup>40</sup> NA, FO 371/22 387, télégramme de Hoare au Foreign Office du 7 VI 1938, p. 91; FO 371/22 388, lettre de la légation tchécoslovaque du 27 VI 1938 de Jean Masaryk, p. 103-104; *ibidem*, lettre de Masaryk du 9 VIII 1938 au Foreign Office, p. 182-184; *ibidem*, lettre de A. Gascoigne de Budapest au Foreign Office du 10 VII 1938 p. 134-136, 139; *ibidem*, rapport de Keane sur la rencontre avec Despard, du 27 VII 1938, p. 159-161; *ibidem* lettre de l'ambassade française à Londres au Foreign Office du 9 VII 1938 de Roché, p. 116-118; *ibidem*, lettre de A. Gascoigne de Budapest au Foreign Office du 10 VII 1938, p. 139; *ibidem*, note au Foreign Office dressée après l'interpellation de la légation du 14 VII 1938, p. 120-121; AMAER, fond CID, v. 97, télégramme de Bossy du 2 VII 1938 de Budapest; *ibidem*, rapport des entretiens de Brauer et de Martius à Belgrade du 3 VII 1938; *ibidem* note à l'ambassade française à Bucarest du 5 VII 1938 venant du ministère des affaires étrangères roumain; *ibidem*, télégramme de la légation roumaine à Budapest du 6 VII 1938; télégramme de la légation roumaine en Bulgarie du 19 VII 1938; S.G. Focas, *op.cit.*, p. 518-519.

limitèrent les compétences de la CED au profit de la Roumanie par un accord définissant les nouveaux pouvoirs de la CED (accord de Sinaia)<sup>41</sup>. A l'issue de la conférence, la Roumanie, la Grande Bretagne et la France signèrent aussi un mémorandum confidentiel. Dans son troisième article, elles certifiaient d'un commun accord qu'une coopération était indispensable avec les Allemands dans le cadre des commissions danubiennes et dans ce but elles étaient prêtes à élaborer un nouveau statut du Danube qui n'aurait aucun rapport avec les traités de paix<sup>42</sup>.

Tout de suite après la conférence de Sinaia, les Etats de la Petite Entente se rencontrèrent du 21 au 22 août 1938, et appuyèrent en commun la teneur de l'accord conclu, ainsi que la présence des tiers pays dans les commissions danubiennes<sup>43</sup>. Le premier ministre yougoslave devait affirmer à cette occasion: «nous avons d'amicales relations avec l'Allemagne mais pas aussi bonnes au point de vouloir rester seuls avec eux»<sup>44</sup>. Les Etats de la Petite Entente se sont entendus pour une commune attitude envers les propositions allemandes du mois de juillet 1938. D'après eux, l'Allemagne devrait être membre des commissions danubiennes existantes ou de celles qui seraient créées à l'avenir, comme d'ailleurs tous les pays qui sont déjà dans la CID; il est nécessaire de maintenir sur le Danube une complète liberté de navigation, l'égalité parmi ses membres, ainsi que le respect des droits souverains des pays danubiens. Une conférence internationale devrait être convoquée pour trouver une solution à ces questions. Par ailleurs, le Conseil Permanent de la Petite Entente décida d'entreprendre des démarches afin que la Hongrie et la Bulgarie adoptent le même point de vue dans la question de la navigation sur le Danube et il estimait que les raisons étaient suffisantes pour demander à la France et la Grande Bretagne appui en cas de conflit avec l'Allemagne<sup>45</sup>.

Or, la dégradation de la CID continuait. En novembre 1938, des bruits couraient sur sa dissolution à la suite d'un éventuel retrait de la part de la Tchécoslovaquie. En effet, après la catastrophe de ce pays en mars 1939, son délégué et en même temps président de la Commission cessa d'y participer. Le représentant de la Slovaquie pouvait bien sûr, y participer, mais il ne fut pas reconnu par tous les pays. Les Britanniques étaient disposés à admettre le délégué slovaque aux débats mais avec une formelle réserve quant à la légalité de sa voix et

<sup>41</sup> Cette conférence est largement décrite dans les citations ci-dessus de I.A. Suciù, S.G. Focas, C. Atanasiu, je l'ai fait aussi dans: *La Conférence de Sinaia consacrée à la Commission Européenne du Danube (août 1938)*, dans «Revue Roumaine d'Histoire», n°1-4, t. XLII, 2003.

<sup>42</sup> NA, FO 371/22385, texte du mémorandum confidentiel signé le 18 VIII 1938, p. 28; S.G. Focas, *op. cit.*, p. 521 et suivantes, I.A. Suciù, *op. cit.*, p.283-285.

<sup>43</sup> NA, FO 371/22 388, télégramme du Bled au Foreign Office du 24 VIII 1938, p. 209; A. Suciù, *op. cit.*, p.285.

<sup>44</sup> NA, FO 371/22 388, télégramme de Belgrad au Foreign Office du 18 VIII 1938 sans pagination.

<sup>45</sup> NA, FO 371/22 388, télégramme de Farquhar à partir de Bucarest au Foreign Office du 27 VIII 1938, p. 211; FO 371/22386, lettre de Farquhar à Halifax du 26 VIII 1938, p. 125-126.

l'organisation de la navigation sur le Danube. La délégation allemande avec Georg Martius en tête, se rendit successivement à Budapest, Bucarest, Belgrade, Sofia et Prague. Les Allemands proposaient de créer une nouvelle commission en fait un conseil, avec les six pays riverains. Ce type de conseil n'aurait pas de caractère politique mais exclusivement technique et les délégués des pays respectifs ne jouiraient pas de statut diplomatique. Le conseil se réunirait une fois par an ou si besoin était. Il n'y aurait pas de représentation permanente. Les décisions auraient été prises à l'unanimité. Si un gouvernement admettait que l'objection de son délégué était justifiée, la résolution du conseil n'entrerait pas en vigueur. Le conseil serait habilité à entreprendre des décisions et les différends seraient tranchés par un tribunal d'arbitrage. Le conseil contrôlerait le Danube et ses affluents à partir de Braila, sur tout le secteur navigable. Le conseil serait créé (même si la CID ne cessait pas son activité) par une entente des six pays laquelle n'exigerait pas de ratification. Dans la zone de la Porte en Fer, un sous-comité serait créé avec des représentants de la Yougoslavie, de la Roumanie et deux membres du Conseil. Les éventuels différends seraient tranchés par le Conseil. Si jamais pendant un vote, il y avait une objection individuelle de la part d'un des pays, celui-ci serait obligé d'y renoncer. S'agissant de l'embouchure du Danube, les Allemands souhaitaient avoir à nouveau de l'emprise sur son contrôle. Ils avaient l'intention d'accéder à la CED, ce qui n'avait rien à faire avec leur relation avec la CID. Ils tentaient de convaincre leurs interlocuteurs qu'ils avaient déjà obtenu l'accord de l'Italie pour leur projet. Les premières réactions des pays riverains envers les propositions allemandes furent prudentes. Aucun d'eux n'approuva l'idée allemande d'exclure les pays non riverains du contrôle sur le fleuve. Même les Hongrois et les Bulgares qui acceptaient en principe le projet allemand, avancèrent des réserves vis-à-vis son organisation et ses finances. D'après la Roumanie, ils comptaient en secret que le projet tomberait à l'eau, étant donné l'objection des autres pays danubiens<sup>40</sup>.

Avant que l'Allemagne eût obtenu une réponse à leur proposition, une conférence avait eu lieu du 8 au 18 août à Sinaia, grâce à l'initiative de la Roumanie. Les délégués de la Grande Bretagne, de la France et de la Roumanie

<sup>40</sup> NA, FO 371/22 387, télégramme de Hoare au Foreign Office du 7 VI 1938, p. 91; FO 371/22 388, lettre de la légation tchécoslovaque du 27 VI 1938 de Jean Masaryk, p. 103-104; *ibidem*, lettre de Masaryk du 9 VIII 1938 au Foreign Office, p. 182-184; *ibidem*, lettre de A. Gascoigne de Budapest au Foreign Office du 10 VII 1938 p. 134-136, 139; *ibidem*, rapport de Keane sur la rencontre avec Despard, du 27 VII 1938, p. 159-161; *ibidem* lettre de l'ambassade française à Londres au Foreign Office du 9 VII 1938 de Roché, p. 116-118; *ibidem*, lettre de A. Gascoigne de Budapest au Foreign Office du 10 VII 1938, p. 139; *ibidem*, note au Foreign Office dressée après l'interpellation de la légation du 14 VII 1938, p. 120-121; AMAER, fond CID, v. 97, télégramme de Bossy du 2 VII 1938 de Budapest; *ibidem*, rapport des entretiens de Brauer et de Martius à Belgrade du 3 VII 1938; *ibidem* note à l'ambassade française à Bucarest du 5 VII 1938 venant du ministère des affaires étrangères roumain; *ibidem*, télégramme de la légation roumaine à Budapest du 6 VII 1938; télégramme de la légation roumaine en Bulgarie du 19 VII 1938; S.G. Focas, *op.cit.*, p. 518-519.

limitèrent les compétences de la CED au profit de la Roumanie par un accord définissant les nouveaux pouvoirs de la CED (accord de Sinaia)<sup>41</sup>. A l'issue de la conférence, la Roumanie, la Grande Bretagne et la France signèrent aussi un mémorandum confidentiel. Dans son troisième article, elles certifiaient d'un commun accord qu'une coopération était indispensable avec les Allemands dans le cadre des commissions danubiennes et dans ce but elles étaient prêtes à élaborer un nouveau statut du Danube qui n'aurait aucun rapport avec les traités de paix<sup>42</sup>.

Tout de suite après la conférence de Sinaia, les Etats de la Petite Entente se rencontrèrent du 21 au 22 août 1938, et appuyèrent en commun la teneur de l'accord conclu, ainsi que la présence des tiers pays dans les commissions danubiennes<sup>43</sup>. Le premier ministre yougoslave devait affirmer à cette occasion: «nous avons d'amicales relations avec l'Allemagne mais pas aussi bonnes au point de vouloir rester seuls avec eux»<sup>44</sup>. Les Etats de la Petite Entente se sont entendus pour une commune attitude envers les propositions allemandes du mois de juillet 1938. D'après eux, l'Allemagne devrait être membre des commissions danubiennes existantes ou de celles qui seraient créées à l'avenir, comme d'ailleurs tous les pays qui sont déjà dans la CID; il est nécessaire de maintenir sur le Danube une complète liberté de navigation, l'égalité parmi ses membres, ainsi que le respect des droits souverains des pays danubiens. Une conférence internationale devrait être convoquée pour trouver une solution à ces questions. Par ailleurs, le Conseil Permanent de la Petite Entente décida d'entreprendre des démarches afin que la Hongrie et la Bulgarie adoptent le même point de vue dans la question de la navigation sur le Danube et il estimait que les raisons étaient suffisantes pour demander à la France et la Grande Bretagne appui en cas de conflit avec l'Allemagne<sup>45</sup>.

Or, la dégradation de la CID continuait. En novembre 1938, des bruits couraient sur sa dissolution à la suite d'un éventuel retrait de la part de la Tchécoslovaquie. En effet, après la catastrophe de ce pays en mars 1939, son délégué et en même temps président de la Commission cessa d'y participer. Le représentant de la Slovaquie pouvait bien sûr, y participer, mais il ne fut pas reconnu par tous les pays. Les Britanniques étaient disposés à admettre le délégué slovaque aux débats mais avec une formelle réserve quant à la légalité de sa voix et

<sup>41</sup> Cette conférence est largement décrite dans les citations ci-dessus de I.A. Suciù, S.G. Focas, C. Atanasiu, je l'ai fait aussi dans: *La Conférence de Sinaia consacrée à la Commission Européenne du Danube (août 1938)*, dans «Revue Roumaine d'Histoire», n°1-4, t. XLII, 2003.

<sup>42</sup> NA, FO 371/22385, texte du mémorandum confidentiel signé le 18 VIII 1938, p. 28; S.G. Focas, *op. cit.*, p. 521 et suivantes, I.A. Suciù, *op. cit.*, p.283-285.

<sup>43</sup> NA, FO 371/22 388, télégramme du Bled au Foreign Office du 24 VIII 1938, p. 209; A. Suciù, *op. cit.*, p.285.

<sup>44</sup> NA, FO 371/22 388, télégramme de Belgrad au Foreign Office du 18 VIII 1938 sans pagination.

<sup>45</sup> NA, FO 371/22 388, télégramme de Farquhar à partir de Bucarest au Foreign Office du 27 VIII 1938, p. 211; FO 371/22386, lettre de Farquhar à Halifax du 26 VIII 1938, p. 125-126.

décisions entreprises en sa présence<sup>46</sup>. La suppression de la Tchécoslovaquie aggrava le différend sur la hauteur du quorum. Deux points de vue opposés apparurent: d'après le premier, la Commission avait sept membres et le quorum était de cinq, d'après le deuxième, elle en avait onze et le quorum s'élevait à huit<sup>47</sup>. Keane appréhendait qu'il n'y aurait pas de quorum pendant la session à Bled le 15 juin 1939, si jamais les délégués de la CID, acceptaient la version de 11 membres et du quorum de 8. Il estimait que tous les pays participant à la CID, avaient bien reconnu l'annexion de l'Autriche, ce qui faisait que la Commission comptait 10 membres et le quorum s'élevait à 7. Toutefois, il n'avait aucunement l'intention d'intenter des discussions qui mèneraient à constater que la CID manquait de possibilité de vote<sup>48</sup>.

La France voyant la paralysie toujours plus grande de la CID, s'efforça de convaincre l'Allemagne à y réintégrer. L'occasion se présentait avec la ratification de l'accord de Sinaia. L'Italie ne participait pas à la conférence de Sinaia et sans sa signature, l'entente y conclue demeurait lettre morte. Constantin Contescu invita l'Italie, au nom de son gouvernement, à adhérer à l'accord de Sinaia. L'Italie tardait à répondre et c'est seulement le 10 novembre 1938, qu'elle informa la Grande Bretagne, la France et la Roumanie de son intention d'accepter l'accord de Sinaia après discussion préalable sur certains détails et après l'intégration de l'Allemagne dans la CED<sup>49</sup>.

Contrairement aux appréhensions de l'Allemagne, sa candidature fut acceptée par tous les membres de la CED. L'Allemagne tentait depuis 1927, d'entrer dans la commission ce que la Grande Bretagne, la France et l'Italie appuyaient, uniquement la Roumanie s'opposait à l'élargissement de la CED tant que les pouvoirs de la Commission ne fussent modifiés. L'Allemagne avait renouvelé les démarches en 1929 et en 1931, sans cesse récusée sous le même prétexte. Quand l'Allemagne quitta la Ligue des Nations, la Roumanie lui posa une condition supplémentaire pour pouvoir accéder à la CED, celle d'une nouvelle intégration du Reich à la Ligue des Nations<sup>50</sup>. Cependant en 1938, la condition de la réforme de la CED fut remplie, par ailleurs la situation internationale avait changé à tel point que la Roumanie n'était plus en mesure de bloquer l'entrée de l'Allemagne dans la CED. Par contre, la France et la Grande Bretagne estimaient que la CED serait plus en sûreté en y accueillant l'Allemagne au lieu de repousser ses attaques<sup>51</sup>.

<sup>46</sup> NA, FO 371/22 388, lettre de la légation britannique à Belgrade de Campbell au Foreign Office du 21 XI 1938, p. 251-253; FO 371/24007, lettre de Walter Robert à Keane du 19 IV 1939, p. 30-31.

<sup>47</sup> NA, FO 371/24 007, lettre de Keane du 1 VI 1939, p. 46-47.

<sup>48</sup> NA, FO 371/24007, lettre de Keane du 1 VI 1939, p. 47.

<sup>49</sup> NA, FO, 371/22386, Lettre de Palairt de Bucarest à Halifax du 21 X 1938, p. 151; *ibidem*, rapport de Nichols du 5 XI 1938, dressé après la visite du représentant de l'Italie Croll, p. 156; S.G. Focas, *op. cit.*, p. 525; I.A. Suciú, *op. cit.*, p. 285.

<sup>50</sup> I.A. Suciú, *op. cit.*, p. 263-267, 266, 269.

<sup>51</sup> NA, FO 371/22386, lettre de l'ambassadeur à Londres à Halifax du 9 XI 1938, p. 167-175; *ibidem*, télégramme de Bucarest au foreign Office de la part de Palairt du 10 XI 1938, p. 179.

La Grande Bretagne proposa une réponse commune de la part des trois pays, adressée à l'Italie. Une note adéquate fut rédigée le 24 novembre 1938 par le Foreign Office. On y exprimait la satisfaction du fait que l'Italie avait décidé de faire partie de l'accord de Sinaia, l'incitant à présenter les questions sur lesquelles elle aimerait se pencher, on l'informait que la candidature allemande fut accueillie positivement, en y précisant que l'Allemagne devrait demander l'adhésion dans la CED conformément aux Statuts<sup>52</sup>. Comme la France présenta des réserves concernant le fait de se rapporter au Statut Définitif du Danube alors non reconnu par l'Allemagne depuis le 14 novembre 1936, on décida de le retirer de la note<sup>53</sup>.

Entre temps, l'Allemagne communiqua le 25 novembre 1938, au ministre des affaires étrangères de la Roumanie qu'elle n'acceptait pas qu'envers le Reich et sa participation dans la CED, on employa les formules telles que «accession» ou «acceptation». Elle exigeait les formules suivantes comme «invitation» ou «entrée», voulant souligner que le Reich retrouvait simplement la position d'avant la première guerre mondiale. Les Allemands exigeaient aussi que leur entrée dans la CED coïncida avec l'accès de l'Italie à l'accord de Sinaia et que la procédure d'entrée ne mentionna pas la convention danubienne de 1921<sup>54</sup>.

Les modalités d'accès de l'Allemagne à la CED éveillait des émotions. La Grande Bretagne et la France voulaient faire entrer le Reich à la CED seulement après l'entrée en vigueur de l'accord de Sinaia et à la suite d'une demande d'accession de la part de l'Allemagne acceptée par les autres Etats. L'entrée de l'Allemagne à la CED pouvait devenir une opportunité pour renouveler une coopération internationale y compris sur le Danube navigable<sup>55</sup>. La Roumanie tenait à ce que l'Allemagne accédât à la CED après la signature de l'accord de Sinaia par l'Italie car elle ne pourrait plus par la suite proposer des modifications. En fin de compte, la Roumanie était prête à accepter une entrée en vigueur de l'accord de Sinaia, simultanément avec l'adhésion de l'Allemagne. Cependant les Italiens informèrent le 10 décembre 1938, qu'ils pouvaient adhérer à l'accord de Sinaia seulement après la modification de certaines de ses dispositions et après l'accession de l'Allemagne à la CED. Les Roumains s'adressèrent donc à Berlin pour des éclaircissements sur leur prise de position<sup>56</sup>.

Le 24 décembre 1938, l'Allemagne informa la Roumanie qu'elle tenait beaucoup à une rapide ratification de l'accord de Sinaia, voulant participer à la session de mai de la CED, en tant que membre à part entière de la Commission. La ratification de

<sup>52</sup> NA, FO 371/22 386, lettre de Philips à Roche du 24 XI 1938, p. 207-210.

<sup>53</sup> NA, FO 371/22 386, lettre de l'ambassade française au FO du 28 XI 1938 p. 217-221 et télégramme du Foreign Office à Palaret du 30 XI 1938, p. 225.

<sup>54</sup> S.G. Focas, *op. cit.*, p. 525.

<sup>55</sup> I.A. Suci, *op. cit.*, p. 286.

<sup>56</sup> NA, FO 371/22 386, projet de la réponse roumaine du 14 décembre 1938, à la proposition italienne d'adhésion à l'entente de Sinaia, p. 250-253; *ibidem*, télégramme de Bukarest au Foreign Office de Reginald Hoare du 15 XII 1938, p. 235-236.

l'accord de Sinaia devrait avoir lieu 3 mois auparavant, en février 1939 donc. Elle confirma qu'elle avait demandé à l'Italie le 10 octobre 1938, de ne pas accéder à l'accord de Sinaia tant que l'Allemagne ne serait pas membre de la Commission, de façon à ce que les deux pays pussent y adhérer ensemble. Toutefois, quand elle obtint de la part du ministre des affaires étrangères la garantie qu'aucun des Etats n'avait l'intention de s'opposer à «l'entrée» de l'Allemagne à la CED, il n'y avait plus de raison pour que leur déclaration d'adhésion à l'accord de Sinaia ne se fit en même temps que celle des autres Etats. Quant à la procédure d'adhésion à la CED, les Allemands proposèrent que le Reich fût invité à la session de mai. Le Reich accepterait l'invitation, se considérant à nouveau membre de la Commission. Les Allemands ne s'opposaient pas qu'à l'occasion du dépôt des documents de ratification de l'accord de Sinaia, fût aussi celle d'un procès-verbal spécial sur le renouvellement de la présence allemande dans la CED. L'accord de Sinaia concordait avec les intentions allemandes. Il est vrai que pendant la visite de la délégation allemande au mois de juillet en Roumanie, l'on avait prévu la participation des représentants allemands à la discussion autour de la réorganisation de la CED mais celle-ci n'avait pas eu lieu, à la surprise de l'Allemagne. Si le Reich avait été invité à Sinaia, il en aurait été différemment de la procédure. Le gouvernement allemand cependant considérait qu'il n'y aurait pas d'empêchement si la procédure de ratification de l'accord de Sinaia advenait en même temps que la déclaration d'adhésion de l'Allemagne<sup>57</sup>.

La Roumanie accepta la procédure et le 5 janvier 1939, proposa aux autres participants de la conférence à Sinaia, après une mise en accord avec le gouvernement italien des modifications de l'entente (les pourparlers initièrent en janvier 1939) de faire signer par les cinq pays le procès verbal d'adhésion de l'Allemagne à la CED ainsi que l'adhésion de l'Allemagne et de l'Italie à l'accord de Sinaia. Il serait alors entré en vigueur le 12 mai 1939<sup>58</sup>.

Le plan roumain d'adhésion de l'Allemagne à la CED fut contesté par la France. Elle rappela que le troisième paragraphe du procès-verbal confidentiel de Sinaia mentionnait la constatation de la part de la Grande Bretagne, de la France et de la Roumanie de la nécessité d'une coopération avec l'Allemagne dans les commissions danubiennes. Ce qui était interprété par la France comme une obligation d'inciter l'Allemagne à coopérer dans la partie du Danube navigable. Les Français désiraient que la Roumanie modifia dans ce sens le projet de réponse adressé à l'Allemagne et ils comptaient sur l'appui de la Grande Bretagne<sup>59</sup>.

<sup>57</sup> NA, FO 371/24 009, Copie du mémorandum allemand du 24 décembre 1938, au gouvernement roumain du 24 XII 1938, p. 6-8.

<sup>58</sup> NA, FO 371/24009, proposition de la réponse roumaine à la note allemande du 24 XII 1938, du 5 I 1939, p. 9-10; FO 371/22 386, télégramme au Foreign Office de Belgrade de la part de Campbell du 13 XII 1938, p. 233; A. Suci, *op. cit.*, p. 287.

<sup>59</sup> NA, FO 371/24009, instruction française pour Thierry à Bucarest du 13 I 1939 p. 14-15; I.A. Suci, *op. cit.*, p. 288.

Mais la Roumanie tendait à une adhésion de l'Allemagne à la CED des plus rapide, étant donné les mauvaises relations entre les deux pays. Elle n'avait nullement l'intention de poser à l'Allemagne de préalables conditions. Les Roumains rejetaient les accusations des Français qui affirmaient que le front commun accepté à Sinaia était rompu. Ils reprochaient aux Français d'invoquer le procès-verbal confidentiel mais que dans leur note adressée à l'Italie le 24 novembre 1938, ils ne posaient pas, eux non plus, de condition à l'Allemagne. Il en fut de même pour leurs délégués dans la CED<sup>60</sup>.

Le 6 janvier 1939, la Roumanie remit une note à l'Allemagne, sans mentionner aucunement une éventuelle coopération sur le Danube navigable. Uniquement le ministre des affaires étrangères Grigore Gafencu exprima l'espoir d'une coopération de la part du gouvernement allemand avec la Roumanie, non seulement dans la CED, mais aussi sur tout le Danube navigable<sup>61</sup>.

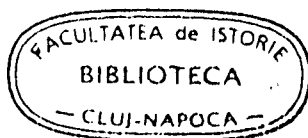
Après l'envoi de la note en Allemagne, le gouvernement roumain adressa un mémorandum le 16 janvier 1939, à la Grande Bretagne et la France en réfutant les objections qu'il avait enfreint «le parfait arrangement réalisé à Sinaia» et «d'avoir rompu un front commun»<sup>62</sup>. Les Français à tel point furent irrités par la note roumaine qu'une scène déplaisante eut lieu à Bucarest entre l'ambassadeur français Adrien Thierry et Grigore Gafencu. La Grande Bretagne, bien qu'elle considéra, qu'au vu du procès-verbal confidentiel de Sinaia, il n'avait jamais été question de poser des conditions à l'Allemagne, se retrouva dans une situation peu confortable car la Roumanie affirmait dans la note du 6 janvier 1939, que l'Allemagne devrait être invité à la CED. Or, la Grande Bretagne souhaitait que l'initiative vint à ce sujet du côté de l'Allemagne. Par ailleurs, la France mit la Grande Bretagne devant le fait accompli en envoyant le 1 février 1939, sans aucune consultation avec Londres, une note en Allemagne, dans laquelle elle acceptait la procédure proposée par la Roumanie, elle y donnait son accord pour signer le procès-verbal d'adhésion de l'Allemagne à la CED, sous réserve qu'elle le considérait comme un premier pas vers une coopération entreprise par l'Allemagne sur le Danube navigable. Les Français désiraient que la Grande Bretagne adoptât la même attitude. Les Britanniques durent s'y résoudre, par solidarité avec la France, d'envoyer une note similaire et de donner leur accord pour la procédure mise en place<sup>63</sup>.

<sup>60</sup> NA, FO 371/24009, télégramme de Hoare du 17 I 1939, p. 21, 23-24.

<sup>61</sup> NA, FO 371/24009, lettre de de l'ambassade française à Londres pour le Foreign Office du 18 I 1939, p. 27-29; *ibidem*, main courante de la discussion au Foreign Office tenue le 20 I 1939, p. 47.

<sup>62</sup> NA, FO 371/24 009, lettre de Hoare de Bucarest au Foreign Office du 18 I 1939, p. 37-38; I.A. Suciù, *op. cit.*, p. 288.

<sup>63</sup> FA, FO 371/24009, main courante de la discussion au Foreign Office du 20 I 1939, p. 46-47; *ibidem*, projet de la note jointe à la lettre de l'ambassade française à Londres au Foreign Office du 18 I 1939, p. 30; *ibidem*, note de la discussion au Foreign Office du 20 I 1939, p. 48; *ibidem*, télégramme de Hoare du 1 II 1939 au Foreign Office, p. 85; *ibidem*, télégramme du Foreign Office à Hoare du 6 II 1939, p. 86; *ibidem*, lettre de l'ambassade française à Londres au Foreign Office du 1 II 1939, p. 106-107.



Le procès-verbal définitif d'adhésion de l'Allemagne à la CED, observait que les gouvernements de la France, de la Grande Bretagne, de la Roumanie ainsi que celui de l'Italie décrétèrent à l'unanimité l'adhésion de l'Allemagne à la CED sur des principes d'égalité. Les gouvernements de l'Allemagne et de l'Italie déclarèrent l'adhésion sans conditions supplémentaires à l'accord de Sinaia. L'Allemagne déclara son adhésion à l'entente concernant les modifications de l'accord de Sinaia, signé en février à Bucarest par l'Italie, la Roumanie, la Grande Bretagne et la France<sup>64</sup>.

La question de l'ordre dans lequel devait accéder l'Allemagne aux différents protocoles était toujours ouverte. Le 15 février 1939, la Grande Bretagne rappela à la Roumanie que l'Allemagne devait nécessairement devenir membre de la CED, et seulement par la suite, même brève, adhérer à l'accord de Sinaia. Il en était de même avec le gouvernement italien qui ne pouvait signer l'annexe à l'accord de Sinaia, tant qu'il ne signerait pas l'accord même. Les Anglais proposèrent à la France et la Roumanie de signer avec eux, l'annexe de l'accord de Sinaia négocié avec l'Italie, lequel serait communiqué par la suite à l'Allemagne et l'Italie. Quelques jours plus tard aurait lieu la signature du protocole d'adhésion de l'Allemagne à la CED<sup>65</sup>. Les Allemands exigèrent par contre, que les signataires fussent mentionnés sur le protocole par ordre alphabétique afin que l'Allemagne ne fût pas en fin de liste. Ils ne souhaitaient pas non plus, aucune mention du statut de 1921 soit d'autres arrangements internationaux. Ils voulaient adhérer à la CED sans conditions. Ils proposèrent que le protocole ou l'annexe à l'accord de Sinaia se retrouvèrent sur un document unique. Les Français préféraient signer préalablement l'annexe à l'accord de Sinaia alors que la ratification aurait lieu 8 jours après. Ils avaient l'intention de faire assumer à la Roumanie l'obligation d'une consultation consécutive du texte du protocole puisqu'elle ne l'avait pas consulté auparavant, ni avec la France ni avec la Grande Bretagne<sup>66</sup>.

L'accord sur l'adhésion de l'Allemagne à la CED fut signé à Bucarest le 1<sup>er</sup> mars 1939, ainsi que l'adhésion de l'Allemagne et de l'Italie à l'accord de Sinaia, et encore sur la modification de l'article 4 et 23 de l'accord de Sinaia. Le Troisième Reich intégra à la CED sur des bases d'égalité à part entière avec les autres pays (art. 1); les gouvernements allemand et italien déclarèrent le 18 août 1939, leur adhésion à l'accord de Sinaia (art. 2); le troisième article comportait les modifications concernant les pilotes fluviaux. Dans l'article quatre, l'on modifia le

<sup>64</sup> NA, FO 371/24009, projet du procès-verbal de l'adhésion de l'Allemagne à CED, sans datation, p. 159.

<sup>65</sup> NA, FO 371/24 009, note au projet du protocole d'adhésion de l'Allemagne à la CED, p. 154, 156.

<sup>66</sup> NA, FO, 371/24009, réserve allemande rapportée par Floresu le 17 II 1939, p. 170; *ibidem*, lettre de l'ambassade française à Londres au Foreign Office du 14 II 1939, FO 371/24 010, lettre de l'ambassade française au Foreign Office du 17 II 1939, p. 186-187.

paragraphe 3 de l'article 23, de l'accord de Sinaia. Conformément avec le changement, l'accord de Sinaia et celui du 1 mars 1939, devaient être ratifiés et entrer en vigueur pendant la session ordinaire la plus proche de la Commission Européenne, après avoir déposé les outils de ratifications et l'adhésion de tous les pays membres à l'accord. La Roumanie ratifia l'accord le 1 avril, la Grande Bretagne le 27 avril, la France le 6 mai, l'Italie et l'Allemagne le 9 mai 1939<sup>67</sup>.

### CONCLUSION

La politique de l'Allemagne envers les commissions danubiennes se termina en un succès complet, s'agissant du renforcement de ses positions sur le Danube. En quittant la Commission Internationale du Danube, l'Allemagne exclut de son propre secteur du fleuve, le contrôle international, elle acquit en même temps, une influence sur le contrôle de l'embouchure du Danube, en devenant membre de la Commission Européenne du Danube. La dénonciation des clauses du traité de Versailles concernant les voies aquatiques, faisait partie de la politique hitlérienne, celle «d'arracher page après page» dudit traité.

Les moyens d'action de l'Allemagne initièrent le processus d'exclusion du contrôle international sur la navigation danubienne lequel fut établi après la première guerre mondiale. Le Troisième Reich élimina, en 1940, la Commission Internationale du Danube, jouissant dorénavant d'un rôle déterminant sur le fleuve et le transformant en une importante ligne de communication.

*Traduction en français Nicole Korzycka*

<sup>67</sup> NA, FO 371/24 010, lettre de Hoare du 3 III 1939, avec le texte joint au protocole, p. 240, 242-243; C. Atanasiu, *op. cit.*, p. 131-132; S.G. Focas, *op. cit.*, p. 526.