

LA CONFÉRENCE DE BELGRADE DE 1948 ET LA NOUVELLE ORGANISATION DE LA NAVIGATION DANUBIENNE

AGNIESZKA KASTORY

(Cracovie)

Jusqu'à la deuxième guerre mondiale le Danube fut un fleuve international. La liberté de navigation était garantie par la Convention de 1921 qui en définissait le statut du Danube. En fonction de cette Convention fonctionnaient deux commissions: la Commission Internationale du Danube qui englobait la partie d'Ulm à Brăila et la Commission Européenne du Danube, de Brăila jusqu'à l'embouchure.

Dans les deux commissions se retrouvèrent, hormis les pays riverains, la Grande-Bretagne, la France et l'Italie.

En 1940 et en 1941 les deux commissions furent anéanties par les Allemands et en 1940 l'URSS manifesta sa volonté de contrôle sur l'embouchure. Si le déclenchement de la guerre soviéto-allemande y mit un terme, le résultat de la guerre de 1944–1945 fit que le Danube après la guerre se retrouva en grande partie contrôlé par l'armée soviétique, l'U.R.S.S. acquit ainsi une forte influence sur l'organisation de la navigation sur le fleuve¹.

PREMIERS ESSAIS D'OUVERTURE DE LA NAVIGATION SUR LE DANUBE PAR LES ALLIÉS

Dès le 30 septembre 1944 la Grande-Bretagne par l'intermédiaire de son ambassadeur à Moscou M. Archibald Clark-Kerr proposa de former, à peine les hostilités seraient terminées en Europe, une organisation internationale provisoire qui contrôlerait tout le Danube navigable. A titre de revanche les Anglais offrirent l'aide de leurs pêcheurs de mines pour en débayer le fleuve. Les Soviétique ne

¹ Public Record Office PRO FO 371/50405, mémorandum sur le contrôle international du Danube dressé par le ministère du transport, pages non-numérotées: FO 371/50407 lettre de Bucarest adressée au Foreign Office par le représentant britannique. Dans la Commission de Contrôle des pays alliés du 21 août 1945, pages non numérotées: FO 371/50406 note sur l'entretien tenu avec Fundăţeanu le 4 avril 1945 à la mission britannique de Bucarest, pages non numérotées.

donnèrent une réponse qu'en décembre 1944. Ils furent d'accord pour les pêcheurs de mines britanniques mais sous leur propre commandement et avec des équipes soviétiques. Par contre ils passèrent sous silence la proposition de créer une gestion internationale commune du Danube. La Grande-Bretagne retira sa proposition, les Soviétique procédèrent alors eux-mêmes au déminage du fleuve².

RENFORCEMENT DE LA POSITION DES RUSSES EN 1945 ET EN 1946

Après que les Allemands se fussent retirés du Danube, les commissions internationales n'entreprirent aucune démarche officielle, aussi fut-ce grâce aux fonctionnaires roumains et yougoslaves que la navigation démarra aux Portes de Fer et à l'embouchure du fleuve. En février 1945 les Soviétique forcèrent les archives de la Commission Européennes du Danube pour en connaître les actes. En mars 1945 ils envoyèrent leurs fonctionnaires pour accomplir les tâche effectuées normalement par la Commission et établirent leur représentant dans l'administration des Portes de Fer et de Katarakt. Ils n'informèrent pas de ces mesures les autres membres de la Commission de Contrôle de la Roumanie³.

En septembre 1945 les Soviétique ont monté dans la partie roumaine de la rivière Sovrom, une entreprise soviéto-roumaine qui prit le contrôle sur presque toutes les installations portuaires en Roumanie et sur le port de Constanța. Les bateaux britanniques et français furent frappés d'interdiction sur la partie du Danube

² PRO, FO 371/50404, Note du Foreign Office du 26 janvier 1945, note de Watson de l'ambassade britannique à Moscou pour Dekanozowa du 8 février 1945; mémorandum pour le premier ministre, envoyé à Colvillov le 14 avril 1945 du Foreign Office; rapport de la mission militaire britannique du 26 avril 1945; information venant du Foreign Office de la mission britannique à Bucarest du 29 mars 1945, pages non numérotées.

³ PRO, FO 371/50405, copie du rapport dressé dans le ministère des Affaires Étrangères roumain le 12 juin 1945, pages non numérotées; FO 371/50406, note de l'entretien mené avec le contre-amiral Fundățeanu le 4 avril 1945 dans la mission britannique à Bucarest, pages non numérotées; FO 371/50504, télégramme de Bucarest à Marjoribanks du 31 janvier 1945; télégramme de Marjoribanks du 7 février 1945; note de Watson à Dekanozow du 8 février 1945; télégramme de Marjoribansk au Foreign Office du 20 février 1945; Marjoribanks au Foreign Office du 1 mars 1945; copie de la lettre du 1 mars 1945 de E. Rossi; télégramme de la mission britannique à Bucarest au Foreign Office du 17 mars 1945; télégramme de Le Rougetel au Foreign Office du 6 avril 1945, pages non numérotées; FO 371/50405, mémorandum sur le Danube du 24 juillet 1945; copie du rapport dressé par le ministère des affaires étrangères roumain du 12 juin 1945; télégramme du contre-amiral Bogdenko au président de la Commission Roumaine chargée de la réalisation de l'armistice du 11 avril 1945; télégramme de la Roumanie du 27 juin 1945 de Le Rougetel au Foreign Office du 27 juin 1945; télégramme de Roumanie du 27 juin 1945 de Le Rougetel au Foreign Office; télégramme du Foreign Office à Rougetel du 12 juillet 1945; FO 371/40406, mémorandum du premier Lord de l'Amirauté du 23 juillet 1945 à propos de la situation sur le Danube, pages non numérotées; Archives du Ministère des Affaires Etrangères (plus loin AMAE), Y internationale 92, télégramme de Massigiego du 22 février 1945; p. 2-3; PRO, FO 371/50404.

contrôlée par l'U.R.S.S. Au printemps 1946 seulement les unités soviétiques, celles des pays riverains et de Sovrom avaient droit de navigation. En février 1946 les Soviétiques formèrent une nouvelle administration aux Portes de Fer avec la participation des représentants de la Yougoslavie, de la Roumanie et d'un officier soviétique de liaison. Ce fut aussi la main mise sur toute la police riveraine⁴.

**LA QUESTION DE LA NAVIGATION DU DANUBE À LA CONFÉRENCE
DE POTSDAM
(DU 17 JUILLET AU 2 AOÛT 1945)**

A la conférence des trois puissances de Potsdam, les Américains proposèrent de faire appel à des agences internationales, qui garantiraient une navigation sans entraves sur toutes les eaux à l'intérieur des terres frontalières, entre deux ou plusieurs pays. Parmi les membres de cette agence seraient les Etats-Unis, la Grande-Bretagne, l'Union Soviétique, la France ainsi que les pays riverains dont les gouvernements auraient l'approbation des quatre puissances. Il s'agissait en fait, des eaux du Rhin et du Danube qui pourraient devenir des voies de transit, facilitant l'approvisionnement des zones d'occupation. Les Britanniques ont soutenu ce projet, surtout en ce qui concerne le Danube, les Russes en revanche ont refusé le 31 juillet 1945 d'en discuter sous prétexte que les experts demandés ne participaient pas à la conférence. Truman accepta alors de transmettre l'affaire des voies aquatiques de l'intérieur au Conseil des Ministres des Affaires Etrangères (CMAE)⁵.

**LA QUESTION DU DANUBE PENDANT LES DÉBATS
DU CONSEIL DES MINISTRES DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES**

Le Conseil des Ministres des Affaires Etrangères a débattu en trois temps avant la conférence de paix à Paris; à Londres du 11 septembre au 2 octobre 1945 à Paris du 25 avril au 16 mai 1946 et du 15 juin au 12 juillet 1946. Les démocraties occidentales tendaient à insérer – dans les traités de paix avec les anciens alliés des Allemands – des garanties de libre navigation sur le Danube. Elles avaient aussi l'intention de maintenir son statut international.

⁴ AMAE, Y internationale 96, télégramme de la délégation française à Bucarest du 9 sept. 1945, p.10–11; télégramme copie de la lettre du consul général de France à Bratislava du 5 juin 1946, p.123 télégramme de Belgrade à Payart du 1^{er} février 1946 p.53; note du 4 février 1946, sans signature adressée à la Direction Générale des Etudes et Recherches auprès du Gouvernement de la République Française, p. 58.

⁵ PRO, FO 371/50406, mémorandum des zones des chefs des états-majors américains du 21 juillet 1945, mémorandum de la délégation américaine du 23 juillet 1945; mémorandum sur le Danube du premier Lord de l'Amirauté du 23 juillet 1945; protocole de la séance pendant la conférence de Potsdam du 31 juillet 1945 et du 2 août 1945, p. non numérotées.

Dès la première rencontre du CMAE à Londres, les Soviétiques donnèrent leur accord pour y introduire une mention sur l'internationalisation du fleuve dans le traité de paix avec la Roumanie. Le projet américain consistant à faire appel à une organisation internationale temporaire sur le Danube se heurta à leur méfiance. Le 22 septembre 1945, ils présentèrent leur propre proposition donnant droit de navigation danubienne aux quatre puissances et aux pays riverains. Les conditions de navigation seraient établies par les commandants des forces alliées⁶.

La proposition soviétique signifiait maintenir le status quo, en appliquant différentes solutions dans les zones d'occupation, rendant plus difficile la navigation. Ce projet ne fut accepté ni par le ministre des affaires étrangères de la Grande-Bretagne Ernest Bevin ni par le secrétaire d'état des Etats-Unis James Byrnes. Arriver à une entente était d'autant plus difficile que le commissaire des affaires étrangères Viatcheslav Molotov refusait tout entretien sur le statut du Danube si la Yougoslavie et la Tchécoslovaquie y étaient absentes. Le projet de créer une organisation internationale temporaire n'eut pas de suite⁷.

Durant des rencontres du CMAE, l'on proposa maintes fois d'insérer dans les traités avec les satellites de l'Allemagne (la Roumanie, la Bulgarie, la Hongrie) des mentions concernant la libre navigation sur le Danube. Pendant les sessions à Paris (du 25 avril au 16 mai 1946), James Byrnes proposa d'ajouter aux traités de paix un article garantissant la libre navigation pour les citoyens et les bateaux de tous les pays, lequel concernerait les règlements sanitaires, policiers et autres et en éliminerait une possible discrimination des participants de la navigation. Molotov refusa que l'on insère telle mention dans les traités de paix, il exigea une consultation de la part des pays intéressés et demandait malicieusement pourquoi l'on ne cherchait pas à internationaliser le Mississipi ou le Missouri⁸.

Lors de l'entretien suivant à Paris (15 juin–12 juillet 1946) Molotov refusait toujours d'introduire dans les traités de paix la mention concernant la libre navigation sur le Danube. Bevin était prêt à y renoncer mais en échange il proposa la déclaration

⁶ DDF, 1945, Annexes (11 sept.–2 oct.), Paris 1996, réunion de CMAE du 12 sept. 1945, pages non numérotées; AMAE, Y internationale 92 11 sept. 1945–2 oct. 1945, p. 39; PRO, FO 371/50407, session du CMAE du 12 sept. 1945, pages non numérotées; AMAE, Y internationale 92, version française du projet temporaire de l'organisation de la navigation sur le Danube, p. 23–26; Nations Unies et Organisations Internationales 596, entretien de Padelford, Cheethama, Chargueraud du 17 sept. 1945; texte du projet soviétique, pages non numérotées; Y internationale 92, texte du projet soviétique présenté à la session du CMAE, p. 27; DDF, 1945, Annexes (11 sept.–2 oct.) Session du CMAE 11 sept.–2 oct. p. 39.

⁷ AMAE, Nations UNIES et Organisations Internationales 596, rapport des débats du 24 sept. 1945 matinée et soir, p. non numérotées; DDF, 1945, Annexes (11 sept.–2 oct.), session CMAE à Londres le 11 sept. 1945–2 oct. 1945 p. 56–58.

⁸ Spiridon G. Focas, *The Lower Danube River*, New York 1987, p. 589; DDF, 1946, Annexes (25 avril–12 décembre) Paris 1996, session CMAE le 7 mai 1946; p. 54; DDF 1946, t. I n° 323, Bidault au délégué français à Vienne Louis de Monicoult du 11 mai 1946 p.738; AMAE, Y internationale 96, bulletin d'information sur la situation du Danube le 13 juin 1946, p.170.

suivante: «Les gouvernements des Etats-Unis, de la Grande Bretagne, de l'Union Soviétique et de la France reconnaissent que pour le bien de la paix dans le monde et du commerce mondial, la navigation danubienne sera maintenue de façon à ce qu'elle soit libre et ouverte tout le long du fleuve et de ses canaux, pour chaque ressortissant, pour tous les bateaux de commerce, pour toutes marchandises de chaque pays sur un principe d'égalité absolue. Toutefois tant que les forces alliées desserveraient les lignes de communication avec l'Autriche, ce principe serait appliqué conformément avec les décisions des commandants en chef de chaque zone. Par conséquent les quatre gouvernements procéderont selon ce principe et mettront en oeuvre les moyens nécessaires pour assurer l'accès de tous les riverains à cette déclaration». Molotov cependant demandait de plus larges droits pour les pays riverains et ne cessait d'insister sur la nécessité d'une consultation avec la Tchécoslovaquie et la Yougoslavie. La question fut remise jusqu'à la conférence de paix.⁹

LA QUESTION DU DANUBE À LA CONFÉRENCE DE PAIX À PARIS DU 29 JUILLET AU 15 OCTOBRE 1946

C'est le 2 octobre 1946 que la question du Danube fut abordée. Les Anglais et les Américains désiraient introduire dans les traités de paix avec la Roumanie, la Bulgarie, la Hongrie une mention garantissant l'égalité des droits de tous les participants de la navigation danubienne. Ils désiraient encore que la conférence des pays intéressés établît un nouveau statut pour le Danube. Les Soviétique refusèrent que la mention se retrouvât dans les traités de paix. Finalement ce fut la proposition française qui fut acceptée – principe d'égalité pour tous les participants et six mois après, avec les traités de paix en vigueur, d'ouvrir une conférence avec la France, la Grande Bretagne, l'Union Soviétique et les pays riverains afin d'établir un nouvel ordre sur le Danube qui remplacerait celui de 1921. Le texte fut adopté à la majorité. Son insertion dans les traités avec les satellites de l'Allemagne restait ouvert et la question fut transmise au Conseil des Ministres des Affaires Etrangères¹⁰.

SESSION DU CONSEIL DES MINISTRES DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES À NEW YORK DU 4 NOVEMBRE AU 12 DÉCEMBRE 1946

Pendant la session à New York du CMAE, on est parvenu le 6 décembre 1946 à une entente sur la question du Danube. Il fut décidé d'insérer dans les traités

⁹ DDF, 1946, Annexes (25 avril–12 décembre), session CMAE du 24 juin 1946 p. 176–177, session CMAE du 26 juin 1946 p. 183–184; session CMAE DU 27 juin 1946, p. 194–195; Session CMAE 29 juin 1946 p. 205–206; AMAE, Y internationale 96, rapport de la session CMAE du 29 juin 1946, p. 150–152.

¹⁰ AMAE, Y internationale 96, rapport de la conférence à Paris du 2 octobre 1946, concernant le Danube; Nations Unies et Organisations Internationales 596, compte-rendu de la conférence à Paris, 2 octobre 1946, pages non numérotées.

de paix avec la Roumanie, la Bulgarie et la Hongrie la mention acceptée par ces pays sur le principe de la libre navigation danubienne pour tous, pour tous les bateaux de commerce et les marchandises de chaque pays. La navigation danubienne devait s'appuyer sur des principes d'égalité de taxes portuaires et de navigation ainsi que des conditions de navigation commerciale. Le compromis fut accepté par le CMAE durant la session du 12 décembre 1946.

Il fut convenu que la conférence qui élaborerait la nouvelle convention danubienne, aura lieu six mois après l'entrée en vigueur des traités de paix avec la Roumanie, la Bulgarie et la Hongrie. A la conférence seront présents les pays intéressés à savoir l'U.R.S.S., l'Ukraine, la Bulgarie, la Roumanie, la Yougoslavie, la Tchécoslovaquie, la Hongrie, ainsi que les Etats-Unis, la Grande-Bretagne et la France. L'Autriche devait y participer si un traité était signé avec ce pays¹¹.

PRÉPARATIFS AUTOUR DE LA CONFÉRENCE DANUBIENNE

La conférence danubienne se rassembla avec un certain retard, les Américains la remettant sans cesse, comptant sur la signature du traité avec l'Autriche. Ils voulaient aussi établir auparavant la procédure des débats. Les Britanniques par contre, demandaient à ce que les quatre puissances ratifient les décisions de la conférence empêchant ainsi les pays riverains et l'U.R.S.S. de s'y opposer. Si la conférence devait échouer, ils se préserveraient les droits découlant des conventions précédentes¹².

Les démocraties occidentales sont parvenues avant la conférence, uniquement à une seule entente commune concernant la nécessité de garantir une libre navigation et de commerce, de relations avec l'ONU de la part de la nouvelle commission danubienne, une défense des intérêts de l'Allemagne et de l'Autriche. La France et la Grande-Bretagne se réservaient en outre le droit des signataires des conférences précédentes sans obtenir toutefois l'appui des Etats-Unis¹³.

¹¹ DDF 1946, Annexes (25 avril–12 décembre) sessions CMAE; 8 novembre 1946, p. 355–356; 27 novembre 1946, p. 450; 29 novembre 1946, p. 452, 2 décembre 1946, p. 515; 12 décembre 1946 p. 558, AMAE, Nations Unies et Organisations Internationales 596, note dressée au ministère des affaires étrangères de France sur la conférence Belgrade, pages non numérotées; J. B. Duroselle, A. Kaspi, *Histoire des relations internationales de 1945 à nos jours*, t. 2 Paris, 2002, p. 35.

¹² J.B.Duroselle, A. Kaspi, *op.cit.*, p. 35; AMAE, Nations Unies et Organisations Internationales 596, note dressée au ministère des Affaires Étrangères de France sur la conférence Belgrade, pages non numérotées; AMAE, Y internationale 96, échange de notes du 11 février 1948 jusqu'au 27 février 1948 entre Washington et Paris p. 288–295; télégramme de Bonnet de Washington du 2 avril 1948 à Paris, p. 302; S.G. Focas, *op.cit.*, p. 592; Andrzej Kastory, *La paix entre la Roumanie, la Bulgarie et la Hongrie dans la politique des grandes puissances (1944–1947)*, Rzeszów, 1981, p. 301; PRO, FO 371/70229, K.59, mémorial sur la conférence danubienne du 14 mars 1948.

¹³ PRO, FO 371/70229, K. 59, mémorial sur la conférence danubienne du 14 mars 1948; AMAE, Y internationale 96, copie des télégrammes envoyés le 18 mai 1948 p. 348, télégramme de

Entre-temps au mois de mai 1948, les Russes ne donnèrent pas leur accord pour inviter l'Autriche, avec laquelle il n'y avait toujours pas de traités signés; ils rejetèrent la proposition d'entretiens préalables ainsi qu'un établissement de procédure. La demande des Britanniques d'un accord nécessaire de la part des quatre puissances pour la convention adoptée lors de la conférence fut passé sous silence. Ils rejetèrent aussi, en leur propre nom et en celui des six pays riverains, la proposition d'inviter le secrétaire général de l'ONU Mr Trygve Lie en tant qu'observateur au cours de la conférence¹⁴.

En définitive les quatres puissances engagèrent la Yougoslavie à organiser la conférence à Belgrade pour le 30 juillet 1948 et d'y inviter l'Autriche en tant qu'observateur¹⁵.

Les Britanniques se rendant à Belgrade étaient conscients du fait qu'ils pouvaient être exclus de la nouvelle commission danubienne. Ils étaient prêts à s'y résigner à condition que la nouvelle commission englobât tout le Danube, en garantissant une navigation véritablement libre et protégeant les intérêts des pays non riverains. Le délégué britannique fut instruit qu'il serait préférable que la conférence se terminât par un échec si jamais la convention adoptée devait être inacceptable pour la Grande-Bretagne¹⁶.

Paris de même se rendait compte du fait que les Soviétique pendant la conférence seraient majoritaires grâce aux pays riverains. Le délégué français devait lutter pour garantir une libre navigation sur le Danube alors que la participation de la France dans la nouvelle commission n'était pas une condition sine qua non. Le délégué français fut instruit que la Grèce, la Belgique et l'Italie devraient accepter la nouvelle convention. Si les signataires de la convention de 1921, n'acceptaient pas la nouvelle convention, elle resterait toujours en vigueur pour les Français¹⁷.

Paris p. 330–331; télégramme de Londres de la part de Massigli du 24 mai 1948, p. 348; télégramme de Paris à Washington du 25 mai 1948, p. 350; télégramme de Paris à Washington du 25 mai 1948, p. 350; télégramme de Washington envoyé par Bonnet le 22 juillet 1948, p. 399; Nations Unies et Organisations Internationales 596, note dressée au ministère des Affaires Étrangères de France sur la conférence Belgrade, pages non numérotées.

¹⁴ AMAE, Nations Unies et Organisations Internationales 596, Lettre de Trygve Lie à l'ambassadeur Parodi du 6 juillet 1948; lettre du ministère des Affaires Étrangères à Belgrade du 23 juillet 1948; télégramme du chef de la délégation française à l'ONU Parodi au ministère des Affaires Étrangères le 5 août 1948, pages non numérotées; PRO, FO 371/70233, K 164 A, télégramme de Moscou au Foreign Office du 26 juillet 1948; FO 371/70228, K. 42, télégramme de Vienne au Foreign Office du 11 mai 1948; FO 371/70228 K. 44, télégramme du Foreign Office à Washington; FO 371/70229, K. 59, mémorial sur la conférence danubienne du 14 mai 1948.

¹⁵ AMAE, Nations Unies et Organisations Internationales 596, note dressée au ministère des Affaires Étrangères de France sur la conférence Belgrade, pages non numérotées, Y internationale 97, télégramme de Paris à Bucarest, Budapest, Belgrade, Prague du 2 juillet 1948, p. 4.

¹⁶ PRO, FO 371/70231, K.106 note de la réunion du Foreign Office avant la conférence de Belgrade le 3 juillet 1948.

¹⁷ AMAE, Y internationale 97, télégramme de Moscou du 17 juillet à Paris, télégramme de Prague à Paris le 21 juillet 1948, télégramme de Moscou du 22 juillet 1948; instruction pour la délégation française à la conférence de Belgrade du 30 août 1948 pages non numérotés.

Les pays riverains se préparèrent à la conférence pendant une rencontre à Moscou au mois de juillet. L'on y décida alors de créer une nouvelle commission avec l'U.R.S.S., les pays riverains (dont l'Autriche après la signature du traité) en tant que participants, mais sans les démocraties occidentales. Le delta du Danube devait se retrouver ainsi sous le contrôle d'une sous-commission soviéto-roumaine et la zone des Portes de Fer sous celui de la sous-commission yougoslavo-roumaine¹⁸.

LE DÉROULEMENT DES DÉBATS

Les délégués présents à la conférence venaient de l'Autriche (en tant qu'observateur) avec en tête Felix Orsini Rosenberg, de la Bulgarie avec Eughenin Kamenow, la Hongrie avec Erik Molnar, ambassadeur de la Hongrie à Belgrade, la Roumanie avec Anna Pauker, ministre des affaires étrangères, la Grande Bretagne avec Charles Peak, représentant extraordinaire à Belgrade, les Etats-Unis avec Cavendish W. Cannon, ambassadeur des USA à Belgrade, l'Union Soviétique avec Andrzej Wyszynski, la France avec Adrien Thierry, ambassadeur de la France à Belgrade, la Tchécoslovaquie avec Vladimir Clementis, ministre des affaires étrangères, la Yougoslavie avec Ales Bebler, vice ministre des affaires étrangères, de l'Ukraine avec le vice-premier ministre Baranowski¹⁹.

Dès la première séance du 30 juillet 1948, eurent lieu des dissonances. A la demande de Wyszynski, l'anglais fut exclu des langues officielles de la conférence, pour garder uniquement le français et le russe. Le vote de cette motion fut remporté par les sept pays communistes majoritaires sur les trois démocraties occidentales²⁰.

Le 31 juillet 1948 le délégué français Adrien Thierry après l'expérience vécue du jour précédent affirma que le délégué soviétique pouvait faire tout imposer pendant le vote. Aussi rappela-t-il que son gouvernement avait déclaré le 28 avril 1948, la volonté de maintenir tous les droits acquis selon les actes concernant la navigation danubienne. Aucune majorité ni simple ni qualifiée ne saurait abroger le statu quo sans un accord préalable de toutes les parties intéressées²¹.

L'intervention de Thierry réveilla nombreuses émotions et provoqua une discussion qui dura sept heures pendant laquelle les délégués des pays communistes attaquèrent l'ordre qui avant la guerre régnait sur le Danube ainsi que la personne du délégué même, défendu seulement par le représentant de la Grande-Bretagne²².

¹⁸ PRO, FO 371/70232, K 143, télégramme de Budapest au Foreign Office du 20 juillet 1948.

¹⁹ *Conférence danubienne, Beograd 1948. Recueil des documents*, Beograd 1949, p. 13-23.

²⁰ PRO, FO 371/70234, K. 234, télégramme de Belgrade au Foreign Office du 31 juillet 1948; cf. *Conférence danubienne...*, p. 41-51.

²¹ *Conférence danubienne...*, p. 55.

²² *Conférence danubienne...*, p. 59, 61-63; PRO, FO 371/70234, K. 180, télégramme de Belgrade à FO du 1 août 1948.

Dans sa longue intervention Wyszynski accusa la France et la Grande Bretagne d'avoir employé une sorte de diktat. Il affirma que «nous rejetons cet ultimatum et nous déclarons qu'une porte sert aussi bien pour entrer que pour en sortir». Il démontrait que la convention de 1921 n'était plus en vigueur car les signataires mêmes entreprirent sa violation à la conférence de Sinaï en 1938. Par ailleurs, en omettant la Russie dans la convention de 1921, ils avaient entrepris une violation du droit international. La nouvelle convention devait réparer l'injustice de la domination des pays non riverains sur le fleuve avant la guerre. La conférence avait lieu dans le but d'élaborer une convention tout à fait nouvelle et cela avec une majorité de voix. C'était à prendre ou à laisser. Les délégués n'avaient qu'à se retirer si cela ne leur convenait pas. Cette convention serait profitable aux pays riverains et sa ratification ne rencontrerait pas d'obstacles. La minorité décidera elle-même comment mettre à profit le droit et surtout le privilège de pouvoir participer à la conférence. C'est ainsi que Wyszynski décida de son propre chef de la modalité de vote à la conférence²³.

Ce qui blessa désagréablement les délégués de l'Occident, ce fut l'affirmation de Wyszynski à propos de la porte de sortie. Le représentant britannique constata le jour même que la conférence serait un échec. Les délégations des pays riverains ne mettaient en oeuvre que le scénario préparé par Wyszynski. La délégation yougoslave bien qu'elle eût été isolée par les pays de démocratie populaire garda aussi une attitude hostile envers les démocraties occidentales²⁴.

Pendant les jours suivants, Wyszynski rejeta la proposition britannique de faire appel à un tribunal international ou une cour d'arbitrage²⁵. Le 4 août 1948, il présenta un projet soviétique de la convention danubienne. Dans ce projet une Commission Danubienne était prévue, de laquelle dépendrait tout le fleuve à partir d'Ulm jusqu'à son embouchure. Ses membres seraient les États riverains du Danube sans toutefois les définir de manière précise. En outre de la Commission, on nomma deux administrations: celle de l'embouchure et celle des Portes de Fer. Le projet faisait mention de la libre navigation sur le Danube. Cependant chaque État devait établir sur sa propre partie du fleuve les principes de prélèvement de taxes, de règlements sanitaires et policiers. Les installations de transbordement dans les différents ports ne pouvaient être utilisés que sur accord préalable de leurs propriétaires. On omit la création d'un organe qui trancherait les différends entre les pays ne faisant pas partie des signataires de la convention. L'Autriche devait adhérer à la Commission après la signature d'un traité officiel²⁶.

²³ *Conférence danubienne...*, p. 65–71, 75–79; FO 371/70234, K. 180, télégramme du 1^{er} août 1948 au Foreign Office; PRO, FO 371/70234, K. 188, télégramme de Belgrade du 1^{er} août 1948.

²⁴ PRO, FO 371/70234, K. 186, télégramme de Belgrade au Foreign Office du 1^{er} août 1948.

²⁵ PRO, FO 371/70234, K. 187 télégramme de Belgrade au Foreign Office du 1^{er} août 1948 et la réponse du Foreign Office du 3 août 1948; FO 371/70235, K. 203, télégramme de Peake de Belgrade du 4 août 1948; FO 371/70 235, K. 210, télégramme de Washington au Foreign Office du 6 août 1948; FO 371/70236, K. 221, télégramme de Belgrade de la part de Peake au Foreign Office du 6 août 1948.

²⁶ *Conférence danubienne...*, p. 319–331.

Dès le lendemain, le délégué américain critiqua le projet soviétique en tant que discriminatoire envers les pays non riverains et de faire à l'avenir dépendre les pays riverains de l'Union Soviétique. Il tentait de convaincre que le Danube devenait de fait un terrain d'expansion soviétique. L'U.R.S.S. allait créer plusieurs compagnies, le fleuve entrant dans la pratique sous son entier contrôle. Exemptées de droits douaniers, celles-ci allaient dominer la navigation danubienne, les installations portuaires et les voies de communication. Les Etats-Unis voulaient que la Commission créée pût prévenir ces pratiques, contrôler les conditions de navigation et de commerce, présenter les projets d'utilisation des réserves d'eau, élaborer un règlement de navigation, des règles sanitaires, policières afin que l'ordre instauré fût identique pour tout le monde²⁷. Cette Commission devrait être aussi en directe relation avec l'ONU et il était bien regrettable que son observateur se vît refuser l'entrée. Quant au projet soviétique il ne garantissait pas en fait une libre navigation sur le Danube, tandis que les intérêts de l'Autriche et de l'Allemagne n'y étaient nullement pris en considération. Aussi la délégation américaine élaborait-elle son propre projet²⁸.

Le délégué britannique reprocha au projet de ne pas définir de façon explicite le terme de «pays riverain danubien»; d'exclure les pays non riverains les privant de la possibilité de défendre leurs intérêts sur le fleuve. La création de commissions spéciales pour l'embouchure du Danube et pour la région des Portes de fer menaçait d'après Peake, d'exclure ces terrains du contrôle de la commission et la possibilité de bloquer l'embouchure de la part de l'U.R.S.S. et de la Roumanie. Selon lui, en confiant distinctement les questions concernant le règlement de navigation, des règles sanitaires et du prélèvement des droits douaniers à chaque pays la Commission sera privée d'une possibilité de préserver la libre navigation, son unique occupation dorénavant n'étant que celle de verser des rémunérations à ses fonctionnaires. Ce qui bouleversait Peake, c'était la mention obligeant les entreprises des pays non riverains d'obtenir l'accord du propriétaire pour un abordage rendant ainsi impossible toute libre navigation. Il était d'avis que le paragraphe du protocole et de son annexe qui annulaient la Convention danubienne de 1921, comme la saisie de ses biens étaient inacceptables et tout à fait déplacés²⁹.

Les délégués des pays riverains, l'un après l'autre, appuyèrent le projet soviétique. Le représentant de la Hongrie soutint que le projet soviétique défendait les intérêts des petits pays européens, leur indépendance et l'égalité, alors que la convention de 1921 était le support de l'impérialisme. Le délégué bulgare rappela l'humiliation ressentie quand les commissions internationales dirigeaient auparavant

²⁷ *Conférence danubienne...*, p. 143, 145; PRO, FO 371/70235, K. 216, télégramme de Peake du 5 août 1948 de Belgrade.

²⁸ *Conférence danubienne...*, p. 147.

²⁹ *Conférence danubienne...*, p. 319, 323–325; PRO, FO 371/70235, K. 211, télégramme de Peake au Foreign Office de Belgrade du 5 août 1948.

la gestion sur le Danube, violant la souveraineté des pays riverains. Le 6 août 1948 Ana Pauker appuya l'exclusion des pays occidentaux de la commission, affirmant que l'exploitation des peuples riverains du Danube par les capitalistes occidentaux devait prendre fin³⁰.

Le projet américain trouva appui parmi les délégations occidentales. Peake considérait qu'il garantissait la libre navigation grâce au principe adopté d'internationalisation du fleuve tout le long de son cours, excluant toute discrimination parmi les participants de la navigation, créant une solide commission avec un secrétariat permanent, un service technique et de navigation, en liaison avec l'ONU et prête à accueillir éventuellement l'Allemagne et l'Autriche³¹.

Aucune discussion n'eut lieu autour du projet américain. Wyszynski déclara que tout ce qui était acceptable se trouvait déjà dans le projet soviétique, le reste du projet ne pouvait être approuvé ni par la délégation soviétique ni à sa grande satisfaction par les six délégations des riverains. L'URSS n'acceptait pas que d'autres pays que les riverains fussent dans la commission, la liaison avec l'ONU et qu'on fasse appel à la tradition internationale du Danube³².

A la séance du 7 août 1948, il fut décidé que les débats continueraient dans le cadre du comité général à partir du projet soviétique. Par contre le projet américain devait être traité comme une référence pour les amendements envers par rapport à celui des Soviétiques³³.

DEUXIÈME ÉTAPE DE LA CONFÉRENCE: LES TÂCHES DANS LE CADRE DU COMITÉ GÉNÉRAL

Suite à la séance du 7 août, il fut évident pour les délégations occidentales que la conférence serait un prétexte pour de violentes attaques contre les États occidentaux et se terminerait par un échec. Samedi et dimanche, les 8 et 9 août, les délégués de la Grande-Bretagne, de la France et des États-Unis se concertèrent sur la façon de quitter la conférence. D'après Peake tout ce qui fût dit, suffisait amplement pour la rompre. Si toutefois les délégations occidentales décidaient d'y rester jusqu'au bout, il leur faudrait attaquer tous les principaux points du projet soviétique, afin que tous les amendements fussent rejetés. Sinon Wyszynski

³⁰ *Conférence danubienne...*, p.151–153, 157–167, 171–177; PRO, FO 371/70236, K. 228 télégramme de Belgrade au Foreign Office du 8 août 1948.

³¹ *Conférence danubienne...*, p. 181–183; PRO, FO 371/70236, K.242 télégramme de Belgrade au Foreign Office du 8 août 1948.

³² *Conférence danubienne...*, p. 181–197; PRO, FO 371/70236, K.226 télégramme de Belgrade de Peake au Foreign Office du 8 août 1948; K. 221, télégramme de Belgrade de la part de Peake au Foreign Office du 6 août 1948.

³³ *Conférence danubienne...*, p. 167–169; PRO, FO 371/70236, K.233 télégramme de Belgrade au Foreign Office du 9 août 1948.

pourrait affirmer que les pays occidentaux avaient collaboré à la nouvelle convention. Or, la Grande-Bretagne s'apprêtait à rénier toute forme de convention élaborée lors de cette conférence. Peake n'avait nullement l'intention de prendre part au vote définitif pour ne pas donner le prétexte aux Soviétiques d'exiger la ratification du nouvel acte par la Grande-Bretagne³⁴.

Les délégations occidentales décidèrent de persister jusqu'à la fin de la conférence après consultations avec leurs gouvernements respectifs. Elles décidèrent de se battre pour les questions les plus importantes à savoir: la définition d'une internationalisation du fleuve, de ses canaux et de toutes ses embouchures; la suppression des administrations spéciales pour les Portes de Fer et le delta du Danube; la possibilité d'utiliser librement toutes les installations portuaires par les navigants danubiens sans devoir obtenir l'accord des compagnies mixtes soviétiques; une garantie pour les pays non riverains d'examen en cas de plainte; une nouvelle rédaction d'un protocole supplémentaire d'annulation de la convention de 1921 et la saisie des biens des deux commissions. Chaque article ne devait être frappé que d'un seul amendement et les délégations les départirent entre elles. Elles devaient à la dernière séance refuser de signer la convention et y présenter la position des gouvernements occidentaux. Les Américains ont tenu à rester jusqu'à la fin de la conférence ne voulant pas à l'instar des Russes la quitter trop tôt alors qu'ils y étaient minoritaires³⁵.

LE COURS DES DÉBATS DANS LE CADRE DU COMITÉ GÉNÉRAL

Les débats du comité général se déroulèrent conformément au schéma prévu par les délégations occidentales. Dès le premier jour les amendements „occidentaux” ne passèrent pas, vu le vote majoritaire des sept voix des pays communistes. Il arriva une fois que les Américains votèrent pour l'article 23 du projet soviétique, ceci fit perdre patience à Peake car le délégué de l'U.R.S.S. s'empressa d'affirmer que le projet soviétique ne manquait pas d'être correct puisque même les Américains votaient pour. L'article en question concernait les règlements sanitaires et policiers sur le fleuve³⁶.

³⁴ PRO, FO 371/70236, k. 221, Télégramme de Belgrade de la part de Peake au Foreign Office du 6 août 1948, K. 229, télégramme de Belgrade au Foreign Office de la part de Peake du 7 août 1948. K.235 télégramme de Belgrade au Foreign Office du 10 août 1948; AMAE, Y internationale 97, télégramme de Payart de Belgrade du 3 août 1948 p. 58.

³⁵ PRO, FO 371/70236, K.235, télégramme de la part de Peake au Foreign Office du 10 août 1948, télégramme du Foreign Office à Washington du 11 août 1948. télégramme de Paris au Foreign Office du 12 août 1948; FO 371/70236, K.232, télégramme de Belgrade au Foreign Office du 9 août 1948; K. 239 télégramme de Peake au Foreign Office du 10 août 1948; K. 222, télégramme du Foreign Office à Belgrade du 7 août 1948; télégramme du Foreign Office à Belgrade du 9 août 1948.

³⁶ PRO, FO 371/70237, K.250, télégramme de Washington au Foreign Office du 12 août 1948, K.254 télégramme de Belgrade au Foreign Office du 14 août 1948. K. 252 télégramme de Belgrade au

Le 18 août 1948 eut lieu une séance plénière pendant laquelle l'on procéda au vote sur l'ensemble de la convention. Wyszynski renonça au nom de l'U.R.S.S. de deux voix dans la commission danubienne, de celle de l'Ukraine et celle de l'U.R.S.S. pour une seule voix en commun. Les délégués occidentaux présentèrent leur dernier discours. Le délégué français ne manqua pas de préciser que la convention fut élaborée par une seule et unique délégation et adoptée par une majorité servile. Il déclara qu'il ne saurait signer une convention contraire à l'esprit de la Charte des Nations Unies, des décisions de la conférence de paix à Paris, du contenu des traités de paix et des instructions reçues du Conseil des Ministres des Affaires Etrangères. Aussi la délégation française ne prit pas part au vote définitif³⁷.

Le délégué britannique rappela que dès les premiers jours de la conférence, fut rejetée la proposition britannique qui consistait à reconnaître la validité de la convention de 1921 et qu'on montra la porte de sortie aux délégués occidentaux. Le projet américain fut rejeté sans discussion préalable et aucun amendement occidental ne fut accepté. Pareille méthode n'avait rien à voir avec ce que normalement devait être des négociations. La Grande-Bretagne ne saurait accepter une telle situation quand une puissance s'arrogeait une position d'arbitre envers les autres. Pour le gouvernement de Sa Majesté, la validité de la convention de 1921 était en vigueur jusqu'à ce qu'une nouvelle ne fût élaborée par négociations en toute liberté. Le gouvernement de Sa Majesté ne saurait accepter une convention qui garantissait le monopole sur le Danube uniquement à quelques pays³⁸.

Le délégué américain précisa qu'à sa connaissance aucune autre conférence ne rejeta avec tant de solidarité cynique le moindre amendement. Dès le premier jour des débats, il s'avéra que les sept pays avaient décidé d'adopter le projet soviétique et d'ignorer les amendements des autres participants. La porte de sortie fut montrée aux délégations occidentales et cela déjà le premier jour. Les Américains l'ignorèrent voulant arriver à une entente. Selon eux, le projet soviétique n'offrait pas les conditions requises pour une libre navigation sur le fleuve en déclarant nulle, de manière arbitraire, la convention de 1921 et sans l'accord des signataires. Chaque amendement occidental fut rejeté à la majorité de sept voix. Le savoir des experts présents à la conférence ne fut pas mis à profit. La libre navigation n'étant pas garantie, la délégation américaine refusait d'accepter la nouvelle convention³⁹.

Le texte de la convention fut votée le même jour à la majorité de 7:0.

Les Américains se sont abstenus tandis que les Français et les Britanniques sortirent de la salle le temps du vote en laissant des observateurs⁴⁰.

Foreign Office du 13 août 1948; K. 255, télégramme de Belgrade au Foreign Office du 14 août 1948; K. 270 télégramme de Belgrade à FO du 18 août 1948; FO 371/70238 K. 271, télégramme au Foreign Office de Belgrade du 18 août 1948; *Conférence danubienne...*, p. 283, 285, 287, 291-299, 301-303.

³⁷ PRO, FO 371/70 238, K. 275, télégramme de Belgrade au Foreign Office du 19 août 1948.

³⁸ *Conférence danubienne...*, p. 247-249.

³⁹ FO 371/70 238, K.273, télégramme de Belgrade au Foreign Office du 19 août 1948.

⁴⁰ FO 371/70 238, K.274, télégramme de Belgrade au FO du 19 août 1948.

La conférence de Belgrade transmet ainsi le contrôle du fleuve aux pays riverains. Spiridon Focas affirme que pour les Russes ce fut un retour à la conception de 1815 selon laquelle le contrôle sur le fleuve devait revenir aux pays riverains⁴¹. Cependant le cours de la conférence ainsi que les événements la précédant, sont plutôt la preuve d'une volonté de la part des Russes de vouloir prendre le contrôle d'une grande partie du Danube avec l'intermédiaire des gouvernements des pays riverains soumis. Eu égard à la forte position des entreprises de navigation de ces pays et leur présence dans la Commission, l'U.R.S.S. put ainsi imposer son rôle dominant sur le fleuve.

La conférence confirma définitivement la désintégration de la Grande Coalition. Elle fut précédée par des conférences échouées du CMAE en 1947, le refus du plan de Marshall par l'U.R.S.S. et ses pays satellites, l'abandon de la coopération entre les occupants sur le territoire de l'Allemagne. C'est bien pendant la conférence de Belgrade que durait le blocus de Berlin. Une atmosphère d'inimité régnait pendant cette conférence, alimentée indubitablement par Andrzej Wyszynski. Il profita de l'avantage en nombre pour humilier les délégations occidentales, en donnant à ses satellites la possibilité de démontrer leur loyauté par des attaques de mauvais goût envers les délégations occidentales. Les discussions ne se concentraient pas sur le fond de la question mais servaient à formuler des reproches plus ou moins bien fondés. Ceci ne faisait que confirmer que non seulement le continent fut partagé par un rideau de fer mais aussi un de ses principaux fleuves.

⁴¹ S. G. Focas, *op. cit.*, p. 587.