

About New Rules Governing the Legal Regime of the Danube

Senior Lecturer Constantin Tănase, PhD
Danubius University of Galati, Romania
constantin.tanase@univ-danubius.ro

Abstract: For the Romanian, the Danube is more than a communication way, a naval border, an energy resource or a means for different industries. It is a symbol of ethno genesis (Carpatho-Danubian-Pontic), of their continuity and their future. For these reasons, the Romanians have always sought to be actively involved in establishing a legal regime of the river that would be favorable, even if the originators and those who have decided this arrangement in different historical periods did not give any interest to take account the wishes of Romanians. The legal instrument of international law regime governing navigation on the Danube is currently the Belgrade Convention signed on 18 August 1948 by seven riparian states. Besides the fact that some of them do not currently exist (U.R.S.S., Czech Republic and People's Federal Republic of Yugoslavia), during the 63 years there have been political changes and profound economic transformations that require, undoubtedly, a reassessment of the old legal rules and a formal agreement with the new realities. On the other hand, legal provisions have so far primarily considered shipping, trade, and naval presence. Environmental issues were the subject of other documents and it is necessary in our opinion, to unify them as a single act of international law.

Keywords: Legal Regime; international law; Danube

1. Considérations générales concernant l'évolution du régime juridique du Danube

Le Danube a toujours représenté une voie du commerce et de la civilisation (Cârțână & Seftiuc, 1972, p. 5). L'un des plus importants fleuves de l'Europe, le Danube est la liaison des Roumains avec l'occident et avec le centre du continent ouvrant aussi le chemin vers l'océan. (Antipa, 1921, p. 2)

Sauf cela, pour les Roumains, le Danube représente plus qu'une voie de communication et commerciale, une frontière naturelle, une ressource d'énergie ou un moyen pour différentes industries. Il est un symbole de l'ethnogenèse (l'espace carpatho-danubiano-pontique) et de leur persistance dans l'histoire et, certainement, du futur.

C'est pour cela que les Roumains ont toujours cherché à s'impliquer activement dans la constitution d'un régime juridique du Danube qui soit en harmonie avec les droits naturels et historiques de ce repère de leur existence, même si les initiateurs et ceux qui ont décidé ce régime, aux moments différents, ont voulu les ignorer. Comme on le sait, après l'effondrement de l'état dace de Burebista et Decebal, les règles sur le Danube ont été imposées par des forces non-riveraines, mais ayant de gros intérêts économiques, politiques et militaires dans cette région. La situation a continué pendant toute une époque historique, assez défavorable pour les Roumains, jusqu'au 30 mars 1856 lorsqu'on a signé le Traité de Paris, par lequel on mettait fin à la guerre de Crimée. Le sort du Danube a été décidé, en principal, par les non-riverains (la France, l'Autriche, la Grande Bretagne, la Russie, la Prusse, la Sardaigne et la Turquie), mais, au moins, par l'article 17 on a accepté que les représentants des trois Principautés Danubiennes fissent partie d'une Commission Riveraine pour l'élaboration des règlements de navigation et de police fluviale, pour la mise en œuvre des traités et d'autres dispositions concernant le régime du Danube, l'exécution des travaux pour le maintien de la navigabilité.

La Roumanie n'a pas été parmi les signataires de l'acte préliminaire de San Stefano (le 19 février 1878) ou du Traité de paix de Berlin (le 13 juillet 1878), qui règlementaient le problème balkanique à la suite de la guerre russo-roumaino-turque, même si elle y avait participé et si l'on en faisait des références au régime du Danube, dans le sens du respect des clauses établies par le Traité de Paris de 1856.

Par le système des traités de Versailles, Saint Germain, Neuilly-Sur-Seine et Trianon (1919-1920) conclus, après la première guerre mondiale, entre les pouvoirs alliés et associés et les états vaincus (l'Allemagne, l'Autriche, la Bulgarie et la Hongrie), on réaffirmait les principes de la liberté de la navigation commerciale sur le Danube, l'égalité de traitement pour tous les états, et le Danube était inclus dans la catégorie des *fleuves internationaux*, à côté d'Elba, d'Oder et de Niemen. En plus une Commission internationale était créée, et les membres de la Commission Européenne du Danube étaient la Grande Bretagne, la France, l'Italie et la Roumanie. Les Pouvoirs alliés et associés se sont aussi proposé de convoquer une Conférence à laquelle ils invitent d'autres pouvoirs désignés, pour établir un statut définitif du Danube. (Stanciu & Duță, 2003, p. 98-128)

Cette conférence a eu lieu à Paris entre les 5 avril – 21 juillet 1921 et a eu comme résultat la signature de la *Convention concernant l'établissement du Statut définitif*

du Danube. Les états alliés et associés, respectivement, la Belge, la France, la Grande Bretagne, la Grèce, l'Italie, la Roumanie, le Royaume des Serbes, des Croates, des Slovènes et la Tchécoslovaquie, avec les invités, l'Allemagne, l'Autriche, la Bulgarie et la Hongrie, sont convenus que la navigation sur le Danube était libre et ouverte à tous les pavillons dans des conditions de parfaite égalité tout au long du parcours navigable du fleuve, c'est-à-dire entre Ulm et La Mer Noire et sur tout le réseau fluvial internationalisé.

La liberté de la navigation et l'égalité entre les pavillons était assurées par deux commissions internationales distinctes, la *Commission Européenne* dont la compétence s'étendait sur le Danube Maritime et la *Commission Internationale* dont la compétence concernait le Danube navigable et le réseau fluvial internationalisé.

En accord avec les dispositions des traités de Versailles, Saint-Germain, Neuilly-Sur-Seine et Trianon, la *Commission Européenne du Danube*, avait dans sa composition les représentants de la France, de la Grande Bretagne, de l'Italie et de la Roumanie. La Convention laissait la possibilité que tout état européen qui justifiera dans le futur des intérêts commerciaux maritimes et européens fût admis dans la Commission, à la suite d'une procédure supposant, entre autres, la décision unanime des états membres. Ultérieurement la Commission s'est arrogé des compétences qui dépassaient la souveraineté de l'état roumain et dont le résultat a été une politique dirigée vers la restriction de celles-ci, jusqu'à la suppression de la Commission, mais les événements à l'approche de la deuxième guerre mondiale, en principal l'attitude agressive de l'Allemagne (le 3^{ème} Reich) manifestée surtout après "Anschluss", quand elle est devenue la maîtresse du Danube jusqu'à la frontière tchécoslovaque, ont déterminé les autorités roumaines à revenir sur cette politique. (Cârțână & Seftiuc, 1972, p. 312-346)

La *Commission Internationale* était composée de représentants des états membres de la Commission Européenne du Danube, de l'Allemagne et des autres états riverains. Sa compétence s'étendait entre Ulm et Brăila.

Le 1 mars 1939, les gouvernements des états membres de la Commission Européenne du Danube (la France, la Grande Bretagne, l'Italie et la Roumanie) et le gouvernement du Reich Allemand ont signé *l'Accord concernant l'entrée de l'Allemagne dans la Commission Européenne du Danube*. On abandonnait ainsi certaines dispositions du Traité de Versailles, et la Roumanie se voyait seule devant le danger extérieur.

Le 30 août 1940, par le Diktat de Vienne on enlevait à la Roumanie le nord de la Transylvanie au bénéfice de la Hongrie. Cette perte territoriale, ainsi que d'autres produites la même année, en faveur de l'Union Soviétique et de la Bulgarie, ont déterminé les pouvoirs de l'axe de réévaluer la position de la Roumanie dans la question du Danube. Par conséquent, le 6 septembre 1940, a lieu à Vienne la Conférence des "riverains" à laquelle participent les délégués de l'Allemagne, de la Slovaquie, de la Hongrie, de la Yougoslavie, de la Bulgarie, de la Roumanie et de l'Italie. L'accord signé à cette occasion envisageait la dissolution de la Commission Internationale du Danube, non-agrèée par l'Allemagne hitlérisme et la constitution du *Conseil du Danube fluvial* sous la direction permanente de l'Allemagne. (Cârțână & Seftiuc, 1972, p. 348) Pratiquement l'Allemagne a pris le contrôle sur le fleuve entier de la source jusqu'à l'embouchure, en l'utilisant comme principale voie de communication pour ses intérêts militaires. Cette situation a cessé à la fin de la deuxième guerre mondiale.

2. Le régime juridique actuel du Danube

A l'occasion de la Conférence de Belgrade, le 18 août 1948, sept états riverains ont signé *La Convention sur le régime de la navigation sur le Danube*. Les états signataires étaient: l'Union des Républiques Soviétiques Socialistes, la République Populaire de Bulgarie, la République de la Hongrie, la République Populaire de Roumanie, la République Soviétique Socialiste d'Ukraine, la République Tchèque et Slovaque et la République Fédérative de la Yougoslavie.

C'était pour la première fois que le régime juridique du fleuve était décidé par les pays riverains, l'inconvénient étant l'absence de l'Autriche et de l'Allemagne, fait explicable par la situation politique d'après-guerre. L'Autriche a été pourtant admise dans la Commission du Danube, comme nous allons le voir, et l'Allemagne a obtenu le statut d'observateur.

La Convention proclamait la liberté de navigation pour tous les pavillons dans des conditions d'égalité et instaurait le principe de la souveraineté des états riverains. Le régime établi par la convention visait la partie navigable entre Ulm et la Mer Noire, suivie par le bras Sulina ayant accès à la mer par le Canal Sulina. Les états riverains se chargeaient de maintenir leurs secteurs sur le Danube en état de navigabilité. La Commission du Danube composée de représentants des états signataires (ultérieurement le représentant de l'Autriche y a été admis aussi) veillait

à ce que les dispositions de la convention soient respectées. Sa résidence initiale a été à Galati, mais de 1954 la Commission a changé de siège à Budapest.

On a constitué deux administrations: *l'Administration Fluviale du Bas-Danube* avec le siège à Galati et composée de représentants de la Roumanie et de l'Union Soviétique (à présent seulement les représentants de la Roumanie) qui s'occupe de l'exécution des travaux hydrotechniques et de la réglementation de la navigation dans le secteur de l'embouchure du Canal Sulina jusqu'à Brăila y compris et *l'Administration Fluviale Spéciale des Portes de Fer* composée de représentants de la Roumanie et de la Yougoslavie.

Les règles de la navigation sur le Bas-Danube et dans le secteur des Portes de Fer sont établies par ces deux administrations, et dans les autres secteurs par les pays danubiens respectifs dont le territoire est traversé par le Danube. Dans les régions où les rives du Danube appartiennent à deux états différents, les règles de navigation s'établissent par ces états d'un commun accord. Toutes les règles doivent être en accord avec les dispositions fondamentales relatives à la navigation établies par la Commission. La Convention interdit la navigation sur le Danube des bateaux de guerre appartenant aux pays non-danubiens, tandis que ceux qui appartiennent aux pays danubiens n'ont pas accès en dehors des frontières sans une entente préalable entre les états respectifs.

On a créé des corps de pilotes pour le Bas-Danube et pour le secteur des Portes de Fer, sous la direction des deux administrations. En plus, la Convention régleme les modalités de couverture des dépenses nécessaires pour assurer la navigation. Une annexe de la Convention envisageait l'admission de l'Autriche dans la Commission du Danube, et une autre se référait au secteur Gabcikovo-Gonyu. On a aussi conclu un Protocole additionnel, le même 18 août 1948, qui abrogeait le régime appliqué antérieurement à la navigation sur le Danube, ainsi que les documents qui s'y référaient, surtout la Convention signée à Paris, le 23 juillet 1921 (la *Convention concernant l'établissement du Statut définitif du Danube*). Ainsi, toute tentative d'invoquer la viabilité des anciennes réglementations était sans fondement.

Par la Convention de Belgrade 1948 on a réglementé seulement la navigation sur le Danube avec toutes ses activités: l'entretien de la navigation, l'institution des règles, la police de la navigation etc.

A une date ultérieure les états riverains ont conclu des actes bilatéraux ou multilatéraux pour réglementer d'autres aspects concernant l'utilisation du fleuve.

Ainsi, en 1963 et 1976 les Roumains et les Yougoslaves ont conclu deux conventions qui portaient sur la construction et l'exploitation en commun d'un système hydro énergétique aux Portes de Fer. En 1977 la Tchécoslovaquie et la Hongrie ont conclu un accord concernant la construction d'un complexe hydro énergétique à Gabcikovo-Nagymaros (le projet a échoué donnant naissance à l'un des plus retentissants litiges internationaux dans la matière de l'utilisation des cours d'eau, que la Slovaquie a hérité de la Tchécoslovaquie). D'autres accords, conventions ou ententes se sont succédé comme par exemple: 1991 – la Convention entre la Roumanie et la République de Moldavie; 1991 - la Convention entre la Roumanie et la Bulgarie; 1993 – l'Accord entre l'Allemagne et la Roumanie; 1993 - la Convention entre la Roumanie et la Slovaquie; 1999 - la Convention entre la Roumanie et la Yougoslavie concernant l'exploitation et l'entretien des systèmes hydro énergétiques et de navigation Les Portes de Fer I et Les Portes de Fer II.

D'autre part, depuis la Convention de Belgrade jusqu'à présent, à certaines conférences internationales on a abordé le sujet de la protection du fleuve ou des fleuves en général, finalisées par l'adoption de certains actes de droit international qui établissent des obligations pour les états riverains visant en principal la protection du milieu environnant. On peut donner des exemples: la Conférence de Bucarest où l'on a adopté *La Déclaration concernant la coopération des états danubiens en matière d'administration et de protection des eaux fluviales contre la pollution*, le 13 décembre 1985; la Conférence de Lucerne visant le problème de l'environnement pour l'Europe, les 28-30 avril 1993; *la Convention concernant la coopération pour la protection et l'utilisation durable du Danube*, conclue à Sofia, le 29 juin 1994 entre les dix états danubiens et la Communauté Européenne.

3. Des événements politique ou d'autre nature qui imposent la réévaluation du régime juridique du Danube

Les deux dernières décennies du XX^{ème} siècle et le début du XXI^{ème} ont été marqués par certains événements passés dans le bassin danubien ou ayant des implications dans cette région, qui justifient l'idée de réévaluation du régime juridique du fleuve.

L'achèvement de la guerre froide a mis fin non seulement à un certain état de choses sur le plan mondial, mais il a rendu possible la présence dans la région de

certain *sujets de droit international* sans avoir des liaisons géographiques ou d'autre nature, apparentes, avec le bassin danubien, fait inconcevable dans les périodes antérieures (l'exemple des États-Unis).

La chute du système socialiste, la dissolution de l'URSS et des autres états ont déterminé la disparition de certains riverains et l'apparition des autres (l'URSS, la Yougoslavie, la Tchécoslovaquie ont disparu; la Slovaquie, la Croatie, la Serbie, la République de Moldavie ont apparu). On a abordé des problèmes de succession spécifiques au droit international, mais aussi de maintien de certaines positions qui étaient naturelles le 18 août 1948, ou l'acquisition des autres, inexistantes à cette époque-là. La Fédération Russe, non-riveraine à présent, maintient sa position dans la Commission du Danube, et la France, la Turquie, l'Hollande, la Tchécoslovaquie ont statut d'observateur.

Certains états riverains, parmi lesquels la Roumanie, sont devenus membres du traité militaire OTAN, ce qui suppose de nouvelles situations visant l'accès des navires militaires sur le Danube ou sur ses affluents. La présence et les actions des forces du traité OTAN imposent aussi certaines exigences concernant la navigation et d'autres activités spécifiques sur le fleuve Danube, qui n'ont pas pu être prévues ni conçues le 18 août 1948.

Les guerres de l'ancienne Yougoslavie, y compris, ou surtout celle menée par les forces OTAN ayant en tête les États-Unis pendant laquelle on a bloqué la navigation sur le Danube par le bombardement et la destruction de certains ponts, ont mis à jour l'insuffisance des réglementations actuelles concernant la récupération des pertes subies par certains états riverains non-impliqués dans ces conflits. Pour la Roumanie, l'événement de référence a été la perte irrémédiable d'une position privilégiée dans le domaine des transports de marchandise sur voie fluviale vers le Centre et l'Ouest de l'Europe.

L'économie de certains états riverains, insuffisamment développée, ne permet pas le soutien des programmes de protection de l'environnement. Il y en a des décalages majeurs entre les états danubiens. Ceux du bassin supérieur ont des économies développées, suivis par les états du bassin moyen, tandis que ceux du bassin inférieur ont une puissance économique réduite.

La création du cours unique d'eau la Mer Noire – le Danube – le Rhin – le Main – la Mer du Nord a déterminé l'apparition des prémisses d'une nouvelle approche de la coopération internationale en ce qui concerne l'utilisation du fleuve pour la navigation, la protection de ses eaux et d'autres activités liées à une telle artère de

circulation. En même temps, le Canal Danube – Mer Noire a produit des transformations majeures pour la situation de certains ports situés sur le Danube maritime, tels Galati, Brăila, Tulcea, et le Canal Sulina ne représente plus la seule option d'accès à la Mer Noire.

4. Conclusions

La situation politique, économique et juridique de l'année 2011 réclame la réévaluation du régime juridique du Danube, chose réalisable, premièrement, par la coopération des états riverains avec l'Union Européenne, entité communautaire prépondérante dans l'espace européen.

En même temps, d'autres états, non-riverains, peuvent réclamer leurs intérêts économiques ou écologiques par l'intermédiaire des instruments légaux mis à la disposition par le droit international.

Jusqu'à la Convention de Belgrade de 1948, tous les actes relatifs au régime juridique du Danube ont concerné plutôt la navigation sur le fleuve, l'accès de certaines catégories de navires appartenant à certains états ou à tous les états que les autres aspects comme: l'exploitation hydro énergétique, la protection du milieu environnant, l'activité touristique etc.

Après la fermeture de la Convention de Belgrade, comme on l'a dit, les états riverains ont conclu des conventions, des ententes, des accords, des protocoles bilatéraux par lesquels on a résolu des problèmes séquentiels ou des situations qui ont créé des litiges (voir le différend entre la Slovaquie et la Hongrie au sujet du projet Gabcikovo-Nagymaros, entre la Roumanie et la Bulgarie concernant la pollution de l'atmosphère dans la région de la centrale atomoélectrique de Koslodui, ou entre la Roumanie et l'Ukraine visant le Canal Bystroe). En conclusion, le cadre de référence du futur régime juridique du Danube devra être élargi, une éventuelle limitation seulement au problème de la navigation étant déjà dépassée.

5. Bibliographie

Antipa, Gr. (1921). *Le Danube et ses problèmes scientifiques, économiques et politiques/The Danube and its scientific, economic and political issues*. Bucharest.

Cârțână, I., Seftiuc, I., (1972). *Le Danube dans l'histoire du peuple roumain/The Danube in the history of the Romanian people*. Bucharest: Edition Scientifique.

Stanciu, S., Duță, A., Traités, (2003). *Conventions et d'autres documents concernant le régime de la navigation sur le Danube maritime/Agreements and other documents concerning the regime of navigation on the maritime Danube*. Galati: Scorpion.