

## Romania's Participation to the Conclusion of the Convention on the Final Status of the Danube

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

**Abstract:** This paper aims at highlighting Romania's efforts to preserve the natural and historical rights in connection with the Danube. Throughout its activity there are revealed interwar Romanian diplomacy efforts for Romania to be a factor in the regulation of maritime and river navigation on the Danube, the potential economic impact and solving the disputes that may arise in this area. The research prior 1989, with significant results has been abandoned over the past two decades, which is a risk to security and economic interests of Romania. The way Romanian delegation acted to the Paris Conference of 1920-1921 can be a model for nowadays diplomacy. The problem was investigated, of course, based on archival documents and available papers. We believe that the results can be landmarks or reference points for further research on interests in the Danube basin.

**Keywords:** Legal Regime; international law; Danube

### 1. Considérations introductives

A la fin de la première guerre mondiale, par le système des traités de paix de Versailles, Saint Germain, Neully-Sur-Seine et Trianon (1919-1920) conclus entre les pouvoirs alliés et associés et les états vaincus (l'Allemagne, l'Autriche, la Bulgarie et la Hongrie) on réitérait les principes de la liberté de la navigation commerciale sur le Danube, l'égalité de traitement pour tous les états, le fleuve étant incluse dans la catégorie de ceux déclarés internationaux comme l'Elbe, l'Oder, le Niémen.

Les nouveautés étaient la création d'une *Commisssion Internationale* et la composition réduite de la Commission Européenne du Danube (C.E.D.) dont les membres étaient maintenant la Grande Bretagne, la France, l'Italie et la Roumanie.

Dans les traités conclus on a introduit la clause conformément à laquelle, une année après leur entrée en vigueur, les pouvoirs alliés et associés (Les États-Unis, la Belgique, la France, la Grande Bretagne, la Grèce, l'Italie, la Roumanie, le Royaume Serbe-Croate-Slovène et la République de la Tchécoslovaquie) convoqueront une conférence à laquelle seront invités, ayant voix consultative, l'Allemagne, l'Autriche, la Bulgarie et la Hongrie. La conférence avait comme but l'établissement du *statut définitif du Danube* (Stanciu & Duță, 2003, pp. 98-128). A cette conférence ont participé les états mentionnés, sauf les États-Unis.

Dans la période précédente et pendant le déroulement de la conférence, la Roumanie a eu une attitude particulièrement active pour protéger et réaliser ses intérêts qui découlaient de sa qualité d'état souverain et riverain. Cette position était déterminée, d'un côté, par son expérience accumulée à l'intérieur de la C.E.D., et de l'autre côté, par l'intention évidente des états non-riverains d'imposer leurs propres intérêts au détriment des états riverains.

## **2. La première partie de la conférence**

En juin 1920 la France a invité, le 1 août 1920 à Paris, les états mentionnés pour discuter d'un projet de convention élaboré par le gouvernement français. Le projet, en accord avec les traités de paix de Versailles, Saint-Germain, Neully-Sur-Seine et Trianon, maintenait la C.E.D. ayant des compétences sur le secteur du Danube maritime (l'embouchure - Brăila) et constituait une *Commission Internationale du Danube* (C.I.D.) avec des attributions sur le secteur du Danube fluvial (de Brăila jusqu'à Ulm).

De la C.E.D. feront partie la France, la Grande Bretagne, l'Italie et la Roumanie, auxquelles s'ajoutait la Grèce, un autre pays non-riverain, dont la candidature était soutenue par la France et la Grande Bretagne. On confirmait une nouvelle fois les droits de la C.E.D. d'exécuter les travaux d'entretien du chenal navigable, d'élaborer et de suivre l'application des règlements de navigation et de police, de juger les infractions et les autres violations des réglementations légales, autrement dit, d'administrer le Danube roumain dans une totale indépendance par rapport à l'état riverain (Cârțână & Seftiu, 1972, p. 182).

Pour le Danube fluvial, on attribuait à la C.I.D., de laquelle faisaient partie la Belgique, la France, la Grande Bretagne, la Grèce, l'Italie, la Roumanie, le Royaume Serbe-Croate-Slovène, la Tchécoslovaquie, l'Allemagne, l'Autriche, la Bulgarie et la Hongrie, une juridiction non seulement sur le chenal navigable du Danube, mais aussi sur les affluents navigables de celui-ci. Les attributions principales de la C.I.D. consistaient à: établir le programme des travaux pour l'amélioration de la navigation, exécuter ces travaux, élaborer les règlements de navigation et de police, nommer des inspecteurs qui contrôlent le respect des règlements, juger des infractions en première et en deuxième instance, nommer des fonctionnaires propres qui bénéficiaient d'immunité dans l'exercice des attributions de service.

Quant à ce projet de convention, dès le début deux positions ont été évidentes. La Grande Bretagne, la France, l'Italie et la Grèce, des états non-riverains, soutenaient le projet car celui-ci répondait à leurs intérêts économiques, politiques et stratégiques, tandis que la Roumanie, le Royaume Serbe-Croate-Slovène et la Tchécoslovaquie se sont opposés, en demandant que les discussions concernant la

liberté du transit sur la voie ferrée et sur l'eau soient faites en partant du projet de la Commission de Barcelone. Le représentant britannique a riposté soutenant que le projet invoqué n'était pas une priorité pour son gouvernement. Son opinion a été soutenue par les représentants de la France, l'Italie et la Grèce.

Malgré tout ça, on a créé une brèche dans la résistance des états non-riverains en acceptant aussi de tenir compte des prévisions du projet de Barcelone. Le délégué roumain a continué de critiquer le projet français en démontrant les atteintes portées à la souveraineté des états riverains, à leurs intérêts économiques et politiques, en sollicitant le 5 août 1920 la remise des débats. Malgré l'opposition de la France, de l'Angleterre et de l'Italie, la conférence a interrompu ses travaux jusqu'au 1 septembre 1920.

La première partie de la conférence a mis en évidence que les pouvoirs non-riverains s'étaient entendus à imposer leur volonté en profitant, premièrement, de leur supériorité numérique, ils étaient cinq (la France, l'Angleterre, la Belgique, l'Italie, la Grèce), contre trois riverains (la Roumanie, le Royaume Serbe-Croate-Slovène et la Tchécoslovaquie) ayant voix délibérative. Les autres participants (l'Allemagne, l'Autriche, la Bulgarie et la Hongrie) étaient obligés par les traités de paix à accepter le statut qui allait s'établir. Deuxièmement, pour réaliser leurs objectifs concernant le Danube, les pouvoirs non-riverains ont pratiqué des complicités occultes même avec certains pouvoirs vaincus dans la première guerre mondiale. Dans un rapport de la délégation roumaine adressé au ministre de l'extérieur on montrait "qu'il y a des ententes préalables entre les gouvernements britannique, français, hongrois et grec auxquels s'est joint après le gouvernement italien, pour organiser le régime de la navigation danubienne selon un plan déjà établi qui sera mis en question pendant la conférence uniquement pour la forme." (Cârțână & Seftiuc, 1972, p. 185).

Troisièmement, les grands pouvoirs non-riverains ont promis à la Grèce la réservation d'une place dans les commissions danubiennes, en l'attirant ainsi de leur partie et ils ont laissé la Belgique dans une situation incertaine pour la manoeuvrer plus facilement dans la prise des décisions.

### **3. La période jusqu'à la reprise des travaux de la conférence**

En analysant la situation, le gouvernement roumain a conclu qu'il ne pouvait pas accepter le projet de convention français concernant le Statut Définitif du Danube, mais qu'il ne pouvait non plus boycotter les travaux de la conférence. Aussi a-t-il décidé d'engager un dialogue soutenu avec les gouvernements de Paris, Londres, Rome et Athènes pour trouver une solution de compromis qui tienne aussi compte des intérêts des riverains, et avec les autorités de Belgrade et de Prague pour consolider l'opposition face aux intentions des non-riverains.

Dans les circonstances présentes, la Roumanie n'était pas d'accord que l'exécution des travaux, la perception des taxes, la réglementation de la navigation, l'institution des mesures policières, l'administration du secteur Portile de Fier, la création d'une zone libre et bien d'autres, reviennent à des organismes internationaux, conduits de l'ombre par les grands pouvoirs, en ignorant totalement les intérêts des états riverains. Le gouvernement roumain a avancé l'idée de créer pour le Danube un régime identique à celui qui allait se préparer pour le Rhin.

En ce qui concerne la Grèce, qui n'avait jamais été jusqu'à ce moment membre dans une commission du Danube, le gouvernement roumain a apprécié que c'était opportun de promettre à celle-ci l'accord d'entrer dans la C.E.D. en échange de son soutien. La Grèce a donné une réponse favorable à cette démarche et a promis de collaborer avec la délégation roumaine à la Conférence internationale du Danube à Paris, ayant même en vue un contre-projet de convention „*qui tienne sérieusement compte des droits des riverains*”. Cette collaboration s'explique par le fait que la réception de la Grèce dans la C.E.D, et / ou la C.I.D. n'était pas en accord avec les traités de paix et mécontentait les autres états riverains comme la Tchécoslovaquie et le Royaume Serbe-Croate-Slovène, et même la Belgique, pour ne plus parler des états riverains vaincus dans la guerre, à l'exception de la Hongrie.

Pourtant, la Roumanie a négocié de telle manière qu'elle a obtenu des promesses de soutien même de la part de Belgrade qui a identifié des intérêts communs avec notre pays, surtout dans le secteur Portile de Fier, et de Prague quand elle a proposé la dissolution de la C.E.D. De ce point de vue les traités de paix étaient insuffisamment clairs. L'intention des grands pouvoirs était de maintenir la C.E.D. avec les attributions et les compétences d'avant la guerre. On avançait pourtant des opinions conformément auxquelles on pouvait décider du cours entier du fleuve à la Conférence pour l'établissement du Statut Définitif du Danube. La Roumanie a considéré qu'elle devait profiter de l'occasion pour solliciter la dissolution de la C.E.D., qui semblait une anomalie du point de vue du droit des gens, en insistant sur l'idée que les raisons qui ont généré sa création n'existaient plus à ce moment-là (l'année 1920). Cet objectif a figuré dans l'agenda de la délégation roumaine dès le début des travaux de la conférence. Au parlement, dans la presse de l'époque, en

général dans les milieux intéressés à ce problème on demandait avec insistance la dissolution de la C.E.D. (Cârțână, & Seftiuc, 1972, p. 190)

Malgré cela, à la reprise des travaux de la conférence, la Roumanie a renoncé à l'objectif de la dissolution de la C.E.D. considérant qu'elle obtiendra d'autres bénéfices. En principal, la Roumanie a correctement apprécié qu'insistant sur l'idée de la dissolution de la C.E.D. elle aurait attiré des reproches au sens qu'elle demandait la révision des traités de paix, surtout de la part de certains états vaincus qui manifestaient eux-mêmes des tendances révisionnistes. D'autre part elle a compris que dans un contexte politique futur, facile à prévoir, la présence des grands pouvoirs aux bouches du Danube pouvait constituer une garantie de sécurité. Enfin, les autorités roumaines espéraient que les riverains allaient obtenir un statut favorable, surtout la Roumanie et que de cette manière notre pays jouira du prestige dans la politique européenne.

#### **4. La deuxième partie de la conférence**

Telles étaient les intentions de la délégation roumaine lors de la reprise des travaux de la conférence le 6 septembre 1920. Elle a présenté un projet de statut du Danube qui contenait des prévisions en accord avec les intérêts des états riverains, y compris le droit de modifier le régime établi, mais surtout la clause d'instituer le même statut pour le Danube que pour le Rhin.

A côté des prévisions concernant la liberté de navigation pour tous les pavillons, le droit des riverains d'établir des règles de sécurité, le droit de douane, des règles sanitaires etc., le projet roumain prévoyait une seule commission internationale composée des représentants des riverains: la Bulgarie, la Hongrie, le Royaume Serbe-Croate-Slovène, la Roumanie, la Tchécoslovaquie, l'Autriche, la Bavière, Wurtemberg et de ceux des états non-riverains prévus dans les traités de paix: l'Angleterre, la France, l'Italie. On envisageait ainsi d'une manière indirecte la dissolution de la C.E.D., ses attributions étant transférées à la nouvelle commission proposée. On avait aussi l'intention de créer un comité technique roumano-serbe chargé de s'occuper de l'entretien et de l'amélioration des conditions de navigation et de l'organisation du pilotage dans le secteur Portile de Fier et un comité roumain pour le secteur Sulina-Galați. La commission internationale, proposée par le projet roumain, pouvait nommer des représentants appartenant aux états non-riverains.

Les représentants du Royaume Serbe-Croate-Slovène et de la Grèce ont déposé eux aussi des projets de conventions qui différaient de plusieurs points de vue du projet français. La Hongrie s'est présentée avec une note écrite qui proposait la modification de certains articles du projet français, y compris l'établissement du siège de la C.I.D. à Budapest.

A cause des divergences de plus en plus accentuées entre les participants, on a décidé la remise des travaux de la conférence jusqu'au 16 septembre 1920. Vu les circonstances politiques du moment on peut apprécier que cet ajournement a constitué un succès de la diplomatie roumaine dont le but était de tergiverser les débats et de résoudre successivement les problèmes concernant le statut du Danube.

Pendant ce temps, le ministre roumain de l'extérieur s'est rencontré avec le président du Conseil français des ministres, Millerand (le futur président de la France), et ils ont convenu que la Roumanie renoncerait à l'idée de la dissolution de la C.E.D., en échange du soutien de la France dans toutes les autres questions demandées par notre pays respectivement: que le Danube ait le même régime que le Rhin, la composition et les compétences de la C.E.D. soient celles prévues dans les traités de paix et le siège de la C.I.D. soit établi à tour de rôle, commençant avec Bratislava.

Le 16 septembre 1920 on a repris les travaux de la conférence et la France a présenté un nouveau projet de convention qui tenait compte des droits des états riverains sans entamer essentiellement les intérêts des grands pouvoirs occidentaux, surtout de la France et de la Grande Bretagne (Geamănu, 1975, pp. 582-583). Le nouveau projet maintenait les deux commissions et modifiait certaines prévisions du projet initial concernant la C.I.D., donnant ainsi satisfaction aux états riverains. Dans ce sens, les attributions de la commission se réduisaient à l'élaboration des règlements de navigation et de police, à l'approbation des plans de travaux, du quantum des taxes et à la réalisation de certaines vérifications, par sondage, sur la manière où les états riverains respectent les dispositions de la convention.

Pourtant le nouveau projet de convention contenait aussi certaines prévisions inacceptables pour les états riverains, comme par exemple leur obligation de créer des ports et des zones libres dans les ports où le transbordement était nécessaire, ce qui favorisait les intérêts économiques des non-riverains, le droit de la C.I.D. de surveiller l'exécution des travaux d'amélioration des conditions de navigation, le maintien du siège de la C.I.D. à Budapest.

En ce qui concerne la sollicitation de la Roumanie de donner au Danube le même régime juridique que pour le Rhin, le projet contenait un article qui prévoyait que dans la situation où le Danube et le Rhin seront unis par la construction d'une voie navigable pour former une seule artère fluviale, ainsi que le Traité de Versailles établissait, les Hautes Parties Contractantes auront le droit de déterminer, dans la mesure du possible et du nécessaire, des règles générales de navigation uniformes pour les deux fleuves et canaux de liaison.

Le 20 septembre 1920 les participants à la conférence ont décidé de continuer les discussions autour de ce nouveau projet français, avec la mention que tout article pouvait être modifié ou éludé. Le 16 novembre 1920 les travaux ont pris fin ayant

comme résultat l'adoption du projet de la convention concernant le Statut Définitif du Danube. Celui-ci devait être examiné et approuvé par les gouvernements des pays participants pour que le 1 avril 1921 la convention soit signée dans sa forme finale.

Mais il y avait encore quatre articles du projet de la convention sur lesquels les participants n'étaient pas tombés d'accord. Il s'agissait de l'article IV qui se référait à la C.E.D. Les délégués de la Grèce et de la Belgique ont insisté à discuter en détail la composition de celle-ci et la modalité de réception d'autres membres. Ensuite il y avait l'article VIII qui se référait à la composition de la C.I.D., la Grèce et la Belgique sollicitant une place dans cette commission. De même, on n'était pas tombé d'accord sur l'article XXI concernant l'accès des navires de guerre sur le fleuve. La France demandait qu'aucun navire militaire ne puisse naviguer sur le Danube, la Roumanie soutenait la possibilité que seuls les navires militaires des riverains pouvaient le faire, tandis que la Grande Bretagne suggérait que les navires de guerre, appartenant à des riverains ou à des non-riverains, pourraient naviguer sur le Danube conformément à l'usage maritime. Finalement, il s'agissait de l'article XLI (41) qui prévoyait un régime juridique pour le Danube identique à celui du Rhin.

Jusqu'à la reprise des travaux de la conférence de Paris a eu lieu à Barcelone la Conférence internationale concernant les communications et le transit, organisée par la Société des Nations. Conclue à cette occasion, la convention visant le régime des voies navigables d'intérêt international a constitué pour la Roumanie et pour les autres pays riverains un point d'appui pour promouvoir leurs propres intérêts.

## **5. La troisième partie de la conférence**

Le 5 avril 1921 on a repris les travaux de la conférence à Paris. A côté des quatre articles du projet de convention sur lesquels on ne s'était pas définitivement mis d'accord, d'autres prévisions ont été amendées. Les amendements invoqués par la Grande Bretagne, l'Allemagne, l'Autriche, la Bulgarie et la Hongrie changeaient fondamentalement le sens des clauses adoptées antérieurement.

Cela représentait pour la Roumanie une impasse et une menace à l'adresse de ses intérêts d'état riverain. Par conséquent elle a sollicité la remise des travaux pour procéder à une harmonisation des principes du statut du Danube avec les dispositions et les clauses de la Convention sur le régime international des voies navigables qui allait être signée à Barcelone.

Le 11 avril 1921 on a distribué aux délégués le texte du projet de convention adopté à Barcelone. Puis on a repris les travaux de la conférence en discutant le texte du projet par articles. Celui-ci n'a pas subi des modifications par rapport à la forme initiale grâce à l'implication active de la Roumanie, du Royaume Serbe-

Croate-Slovène et de la Tchécoslovaquie soutenus dans une certaine mesure par la France et l'Italie. Les travaux de la conférence se sont déroulés jusqu'au 22 juillet 1921 quand a eu lieu la dernière séance et on s'est mis définitivement d'accord sur le texte du statut. Celui-ci a été signé le 23 juillet 1921 par les représentants de la Grande Bretagne, la Belgique, la Tchécoslovaquie, la France, la Grèce, la Roumanie, des pays participants ayant voix délibérative et par les représentants de l'Autriche, la Bulgarie et la Hongrie, des participants ayant voix consultative. Le Royaume Serbe-Croate-Slovène et l'Italie ont signé la convention le 31 juillet 1921.

## **6. Conclusions**

La Roumanie a eu un rôle actif dans l'achèvement de la Convention concernant le Statut Définitif du Danube. Les documents officiels du temps ont démontré l'implication conséquente, mais surtout l'efficacité de la diplomatie roumaine.

Malgré ses défauts (de la perspective des intérêts de la Roumanie), le Statut Définitif du Danube a représenté un progrès comparativement aux périodes antérieures, progrès dû au rôle actif de la Roumanie.

La convention contenait 49 articles, un protocole final et l'autre interprétatif de l'article VI du statut (Stanciu & Duță, 2003, pp. 141-146). Les trois premiers articles se référaient au régime général du Danube, respectivement aux principes consacrés par les traités de paix, comme la liberté de navigation et l'égalité de tous les pavillons, de Sulina jusqu'à Ulm. L'article III instituait deux commissions spéciales: la Commission européenne du Danube (C.E.D.) pour le secteur maritime (Sulina-Brăila) et la Commission Internationale du Danube (C.I.D.) pour le secteur fluvial (Brăila-Ulm). L'une des prévisions importantes était celle qui donnait à la Roumanie la possibilité de se prononcer sur les demandes de réception d'autres états dans la C.E.D. Le texte réglementait la composition de la C.I.D., ses compétences, le régime du secteur Porțile de Fier, la modalité de révision du statut etc.

Le Statut Définitif du Danube représente l'acte juridique international le plus important adopté après la première guerre mondiale concernant le régime de navigation sur le Danube et il restera en vigueur plus de deux décennies. Il constitue néanmoins, avec tous ses défauts, un succès de la diplomatie roumaine dans ses démarches de défense des intérêts nationaux qui peut à tout moment constituer un modèle dans ce sens.

## 7. Bibliographie

Stanciu, Șt., Duță, Al. (2003). *Agreements and other documents concerning the regime of navigation on the maritime Danube*. Galati: Edition Scorpion.

Cârțână, I., Seftiuc, I. (1972). *The Danube in the history of the Romanian people*. Bucharest: Edition Scientifique.

Geamănu, Gr. (1975). *Contemporary international law*. Bucharest: Edition Didactic and Pedagogic.

Vianu, Al., Zamfir, Z., Bușe, C., Bădescu, Gh. (1974). *The international relations in the instruments and the documents*. Vol I. (1917-1939). Bucharest: Edition Didactic and Pedagogic.