



ȘTEFAN STANCIU

**NICOLAE TITULESCU
ET
LA SOUVERAINETÉ DE LA ROUMANIE
AU DANUBE MARITIME**



EDITURA
Muzeului de Istorie Galați

2020

ȘTEFAN STANCIU

NICOLAE TITULESCU

ET

**LA SOUVERAINETÉ DE LA ROUMANIE
AU DANUBE MARITIME**

AVANT PROPOS: Acad. DAN BERINDEI

Traduit du roumain par:

CONSTANTIN FROSIN



E D I T U R A
Muzeului de Istorie Galați

2020

© EMIGI 2020.

Toate drepturile asupra acestei ediții sunt rezervate Editurii Muzeului de Istorie Galați. Orice preluare, parțială sau integrală, a textului sau a materialului grafic din această lucrare se face numai cu acordul scris al editurii.

EDITOR: Cristian-Dragoș CĂLDĂRARU
Machetă grafică: Cristian Ovidiu NEDU, Liliana Carmen PALADE
Coperte: Alexandru ȘEITAN

Descrierea CIP a Bibliotecii Naționale a României

STANCIU, ȘTEFAN

Nicolae Titulescu et la souveraineté de la Roumanie au Danube maritime / Ștefan Stanciu. - Galați : Editura Muzeului de Istorie Galați, 2020

Conține bibliografie

Index

ISBN 978-606-8769-32-5

94

© 2020 Editura MUZEULUI DE ISTORIE GALAȚI

Galați, str. Alexandru Ioan Cuza, nr. 80, cod 800010

Redacția: tel.: 0236.460797, Fax2Mail: 0336.880008

E-mail: muzeuistoriegalați@yahoo.com

Web: <http://migl.ro/>

SOMMAIRE :

ARGUMENTUM	7
I. NICOLAE TITULESCU – L’HOMME DE SCIENCE ET LE DIPLOMATE DE TOUTE UNE ÉPOQUE	9
<i>I.1. Etudes et premières années d’activité</i>	11
<i>I.2. Dans la vie politique intérieure</i>	23
<i>I.3. Un réformateur du système financier</i>	17
<i>I.4. Réparations et dettes de guerre</i>	27
<i>I.5. Négociateur en tant qu’avocat de la Roumanie dans le procès avec les optants hongrois</i>	36
<i>I.6. Dans la diplomatie européenne</i>	42
<i>I.7. Ministre des Affaires Etrangères pendant six gouvernements</i>	60
<i>I.8. A Montreux : modification d’un traité par des négociations</i>	73
II. LE RÉGIME JURIDIQUE DE LA NAVIGATION SUR LE SECTEUR MARITIME DU DANUBE JUSQU’À LA PREMIÈRE GUERRE MONDIALE	79
<i>II.1. Le régime du Danube jusqu’au milieu du XIX^e siècle</i>	79
<i>II.2. La création de la Commission Européenne du Danube</i>	95
<i>II.3. Les premiers travaux de la Commission Européenne du Danube</i>	101
<i>II.4. La Roumanie souveraine, membre de la Commission Européenne du Danube</i>	106
<i>II.5. Le Traité de Londres (du 10 mars 1883)</i>	113
III. LA NÉGOCIATION DU RÉGIME JURIDIQUE DU DANUBE APRÈS LA PREMIÈRE GUERRE MONDIALE. UN STATUT «DÉFINITIF» DU DANUBE	123
<i>III.1. Les stipulations des traités de paix concernant le régime de la navigation sur le Danube</i>	125
<i>III.2. La Conférence Internationale du Danube. Le Statut «définitif» du Danube</i>	145

IV. LE DIFFÉREND DE LA ROUMANIE AVEC SES PARTENAIRES DE LA COMMISSION EUROPÉENNE DU DANUBE	123
<i>IV.1. Le différend de la Roumanie avec la Commission Européenne du Danube, porté devant les organismes de la Société des Nations</i>	<i>168</i>
<i>IV.2. L'avis consultatif de la Cour Permanente de Justice Internationale dans le différend de la Roumanie avec la Commission Européenne du Danube</i>	<i>181</i>
<i>IV.3. La continuation des pourparlers entre les délégués de la Commission Européenne du Danube</i>	<i>202</i>
V. LA CONFÉRENCE DE MONTREUX ET LE PROGRAMME ÉBAUCHE PAR NICOLAE TITULESCU POUR L'OBTENTION DE LA SOUVERAINETÉ EFFECTIVE AU DANUBE MARITIME.....	229
<i>V.1. Le commerce dans les ports roumains sur le secteur du Danube Maritime</i>	<i>229</i>
<i>V.2. La position de Nicolae Titulescu à l'égard du régime juridique des Détroits Bosphore et Dardanelles. La Conférence de Montreux</i>	<i>237</i>
<i>V. 3. La stratégie tracée par Nicolae Titulescu, à suivre lors de nos négociations avec la Commission Européenne du Danube en vue de la totale souveraineté</i>	<i>248</i>
EPILOG	257
NICOLAE TITULESCU – FICHE BIOGRAPHIQUE	267
BIBLIOGRAPHIE SÉLECTIVE	279
INDEX	293
ANNEXÉES.....	299

AVANT PROPOS

Monsieur Ștefan Stanciu a obtenu son doctorat en histoire en soutenant une thèse extrêmement intéressante sur l'activité de la Commission Européenne du Danube. Maintenant, il a écrit un livre, où il combine ses connaissances et - on doit le dire aussi sa passion! – de l'histoire du fleuve aux XIX^e et XX^e siècles avec la biographie de Nicolae Titulescu, une grande personnalité roumaine de la première moitié du siècle passé, qui fut également un grand Européen. “Il fut le plus brillant et le plus dynamique parmi ceux qui ont désiré construire une Europe basée sur l'égalité des Etats et sur le respect des traités”, le caractérisait Raymond Cartier. “Quand Titulescu présentait son cas devant le Conseil de la Société des Nations – remarquait aussi Pablo de Azcarte, ancien secrétaire général de cet organisme international – il réussissait le tour de force de le faire avec un maximum de conviction, mais toujours aussi d'une manière qui maintenait une souplesse indispensable, afin de laisser ouverte la porte d'un compromis raisonnable et constructif”.

Le Congrès de Vienne de 1814-1815 a contourné le problème du Danube, en concentrant ses efforts sur la question des grands cours d'eau de l'Occident et, en premier lieu, celui du Rhin. Mais, au cours des décennies suivantes, l'importance économique du Bas-Danube s'accrut et, par conséquent, lors du Congrès de Paris, le

problème du grand fleuve européen occupa une place importante dans les négociations et, surtout, dans le Traité de paix. Le Congrès de Berlin accentua l'importance accordée au Danube par le concert des puissances. En plus, ce fut alors que la Roumanie, reconnue en tant qu'Etat indépendant, fut aussi admise au sein de la Commission Européenne. Tenant compte de la longueur du tracé du fleuve sur le territoire roumain, il ne s'agissait que d'une décision pleinement justifiée.

Défenseur des intérêts de son pays, Titulescu s'impliqua, vers la fin de son mandat ministériel, dans une action visant la suppression de la Commission Européenne, afin que la Roumanie reprenne ses droits de souveraineté sur le Danube maritime. Evincé par le roi Carol II en l'été 1936, l'homme d'Etat ne put pas réaliser son projet, bien que, deux ans plus tard, celui-ci fût partiellement réalisé.

Le livre de Monsieur Ștefan Stanciu repose sur une large information, les sources d'archives étant massivement utilisées. Il est écrit avec une profonde connaissance du sujet abordé. L'auteur mérite nos félicitations, compte tenu de la manière dont il a construit son oeuvre et, surtout, des nouvelles informations qu'il offre à ceux qui s'intéressent à l'histoire du Danube.

Dan BERINDEI

Président de la Section des Sciences Historiques
et d'Archéologie de l'Académie Roumaine

ARGUMENTUM

La Conférence de Paix de Paris (1919 – 1920) mit fin à la Première Guerre Mondiale et promut l'idée de paix permanente entre tous les Etats souverains et libres. Par les traités signés à Versailles, Saint – Germain - en Laye, Neuilly - sur – Seine, Sèvres et Trianon, était reconnue l'unification de tous les territoires roumains en un seul Etat unitaire – La Roumanie.

Malgré ses grands efforts fournis durant la guerre, la reconnaissance de l'unité nationale ne signifiait pas pour la Roumanie l'accomplissement de toutes ses aspirations ; ce fut seulement grâce au labeur d'une génération de très grande valeur, animée de sentiments patriotiques et n'épargnant pas ses peines et ses tâches, qu'elle réussit à construire, durant deux décennies seulement, une base économique compétitive, une stabilité financière et à s'affirmer au plan culturel, enfin, à avoir une contribution de prestige à la promotion de l'idée de paix.

L'une des personnalités les plus représentatives de cette génération fut Nicolae Titulescu, courageux par ses idées, remarquable par ses actions, doué d'une culture extrêmement vaste, prêt à tout sacrifice s'il s'agissait de défendre la paix perpétuelle, un grand patriote qui eut l'intuition de l'Europe unie.

L'œuvre de Nicolae Titulescu – malgré le grand nombre de livres, articles, etc. consacrés à son activité multilatérale – est encore peu connu en Roumanie et dans le monde. Il nous a légué l'idée de liberté individuelle, mais aussi de liberté des peuples, de souveraineté des Etats – condition sine

qua non de la collaboration et de la concorde. Il a rendu d'immenses services à la Roumanie, en tant que promoteur d'une politique de collaboration entre nations et Etats souverains.

En vertu de ces principes au service desquels il oeuvra toute sa vie durant, sa contribution fut majeure à l'obtention d'une plénière souveraineté de l'Etat roumain au Danube Maritime, en suivant la voie des négociations et des concessions. C'est à cet aspect de son activité complexe – s'il en fut ! – que nous dédions notre modeste ouvrage.

1^{er} CHAPITRE

NICOLAE TITULESCU, L'HOMME DE SCIENCE ET LE DIPLOMATE DE TOUTE UNE ÉPOQUE

Nicolae Titulescu s'imposait à ses contemporains en tant que personnalité universelle, par une activité de plus de trois décennies, ce qui fit que l'héritage qu'il nous légua dans le domaine de la diplomatie, du droit international, de la création d'instruments visant la prévention des guerres et la consolidation de la paix, en fut un d'immense. Les actions qu'il déploya chez nous et à l'étranger, eurent pour fondements une exceptionnelle instruction scientifique, une solide documentation accompagnée d'une recherche à longue échéance, une intelligence hors du commun allant de pair avec des raisonnements qui n'admettaient pas de réplique de la part de ses partenaires. Les discours prononcés par Nicolae Titulescu depuis la tribune du Parlement et dans les amphithéâtres, ainsi que devant les représentants des peuples du monde, réunis dans la Société des Nations, à Genève, étaient brillants, applaudis et publiés, car de véritables essais oratoires. Le diplomate roumain maîtrisait et s'exprimait avec légèreté et élégance stylistique en français, anglais, italien et allemand, son auditoire étant fasciné par la maîtrise de la construction, l'exactitude de l'expression et l'immense culture européenne de l'orateur ; son art de la conversation avec des personnes privées, était étincelant. Dans ses discours comme dans ses interventions, Nicolae Titulescu n'a jamais abordé de sujet mineur, étant préoccupé par le sort de son peuple, par les problèmes de la paix et de la guerre, par la situation économique des Etats européens, par la collaboration intellectuelle, par le rôle de la presse et de l'information dans

un monde séparé et divisé par des intérêts privés et régionaux, prêt à prendre les armes en vue de la domination économique et du partage des zones d'influence ; il a défendu tenacement le droit des peuples de prendre des décisions, tout en s'érigeant en défenseur conséquent de la souveraineté de tous Etats, en ayant l'intuition et en attirant courageusement l'attention sur les dangers qu'encouraient les programmes politiques promus par les Etats totalitaires.

Nicolae Titulescu précisait, avant toute intervention oratoire ou lors des interviews généreusement accordées à la presse, un but certain, ensuite, avec minutie et acribie, passait à l'élaboration de la construction, en en vérifiant parfois les effets sur les personnes qui lui étaient proches, dans le cadre de conversations privées. La précision et la logique des exposés de Nicolae Titulescu n'étaient pas accidentelles : c'était un homme jovial et courroucé en même temps, qui déclenchait orageusement ses attaques, par le recours à des arguments en cascade ; il n'en respectait pas moins ses adversaires, spéculait au maximum sur les effets émotifs, croyait lui - même dans les thèses qu'il soutenait, et argumentait scientifiquement ses opinions. Il mettait des jours à réfléchir sur la prochaine intervention en public ou dans la presse, collectait des documents, dressait le plan de la dissertation, formulait ses phrases, cherchait les mots les plus aptes à lui éviter les interprétations équivoques. Quand tout était prêt dans son esprit, doué qu'il était d'une mémoire prodigieuse, il en testait l'effet sur un groupe d'amis. Il cherchait toujours à fasciner, sans accepter observation ou retouches, ne retenait que les éloges et les éventuelles suggestions faites fort délicatement par les personnes avisées, bien qu'il ait évité, toute sa vie durant, les amitiés trop familières.

La phrase de Nicolae Titulescu était des plus imagée, néanmoins, il se connaissait à éliminer toute interprétation erronée, toute équivoque et prononçait librement ses discours, se servant très rarement de ses notes ; tout était construit et ciselé dans sa mémoire. A chaque fois, il choisissait

ses expressions en fonction du public ciblé : concis et précis dans les ouvrages scientifiques, mousseux, capable de fioritures lors des réunions publiques, savant et argumenté devant ses collègues à la Société des Nations ou dans les parlements, les universités et les collèges de diverses villes à travers le monde. Il aimait les honneurs et le luxe, était en quête de la grandeur, mais savait perdre en toute honnêteté, étant profondément affecté lorsque ses mérites n'étaient pas récompensés à la mesure des services qu'il rendait à son pays, malgré les gros et nombreux efforts, les agitées journées et nuits de travail enfiévré, qu'il n'épargnait jamais. A la base des réalisations de Nicolae Titulescu, il y a toujours eu une solide instruction professionnelle, une culture universelle d'après des modèles spécifiques de la Renaissance, un travail continu et tout d'abnégation, l'extraordinaire effort dont il était capable finissant par exclure les préoccupations spécifiquement humaines, non relevées chez le grand diplomate.

I.1. Etudes et premières années d'activité

Ses premiers pas dans la vie furent coordonnés par sa mère – Maria – descendante d'une famille de petits boyards d'Olténie et nièce du peintre Théodor Aman ; son père, Ion Titulescu, était le fils de l'archiprêtre Nicolae Economu – descendant des alleutiers d'Olténie, propriétaire de terres dans la commune Bărbătești du département Olt¹. Juriste remarquable à Craiova, Ion Titulescu a été le Préfet du département d'Olt, Président de la Cour d'Appel de la ville et député ; une mort prématuré (en octobre 1883), priva son fils Nicolae de sa protection et de ses conseils, les cinq enfants restant à la charge exclusive de Maria Titulescu. Il passa une partie de son enfance

¹ Nicolae Titulescu, *Concluziuni din partea D-lui N. Titulescu în proces cu soții Nitzeanu* (Conclusions formulées par M. N. Titulescu dans la cause avec les époux Nitzeanu), Craiova, 1910, pp. 9-12.

au manoir de la famille paternelle de Bărbătești², sous la direction de sa mère et d'éducateurs privés, et ce fut alors qu'il put connaître *la question paysanne*, comme quoi il s'avéra être l'un des politiciens roumains qui « *avait grandi à la campagne et y avait vécu des années durant...* »³.

Nicolae Titulescu a suivi les cours de l'école primaire et ceux du collège à Craiova, en prenant son baccalauréat en l'an 1900 au Lycée Carol I, en remportant le prix d'honneur. Après ses études au lycée, il alla à Paris, pour suivre les cours de la Faculté de Droit, étant un étudiant apprécié par les collègues et les professeurs, qui se souvenaient de lui comme « *de l'un des plus brillants éléments de notre université* »⁴. Durant les cinq années passées à Paris, Nicolae Titulescu a assimilé la culture française et universelle « *puisque l'idée de répudier d'autres cultures était inconnue à la culture française, et les étudiants roumains de partout communiquaient avec la culture universelle...* »⁵.

L'influence de la pensée française finit par configurer ses traits intellectuels et politiques, en considérant que: « *qui s'est abreuvé à la source française, est sujet à jamais à un charme qu'aucune force au monde ne saurait rompre* »⁶. Encore jeune, il a tout pris au sérieux et a énormément œuvré afin de devenir un homme de science accompli, en accordant une attention particulière tout d'abord à la documentation et à l'analyse des textes, fort de son extraordinaire mémoire, de taille à généraliser, à faire des analogies et à tirer des conclusions pertinentes. Doué d'un bel esprit (tout de finesse) et d'une brillante intelligence, il n'en doublait pas moins ces qualités d'une incommensurable ambition, ce qui fit

² Nicolae Titulescu, *Problema responsabilității juridice a statului și a comunelor...* (Le problème de la responsabilité juridique de l'Etat et des communes...), Bucarest, 1907, p. 6.

³ Les débats de l'Assemblée des Députés (abréviés: D. A. D.), séance du 23 juin 1921, p. 3211.

⁴ Apud : Ion M. Oprea, *Nicolae Titulescu*, Bucarest, 1966, pp. 7-8.

⁵ *Ibidem*, p. 9.

⁶ « *Adevărul* » (La Vérité), journal du 8 février 1919.

qu'il se situa en tête de sa génération, sans pour autant être subjugué par les succès faciles remportés dans les clubs et lors des réceptions, en se considérant, pendant toute sa vie, un *soldat* au service de son pays ; tous les bons résultats obtenus à l'intention de la Roumanie étant « *le fruit de la lutte et de la résistance, et non pas de la prière ou des implorations* »⁷. Conscient de ses qualités et de sa supériorité, Titulescu se manifestait en homme orgueilleux et indépendant (ce qui ne l'empêchait nullement de se lier vite d'amitié), gardait ses distances par rapport aux autres et n'acceptait pas les offenses, en admettant que : « *les blessures de l'orgueil sont celles qui guérissent le plus difficilement, dans mon cas* »⁸. Comme toute personnalité marquante, Nicolae Titulescu avait des états d'âme profonds, étant un tempérament expansif à même de manifestations volcaniques, et pourtant, sensible et miséricordieux pour les opprimés.

Ses études supérieures à Paris une fois terminées, il revint en Roumanie et opta pour « *deux carrières des plus passionnantes : le barreau et l'enseignement* »⁹. A l'âge de 22 ans, en 1904, Nicolae Titulescu a été nommé professeur suppléant près la Faculté de Droit de l'Université de Iasi, à la chaire de droit civil, coordonnée par le professeur Dimitrie Alexandrescu.¹⁰ A l'automne 1909, Titulescu a été nommé professeur près l'Université de Bucarest, où on lui offrit d'enseigner le cours de droit civil, c'est-à-dire une interprétation du Code civil dans ses principales sections : privilèges et hypothèques, personnes et successions. Le jeune professeur s'essaya à éliminer l'anachronisme et le traditionalisme de l'enseignement universitaire, à introduire des méthodes d'enseignement, à accorder plus d'attention à l'interprétation des textes et à formuler des notes critiques aux articles du Code civil, lesquels n'étaient pas conformes à la réalité. Selon

⁷ Les archives du Ministère des Affaires Etrangères (abréviées : A. M. A. E.), fonds : URSS, 134^e vol., non numéroté.

⁸ « *Universul* » (l'Univers), journal du 13 décembre 1937.

⁹ « *l'Epoque* » du 6 juin 1939.

¹⁰ « *Țăranul* » (Le Paysan) du 4 mai 1907.

Nicolae Titulescu, les futurs juristes devaient se débarrasser «*de leur air de géomètres, de leur subtile logique, des discussions abstraites*» et, au moment d'interpréter les lois, «*souffler un courant d'humanité où la lettre du texte le cède aux besoins sociaux*»¹¹. L'œuvre d'interprétation des normes juridiques devait être concordante à l'évolution des conditions socio-économiques, parce que «*(...) la théorie juridique n'est plus conçue à défaut du commentaire de texte, accompagné de considérations critiques, déduites de l'utilité sociale et économique des institutions*».¹² Nicolae Titulescu considérait le droit comme une science sociale «*puisque son objet consiste à déterminer les rapports entre les membres d'une société, la manière dont ils doivent avoir lieu, afin que la vie en commun, demandée au nom des intérêts de tout un chacun, soit (rendue) possible*»¹³. Quant au droit, il le concevait comme une science évolutive, dépendante des conditions économiques et sociales, un produit de «*l'évolution antérieure, mais il sert de base à l'évolution postérieure*»¹⁴, capable de refléter et de percevoir les changements, la loi n'étant point immuable, car valable seulement tant que le demandent les nécessités sociales ayant motivé sa création.¹⁵ Nicolae Titulescu a attaché une attention particulière à l'histoire du droit roumain et, comparativement aux législations des autres Etats européens, des conceptions concernant la famille et la propriété, il aboutit à la conclusion que «*c'est sous l'abstraction des lois que les gens agissent et que les sacrifier par excès de logique, équivaut à considérer que l'homme est fait pour la loi, et non pas que la loi est faite pour l'homme, ce qui est une absurdité*».¹⁶ Le législateur devait anticiper sur l'évolution

¹¹ Nicolae Titulescu, *Observațiuni asupra reorganizării facultăților de drept* (Observations sur la réorganisation des facultés de droit), Bucarest, 1905, p. 7.

¹² Nicolae Titulescu, *Cum trebuie să înțelegem educația juridică ?* (Comment faut-il entendre l'éducation juridique ?), Bucarest, 1907, p. 2.

¹³ «*Cronica*» (La Chronique), journal du 26 février 1904.

¹⁴ *Ibidem.*

¹⁵ Nicolae Titulescu, *Observations sur la réorganisation...*, *op. cit.*, p. 7.

¹⁶ *Ibidem.*

économique et sociale, changer les vieux textes selon les nouvelles nécessités, percevoir « ... *la manière dont la conscience humaine saisit les phénomènes juridiques extérieurs et cherche à les comprendre* ». ¹⁷

La conception de Nicolae Titulescu sur l'évolution du droit civil a trouvé son expression concrète dans son cours magistral, donné près les Facultés de spécialité de Bucarest et de Iași, ¹⁸ admirablement présenté, logique et attractif pour les étudiants. Afin d'obtenir les résultats escomptés, le jeune professeur considéra qu'il fallait changer tout le système d'éducation juridique roumain. ¹⁹ Bien que titulaire de la chaire de droit civil près l'Université de Bucarest jusqu'en 1931, Titulescu ne réussit pas à tout changer, mais il introduisit un souffle nouveau, une orientation moderne, basée sur la recherche scientifique, la pratique juridique et les études comparatives avec la situation existante dans d'autres pays. Les cours et les conférences donnés par Nicolae Titulescu se constituent en modèles d'analyse et d'interprétation des textes juridiques, de la philosophie du droit international et des relations entre les Etats, la passion du professeur pour sa profession étant la première option de sa vie et, en ce qui concerne ses préoccupations et activités, il avoue : « ... *je suis resté davantage moi-même dans celle de professeur d'université* » ²⁰. Conscient du rôle de l'enseignant dans la société, de la responsabilité assumée, le 19 novembre 1930, Nicolae Titulescu se confessait devant les étudiants et les professeurs de Cambridge : « *Les professeurs ont (fait) l'expérience de la vie, comme quoi*

¹⁷ Nicolae Titulescu, *Essai sur une théorie générale des droits éventuels*, Paris, 1907, p. 1.

¹⁸ Voir : Nicolae Titulescu, *Drept Civil (Le Droit Civil)* (Cours magistral) ; revu et édité d'après des notes sténographiées par Ioan Isidor, 1^{er} vol. : « *Persoane* » (Les Personnes), Bucarest, 1919. Cours lithographié.

¹⁹ Ses idées novatrices quant à la restructuration de l'enseignement, ont été exposées par Nicolae Titulescu dans 2 ouvrages : *Observations sur la réorganisation des facultés de droit* et *Comment faut-il entendre l'éducation juridique*, déjà cités.

²⁰ Nicolae Titulescu, *Progresul ideii de pace* (Le progrès de l'idée de paix), in : « *Documente diplomatice* » (Documents diplomatiques), volume rédigé par G. Macovescu, Dinu C. Giurescu, Gh. Ploșteanu, G. G. Potra, C. I. Turcu, Bucarest, 1967, p. 338.

*ils sont indulgents ! Les étudiants, au contraire, dans leur aspiration vers l'absolu, sont, dans tous les pays, les plus terribles juges »*²¹. La vocation de Titulescu pour l'enseignement resta inaltérée, car il subit l'attraction de la chaire et, après son évincement de la direction de la politique extérieure de la Roumanie, il fit connaître son vœu de « *donner des cours à l'Université* », à Bucarest, où il envisageait de fonder une chaire de droit de la paix, dans le but de jeter les bases, tant juridiques que scientifiques, de cette composante du droit international.²²

Exigent envers lui-même, Nicolae Titulescu exigea que soient changées les règles d'admission des étudiants aux facultés de droit : les riches devaient payer une taxe, les moins dotés matériellement allaient être dispensés de toutes obligations financières, la fréquentation des cours et la présence aux examens devaient être obligatoires, le nombre des étudiants allait être limité, les seuls devant passer les examens « *ceux qui apprenaient avec application* »²³. En même temps, les aspirants au titre de professeur universitaire devaient avoir le titre de docteur en sciences, avoir publié maint articles et études, leurs diplômes devaient être vérifiés, surtout ceux obtenus à l'étranger, parce que « *certaines facultés délivrent des titres de docteur inférieurs à notre degré de licencié* ».²⁴ La promotion des professeurs devait s'opérer par des examens écrits et des travaux pratiques, ceux-ci devant collaborer avec les étudiants, comme quoi les règles devaient être justes et sévères. Le but de ce nouveau système rigoureux exigé par Titulescu pour l'étude du droit, valable pour d'autres disciplines également, était : « *de faire venir le jour où le Roumain figurera brillamment dans le concert intellectuel européen ; pour cela, point n'est*

²¹ *Ibidem*.

²² Apud : I. Grecescu, Nicolae Titulescu. *Concepție juridică și diplomatică* (Conception juridique et diplomatique), Craiova, 1982, pp. 44-45.

²³ Voir : Nicolae Titulescu, *Observations sur la réorganisation...*, *op. cit.*, pp. 15-21.

²⁴ *Ibidem*, p. 27.

besoin ni de guerre, ni de trop d'astuces, mais simplement de travail »²⁵. Dans la pensée de Titulescu, toute action devait être subordonnée à un but précis. Il fut l'un des plus brillants et appréciés professeurs de sa génération, persuadé qu'il était que, par une instruction solide, les Roumains pouvaient valoriser leur intelligence.

A Paris, Nicolae Titulescu avait bénéficié des conseils et exposés de grands professeurs : Marcel Planiol, Charles Lyon - Caen – son directeur de Thèse,²⁶ Berthélémy – le premier qui, après la lecture d'un compte-rendu scientifique du Roumain,²⁷ avait souligné que « *la clarté de l'exposé, la précision des connaissances, l'excellence du plan adopté, la manière très rigoureuse de certaines parties, tout laisse une impression très favorable* »²⁸. Les appréciations de professeurs célèbres et le sérieux de son instruction recommandaient Titulescu comme une grande personnalité dans le domaine des sciences juridiques.

De retour en Roumanie en 1904, doté du titre de Docteur en Droit obtenu à Paris, avec la mention *Cum Laudae*, Nicoale Titulescu entreprit de publier des articles de spécialité dans la revue « *Cronica* » (La Chronique) éditée à Bucarest par Victor Basilescu, dans « *Curierul judiciar* » (Le Courrier judiciaire) et dans le journal « *Țăranul* » (Le Paysan), édité à ses frais en 1907 (trois numéros seulement en sont parus). En même temps, il plaidait comme avocat dans les tribunaux de Bucarest, Craiova et Iași, dans des procès portant sur : la non exécution des stipulations d'un contrat de

²⁵ « *Cronica* » (La Chronique) du 27 février 1904.

²⁶ Le titre de sa Thèse de Doctorat : *Essai sur une théorie générale des droits éventuels* (ouvrage publié à Paris en 1907).

²⁷ En 1903, pour toutes les facultés de droit de France, l'on organisa un concours doté de prix pour les meilleurs ouvrages scientifiques élaborés. Nicolae Titulescu remporta le prix « *Ernest Beaumont* » pour son ouvrage : *Les effets des actes à titre gratuit, consentis sous le régime de la communauté, soit par la femme seule, soit par les deux époux au profit de l'enfant du premier lit, d'un enfant commun ou d'un tiers*.

²⁸ Apud : I. Grecescu, *op. cit.*, p. 18.

vente avec pacte de rachat,²⁹ la contestation des droits de succession, obtenus par testament,³⁰ la récupération de droits financiers usurpés,³¹ le non respect de contrats commerciaux par la Banque de Crédit Roumain,³² pour défendre les paysans contre les abus exécutés sur eux par les grands propriétaires et les autorités de l'Etat. Vers la fin de sa vie, Nicolae Titulescu est revenu à la barre de tribunaux de France. En règle générale, Titulescu s'engagea à ne jamais défendre les causes injustes, dépourvues de fondement et, lorsque cela est quand même arrivé, il a fondé ses plaidoyers sur ses vastes connaissances de spécialité, sur son érudition et son grand talent oratoire ; pour les paysans de Dolj, il a plaidé uniquement *à titre gracieux*.³³

Les succès remportés dans les procès ont consacré Titulescu parmi les plus réputés avocats de l'époque, en éveillant l'admiration pour la manière dont il construisait ses plaidoiries et le bien-fondé des arguments employés pour défendre ses clients. L'apogée de sa carrière fut atteint durant le procès des optants hongrois devant le Tribunal International de la Haie.

Bon connaisseur de la vie menée par les paysans et bouleversé par les révoltes de 1907, Nicolae Titulescu s'est penché avec beaucoup d'intérêt sur la recherche des normes de droit civil et pénal qui grevaient la propriété

²⁹ Nicolae Titulescu, Rezoluția pentru neexecutarea de obligațiuni a unui contract de vânzare cu pact de răscumpărare relativ la moșia Milcov din județul Olt (Résolution pour la non exécution des obligations stipulées dans un contrat de vente à pacte de rachat, relatif au domaine Milcov du dépt. de Craiova, Craiova, 1905.

³⁰ Take Ionescu, Nicolae Titulescu, *Concluziuni în procesul dintre I. Dacian, Primăria Slatina, Casa Școalelor și Ministerul de Domenii* (Conclusions pour la cause entre I. Dacian, la Mairie de Slatina, La Maison des Ecoles et le Ministère des Domaines), Craiova, 1908.

³¹ Nicolae Titulescu, *Conclusions dans la cause de N. Titulescu avec les époux Nitzeanu*, Craiova, 1910.

³² Nicolae Titulescu, *Concluziuni din partea firmei Manissalian Frères în proces cu Banca de Credit Român* (Conclusion de la part de la compagnie Manissalian Frères dans la cause avec la Banque de Crédit Roumain), Bucarest, 1915.

³³ « *Țăranul* » (Le Paysan) du 4 mai 1907.

foncière et les rapports juridiques entre les paysans et les autorités. Il a finalement présenté son point de vue dans deux ouvrages publiés en 1907³⁴ : la succession égale en nature des héritiers divisait les propriétés, qui devenaient incompatibles à toute culture sérieuse, en ruinant par là les paysans : le maintien de la grande propriété était une nécessité impérieuse. La solution proposée par le juriste en vue de mettre une fin à la pulvérisation des propriétés paysannes fut celle d'introduire l'institution du « *bien de famille* », par quoi le possesseur d'une petite surface agricole transmettait intégralement la propriété d'un seul successeur, la partie des autres étant transformée en une créance financière. Selon Titulescu, le système préconisé présentait l'avantage que la propriété ne s'émiettait plus, les autres successeurs pouvant devenir des prolétaires agricoles ou des ouvriers industriels, en favorisant la création de la grande industrie, possible en Roumanie « *malgré tous les arguments sérieux fournis contre elle* ». ³⁵ Bien que ce projet n'ait jamais été mis en œuvre, Nicolae Titulescu a connu en profondeur l'état de la paysannerie, en attirant l'attention que la situation était devenue intolérable et dangereuse, pour soutenir, par la suite, la nécessité de la distribution de terres aux familles pauvres des villages. ³⁶

1.2. Dans la vie politique intérieure

L'étude des problèmes socio - politiques est devenue une préoccupation majeure pour Nicolae Titulescu et, conscient de ses ressources intellectuelles, des possibilités de trouver des solutions, il s'est impliqué en toute abnégation dans la vie politique du pays. Les événements du printemps 1907 – les révoltes paysannes – furent décisives. Il sollicita

³⁴ Nicolae Titulescu, *Problema responsabilității juridice a statului și a comunelor cu privire la ultimile răscoale țărănești* (Le problème de la responsabilité juridique de l'Etat et des communes quant aux dernières révoltes paysannes), Bucarest, 1907 ; *Idem*, *Impărțeala moștenirilor* (Le partage des successions), Bucarest, 1907.

³⁵ D. A. D., la séance du 20 avril 1914, p. 760.

³⁶ *Ibidem*, p. 761.

l'entrée dans les rangs du Parti National Libéral, mais, pour des raisons difficiles à comprendre, ou parce qu'ils avaient peur que « *le nouveau sollicitant n'aille les éclipser de sa vaste culture et ne les empêche de réaliser leurs ambitions personnelles* »³⁷, l'organisation locale de Craiova a rejeté sa demande. Le père du jeune juriste avait été l'un des proches de I. C. Brătianu...

Ambitionné par le refus des libéraux, le jeune juriste a déposé sa candidature en tant qu'indépendant au 3^e Collège du département de Dolj pour une place de député aux élections de l'été 1907. Privé de l'appui d'un parti politique, trop peu connu par les électeurs, ayant soutenu la campagne électorale par juste trois numéros du journal « Le Paysan », il enregistra son premier insuccès majeur de sa vie. La même année, par suite d'un télégramme adressé à Take Ionescu, le chef du Parti Conservateur Démocrate, qui conscient de la valeur et de l'avenir du jeune professeur, il a été reçu sans réserves dans les rangs de ce parti.³⁸ Qui plus est, lors des élections parlementaires de 1912, Nicolae Titulescu fut élu député dans le 1^{er} Collège du département de Romanați, sur les listes du Parti Conservateur Démocrate.³⁹

Grâce à la connaissance des lois et à l'intérêt qu'il manifestait pour les problèmes du pays, les interventions de Nicolae Titulescu dans la Chambre des Députés l'ont vite fait remarquer : ses discours étaient élégants, ses observations profondes et leur auteur recueillait ovations et applaudissements. Il a infatigablement travaillé dans différentes commissions et a eu bon nombre d'initiatives législatives : le 2 avril 1913, il porta à l'attention de la Chambre un projet de loi concernant la mise sur pied d'une société communale pour la construction d'habitations bon marché à Bucarest⁴⁰ ; en décembre 1913, il proposa un projet pour la

³⁷ Ion M. Oprea, *Nicolae Titulescu*, Bucarest, 1968, p. 48.

³⁸ D. A. D., séance du 25 juin 1921, p. 3271.

³⁹ *Ibidem*, séance du 29 novembre 1912, p. 14.

⁴⁰ *Ibidem*, séance du 2 avril 1913, p. 1195.

modification de la loi des théâtres, etc.⁴¹ Adeptes de l'introduction du nouveau dans l'activité de l'Etat, à l'exclusion, certes, de tout abus, Nicolae Titulescu a étudié les leviers du pouvoir et de l'équilibre social en Roumanie, où il constata « *un déséquilibre entre les institutions démocratiques introduites il y a une moitié de siècle et la vie réelle de la société roumaine, un vide béant entre la classe dirigeante et les masses dirigées* »⁴². Cette société roumaine dotée de lois démocratiques, Nicolae Titulescu la trouve polarisée et basée sur l'injustice : « *D'un côté, une classe restreinte cultivée, en continuel progrès, laquelle dirigeait les affaires en identifiant sa vie fébrile avec celle de l'Etat et qui, en donnant l'impression agréable de la prospérité et de la civilisation, vit presque exclusivement de l'exploitation de la terre ou sur le revenu de l'Etat; de l'autre côté, une classe nombreuse, non cultivée, marquée par une indigence incompatible à la civilisation, ayant l'air de mener une vie en dehors de celle de l'Etat lui-même...* »⁴³.

Les constatations de Nicolae Titulescu, critiques à l'adresse de la société roumaine et de sa composition, véhémentes même, ne demeureraient pas au stade de simples interventions ennuyantes, vu qu'elles proposaient des solutions : la modification de la Constitution selon les nouvelles nécessités, adaptée périodiquement à « *toutes les nuances fugitives des aspects de la vie* »⁴⁴. En scrutant encore plus loin, après la Première Guerre Mondiale, Nicolae Titulescu trouve une formule personnelle pour l'organisation de l'Etat : « *le socialisme national* »⁴⁵, il est « *une certaine politique de véritable nationalisation, de monopole vrai et réel, il est de*

⁴¹ *Ibidem*, p. 82.

⁴² *Ibidem*, séance du 20 avril 1914, p. 759.

⁴³ *Ibidem*.

⁴⁴ *Ibidem*, p. 758. Dans le discours prononcé dans la Chambre des Députés le 20 avril 1914, Nicolae Titulescu a demandé la réalisation de la réforme agraire par le dédommagement des propriétaires expropriés et la réforme électorale (in : Nicolae Titulescu, *Discursuri* (Discours), édition coordonnée par Robert Deutsch, Bucarest, 1987, pp. 113-140).

⁴⁵ Apud : I. M. Oprea, *op. cit.*, p. 52.

monopole au service de la collectivité, non pas de quelques citoyens »⁴⁶. Selon le juriste Nicolae Titulescu, l'engrenage de l'Etat devait être un organisme vivant, en mesure de permettre le changement, et les lois doivent être conçues de sorte que l'injustice puisse être limitée, que les citoyens se sentent protégés et obligés envers l'Etat protecteur. Les révoltes sociales doivent être arrêtées par de bonnes lois, par des corrections démocratiques, non pas par la force ou le châtement.

Ce professeur réformateur et éminent juriste, entré dans la vie politique grâce au mandat de député obtenu aux élections parlementaires de 1912, se fera vite remarquer non pas seulement en tant qu'analyste de la vie interne, mais, devant la situation déclenchée par la crise des Balkans, Nicolae Titulescu met en valeur un trait essentiel du futur diplomate : la profonde connaissance de l'histoire européenne et l'emploi graduel des arguments en vue de combattre ses adversaires et, le cas échéant, les renvois à la force de décision de la conscience nationale. Le 20 décembre 1913, lors d'une séance prolongée de la Chambre des Députés, Nicolae Titulescu, en tant que rapporteur, a défendu la position du gouvernement dirigé par Titu Maiorescu (avec Take Ionescu en tant que ministre de l'Intérieur et Alexandru Marghiloman – en tant que ministre des Finances) dans la gestion de la crise balkanique - moment traversé avec brio par la Roumanie qui, dans l'opinion du jeune politicien, entrait dans une nouvelle période historique : « ...*dorénavant, notre rôle historique est et doit être de prouver encore sa capacité de redressement* ».⁴⁷

Le discours de Nicolae Titulescu, parsemé de réponses polémiques à l'adresse des leaders libéraux I. G. Duca et Vintilă Brătianu, consista en une analyse profonde de la situation des Balkans par le prisme du contexte politico - diplomatique européen. Par la force de ses arguments, Titulescu se situait au-delà des frontières d'une conception nationale et préfigurait

⁴⁶ Nicolae Titulescu, *Reforma financiară* (La Réforme financière), Bucarest, 1921, p. 10.

⁴⁷ Nicolae Titulescu, *Discours...*, *op. cit.*, p. 87.

l'avenir de l'Etat roumain dans l'arène internationale. Applaudi et ovationné par toute l'assistance, ce discours fut apprécié par Take Ionescu, lui - même un grand orateur : « *Un grand, un extraordinaire talent est monté à la tribune roumaine, et ce talent est des nôtres. Non seulement Titulescu a fait hier le plus brillant début dans l'histoire de l'éloquence parlementaire de la Roumanie, mais ce début l'a également classé comme penseur et orateur* »⁴⁸. Les honneurs et la carrière politique s'ouvraient largement à Titulescu, en vue des plus hautes dignités.

I.3. Un réformateur du système financier

Malgré sa réputation de professeur de droit civil, avocat, analyste des structures de la propriété rurale et bon connaisseur de la situation politico – diplomatique internationale, Nicolae Titulescu a été nommé ministre des Finances pendant deux législatures : premièrement, dans le gouvernement d'union nationale dirigé par I. C. Brătianu, du 10 juillet 1917 au 28 janvier 1918 et, la seconde fois, durant la période 13 juin 1920 – le 16 décembre 1921, dans le gouvernement dirigé par le général Alexandru Averescu. Durant son premier mandat, Titulescu n'a pas pu valoriser son talent et sa capacité intellectuelle dans ce domaine, inédit pour lui, pour la bonne raison que le gouvernement n'avait que la gestion du territoire moldave, le reste du pays étant sous occupation étrangère. Titulescu est parti pour Paris, où il a eu des interventions auprès les hommes politiques de la capitale française afin de faire reconnaître les droits de la Roumanie et, avec les autres membres de la délégation roumaine à la Conférence de Paix, afin de faire inscrire dans les traités de paix les clauses acquises par son pays par les conventions antérieures à l'engagement dans la guerre, par la participation et les sacrifices de la guerre et la volonté démocratique du peuple.

⁴⁸ « *La Roumanie* » du 23 décembre 1913.

Durant son premier mandat au Ministère des Finances, Titulescu s'était initié aux mécanismes du système financier et, à Paris, il s'était mis à étudier et à se documenter dans le domaine respectif, afin de se rendre utile à l'avenir. En mai 1920, depuis la capitale française, il écrivait à Take Ionescu : « *J'ai beaucoup travaillé ici dans la direction des finances, et j'ai – j'ignore ce que cela vaut – tout un programme. Mais je ne saurais m'y atteler qu'au bout d'un certain temps et seulement dans un gouvernement où il soit possible d'œuvrer...* »⁴⁹. La Roumanie avait besoin d'experts capable en vue d'organiser le système financier à l'échelle du pays, d'une participation compétente aux nombreuses réunions internationales d'après-guerre, concernant les réparations et les compensations entre Etats, de négocier des prêts extérieurs nécessaires au redressement économique. L'instruction de Titulescu se retrouvera dans un projet de réforme intégrale des finances de la Roumanie, qu'il proposera au gouvernement et au Parlement.⁵⁰

La réforme fiscale proposée par le jeune ministre des Finances (il n'avait que 38 ans) se basait sur l'étude et la recherche : un bref ouvrage monographique sur l'évolution des impôts s'étendant sur deux siècles, dans les pays européens les plus développés (l'Angleterre, l'Allemagne, la Belgique, l'Italie, l'Autriche, la Suisse et la Grèce) et les Etats-Unis d'Amérique. La réforme était nécessaire dans la Roumanie d'après-guerre, où il y a avait quatre systèmes d'imposition, un vrai chaos dans la législation, des coutumes médiévales et des autorités corrompues. Le

⁴⁹ Apud : Ion M. Oprea, *Nicolae...*, *op. cit.*, p. 63.

⁵⁰ Le 10 juin 1921, dans la Chambre des Députés, Nicolae Titulescu a prononcé le discours: *Considerații economice, sociale și politice privind reforma contribuțiilor directe* (Considérations économiques, sociales et politiques concernant la réforme des contributions directes), in : Nicolae Titulescu, *Discours...*, *op. cit.*, pp. 151-239, sujet annoncé dans la séance de la Chambre le 20 mai 1921 – voir D. A. D., séance du 20 mai 1921, p. 2537 et suiv.

contenu social de la réforme⁵¹ a été souligné par son auteur - même : « *Quelque défaut que l'on trouve à la nouvelle réforme financière, un point est gagné pour tous les hommes de bonne foi. Elle constitue une tentative de justice sociale au profit des plus nombreux et des plus pauvres, et au préjudice des moins nombreux mais plus riches* »⁵². Nicolae Titulescu a conçu un système d'impôts directs, par catégories de revenus : appelés cellules, rigoureusement établies, sous le contrôle de l'Etat, différenciées d'après leur provenance : du travail, des salaires, des exploitations agricoles, du capital, des entreprises industrielles et commerciales, héritages, etc. Une attention particulière et des mesures assez dures étaient stipulées par la loi pour ceux qui avaient accumulé des avoirs et du capital par la fraude et par la spéculation durant la guerre. Ainsi, sur un revenu d'un million de Lei, réalisé par le travail, il y avait une rate de l'impôt de 16%, et sur un revenu égal, mais résulté du capital, la rate de l'impôt était de 40%. Sur les capitaux accumulés durant la guerre, dans le pays ou à l'étranger, l'auteur de la réforme a établi une imposition jusqu'à 70% de leur volume, les avoirs que l'on ne pouvait justifier, étaient confisqués en proportion de 92%, et étaient transférés dans le patrimoine de l'Etat. Les salaires de l'ouvrier urbain devaient supporter une tâche fiscale de 6%, après avoir retiré le minimum nécessaire à la subsistance, non - imposable, compris entre 6.000 et 9.000 Lei par an.⁵³ Nicolae Titulescu a prévu la réduction de l'impôt sur les revenus des journalistes et des écrivains, parce que leur profession « *chez nous est si mal payée, que je suis persuadé de ce que l'égalisation de ce prolétariat intellectuel avec celui ouvrier était une chose fort juste* »⁵⁴.

⁵¹ Nicolae Titulescu, *Proiectul de lege pentru reforma contribuțiilor directe* (Le Projet de loi pour la réforme des contributions directes), Bucarest, 1921, p. 4.

⁵² « *Adevărul* » du 23 avril 1921.

⁵³ Nicolae Titulescu, *La Réforme financière...*, *op. cit.*, p. 82.

⁵⁴ D. A .D., séance du 23 juin, p. 3245.

Le projet proposé par Nicolae Titulescu était un de bien moderne, destiné à stimuler tous les cotés de l'économie nationale, à réduire les discordances sociales, à valoriser les richesses du pays, mais une plus longue période d'application s'avérait nécessaire, de création des institutions spécifiques et de la compréhension de toute la classe politique. Les attaques dans la presse et dans les débats publics n'ont pas tardé : les adversaires de la réforme ont accusé l'auteur d'un *théoricienisme inapplicable*,⁵⁵ d'être un auteur de cabinet qui n'a fait rien d'autre que de reprendre un système français et de l'avoir transposé dans un pays où la population n'a pas le degré de culture nécessaire et les fonctionnaires à même de le mettre en pratique font défaut,⁵⁶ enfin, que c'était là un premier pas vers la propriété socialiste.⁵⁷

La réforme de Nicolae Titulescu a été défendue dans la Chambre des Députés par Nicolae Iorga, par le dr. Nicolae Lupu, N. D. Cocea, qui ont fait ressortir son importance, et son auteur a été apprécié comme *un vrai homme*, qui n'aura de quoi avoir honte « *ni devant ses contemporains, ni devant l'Histoire* »⁵⁸. Au bout de trois mois de débats, dans la séance prolongée de la Chambre des Députés du 25 juin 1921, le projet a été approuvé avec une grande majorité de voix.⁵⁹

Bien que votée, la réforme fiscale n'a pas pu être mise en pratique : la création des instruments et des évidences des contribuables eût demandé une période de quelques années, or, le 16 décembre 1921, Nicolae Titulescu a quitté le Ministère des Finances, pour abandonner, pendant tout le reste de sa carrière, toute intervention d'envergure dans la politique intérieure de la Roumanie.

⁵⁵ *Ibidem*, p. 3217.

⁵⁶ *Ibidem*, séance du 27 mai 1921, p. 2646.

⁵⁷ *Ibidem*, p. 2541.

⁵⁸ *Ibidem*, séance du 21 juin 1921, p. 2729 (extrait de l'intervention de Nicolae Iorga).

⁵⁹ *Ibidem*, séance du 25 juin 1921, p. 3279.

En vue de l'élaboration du projet de réforme fiscale, Nicolae Titulescu s'est énormément documenté, a synthétisé les résultats de telles initiatives dans d'autres pays pendant une plus longue période de temps, a appliqué des critères logiques dans l'établissement des pourcentages pour les catégories de revenus et de bénéficiaires bien déterminés, a eu le courage de présenter la situation réelle de l'économie roumaine et a défendu son œuvre avec intelligence, calme, par des arguments scientifiques et, lorsque les accusations étaient dépourvues de fondement, a répondu avec ironie et sarcasme. Ce fut un architecte qui a proposé une construction durable dans un pays appauvri par la guerre, avec des coutumes provinciales héritées de l'économie féodale, où les intérêts privés primaient sur tout objectif national.

I.4. Réparations et dettes de guerre

Une autre question particulièrement importante dans laquelle s'est impliqué Nicolae Titulescu, fut celle des réparations et dédommagements de guerre, ayant des conséquences sur l'évolution économique de la Roumanie, mais conditionnée par les négociations avec les représentants des Puissances Alliées et Associées concernant le quantum des réparations et des dettes de guerre. La Première Guerre Mondiale, avec tout son cortège de crimes contre l'humanité, a eu des conséquences particulièrement graves sur l'économie des pays belligérants, fut un moment de crise de l'économie mondiale en général, et la paix qui s'est ensuivie devait être bien consolidée pour le redressement économique. Conscient de l'importance de cette construction, Nicolae Titulescu soulignait que : « *A présent, les lois économiques, que nous avons violées sans cesse pendant tout ce temps, se venge de nous et, à leur tour, n'ont pas l'air trop préoccupées de nos frères*

constructions politiques »⁶⁰. Le grand homme politique, un visionnaire de son temps, attirait l'attention que « *nous assistons à la création d'un autre monde et l'on ne saurait percevoir complètement les lignes de son nouveau faciès* »⁶¹. La seule leçon de sagesse qui pouvait s'en détacher, était que l'effort de comprendre que tout avait changé du tac au tac après la guerre, que la seule confiance et la réciprocité de principes d'égalité entre les Etats peut empêcher la famine et la pauvreté de déclencher de nouveaux conflits à l'échelle régionale et mondiale.

Défenseur dévoué des intérêts de la Roumanie, Nicolae Titulescu prit une part active à toutes les négociations concernant les réparations et les dettes de guerre qui se sont déroulées, porteuses de diverses solutions, à partir de 1920 jusqu'en 1932, sur la toile de fond des divergences entre les anciens belligérants. Les obligations financières des Etats d'après-guerre englobaient deux chapitres : les réparations dues par les anciens Etats ennemis, stipulées dans les traités et les dettes interalliées contractées durant la guerre. La Roumanie s'inscrivait, sous les deux chapitres, avec des sommes gigantesques : en juillet 1920, à Spa, la cote à lui réservée fut de 1,1% des réparations allemandes et 10,55% de celles orientales, d'autre part, elle devait aux Alliés et devait acquitter la valeur des propriétés autrichiennes et hongroises de Banat, Crişana, Maramureş, Bucovine et Transylvanie. Un seul exemple édificateur en ce sens : les pertes subies par les particuliers se chiffraient à 12.700.000.000 Lei or, et celles provoqués aux forêts de l'Etat et à celles privées – à 500.000.000 Lei or. Au total, les dommages de guerre provoqués à la Roumanie, étaient estimés à la somme de 31.099.853.761 Lei or, sans qu'y soient inclus les dommages directs et indirects provoqués par le pétrole incendié en 1916, ceux provoqués aux institutions d'éducation des orphelins et l'assistance aux mutilés et invalides

⁶⁰ Nicolae Titulescu, *Documents diplomatiques...*, *op. cit.*, p. 340 (extrait de la Conférence donnée par Nicolae Titulescu le 19 novembre 1930, à l'Université de Cambridge).

⁶¹ *Ibidem*, p. 341.

de guerre, les émissions des billets de banque, etc.⁶² Dans la synthèse d'une balance financière, Titulescu en conclut à ce que, en recevant les dédommagements reconnus comme tels par les Alliés et en payant les dettes sollicitées, « *nous continuerons incessamment à être redevables de 1,8 milliards, comme si nous n'avions pas fait/subi la guerre nous aussi* »⁶³. A la dette extérieure s'ajoutait la dette interne dérivée de la guerre, celle provenant de l'unification monétaire, « *la dette de délivrance* » pour les territoires ayant fait partie de l'Austro – Hongrie, les *prétentions* des anciens ennemis concernant les biens de la Bucovine et la Transylvanie (à peu près 4,5 milliards couronnes), d'autres obligations de l'Etat. Là où en étaient les choses, Nicolae Titulescu a demandé au gouvernement de Bucarest de ne pas accepter la négociation des réparations et la dette de la Roumanie, à défaut de la participation de ses représentants. Par conséquent, le 11 décembre 1922, il déclare officiellement, à Foreign Office que son pays ne reconnaîtra pas les décisions de la Conférence de Spa et d'autres pareilles. En même temps, sur la toile de fond des divergences relatives à des questions financières entre Américains, Anglais et Français, de source sûre, mais non officielle, il a appris et a informé Bucarest de ce que, aux Etats-Unis, il y a une tendance du capital privé d'accorder des crédits à l'Allemagne⁶⁴ qui, à son tour, avait demandé l'ajournement du paiement des dettes assumées. Dans une telle conjoncture, au bout de longues et pénibles négociations, à la fin de 1923, il a été convenu de signer le Plan

⁶² *Ibidem*, p. 22, *Discours...*, *op. cit.*, p. 247-248 (déclaration faite par Nicolae Titulescu, au nom de la Roumanie, lors de la 3^e séance plénière de la Conférence de Londres, le 24 juillet 1924).

⁶³ Nicolae Titulescu, *Documents diplomatiques...*, *op. cit.*, p. 72. Le télégramme du 10 décembre 1920 adressé de Paris par Nicolae Titulescu à Take Ionescu, Ministre des Finances. La dette extérieure de la Roumanie se répartissait comme suit par rapport aux Alliés : pour la France : 1.106.072.899 Francs ; pour l'Angleterre : 23.000.000 livres stearling ; pour les Etats-Unis d'Amérique : 38.000.000 \$; pour l'Italie : 151.000.000 livres italiennes ; pour la Belgique : 24.000.000 Francs belges (Apud : Nicolae Titulescu, *Discours, op. cit.*, p. 249).

⁶⁴ *Ibidem*, p. 147. Le télégramme adressé à Nicolae Titulescu, de Londres, au Ministère des Affaires Etrangères, le 19 juillet 1924

Dawes, lequel stipulait l'ajournement et l'échelonnement des réparations, après que la France et la Belgique avaient procédé à l'occupation du bassin carbonifère du Ruhr. En juillet 1924, Nicolae Titulescu a été délégué pour représenter la Roumanie à la Conférence de Londres, laquelle avait pour mission d'approuver le Plan Dawes.

En s'étant informé sur la position que les Grands allaient prendre à Londres, de sa propre initiative, Nicolae Titulescu a déposé au Secrétariat de la Conférence « *un mémoire concernant toute la question des réparations, y compris toutes nos réserves quant aux réparations et créances privilégiées* » et a pris la décision d'accepter le Plan Dawes comme instrument de paiement, vue que cette formule « *correspondait le mieux à nos intérêts* »⁶⁵.

Le Plan Dawes a été mis en application le 1^{er} novembre 1925 et a fonctionné jusqu'en 1929, ayant comme principe la thèse des Anglo-saxons de réduire les réparations dues par l'Allemagne, pas trop, pour ne pas affermir l'Etat du centre de l'Europe, mais pas trop peu non plus, afin d'empêcher la France de se relever trop vite des difficultés de la guerre.

Vers la fin de 1928, les négociations relatives aux réparations et aux dettes de guerre ont été reprises à la requête de l'Allemagne. Se trouvant à Londres, Nicolae Titulescu, conformément à son habitude, s'est documenté et a eu des pourparlers préliminaires avec les personnalités les plus représentatives impliquées dans les futurs débats (A. Briand, G. Stresemann, A. Chamberlain, *et altri*)⁶⁶. Un autre échelonnement des réparations s'est produit par l'application du Plan Young, lequel réduisait les dettes allemandes, l'on a établi d'autres annuités et le mécanisme des réglemmentations réciproques, y compris l'évacuation anticipée de la

⁶⁵ *Ibidem*, pp. 164-167.

⁶⁶ *Ibidem*, pp. 258-259. Le télégramme envoyé de Londres par Nicolae Titulescu au Ministère des Affaires Etrangères, le 17 décembre 1928. L'auteur mentionne : « ... tant Briand que Chamberlain se sont montrés très amicaux envers moi et notre pays. De même, Stresemann a été très aimable et éprouve un grand intérêt pour les choses de Roumanie ».

Rhénanie par les troupes Alliées. A la Conférence de la Haie (octobre – novembre 1929), l'on a décidé de mettre en application le Plan Young. Se trouvant à la Haie, Nicolae Titulescu a eu une contribution particulière aux négociations, « *par la profonde connaissance de tous les problèmes que l'on y discutait (...) a eu la plus importante contribution aux résultats acquis et a souvent été le porte-parole des trois Etats membre de la Petite Entente* »⁶⁷. L'application stricte du Plan Young pour la Roumanie aurait signifié des réparations moindres que les cotes qu'elle devait payer en guise de dettes. Alors, Nicolae Titulescu a proposé que l'équilibrage des débits et des crédits de la Roumanie se fasse en dehors du Plan Young, lequel formait un tout indivisible, impossible à modifier, par des négociations directes entre les parties intéressées. Au bout de telles négociations, la France et l'Italie ont accepté de réduire les dettes de guerre de la Roumanie⁶⁸ et, après d'autres négociations, ont été réglées d'une manière satisfaisante les questions financières avec l'Autriche, la Hongrie et la Bulgarie.

Nicolae Titulescu a participé aussi à la dernière phase des négociations concernant les réparations et les dettes de guerre : la Conférence de Lausanne (16 juin – 9 juillet 1932), laquelle a annulé la plus grande partie des dettes restantes de l'Allemagne, et a remis à plus tard le problème des dettes. L'exemption de l'Allemagne concernant le paiement des réparations a été faite avec l'accord des Etats-Unis, la complicité de la Grande Bretagne et l'appui direct de l'Italie.⁶⁹ Les conséquences directes qui en découleront seront visibles les années suivantes.

⁶⁷ George G. Mironescu, *Rezultatele Conferinței de la Haga pentru România* (Les résultats de la Conférence de la Haie pour la Roumanie), Bucarest, 1930, p. 52.

⁶⁸ Nicolae Titulescu, *Documents diplomatiques...*, *op. cit.*, p. 25.

⁶⁹ *Ibidem*, pp. 392-393. Le télégramme envoyé par Nicolae Titulescu de Londres au Ministère des Affaires Etrangères (à l'intention de Carol II), du 12 mai 1932. L'auteur du télégramme attire l'attention que les trois grandes puissances sont favorables à l'Allemagne avant la Conférence de Lausanne, alors que « ... *la France est, depuis un mois, en campagne électorale, étant aujourd'hui en pleine crise de gouvernement...* ».

Il a pris part activement à la plupart des négociations concernant le paiement des réparations et dettes de guerre, a défendu fermement et a argumenté les demandes de la Roumanie, mais, en même temps, a proposé aux forums internationaux de nouveaux principes, selon lesquels devaient être résolues de telles questions : la participation directe des Etats intéressés aux conférences et débats internationaux, le respect et l'acquittement des dettes assumées, l'analyse des risques que l'on court pour le non acquittement des dettes, le crédit que le grand capital doit accorder aux économies des Etats plus pauvres, la réglementation de paiement par des accords bilatéraux, l'évitement des conflits sociaux et le rejet des solutions de force. Il était loin de représenter une grande puissance, c'est vrai, mais son autorité personnelle, par les connaissances accumulées sur les finances des pays européens, par la force des arguments et la justesse des solutions, Nicolae Titulescu a été écouté et consulté en fait de réparations et crédits, par les grandes personnalités de l'époque. Il était devenu lui - même un membre à part entière de l'élite politique et intellectuelle de l'Europe.

Malgré sa réputation de réformateur dans le domaine des finances, d'éminent professeur de droit civil et avocat, de bon négociateur et d'adepte des réformes sociales, ce fut dans le domaine des relations internationales que Nicolae Titulescu put valoriser ses vastes connaissances et son art oratoire, en devenant, à peu de temps de là, un brillant diplomate. Après la démission du gouvernement du général Alexandru Averescu, il s'ensuivit un cabinet de parti, monocolore, dirigé par Take Ionescu, le leader du Parti Conservateur Démocrate (le 17 décembre 1921 – le 19 janvier 1922). Normalement, Nicolae Titulescu devait continuer l'œuvre commencée au Ministère des Finances, mais, le 16 décembre 1921, il a été nommé ministre plénipotentiaire et envoyé extraordinaire de la Roumanie à Londres. Le portefeuille des Finances a été gardé par le Président du Conseil des Ministres et celui de la Justice a été accordé à Stelian Popescu – les deux

ministères que l'on pouvait confier à l'ex-ministre, membre marquant du parti qui avait pris le pouvoir.

L'on ignore les vraies causes pour lesquelles Nicolae Titulescu n'a pas été retenu dans le gouvernement de Bucarest, mais l'on peut émettre quelques hypothèses : a) la réforme fiscale proposée était trop révolutionnaire pour la Roumanie et la ténacité avec laquelle elle avait été soutenue avait inquiété la classe politique ; b) le poste de Londres était très important pour la Roumanie, vu que la Grande Bretagne était devenue le pivot économique - financier de l'Europe ; c) l'état de santé du ministre roumain l'a déterminé à solliciter un poste moins stressant ; d) Take Ionescu a eu l'intuition de ce que son gouvernement n'en était qu'un de transition et voulait garantir à son collaborateur une situation plus sûre.

Nicolae Titulescu est resté le titulaire du poste de Londres jusqu'au 6 juillet 1927, lorsqu'il fut rappelé et on lui accorda son premier mandat de Ministre des Affaires Etrangères dans le gouvernement dirigé par I. C. Brătianu ; il a gardé son portefeuille dans le gouvernement dirigé par Vintilă Brătianu également, jusqu'au 14 septembre 1928, lorsqu'il eut démissionné et fut revenu au poste à Londres, jusqu'au 20 octobre 1932. En même temps, le 27 août 1920, Nicolae Titulescu a été nommé, avec Thoma Ionescu et Dimitrie Negulescu, délégué de la Roumanie près la Société des Nations Unies et, à partir du 1^{er} avril 1924, délégué permanent au forum de Genève ; le 20 novembre 1928, il a été nommé délégué permanent de son pays dans le Conseil des Sociétés Unies.

Pendant dix ans d'activité officielle à Londres, Genève et Bucarest, Nicolae Titulescu a mis en valeur sa capacité intellectuelle, son talent oratoire et acquit un prestige international pour lui et son pays, non égalé par nul autre Roumain ; il s'est impliqué dans tous les problèmes majeurs de la politique internationale et devint une voix courageuse pour la défense de la paix, un soldat dévoué qui combattait avec l'esprit et le cœur contre la

guerre, un défenseur des traités et un adversaire redoutable pour toute force révisionniste.

Une fois arrivé en Grande Bretagne, Nicolae Titulescu apprit très vite l'anglais, afin de pouvoir communiquer directement avec les personnalités qui dominaient la vie politique de la capitale de l'Albion : Lloyd George, Balfour, A. Chamberlain, Baldwin, MacDonald, W. Churchill, et altri ; beaucoup d'eux étant des connaissances du diplomate roumain depuis l'époque de la Conférence de Paix de Paris. A Londres, il entreprit des démarches auprès les cercles financiers de la City, dans le but de rétablir le crédit de son pays, la négociation des dettes de guerre, le maintien du Leu sur le marché du change, la cotation des actions et des obligations roumaines près la Stock Exchange du Wall Street et l'amélioration de l'image de la Roumanie dans la presse. Le diplomate roumain connaissait la situation financière réelle de son pays : le Leu dévalorisé, sans couverture en or, une grande partie du trésor avait été séquestrée à Moscou, les dettes de guerre se chiffraient à 46 millions de dollars,⁷⁰ les réparations étaient illusoires et la capacité de réfection et d'organisation de la Roumanie demandait crédits et temps. Les efforts de Titulescu se sont concrétisés plus tôt qu'on ne l'avait estimé : le Leu a été maintenu sur le marché du change à Londres et Paris, les actions et les obligations roumaines ont suivi leur cours normal et, à l'occasion de la Conférence concernant les réparations et les dettes (Londres, juillet 1924), les experts ont accordé à la Roumanie une cote de 1,1% du total des réparations allemandes. Le ministre roumain a demandé, après s'être préalablement documenté, un équilibre entre le paiement des réparations et l'acquittement des dettes, la réduction des dettes reprises des anciens empires (austro-hongrois et russe) pour les anciens territoires occupés, la reconnaissance par les Alliés des dommages provoqués sur le territoire

⁷⁰ Jacques de Launay, *A cincea valiză. Titulescu și Europa* (La cinquième valise. Titulescu et l'Europe), Bucarest, 1993, p. 33.

national durant la guerre (la destruction et la mise à feu des sondes et raffineries de pétrole, les réquisitions forcées et le rachat de la monnaie durant l'occupation allemande), la diminution du quantum sollicité par les anciens propriétaires de la Transylvanie, etc.⁷¹ Pour résoudre des problèmes du même genre, il traverse l'Atlantique en décembre 1925 et, au bout de négociations et d'une entrevue avec le Président Calvin Coolidge, il conclut, au nom de la Roumanie, un Accord avec les Etats-Unis d'Amérique, concernant l'échelonnement des dettes de guerre, payables jusqu'en 1988, avec un taux d'intérêt de 3, 50 %. Par la Convention conclue le 4 décembre 1925, les représentants du gouvernement roumain ont reconnu un débit de 122.506.206 envers les Etats-Unis, le paiement devant être fait en tranches/ tempéraments trimestriels.⁷²

Affecté par les décisions de la Conférence de Spa, Titulescu, depuis son poste de diplomate accrédité en Grande Bretagne, assume le monitoring et participe à toutes les conférences interalliées concernant les réparations et dettes : après la conférence de 1924 à Londres, en janvier 1925, il franchit la Manche et participe, avec Vintilă I. C. Brătianu à la Conférence des ministres des finances à Paris. Dans un mémoire présenté à la respective conférence, les deux ministres⁷³ ont demandé la révision attentive des cotes revenant à la Roumanie quant aux réparations et dettes, autrement « ... *elle ne saurait donner son adhésion plénière aux accords interalliés qui sont intervenus ou vont intervenir pour l'application des traités, qu'après qu'une telle mise en examen aura eu lieu* ». ⁷⁴

⁷¹ Voir : Nicolae Titulescu, *La revendication de la Roumanie*, Londres, 1924.

⁷² Voir : D. Șandru, *Oferte americane de creditare a României* (Offres américaines d'octroi de crédit à la Roumanie), pp. 223-224, dans le volume « *Relații româno-americane în timpurile moderne* » (Relations roumano - américaines à l'époque moderne), édité par Gheorghe I. Florescu sous l'égide de l'Académie Roumaine, l'Institut d'Histoire A. D. Xenopol, Iași, 1993.

⁷³ Nicolae Titulescu, *Documents diplomatiques...*, *op. cit.*, pp. 164-167.

⁷⁴ *Ibidem*, p. 166.

1.5. Négociateur en tant qu'avocat de la Roumanie dans le procès avec les optants hongrois

Néanmoins, l'énergique diplomate ne pouvait jouir de la paix de Londres : il a dû reprendre l'habitude de la documentation, de l'examen des droits de propriété et, à l'instar d'un grand avocat, défendre l'Etat roumain dans le cadre du différend avec les anciens propriétaires magyars de Transylvanie, soutenus par les autorités de Budapest, question connue sous le nom de « *le questin des optants hongrois* ». Par le Traité de Trianon, signé par Nicolae Titulescu lui-même pour la Roumanie, les personnes majeures des anciens territoires magyars pouvaient opter pour la citoyenneté magyare. Par l'application de la réforme agraire en Roumanie, de 1921, les terres de plus de 500 anciens optants hongrois de la Transylvanie et du Banat ayant la citoyenneté magyare, sont tombés sous l'incidence de la loi, les mêmes terres étant distribuées en propriété aux paysans roumains et magyars, également, les dédommagements devant être payés en 50 ans. Mécontents d'avoir perdu leurs terres, les anciens propriétaires magyars se sont adressés aux tribunaux roumains, lesquels ont définitivement sanctionné les expropriations, en leur accordant l'autorité de la chose jugée.⁷⁵ Les optants se sont adressés au gouvernement de la Hongrie, laquelle a saisi, le 16 août 1922, la Conférence des Ambassadeurs de Paris. Dans la réclamation du gouvernement hongrois, l'extension de la réforme agraire de Roumanie sur les propriétés des optants était cataloguée comme « *une flagrante violation des traités* ». La Conférence des Ambassadeurs déclina sa compétence et conseilla le gouvernement réclamant de s'adresser à la Société des Nations.⁷⁶ En mars 1923, le gouvernement de Bucarest s'est adressé au forum de Genève, lequel

⁷⁵ Constantin D. Cutcutache, *Optanții unguri* (Les optants hongrois), avec une préface de Nicolae Titulescu, Bucarest, 1931, p. 63.

⁷⁶ Nicolae Titulescu, *La réforme agraire en Roumanie et les optants hongrois de la Transylvanie devant la Société des Nations, mars - juillet*, Paris, 1924, p. 13.

entreprit de débattre de ce différend, sans précédent dans le droit international.

Pendant plus de sept ans, le différend s'est trouvé à l'attention de grandes personnalités de la diplomatie et du droit international, chaque partie apportant des arguments de principe ou de forme. La position de Titulescu est restée inébranlable pendant toute la durée du procès : la Roumanie était un Etat souverain et ses lois sont appliquées en concordance avec les traités internationaux, sans discrimination, et les dédommagements accordés aux anciens propriétaires avaient été faits sur un pied d'égalité tant pour les optants hongrois, que pour les propriétaires roumains.⁷⁷ Les *arguments* de la partie hongroise étaient toujours autres : l'illégalité de l'application de la réforme agraire en Transylvanie, le non respect des traités internationaux, qu'il fallait restituer aux optants intégralement tous les biens meubles, ensuite, l'expropriation discriminatoire des optants hongrois pour que, finalement, soient sollicité le paiement des dommages et intérêts en Francs or, pour un plafond exorbitant (l'on a demandé 33 milliards Lei en papier, alors que le budget intégral de la Roumanie cette année-là était de 13 milliards Lei en papier).⁷⁸

En mars 1923, le gouvernement de la Hongrie a demandé au Conseil de la Société des Nations Unies de s'occuper du fond du différend et de constater que les dispositions législatives de la Roumanie sont contraires aux traités de paix. Le 20 avril 1923, devant le Conseil de la Société des Nations, Nicolae Titulescu rejette toutes les accusations du gouvernement hongrois (la violation des traités internationaux et la ruine des propriétaires hongrois) et a souligné que la Roumanie « *a accompli, ces dernières années, une révolution paisible, en transférant la presque totalité des terres arables aux paysans qui, à ce jour-là, l'avaient travaillé en tant qu'ouvriers*

⁷⁷ *Ibidem*, p. 5.

⁷⁸ *Ibidem*, p. 146.

agricoles», donc, il a imposé «*aux citoyens des sacrifices sans précédent*». ⁷⁹

La conclusion du diplomate roumain fut que le délégué de la Hongrie avait demandé l'impossible, mais la partie roumaine était disposée à négocier, à partir du seul principe que la réforme s'est appliquée dans un Etat souverain. Nicolae Titulescu a rejeté la proposition du juriste japonais Mineiteiro Adatci de soumettre le différend à la Cour Permanente de Justice Internationale de la Haie et, d'un commun accord avec la partie magyare, on est passé à des négociations directes.

Les négociations entre les deux délégations (la partie magyare était représentée par le comte Istvan Czaki et Ladislau Gayzago) ont commencé le 25 mai 1923 à Bruxelles, en présence des délégués de la Société des Nations. Les négociations ont eu comme point de départ les six points invoqués dans la demande magyare et l'on est parvenu à un arrangement, à l'exception du point relatif au prix des immeubles des optants. ⁸⁰ Il semblait que, après l'admirable soutien des principes par Nicolae Titulescu, entendu comme tel par la partie magyare, le différend eut pris fin, les représentants de la Société des Nations étant sur le point de préparer leur rapport. Nonobstant ce, au bout de deux semaines d'analyse, le Ministère des Affaires Etrangères de la Hongrie a désavoué ses représentants qui avaient négocié à Bruxelles, en invoquant des raisons comme «*le vice de consentement*» et «*l'excès de pouvoir*» ⁸¹. De telles raisons manquaient de consistance et n'avaient pas de précédent dans la pratique internationale.

⁷⁹ *Idem, Discours, op. cit.*, p. 106.

⁸⁰ Le procès-verbal des pourparlers des délégations roumaine et hongroise dans la question des optants, Bruxelles, le 27 mai 1923, in : Nicolae Titulescu, *Documents diplomatiques...*, *op. cit.*, pp. 11-116. De la part de la Société des Nations, ont participé : van Hamel, le Directeur de la section juridique, R. Mantoux, le Directeur de la section politique, M. Ascarate et de Montenach, membres du Secrétariat général. L'accord a été signé au siège de l'Ambassade du Japon à Bruxelles, en présence de l'Ambassadeur Mineiteiro Adatci.

⁸¹ Nicolae Titulescu, *La réforme agraire, op. cit.*, p. 158.

Le différend a été repris en débat le 5 juillet 1923, dans le plénum du Conseil de la Société des Nations, la partie hongroise étant représentée par l'éminent juriste et orateur Albert Apponyi (1846-1933), qui a réitéré les prétentions magyares présentées lors de la première phase des négociations, tout en renonçant au chef d'accusation, selon quoi entre l'expropriation et les traités de paix il y a une contradiction. Le vieux comte considérait que le prix payé aux anciens propriétaires était trop petit, et que la réforme n'était pas nécessaire en Transylvanie, parce que « *il n'en est pas besoin* »⁸². Après le discours présenté en français par Apponyi, la réponse de Titulescu fut une de bien tranchante : « *Pourquoi l'accord de Bruxelles disparut-il subitement ?* »⁸³. La thèse de Titulescu étant sans faute, les représentants de la Grande Bretagne (le célèbre juriste Robert Cecil), de la France, de la Suède et du Japon (M. Adatci, qui avait assisté à la signature de l'accord à l'Ambassade du Japon à Bruxelles, ont proposé une résolution qui sanctionnait l'accord signé dans la capitale belge, « *et, de la sorte, toutes les questions sur lesquelles nous sommes parvenus à un arrangement, sont résolues par cet accord* »⁸⁴. Nicolae Titulescu remportait une victoire retentissante sur l'un des plus brillants orateurs de l'époque, néanmoins, le différend continua encore pendant six ans.

En vue de la solution du différend, il fut formé un Tribunal Mixte roumano – magyare, où le gouvernement roumain a été défendu par des juristes d'une grande renommée : Al. Millerand, N. Politis et I. Rosenthal⁸⁵; en janvier 1927, le Conseil de la Société des Nations a chargé A. Chamberlain de trouver, avec les délégués japonais et chilien, une solution, le rapport des trois opposant la conclusion que le différend avait un caractère purement politique et ne pouvait être résolu que par la Conseil, par une décision prise lors de son plénum ; le comte Apponyi a contesté la

⁸² *Ibidem*, p. 129.

⁸³ *Ibidem*, p. 158.

⁸⁴ *Ibidem*, p. 187.

⁸⁵ Constantin D. Cutcutache, *op. cit.*, p. 92.

compétence du Conseil de la Société des Nations, en soutenant que le seul organisme ayant le droit d'interpréter la législation internationale était la Cour Internationale d'Arbitrage. Nicolae Titulescu, l'un des grands juristes de l'époque, spéculatif dans la manière d'aborder les questions, rapide dans ses réactions, a démontré l'inconséquence d'Apponyi, en demandant : « *Pourquoi le Conseil ne peut-il faire en 1927, ce qu'il pouvait faire en 1923 ?* ». ⁸⁶ « *Il convainquit et vainquit* », selon la remarque d'un contemporain (Jean Appleton) ⁸⁷. Après avoir donné deux résolutions (en septembre 1927 et en mars 1928, le Conseil de la Société des Nations a décidé d'exclure le différend de l'ordre du jour. ⁸⁸

Le différend est entré dans la ligne des négociations directes entre les deux parties, déroulées à San Remo, Opatia et Vienne, le sujet principal étant la somme destinée au dédommagement des optants : la Roumanie a offert 100 millions Lei or, dont on allait soustraire les créances sur les réparations dues par la Hongrie et, ce qui débordait cette somme, allait être couvert par pétrole et produits miniers pendant 20 ans. ⁸⁹ La partie magyare a demandé 120 millions Lei or, de grands intérêts et rejetait les compensations.

L'interminable différend a été résolu par les négociations et les propositions de la Conférence des réparations occidentales et orientales de la Haie, rendues définitives et signées à Paris en 1930. Par ces accords, l'on a créé un fonds agraire alimenté par les rentes de la distribution de terres en propriété, mises par la Roumanie, la Tchécoslovaquie et la Yougoslavie à la disposition des optants, à partir des créances que l'Angleterre, la France, l'Italie, le Japon, la Belgique et le Portugal les avaient sur les réparations dues par la Hongrie et que les pays respectifs avaient cédées au dit fonds,

⁸⁶ *Ibidem*, p. 126.

⁸⁷ Apud : Ion M. Oprea, *Nicolae Titulescu, op. cit.*, p. 150.

⁸⁸ « *Adevărul* » du 10 juin 1928.

⁸⁹ Constantin D. Cutcutache, *op. cit.*, p. 136.

ainsi que d'autres sources.⁹⁰ Toute réclamation des optants magyares devait être portée contre le fonds agraire, lequel avait été investi de personnalité juridique.

Une fois réglé ce différend, Nicolae Titulescu souhaitait que la question des optants « *n'intéresse plus à l'avenir que d'un point de vue historique et doctrinaire* ». ⁹¹ L'activité déployée par Titulescu pour la défense des intérêts économiques et politiques de la Roumanie, impliqua une énorme consommation d'énergie et de temps pour la documentation et la préparation des interventions, une démonstration de ses qualités d'orateur et de juriste, ce qui lui valut un prestige incontestable au plan international et une définitive reconnaissance de sa valeur au plan interne. En considération de la responsabilité qui lui incombait quant au sort de son pays, Titulescu a souligné que : « *Les Roumains entendent confectionner eux-mêmes le moule / la matrice de leur propre vie nationale* » ⁹² et n'a pas admis que les lois promulguées soient contestées ou mis en doute par aucun forum international, lui, le civiliste par formation et l'internationaliste par vocation, a soutenu que le droit international est « *un produit du contrat conclu entre volontés libres et égales* » ⁹³. Quant à la souveraineté des Etats, il la concevait comme « *une volonté qui se circonscrit elle-même en vertu de sa propre puissance indépendante* » ⁹⁴. Maîtrisant parfaitement ses vastes connaissances de droit et d'histoire, analyste basé sur les données statistiques relevantes, excellent connaisseur de la situation économique et sociale de son pays, Titulescu, par la force du mot et l'œuvre scientifique répandue dans de nombreux articles, devient, à la fin de la troisième

⁹⁰ *Ibidem*, p. 143. Le plan du fonds agraire a été conçu par Louis Loucher, économiste de grand prestige, proche collaborateur d'A. Briand, inspirateur du projet de l'Europe Unie par la collaboration économique. L. Loucher a été l'un des grands amis de Nicolae Titulescu et de la Roumanie, qu'il n'a pas manqué de visiter.

⁹¹ *Ibidem*, p. 12, dans la *Préface* de l'ouvrage, écrite par Nicolae Titulescu.

⁹² Nicolae Titulescu, *Discours*, Bucarest, 1936, p. 18

⁹³ *Idem*, *Dinamica păcii* (la Dynamique de la paix), in : *Documents diplomatiques, op. cit.*, p. 298.

⁹⁴ *Ibidem*.

décennie du dernier siècle, la personnalité roumaine la plus prestigieuse et la plus respectée.

I.6. Dans la diplomatie européenne

Le thème des optants hongrois avait été résolu avec des bénéfices pour le pays et un cumul de points pour la carrière, déjà prolifique, du diplomate. Se trouvant dans la capitale du pays qui détenait les clés de l'économie occidentale, Nicolae Titulescu réussit à organiser, en 1926, une rencontre entre Stanley Baldwin et le premier ministre roumain, Al. Averescu, soldée par un succès d'image, mais non concrétisée par une convention ; toujours en l'été 1926, Nicolae Titulescu réussit à concrétiser le Traité d'amitié franco-roumain, signé le 10 juin 1926. Le document, portant les signatures de R. Poincaré et A. Briand, était un maillon dans le réseau préconisé par Nicolae Titulescu, voué à assurer les frontières des Etat de l'Est et à garantir le respect des traités de paix. La France était la maîtresse de la sécurité, « *vu qu'elle possédait la seule armée organisée de l'Europe* »⁹⁵. Le 16 septembre 1926, Al. Averescu a signé à Rome un traité pareil avec Benito Mussolini. Il semblait que la Roumanie, par une politique sage, initiée à l'époque de la guerre et brillamment continuée par Nicolae Titulescu, s'était gagné l'amitié des puissances occidentales, dans les conditions où ses seuls voisins à ne pas avoir de prétention territoriale, étaient la Mer Noire et l'ex Yougoslavie.

Les deux traités furent catalogués comme des succès réels de la diplomatie roumaine qui, à l'Est, se basait sur la Petite Entente et sur le traité d'amitié passé avec la Pologne, signé le 26 mars 1926. La diplomatie roumaine faisait des efforts pour la consolidation de la paix et pour le respect des traités : le 17 juin 1925, elle a signé à Genève une Convention

⁹⁵ Jacques de Launay, *La cinquième...*, *op. cit.*, p. 40. le 23 octobre 1923, l'on avait fondé à Bucarest « l'Association roumano – britannique », laquelle se proposait de promouvoir des relations d'amitié entre les deux pays.

concernant le commerce en armes et matériel de guerre, et le Protocole relatif à la prohibition des gaz asphyxiants, toxiques et des substances bactériologiques ; le gouvernement s'était déclaré d'accord, en principe, avec la proposition du ministre des Affaires Etrangères de la Grèce, Constantin Rentis, concernant la conclusion de traités d'arbitrage ou d'alliance entre la Roumanie, la Grèce et la Yougoslavie ; le 16 septembre 1925, à Genève, le Ministre des Affaires Etrangères, I. G. Duca avait déclaré que le gouvernement de Bucarest était prêt à conclure des pactes de non-agression avec tous ses voisins ; le 18 avril 1922, a protesté officiellement contre la signature du Traité germano-soviétique de Rapollo (le 16 avril 1922) – le premier traité international à violer le Traité de Paix de Versailles ; Nicolae Titulescu garda ses réserves et commenta les stipulations du Pacte de Locarno (signé le 1^{er} décembre 1925 à Londres), par lequel Gustav Stresemann (pour l'Allemagne), Emile Vandervelde (pour la Belgique) et Benito Mussolini (pour l'Italie) garantissaient les frontières entre l'Allemagne, d'un côté et la Belgique et la France d'autre part, et, par des conventions d'arbitrage, sont garanties aussi les frontières de la Tchécoslovaquie et de la Pologne. Les accords signés après la Conférence de Locarno (5-6 octobre 1925) affermissaient le rôle de la Société des Nations, parce que les parties signataires s'obligeaient à « *s'accorder sans tarder secours et assistance* » dans le cadre de l'application des article 15 et 16 du Pacte du forum genevois. Nicolae Titulescu, dans une interprétation toute spécifique de lui, considéra que : « *La paix organisée en Occident signifie, quoi qu'on dise, le premier pas vers l'établissement d'une paix effective en Orient aussi* »⁹⁶. Les pays du centre et de l'Est de l'Europe seront eux aussi les bénéficiaires d'une grande détente « *que portera au monde le nouveau statut de la paix le long des frontières occidentales...* » - c'est ainsi qu'exprimait le diplomate roumain ses espoirs. Seulement, Locarno ne fut pas un premier pas – tant

⁹⁶ Nicolae Titulescu, *Discours..., op. cit.*, p. 268.

s'en faut ! – mais une première brèche dans le Traité de Versailles, lequel partageait les garanties relatives aux frontières des Etats européens, et l'habile Gustav Stresemann avait ramené l'Allemagne aux côtés des grandes puissances et dans la Société des Nations, en effaçant sa responsabilité morale pour le déclenchement de la Première Guerre Mondiale. Locarno a été le premier pas qui orientait l'avenir de la politique extérieure allemande.

Il est fort probable que ce fut la diplomatie britannique à avoir saisi, la première, le danger de la fissure et à présenter un projet concernant la création d'un Locarno balkanique, impossible à réaliser, selon Bucarest, à cause des nombreuses divergences existantes entre les pays de la région. Les Français ont aussi l'intuition de ce que la paix négociée à Locarno n'assure pas assez de garanties sans alliés dans l'Europe centrale et de l'Est et, après plusieurs projets, l'on parvient au Pacte Briand-Kellog (signé le 27 août 1928 à Paris), un apogée de la sécurité collective, garantie par la participation des Etats-Unis d'Amérique. Le Pacte initié par Aristide Briand et Frank Billing Kellog a été signé par les représentants de 57 Etats et, le 26 septembre 1929, l'Assemblée de la Société des Nations donna son vote solennel de « *renonciation générale à la guerre* »⁹⁷. Sceptique quant à la manière dont les Grands traitent des plus graves problèmes de politique extérieure, Nicolae Titulescu exprime son angoisse pour l'avenir : « *L'origine de ce pacte est dans la grandiloquence de Briand, qui se figure que, par la formule <La guerre contre la guerre>, l'on peut résoudre des problèmes si graves. A cette grandiloquence vint s'ajouter l'intérêt politique concret de Kellogg : de jouir de succès à l'étranger en vue des prochaines élections, qui ne coûtera rien à l'Amérique* »⁹⁸. L'Allemagne a sollicité ce Pacte afin de se gagner la sympathie des Etats-Unis et, surtout, parce que celui-ci démantèle toutes les alliances bilatérales dirigées contre

⁹⁷ Jacques de Launay, *La cinquième...*, *op. cit.*, pp. 49.

⁹⁸ Nicolae Titulescu, *Documents...*, *op. cit.*, p. 236.

elle et ses satellites. « *L'Angleterre officielle voyait d'un mauvais œil toute cette combinaison ayant pour seul fondement le bavardage* »⁹⁹, mais elle est aussi « *un pays d'opinion publique* », comme quoi elle n'avait aucun intérêt à s'y opposer.

L'analyse de Titulescu offre les solutions pour la Roumanie qui « *ne doit pas paraître, aux yeux de l'opinion publique internationale en général et de l'Amérique en particulier, comme un obstacle à même d'empêcher la France d'adhérer à la formule magique...* » et de consolider sa position par « *des instruments plus prosaïques qu'elle a créés en vue de maintenir la paix...* »¹⁰⁰ (La Petite Entente et le Traité conclu avec la Pologne). Le diplomate roumain pensait que l'application correcte du Pacte de la Société des Nations Unies et les traités bilatéraux basés sur la libre volonté des Etats souverains étaient des instruments suffisants pour le maintien de la paix et pour la garantie des frontières, plus dignes de confiance que toute déclaration d'image ou des intérêts privés. Une telle campagne d'image fut le Traité roumano - français de 1926, parce que la puissance occidentale n'a pas assumé plus d'obligations envers la Roumanie que celles prévues par le Pacte de la Société des Nations Unies, bien que le pays danubien « *ait payé cette simple répétition de la part de la France...* », en situant, même en matière de compétence des tribunaux roumains, la Cour Permanente de Justice Internationale de la Haie au-dessus de la Cour de Cassation roumaine.¹⁰¹ Cette *compétence* sera ultérieurement interprétée par Titulescu, dans la question de la souveraineté de la Roumanie le long du secteur maritime du Danube, comme une « *compétence consultative* », sans force obligatoire, même si elle avait été prononcée par la Cour de la Haie. L'alliance avec la France revêtait pourtant une valeur politique et les éventuels différends qui seraient arrivés en recours à la Haie, ne pouvaient se référer qu'aux procès de l'Etat, non pas à ceux des citoyens. Le Pacte

⁹⁹ *Ibidem.*

¹⁰⁰ *Ibidem*, p. 237.

¹⁰¹ *Ibidem.*

d'amitié avec l'Italie a été reçu également avec des réserves par Titulescu, surtout en ce qui concerne des stipulations qui affectaient la solidarité envers la Yougoslavie, dans le cadre de la collaboration amicale de la Petite Entente, mais les rapports entre les deux Etats, à l'été de 1928, avaient l'air « *d'entrer dans la voie demandée par les intérêts spéciaux des deux pays* »¹⁰². Au-delà des mots, Titulescu pensait qu'une veille continuelle (une sorte de monitoring – N. d. T.) de / sur la réalité était l'unique solution pour la Roumanie.

Bien que dans un délai plutôt bref, Titulescu a obtenu des résultats remarquables au plan international et était devenue une personnalité préminente dans les cercles politiques internes. Dans les conditions de la crise dynastique de Roumanie, bien que le Parti National Libéral parût détenir une position solide, il en appela à aux ministres indépendants également : Constantin Argetoianu (pour le Ministère de l'Agriculture et des Domaines) et à Nicolae Titulescu pour les Affaires Etrangères, à partir du 6 juillet 1927, poste où il restera jusqu'au 15 septembre 1928, lorsque le portefeuille fut repris par l'autre ministre d'Olténie, C. Argetoianu. Se trouvant officiellement au gouvernail de la politique extérieure, Titulescu considéra nécessaire de consolider les relations du pays en vue d'un profit économique réel, pensa à réorganiser le ministère autour de critères de performance, avec des hommes bien formés et instruits et à faciliter de nouveaux prêts pour les besoins du pays.

En août 1927, Titulescu avait pris contact avec les représentants de la politique française et, au début de 1928, à Rome, avec Mussolini et Grandi pour la réglementation de certains problèmes d'ordre financier et culturel avec l'Italie.¹⁰³ Après Rome, il revint à Paris où il eut des pourparlers avec R. Poincaré, A. Briand et Berthelot. A Paris, Titulescu a précisé l'orientation de la politique extérieure de la Roumanie : le maintien de la

¹⁰² *Ibidem*, p. 240.

¹⁰³ « *Adevărul* » du 1^{er} février 1928.

paix européenne dans le cadre des traités en vigueur, en accord avec la France, la Grande Bretagne, l'Italie et les Etats de la Petite Entente.¹⁰⁴ Les déclarations du ministre roumain ont attiré l'attention des cercles politiques allemands, directement intéressés dans la liquidation des dettes de guerre, par conséquent, en mai 1928, Titulescu s'est rencontré à San Remo avec Stresemann, ministre des Affaires Etrangères du Reich, puis, en mars, à Genève, mais leurs négociations ne portèrent pas fruit. Par contre, le 12 mars 1928, à Genève, Titulescu a signé un Pacte de non-agression et arbitrage avec la Grèce, important et significatif pour la stabilité au Sud - Est de l'Europe. Conscient de ce que la Roumanie pouvait consolider sa souveraineté par une économie forte et une situation financière stable, Titulescu a signé, le 28 mars 1928, à Paris, un Accord avec la France concernant la réglementation de la dette de guerre qui s'élevait à plus de 921.551.212 Francs or à la fin de 1927. Grâce à la reconnaissance, par la France, des créances et réclamations de l'Etat roumain, sa dette a été réduit à 527.507.703 Francs or.¹⁰⁵ Les qualités de négociateur du ministre roumain des Affaires Etrangères portaient fruit. Le gouvernement roumain a été fondé, par le Parlement, de pouvoir, contracter un prêt externe d'un total de 258 millions dollars. Bien que l'économie de la Roumanie se trouvât sur une ligne ascendante, le besoin de capital était impérieux.

La pierre fondamentale de la politique extérieure de la Roumanie pendant le mandat de Titulescu aux Affaires Etrangères, ce fut la Petite Entente : en juin 1928, à la Conférence de Bucarest, les ministres des Affaires Etrangères des trois pays ont décidé de consolider leur collaboration dans les domaines économique, financier et culturel aussi ;¹⁰⁶ au plan de la politique extérieure, le ministre roumain comparait l'activité

¹⁰⁴ *Ibidem*, du 14 février 1928.

¹⁰⁵ Apud : *Politica externă a României. Dicționar cronologic* (La politique extérieure de la Roumanie. Dictionnaire chronologique), coordonnateurs : Ion Calafeteanu, Cristian Popișteanu, Bucarest, 1986, p.188.

¹⁰⁶ Nicolae Titulescu, *Documents...*, *op. cit.*, pp. 241-243.

de la Petite Entente avec les « *digues du port européen assailli par l'orage venu du large, digues vouées à briser la furie des vagues et à étreindre, dans leurs bras rigide, l'eau tranquille de la mer* »¹⁰⁷. Une figure de style plutôt élevée pour un ministre roumain !

Pour des raisons de santé et à cause de certains points de vue différents d'avec d'autres membres du gouvernement, au milieu du mois de septembre 1928, Titulescu démissionna du cabinet libéral dirigé par Vintilă Brătianu et revint à Londres, au poste de ministre plénipotentiaire et à Genève, en tant que représentant permanent au Conseil de la Société des Nations. En novembre 1928, le président du Conseil des Ministres, Iuliu Maniu, l'a invité à reprendre son portefeuille aux Affaires Etrangères, mais il refusa, consentant simplement à conseiller la politique extérieure de la Roumanie. De son propre aveu, « *de nouvelles et graves préoccupations sont venues remplacer les anciennes* ». ¹⁰⁸

De retour à Londres et à Genève, deux villes qui, par leur climat, ne conviennent pas trop au méridional hyperthyroïdien amoureux de la mer et de la montagne, « *avide de soleil et d'air pur* », ¹⁰⁹ Titulescu est conscient de ce que ses préoccupations « *nouvelles et graves* » devaient se dérouler dans la City et au Palais des Nations. De sa large carrure, osseux et décharné, aux mains allongées et souples, dont les complets étaient taillés chez les meilleurs couturiers, en voyageant dans un Rolls, achetée dès 1922, de ses yeux châtain et scintillants, il veillait et scrutait l'avenir de l'Europe hantée par une grave crise économique et une recrudescence sans précédent de l'esprit révisionniste, faisait attention aux manœuvres sur l'échiquier politique afin d'y trouver la meilleure place possible pour la Roumanie. Élégant, raffiné et cultivé, faisant un habile usage de l'anglais, spirituel et acide en même temps, doué d'une logique écrasante, Titulescu était une présence active et agréée par les hommes politiques britanniques. A

¹⁰⁷ « *Adevărul* » du 19 juin 1928.

¹⁰⁸ Constantin D. Cutcutache, *op. cit.*, p. 12 (in : *Préface*).

¹⁰⁹ Jacques de Launay, *La cinquième...*, *op. cit.*, p. 6.

Genève, de sa voix aiguë, mais captivante, il trouvait le ton le plus adéquat dans les salons de la Société des Nations, où la résonance de sa voix l'aidait « à conquérir son public »¹¹⁰, il a cherché des solutions pour la consolidation de la paix, pour l'application du Pacte de la Société des Nations Unies, lui, « un représentant des anciennes traditions de la Roumanie »¹¹¹, s'est imposé comme un homme d'Etat clairvoyant, un orateur doué et un juriste de prestige.

Sur ces entrefaites, c'est-à-dire entre les deux mandats de Ministre des Affaires Etrangères, Titulescu a consolidé sa personnalité et a écrit la partie la plus consistante de son œuvre, impressionnante elle aussi : deux mille pages de livre publiées, cinq cents pages de conférences, milliers de pages de télégrammes et discours, plus d'un inédits. Lors de l'inventaire qu'il fit de l'œuvre de Titulescu, Jacques de Launay fit une remarque incroyable : Titulescu avait écrit cinq pages par jour durant sa vie publique.¹¹² Nicolae Titulescu a laissé aux contemporains l'impression d'être un homme d'une grande volonté, quelque peu non systématisée, ayant des accents de mysticisme, un humaniste, un stoïque toujours agité par la recherche d'une solution, combatif, ayant un jugement rapide et mordant, ingénieux et orgueilleux, un personnage aux angoisses / tourments et combustions très élevés. Rancuneux, ses collègues bucarestois l'accusaient d'être trop dépensier aux dépens du budget de l'Etat, sans tenir compte de ce que lui - même, il était bien riche : il avait reçu de gros honoraires comme avocat, des salaires confortables comme député, ministre et diplomate, avait épousé Caterina Burcă, la fille d'un riche propriétaire de terres d'Olténie. Pour le poste de Londres, il recevait le même salaire que celui de son prédécesseur, à Genève, habitait l'Hôtel des Bergues, où il louait plusieurs appartements, avait acheté, en 1912, une maison à Bucarest,

¹¹⁰ *Ibidem.*

¹¹¹ Jean d'Ormesson, dans le volume *Nicolae Titulescu – précurseur de l'unité européenne*, sous la rédaction de Marin Aifinca, 1993, p. 23.

¹¹² Apud : Jacques de Launay, *La cinquième...*, *op. cit.*, p. 7.

avait hérité d'une à Craiova, et ne dépensait pas son argent pour des objets d'art inutiles. Son faste, son apparence d'homme heureux et riche, l'air hautain et distant lui ont valu bien des critiques, non fondées.¹¹³ L'homme était fort, mais fragile : dans son enfance, il a souffert de grippe, d'otites, de migraines, d'anémie et de pneumonie, mais cela ne l'a jamais empêché de travailler. Ses brefs congés, il les passait à Venise, à San Remo, Cannes ou Saint Moritz, toujours en quête de chaleur et de confort.

Nicolae Titulescu était un visionnaire lucide, créateur de projets et de programmes grandioses, mais incapable de se battre pour eux, car dépourvu du soutien de ceux qui devaient les mettre en pratique, comme quoi, leur auteur même les abandonnait : la réforme de l'enseignement juridique, la réforme agraire logique et utile au développement économique, la réforme fiscale, la réorganisation du Ministère des Affaires Etrangères et l'introduction des critères professionnels pour l'évaluation du personnel, l'acquisition d'instruments viables pour l'application des stipulations du Pacte de la Société des Nations, le rattachement des pays de l'Europe par des traités bilatéraux, zonaux et collectifs qui garantissent la paix indivisible et la sécurité des frontières, la fin de la course aux armements et la liquidation du révisionnisme par des moyens paisibles et démocratiques, l'éveil de l'attention publique lors de la prise de décisions importantes, etc. Dans son ample projection de l'avenir, l'Europe devait se baser sur le respect des normes de droit international, sur la sécurité collective et l'arbitrage, sur la compréhension et la solidarité des peuples en vue du maintien de la paix et du développement économique.

Dans l'intervalle septembre 1928 – octobre 1932, Titulescu a agi davantage à Genève, où il a joui des plus grands honneurs, étant élu, en 1930 et en 1931, Président de l'Assemblée de la Société des Nations, la dernière fois à l'unanimité. Depuis son poste, il a envisagé des solutions pour la solution des questions politiques et financières pour la Roumanie,

¹¹³ *Ibidem*, pp. 9-10.

en proie elle aussi à la crise mondiale. Lors des deux conférences (août 1929 et janvier 1930) qui ont mis en application le Plan Young, Titulescu a demandé l'acquittement intégral des dettes envers les Alliés sur les réparations dues par l'Allemagne et, sur le paiement des réparations due par la Hongrie, l'Autriche la Bulgarie, pour obtenir un plus pour la couverture des dommages des sinistrés de guerre.¹¹⁴ Grâce à l'intelligence de son diplomate, la Conférence de la Haie a accordé à la Roumanie : la réduction de la dette envers la France de 56%, l'annulation de 22 annuités de la dette due à l'Italie, le maintien intégral de la cote qui revenait à l'Etat roumain sur les réparations hongroises et sur les réparations bulgares jusqu'à leur acquittement.¹¹⁵ Nicolae Titulescu a négocié aussi le Traité commercial entre la Roumanie et l'Allemagne (signé le 27 juin 1931, à Genève), par lequel l'Etat roumain a obtenu une réduction des taux de douane de 60% pour le maïs, 50% pour l'orge et certains avantages à l'exportation du beurre, de bovins et porcins.¹¹⁶ C'était une tentative de trouver des solutions pour éviter les risques d'emprunts externes gigantesques, auxquels avaient déjà eu recours les gouvernements nationaux - paysans.¹¹⁷

En anticipant sur la crise politique des nationaux - paysans, concrétisée par la démission du gouvernement dirigé par G. G. Mironescu, le 5 avril 1931, le roi Carol invita Titulescu à former un nouveau gouvernement. Avant d'arriver à Bucarest, il passa par Paris et tint conseil avec L. Loucheur et A. Briand. Le premier l'a conseillé à agir au cas où il aurait pleins pouvoirs et une durée plus longue d'action, au risque pour lui de s'effondrer, « *c'est là votre devoir* ». Briand, homme politique ayant une riche expérience de gouvernement, a apprécié rationnellement la situation : « *Vous êtes une carte précieuse qu'il faut jouer, mais non pas gaspiller. Il faut jouer en ayant partie gagnée. Si vous avez les garanties nécessaires de*

¹¹⁴ « *Adevărul* » du 9 août 1929.

¹¹⁵ Apud : Ion M. Oprea, *Nicolae Titulescu...*, op. cit., p. 177.

¹¹⁶ *La politique extérieure de la Roumanie...*, op. cit., p. 196.

¹¹⁷ Voir : Ion M. Oprea, *Nicolae Titulescu...*, op. cit., pp. 169-175.

la part du roi, si celui-ci comprend que son propre intérêt se confond avec le votre, allez-y. Vous êtes l'un des plus rares en Europe, qui aient une situation internationale (...) Il faut que l'on sache que c'est Titulescu qui a les freins du pouvoir, et non un politicien quelconque derrière son dos. De la sorte, vous réussirez. Je vous aiderai de toutes mes forces. L'idée d'un appel à la Société des Nations Unies concernant vos besoins financiers et économiques, est excellente ».¹¹⁸ Aucun autre homme politique de l'histoire moderne de la Roumanie n'avait joui de telles appréciations et d'un tel appui.

Nicolae Titulescu considéra que c'est « *un commandement moral primordial* » d'apporter sa contribution à l'assainissement du pays qui est malade, au « *trésor vide, l'Etat anémié jusqu'aux dernières ressources, et le pays languit, alors que les seuls profiteurs se noient dans le luxe et la profusion* »¹¹⁹. La décision de Titulescu de cautériser sans pitié la gangrène, était applicable, selon lui, par un gouvernement d'union nationale, avec la participation de tous les partis et groupements politiques. Les rivalités entre les grands partis et la prétention de Carol II d'inclure dans le gouvernement certaines personnes, ont rendu impossible l'action de Titulescu, qui a renoncé à son mandat et revint à Londres et à Genève.

Après la démission du gouvernement présidé par le savant Nicolae Iorga (le 5 juin 1932), le roi confia un nouveau mandat à Nicolae Titulescu. Les conditions posées au roi furent les mêmes, avec une amélioration : élections parlementaires anticipées, libres, sur listes séparées, l'élimination de la prime électorale et la répartition proportionnelle des mandats entre tous les groupements politiques. I. G. Duca, le dirigeant du Parti National Libéral, s'est opposé catégoriquement à une telle formule, pour des raisons faciles à comprendre. Comme quoi, il déclina cette proposition et revint à la politique extérieure.

¹¹⁸ Jacques de Launay, *La cinquième...*, *op. cit.*, p. 71.

¹¹⁹ « *Adevărul* » du 10 avril 1931.

A Genève, Titulescu a fait des efforts pour créer les instruments nécessaires pour pouvoir maintenir le statu quo et pour censurer le courant révisionniste propagé et entretenu par les Etats vaincus. Le principal obstacle genevois dans la voie des révisionnistes était l'article 19 du Pacte, lequel précisait que nulle modification des Traités de paix ne peut se faire qu'à l'unanimité du Conseil de la Société des Nations Unies. En profitant d'une sollicitation maladroite de la Chine, les révisionnistes européens ont exigé la modification de l'article 19, dans la session de l'Assemblée de 1929. Une commission fut formée pour la reformulation de l'article, on a proposé un texte, mais Titulescu, au nom de la Petite Entente, fit entendre qu'il allait bloquer de telles initiatives par son veto, si on n'allait pas tenir compte de son opinion.¹²⁰

Invité en Allemagne, où le révisionnisme était en ascension, Titulescu a prononcé dans le Reichstag (en mai 1929), en allemand, une conférence devenue célèbre : « *La dynamique de la Paix* »¹²¹. La dissertation de Nicolae Titulescu, tenue dans le forum législatif de l'Etat marqué par les plus évidentes tendances révisionnistes, devait ne pas éveiller de susceptibilités, loin de là, de convaincre. Le diplomate roumain, l'un des plus intelligents hommes politiques de son temps, au courant des efforts fournis par l'humanité dans les dix ans d'après guerre pour éliminer la guerre de la pratique des Etats souverains, analyste des normes de droit international, a construit son exposé en partant d'une réflexion philosophique sur la paix, qu'il définit comme « *un phénomène de mouvement* », avec « *quelque chose de vivant qui se réalise par degrés* », un but, une direction de l'humanité qui ne suppose ni repos, ni délaissement.¹²² Nicolae Titulescu a apprécié positivement la construction de la Société des Nations, résultat d'une longue évolution, une organisation juridique de la communauté internationale, telle qu'il y en avait eu

¹²⁰ « *Lupta* » (Le Combat) du 21 septembre 1929.

¹²¹ Nicolae Titulescu, *Discours...*, op. cit., pp. 317-335.

¹²² *Ibidem*, p. 319.

antérieurement au plan culturel, économique et social. Cependant, analyste avisé des phénomènes sociaux, Titulescu soulignait que : « ... *de nos jours et sous nos yeux, une contradiction frappante entre la réalité socio-économique et la conception politique* », contradiction qui a généré et peut générer des guerres. Afin d'éviter une telle future guerre, celle-ci doit être démantelée en tant qu'institution légale et les litiges qui menacent de briser les rapports entre les Etats « *doivent être soumis obligatoirement au jugement par l'intermédiaire de la Société des Nations, soit à une commission d'arbitrage...* ». ¹²³

Nicolae Titulescu admettait la guerre également, mais seulement lorsqu'elle est juste et quand elle peut devenir une institution légale : ultérieurement à une décision du Conseil de la Société des Nations contre un Etat qui ne se soumet pas à une décision antérieure ; quand l'instance de Genève n'a pas pu placer une décision et les Etats se réservent le droit d'agir comme bon leur semble pour le maintien de la justice et de la loi ; au cas où le différend entre deux Etats est considéré par l'un d'eux comme relever de son droit interne et lorsque cet Etat non membre de la Société des Nations ne se soumet pas à une décision prise par celle-ci en faveur d'un Etat membre qui peut choisir la voie de la guerre. Néanmoins, ces cas considérés, quand même, comme des carences de l'organisation de Genève, peuvent être éliminés également ¹²⁴ et rejette catégoriquement la guerre motivée par le sentiment national et la souveraineté absolue des Etats. Ces catégories, génératrices de conflits, ne doivent pas être abolies, mais elles doivent être dirigées vers une participation active au maintien de la paix, laquelle, seulement par sa perpétuation éternelle, peut assurer / garantir un développement économique nécessaire au bien - être individuel ; à son tour, la souveraineté doit être considérée, selon Titulescu, juste comme « *une autorité de pouvoir agir/ se mouvoir librement entre les limites fixées*

¹²³ *Ibidem*, p. 321.

¹²⁴ *Ibidem*, pp. 323-324.

par le droit, id est avec une certaine compétence propre aux gouvernements en vertu du droit international »¹²⁵. Bien que adepte des négociations et de l'arbitrage, le juriste roumain qui croyait à la force de la loi, considérait que sa violation doit être sanctionnée par la force. Au-dessus de la force, le diplomate et le professeur de droit ont mis « *la conscience de la solidarité humaine* », c'est-à-dire ce point « *décisif qui détermine la dynamique de la paix, ses limites et son mécanisme qui lui permettent de se développer à l'infini par des réalisations successives* ».¹²⁶

Dans le Reichstag, Nicolae Titulescu a été écouté et applaudi, son discours, basé sur une logique inattaquable, construit par un grand juriste, exposé par un orateur qui dosait habilement la convergence des idées sur les points d'intérêt, n'a pas eu le don de modifier la politique révisionniste promue par l'Allemagne. En ayant l'intuition de la marche de l'histoire, visionnaire par sa science, Titulescu, selon sa conclusion que la paix ne peut être obtenue que par une législation internationale, c'est-à-dire par des faits sociaux transposés dans la conscience, constate que la pensée est restée en arrière « *parce qu'elle est limitée par tout ce qu'elle a enracinée profondément en elle, un passé long / durable* »¹²⁷.

Le magistral exposé était une analyse pertinente des causes du révisionnisme européen aussi, indéfini, sous-entendu par les catégories philosophiques et les mécanismes identifiés par l'auteur. Commenté et publié, le discours de Titulescu fut une pertinente analyse de la situation politique internationale, avant le déclenchement de la crise économique prévisible, se constituant en avertissement sur les contradictions pouvant engendrer la guerre.

Au bout d'un an, dans un autre milieu intellectuel, à l'Université de Cambridge, Nicolae Titulescu, après avoir été élogieusement présenté par le Président, a prononcé un discours lequel s'inscrit de soi dans les annales du

¹²⁵ *Ibidem*, p. 329.

¹²⁶ *Ibidem*, p. 333.

¹²⁷ *Ibidem*, 334.

droit international : « *Le progrès de l'idée de paix* »¹²⁸. En s'adressant à l'instar d'un professeur aux étudiants, Titulescu présenta succinctement les efforts entrepris exclusivement par la Société des Nations, durant les dix ans, pour le progrès de la paix, de son credo résulté de la combinaison en lui de l'instinct de prophète de l'avenir et de la raison. La paix, en tant qu'état d'esprit par le prisme de l'éternité, une organisation légale comme instrument et un cri du cœur étaient les trois composantes de la définition dans la conception de Titulescu. Afin d'éviter les interprétations et pour rendre sa dissertation cursive, le diplomate a défini aussi les causes qui empêchent la paix de régner dans / sur l'esprit : les désaccords / dissensions entre les anciens alliés dans la solution de questions spéciales ; les conséquences psychologiques de la guerre sur des nations puissantes et orgueilleuses ; la diversité des doctrines sociales d'après-guerre ; la crise économique.¹²⁹ Nonobstant ce, toutes ces crises peuvent être dépassées par la coopération internationale, par entente et bonne volonté, par la libre détermination de chaque Etat comme somme des volontés individuelles, la paix durable n'étant possible que par l'élévation, dans la conscience de tout individu, des fondements de la paix véritable.

Nicolae Titulescu avait atteint un sommet de sa carrière : Président de la Société internationale de philologie de Londres, membre de la commission internationale de coopération internationale, membre fondateur de l'Académie Diplomatique Internationale, ancien ministre des Affaires Etrangères de la Roumanie, membre de la Cour Permanente d'Arbitrage de la Haie, ministre plénipotentiaire de la Roumanie et, le 10 septembre 1930, Président de la XI -e session ordinaire de l'Assemblée de la Société des Nations (réélu, le 7 septembre 1931, à l'unanimité, pour la XII -e session de l'Assemblée).

¹²⁸ *Ibidem*, pp. 344-363. La Conférence donnée par Nicolae Titulescu à l'Université de Cambridge.

¹²⁹ *Ibidem*, pp. 347-348.

Au début de son premier mandat à la tête de l'organisme de Genève, Nicolae Titulescu a apprécié que sa tâche implique de grosses responsabilités, un travail effectif et heureux s'étendant en longueur, car, à ce moment-là, tous les Etats se trouvaient confrontés à de graves problèmes, pouvant conduire à la déchéance / ruine de la vie civilisée. La solution proposée par le président de l'Assemblée était de réaliser une coopération internationale à même de triompher de tous les maux, par : « *entente, volonté, générosité* »¹³⁰. Afin de concrétiser ce desideratum, le célèbre orateur a exigé de la part de ses collaborateurs de passer à l'action, non pas du bavardage. A la fin de son premier mandat, Nicolae Titulescu appréciait que la Société des Nations avait obtenu des résultats notables dans le développement des relations entre les Etats, l'adhésion unanime des membres au principe de l'arbitrage obligatoire stipulé dans le règlement de la Cour Permanente de Justice Internationale de la Haie, et avait pris des décisions importantes pour l'amélioration de la situation économique mondiale, capable de mettre une fin à la crise qui « *ravage le monde* ». ¹³¹

C'est toujours pendant son premier mandat de président à Genève, que fut constituée une commission de travail préparer la première conférence consacrée à la réduction et la limitation des armements.¹³² Les résultats notables obtenus lors de la XI-e Assemblée Générale de la Société des Nations Unies, ont accru la notoriété de Titulescu, qui fut réélu à l'unanimité.¹³³

Conscient de ce qu'il fut réélu dans un poste d'une grande responsabilité, au moment où une terrible méfiance s'était emparée du monde, à partir du domaine financier et risquant fort de faire irruption dans tous les autres domaines, Titulescu appelle au travail, « *...un travail qui est*

¹³⁰ *Ibidem*, p. 340.

¹³¹ *Ibidem*, pp. 341-343.

¹³² « *le Journal Officiel de la Société des Nations* » du 10 septembre 1930, no. 84 (Supplément spécial), Genève, 1930, p. 31.

¹³³ *Ibidem*, no. 92, octobre 1931, p. 6 (Supplément spécial).

apprécié non pas selon l'effort fourni, mais d'après ses résultats »¹³⁴. Il revenait aux représentants réunis à Genève de faire preuve d'héroïsme sans nulle arrière - pensée, sans viser à une récompense immédiate, muettement et d'une manière anonyme au possible dans les tranchées de la vie. L'horloge du monde appelait, par la voix de Titulescu, à la confiance, à la prudence, à l'action et à l'esprit de sacrifice, afin de bâtir un nouveau monde, où chacun allait accomplir sa mission de rendre la confiance aux gens.¹³⁵ Visionnaire et homme d'action, le diplomate roumain considérait que la Société des Nations devait s'universaliser par la réception de nouveaux membres et l'extension de sa collaboration avec les Etats non membres, afin de résoudre ensemble les grandes difficultés du moment.¹³⁶

Fin septembre 1931, Titulescu a fait le bilan de la 12^e session de l'Assemblée de la Société des Nations : ses travaux ont commencé sous le signe d'une légitime préoccupation, à cause des événements récents et graves d'ordre financier et économique, comme quoi elle ne put obtenir que de médiocres résultats, mais, quant au domaine social, humanitaire, intellectuel, de l'hygiène, du transit, les actions ont approché la cible proposée, en obtenant le plus important résultat dans la préparation de la Conférence consacrée au désarmement, celle même qui « *sera la pierre d'achoppement de l'entente entre les nations* ». ¹³⁷

La Conférence pour le désarmement s'est déroulée entre 1932 – 1934 et a réuni à Genève les représentants de 61 Etats, membres et non membres de la Société des Nations. La délégation roumaine était dirigée par Nicolae Titulescu. Chaque délégation a formulé des opinions propres lors des débats ou s'est ralliée aux points de vue inclus dans les plans présentés par la France, la Grande Bretagne et l'ex – URSS. Nicolae Titulescu s'est rallié, en général, au projet français, lequel focalisait sur la création d'une force

¹³⁴ Nicolae Titulescu, *Discours...*, *op. cit.*, pp. 368-369.

¹³⁵ *Ibidem*, pp. 370-371.

¹³⁶ « *Adevărul* » du 11 septembre 1931 et du 14 octobre 1931.

¹³⁷ Nicolae Titulescu, *Discours...*, *op. cit.*, pp. 374-375.

armée internationale, capable d'appliquer les sanctions, en proposant des amendements personnels : le désarmement devait se faire par étapes, sous contrôle international, chaque pays devait interdire la préparation, sur son territoire, des actes dirigés contre un autre pays, etc. Nicolae Titulescu représentait le point de vue de la Petite Entente, dont il était le leader incontestable, aux côtés de Eduard Benes, le Ministre des Affaires Etrangères de la Tchécoslovaquie (1919 – 1936). Malheureusement, cette Conférence du désarmement ne se solda pas par les résultats escomptés et, déjà lors de sa clôture, les préparatifs de guerre et les armements étaient entrés dans une voie ascendante, déclarée et visible.

Bien qu'il n'ait pas obtenu ce qu'il s'était proposé lors de la Conférence pour le désarmement, Nicolae Titulescu – un « *soldat de son pays dans les tranchées de la paix* », un soldat qui ignore la démobilisation,¹³⁸ a continué d'espérer et d'agir. L'idée de *paix prolongée*, une véritable obsession pour Titulescu, n'a pas été abandonnée, ceci étant le seul milieu qui puisse assurer la prospérité et l'affirmation d'une nation au plan de la civilisation humaine. L'organisation de la paix et de la sécurité pouvait être réalisée par un réseau de traités et d'ententes à caractère régional, étendu à l'échelle de toute l'Europe, sans révisions territoriales, aux frontières *spiritualisées*, aux barrières douanières *diminuées et aux facilités pour la libre circulation des gens*.

Elu président de l'Assemblée de la Société des Nations, deux fois de suite, Nicolae Titulescu s'était définitivement imposé comme l'un des grands diplomates du monde, sans pour autant omettre de souligner, toutes les fois que l'occasion se présentait, que les honneurs dont il jouissait, étaient dûs tout d'abord, à son pays. A tout moment et où qu'il se trouvât, Titulescu s'est considéré au service de son pays et de la paix universelle.

¹³⁸ Dan Berindei, *Nicolae Titulescu – personnalité européenne*, dans le volume « *Nicolae Titulescu – précurseur de l'unité européenne* », sous la rédaction de Marin Aiftinca, Bucarest, 1993, p. 176.

I.7. Ministre des Affaires Etrangères pendant six gouvernements

Au début d'octobre 1932, lorsque le remplacement du gouvernement dirigé par Alexandru Vaida Voievoid était imminent, Carol II fit venir Nicolae Titulescu de Genève et lui proposa d'assumer le portefeuille des Affaires Etrangères dans le futur gouvernement. Le grand diplomate accepta cette proposition, à condition de rester ministre permanent, dans tous les gouvernements « ... *tant que Votre Majesté gardera sa confiance en moi* ». ¹³⁹ Avant la formation du nouveau gouvernement dirigé par Iuliu Maniu (le 20 octobre 1932), Titulescu a refusé une autre offre du roi, celle de former lui-même un nouveau gouvernement. Il accepta d'être Ministre des Affaires Etrangères, poste qu'il garda jusqu'au 29 août 1936, en membre de six cabinets.

Le premier problème du ministre à Bucarest fut celui d'obtenir l'avis du gouvernement en vue de conclure un pacte de non agression négocié par son prédécesseur avec l'Union Soviétique ! ¹⁴⁰ Bien qu'adepte de la conclusion d'un pacte avec le voisin de l'Est, en passant outre aux barrières politiques, Titulescu a considéré que le projet de l'entente, dans les termes négociés, ne contribue point au raffermissement du Pacte Briand - Kellogg, loin de lui, il en diminue l'efficacité. Il a, quand même, laissé la porte ouverte à de futures négociations...

Le défenseur de la paix européenne ¹⁴¹ et des frontières de la Grande Roumanie, se trouva pour quatre ans à la tête du Ministère des Affaires Etrangères à Bucarest, à une époque où les forces de la guerre et du révisionnisme étaient en ascension, la course aux armements n'avaient plus d'obstacle à surmonter et le système de sécurité collective était abandonné

¹³⁹ Apud : Ion M. Oprea, *Nicolae Titulescu...*, *op. cit.*, p. 191.

¹⁴⁰ « *Adevărul* » du 3 novembre 1932 et « *l'Univers* » du 25 novembre 1932.

¹⁴¹ Voir : Dan Berindei, *Nicolae Titulescu et la paix en Europe*, dans le volume « *Nicolae Titulescu – précurseur...* », *op. cit.*, pp. 58-63.

tout à tour par les puissances occidentales, et les grandes valeurs de l'humanité – la liberté, la justice, la légalité, la coopération internationale, la non agression et la non intervention – étaient en danger. Le signal qui déclencha l'effondrement de l'idée de paix a été donné en janvier 1933, lorsque Adolf Hitler a assumé la fonction de Chancelier de l'Allemagne ; le 16 octobre, d'un geste défiant, tout de significations et de conséquences, l'Allemagne s'est retirée de la Conférence pour le désarmement et a quitté définitivement la Société des Nations. Le seul résultat notable de la dite Conférence résida dans l'obtention de la définition de la non agression, par la contribution de Nicolae Titulescu et de M. Litvinov, le représentant de l'Union Soviétique.¹⁴²

Ferme dans ses principes et audacieux dans ses actions, Titulescu a repris le combat pour l'accomplissement de l'œuvre de sécurité des peuples, a milité pour un système de paix entre les Etats qui ne soit dirigé contre personne, qui serve à l'indivisibilité de la paix. Il prit pour point de départ l'exemple de la Petite Entente, fondée en 1921, et en conclut que de telles alliances entre les Etats de l'Europe Centrale et de Sud - Est, avec la France et l'Union Soviétique, peuvent barrer les forces révisionnistes. Sans hésiter, Titulescu se prépara au combat : il consolida la Petite Entente par l'adoption d'une décision commune des trois Etats, de prendre des décisions dans leur politique externe et de se situer sur la même position quant aux plus importants actes diplomatiques internationaux (par suite du pacte signé le 16 février 1933, à Genève)¹⁴³ ; a proposé une entente économique entre la Hongrie, l'Autriche, la Tchécoslovaquie, la Yougoslavie et la Roumanie, basée sur des tarifs préférentiels ; a négocié une collaboration économique et commerciale entre la Roumanie et la Hongrie¹⁴⁴ ; a créé l'Entente Balkanique – puissant instrument de sécurité

¹⁴² Voir : Ion M. Oprea, *Nicolae Titulescu...*, *op. cit.*, pp. 206-213.

¹⁴³ A. M. A. E., fonds : Franța (la France), 25^e vol., (extrait du journal *l'Epoque* du 6 juin 1933).

¹⁴⁴ « *Lupta* » du 28 janvier 1933.

zonale (les documents en ont été signés le 9 février 1934 à Athènes, par les représentants de la Roumanie, la Grèce, la Turquie et la Yougoslavie), pacte définitif contre toute agression d'un Etat balkanique ; a soutenu l'initiative franco-soviétique de conclusion d'un pacte régional dans l'Est, dont allaient faire partie l'URSS, l'Allemagne, la Tchécoslovaquie, la Pologne et les Etats baltiques (voisins de l'Union Soviétique)¹⁴⁵ ; a apporté sa contribution aux préparatifs et à la conclusion du pacte franco-soviétique – « *appelé à constituer la base de l'organisation de la sécurité en Europe* »¹⁴⁶ ; a soutenu la conclusion du pacte d'assistance mutuelle entre la Tchécoslovaquie et l'URSS (signé à Prague, le 16 mai 1935) lequel, par juxtaposition avec le pacte franco-soviétique et d'autres accords, fera que « *l'Europe soit sous peu recouverte de tout un réseau d'accords régionaux d'assistance mutuelle qui nous permettront d'entrevoir l'avenir avec plus de confiance* »¹⁴⁷ ; a repris les relations diplomatiques et les négociations en vue d'un pacte mutuel avec l'URSS (juin 1934).

Fort de sa disponibilité idéaliste de visionnaire dans les problèmes cardinaux de la vie internationale, Titulescu s'impliqua de toutes ses forces et de tout son prestige dans la création d'un système politique de l'avenir vers lequel aspirait l'humanité.¹⁴⁸ Toute la construction européenne pour laquelle il a œuvré avec une rare abnégation et passion, avait un but précis : la garantie de la sécurité des frontières et de la souveraineté de la Roumanie. Il a combattu la guerre en mettant à profit nombre d'arguments scientifiques, conscient de ce que les formules du passé ne sont plus valables, les exemples de l'histoire étant le fondement de l'avenir que l'on peut bâtir sur des bases réelles, avec d'autres moyens, adéquats au temps. Titulescu préconisait une communauté, une association d'Etats libres, sans

¹⁴⁵ « *Dimineața* » (Le Matin) du 8 mai 1935.

¹⁴⁶ *Idem*, le 10 mai 1935.

¹⁴⁷ « *Dimineața* » du 8 mai 1935.

¹⁴⁸ Apud : Benno Branișteanu, *Nicolae Titulescu, Amintiri, note, reflexii* (Nicola Titulescu, Souvenirs, notes, réflexions), Bucarest, 1945, p. 68.

subordination envers une superpuissance, parce que « *les destinées glorieuses des peuples ne dépendent plus aujourd'hui ni de leur force numérique, ni de leur étendue territoriale, mais de la façon dont ils s'y prennent pour comprendre la civilisation et se mettent à son service* ». ¹⁴⁹

Réceptif aux propositions constructives, Nicolae Titulescu a soutenu le projet initié par Aristide Briand et Louis Loucheur concernant *l'Union Européenne*, c'est-à-dire, la formation d'une fédération des Etats européens qui établissent des rapports économiques communs et, à une époque ultérieure, des relations politiques (A. Briand a fait cette proposition le 5 septembre 1929, dans le cadre de l'Assemblée générale de la Société des Nations). Le 1^{er} mai 1930, le gouvernement de Paris, dans un mémoire, a expliqué son projet : l'extension du système de sécurité institué par le Traité de Locarno, à tous les Etats européens et la formation d'organismes de collaboration qui mènent à l'Union Européenne. En 1931, une commission présidée par A. Briand a étudié le plan français, a consulté l'Italie, l'Allemagne et la Grande Bretagne (se tenant sur leurs réserves) et a formulé des propositions pour faire démarrer la collaboration économique européenne. Nicolae Titulescu a soutenu « *l'initiative généreuse* » d'A. Briand, en considération de ce qu'une collaboration économique représente une solution pour la réduction des effets graves de la crise. ¹⁵⁰ Afin que les propositions d'A. Briand soient profitables à la Roumanie, dans la projetée Union Européenne, Nicolae Titulescu a demandé que soit étudiée la possibilité de la vente préférentielle des stocks de céréales de la récolte de l'année 1930, l'accord de crédit pour l'agriculture et l'invitation à des

¹⁴⁹ Nicolae Titulescu, *Discours...*, *op. cit.*, p. 86.

¹⁵⁰ Nicolae Titulescu, *Documents...*, *op. cit.*, pp. 337-354. Dans « *Le Progrès de l'idée de paix* », conférence donnée par Nicolae Titulescu à l'Université de Cambridge, le 19 novembre 1930, dans laquelle il soutient l'idée de la collaboration économique et de l'amélioration du système de crédits.

négociations y compris des Etats non membres de la Société des Nations.¹⁵¹ Les divergences d'ordre économique et financier existant entre la France, la Grande Bretagne, l'Allemagne et l'Italie ont, compromis le projet français, peut - être né prématurément pour la souhaitée Union Européenne. Deux décennies plus tard, la diplomatie française va réitérer son projet...

Grâce aux instances de L. Loucheur, l'un des diplomates intelligents et visionnaires qui représentaient la France à la Société des Nations, l'on a réussi, par suite des négociations en marge du projet français, la constitution du fonds agraire, bénéfique pour la Roumanie également.

Un peu plus réservé s'est montré Nicolae Titulescu à l'égard du plan proposé par A. Tardieu, le président du Conseil des Ministres de la France, le 2 mars 1932, concernant la constitution d'une Union économique danubienne, par des ententes économiques entre la Hongrie, l'Autriche, la Tchécoslovaquie, la Yougoslavie et la Roumanie, soutenus par les puissances occidentales.¹⁵² L'attitude du diplomate roumain s'explique par cela qu'il pensait que le plan d'A. Tardieu avait été élaboré pour aider les banquiers européens à ne pas perdre les investissements faits en Europe centrale.

Esprit lucide, méthodique en action, maître dans la science du droit, Titulescu a mis son intelligence au service et au profit de l'action, bien qu'il se fût considéré comme un philosophe, en créant tout le temps des instruments et plans qui garantissent les libertés individuelles et la souveraineté des Etats. Dans le cadre des débats déroulés lors de nombreuses séances de la Conférence pour le désarmement, Titulescu, avec l'éminent juriste grec N. Politis et le lucide diplomate soviétique M. Litvinov, a apporté une contribution essentielle à la définition de l'agression

¹⁵¹ *Ibidem*, pp. 355-362. Les interventions de Nicolae Titulescu dans la Commission d'études pour l'Union Européenne du 17 janvier 1931 et le Télégramme du ministre roumain au Ministère des Affaires Etrangères.

¹⁵² *Ibidem*, pp. 404-421. Télégrammes de Nicolae Titulescu envoyés aux autorités de Bucarest, concernant les négociations pour la constitution de l'Union économique danubienne (durant la période 11 mars – 15 avril 1932).

et de l'agresseur, consacrés dans les deux conventions signées à Londres les 3 et 4 juillet 1933.¹⁵³ Les principes formulés par Titulescu, signés et contresignés, corrigés à plusieurs reprises, lui avaient imposé une discipline sévère envers lui-même, ce qui lui a évité les retours et les modifications d'opinions.

En vertu des principes du droit international, auxquels ils en appelaient avec une rare compétence professionnelle, dans le respect des traités et ferme défenseur du Pacte de la Société des Nations, Nicolae Titulescu a demandé l'application de sanctions au Japon pour l'agression en Mandchourie, par suite de la demande de la Chine adressée aux instances supérieures de Genève. Malgré son refus de la proposition faite par la délégation allemande, de présider l'Assemblée extraordinaire de mars 1932 consacrée à l'examen du conflit chinois-japonais,¹⁵⁴ sa position fut ferme : la cessation immédiate des hostilités, la signature d'un armistice militaire, négociations en conditions de paix, la protection des biens et des sujets japonais de la Mandchourie.¹⁵⁵ Exige de la part des membres de la Société des Nations d'assumer la responsabilité de l'article 10 du Pacte, relatif à l'assistance portée à l'Etat victime d'une agression, parce que : « *Toute faiblesse quant à l'article 10, toute hésitation en ce qui concerne son application intégrale, porterait le coup de grâce à notre institution...* ».¹⁵⁶ Le diplomate souhaitait que les garanties du contrat se transforment en réalités tangibles, sinon, la confiance allait se dissiper et la Société des

¹⁵³ Le 3 juillet 1933, la Convention pour la définition de *l'agresseur* a été signée par les représentants de la Roumanie, de l'Estonie, de la Pologne, de la Lettonie, de la Turquie, de l'Union Soviétique, de l'Iran et de l'Afghanistan (et, le 4 juillet, fut signée la Convention pour la définition de l'agression (identique à la première) par les représentants de la Roumanie (par Nicolae Titulescu – pour les deux conventions), la Tchécoslovaquie, la Yougoslavie, la Turquie et l'Union Soviétique). Apud : *La politique extérieure de la Roumanie...*, *op. cit.*, p. 203.

¹⁵⁴ Nicolae Titulescu, *Documents...*, *op. cit.*, pp. 397-398.

¹⁵⁵ *Ibidem*, p. 398-403. Discours prononcé par Nicolae Titulescu dans le cadre de l'Assemblée générale extraordinaire de la Société des Nations dans la question du conflit chinois - japonais, Genève, le 7 mars 1932.

¹⁵⁶ *Ibidem*, p. 401.

Nations « ... *cesserait d'exister et toute sa laborieuse activité du passé allait apparaître comme un leurre à ceux qui y auront cru* »¹⁵⁷. C'était un avertissement formulé par un homme doué du don de la clairvoyance...

Déjà un an plus tard, en mars 1933, Benito Mussolini proposa au premier ministre MacDonald et au chef de la diplomatie britannique, John Simon, un pacte à quatre (l'Italie, la Grande Bretagne, l'Allemagne et la France), lequel, par « *la collaboration et l'entente* », dans l'intérêt de la paix, adopte une ligne commune dans les questions européennes et coloniales, procède à la révision du Pacte de la Société des Nations. Nicolae Titulescu réagit sans tarder : il demanda l'accord de la Petite Entente, en informa la Belgique et la Pologne des conséquences d'un tel *pacte*, eut des pourparlers avec les diplomates français, à qui il demanda des garanties que l'on n'allait procéder à des révisions territoriales qu'à l'unanimité dans le Conseil de la Société des Nations et avec le consentement des parties intéressées.¹⁵⁸

Le pacte a été signé le 7 juin 1933, après que le gouvernement français eut donné les garanties exigées par Nicolae Titulescu, à la Roumanie, à la Yougoslavie, à la Tchécoslovaquie et à la Pologne.¹⁵⁹ Le Ministre des Affaires Etrangères roumain avait fait échouer la conclusion d'un pacte en des termes qui mettaient en danger la stabilité européenne et mettait des questions vitales pour la Roumanie à la disposition d'un « *directorat européen* ». Le pacte signé à Rome n'a pas été ratifié, puisque les imperfections décelées par Titulescu, ont été saisies par les parlements des quatre puissances aussi.

¹⁵⁷ *Ibidem*, p. 400.

¹⁵⁸ *Ibidem*, p. 490-491. Télégramme de Nicolae Titulescu envoyé au Ministère des Affaires Etrangères (uniquement à l'intention de Carol II et du Président du Conseil des Ministres) de Genève, du 24 mai 1933.

¹⁵⁹ *Ibidem*, pp. 505-506. Télégramme de Nicolae Titulescu envoyé à la Légation de la Roumanie de Varsovie, le 30 mai 1933 (de Prague – où avaient eu lieu les travaux de la Conférence du Conseil Permanent de la Petite Entente, qui avaient débattu des conséquences du *pacte* signé à Rome.

Bien que, par ses actions, Nicolae Titulescu a miné/saboté la signature d'un pacte entre les grandes puissances européennes, ce fut avec joie qu'il reçut la proposition du ministre des Affaires Etrangères de l'Argentine, Carlos Savedra Lamas concernant l'adhésion de la Roumanie et des Etats membres de la Petite Entente et l'Entente Balkanique, au Pacte de non agression et conciliation (signé le 10 octobre 1933 à Rio de Janeiro), lequel stipulait l'organisation d'un système permanent de conciliation dans les conflits internationaux, la condamnation des guerres d'agression et le rejet / la non reconnaissance des annexions territoriales obtenues par la force des armes. Le gouvernement roumain a approuvé la signature du Pacte « Saavedra Lamasé », lequel fut ratifié le 18 mars 1935 à Genève.¹⁶⁰ Le pacte fut signé par 32 Etats américains et européens, étant apprécié par Nicolae Titulescu comme formant « *une des bases de la paix mondiale* », voué à contribuer au maintien de l'ordre des choses actuel et « *à rendre solidaires le continent américain avec de celui européen* ». ¹⁶¹

Nicolae Titulescu vécut et connut des moments d'une grande tension, de reconnaissance internationale, compétence professionnelle et qualité d'inébranlable défenseur de la paix et de la condamnation de l'agression et du révisionnisme, lorsque, devant la Société des Nations, ont été mis en examen le conflit italo - éthiopien et l'occupation militaire de la Rhénanie par l'Allemagne.

Les interventions de Nicolae Titulescu visant, la solution du conflit italo-éthiopien, lui ont valu éloges et appréciations, critiques et dénigrements de la part de la presse, des collaborateurs et des hommes politiques, selon leur position envers ces actes d'agression ou la myopie dont ils scrutaient l'avenir. Un incident produit à Ual - Ual entre les troupes

¹⁶⁰ *La politique extérieure de la Roumanie...*, *op. cit.*, p. 208.

¹⁶¹ Nicolae Titulescu, *Documents...*, *op. cit.*, pp. 776-778. Discours prononcé par Nicolae Titulescu à l'occasion du déjeuner offert en l'honneur du dr. Ricardo Oliveira, le Ministre de la République Argentine à Bucarest, à l'occasion de son départ de Roumanie, le 16 juin 1936.

italiennes et celles éthiopiennes (le 5 décembre 1935) n'a pas été présenté à la Société des Nations par le gouvernement de Rome, obligé de le faire, mais qui a préféré la voie militaire, en envoyant et en concentrant des troupes en Erythrée. Se doutant de la catastrophe, Nicolae Titulescu a contacté A. Eden, le ministre des Affaires Etrangères de la Grande Bretagne (en mai 1935), qui, d'un ton hésitant, donna à entendre que c'est le droit de l'Italie de mobiliser des troupes sur le territoire de ses frontières (il s'agissait d'une colonie, N. d. A.), mais que son gouvernement forme des vœux pour que la Société des Nations ne soit pas discréditée et pour que « ...l'Italie ne s'installe pas en Abyssinie et qu'elle ne préjudicie pas les intérêts britanniques en ce qui concerne les possessions africaines et la route des Indes ». ¹⁶²

Un mois plus tard, l'infatigable Nicolae Titulescu va à Paris et tient conseil avec A. Léger, secrétaire général au Quai d'Orsay, qui pense qu'il faudrait trouver « *une solution de prestige pour Mussolini, laquelle lui permette de se tirer du piège où il était tombé* » ¹⁶³. Insatisfait de cette réponse, le ministre roumain pense que la solution se trouve à Londres, où il revient en juillet et engage plusieurs pourparlers avec les personnalités britanniques : MacDonald, N. Chamberlain, R. Vansittart, A. Eden, A. S. Baldwin et S. Hoare. Les Britanniques ont prié Nicolae Titulescu de discuter à Paris sur la conjugaison des efforts en vue de résoudre la crise italo - abyssinienne. Le premier ministre britannique, Stanley Baldwin, aimable, reconnut la grande compétence du ministre bucarestois dans le domaine des relations internationales : « *J'ai attendu avec le plus grand intérêt votre visite. J'ai pour ma part, l'expérience des choses internes britanniques, mais dans une moindre mesure en ce qui concerne*

¹⁶² *Ibidem*, p. 651. Télégramme de Nicolae Titulescu envoyé au Ministère des Affaires Etrangères (uniquement à l'intention de Carol II et du Président du Conseil des Ministres), envoyé de Genève le 25 mai 1935.

¹⁶³ *Ibidem*, p. 657. Télégramme envoyé par Nicolae Titulescu au Ministère des Affaires Etrangères, le 27 juin 1935.

l'expérience internationale. Je suis heureux d'apprendre de quelqu'un qui connaît si bien toutes les nations d'Europe, la situation actuelle, telle qu'elle se présente dans sa réalité ». ¹⁶⁴ Visionnaire, Nicolae Titulescu a passé en revue, durant sa conversation avec le premier britannique, la possibilité d'une guerre de l'Allemagne contre la Russie, laquelle entraînerait l'intervention de la France et de la Tchécoslovaquie et, en outre, « *l'intervention de la Petite Entente, si la Hongrie devenait agresseur. Or, cela signifie une guerre générale* » ¹⁶⁵. L'avertissement donné par l'un des plus compétents hommes politiques du moment, était un signal qui devait tirer la Grande Bretagne du « splendide isolement » promu par certains cercles, à la tête desquels il y avait les lords Beaverbrook, Lothian, Astor, et médiatisée dans le journal « *Times* » ¹⁶⁶.

Les conversations de Nicolae Titulescu à Londres et à Paris n'ont pas porté que sur le conflit italo - abyssinien, car étendues sur toute la politique européenne, la solidité des traités et la configuration des alliances dans un conflit armé prévisible en Europe. ¹⁶⁷ La maturité des analyses de Titulescu, basées sur la réalité, ont impressionné, sans pour autant persuader les hommes politiques responsables de Paris et de Londres du danger d'une nouvelle guerre. le diplomate roumain faisait son devoir de sonner l'alarme.

A défaut d'un résultat concret de la part des Britanniques et des Français, Nicolae Titulescu obtint de la part des partenaires de la Roumanie dans la Petite Entente, la promesse qu'ils se situeraient fermement sur la position du maintien de la paix par les instruments offerts par le Pacte de la Société des Nations Unies et qu'ils seraient aux cotés de la France et de la Grande Bretagne, si les deux pays allaient adopter une position semblable

¹⁶⁴ *Ibidem*, p. 658. Télégramme envoyé par Nicolae Titulescu au Ministère des Affaires Etrangères (uniquement à l'intention de Carol II et du Président du Conseil des Ministres) de Londres, le 2 juin 1935.

¹⁶⁵ *Ibidem*, p. 659.

¹⁶⁶ *Ibidem*, p. 661.

¹⁶⁷ *Ibidem*, pp. 654-666. Les télégrammes envoyés par Nicolae Titulescu au Ministère des Affaires Etrangères, du 26 juin, 27 juin, 2 juillet, 3 juillet et 4 juillet 1935.

dans le conflit italo-éthiopien, mais, pour le moment, ils devaient rester complètement neutres et réservés.¹⁶⁸

Malgré tous les efforts faits par Nicolae Titulescu en vue de la réconciliation, l'Italie a attaqué l'Ethiopie sans solliciter l'arbitrage de la Société des Nations. A Genève, le ministre roumain, dans un intervalle d'une semaine (du 11 au 19 octobre 1935), a pris par neuf fois la parole et a exigé l'application des sanctions prévues dans le Pacte pour l'agresseur, et le soutien réciproque des membres de la Société des Nations pour que l'embargo soit appliqué.¹⁶⁹ Le conflit d'Afrique a tendu les relations franco-britanniques à cause de l'attitude de Pierre Laval, qui n'a pas garanti l'appui de la flotte française pour les navires britanniques de la Méditerranée dans le cas d'une attaque italienne et, en même temps, tentait un rapprochement de l'Allemagne et un accord avec Benito Mussolini.¹⁷⁰ Les fermes interventions de Nicolae Titulescu à Genève, pour la solution du conflit armé d'Afrique, n'étaient pas – loin de là ! – une manifestation contre l'Italie, car lui-même, il se déclarait fils de Rome, mais pour la défense de la paix, des principes du droit international et l'application correcte du Pacte de la Société des Nations, violé par Mussolini dès la phase avant – coureuse de l'intervention militaire. Le 10 mai 1936, l'Italie a annexé l'Abyssinie, que « ... *la Petite Entente a pris la ferme décision de ne pas reconnaître... en restant fidèle au principe que nulle acquisition de territoires par la force ne doit être reconnue* ».¹⁷¹

¹⁶⁸ *Ibidem*, pp. 671-674. Le procès-verbal de la 9^e session du Conseil Permanent de la Petite Entente, laquelle eut lieu à Bled, le 30 août 1935 (ont participé : N. Titulescu, Ed. Benes, M. Stoiadinovič) ; pp. 674-6777 Le communiqué de la 9^e session du Conseil Permanent de la Petite Entente.

¹⁶⁹ *Ibidem*, pp. 679-693. Les interventions de Nicolae Titulescu à la Société des Nations, relatives aux conflit italo-éthiopien, à l'embargo sur les armes, sanctions économiques et mesures financières contre l'Italie, du 11, 12, 14, 16, 17 et 19 octobre 1935.

¹⁷⁰ *Ibidem*, pp. 694-706. Les commentaires envoyés par Nicolae Titulescu au Ministère des Affaires Etrangères de Bucarest, relatifs à la situation internationale particulièrement tendue, durant la période octobre – décembre 1935.

¹⁷¹ *Ibidem*, p. 769.

En guise de réponse pour son attitude, Nicolae Titulescu a été trivialement attaqué, violemment et d'une manière obscène par la presse italienne, mais, sans pour autant se baisser à un tel niveau, il répondit avec dignité : « *Plus on gardera le silence en présence de telles injures, d'une telle nature, plus notre justice et notre dignité apparaîtront plus grandioses* ». ¹⁷² Titulescu n'avait pas donné la réplique non plus lorsque le comte Ciano l'a menacé d'une balle qui mette une fin « *aux arrogances du ministre des Affaires Etrangères de la Roumanie et de la sorte, on en finira avec Titulescu* ». ¹⁷³ Des balles avaient été préparées pour le ministre roumain en Allemagne également, seulement, par son attitude souveraine et digne, il est resté l'ami des Allemands et des Italiens et s'est opposé aux actes criminels perpétrés par des gouvernements inconscients. La position de Titulescu était l'expression de la liberté des individus et des peuples, du soldat qui ne se trouve que dans les tranchées de la justice.

Les nuages noirs de la guerre couvraient toujours plus le ciel serein de la paix européenne. Le 7 mars 1936, le ministre des Affaires Etrangères du Reich, von Neurath dénonce le traité de Locarno de 1925 et lance les détachements du Wehrmacht en Rhénanie. La France et la Grande Bretagne se sont adressées au Conseil de la Société des Nations. Nicolae Titulescu tient conseil à Genève avec les représentants des pays de la Petite Entente et l'Entente Balkanique, les cinq pays qui représentaient 70 millions d'individus, de Prague à Ankara, et déclare(-nt), d'un commun accord, « *qu'ils entendent défendre par tous les moyens l'application des traités, y compris de celui de Locarno* ». ¹⁷⁴ Nicolae Titulescu, bastion de la paix et défenseur des traités, sollicité par le ministre des Affaires Etrangères de la France, P. E. Flandin, tente une harmonisation entre Londres et Paris, en vue d'une action commune. Le 18 mars, le ministre roumain a pris la parole

¹⁷² *Ibidem*, 791.

¹⁷³ *Ibidem*, 790.

¹⁷⁴ *Ibidem*, p. 722. Le communiqué de la réunion de la Petite Entente et de l'Entente Balkanique, donné à Genève le 11 mars 1936.

dans le plénum du Conseil de Genève et a montré que la violation des traités de Versailles et de Locarno signifie « *la fin de la sécurité collective et de la Société des Nations* ». ¹⁷⁵ Sincèrement, le visionnaire homme politique pensait que si la Société des Nations a le dessous par rapport à la crise rhénane, « *...elle évoquera dorénavant plutôt un bel idéal du passé, qu'une réalité vivante du présent* » et le monde, dans la nouvelle ère « *sera gouverné non pas par la force du droit, mais par le droit de ma force* » ¹⁷⁶. Malheureusement, le présage de Titulescu s'est avéré juste, et ses efforts de créer un front occidental contre l'Allemagne, ont été vains. Les rivalités politiques de la Grande Bretagne et la manipulation de l'opinion publique, en ce sens qu'il fallait s'opposer à l'envoi de troupes sur le continent, ont tempéré l'appétit belliqueux de la France et de la Belgique. Fort adroit, Hitler a fait des « *propositions de paix* », ce qui signifiait « *... un renversement, tout simplement, de l'ordre international actuel* », selon Titulescu. ¹⁷⁷ Prié par A. Eden de rester encore à Londres pour servir de pont entre la France et la Grande Bretagne, pour répondre à l'alarme sonnée par la France, vouée à mettre une fin « *aux amabilités excessives à l'égard de l'Allemagne* », Titulescu attire l'attention de Carol II et de Gheorghe Tătărescu que « *le Traité de Trianon ne sera jamais reconnu comme représentant la libre volonté et la libre conviction de la Hongrie et, comme aucun traité par lequel prend fin une guerre ne peut prétendre à réunir de telles conditions...* » ¹⁷⁸, le danger est aux portes de la Roumanie. Le manque de coordination entre les deux puissances occidentales a donné satisfaction à Hitler, qui avait violé les traités et annonçait ses futures victimes qu'il ne s'embêtera pas dans des négociations stériles. Berlin a polarisé l'attention de tous les Etats européens : d'aucuns

¹⁷⁵ *Idem, Discours..., op. cit.*, pp. 482-485. Le discours de Nicolae Titulescu prononcé dans la séance du Conseil de la Société des Nations du 18 mars 1936.

¹⁷⁶ *Ibidem*, p. 483.

¹⁷⁷ *Idem, Discours..., op. cit.*, p. 738. Le télégramme envoyé de Londres, par Nicolae Titulescu, au Ministère des Affaires Etrangères, le 25 mars 1936.

¹⁷⁸ *Ibidem*, p. 738.

épouvantés, d'autres ravis que l'épée à même de trancher le nœud des traités a été tirée !

Les deux crises provoquées par l'Italie et l'Allemagne ont alerté le monde diplomatique de Genève, qui mit sur le tapis le problème de l'inefficacité du Pacte de la Société des Nations, confirmée par les deux événements et par l'éventualité de sa modification. Confiant dans la force du droit et des traités, Titulescu demeure un idéaliste qui pense que « ... *non pas le Pacte, mais les gens sont ceux qu'on doit réformer* ». L'homme politique ne se prononçait pas contre certaines modifications, pourvu qu'on satisfît à certains principes : sanctions économiques et militaires appliquées concomitamment contre l'agresseur, en bloc, par tous les Etats et l'extension du réseau de pactes régionaux de sécurité.¹⁷⁹ De telles sanctions signifiaient une guerre économique ou bien une de préventive, ce qui aurait abouti à l'escalade de la violence et à l'éclatement des réactions revanchardes et nationalistes.

I.8. A Montreux : modification d'un traité par des négociations

L'absence de réaction efficace de Genève envers les assassinats de Marseille, les agressions de la Mandchourie et l'Ethiopie, le calme installé après l'occupation de la Rhénanie, ont persuadé Titulescu de ce que certains traités devaient être modifiés, sans procéder à des modifications territoriales au détriment de la souveraineté d'autres Etats. Par le Traité de Lausanne (le 24 juillet 1923) signé par la Roumanie, la Grande Bretagne, la Bulgarie, la France, l'Italie, le Japon, la Grèce, l'Union Soviétique et la Yougoslavie avec l'Empire Ottoman, ce dernier s'engageait à reconnaître les stipulations

¹⁷⁹ « *Le Temps* » du 13 avril 1937. *Les sanctions peuvent s'opposer à l'agression* – discours prononcé par Nicolae Titulescu lors du déjeuner de la Société médicale du littoral méditerranéen, Cap Martin, le 11 avril 1937.

des traités conclus après la Première Guerre Mondiale, la démilitarisation des détroits Bosphore et Dardanelles, lesquels étaient mis sous le contrôle d'une Commission Internationale. Ces dernières prévisions relatives à la zone des Détroits, signifiaient la limitation de la souveraineté de la Turquie et la libre navigation des navires battant n'importe quel pavillon dans la Mer Noire. En même temps, les pays voisins de la Mer Noire couraient le risque d'être menacés par les flottes militaires. Le 10 avril 1936, le ministre des Affaires Etrangères de la Turquie, Tevfik Rustu Aras a envoyé une note officielle aux signataires du Traité et des conventions de Lausanne, en leur proposant des négociations en vue de changer le statut des Détroits « *dans les conditions de la sécurité indispensable à l'inviolabilité du territoire turc et dans l'esprit le plus libéral pour le développement constant de la navigation commerciale entre la Méditerranée et la Mer Noire* »¹⁸⁰. La requête de la Turquie, légitime, a déclenché d'âpres controverses d'ordre juridique : l'inviolabilité des traités ou le respect de la souveraineté des Etats, la libre navigation sur les mers, les océans et les fleuves à régime international, ou le contrôle stratégique de la navigation. Nicolae Titulescu, connaisseur du droit international concernant les mers libres, a considéré qu'un traité pouvait être modifié s'il lésait la souveraineté d'un Etat et a apprécié la requête de la Turquie comme légitime, à condition que la révision des traités ne mène pas en une pratique nuisible. Le diplomate roumain, mécontent *du geste inadmissible de la Turquie de ne pas avoir consulté ses partenaires de l'Entente Balkanique avant d'avoir fait une telle démarche*,¹⁸¹ a accepté d'être le dirigeant de la délégation roumaine¹⁸²

¹⁸⁰ *Actes de la Conférence de Montreux concernant le régime des Détroits. 22 juin – 20 juillet 1936. Compte-rendu des séances plénières et procès verbaux des débats du Comité Technique*, octobre, 1936, p. 4.

¹⁸¹ Nicolae Titulescu – *Documents...*, *op. cit.*, pp. 742-745. Télégrammes envoyés par Nicolae Titulescu au Ministère des Affaires Etrangères, le 10, 11 et 13 avril 1936.

¹⁸² La délégation roumaine à la Conférence de Montreux fut formée de Nicolae Titulescu, Constantin Coșescu, V. V. Pella, le général Samsonovici, le commandeur I. Roșca et C. Mihalopol.

à la Conférence de Montreux, laquelle a mis en examen la requête turque, en tant que nécessité de la sécurité balkanique. Le dirigeant de la délégation britannique, sir Alexander Cadogan, avec le représentant de la France, Paul Boncour, ont soutenu un projet ayant pour thèse principale le fait que la Mer Noire est une mer libre et que tous les riverains et les non riverains sont égaux en droits, et la militarisation des Détroits par la Turquie contrevient à ce principe.¹⁸³ La thèse britannique soutenait le maintien de la Commission Internationale siégeant à Istanbul, institution que Rüstü Aras considérait comme une « *gêne morale* » pour la souveraineté de son pays.

Les qualités d'imbattable avocat et de juriste ayant une profonde instruction, démontrées par Nicolae Titulescu, ont été confirmées à Montreux : il a su mettre en saillie le geste de la Turquie de respecter la légalité internationale. « *Mais le geste de la Turquie vaut bien une récompense. Examinons chacun de nous nos intérêts. Défendons chacun pendant cette conférence, énergiquement, nos intérêts nationaux* » et lorsqu'un pays d'Europe « ... *présente dans certains domaines des requêtes rationnelles sans pour autant trouver la compréhension nécessaire, cela pourrait porter un coup sérieux à la foi au système de l'adoption des lois dans la voie du consentement réciproque* ». ¹⁸⁴ L'orateur d'exception qu'il était, justifia sa position : « ... *Les Détroits sont le cœur de la Turquie, mais ils sont, en même temps, les poumons de la Roumanie* » et « *lorsqu'une région est, par sa position géographique même, le cœur d'une nation et les poumons d'une autre, la plus élémentaire sagesse commande aux deux pays de s'unir* » ¹⁸⁵. L'orateur a préparé son coup de maître : la requête de la Turquie ne pouvait affecter ni limiter l'éventuelle mise en application des

¹⁸³ Le texte intégral de l'intervention de Paul Boncour, in : *Documents diplomatiques français (1932-1939), 2^e série (1936-1939)*, Paris, Imprimerie Nationale, 1964, document no. 348, p. 525.

¹⁸⁴ Nicolae Titulescu, *Discours...*, *op. cit.*, p. 530. Le discours prononcé par Nicolae Titulescu à la séance d'ouverture de la Conférence de Montreux, le 22 juin 1936 (pp. 528-530).

¹⁸⁵ *Ibidem*.

mesures stipulées par le Pacte de la Société des Nations à l'égard d'un Etat agresseur, ni n'empêchaient le passage à travers les Détroits des navires de guerre appelés à accomplir les engagements d'assistance assumés, ou qui seront assumés par les Etats qui signeront la Convention de Montreux.¹⁸⁶ Finalement, les délégués des Etats participants à la Conférence de Montreux acceptèrent d'abroger la Commission Internationale qui fonctionnait depuis 1922 à Istanbul, ses attributions étant reprises par l'Etat turc, lequel remilitarisa la zone.¹⁸⁷

A Montreux, le juriste Titulescu a eu en vue l'intérêt national de la Roumanie, son immense amour de la paix et le souci d'un Jésuite pour la défense des traités internationaux. Un succès de la Turquie signifiait une porte ouverte à la Roumanie, pour qu'elle puisse demander la suppression de la Commission Européenne du Danube, institution vétuste qui lésait la souveraineté nationale le long du secteur maritime du Danube.¹⁸⁸

Le spectre de la guerre assombrissait toujours plus l'éclat du grand diplomate roumain sur la scène du monde. La Conférence de Montreux a été la dernière réunion internationale à laquelle la Roumanie a été représentée par Nicolae Titulescu. Sous le prétexte de la formation d'un gouvernement monocoloré libéral, le 29 août 1936, il a été évincé du gouvernement roumain, ce dont il fut mis au courant par la presse. Par ses qualités natives et son travail titanesque, il n'a jamais éclipsé ses collaborateurs mais, avec noblesse et dignité, il leur a prêté de son aura. L'envie et la jalousie sont, quand même, trop enracinées dans l'être humain...

Le plus prestigieux homme politique roumain de l'entre deux guerres, celui qui avait rendus les plus importants services à son pays, n'a

¹⁸⁶ Voir : *Actes de la Conférence de Montreux...*, *op. cit.*, pp. 112-113. Le discours intégral prononcé par Nicolae Titulescu le 9 juillet 1936.

¹⁸⁷ *Convențiune privitoare la regimul Strâmtorilor, semnată la Montreux, la 20 iulie 1936* (Convention concernant le régime des Détroits, signée à Montreux, le 2 juillet 1936), Bucarest, (1936).

¹⁸⁸ Le sujet sera traité dans les chapitres suivants.

pas renoncé au combat et, s'étant établi en France, il continua de combattre pour la paix, à démasquer le révisionnisme et à attirer l'attention des hommes politiques de l'époque, par des conférences, des articles de presse et des pourparlers directs sur le danger de la guerre qui approchait. Il continua à travailler infatigablement à une histoire des relations internationales après la Première Guerre Mondiale ; bien que malade, il n'en est resté pas moins le même soldat dans les tranchées de la paix, un grand patriote qui servit son pays avec dévouement.

Nicolae Titulescu s'est éteint le 17 mars 1941 à Cannes, à l'âge de 59 ans, au moment où les flammes de la guerre avaient déjà embrassé l'Europe, quand la Grande Roumanie avait déjà été écartelée, la Tchécoslovaquie et la Pologne mises hors de combat, quand son Paris chéri se trouvait sous l'occupation allemande... L'idéaliste incorrigible qu'il avait été, bien que au bout de ses forces physiques, a cru jusqu'à la fin de sa vie dans la victoire des Alliés, au triomphe de la paix porteuse d'espérance et en une Europe aux nations égales en droits, et unie. Une autre guerre s'ensuivit, et les idées de Titulescu ont grossi leur contour. Peut-être est-il né trop tôt, aussi reste-t-il notre contemporain.

CHAPITRE II^e

LE RÉGIME JURIDIQUE DE LA NAVIGATION SUR LE SECTEUR MARITIME DU DANUBE JUSQU'À LA PREMIÈRE GUERRE MONDIALE

II.1. Le régime du Danube jusqu'au milieu du XIX^e siècle

Ayant un bassin de 817.000 km² qui s'étend sur 17 pays¹, le Danube est le fleuve le plus important d'Europe. En tant que principale voie de commerce et de collaboration entre civilisations, le Danube a joué et jouera un rôle important dans la vie des peuples du continent ; quant au peuple roumain, pour lui, le fleuve revêt une importance toute particulière, « *étant cette partie qui nous garde en contact avec les peuples de l'Ouest et du centre de l'Europe* »². Le Danube ou l'Istrum³ sont entré dans les légendes de l'Antiquité, comme étant parcouru par le dieu Osiris, qui lui attribue les deux dénominations. Les navigateurs grecs sont les premiers à avoir étendu l'espace de la connaissance de la Méditerranée dans tout le Pont-Euxin et aux embouchures du fleuve, traversées-elles aussi par les bateaux hellènes. Sur l'île Leuké (l'Île des Serpents), les Grecs érigeront un temple en l'honneur d'Achille, temple dont les ruines se sont conservées jusqu'à

¹ Al. Sobaru, I. G. Năstase, *Artera navigabilă Dunăre – Main – Rhin, factor de strategie europeană. Orizontul 2020* (l'Artère navigable Danube – Main – Rhin, facteur de stratégie européenne. L'Orizon 2020), Bucarest, 1997, p. 49.

² Grigore Antipa, *Dunărea și problemele ei științifice, economice și politice* (Le Danube et ses problèmes scientifiques, économiques et politiques), Bucarest, 1921, p. 2.

³ Hérodote, *Istoriei* (Histoires), Bucarest, 1961, 1^{er} vol., p. 345 ; Strabon in: *Izvoare privind istoria României* (Sources relatives à l'histoire de la Roumanie), éd. de l'Académie, Bucarest, 1961, 1^{er} vol., p. 237.

l'époque moderne,⁴ l'île étant un véritable phare et un abri naturel pour les bateaux qui s'aventuraient vers les côtes occidentales de la Mer Noire. En enfilant la voie ouverte par les Grecs, le roi perse Darius I Codomanus aboutit à Isaccea, fort d'une armée de 100.000 hommes transportés sur 600 bateaux, à la moitié du dernier millénaire chrétien (env. 514 avant Jésus Christ)⁵. En l'an 335 avant l'ère chrétienne, Alexandre Macédoine franchit le Danube avec ses armées, en profitant « *des bateaux qui s'y trouvaient à foison, puisque les habitants s'en servaient le long de l'Istrum, pour pêcher ou pour se rendre de l'un à l'autre, même pour faire de la piraterie, couramment* »⁶.

Les Romains considéraient l'eau, comme l'air et la lumière, comme un bien qui n'appartient à personne, étant une propriété commune (*res comunae*), au profit de tous. Attirés par les richesses du bassin danubien, par son rôle stratégique et militaire faisant barrage devant les envahisseurs barbares, les légions et la flotte romaine incluront le Danube entre les frontières de l'empire.

L'intérêt des peuples de l'Antiquité pour le Danube s'explique par les avantages qu'offrait le fleuve : un bassin riche en produits alimentaires et en matières premières, une frontière et une zone stratégique facile à défendre, une artère de transport pour les marchandises lourdes et volumineuses avec accès direct à la Mer Noire et, plus loin, vers les centres commerciaux de l'Orient et, par la Méditerranée, vers tout le monde.

Sur les ruines de l'Empire romain, ont été édifiées les communautés féodales médiévales, lesquelles ont situé même les eaux sous le régime de

⁴ La Direction départementale des Archives Nationales de Galați (désormais D.J.A.N.G.), fonds : *La Commission Européenne du Danube. Son Secrétariat Général*, 1856 – 1857, dossier 1, f. 56-65.

⁵ Hérodote, *op. cit.*, p. 328. Commentaires à l'expédition de Darius in : Vasile Pârvan, *Dacia, civilizațiile străvechi din regiunile carpato-dunărene* (La Dacie, les civilisations ancestrales des régions carpato - danubiennes), 3^e édition, Bucarest, 1968, p. 71.

⁶ Flavianus Arrianus, *Expediția lui Alexandru cel Mare în Asia* (L'expédition d'Alexandre le Grand en Asie), Bucarest, 1966, pp. 54-55.

la propriété privée exclusive, en vertu de laquelle le seigneur de l'endroit s'arrogeait le droit d'imposer des taxes de péage pour tous les navires qui effectuaient des transports de toutes sortes sur les rivières et fleuves qui traversaient leurs domaines. Un tel régime a été un obstacle pour la navigation et les fleuves « *ont beaucoup perdu de leur caractère comme moyen avantageux d'échanges commerciaux et de transport* »⁷. Certains Etats ont étendu ce régime féodal sur la navigation maritime également, au profit de ceux dont la position géographique leur permettait de faire des obstructions sur les voies de transport. Ainsi, après 1453, l'Empire Ottoman a imposé son absolue domination /mainmise sur la navigation dans le bassin de la Mer Noire par cela qu'il est entré en possession des Détroits Bosphore et Dardanelles, en contrôlant de la sorte la libre navigation que l'on avait pratiquée avant eux aux embouchures du Danube. A leur tour, les Etats de l'Europe centrale vont contrôler la navigation sur le cours supérieur et inférieur du Danube.

La Révolution française a promu la libre pensée, a aboli les privilèges, a décrété la liberté du travail, a éliminé les douanes internes et a promu de nouveaux principes des droits individuels de l'homme et des communautés. Sous leur impulsion, les institutions féodales seront abolies, par degrés, dans une large mesure en Europe et, dans le même contexte, la liberté du commerce, des échanges et de la navigation vont s'aligner au nouvel esprit. Le 22 novembre 1792, la Convention Nationale de France, en protestant fermement contre les restrictions imposées sur le fleuve Escaut, a formulé pour la première fois le principe de la libre navigation sur les eaux courantes : « *Les cours des fleuves sont la propriété commune et inaliénable de tous les pays arrosés par leurs eaux et une nation quelconque ne saurait prétendre, à peine de commettre une injustice, qu'elle a le droit d'occuper pour elle seule le canal d'un fleuve et*

⁷ C. I. Băicoianu, *Le Danube. Aperçu historique, économique et politique*, avec une préface par Vintilă I. Bratiano, Paris, 1917, p. 18.

d'empêcher les peuples voisins, situés sur les bords de ce fleuve, de ne pas jouir des mêmes avantages... <donc> sont révocables à tout moment, même en cas d'entente, parce que la nature ignore tant les peuples que les individus privilégiés et parce que les droits de l'homme sont toujours imprescriptibles »⁸. Ce principe sera invoqué lors de toutes négociations et tous débats internationaux, lorsque le sujet faisait référence au régime juridique des eaux courantes navigables qui arrosent le territoire de deux ou plusieurs Etats.

Le principe de la liberté de navigation s'harmonisait avec les besoins du développement économique et politique du monde moderne où le commerce, les transports de marchandises et de personnes sur de longues distances, étaient devenus une nécessité. Après la défaite de l'empereur Napoléon à Waterloo, les représentants de la France, l'Angleterre, la Russie, la Prusse, l'Autriche, la Suède, l'Espagne et le Portugal – réunis à Paris afin de négocier la paix (en mars 1814), ont posé le problème de la libre navigation sur le Rhin.⁹ Le Congrès a recommandé que le principe de la libre navigation sur le Rhin soit appliqué pour d'autres eaux courantes navigables qui arrosent le territoire de deux ou plusieurs Etats, conventionnellement dénommés « *fleuves internationaux* ». Ce fut pour la première fois que, lors d'un Congrès, les représentants des puissances européennes se sont mis d'accord et ont pris une décision commune sur la libre navigation sur les fleuves internationaux.

⁸ *Ibidem*, p. 19.

⁹ « *La navigation sur le Rhin, du point où il commence à devenir navigable et jusqu'à la mer, sera libre, de sorte qu'elle ne soit interdite à personne* ». Ce principe se recommande d'être étendu à d'autres fleuves navigables aussi, dont les eaux baignent le territoire de deux ou plusieurs Etats. Des Conventions entre Etats établiront le niveau des taxes et les avantages réciproques qu'ils s'accordent afin de favoriser la navigation (article I du Traité du 30 mars 1814, conclu à Paris, document préparant le Congrès de Vienne de 1815). Apud : *Le Danube et les intérêts économiques de l'Europe*, Paris, 1920, p. 7. Voir aussi Iulian Cârțână, Ilie Seftiuc, *Dunărea în istoria poporului român* (Le Danube dans l'histoire du peuple roumain), Bucarest, 1972, p. 32.

Le Congrès de Vienne a clos ses travaux par l'adoption de l'Acte final, signé le 9 juillet 1815, document qui allait configurer la carte politique de l'Europe après les guerres napoléoniennes, établir aussi les principes d'une paix sur le continent que l'on préconisait être de longue durée. Dans le Traité de Vienne ont été inscrits également les principes fondamentaux du droit fluvial international (les articles 108-117).¹⁰ Le Traité stipulait que « *les Etats séparés ou traversés par tout fleuve navigable, s'arrangeront pour régler, d'un commun accord, tout ce qui a trait à la navigation sur ces fleuves* »¹¹, par la nomination de commissaires (délégués) qui se réuniront six mois après la clôture des travaux du Congrès, afin de jeter les bases des principes de travail. Dans les articles du Traité, il était établi que ce régime allait être appliqué uniquement sur le Rhin, le Neckar, la Main, la Moselle, la Meuse et l'Escaut. Le plus important des fleuves d'Europe n'était pas concerné par ces règles.

Ces stipulations convenues concernant la libre navigation sur les fleuves internationaux, furent l'œuvre collective des Etats européens et ont le mérite d'avoir imposé aux riverains de renoncer au droit médiéval de partager un fleuve commun en plusieurs secteurs dotés de régimes différents. En même temps, l'on a interdit aux riverains de percevoir des taxes qui ne correspondaient pas aux services offerts et de ne pas faire obstruction à la navigation pour diverses raisons. Chaque Etat riverain avait l'obligation d'entretenir, à ses dépens, le chenal navigable et de collaborer lorsque celui-ci constituait une frontière commune, afin de faciliter et

¹⁰ Nicolae Dașcovici, *Dunărea noastră. O scurtă expunere până la zi a problemei dunărene, însoțită de textul Statutului de la Paris din 1921* (Notre Danube. Un bref aperçu mis à jour de la question danubienne, accompagné du texte du Statut de Paris), Bucarest, 1927, p. 14-15 ; le texte des articles 108-117 de l'Acte finale de Vienne, in : C. I. Băicoianu, *op. cit.*, Annexe no. 4, pp. 200-204. Le texte intégral de l'Acte finale de Vienne, in : *Recueil des traités de paix européens les plus importants*, par F. C. Ghillany, J. H. Schnitzler, tome I, Paris, pp. 263-316. En roumain, l'acte a été publié (mais incomplet) par Cipriano Gianchetti : *Congresul de la Viena (1814 – 1815)* (Le Congrès de Vienne, 1814-1815), Craiova, 1943, pp. 207-256.

¹¹ C. I. Băicoianu, *op. cit.*, Annexe no. 4, p. 200.

d'entretenir un trafic permanent. La police fluviale devait être appliquée, selon les règlements, par chaque Etat riverain d'une manière souveraine.

Le principe de la libre navigation, convenu à Vienne, respectait l'idée d'Etat national, dominante pour le XIX -e siècle, mais excluait les pays non riverains du bénéfice de la libre navigation sur les fleuves internationaux, conféré aux seuls bateaux battant le pavillon des riverains. Le Lord Clancarty, le délégué de l'Angleterre, a protesté contre cette interprétation des délégués du continent, mais cela n'a rien donné.¹² D'autres questions sont restées également non précisées dans l'Acte final de Vienne (ex. : le droit au cabotage, la contrebande, la police sanitaire, la quarantaine, les aménagements hydrotechniques, les canaux de déviation, etc.), mais les textes des articles 108-117 restent le fondement sur lequel s'est formée la législation moderne pour la navigation sur les fleuves à régime international, même pour le Danube, mentionné dès 1815. L'exclusion du Danube a été possible grâce aux intérêts des négociateurs de Vienne : par l'annexion du territoire roumain d'entre le Prout et le Dniestr en 1812, la Russie était devenue riveraine et aspirait à un contrôle plus consistant sur le cours inférieur du fleuve ; l'Autriche, qui exerçait encore ses droits médiévaux sur le cours moyen, espérait imposer son autorité et ses règlements jusqu'à la Mer Noire. L'Angleterre, la France, la Prusse, la Suède, l'Espagne et le Portugal, ayant participé aux négociations, comme ils n'étaient pas riverains, ne pouvaient pas obtenir de bénéfice par l'internationalisation du cours navigable du fleuve. L'on attendait un moment plus favorable pour l'acceptation de la thèse britannique, selon laquelle il fallait accorder des bénéfices aux non riverains aussi. L'Empire Ottoman considérait le Danube inférieur comme une affaire propre, c'est-à-dire une rivière intérieure. La Prusse et la Confédération allemande n'avaient pas encore découvert leur vocation orientale. A Vienne, les

¹² Voir le recueil de documents *Cestiunea Dunărei* (La Question du Danube), élaborée par le Ministère des Affaires Etrangères de la Roumanie, Bucarest, 1883. Le procès-verbal de la VII -e séance du Congrès de Vienne, p. 74 et suiv.

principaux négociateurs connaissaient les prétentions et les limites admissibles et, en essence, devaient se résumer à la solution de deux problèmes : la réalisation d'un équilibre relatif de forces entre les Etats continentaux et la favorisation de l'autorité traditionnelle, féodale, conservatrice et cléricale, sans tenir compte des sentiments nationaux, linguistiques, religieux et traditionnels des peuples.¹³ A Vienne, le régime du Bas Danube n'a pas été une simple négligence, loin de là, mais un calcul froid dicté par les intérêts économiques, filtrés par le prisme de l'équilibre européen, bien que les principes généreux de la liberté de navigation, incluses dans le droit public, auraient du être appliqués à tous les fleuves internationaux du continent. La dispute pour la suprématie dans le bassin inférieur du Danube, dans la première moitié du XIX –e siècle, sera donnée entre la Russie, l'Autriche et l'Empire Ottoman.

Immédiatement après le Congrès de Vienne, la Russie, empêchée de s'étendre vers le centre de l'Europe par le traité secret conclu le 3 janvier 1815 entre l'Angleterre, l'Autriche et la France, par l'habileté de Talleyrand,¹⁴ est passée à l'offensive vers le Sud du continent et, par suite d'un protocole signé par son ambassadeur à Constantinople avec la Turquie, est entrée en possession du bras Sulina.¹⁵ Quelques années plus tard, par le traité signé le 14 septembre 1829 à Adrianopole, la Russie s'est rendu propriétaire de toutes les embouchures du fleuve.¹⁶ Les erreurs, les inconséquences et le délaissement du Danube au Congrès de Vienne se concrétisaient dans la politique de la Russie, décidée d'obtenir la suprématie au Sud - Est de l'Europe. En 1815, la Turquie avait gardé sa

¹³ Pierre Renouvain, *Le XIX –e siècle. De 1815 à 1871. L'Europe des nationalités et l'éveil de nouveaux mondes*, Paris, 1954, 1^{er} vol., pp. 7-8. Le Délégué de l'Espagne, don Pedro Gomez Labrador a refusé de signer l'Acte final.

¹⁴ Apud : V. P. Potemkin, *Istoria diplomației* (L'Histoire de la Diplomatie), Bucarest, 1965, 1^{er} vol., p. 434.

¹⁵ N. Dașcovici, *Dunărea noastră...*, op. cit., p. 17. Voir aussi les commentaires de Iulian Cârțână, Ilie Seftiu, *Dunărea în istoria...*, op. cit., p. 33.

¹⁶ *Acte și documente...* (Actes et documents), pp. 318-326. Le texte du Traité de paix.

souveraineté sur les embouchures du Danube, qu'elle perdait devant la Russie par un protocole et un traité de paix. La Russie n'a pas bloqué la navigation aux embouchures du fleuve et, sur la requête de l'Autriche, en 1840, a convenu d'accepter la libre navigation pour le pavillon des Habsbourgs et s'est obligée d'effectuer des travaux d'aménagement du chenal à l'embouchure du bras Sulina.¹⁷ La Russie, devenue souveraine sur les embouchures et le Delta du Danube, ne s'est pas préoccupée d'effectuer les travaux d'aménagement du chenal navigable, en provoquant le mécontentement des Etats européens ayant des intérêts économiques et politiques dans la région du Danube Maritime.

La Grande Bretagne est devenue toujours plus intéressée par le développement des relations commerciales dans le bassin de la Mer Noire et, tout spécialement, par les importations de céréales des pays danubiens, surtout après l'abrogation, le 6 juin 1846, des fameuses Corn Law, lesquelles avaient été introduites en 1815, par lesquelles on interdisait l'importation de céréales en vue de la protection de la production interne.¹⁸ L'Autriche ne pouvait pas valoriser complètement ses travaux à la barre à l'embouchure du fleuve à Sulina, la navigation étant pratiquement fermée.¹⁹ A leur tour, les princes régnants de la Moldavie ont attiré l'attention des gouvernements européens sur l'importance du Danube, lequel devait être

¹⁷ *La Commission Européenne du Danube et son œuvre de 1856 à 1931*, Paris, Imprimerie Nationale, MCMXXXI, p. 4 ; C. I. Băicoianu, *op. cit.*, pp. 210-212 (le (texte de la Convention).

¹⁸ Apud : Ștefan Stanciu, *Comisia Europeană a Dunării. Diplomatie. Suveranitate. Cooperare internațională* (La Commission Européenne du Danube. Diplomatie. Souveraineté. Coopération internationale), Galați, 2002, p.26.

¹⁹ *La Commission Européenne...*, *op. cit.*, p. 4. (La profondeur de la barre à l'embouchure de Sulina, en 1853, était de 2,28 mètres) ; *Le Danube et les...*, *op. cit.*, p. 9 ; Eugeniu P. Botez, *Dunărea și Comisiile ei* (Le Danube et ses <Commissions>), in : « Politică externă a României / La politique extérieure de la Roumanie (19 leçons tenues à l'Institut Social Roumain », Bucarest, 1934, p. 197. L'auteur, bon connaisseur des problèmes de la navigation sur le Danube, accusait la Russie de mauvaise volonté, ce par quoi elle provoquait des pertes au commerce roumain.

« considéré comme un intérêt européen, pour que le grand fleuve soit mis sous la garde et la garantie de l'Europe »²⁰.

Motivée d'un point de vue économique, la Grande Bretagne a commencé à promouvoir l'idée que les puissances européennes intéressées, par la voie des négociations, à placer les embouchures du Danube sous le contrôle d'une commission internationale qui garantisse la libre navigation sur le fleuve.²¹ La guerre russe – turque, terminée par le Traité d'Adrianopole, a modifié le rapport de forces de la région du Bas Danube, la Russie s'emparant de l'île des Serpents et du Delta du Danube, toute construction, habitation et aménagement étant prohibés aux Turcs « sur un rayon de deux heures de chemin jusqu'au fleuve », à l'exception des endroits réservés à la quarantaine.²² Par le même Traité, la navigation a été déclarée libre par les Détroits Bosphore et Dardanelles, toutes les cités turques de la rive gauche du Danube ont été démantelées et passées en la propriété de la Valachie, et l'on accordait une totale liberté au commerce avec la Moldavie et la Valachie lesquelles,²³ peu à peu, construiront leurs

²⁰ Mihail Kogălniceanu, *Chestiunea Dunării* (La Question du Danube), seconde partie, Bucarest, 1881, p. 16 ; voir aussi D. Nenițescu, *Dunărea în dreptul internațional* (Le Danube dans le droit international), Bucarest, 1903, p. 50 et suiv.

²¹ Le premier délégué (Commissaire) de la Grande Bretagne dans la Commission Européenne du Danube, sir John Stokes a présenté la situation du Danube et du commerce de la région, dans une conférence donnée à l'Académie Royale de Londres, le 22 avril 1890 ; in : John Stokes, *Notes on the Lower Danube*, London, 1860, pp. 162-171 ; *Idem*, *The Danube and its Trade*, in : « Journal of the Society of Arts », 38^e vol., no. 1954, man. 2nd, pp. 559-583.

²² Par l'article III du Traité d'Adrianopole, était établie la frontière entre la Russie, la Porte Ottomane et la Moldavie. In : *Acte și documente...*, (Actes et documents), *op. cit.*, pp. 319-320. Et une mention spéciale : sur la rive gauche du Danube, aucun mahométhan n'avait le droit de détenir de propriétés ou d'habiter, à l'exception des marchands qui venaient dans l'intérêt de la compagnie et investis de firman (*Ibidem*, 1^{er} vol., II -e Partie, p. 326).

²³ Le traité de paix signé entre la Russie et la Turquie à Adrianopole le 14 septembre 1829, contenait trois documents : le Traité de paix (en 10 articles) ; l'Acte séparé, relatif aux Principautés la Moldavie et la Valachie (partie intégrante du Traité de paix) ; l'Acte séparé relatif à l'indemnisation de commerce et de guerre et à l'évacuation des Principautés Moldavie et Valachie (*Ibidem*, pp. 318-332).

propres flottes commerciales qui battaient leur propre pavillon. Les perspectives du commerce sur le Danube et dans la Mer Noire pour les riverains du fleuve ont été limitées par la Russie, qui « *est devenu, par degrés, la propriétaire des trois embouchures du fleuve et a souhaité favoriser le port Odessa au détriment des ports du Bas Danube* »²⁴.

La Convention russe-autrichienne de 1840, fut la première tentative d'établir un régime de liberté de la navigation sur le Danube Maritime, faite par deux pays riverains, sans que le gouvernement de Vienne mît ses espoirs en l'honnêteté de la Russie, qui a abandonné le bras de Sulina à l'enlèvement, l'embouchure s'est colmatée de bancs de sable, et la construction d'un phare au port de la Mer Noire a toujours été remise à plus tard. A ces inconvénients d'ordre technique, les autorités russes ont ajouté aussi des mesures d'ordre administratif : ont formé des quarantaines aux embouchures de Sulina et ont donné la disposition que les marchandises ne soient pas désinfectées sur place, mais envoyées à Odessa, puis retournées à Sulina ! L'Autriche, mécontente des actions de la Russie et intéressée par les avantages de l'ouverture de son commerce vers la Mer Noire, par la Société de Navigation de Vienne, a entrepris des recherches pour découvrir « *la trace d'un canal maritime danubien, lequel aurait existé jadis entre Cernavodă et Constanța* »²⁵. Le projet, pour des raisons financières et politiques, ne s'est pas réalisé et, dans l'intervalle 1840-1844, les marchandises et la correspondance postale sur les navires autrichiens a été transbordée à Cernavodă, en continuant sa route par terre jusqu'à Constanța. L'idée d'une ligne de transport sur terre entre Cernavodă et Constanța a été reprise par les Anglais, qui vont projeter et construire le

²⁴ *La Commission...*, *op. cit.*, p. 3.

²⁵ Apud : C. I. Băicoianu, *Dunărea...*, *op. cit.*, p. 46. Dans la revue "L'Economie nationale" de 1913, sont parus plusieurs articles relatifs à ce sujet: B. Assan, *Canalul Cernavodă-Constanța* (Le Canal Cernavodă-Constanța) (article publié la même année en brochure), A. Brancovici, *Drumul Dunărei via Cernavodă-Constanța* (La voie du Danube, via Cernavodă-Constanța).

long de ce trajet, la première voie ferrée du Sud - Est de l'Europe.²⁶ Le développement de l'industrie britannique a déterminé la croissance de produits alimentaires et l'intensification des importations. Durant la décennie 1830-1840, les experts britanniques ont étudié les marchés européens qui pouvaient offrir des produits bon marché, de qualité et accessibles au transport. Sur la rive de la Mer Noire et dans le bassin du Danube inférieur (Moldavie, Valachie, Bulgarie, Serbie, Bessarabie, Hongrie), les experts anglais ont trouvé des régions avec une capacité élevée de production agricole et un marché avide des produits anglais, en même temps, ont signalé les difficultés créées par le régime politique instauré par la Russie aux embouchures du fleuve et recommandent l'intensification de l'activité diplomatique dans la région.²⁷

A son tour, la France s'intéresse toujours plus aux possibilités d'échanges commerciaux avec les Etats du bassin inférieur du Danube²⁸ et, en 1834, va réorganiser l'agence consulaire de Galați, gérée à ce jour-là par le consul britannique Charles Cuningham.²⁹ Le Consul de la France à Iasi, E. Thouvenel, était mécontent que « *nous autres* (Français – N. d. A.), *nous n'ayons encore, malheureusement, qu'un commerce très restreint avec la Moldo - Valachie* »³⁰ et recommande aux autorités de Paris de suivre

²⁶ C. I. Băicoianu, *Handels politische Bestrebungen Englands zur Erschliessung der unteren Donau*, München, 1913.

²⁷ Voir Paul Cernovodeanu, *British Economic Interests on the Lower Danube and the Balkan Shore of the Black Sea between 1803 and 1829*, in: "The journal of European Economic History", 5e vol., number 1 (spring), pp. 105-120; *The Anglo -Romanian economic relations between 1821 and 1856*, in: "Anglo-Romanian relations after 1821", Iasi, 1983; Nicolae Iorga, *Histoire des relations anglo - roumaines*, Iași, 1917; P. Cernovodeanu, P. Marinescu, B. Gavrilă, *Comerțul britanic prin Galați și Brăila între 1837-1852* (Le commerce britannique par Galați et Brăila entre 1837-1852), in "Revista de istorie", no. 31, 4/1978, p. 632 et suiv.

²⁸ Voir Charles Gouraud, *Histoire de la Politique Commerciale de la France*, Paris, 1854.

²⁹ Apud : Moise N. Pacu, *Cartea județului Covurlui* (Le livre du département de Covurlui), Bucarest, 1892, p.168.

³⁰ Paul Păltânea, *Istoria orașului Galați de la origini până la 1918* (L'Histoire de la ville de Galați depuis les origines à 1918), Galați, 1994, 1^{er} vol., p. 274.

l'exemple de l'Angleterre pour l'intensification du commerce français aux embouchures du Danube.³¹

Une longue tradition avait consacré les marchands et les navigateurs italiens au Bas Danube. Les Maisons de Commerce sardes sont nombreuses dans les Principautés Roumaines et les bateaux battant le pavillon des Etats de la Péninsule sont de plus en plus présents dans les ports Brăila et Galați durant la première moitié du XIX-e siècle.³² A son tour, le pavillon hellène occupe une place importante parmi les navigateurs qui effectuaient des transports de céréales depuis les ports du Bas Danube.³³ Les navires turcs, même si l'on avait accordé une totale liberté au commerce extérieur pour la Valachie et la Moldavie, restent présents dans les ports danubiens.

Les intérêts européens pour la navigation et le commerce libre dans la Mer Noire et aux embouchures du Danube entraient en contradiction avec la politique de la Russie, qui, au milieu du XIX-e siècle, se considérait assez forte pour étendre sa domination dans le Sud - Est de l'Europe et pour limiter au maximum la domination ottomane. Sous prétexte que les Turcs avaient violé les Traités et persécutaient les orthodoxes de l'Empire, la Russie a rompu les relations avec la Haute Porte et, en juin 1853, a occupé les Principautés Roumaines. Le Tsar Nicolas I (1825-1855) pensait

³¹ Vasile Vesa, *România și Franța la începutul secolului al XX -lea (1900-1916). Pagini de istorie diplomatică* (La Roumanie et la France au début du XIX -e siècle (1900-1916). Pages d'histoire diplomatique), Cluj Napoca, 2^{nde} série, 1^{er} Chap. : Nicolae Iorga, *Din relațiile franco - române* (Des relations franco-roumaines), extrait des Annales de l'Académie Roumaine, 2^{nde} série, tome XXXIX. Les mémoires de la section historique, Bucarest.

³² Voir : *Dan Bodin, Documente privitoare la legăturile economice dintre Principatele Române și regatul Sardiniei* (Documents concernant les rapports économiques entre les Principautés Roumaines et le royaume de la Sardaigne), Bucarest, 1941 ; *Idem, Politica economică a regatului Sardiniei în Marea Neagră și pe Dunăre* (La Politique économique du royaume de la Sardaigne dans la Mer Noire et sur le Danube, dans ses rapports avec les Principautés Roumaines), in : « Revista istorică română », IX -e vol., (1939), Bucarest, 1940.

³³ D. J. A. N. G., fonds : *La Commission Européenne du Danube. Protocoles*, 4^e vol., f. 2-4. Données statistiques élaborées par la Commission Européenne du Danube pour le trafic naval effectué sur le Danube Maritime durant la période 1847-1856.

que la Turquie est isolée d'un point de vue diplomatique et, sous la pression des forces militaires, elle sera obligée à faire les concessions souhaitées par la Russie. La diplomatie russe pensait que Vienne lui était redevable moralement pour le soutien accordé en 1848-1849, sur la base de l'entente de Münchengraetz du septembre 1833. La Confédération allemande et la Prusse n'avaient pas d'intérêt dans la région du Sud - Est du continent, et la France était encore trop faible pour accorder son soutien à la Turquie contre la Russie. L'Angleterre ne pouvait risquer à elle seule un déploiement de forces terrestres au Danube. Le Lord Palmerston, indigné par l'action en force de la Russie, a considéré que l'occupation des Principautés Roumaines était un *casus belli* pour le Sultan et demande au Ministre des Affaires Etrangères, le Lord Aberdeen, en juillet 1833, d'agir avec tact et prudence pour que l'Angleterre obtienne la collaboration d'autres Etats européens dans le conflit avec la Russie.³⁴

Consciente de ce qu'elle était soutenue, la Turquie déclara, en septembre 1853, la guerre à la Russie. La flotte ottomane a été détruite par celle russe dans la bataille de Sinope, le 30 novembre 1853, ce qui assura à la Russie la suprématie navale dans la Mer Noire. Inquiétées par les succès de la Russie, la Grande Bretagne et la France sont entrées en guerre, en mars 1854, aux côtés de la Turquie. Le 26 janvier 1855, le Piémont a conclu un Traité d'alliance avec la France et a participé à la guerre contre la Russie, en espérant dans l'appui de Napoléon pour l'unification de l'Italie. L'Autriche a préféré garder sa neutralité, mais hostile à St. Petersburg, et s'est gagné à sa cause la Prusse et la Confédération Allemande (par le Traité de Berlin d'avril 1854) et a déclaré que l'occupation des Principautés Roumaines par les Armées turques pour une période plus longue, est un *casus belli*, les Allemands « *étant décidés d'agir solidairement* ». ³⁵

³⁴ Lord Palmerston, *Sa correspondance intime pour servir à l'histoire de l'Europe de 1830 à 1865*, 2nd vol., Paris, 1879, p. 433.

³⁵ F. G. Ghillany, *Manuel diplomatique. Recueil de Traités*, I, Paris - Bruxelles, 1856, p. 70.

La coalition turque – européenne et l’hostilité des Etats allemands ont déterminé la Russie à retirer ses troupes des Principautés Roumaines qui, sur la base de l’entente de Boyadji - Keuy du 14 juin 1854, conclue entre l’Empire Habsbourg et l’Empire Ottoman, ont été occupées par l’armée autrichienne et puis par celle ottomane, commandée par Omer Pasha.³⁶ Malgré les protestations des Roumains et des nombreux mémoires adressés aux gouvernements de Londres et de Paris, les principautés Roumaines ont dû supporter, sous l’occupation autrichienne, « *le régime de l’oppression et de l’arbitraire* ».³⁷

Le déclenchement du conflit armé entre la Russie et la coalition turque – européenne, connu sous le nom de « *La Guerre de Crimée* », s’inscrit dans la longue série de guerres entre les deux empires, mais la participation de l’Angleterre et de la France d’une manière directe, s’explique par la menace de leur commerce extérieur dans le bassin de la Mer Noire, les territoires turcs et les mesures abusives prises par l’administration russe au Bas Danube, et par le danger que les territoires européens et caucasiens de l’Empire Ottoman soient occupés par la puissance orientale. La guerre de Crimée n’a pas été menée pour l’occupation de territoires ou pour la modification des frontières, étant plutôt une guerre préventive contre la Russie. Les négociations en vue de la conclusion d’un Traité avaient commencé avant le résultat prévisible de la bataille finale du port Sébastopol. Le 15 mars 1855, ont commencé les travaux de la Conférence préliminaire de paix avec la participation des représentants de la Grande Bretagne, la France, l’Autriche, la Russie et l’Empire Ottoman, où, sur la proposition du délégué de la France, François Adolphe Bourqueney, l’on a discuté aussi l’union de la Moldavie avec la Valachie, sous la direction d’un prince étranger, afin de créer une barrière naturelle contre une nouvelle agression de la Russie ; le délégué de cette

³⁶ *Acte și documente...*, *op. cit.*, 2nd vol., pp. 479-480.

³⁷ Dan Berindei, *Din începuturile diplomației românești moderne* (Des débuts de la diplomatie roumaine moderne), Bucarest, 1965, pp. 114-115.

dernière a demandé que soit consultée aussi la population des deux principautés quant à leur future organisation ; les délégués de l'Autriche et de l'Empire Ottoman se sont déclarés contre l'Union. Antérieurement, le 28 décembre 1854, les ambassadeurs de la France et de la Grande Bretagne, accrédités auprès le Cabinet de Vienne et le Ministre des Affaires Etrangères de l'Autriche, avaient adressé un mémoire à la Russie, par lequel ils lui avaient demandé de garantir la liberté de navigation pour tous les pavillons du secteur du Bas Danube, ceci devant être mis sous la garantie d'un syndicat européen. En vertu de l'Acte final adopté à Vienne en 1815, l'on a demandé que les principes de navigation appliqués sur les fleuves internationaux soient étendus au Danube également, à partir du point où le fleuve devient commun à l'Autriche et à l'Empire Ottoman jusqu'au point où le fleuve se jette dans la Mer. Un tel argument devait devenir partie composante du droit public européen. Dans « *le mémoire* », l'on mentionnait aussi toute une série de mesures et de travaux techniques qui permettent la libre navigation sur le Danube en des conditions de sûreté. Les forces contractantes devaient nommer des délégués dans une commission qui allait analyser les situations concrètes et faire des propositions aux puissances européennes intéressées, lesquelles devaient se réunir dans une conférence spéciale pour décider du régime du Danube inférieur. La Russie devait s'engager qu'elle ne construirait des objectifs militaires de taille à empêcher la navigation, elle devait renoncer aussi aux mesures abusives à l'embouchure de Sulina et consentir que les îles du Delta du Danube soient considérées comme des territoires neutres.³⁸ Les idées incluses dans ce « *Mémorandum* » ont été véhiculées pendant des décennies lors de tous les négociations et débats internationaux relatifs à la navigation sur le Danube.

³⁸ Le mémoire a été publié par D. A. Sturdza dans *Recueil des documents relatifs à la liberté de navigation du Danube*, Berlin, 1904, pp. 15-17 ; Extraits du mémoire, in : *Cestiunea Dunărei...*, *op. cit.*, recueil élaboré par le Ministère des Affaires Etrangères, p. 128.

Le « *Memorandum* » a été pendant longtemps négocié par les ambassadeurs des puissances européennes accrédités à participer à la Conférence de Vienne, sans que l'on parvienne à une conclusion agréée par toutes les parties. La Russie a rejeté catégoriquement l'idée de l'internationalisation du fleuve, voire elle a soutenu la thèse selon laquelle elle avait été la championne de la liberté de navigation pour tous les pavillons dans la Mer Noire.³⁹ La première partie des travaux de la Conférence de Vienne s'est terminée le 23 mars 1855, lorsque fut signé un protocole par les ambassadeurs des puissances participantes, lesquelles étaient parvenues à la conclusion que, pour l'administration de la navigation sur le Danube, le fleuve devait être partagé en deux secteurs : de l'endroit où il devient navigable (Ulm) jusqu'à la frontière austro-hongroise (appelé aussi le Danube Supérieur), où la liberté de la navigation était assurée par les seuls riverains ; le second secteur, en aval du point respectif de frontière et jusqu'au point où il débouchait dans la Mer Noire (appelé le Bas Danube ou Inférieur), devait passer sous l'administration de la Commission Exécutive des Riverains, mise sous le contrôle d'un syndicat européen.⁴⁰ Au finale de la Conférence de Vienne, qui a établi les préliminaires de la paix (1^{er} février 1856), il a été convenu que la Russie soit éliminée des embouchures du Danube et que le contrôle de celles-ci soit transféré à une Commission formée des représentants des Etats européens ayant des intérêts particuliers dans le commerce et la libre navigation sur le plus important fleuve européen.⁴¹ La Russie avait accepté, antérieurement, le 14

³⁹ Commentaires sur les négociations de Vienne, in : Paul Gogeanu, *Dunărea în relațiile internaționale* (Le Danube dans les relations internationales), Bucarest, 1970, pp. 40-44.

⁴⁰ D. A. Sturdza, *Recueil de documents...*, *op. cit.*, p. 24 et suiv., dans le 2nd Chap. : « Dunărea » (Le Danube).

⁴¹ Extraits des Protocoles des négociations de Vienne, dans *Cestiunea Dunărei..., culegere întocmită de Ministerul...* (La question du Danube..., recueil élaboré par le Ministère...), *op. cit.*, pp. 128-137 ; Commentaires in : Dinu C. Arion, *Chestia Dunării* (la Question du Danube) (conférence publiée), Bucarest, 1915, p. 16 ; Lazăr Iliescu, *Contribuții la istoria chestiunii Dunării* (Contributions à l'histoire de la question du Danube), pp. 89-90 ; I. Cârțână, I. Seftiuc, *Dunărea...*, *op. cit.*, pp. 37-38.

janvier 1856, les conditions formulées par l’Autriche dans l’ultimatum qu’elle avait remis au Chancelier Gorceakov le 16 décembre 1855 : l’établissement de la liberté de navigation sur le Danube et à ses embouchures ; la neutralisation de la Mer Noire ; l’abrogation unilatérale du protectorat russe sur les Principautés Roumaines et la cession, au profit de la Moldavie, d’une partie de la Bessarabie dans la région du Danube (les départements Cahul, Bolgograd et Ismail).

II.2. La création de la Commission Européenne du Danube

Dans ce stade des négociations et des principes convenus, le 24 février 1856, ont commencé les travaux du Congrès de Paris, forum qui s’est assumé la responsabilité de la solution des points en litige compris dans le complexe problème de la question orientale. Les travaux du Congrès se sont déroulés sous la présidence d’Alexandre Florian Colonna comte de Walewski, le Ministre des Affaires Etrangères de la France et avec la participation des ministres plénipotentiaires représentant la Grande Bretagne, l’Autriche, la Russie, l’Empire Ottoman, la Sardaigne et la Prusse. Les principaux problèmes négociés à Paris furent : la modification de la Convention de Londres, relative aux Détroits ; l’organisation politique et administrative des Principautés Roumaines – devenue une question internationale, et le régime de la navigation le long du Danube, étant prises comme base de discussion les propositions faites à l’occasion des préliminaires de Vienne.⁴²

Pendant les débats en plénum du 6 mars 1856, fut abordée la question du Danube, ayant pour base de discussion le Protocole du 23 mars

⁴² Voir : E. V. Tarlé, *Războiul Crimeii* (La Guerre de Crimée), 2nd vol., Bucarest, 1952, p. 514 ; Nicolae Ciachir, Gheorghe Bercan, *Diplomația europeană în epoca modernă* (La diplomatie européenne à l’époque moderne), Bucarest, 1984, p. 334 ; Lord Palmerston, *Sa Correspondance..., op. cit.*, p. 216 ; Dan Berindei, *Diplomația românească de la începuturi la proclamarea independenței de stat* (La diplomatie roumaine dès débuts à la proclamation de l’indépendance d’Etat) (1821-1877), Bucarest, 1995, p. 118.

1855 de la Conférence de Vienne.⁴³ En ce qui concerne l'administration de la navigation sur le Danube, deux opinions se confrontaient : l'une franco – anglaise, laquelle soutenait la libre navigation et la parfaite égalité entre les pavillons de tous les Etats, la Sublime Porte devant exécuter les travaux pour l'amélioration de la navigation en tant que puissance souveraine au Bas Danube, une commission composée de riverains et de non riverains allait établir ces travaux, un guide et un règlement de navigation, lesquels seront mis en application par une commission exécutive formée de riverains, les divergences relatives à l'interprétation des règlements par les délégués devant être solutionnées en appel par les puissances contractantes, signataires du Traité ; l'autre, autrichienne, soutenue avec véhémence, le gouvernement de Vienne souhaitant que soit constituée une seule commission pour le seul Bas Danube, formée des riverains de la région, en laissant de côté le secteur en amont des Cataractes parce qu'il « *n'a jamais été à l'origine d'aucun conflit entre les parties intéressées et qu'il n'y a pas raison de conférer à l'autorité de la Commission une extension dont rien ne saurait justifier* »⁴⁴. La proposition franco – anglaise a été soutenue aussi par les représentants de la Russie, de la Turquie et de la Sardaigne. En présence de l'opposition des six représentants, l'Autriche a été obligée de renoncer à sa proposition, en considérant qu'elle pourra imposer sa suprématie dans la Commission Exécutive des Riverains.

Afin d'écarter la Russie des embouchures du Danube, il a été négocié la solution de la rétrocession de la Principauté Moldave située entre les embouchures du Danube et les départements Cahul, Bolgrad et Ismail, et le Protectorat russe sur les Principauté Roumaines, établi en 1829, fut remplacé par « *la garantie des puissances contractantes* » (la Grande Bretagne, la France, l'Empire Habsbourg, la Prusse, la Russie et la

⁴³ *Cestiunea Dunărei... , culegere întocmită de Ministerul..., op. cit.*, pp. 138-142. Extrait des protocoles des séances du Congrès de Paris du 28 février, 6, 12, 27 et 30 mars 1856.

⁴⁴ *Ibidem*. Le protocole de la séance du 6 mars 1856.

Sardaigne), la Porte Ottomane devant continuer à exercer sa suzeraineté.⁴⁵ Le Traité de Paix de Paris a été signé le 30 mars 1856, étant un document négocié et convenu par les Grandes Puissances, lequel mit en œuvre / rendit effectives les idées de modernisation au Sud - Est de l'Europe et créa les instruments de la libre navigation pour les marchandises et les voyageurs dans la Mer Noire et sur le Danube.

L'extension de principes et libertés modernes européennes dans les territoires ottomans était due aux intentions de la Grande Bretagne et de la France d'accroître leur influence et d'attirer certaines régions dans le système économique et commercial du libre échange. Dans ce but, la Mer Noire a été déclarée ouverte pour toutes les flottes commerciales, indépendamment du pavillon, étant interdite la présence dans ses eaux et ports de tout navire de guerre, y compris des flottes des Etats riverains.⁴⁶ Une telle mesure lésait la souveraineté des riverains, mais la position des représentants de la Grande Bretagne au Congrès de Paris (Eduard Hyde comte de Clarendon et le comte Cowley) a imposé le principe des mers libres. Dans tous les ports de la Mer Noire, le commerce fut déclaré libre de toute limitation / contrainte, la Porte Ottomane et la Russie étant obligées de recevoir des représentants consulaires dans leurs ports, et il leur fut interdit de détenir des arsenaux et des fortifications dans ces endroits.⁴⁷

En vertu des stipulations du Traité de Paris, la navigation sur le Danube ne pouvait être soumise à aucune entrave ou redevance, à nulle taxe sous le prétexte de la simple navigation, indépendamment de la nature des marchandises se trouvant à bord des navires, excepté celles prohibées. Une commission, formée des représentants (délégués ou commissaires) de la France, de l'Autriche, de la Grande Bretagne, de la Prusse, de la Sardaigne

⁴⁵ *Acte și documente relative la istoria...*, *op. cit.*, 2nd vol., pp. 1075-1088. Le Traité général de paix entre l'Autriche, la France, la Grande Bretagne, la Prusse, la Russie, la Sardaigne et la Porte Ottomane, signé le 30 mars 1856 à Paris. L'art. 20 stipulait la rétrocession des trois départements.

⁴⁶ *Ibidem*. L'article 9.

⁴⁷ *Ibidem*. Les articles 12 et 13.

et de la Turquie – appelée Commission Européenne – devait rédiger les règlements de navigation et de quarantaine, lesquels devaient être mis en application par une commission des riverains, laquelle allait être permanente et chargée d'exécuter tous les travaux sur le fleuve. La tâche concrète de la Commission Européenne consistait à « *établir et à exécuter les travaux nécessaires, en aval de Isaccea, afin de dégager les embouchures du Danube ainsi que les parties maritimes entourées de sables et autres obstacles, qui les entravent, dans le but de mettre cette partie du fleuve et certaines parties de la Mer dans les meilleures conditions possibles pour la navigation* »⁴⁸. La Commission Européenne pouvait percevoir, en vue de l'accomplissement de sa mission, des taxes de navigation, sur pied d'égalité pour tous les pavillons. La mission de la Commission Européenne devait durer deux ans seulement, après quoi, les représentants des puissances signataires du Traité de Paris, réunis dans une conférence, prenaient acte des travaux entrepris, procédaient à sa dissolution et transmettaient les forces dont ils avaient été investis, à la Commission des Riverains.⁴⁹

Afin de garantir l'exécution des règlements sur lesquels on était tombé d'accord en ce qui concerne la libre navigation sur le Danube, il fut convenu que chacune des puissances contractantes puissent stationner en permanence aux embouchures du Danube avec deux navires légers de guerre, bien que le comte Orlov (le second plénipotentiaire de la Russie au Congrès de Paris) eût protesté contre la présence de navires de guerre battant pavillon étranger dans la Mer Noire, laquelle avait été déclarée neutre.⁵⁰

⁴⁸ *Ibidem*. L'article 16.

⁴⁹ Le Traité de Paix de Paris, dans ses articles 15-19, fait référence directement à l'organisation administrative de la libre navigation sur le Danube.

⁵⁰ *Cestiunea Dunărei..., culegere întocmită de Ministerul..., op. cit.*, p. 138. Le protocole no. 2 de la séance du 28 février 1856.

Par le document signé le 30 mars 1856 à Paris, les Grandes Puissances avaient prévu que la Commission serait composée de délégués du Württemberg, de la Bavière, de l'Autriche et de la Turquie, ainsi que de la Serbie, de la Valachie et de la Moldavie, la participation de ces dernières étant possible uniquement grâce à l'accord de la Porte Ottomane, la suzeraine des trois Principautés Roumaines, qui appliquent les règlements de navigation et de police fluviale, avisent et exécutent les travaux techniques sur tout le parcours navigable du Danube. La même commission formée de riverains reprenait toutes les obligations et compétences de la Commission Européenne, après la dissolution de celle-ci. Le Danube a été traité au Congrès de Paris - conformément à l'article 17 du Traité – comme un fleuve unitaire, sans délimitation sur les secteurs administratifs, avec un règlement unique de navigation et de police, les riverains étant invités à élaborer et à appliquer des règles de navigation, donc, le principe de souveraineté était respecté. Tous les riverains pouvaient et étaient obligés d'exécuter les travaux nécessaires pour l'amélioration du chenal navigable.

Réunie à Vienne, le 29 novembre 1856, sur l'initiative du gouvernement autrichien, qui s'était préalablement consulté avec celui de Constantinople, la Commission des Riverains a procédé à la formation d'un règlement de navigation et de police fluviale pour le Danube. Insatisfaite par les stipulations du Traité de Paris, l'Autriche a réussi à insérer des règles qui annulaient la libre navigation sur le fleuve, éliminait les flottes des non riverains au cabotage, etc. La Conférence des Grandes Puissances, réunie en l'été 1858 à Paris, dans la séance du 9 août, a pris en examen le projet de règlement dressé à Vienne, lequel fut critiqué et rejeté, car il n'observait point le principe de la libre navigation.⁵¹ L'Autriche elle-même renonça à soutenir son propre projet, abandonné jusqu'en 1879, lorsque le gouvernement de Vienne tenta de l'imposer une fois de plus aux

⁵¹ Voir Ștefan Stanciu, *România și Comisia...*, op. cit., pp. 65-67.

Européens.⁵² L'échec de la Commission Permanente des Riverains a déterminé les représentants de la France, de la Grande Bretagne, de la Prusse, de la Russie et de la Sardaigne, à décider, lors de la séance du 19 août 1858, la prorogation du mandat de la Commission Européenne du Danube jusqu'à la finalisation complète des travaux.⁵³ Par cette décision, la Commission Européenne du Danube perpétuera son existence, par d'autres prorogations du mandat, parce que les travaux sur le bras Sulina ou sur tout autre bras navigable nécessitaient une longue période de temps et de gros investissements.

Le siège de la Commission Européenne du Danube fut établi à Galați, le plus important port des Principautés Roumaines, ville cosmopolite au statut de port franc. Le 4 novembre 1856, les commissaires (délégués) des sept puissances européennes membres de la Commission Européenne, se sont réunis dans leur première séance et ont procédé à l'initiation de mesures urgentes : le déblocage du chenal au point Argani, ont informé les autorités locales et consulaires du Bas Danube de sa constitution, a élu un comité qui mette sur pied un règlement de travail, a décidé d'inspecter le chenal navigable au bord du navire autrichien « *Albrecht* » et a établi que le français soit la langue officielle de la nouvelle institution européenne.⁵⁴

Les délégués de la Commission Européenne du Danube ont compris d'entrée de jeu qu'ils étaient appelés à réaliser une œuvre durable, au profit de tous les Etats intéressés par la navigation et le commerce qui pouvaient se développer dans la région du Bas Danube. Les ressources du budget de la Commission pour l'effectuation des travaux techniques provenaient des taxes de navigation et des emprunts, couverts ultérieurement toujours par

⁵² *Cestiunea Dunărei..., culegere întocmită de Ministerul..., op. cit.*, pp. 77-67.

⁵³ *La Commission..., op. cit.*, p. 414. Extrait du Protocole de la séance du 19 août 1858 de la Conférence de Paris. Dans le Protocole, il est fait mention de l'abstention de l'Autriche également.

⁵⁴ D. J. A. N. G., fonds : *La Commission Européenne du Danube, Protocoles*, 1856-1858, 1^{er} vol., f. 1-16. Le protocole no. 1 de la Commission Européenne du Danube du 4 novembre 1856.

les taxes de navigation et les amendes. Le projet des premiers travaux d'aménagement sur le bras et à la barre à l'embouchure de Sulina, ont été exécutés sur la base des rapports et des projets dressés par l'ingénieur Charles Hartley, présentés au plénum de la Commission le 17 octobre 1857.⁵⁵

II.3. Les premiers travaux de la Commission Européenne du Danube

Le début des travaux techniques pour l'amélioration de la navigation à l'embouchure de Sulina, les premiers étant finalisés en 1861, ont accru la crédibilité de la Commission Européenne du Danube, dont le mandat fut prorogé jusqu'en 1865, lorsque fut adopté l'Acte public relatif à la navigation aux embouchures du Danube (le 2 novembre 1865). Dans le préambule de l'Acte public, sont mentionnées les réalisations de la Commission durant ses premières neuf années d'activité : la construction de deux digues de prolongement de la barre à l'embouchure de Sulina, lesquelles ont permis l'entrée et la sortie des navires de gros tonnage dans la rade du port, l'exécution de travaux de correction du chenal navigable sur le bras Sulina, la renflouage d'épaves de navires échoués, le marquage du chenal de bouées, la construction d'un phare à l'embouchure du bras St. Gheorghe, l'institution d'un service permanent de sauvetage, la construction d'un hôpital destiné aux marins à Sulina, l'établissement provisoire de services au profit de la navigation sur le secteur compris entre Isaccea et Sulina.⁵⁶ L'acte public se proposait d'éclairer les puissances signataires du Traité de Paris sur l'utilité et la nécessité de la Commission qui avait accompli une partie de ses tâches, conformément à leurs

⁵⁵ *Ibidem*, 1857, 5^e vol., f. 6-12. Rapport sur l'amélioration de la navigation sur le Bas Danube. *Ibidem*, 1856, 1^{er} vol., f. 32-33 ; *Idem*, Collection de cartes, atlas, 7^e vol.

⁵⁶ *La Commission...*, *op. cit.*, p. 415. L'acte public relatif à la navigation aux embouchures du Danube (pp. 415-422).

intentions, de sorte à les déterminer, par la ratification du document, à établir les droits et les obligations qui lui incombait dans les nouvelles conditions créées au Bas Danube. Dans les 21 articles, l'Acte public établissait les droits de la Commission Européenne, son autonomie par rapport aux autorités locales et les limites de la collaboration avec celles-ci, le régime administratif de la navigation, laquelle navigation était mise sous l'autorité et la surveillance d'un Inspecteur de navigation et du Capitaine du port Sulina (dans la rade), le maintien des bâtiments légers de guerre aux embouchures du Danube, le tarif des taxes de navigation et police, etc.⁵⁷ Le document était le premier pas en vue du statut de permanence de la Commission Européenne du Danube, étant le premier statut du Bas Danube.

La conférence de Paris des représentants des sept puissances européennes signataires du Traité de 1856, en plus du débat des questions relatives aux Principautés Roumaines, dans la séance du 14 avril 1866, a convenu, à l'unanimité, de proroger le mandat de la Commission Européenne du Danube jusqu'à l'été 1871. Le plénipotentiaire de la Russie, le baron de Budberg, a fait mention de ce que le gouvernement de son pays n'admettra plus une autre prorogation du mandat de l'institution européenne aux embouchures du Danube.⁵⁸

Grâce aux instances des délégués de la France et de la Grande Bretagne, neuf ans plus tard, la Turquie a consenti à donner une reconnaissance formelle et irrévocable au port Sulina comme port franc,⁵⁹ bien que, par tradition, dans le port respectif, l'on ne perçût pas de taxes de douane. Le régime de port franc à Sulina s'est maintenu même après l'intégration du Delta du Danube dans les frontières de la Roumanie.

⁵⁷ *Ibidem* ; D. J. A. N. G., fonds : *La Commission Européenne du Danube, Protocoles, 1858-1861*, 8^e vol., f. 185-186. Règlement sur la création d'un Inspectorat Général de Navigation pour la partie du Danube située en aval d'Isaccea.

⁵⁸ *La Commission...*, *op. cit.*, p. 423. Extrait du Protocole de la séance du 14 avril 1866.

⁵⁹ D. J. A. N. G., fonds : *La Commission Européenne du Danube. Le délégué de la Roumanie, 1857-1883*, dossier 1, f. 13-16.

Au début du conflit franco - prussien, la question du Danube revient à l'attention de la diplomatie européenne, à plus forte raison qu'une nouvelle conjoncture politique se préfigurait. Par le Traité de Paris de 1856, la Russie avait été obligée d'accepter la neutralisation de la Mer Noire. En profitant de la chute de l'Empire Français et de la déroute des gouvernements européens, le 31 décembre 1870, le chancelier Gorceakov adressa une note circulaire aux signataires du document de 1856, en demandant la dénonciation des articles stipulant la neutralisation de la Mer Noire (art. 11-14)à. Dans la note, il est montré que « *les altérations successives intervenues ces dernières années sur les transactions considérées comme étant le fondement même de l'équilibre européen, ont placé le cabinet russe dans la nécessité d'examiner les conséquences qui résultaient pour la position politique de la Russie* »⁶⁰. Là où en étaient les choses, la Grande Bretagne a eu recours à la convocation d'une conférence qui discute la requête de la Russie et établit, en même temps, certaines mesures dans la question du Danube.

La Conférence de Londres ouvrit ses travaux le 7 janvier 1871, sous la présidence du Lord Granville, le plénipotentiaire de la Grande Bretagne. Le comte Apponyi, le représentant de l'Austro - Hongrie, après une entente préalable de son gouvernement avec celui turc, a proposé que soit prise en examen la Commission des Riverains qui ne fonctionnait pas, et que les travaux des Portes de Fer – Cataractes soient confiées à son pays, lequel « *espérait acquérir sur cette base et, éventuellement en faveur du co-riverains (...) une partie de cette indépendance, laquelle, du reste, en matière fluviale incombe de droit soit à la puissance territoriale, soit à la totalité des gouvernements riverains, mais aucunement à tous les non riverains* »⁶¹. Les représentants des sept puissances ont signé, le 13 mars 1871, un traité stipulant : la Mer Noire doit rester ouverte à la marine

⁶⁰ Paul Gogeanu, *Le Danube et les relations...*, *op. cit.*, p. 65.

⁶¹ Franz von Holtzendorff, *Les droits souverains de la Roumanie sur le Danube*, Leipzig, 1883, p. 38.

commerciale, à la Turquie étant reconnu le droit de souveraineté, les travaux des Portes de Fer ont été confiés à l'Austro - Hongrie, la création de la Commission des Riverains a été maintenue comme une question à débattre à l'avenir, le maintien des compétences de la Commission Européenne, dont le mandat a été prorogé jusqu'au 24 avril 1883 en vue de l'acquittement des dettes contractées pour les travaux techniques effectués (le Lord Granville avait demandé que le terme soit non défini, jusqu'à la fin des travaux nécessaires aux embouchures du fleuve), tout le personnel de la Commission devait bénéficier d'immunité diplomatique, ses constructions et ses bâtiments devaient continuer à jouir d'un régime de neutralité.⁶² Cette thèse sera reprise par la diplomatie roumaine après 1878 aussi.

Dans le plénum des délégués de la Commission Européenne du 2 avril 1871, à Galați, le délégué de la Grande Bretagne, John Stokes, a annoncé la prorogation du mandat de l'institution et le chevalier Berio a demandé que cette situation soit communiquée également au gouvernement des Principautés Unies(!) et aux autorités consulaires de Brăila, Galați, Tulcea, Ismail et Sulina.⁶³

Depuis la Conférence de Londres jusqu'au déclenchement d'une nouvelle phase de la crise orientale, la question du Danube n'a plus fait l'objet de débats et pourparlers entre les puissances européennes. La Commission Européenne a continué ses travaux de dragage et de rectification du bras de Sulina en vue de maintenir une profondeur constante et a commencé la construction d'immeubles et ateliers dans le port de l'embouchure du bras.

L'éclatement de la révolte de Bosnie et Herzégovine, en l'été de l'an 1875 et de celle bulgare en avril 1876, ont donné l'occasion à la Turquie

⁶² *La Commission...*, *op. cit.*, pp. 424-425 ; *Cestiunea Dunărei...*, *culegere întocmită de Ministerul...*, *op. cit.*, pp. 411-412 ; Voir aussi *Le Danube et les intérêts...*, *op. cit.*, p. 15 ; Ștefan Stanciu, *România și Comisia...*, *op. cit.*, pp. 92-95.

⁶³ D. J. A. N. G., fonds : *La Commission Européenne du Danube, Protocoles*, 1871, vol. 15 ; f. 1-2.

d'envoyer des navires de guerre sur le Danube, en affectant gravement la liberté de navigation et le commerce. Après le déclenchement du conflit armé entre la Russie et la Turquie, la première a procédé au colmatage du canal Sulina en faisant couler par le fond des navires chargés de pierres à la mille 43, en guise de réponse au minage du Danube par les Turcs. Les délégués neutres de la Commission Européenne ont informé leurs gouvernements du fait que l'acte de la Russie provoque des dégâts financiers et techniques à l'institution.⁶⁴ Les autorités russes ont promis que, une fois la guerre finie, elles vont enlever les barrages faits à la navigation, ont expulsé l'Inspecteur général de la navigation de Tulcea, qui était Turc et ont bombardé les navires ottomans stationnés à Sulina (8-11 octobre 1877).⁶⁵ L'immunité diplomatique des fonctionnaires de la Commission ne fonctionnait pas dans les conditions d'une guerre entre la Turquie et la Russie. Le gouvernement d'Istanbul déclare qu'il n'a pas l'intention d'arrêter la navigation commerciale sur le Danube Maritime, mais « *les autorités militaires turques considèrent la partie du Danube qui traverse le territoire ottoman comme une ligne défensive, et interdisent la circulation des bâtiments commerciaux, en déclarant que ceux qui vont violer cette interdiction, seront confisqués avec leur charge* ». ⁶⁶ De graves non-synchronisations entre paroles et faits, dans la manière d'interpréter certaines normes de droit international. La neutralité du fleuve était restée valable seulement dans les textes des traités. Plus pragmatiques, les délégués de la France et de la Grande Bretagne (J. Herbette et H. T. Siborne) se trouvant à Sulina, ont déclaré les biens de la Commission neutres, ont nommé un nouveau capitaine de port à Sulina, ont payé les salaires du personnel, ont réorganisé le service postal, ont ordonné la continuation des dragages à la barre à l'embouchure de Sulina afin de ne

⁶⁴ *Ibidem*, 1876-1878, vol. 20, p. 77.

⁶⁵ *Ibidem*, pp. 78-79.

⁶⁶ *La Commission...*, *op. cit.*, p. 28.

pas bloquer les navires qui étaient entrés dans le port et se sont mis à l'abri du stationnaire anglais « Cockatrix ». ⁶⁷

Tout au long du déroulement des opérations militaires de la guerre roumano - turque (1877 – 1878), la navigation sur le fleuve a été perturbée, le commerce presque interrompu, le chenal navigable dominé par les flottes de guerre, comme quoi la neutralité du Danube est devenue une illusion.

Après les faux-pas de l'armée du Tsar au passage du Danube, à Plevna et dans les cols / défilés des Balkans, celle-là s'est déployée à Adrianopole, en menaçant directement la capitale européenne de l'Empire Ottoman. Les Turcs ont demandé la paix et ont accepté, sans autre forme de procès, un traité de paix dicté par N. Ignatiev, à San Stefano, devant des diplomates trop timorés et incapables de riposter (Savfet Pasha et Saddulah Bey). ⁶⁸

II.4. La Roumanie souveraine, membre de la Commission Européenne du Danube

Alertées par les prétentions exagérées de la Russie, qui avait assuré sa suprématie dans le Sud –Est de l'Europe par la création d'un grand Etat bulgare, les Grandes Puissances ont donné cours à l'invitation du chancelier Bismarck de participer à un Congrès, lequel devait analyser la situation nouvellement créée. Les travaux du Congrès de Berlin ont commencé le 13 juin 1878, par la participation de stars consacrées de la diplomatie européenne. Benjamin Disraeli, ennobli en 1876 au titre de Lord de

⁶⁷ D. J. A. N. G., fonds : *La Commission Européenne du Danube*, 1876-1878, vol. 20, p. 79.

⁶⁸ Voir : *Însemnările contelui N. Ignatiev* (Notes du comte N. Ignatiev), publiées à St Petersbourg en 1915. Nous avons consulté une traduction partielle de ces notes, faite en 1916 par I. Bogdan, dactylographiée et liée en cinq faisceaux, (fonds de la Bibliothèque Nationale de Bucarest).

Beaconsfield, le chancelier allemand Otto von Bismarck, le prince A. M. Gorceakov, le Lord Salisbury, le titulaire de Foreign Office.

Les négociations furent extrêmement dures, pigmentées d'ironies réciproques et de mots d'esprit. Bien que malade et affaibli, mais énergique, doué d'une grande présence d'esprit, il a impressionné par la distinction de l'esprit et par la droiture. Le premier ministre britannique (1874-1880) a montré que l'échange de territoires imposé par la Russie, laquelle cédait « *la Dobroudja et le Delta du Danube pour le Sud de la Bessarabie, était une ingérence dans le Traité de Paix de Paris de 1856* », lequel « *avait été un engagement pris par les Puissances Européennes et la Russie, dans le but de garantir la liberté de navigation sur le Danube* »⁶⁹. Le chancelier Gorceakov a répliqué que « *la libre navigation sur le Danube est d'un intérêt tout européen* », comme quoi ne saurait influencer « *la cession de la Bessarabie sur l'exercice de la libre navigation sur le Danube* »⁷⁰. D'un ton ironique, le chancelier russe a souligné que la Roumanie n'avait aucun mérite dans l'amélioration de la navigation sur le bras Sulina, ce qui est l'œuvre de la Commission Européenne, au bénéfice de tout le monde. Moins informé à ce sujet, Gorceakov ignorait que les travaux avaient été payés sur les taxes de navigation perçues par la Commission en proportion de 90% de l'exportation des céréales roumaines ! Bismarck a été d'accord avec la rétrocession de la Bessarabie à la Russie, comme garantie d'une paix favorable en Europe, surtout que la Roumanie avait trop obtenu, selon lui.

Au bout de nombreuses controverses, propositions et objections, le 13 juillet 1878 fut signé le Traité de Berlin, lequel configurait une nouvelle situation politique dans le Sud - Est de l'Europe (consacrait l'indépendance

⁶⁹ *Cestiunea Dunărei...*, documentar întocmit de Ministerul..., op. cit., p. 438. Le protocole de la séance du Congrès de Berlin du 29 juin 1878. Voir : T. E. Kebbel, *Selected Speeches of the late Right Honourable the Earl of Beaconsfield*, 2nd vol., London, 1882 et W. F. Monypenny, G. E. Buckle; *The Life of Benjamin Disraeli, Earl of Beaconsfield*, 4 volumes, London, 1910-1920.

⁷⁰ *Cestiunea Dunărei...*, documentar întocmit de Ministerul..., op. cit., p. 439.

de la Roumanie et de la Serbie, reconnaissait l'autonomie de l'Etat bulgare, la réintégration de la Dobroudja, du Delta du Danube et de l'Ile des Serpents dans l'Etat roumain, l'annexion du Sud de la Bessarabie par la Russie, laquelle redevenait souveraine sur le bras Chilia et réglementait (les articles 52-57) les questions relatives au Danube.⁷¹ En amont des Portes de Fer, les riverains restaient les seuls maîtres du fleuve, sans aucune précision de neutralisation ou d'intervention des Grandes Puissances, où l'Austro - Hongrie et l'Allemagne faisaient la loi. La Commission Européenne maintenait ses compétences et ses prérogatives antérieures sur le secteur maritime et étendait son autorité jusqu'à Galați. La Commission exerçait son autorité en totale indépendance envers l'autorité territoriale, c'est-à-dire envers la Roumanie, qui devenait membre de la respective institution. D'autres stipulations du Traité montraient que le mandat de la Commission pouvait être prorogé avec l'avis de ses membres, la démolition des fortifications de la rive gauche du fleuve en aval des Portes de Fer, l'interdiction de la navigation des bâtiments de guerre entre les Portes de Fer et Sulina, à l'exception de ceux de la police fluviale, de garde et ceux du service sanitaire ; les petits navires de guerre des Grandes Puissances se trouvant aux embouchures du fleuve, ne pouvaient pénétrer sur le fleuve que jusqu'à Galați . La même Commission avait le droit de dresser les règlements de navigation et de police, assistée par les délégués des Etats riverains.

Les puissances signataires du Traité de Berlin ont reconnu l'indépendance de la Roumanie (art. 43), donc, la souveraineté de l'Etat était illimitée sur tout son territoire, mais la Commission Européenne exerçait ses attributions et compétences sur le secteur Sulina – Galați « *dans une complète indépendance envers l'autorité territoriale* (art. 53) ». Sur tout

⁷¹ *Documente privind istoria României. Războiul pentru independență* (Documents concernant l'histoire de la Roumanie. La Guerre pour l'Indépendance), 9^e vol., (16 janvier 1878-3 mars 1878), éd. de l'Académie, 1955, pp. 370-385. Le Traité de Paix de Berlin, signé le 13 juillet 1878.

son parcours maritime, le Danube traversait le territoire d'un seul Etat souverain. L'interprétation de cet article provoquera un dialogue permanent entre ses diplomates et les représentants des puissances composantes de la Commission Européenne. Le délégué de la Roumanie pouvait rendre vaine l'application de toute décision de la Commission, en se prévalant d'une clause de son Règlement d'ordre intérieur, laquelle stipulait qu'une décision de la Commission devenait applicable si et seulement si elle réunissait l'unanimité des huit délégués.⁷² Cependant, la Commission Européenne, par ses délégués, enquêtait sur les infractions du Règlement de navigation sur le chenal et même dans les ports roumains, prononçait des sentences et les jugeait en appel. Par cette pratique, la souveraineté comme attribut essentiel de l'Etat, celui qui crée le droit international, était gravement transgressé. De 1878 à 1940, tous les ministres des Affaires Etrangères et les délégués de la Roumanie dans la Commission Européenne, vont défendre les droits souverains du pays sur le secteur maritime du Danube, en opposant des thèses du droit international concernant le concept de souveraineté à certaines interprétations qui soutenaient que le prêt de souveraineté peut se pratiquer pour le plus grand bien de tous. Mihail Kogălniceanu, D. A. Sturdza, Vasile Boerescu, I. G. Duca, Nicolae Titulescu, N. Petrescu - Comnen, Eustațiu Pencovici, Toma Stelian, Constantin Coșescu et V. V. Pella sont les principaux diplomates roumains qui, à divers moments, ont plaidé pour la défense de la souveraineté de la Roumanie sur le secteur maritime du Danube. Quelles que fussent les interprétations et les situations tendues créées, les diplomates roumains ont suivi la voie du dialogue et des négociations, en évitant les états conflictuels et les sanctions qu'auraient pu appliquer les partenaires de la Commission Européenne. Les débats des délégués dans les sessions de la Commission ont été suivis en permanence

⁷² D. J. A. N. G., fonds : *La Commission Européenne du Danube, Protocoles*, 1879-1880, 28^e vol., pp. 94-98. Le protocole de la séance du 10 novembre 1879, où fut approuvé le Règlement concernant l'ordre des travaux de la Commission Européenne du Danube (pp. 99-102).

par le Ministère des Affaires Etrangères de Bucarest qui, par des instructions précises, coordonnait les actions de son délégué à la Commission de Galați, en fonction des intérêts du pays.

La jeune diplomatie roumaine passa un premier examen à l'époque moderne, à l'occasion des négociations des règlements de navigation et de police sur le secteur Galați – les Portes de Fer et de la constitution de la Commission des Riverains (1880-1881). Le Ministre des Affaires Etrangères a gardé un contact permanent avec ses ministres plénipotentiaires accrédités près les gouvernements de Paris, Londres, Vienne, Berlin, Petersbourg, Constantinople et Rome, a mené une intense campagne de presse et a coordonné ses délégués présents aux négociations de Galați, afin qu'ils rejettent les projets qui auraient pu permettre une prépondérance austro - hongroise sur le Danube Inférieur. Pendant l'été 1880, l'Austro – Hongrie a promu un « *Avant – projet* » relatif à l'administration de la navigation entre Galați et les Portes de Fer, par une Commission Mixte dont elle allait détenir perpétuellement la présidence. La position la plus correcte et ferme fut celle exprimée par Mihail Kogălniceanu, ministre plénipotentiaire accrédité près le gouvernement français, qui a fait un véritable réquisitoire sur les prétentions autrichiennes et a tracé la ligne directrice à suivre : « ... *il faut être sincères, dire franchement ce qu'on a en vue, et, avant de demander le soutien des autres, soutenons nous-mêmes d'abord nos intérêts et nos droits* »⁷³. La solution proposée par Mihail Kogălniceanu à l'égard de l'Avant - Projet autrichien était une de rejet, car il est « *violateur de nos droits d'Etat indépendant, maître, libre et intègre sur tout notre territoire, sur nos rivages, sur nos eaux !* »⁷⁴. Lucide et tranchant, Mihail Kogălniceanu considérait que la

⁷³ Mihail Kogălniceanu, *Documente diplomatice* (Documents diplomatiques), Bucarest, 1972, pp. 309-341. Le mémoire du 10 août 1880, adressé par M. Kogălniceanu, depuis Paris, au Ministère des Affaires Etrangères de Bucarest, connu et publié dans plusieurs éditions sous le titre : *Cestiunea Dunărei*.

⁷⁴ *Ibidem*.

cession des droits souverains de la Roumanie sur le Danube signifierait un suicide et que « ... nous avons le devoir de défendre la liberté du Danube comme un intérêt européen ; de la sorte seulement, restera-t-il le Danube roumain ». ⁷⁵

Le gouvernement de Bucarest ne souhaitait pas tendre encore davantage les relations avec l'Austro - Hongrie et essayait d'éviter une opposition ferme, étant d'accord que le droit de cabotage n'appartienne qu'aux riverains comme le réclamait instamment le gouvernement de Vienne, bien que, en essence, il ait fait nombre d'observations à l'Avant - Projet autrichien et « ... il reste encore beaucoup à faire » ⁷⁶.

Durant la période 4 décembre 1880 – 4 janvier 1881, s'est déroulée à Galați la dernière étape des négociations de la Commission Européenne du Danube, à laquelle ont participé en tant qu'invités les représentants de la Serbie et de la Bulgarie également, concernant l'établissement d'un règlement de navigation et de police entre Galați et les Portes de Fer. Le projet de l'Austro - Hongrie a été rejetée et les négociations ont pris fin par la présentation d'une étude proposée par le délégué de la France, Camille Barrère. ⁷⁷ L'étude du diplomate français a été envoyée aux gouvernements intéressés, pour qu'ils puissent formuler des opinions et des observations là-dessus.

⁷⁵ *Ibidem*, p. 339.

⁷⁶ D. J. A. N. G., fonds : *La Commission Européenne du Danube. Le délégué de la Roumanie*, 1878-1882, f. 102-110. Les observations du ministre V. Boerescu, bien que pertinentes, sont trop détaillées, faisant l'effet de changer du tac au tac l'Avant - Projet autrichien.

⁷⁷ *Idem*, *la Commission Européenne du Danube, Protocoles*, 1880-1882, 23^e vol., f. 1-146. Les protocoles no. 1-124 de la session extraordinaire de la Commission Européenne du Danube, concernant l'élaboration des règlements de navigation et de police sur le secteur du Danube entre Galați et les Portes de Fer.

Le 18 mai 1881, à Galați commença un autre débat sur un règlement de navigation et de police pour le Danube Inférieur.⁷⁸ Les points de vue différents exprimés par les délégués de la Roumanie, de la Grande Bretagne et de l'Austro - Hongrie, comme la tentative de Camille Barrère de servir de médiateur, se sont soldés par l'échec des négociations. L'échange de notes diplomatiques entre les gouvernements intéressés a continué et, en 1882, le 18 mai, à Galați, une session extraordinaire de la Commission Européenne a adopté un Règlement de navigation et de police à appliquer sur le fleuve, entre Galați et les Portes de Fer, par une Commission Mixte formée par les riverains et un délégué, par rotation, de la part de la Commission Européenne. Le ministre des Affaires Etrangères de la Roumanie a considéré que l'application et l'exécution des règlements de navigation doivent incomber aux autorités territoriales des Etats riverains, conformément aux stipulations des Traités internationaux en vigueur et similaire aux procédures appliquées sur d'autres fleuves, autrement, il se créera un droit spécial, sans précédent, d'une durée provisoire et contraire au principe de l'égalité en droits des Etats riverains et à leur souveraineté territoriale.⁷⁹ Bien que l'auteur du dernier projet de règlement, Camille Barrère et le délégué de l'Austro - Hongrie, le baron de Haan, aient mentionné que c'était là la dernière négociation et la dernière concession de faite, le vote négatif du délégué de la Roumanie, Eustațiu Pencovici, a entraîné la non application des stipulations du document.

Le 2 juin 1882, fut adopté un Règlement de navigation, de police fluviale et de surveillance applicable au secteur du Danube situé entre Galați et les Portes de Fer, élaboré par l'exécution de l'article 55 du Traité de Berlin du 13 juillet 1878, par la Commission Européenne du Danube, assistée par les délégués des pays riverains, structuré en trois titres et 108

⁷⁸ *Cestiunea Dunărei..., volum întocmit de Ministerul..., op. cit., pp. 594-737.* Les protocoles des 10 séances du Plénum de la Commission Européenne du Danube, assisté par les délégués de la Serbie et de la Bulgarie.

⁷⁹ *Voir : Franz von Holtzendorff, Les droits..., op. cit., pp. 54-55.*

articles.⁸⁰ Pour l'application du nouveau Règlement, le vote à l'unanimité des huit délégués de la Commission Européenne du Danube était nécessaire.

II.5. Le Traité de Londres (du 10 mars 1883)

Pour la solution de la situation créée, l'Angleterre va demander, par son ambassadeur à Paris, le vicomte Lyons, l'avis de la France en vue de la réunion d'une conférence des grandes puissances et si la Roumanie avait le droit d'envoyer un délégué.⁸¹ La diplomatie anglaise considérait qu'une telle conférence devait résoudre les principaux problèmes relatifs au statut : la prorogation du mandat de la Commission Européenne du Danube, lequel expirait le 24 avril 1883, l'extension des attributions et prérogatives de celle-ci jusqu'à Brăila et l'exécution de l'article 55 du Traité de Berlin concernant les règlements sur le secteur du Danube entre Galați et les Portes de Fer. Préalablement, les Grandes Puissances entreprendront mainte négociation afin d'imposer leur propre politique au Bas Danube.⁸² Le 1 décembre 1882, le Lord Granville a officiellement invité les gouvernements signataires du Traité de Berlin d'envoyer, dans le courant du mois à suivre, des plénipotentiaires à Londres. Le ministre britannique précisait aussi les questions à négocier : l'approbation ou la révision des règlements sur le secteur du Danube entre Galați et les Portes de Fer, en harmonie avec ceux appliqués sur le secteur maritime ; la prorogation du mandat de la Commission Européenne et l'extension de sa juridiction jusqu'à Brăila ; la

⁸⁰ *Cestiunea Dunărei...*, volum întocmit de Ministerul..., *op. cit.*, pp. 397-420.

⁸¹ *Ibidem*, pp. 437-438. Le télégramme du Lord Granville au vicomte Lyons du 28 octobre 1882 et la réponse de l'ambassadeur au Foreign Office, du 5 novembre 1882.

⁸² Nicolae Iorga, *A cui e Dunărea ?* (A qui est le Danube ?) (Conférence donnée à Giurgiu le 9 novembre 1908), Vălenii de Munte, 1908, p. 10.

formation d'une Commission mixte pour la partie moyenne du fleuve.⁸³ Le même jour, le Lord Granville, par l'intermédiaire du ministre plénipotentiaire britannique de Bucarest, a adressé l'invitation au gouvernement roumain également, sans pour autant préciser si le plénipotentiaire roumain allait jouir de droits complets ou s'il allait simplement assister aux travaux de la Conférence, la décision devant être prise par tous les délégués dans le plénum.⁸⁴

La diplomatie roumaine, par ses ministres accrédités près les gouvernements européens, a fait des efforts pour participer de plein droit à la Conférence de Londres. Tous les gouvernements étaient favorables à une invitation, mais personne n'a fait de promesse certaine.⁸⁵ De Vienne, P. P. Carp, le ministre plénipotentiaire roumain agréé par les cercles diplomatiques autrichiens, a exprimé un point de vue ferme, tranchant et correct : « *S'il s'agit d'entrer à cette Conférence à condition de recevoir la proposition Barrère ou de la voir approuver telle qu'elle par les représentants des Puissances, je pense que nous ferions mieux de rester en dehors. Dans le premier cas, nous aurions sacrifié nos droits pour la gloriole de parler sur un pied d'égalité avec les Grandes Puissances, et je ne m'arrête même pas à cette hypothèse ; dans le second cas, nous nous serions privés nous-mêmes de la possibilité de rejeter les décisions de la Conférence, non parce qu'elles ne nous conviennent pas, mais parce qu'elles auront été prises en notre absence* ». ⁸⁶ P. P. Carp a exprimé la position la plus lucide, laquelle, malheureusement, s'est vérifiée dans sa seconde hypothèse. Un autre représentant de la Roumanie, Ion Ghica, se

⁸³ *Cestiunea Dunărei...*, volum întocmit de Ministerul..., op. cit., p. 464. Le texte de la circulaire du Lord Granville à toutes les ambassades de la Grande Bretagne des pays signataires du Traité de Berlin.

⁸⁴ *Ibidem*, pp. 463-464. Les textes des invitations adressées au gouvernement de Bucarest.

⁸⁵ *Ibidem*, pp. 466-489.

⁸⁶ *Ibidem*, pp. 466-467. Le rapport de la Légation Roumaine de Vienne au Ministère des Affaires Etrangères, le 20 décembre 1882.

trouvant à Londres, s'est évertué, dans un ample mémoire,⁸⁷ à persuader le Lord Granville des droits de la Roumanie.

La Conférence de Londres a ouvert ses travaux le 10 février 1883, en présence des ambassadeurs des Etats signataires du Traité de Berlin, accrédités près du gouvernement britannique. Le Lord Granville, Président de la Commission, a proposé que les délibérations soient et restent secrètes. A la proposition britannique d'inviter le délégué roumain, le Comte Münster (le délégué de l'Allemagne) s'est opposé ; Musurus Pasha (Turquie) a proposé une solution de compromis : la participation du délégué de la Roumanie, à titre d'assistant. Le gouvernement de Bucarest a rejeté une telle participation, bien que la Serbie et la Bulgarie aient accepté le statut d'invités.

Les travaux de la Conférence de Londres ont analysé, négocié et pris des décisions sur le statut juridique du Danube de Sulina aux Portes de fer, en l'absence des riverains ! A une exception près : la Russie, riveraine sur le bras Chilia depuis 1878. Les représentants des puissances européennes s'étaient proposés de prendre des décisions rapides, par des concessions réciproques aptes à éliminer les sujets divergents et à s'assurer le contrôle et l'administration de la navigation sur le Danube Inférieur. Le premier sujet : l'extension de la compétence, de la juridiction et des prérogatives de la Commission Européenne du Danube jusqu'en amont du port Brăila, le point limite du secteur maritime du fleuve.⁸⁸ La Roumanie ne reconnaîtra jamais cette stipulation inscrite dans le Traité de Londres (art. 1),⁸⁹ ce pourquoi elle fut en permanent conflit avec la Commission Européenne, concernant l'exercice des compétences de celle-ci sur le secteur Galați – Brăila. Tout incident sur le secteur respectif génèrait des disputes de compétence entre

⁸⁷ *Ibidem*, pp. 473-489. Le mémoire de I. Ghica transmis au Lord Granville le 1^{er} janvier 1883.

⁸⁸ *Ibidem*, pp. 536-538. Le protocole de la séance du 10 février 1883 lors de la Conférence de Londres.

⁸⁹ *La Commission..., op. cit.*, p. 432.

les autorités territoriales roumaines et les agents de la Commission Européenne.

Sans plus reprendre les négociations sur les règlements convenus à Galați pour le secteur Galați (à partir de ce moment = Brăila) – les Portes de fer, les plénipotentiaires européens se sont prononcés juste sur la participation de l’Autro - Hongrie à la Commission Mixte, en raison de l’importance et de la supériorité des intérêts commerciaux et de navigation de celle-ci sur le cours moyen du Danube et, en même temps, sur le caractère exécutif de la dite Commission. Tous les plénipotentiaires ont souscrit à une déclaration selon laquelle ils adoptaient les règlements à l’unanimité. Le représentant de l’Autro - Hongrie, le comte Karolyi, a déclaré que son pays avait fait des concessions pour avoir renoncé au double vote en cas d’égalité dans la Commission Mixte, a accepté la sectorisation du fleuve – comme l’avaient demandé les riverains et a accepté l’intervention de la Roumanie, de la Serbie et de la Bulgarie à la nomination des sous-inspecteurs de navigation.⁹⁰

La prorogation du mandat de la Commission Européenne nécessite des négociations plus animées : les plénipotentiaires de la Grande Bretagne, de la France et de l’Italie ont demandé qu’on lui confère le statut de permanence ; l’ambassadeur de la Russie, le baron de Mohrenheim ont conditionné leur adhésion à l’idée de prorogation du mandat, si et seulement si l’on allait reconnaître à la Russie la souveraineté sur le bras Chilia, depuis Ceatal Ismail jusqu’au point où le Danube se jetait dans la mer. Le Lord Granville s’est opposé à une telle sollicitation, en se prévalant d’arguments techniques et des possibles taxes de péage qui pourraient préjudicier la navigation sur le bras Sulina.⁹¹ L’on est finalement parvenu à une formule de compromis, proposée par la délégation britannique : la transformation du bras Chilia en territoire russe à législation européenne !

⁹⁰ *Cestiunea Dunărei..., volum întocmit de Ministerul..., op. cit.*, pp.532-568. Les protocoles des huit séances de la Conférence de Londres.

⁹¹ Voir : D. A. Sturdza, *Recueil de documents..., op. cit.*, pp. 409-412.

En ce qui concerne la prorogation du mandat de la Commission Européenne, bien que les plénipotentiaires de l'Allemagne et de l'Austro - Hongrie aient déclaré qu'ils avaient mandat à accepter tout juste une prorogation de 8 à 10 ans, l'on est tombé d'accord, à l'unanimité, que le terme soit de 21 ans, sa prorogation étant possible par tacite reconduction, tous les trois ans, à condition que l'une des puissances signataires ne déclare qu'elle entendait dénoncer l'accord. Pratiquement, le mandat de la Commission Européenne du Danube devenait permanent et étendait son activité de Sulina jusqu'en amont du port Brăila. Le comte Karolyi a demandé, par corrélation, que le mandat de la Commission Mixte pour le secteur Brăila – les Portes de Fer, ait la même durée de fonctionnement : 21 ans. Musurus Pasha a demandé lui aussi une concession pour la Turquie : la nomination du délégué de la Bulgarie dans la Commission Mixte devait être faite uniquement avec l'accord de la Sublime Porte. Comme ce n'était pas une question d'ordre politique ou économique, formelle en réalité, il en fut convenu.

Le dix mars 183, le Traité de Londres a été signé par tous les plénipotentiaires participants à la Conférence, y compris les règlements de navigation et de police pour le secteur Brăila – les Portes de Fer, comme partie intégrante du Traité, étant un compromis statuant le régime du Danube entre Sulina et les Portes de Fer. Cette fois non plus, le Danube navigable n'a pas reçu un statut de fleuve international, étant divisé en trois secteurs, avec une administration et une juridiction propres, en fonction des intérêts des puissances européennes. Le Traité de Londres enfreignait les droits souverains de la Roumanie, reconnus par les mêmes puissances à Berlin, en 1878.

La position officielle adoptée par la Roumanie, après la Conférence de Londres, a été tracée par le Ministre des Affaires Etrangères, D. A. Sturdza, dans le mémoire adressé au titulaire de Foreign Office, par l'intermédiaire de l'envoyé extraordinaire et plénipotentiaire de la

Roumanie à Londres, Ion Ghica, le 24 mai 1883.⁹² Le ministre roumain soulignait dans son rapport, que la Roumanie avait incontestablement le droit de participer aux travaux d'une Conférence qui s'était proposé comme objectif les affaires du Danube, en vertu de sa triple position de riveraine, de membre de la Commission Européenne et de signataire de l'Acte additionnel du 28 mai 1881. Bien que la Roumanie reconnût et fût d'accord avec le principe de la libre navigation sur le Danube, les décisions prises à Londres ne sauraient avoir une force obligatoire pour elle, comme quoi elle refusera de les reconnaître. Le ministre roumain exprimait son espoir que l'Europe, animée de tous temps par des sentiments de bienveillance, dans l'esprit de la justice et de l'équité, examinera et donnera une solution satisfaisante, dans le bénéfice de tous.

Avant la Première Guerre Mondiale, le Traité de Londres est resté le document le plus important qui établit le statut du Danube, les attributions de la Commission Européenne, même si la Roumanie ne l'a jamais reconnu et ne l'a jamais appliqué intégralement. La diplomatie roumaine n'a pas eu recours à l'obstruction de la libre navigation sur le fleuve, n'a pas interdit l'effectuation de travaux techniques et édilitaires par la Commission Européenne sur son territoire et n'a pas eu recours à la force contre des abus commis par les agents de l'institution européenne dans ses eaux et ses ports. La solution adoptée fut celle des négociations et des protestations ponctuelles, lorsque les actes de juridiction abusifs des agents de la Commission Européenne lésaient sa souveraineté sur le secteur maritime du fleuve.

Malgré la ferme opposition de la Roumanie aux prétentions de l'Austro - Hongrie au Bas Danube, la politique extérieure du pays, promue par le roi Carol I (Charles 1^{er}) et Ion. C. Brătianu, a amélioré les rapports entre les deux pays, condition essentielle pour éviter l'isolement

⁹² *Cestiunea Dunărei... , volum întocmit de Ministerul..., op. cit., pp. 604-612.* Le texte du mémoire signé par D. A. Sturdza.

diplomatique. La politique danubienne est passée sur un plan secondaire grâce aussi à l'amélioration des rapports de collaboration avec les délégués de la Commission Européenne, qui ont pris la décision de réaliser de grands et d'importants travaux techniques en vue de l'amélioration de la navigation sur le bras Sulina, condition essentielle pour le développement du commerce extérieur de la Roumanie. Durant la période 1883 – 1889, une croissance importante des exportations de marchandises roumaines effectuées par l'embouchure de Sulina, fut enregistrée.⁹³ Ces grands travaux ont été soutenus financièrement par la Commission Européenne, laquelle encaissait des taxes de navigation et en dépensait une quote part pour l'entretien du chenal navigable.⁹⁴

Le 18 mai 1894, le roi Carol I, les membres du gouvernement, les représentants du corps diplomatique et consulaire, les autorités territoriales, militaires et juridiques de la région du Bas Danube, avec les délégués de la Commission Européenne, ont participé à l'inauguration des plus importants travaux effectués sur le bras Sulina entre le mille 8 et le mille 18. En 1902, 1906 et 1908, le prince héritier Ferdinand, la princesse Maria et D. A. Sturdza ont participé aux festivités organisées par la Commission Européenne à l'anniversaire d'un jubilé d'existence ou à l'inauguration d'autres travaux techniques importants. Les relations entre la Roumanie – le pouvoir territorial souverain - et la Commission Européenne sont restées amiables jusqu'à la Première Guerre Mondiale grâce aussi au fait que les délégués étrangers, faisant preuve de compréhension, n'insistaient plus pour que les agents de l'institution européenne exercent « *la juridiction en amont de Galați* », sans prendre une décision ou sans conclure une convention en ce sens. L'échange d'amabilités entre la Commission Européenne et les autorités roumaines, s'est matérialisé également par le geste de Carol I de

⁹³ Voir : *Mișcarea porturilor între 1879-1889* (L'activité des ports entre 1879-1889), Bucarest, ouvrage réalisé par le Ministère des Affaires Etrangères. Division consulaire ; C. I. Băicoianu, *Le Danube...*, *op. cit.*, pp. 262-263.

⁹⁴ Apud : *La Commission...*, *op. cit.*, Annexes I-III, pp. 492-499.

conférer des ordres et des médailles aux délégués, ingénieurs et à d'autres fonctionnaires supérieurs.⁹⁵ Après 1890 et jusqu'au déclenchement de la Première Guerre Mondiale, la Roumanie s'est abstenue de contester les compétences de la Commission Européenne au Bas Danube et, par là, a entendu limiter les actes de juridiction sur le territoire roumain. Tout incident de navigation, ordinaire dans les conditions d'un trafic intense, continuait la voie des négociations en évitant les divergences majeures, bien que les tensions aient manqué.⁹⁶ Dans le port de Sulina, la situation était beaucoup plus complexe, les intérêts plus grands, dans un monde divers comme nationalité, culture, habitudes et traditions.⁹⁷

Pour l'élimination des divergences entre les agents de navigation roumains et ceux de la Commission Européenne qui abusaient de leur immunité et de l'institution, en portant atteinte à la souveraineté de la Roumanie au Danube, Duiliu Zamfirescu⁹⁸ a proposé la création d'une « *commission mixte, composée de fonctionnaires supérieurs de la Commission et de fonctionnaires roumains qui prendraient en examen l'état des choses, à partir de ce principe, que l'Europe attend de nous non pas des conflits d'autorité, mais le développement de la navigation, par l'anéantissement des abus et la cession des actes de piraterie, qui se produisent par suite des discussions de compétence entre les fonctionnaires de la C.E.D. et les fonctionnaires roumains* ». ⁹⁹ L'écrivain – diplomate prenait les infractions communes pour les principes du droit international, mais la proposition soulignait l'importance qu'avait acquise la Commission

⁹⁵ D. J. A. N. G., fonds : *La Commission Européenne du Danube. Le délégué de la Roumanie*, 1894, dossier 23, f. 123, 133.

⁹⁶ *Ibidem*, 1879-1885, f. 68 ; 1895-1900, dossier 27, f. 7-8 ; 1899, dossier 32, f. 14-15.

⁹⁷ Voir : Ștefan Stanciu, *România și Comisia...*, *op. cit.*, pp. 171-177.

⁹⁸ Duiliu Zamfirescu a été nommé délégué de la Roumanie près la Commission Européenne par Décret Royal, émis à Peleş le 8 juin 1909 et a détenu cette fonction jusqu'au 11 avril 1918. (Apud : D. J. A. N. G., fonds : *La Commission Européenne du Danube. Le Secrétariat Général*, 1909 - 1922, dossier 72, f. 1 – dossier personnel).

⁹⁹ Apud : Ștefan Stanciu, *L'activité diplomatique de Duiliu Zamfirescu*, in : « Danubius », XVII, 1997, p. 113.

Européenne laquelle, par sa position de totale indépendance envers le pouvoir territorial, se considérait sur un pied d'égalité avec celle-ci. Un véritable Etat dans l'Etat !

Après la ferme opposition contre les stipulations du Traité de Londres, la Roumanie a considéré qu'il était plus prudent d'adopter une position de conciliation et de négociation avec les délégués de la Commission Européenne, les représentants des sept gouvernements européens. Les intérêts économiques du gouvernement de Bucarest, les alliances politiques traditionnelles et celles conclues après la conquête de l'indépendance, détermineront aussi la position envers l'institution européenne. Cela était bénéfique à l'Etat roumain de collaborer avec les Etats représentés dans la Commission siégeant à Galați, d'entretenir et cultiver une atmosphère de confiance réciproque, de collaborer techniquement et financièrement en vue d'assurer les conditions optima de navigation aux embouchures du Danube.

L'activité commerciale sur le Danube a été perturbée par la crise balkanique et par la Première Guerre Mondiale quand, à cause des opérations militaires, le fleuve est entré sous le contrôle des belligérants. L'Allemagne et l'Autro - Hongrie, après les victoires obtenues à en l'automne et l'hiver 1916 et la paix de Buftea - Bucarest, feront d'intenses efforts pour contrôler la navigation sur le Danube. A partir du mois de novembre 1918, les flottes militaires de la Grande Bretagne et de la France prendront le contrôle du Danube, bien que la Roumanie alliée se considérât en droit d'organiser l'administration de la navigation sur le Danube Inférieur. Malgré toutes les protestations du gouvernement de Bucarest, la Commission Interalliée franco-britannique contrôlera la navigation sur le Danube jusqu'au mois de mai 1920, quand, conformément aux stipulations du Traité de Versailles, l'on procédait à la réorganisation administrative de la navigation sur le Danube.

Après la Première Guerre Mondiale, la question de la navigation et de l'administration du Danube deviendra un thème central de la diplomatie roumaine, qui, dans la voie des négociations, obtiendra, finalement, le droit d'exercer sa totale souveraineté sur le secteur maritime du fleuve.

CHAPITRE III

LA NÉGOCIATION DU RÉGIME JURIDIQUE DU DANUBE APRÈS LA PREMIÈRE GUERRE MONDIALE. UN STATUT « DÉFINITIF » DU DANUBE

Les armées des Puissances Alliées ont atteint au Danube au début du mois de novembre 1918, lorsque le Commandement des Armées Alliées des Balkans, sous les ordres du général français Franchet d'Espérey, établit son siège à Belgrade, en prenant le contrôle de la navigation sur le fleuve, pour des raisons de ravitaillement des troupes, en visant également à assumer l'administration directe du commerce et de la navigation civile. Le Danube a été mis sous l'administration et le contrôle de la Commission Interalliée, et divisé en deux secteurs : le secteur d'Ulm jusqu'à Orșova a été mis sous les ordres de l'amiral anglais Troubridge, alors que le secteur en aval d'Orșova est passé sous la commande du commandeur français Belloy. Ultérieurement, le secteur les Portes de Fer – les Cataractes a été passé sous la commande de l'amiral Troubridge, qui a gardé l'ancienne administration hongroise, sans tenir compte des droits souverains des deux Etats riverains.¹ La Roumanie a adressé plusieurs mémoires à la Conférence de Paix de Paris, par lesquels elle protestait contre les activités de la Commission Interalliée par l'intermédiaire de laquelle l'Angleterre et la France ont fait

¹ Voir : Iulian Cârțână, *Din activitatea diplomatică a României pentru desființarea Comisiei Interaliatate a Dunării* (De l'activité diplomatique de la Roumanie en vue de la suppression de la Commission Interalliée du Danube)(1919-1920), in : « Revista Arhivelor » (Revue des Archives), an XII, 1969, no. 1, pp. 120-121.

des investissements importants dans des sociétés de navigation en Europe Centrale.²

La Roumanie s'est considérée en droit, après la signature de l'armistice, de bénéficier de sa souveraineté au Danube et d'assumer, en même temps, les compétences que la Commission Européenne du Danube avait eues sur le secteur maritime, en espérant que, par les traités de paix, l'on confère au fleuve un statut unitaire, lequel soit appliqué par les pays riverains. L'intérêt de la Roumanie pour que le chenal aux embouchures du Danube soit maintenu navigable, était majeur, vu que, en 1918 seulement, elle avait dépensé 450.000 Lei or pour les travaux d'amélioration.³ Après l'accomplissement de la Grande Union, le potentiel économique du pays s'est accru et la porte commerciale aux embouchures du Danube devait assurer un trafic de marchandises accru et fluent.

A la Conférence de Paix de Paris (ouverte le 18 janvier 1919), la délégation roumaine a présenté les demandes argumentées et justifiées par les traités et les conventions conclues antérieurement avec les Puissances Alliées et Associées, par ses grands sacrifices durant la guerre, l'accomplissement de l'Etat national, dans le respect dû envers l'application du principe des nationalités et d'une juste paix. La paix avait été préparée dès la période de la guerre par des négociations entre les alliés, déclarations officielles des personnalités politiques, promesses réciproques et projets en vue de la création d'un organisme international par une convention, lequel garantisse la sécurité des Etats et applique des sanctions aux éventuels agresseurs. Les principes démocratiques qui avaient garanti l'égalité entre

² Iulian Cârțână, Ilie Seftiuc, *Dunărea în istoria...*, (Le Danube dans l'histoire...) *op. cit.*, pp. 139-141. L'Angleterre a investi 1.200.00 Lires sterling pour l'achat d'actions aux sociétés de navigation d'Autriche, Tchécoslovaquie, le Royaume serbe-croate-slovène et la Bulgarie; la France a promu l'idée d'un projet de coopération économique central - européenne, siégeant à Budapest.

³ D. J. A. N. G., fonds : *La Commission Européenne du Danube. Protocoles*, 1919, 5^e vol., f. 8. La même année, l'Autro-Hongrie et l'Allemagne avaient subventionné les travaux sur le Danube maritime de 950.000 Lei or.

les États invités à la Conférence par les Puissances Alliées et Associées ont été dès le début abandonnés par la division de ceux-ci en *Etats à intérêts généraux* et *Etats à intérêts spécifiques*, ont été limités aussi par l'arrêt du nombre de mandats de représentation dans les séances plénières et dans les commissions de travail.⁴ Par les organes et organismes de travail et de coordination, ce parlement du monde a été dominé par les représentants des Etats-Unis d'Amérique, de la Grande Bretagne, de la France, à qui venaient s'ajouter ceux de l'Italie et, partiellement, ceux du Japon. L'instance de décision de la Conférence de Paix de Paris a été le Conseil Suprême des Alliés, formé des premiers délégués des cinq puissances, la présidence étant confiée au premier délégué de la France, George Clémenceau. Afin de rendre possible la discussion et la négociation des nombreuses questions et de créer un projet de traité cohérent et assez ample, le Conseil Suprême a établi 17 commissions dans les domaines les plus divers. Dans la composition de ces commissions, les cinq grandes puissances étaient obligatoirement représentées et détenaient la présidence et le secrétariat de chacune d'elles. Les commissions déroulaient leurs travaux indépendamment et, au bout de longues négociations contradictoires, ont présenté au Conseil des propositions, par articles, lesquels furent inscrits dans les traités préliminaires de paix.

III.1. Les stipulations des traités de paix concernant le régime de la navigation sur le Danube

Les questions relatives au Danube ont été traitées dans la Commission du régime international des ports, voies d'eau et voies ferrées.

⁴ Voir : C. Botoran, I. Calafeteanu, E. Campus, V. Moisuc, *România și Conferința de Pace de la Paris (1919-1920). Triumful principiului naționalităților* (La Roumanie et la Conférence de Paix de Paris: 1919-1920, le triomphe du principe des nationalités), Cluj-Napoca, 1983, pp. 278-284. Pour la manière dont sont envisagées les négociations de Paris durant la période de la Conférence de Paix par la diplomatie européenne, voir aussi : H. Kissinger, *Diplomația* (La Diplomatie), 1988, pp. 222-239.

Cette Commission s'est formée par la décision prise dans la séance plénière de la Conférence des Préliminaires de Paix du 25 janvier 1919 et était composée de 15 membres : deux pour chaque grande puissance et 5 membres élus parmi les délégués des puissances à intérêts limités, nominalisés lors de la séance du 27 janvier 1919 (de la Chine, Belgique, la Grèce, la Serbie et l'Uruguay).⁵ A ce qu'on peut voir, dans cette composition, la Commission qui devait analyser les questions relatives au Danube, n'incluait qu'un seul délégué d'un pays riverain (la Serbie). De telles erreurs dans la formation des commissions ont éveillé l'indignation des Etats à intérêts limités, y compris du premier délégué de la Roumanie, le Premier ministre Ion C. Brătianu.⁶ Le délégué roumain s'est proposé et a réussi à transmettre son indignation à d'autres mécontents des décisions des Grands,⁷ parce que « *nous autres on ne participe pas à une conférence, nous sommes amenés devant un tribunal, comme coupables* », parce qu' « *il fut introduit un nouveau système de travail à la Conférence, qui constitua la suppression de la Conférence. C'est-à-dire, les représentants des quatre Grandes Puissances, auxquelles venait s'ajouter le représentant du Japon, pour les questions susceptibles de l'intéresser, décidaient dans toutes les questions, sans la participation des autres Etats* ». ⁸

La protestation des petites puissances a déterminé le Conseil des dix de compléter les commissions de travail avec des délégués des Etats considérés comme ayant des intérêts limités. Le 3 février 1919, la

⁵ Apud : *Conférence de la Paix. Commission du Régime International des Ports, Voies d'Eau et Voies Ferrées. Procès – Verbaux et rapports de la Commission et des sous-commissions* (volume de documents imprimés par le Ministère des Affaires Etrangères de France à l'intention des délégations présentes à la Conférence de Paix), Paris, 1920, p. 1.

⁶ Anastasie Iordache, *Ion I. C. Brătianu la Conferința păcii de la Paris din 1919* (Ion I. C. Brătianu à la Conférence de la Paix de Paris en 1919), in : « *Revista istorică* » (Revue d'histoire), série nouvelle, 4^e tome, no. 9-10, p. 817 ; Idem : *Ion I. C. Brătianu*, Bucarest, 1994, pp. 415-445 ; Ioan Scurtu, *Ion I. C. Brătianu. Activitatea politică* (Ion I. C. Brătianu. L'activité politique), 1992, pp. 54-58.

⁷ C. Botoran, I. Calafeteanu, E. Campus, V. Moisuc, *op. cit.*, pp. 316 – 317.

⁸ Apud: Ioan Scurtu, *Ion C. Brătianu...*, *op. cit.*, p. 54.

Commission du régime international des ports, voies navigables et voies ferrées a été complétée avec des délégués de la Pologne, du Portugal, de la Roumanie et de la Tchécoslovaquie.⁹ La Commission s'est réunie en 44 séances, jusqu'au 28 octobre 1919 et a élaboré une série de documents qui se sont trouvés à la base, ou ont été inscrits directement dans les projets des traités de paix conclus par les Puissances Alliées et Associées avec l'Allemagne, l'Autriche, la Hongrie et la Bulgarie. Devant des personnalités remarquables qui formaient la Commission,¹⁰ le délégué de la France, M.Claveille a présenté son objectif : établir des principes généraux applicables aux ports, aux voies d'eau et aux voies ferrées à régime spécial et à régime international, « *nécessaires dans la structure de la nouvelle Europe* ». ¹¹

Au début des négociations dans le cadre de la Commission, le délégué français a présenté des propositions de principes qui se trouvent à la base des discussions et des décisions : les caractéristiques que doivent comporter les ports, les fleuves et les voies ferrées afin de bénéficier d'un régime international, la délimitation des surfaces ou des parcours des fleuves où agit le régime international et les Etats appelés à participer à ce

⁹ *Conférence de la Paix. Commission..., op. cit.*, pp. 1-5. Les membres de la Commission. Comme délégué de la Roumanie dans cette Commission, ont été nominalisés : Nicolae Mișu, envoyé extraordinaire et plénipotentiaire de la Roumanie à Londres, le second délégué à la Conférence de Paix, à la charge pour lui d'être remplacé lors des négociations par Nicolae P. Ștefănescu, ingénieur, inspecteur général et directeur de la Société de la Navigation Fluviale Roumaine, ou par Gh. Caracostea, directeur du service commercial des voies ferrées.

¹⁰ Aux travaux de la Commission, ont apporté leur contribution en tant que délégués de leurs pays, quelques-unes des personnalités de l'époque : Henry White, ancien ambassadeur des Etats-Unis d'Amérique à Paris et à Rome, Manley O. Hudson, professeur à l'Université de Missouri, le général de brigade britannique O. Mance, André Weiss, professeur à la Sorbonne, S. Crespi, ministre dans le gouvernement de l'Italie, K. Adatci ; diplomate japonais, auteur de plusieurs ouvrages de droit international maritime, C. de Visscher, professeur à l'Université de Gand, L. Corolilas, ministre et diplomate grec, Anté Trumbic, ministre des Affaires Etrangères du Royaume serbe - croate - slovène, K. Kramar, le Président du Conseil des Ministres de la Tchécoslovaquie, et d'autres.

¹¹ *Conférence de la Paix. Commission..., op. cit.*, pp. 8-9.

régime, l'application des règles de police pour la garantie de la liberté de circulation, les travaux d'entretien et d'aménagement exécutés sur de tels réseaux de transport à régime international. Le délégué britannique, A.L.Sifton a exprimé le point de vue de son pays, synthétisé dans les principes suivants : la consécration de la liberté de transit dans des conditions égales pour tous, applicables à toutes les formes de transport intérieur, pour toutes les nations maritimes et commerciales en général et l'examen de chaque voie de communication en fonction des conditions locales, géographiques, historiques, économiques et politiques.¹²

Dans la séance du 4 mars 1919, le secrétaire de la Commission du régime international des ports, voies d'eau et voies ferrées, le Français A. Charguéraud a présenté un projet concernant les fleuves internationaux, dressé par un comité de travail. Dans le premier article du projet, deux types de telles voies étaient définies : ceux naturelles avec accès direct à la mer, lesquelles parcourent plusieurs Etats (c'était le cas du Danube), et les canaux et les fleuves qui facilitent l'accès à la mer de certains Etats. Plus loin, le projet stipulait : les Etats riverains de ces voies navigables doivent garantir la liberté de navigation de tous les navires de marchandises et de passagers ; chaque Etat peut interdire sur son territoire le cabotage des navires étrangers, soit maritimes, soit fluviaux ; les taxes de navigation doivent s'appliquer équitablement sur certaines parties du fleuve et doivent être utilisées exclusivement pour l'entretien de la navigation et l'amélioration du chenal navigable ; les procédures douanières pour marchandises et passagers doivent être simplifiées et exercées seulement dans certains ports, ensuite, les navires doivent être laissés agir librement, étant obligés de payer juste les taxes de quai, les opérations de déchargement de chargement, selon un tarif affiché dans tous les ports ; chaque Etat riverain doit être obligé à entretenir en de bonnes conditions le chenal et les installations de signalisation et celles portuaires, dans le cas du

¹² *Ibidem*, pp. 9-10.

contraire, on allait faire appel à la juridiction instituée par la Société des Nations ; l'administration des fleuves internationaux et des réseaux soumis au même régime devait être à la charge des riverains, dans toute leur souveraineté et en vertu des conventions spéciales, par une commission internationale composée de délégués des riverains et d'autres Etats intéressés, au cas où de telles commissions sont déjà établies par des conventions et traités internationaux antérieurs, ceux-ci ayant une autorité permanente, en toute indépendance par rapport à l'autorité territoriale ; ces commissions ont des attributions techniques pour l'entretien de la navigation, exécutent des travaux sur le chenal, perçoivent des taxes, élaborent des règlements de police fluviale uniformes, si les circonstances le permettent, sur tout le parcours du fleuve, veillent à la stricte application des règlements par leurs agents ; les commissions internationales jugeront les infractions de navigation en première et deuxième instance ; les différends d'ordre commercial et civil seront jugés par les tribunaux de domicile du défendeur ou du port d'inscription du navire endommagé ; les différends surgis entre les Etats riverains et non riverains relatifs à cette Convention pourront être résolus par la Commission internationale, si elle existe, ou bien l'on en appellera aux organismes de la Société des Nations.¹³

« *Le projet* » présenté par A.Charguéraud était le plus complet statut pour les fleuves internationaux et s'est trouvé à la base des négociations des articles des traités de paix relatifs à ces fleuves, malgré le bon nombre de controverses et de commentaires qu'il éveilla. Le délégué roumain, N. P.Ștefănescu, a attiré l'attention et a insisté pour que soit éliminé du texte du projet la formule « *La Commission fluviale agit en toute indépendance envers l'autorité territoriale* », parce qu'une telle stipulation insérée dans le Traité de Londres de 1883 avait causé de gros ennuis et des protestations de

¹³ *Ibidem*, pp. 40-44. « *Proiectul relativ la fluviile internaționale* » (Le projet relatif aux fleuves internationaux), présenté par A. Charguéraud.

la part de la Roumanie à l'égard de l'activité de la Commission Européenne du Danube.¹⁴ Le délégué des Etats-Unis, D. H. Miller, a répliqué que « ...*les Grandes Puissances ont en vue le principe de la libre navigation...* »¹⁵. Les délégués de la Tchécoslovaquie et de la Pologne, K.Kramar et C.Kasperski ont demandé pourquoi leurs pays n'étaient pas sur pied d'égalité morale avec les autres puissances. Le délégué portugais, le comte Penha Garcia, l'un des rédacteurs du Projet présenté par A.Charguéraud, a précisé que l'on avait envisagé l'élaboration de convention provisoire, valable pour juste une année, et la Société des Nations devait convoquer une conférence laquelle établisse une convention définitive.¹⁶ L'on a proposé également l'insertion d'un article par lequel les Puissances Centrales « *soient obligées d'accorder, sur tout leur territoire, la liberté de transit aux personnes, aux marchandises, aux navires et aux moyens de transport... appartenant aux Puissances Alliées et Associées, sans imposer le contrôle sur ces transports...* »¹⁷.

Dans la séance de la Commission du 22 mars 1919,¹⁸ on procéda à l'analyse relative au Danube, à l'Elbe et au Rhin, des articles qui devaient être inscrits dans les traités préliminaires de paix. Après la lecture du texte proposé, le délégué roumain, N.P.Ștefănescu a exposé le point de vue du gouvernement de son pays, lequel, en principe, sera maintenu durant toute la période des négociations : « *Les droits et privilèges accordés dès avant la guerre, à la Commission Européenne du Danube, remontent à une époque où la Turquie, en tant qu'Etat riverain aux embouchures du Danube, était incapable d'exécuter, par elle - même, les travaux d'amélioration de la navigation et de faire la police fluviale. Mais la situation a changé. La Roumanie, qui détient les embouchures du Danube, dispose d'un personnel*

¹⁴ *Ibidem*, p. 46 (voir aussi p. 39).

¹⁵ *Ibidem*. Le procès-verbal de la séance de la Commission du 8 mars 1919.

¹⁶ *Ibidem*, pp. 48-49.

¹⁷ *Ibidem*, p. 61. Un tel article a été inséré dans les Traités de paix.

¹⁸ *Ibidem*, pp. 133-145. Le procès-verbal de la séance et l'annexe qui comprend les articles proposés à être insérés dans les traités préliminaires.

*technique qui a effectué des travaux importants, comme ceux du port Constanta, le pont sur le Danube, les docks de Brăila et de Galați, travaux dans les ports et canaux navigables du Danube jusqu'aux Portes de Fer. En outre, la Roumanie assume actuellement les attributions de la Commission Européenne du Danube et exécute des travaux au point où le fleuve se jette dans la mer. La Roumanie dispose également d'un personnel administratif pour l'application des règlements de police sur le fleuve ».*¹⁹

Le point de vue exprimé par le délégué roumain se basait sur le principe de la souveraineté absolue de l'Etat, sans aucune servitude, sur l'exagération du sentiment national, que l'on avait cultivé des décennies durant avant la Grande Union. La souveraineté est un attribut fondamental de l'Etat qui, en exerçant pleinement les prérogatives souveraines, crée le droit international, est « ... *une volonté qui se limite elle - même en vertu de son pouvoir indépendant* ». ²⁰ Les stipulations des traités internationaux, les accords et conventions ne devaient pas apparaître comme des lois de subordination, de dépendance d'un Etat envers l'autre, mais comme une entente, un contrat entre volontés libres et égales. La Conférence de Paix de Paris était loin de respecter les principes énoncés par le Président Woodrow Wilson en janvier 1918. Le plus cultivé des présidents américains, après Thomas Jefferson, s'était même imaginé la conclusion d'accords ouverts à base de discussions publiques, l'élimination des barrières économiques entre les nations et la liberté absolue des mers. L'idéaliste professeur américain pensait franchement que le monde était préparé à accepter la collaboration paisible, l'équité sociale et que les éventuels différends entre les nations soient résolus par les organismes d'une création originale : la Société des Nations. Malgré toute la fermeté du professeur de Princeton, les textes des traités de Paris ont visé l'obtention d'énormes réparations et la

¹⁹ *Ibidem*, pp. 133-134.

²⁰ Nicolae Titulescu, *Suveranitatea statelor. Organizarea păcii* (La souveraineté des Etats. L'organisation de la paix), in : *Documente diplomatice* (Documents diplomatiques), *op. cit.*, p. 846.

récupération des prêts massifs contractés par les Européens avec les Etats-Unis d'Amérique. Les intérêts économiques ont ombragé les idées grandioses d'égalité entre les nations, le droit des peuples à l'autodétermination, prospérité pour tous et paix éternelle. Or, c'est justement par le droit imprescriptible à l'autodétermination des nations, que l'on « *renie la souveraineté absolue de l'Etat, à l'intérieur comme à l'extérieur, et admet, par conséquent, l'intervention des Puissances dans certains cas, au nom supérieur de l'humanité* »²¹.

Afin d'éviter une dispute avec le délégué roumain, le président de la Commission du régime international des ports, voies d'eau et voies ferrées, l'italien S. Crespi a précisé que le but des négociations n'est pas celui de résoudre les questions relatives au Danube, mais celui d'établir les clauses générales pour les traités de paix, en coupant court à toute autre intervention. Les délégués connaissaient la position inflexible de la Roumanie, précisée par Ion I.C. Brătianu le 25 janvier 1919 dans le plénum de la Conférence : « *Se trouvant aux embouchures du Danube, fleuve qui relie les grandes voies de communication de l'Europe, a des intérêts particuliers (à défendre) dans le cadre de cette Conférence* »²². C.Tirman, membre de la délégation française, a précisé lui aussi le point de vue de la Roumanie, qui « *...ne proteste pas contre l'institution d'une Commission internationale ; elle souhaite plutôt l'affirmation de deux principes : le droit de souveraineté et un mandat donné à la Roumanie par la Commission Internationale, d'exécuter des travaux, dans les conditions où ceux-ci seront reconnus comme des améliorations en vue de la navigation* »²³. En échange, l'ingénieur N.P.Ștefănescu a précisé que

²¹ George Sofronie, *Principiul naționalităților în dreptul internațional public*, in : « *Memoriile Academiei Române* », section d'histoire, 1929, 3^e série, 10^e tome, Mémoire 4, p. 3. Le juriste roumain cite dans son ouvrage un texte du discours de Paul Boncour dans la Chambre des Députés de la France dans la séance du 7 mai 1921.

²² Apud : Anastasie Iordache, *Ion I. C. Brătianu à la Conférence...*, *op. cit.*, p. 820.

²³ *Conférence de la Paix. Commission...*, *op. cit.*, p. 135. Le procès-verbal de la Commission du 22 mars 1919.

« *chaque Etat souverain a le droit d'exécuter des travaux* », principe accepté par Tirman, mais « *à condition que les travaux se fassent d'après les plans approuvés par la Commission Européenne et sous le contrôle de celle-ci* »²⁴.

Dès le début des négociations dans le cadre de la Commission, la délégation roumaine, soutenue par celle de la Tchécoslovaquie et du Royaume serbe – croate - slovène, a obtenu l'accord de faire inscrire dans les traités le droit des riverains d'exécuter des travaux sur le chenal, visant, en premier lieu, à la reprise des aménagements aux Portes de Fer, où, pour ce faire, l'on percevait d'importantes taxes de péage. Malgré son intention déclarée de soutenir aussi l'abrogation de la Commission Européenne du Danube, la délégation de la Roumanie était consciente de ce qu'elle ne pouvait obtenir cela. Dans la séance de la Commission du régime international des ports, voies d'eau et voies ferrées du 22 mars 1919, le général Mance a avancé la proposition britannique de continuer l'activité de la Commission Européenne, tout comme avant la guerre, à l'exclusion des délégués des pays ennemis.²⁵ Le secrétaire général de la Commission, l'ingénieur hydraulique André Charguéraud, a proposé qu'une « *commission internationale, composée des délégués des Etats qui seront indiqués* » se réunissent ultérieurement afin d'établir un statut général du Danube, de garder la Commission Européenne, avec ses attributions et droits d'avant la guerre, dans une nouvelle structure, que les travaux d'entretien et d'amélioration du chenal entre Ulm et Galați soient exécutés par les riverains, sous le contrôle d'un organisme nommé par la Société des Nations.²⁶ Détaché des problèmes des Européens, le délégué des Etats-Unis d'Amérique a déclaré que : « *aujourd'hui il n'adhère définitivement qu'à*

²⁴ *Ibidem*, pp. 135-136.

²⁵ *Ibidem*, P. 136.

²⁶ *Ibidem*.

l'article qui stipule l'exclusion des Puissances Centrales de la Commission Européenne du Danube »²⁷.

En guise de conclusion, André Weiss a proposé que l'on en appelle à la Société des Nations pour établir la commission qui élaborera le statut du Danube, ce que l'on accepta à l'unanimité. Les négociations étant considérées comme terminées, le secrétaire de la Commission a présenté, dans une première lecture, les clauses qui devaient être insérées dans le Traité de paix avec l'Allemagne, relatives à l'Elbe, l'Oder, le Niémen, le Danube et le canal Rhin -Danube, après réception des observations des gouvernements des Puissances Alliées et Associées.²⁸

D'importantes négociations ont eu lieu dans les six séances de la, Sous-commission concernant le régime des fleuves, des ports et des voies ferrées, déroulées durant la période 18 février – 6 mars 1919, les conclusions en étant synthétisées dans un projet relatif à l'administration des fleuves internationaux, un projet relatif aux ports libres et une motion pour la remise en fonction du trafic international sur les voies ferrées et un projet pour les ports internationaux.²⁹

Après réception des rapports des deux sous - commissions, la Commission du régime international des ports, voies d'eau et voies ferrées a repris ses travaux en plénum, afin de rendre définitifs les articles du Traité avec l'Allemagne. D'autres propositions ont été formulées, que celles négociées à ce jour-là : le général Mance a exigé que les stipulations pour l'Elbe, le Rhin, l'Oder, le Niémen et le Danube soient similaires ; les délégués de la Tchécoslovaquie, du Royaume serbe – croate - slovène et de la Grèce ont sollicité que leurs pays soient inclus dans la Commission Européenne du Danube, puisqu'ils avaient de grands intérêts concernant la navigation sur le fleuve ; N.P.Ștefănescu a demandé que la limite de compétence de la Commission Européenne soit Galați. André Charguéraud

²⁷ *Ibidem*, p. 137.

²⁸ *Ibidem*, pp. 143-145. Articles proposés.

²⁹ *Ibidem*, pp. 577-578.

en a conclu, au nom de la délégation française, que l'idée de l'internationalisation du Danube a été acceptée pour permettre l'accès de toutes les nations à la mer. Le délégué français considérait qu'un « *riverain, pour lui rendre visite, emprunte une rivière et passe chez son voisin ; une servitude passage, comme qui dirait, car tous les autres pays peuvent venir la lui passer* »³⁰. Une bien maladroite interprétation, porteuse de confusions entre le droit naturel des gens et le pouvoir juridique des conventions. La théorie du droit naturel, qui soutenait l'existence d'un droit de passage inoffensif (*transitus innoxius*) lequel découla en faveur de tous de l'état de communauté originaire des choses, avait été soutenue par Hugo Grotius.³¹ Au moment des négociations de Paris, le droit de passage se basait sur le consentement volontaire des Etats, basé sur les principes du droit de propriété individuelle du droit civil, lequel ne pouvait être transféré dans le droit international de souveraineté grevé de servitudes.³²

La révolution technique - scientifique, l'accroissance du potentiel économique des Etats modernes et l'extension du commerce à l'échelle planétaire, ont imposé l'extension du principe de la mer libre, ouverte à tous, fondé par Hugo Grotius dans son monumental ouvrage « *Mare Librum* » (1609), et aux fleuves internationaux, au début du XIX –e siècle. A la Conférence de Paix de Paris, la délégation roumaine a soutenu elle-même la libre navigation sur le Danube, mais a demandé que soient respectés les droits qui découlaient de sa souveraineté : l'exécution des travaux, l'encaissement des taxes, la réservation du cabotage aux seuls riverains et l'application de la juridiction nationale dans les ports.

Au bout de longues négociations et controverses, la Commission du régime international des ports, voies d'eau et voies ferrées a formulé les

³⁰ *Ibidem*, pp. 146-159. Le procès-verbal de la Commission du 24 mars 1919.

³¹ Hugo Grotius, *Despre dreptul războiului și al păcii (Du droit de la guerre et de la paix)*, Bucarest, 1968, p. 243.

³² Voir : Edwin Glaser et collab., *Dreptul internațional fluvial (Droit international fluvial)*, Bucarest, 1973, p. 57.

textes des articles que le Conseil Suprême de la Conférence allait introduire dans le traité préliminaire avec l'Allemagne, à cette mention près que, six mois après la ratification du document respectif, une conférence internationale allait se réunir pour rendre définitif un statut unitaire pour le Danube. En synthèse, les huit articles du traité, relatifs au Danube, comprenaient les stipulations suivantes : le fleuve était internationalisé sur tout son tracé navigable de Ulm jusqu'à la Mer Noire, y compris les affluents navigables et les canaux qui seront établis par la future conférence ; l'on maintenait la Commission Européenne du Danube, dans une nouvelle composition (la Grande Bretagne, la France, l'Italie et la Roumanie), provisoirement, avec les attributions et les compétences qu'elle avait eues avant la guerre ; pour l'administration du secteur Ulm – Galați, une autre commission allait se constituer, formée des représentants des Etats riverains (Württemberg, la Bavière, l'Autriche, la Tchécoslovaquie, la Hongrie, le Royaume serbe – croate – slovène, la Roumanie et la Bulgarie) et les Etats non riverains, représentés dans la Commission Européenne aux embouchures du fleuve ; le mandat donné à l'Austro - Hongrie d'effectuer des travaux dans le secteur des Portes de Fer était annulé, et leur continuation, après la reprise des outillages et des appareils, était à la charge d'une commission roumaine – serbe ; le cabotage était réservé aux Etats riverains ; les pays anciennement ennemis étaient obligés de céder aux puissances alliées une partie du matériel flottant existant sur le Danube et d'acquitter des quotes part, chacun, sur les réparations sollicitées par la Commission Européenne. La rédaction d'un nouveau statut définitif du Danube incombait à une conférence qui allait être convoquée par le Ministère des Affaires Etrangères de la France, avec les délégués de la Grande Bretagne, les Etats-Unis, l'Italie, la France, la Belgique, la Grèce, la Tchécoslovaquie, le Royaume serbe – croate – slovène et la Roumanie, à laquelle étaient invités, sans droit de vote, délégués des pays vaincus.

Les clauses rendues définitives par la Commission du régime international des ports, voies d'eau et voies ferrées ont été incluses dans le Traité préliminaire de paix avec l'Allemagne, dans la XII-e partie : « *Ports, voies d'eau et voies ferrées* »³³. Les questions relatives au Danube n'avaient pas encore trouvé une solution acceptable et la décision a été transférée à la future conférence sur le Danube.

La commission de spécialité de la Conférence de Paix a continué ses travaux afin d'établir les clauses pour le traité préliminaire avec la Bulgarie. Dès le début des travaux, les délégués de la Chine, des Etats-Unis et du Japon ont précisé qu'ils ne feront pas d'intervention, vu que leurs pays n'avaient pas de relations avec la Bulgarie, où ils n'ont pas de mandat pour négocier un tel mandat. Pendant les négociations en vue du traité avec la Bulgarie, l'intervention la plus consistante dans la Commission internationale des ports, voies d'eau et voies ferrées a été faite par N.P.Ștefănescu, dans la séance du 4 juin 1919. Le délégué roumain a montré que la stipulation selon laquelle les pavillons des Puissances Alliées et Associées devaient être traités « *dans les ports des Etats ennemis comme les pavillons mêmes de ces Etats ennemis et qu'ils devaient jouir du traitement le plus favorisant* » ne peut être appliqué, puisque « *la Bulgarie n'a jamais eu sur le Danube un service sous pavillon national pour le transport des voyageurs et des marchandises. Elle ne possède qu'un nombre insignifiant de chalands pour des transports irréguliers (...). Elle peut fermer ses ports sur le Danube, et n'accorder aucune facilité aux Puissances Alliées et Associées, parce qu'elle n'accordera ni au pavillon national ni aux Etats le traitement le plus favorable* »³⁴. « *Vu que la Bulgarie n'a aucun intérêt à stimuler la navigation sur le Danube, a encore*

³³ In : *Traité de paix entre les Puissances Alliées et Associées et l'Allemagne et protocole signés à Versailles le 28 juin 1919*, Paris, Imprimerie Nationale, 1919, publication du Ministère des Affaires Etrangères, pp. 175-189. (les *Dispositions spéciales du Danube* sont présentées dans les articles 346-353).

³⁴ *Conférence de la Paix. Commission...*, op. cit., p. 335.

précisé N.P.Ștefănescu, *qu'elle soit obligée de louer pour 30 ans des terrains dans ses ports, aux compagnies alliées intéressées, facilités pour que celles-ci puissent y construire des remises, des entrepôts, des installations, etc.* »³⁵. La proposition de N.P.Ștefănescu n'a pas été acceptée et, contrairement à son opinion, le colonel M. Hennicker, de la délégation de la Grande Bretagne, a même proposé que l'on accorde à la Bulgarie l'accès dans un port libre de Grèce (Cavalla ou Dedeagaci). Le délégué français, Claveille a combattu la position du délégué roumain et a précisé « *qu'il n'est pas juste que la Roumanie obtienne tout ce qu'elle veut dans les ports bulgares...* »³⁶. La Roumanie n'envisageait pas de faire des aménagements portuaires en Bulgarie, mais ses diplomates n'avaient pas oublié que l'Etat voisin s'était rangé du côté des Puissances Centrales, qui l'avaient humiliée en 1918, dans le cadre des pourparlers de Buftea et de Bucarest.

Dans la séance du 17 juin 1919, la Commission du régime international des ports, voies d'eau et voies ferrées, a avisé la forme finale des clauses à inscrire dans le traité préliminaire de paix avec la Bulgarie.³⁷ Bien qu'on ait longuement négocié là-dessus, les propositions de la Commission, lesquelles seront incluses dans le Traité de paix avec la Bulgarie,³⁸ seront similaires à celles inscrites dans le Traité de paix avec l'Allemagne.

Lors de la négociation des questions concernant les préliminaires du traité avec l'Autriche, le délégué britannique a demandé, en plus du Traité de Versailles, que l'on prenne note du maintien de la Commission

³⁵ *Ibidem*, p. 341.

³⁶ *Ibidem*, p. 340.

³⁷ *Ibidem*, p. 385-391.

³⁸ Voir le texte du Traité préliminaire de paix signé par les Puissances Alliées et Associées avec la Bulgarie, in : *Traité de paix entre les Puissances Alliées et Associées et la Bulgarie et Protocole signés à Neuilly sur Seine, le 27 novembre 1919*, Paris, Imprimerie Nationale, 1920, publication du Ministère des Affaires Etrangères ; les clauses relatives au Danube et les fleuves internationaux dans les articles 219-235 (les articles spéciaux du Danube : 229-235), pp. 104-108.

Interalliée du Danube, siégeant à Budapest pour la surveillance de la navigation sur le Danube fluvial, et la continuation de l'exploitation des navires capturés des ennemis jusqu'à l'entrée en vigueur des traités et l'établissement du statut du Danube.³⁹ La Commission Interalliée du Danube a été nécessaire après la signature de l'armistice, afin d'être évités les inhérents conflits qui seraient apparus entre les anciens ennemis riverains du fleuve. Les Etats riverains vainqueurs (la Roumanie, la Tchécoslovaquie et le Royaume serbe-croate-slovène) souhaitaient que l'exploitation économique du fleuve soit reprise par eux sur les secteurs qui leur appartenaient. Les stipulations du Traité préliminaire de paix avec l'Autriche, signé à Saint-Germain-en-Laye le 10 septembre 1919, ont été identiques en ce qui concernait le Danube, avec celles du Traité signé avec l'Allemagne.⁴⁰

Dans la séance de la Commission du régime international des ports, voies d'eau et voies ferrées, ont commencé les négociations pour le traité préliminaire avec la Hongrie et il fut convenu que les articles faisant une référence générale au régime des ports, voies d'eau et voies ferrées, inclus dans le Traité de Versailles, soient maintenus aussi dans le Traité avec la Hongrie, sans modifications.⁴¹ En ce qui concerne les clauses spéciales pour le Danube, le délégué roumain, G.Caracostea s'est opposé à l'inclusion d'une clause proposée par le président de la séance S. Crespi, relativement à la facilitation de l'accès de la Hongrie à la mer, parce que, « *avant la guerre, elle n'a jamais voulu transporter ses marchandises par la mer*

³⁹ *Conférence de la Paix. Commission..., op. cit.*, pp. 467-486. Les procès-verbaux des séances de la Commission du régime international des ports, voies d'eau et voies ferrées du 7 et 9 août 1919.

⁴⁰ *Traité de paix entre les Puissances Alliées et Associées et l'Autriche. Protocole et Déclarations, signé à Saint Germain en Laye*, le 10 septembre 1919, Paris, Imprimerie Nationale, 1919, pp. 147-155 (articles relatifs au Danube : 291-316).

⁴¹ *Conférence de la Paix. Commission..., op. cit.*, pp. 411-413. Le protocole de la séance de juillet 1919.

Noire, ayant préféré l'Adriatique »⁴². Dans son intervention à ce sujet, le général Mance a considéré que « ... ce serait un très grand avantage pour la Roumanie, si elle donnait l'impression de faire une concession et qu'elle souhaitait en effet faire quelques choses ayant un effet considérable sur l'exécution du traité »⁴³. Bien que, apparemment, le délégué anglais avait motivé son intervention par le vœu d'améliorer l'image de la Roumanie, tout au long de la Conférence, il fut évident que les délégués britanniques accordaient une attention particulière à la refonte économique de la Hongrie. Par l'intervention du délégué grec, L. Coromillas, l'on en conclut que, lorsque la navigation redeviendra normale sur le Danube, les facilités seront très importantes, comme celles du passé et tous les pavillons jouiront d'un traitement égal.⁴⁴ En d'autres mots, la clause spéciale devenait inutile et la proposition faite auparavant n'avait été qu'un geste de courtoisie de la part du général Mance envers Budapest.

Un autre sujet qui intéressait les Etats riverains du Danube, était celui de l'entretien et de la continuation des travaux aux Portes de Fer, exécutés jusqu'à la guerre par la Hongrie, mais sous les standards établis. Le secteur entre les Portes de Fer et la Vieille Moldavie, à cause de ces travaux spéciaux « servaient de barrière aux relations entre l'Orient et l'Occident et aux intérêts égoïstes de l'Austro-Hongrie », a précisé A. Charguéraud.⁴⁵ Le délégué roumain, G. Caracostea, a souligné que : « ... la Roumanie et la Yougoslavie sont parfaitement capables d'entretenir les travaux et de faire une convention. Que l'on attribue à la Roumanie et à la Yougoslavie les installations se trouvant sur les territoires des pays respectifs »⁴⁶. A son tour, le délégué du Royaume serbe – croate – slovène,

⁴² *Ibidem*, p. 413.

⁴³ *Ibidem*, p. 414.

⁴⁴ *Ibidem*, p. 415.

⁴⁵ *Ibidem*, p. 422. Le protocole de la séance du 9 juillet 1919 (pp. 422-430).

⁴⁶ *Ibidem*, 423.

Anté Trumbici, a soutenu la proposition du délégué roumain et a précisé que son pays collaborera avec la Roumanie.

Une question qui a provoqué de nombreuses interventions dans les séances de la Commission du régime international des ports, voies d'eau et voies ferrées, a été d'ordre économique : la restitution des navires flottant sur le Danube aux anciens propriétaires et la répartition de la flotte de l'ancienne Austro - Hongrie aux Etats et aux territoires détachés de l'Empire.⁴⁷ Les commandants militaires des Puissances Alliées et Associées avaient repris en exploitation toute la flotte danubienne des Etats ennemis, bien que les alliés riverains demandaient que l'on cède une partie des flottes ennemies dans le compte des réparations. Le délégué de la Tchécoslovaquie, K.Kramar, le président du Conseil des Ministres de son pays, a montré que : « *l'Autriche détient encore deux compagnies de navigation créées sur l'argent public – Suddutsche – Dampfschifflahtgesellschaft et la Société Donaudampfschiffahrtgesellschaft, qui avaient reçu chacune 5 millions annuellement subventions de la part de l'Etat* »⁴⁸. Les travaux étaient compliqués, puisqu'il n'y avait pas de critère pour la récompense des territoires des nouveaux Etats (la Roumanie, la Tchécoslovaquie et le Royaume serbe – croate – slovène) qui avaient fait partie de l'Austro - Hongrie. Le délégué des Etats – Unis, O. Hudson, afin de mettre une fin aux discussions, a proposé qu'un arbitre international ou plusieurs soient investis de tous les pouvoirs et compétences pour procéder au partage des flottes des anciens Etats ennemis.⁴⁹ La situation était plus sensible pour les anciens alliés riverains, qui risquaient de ne plus rien recevoir car, après l'armistice, bien des navires avaient été vendus, opération à laquelle étaient mêlés les

⁴⁷ *Ibidem*, pp. 424-443. Les négociations concernant la répartition des navires se sont déroulées dans les séances du 9, 17 et 24 juillet 1919, séances auxquelles ont participé, pour la Roumanie, les délégués G.Caracostea et P.Zahariade.

⁴⁸ *Ibidem*, p. 431.

⁴⁹ *Ibidem*, p. 442.

capitiaux franco-britanniques qui avaient investi dans certaines compagnies de navigations ou en avaient créé d'autres sur le Danube.

Malgré le grand nombre de spécialistes – plus de 10.000, qui avaient œuvré pour la Conférence de Paix de Paris, au bout d'un an de négociations, celle-ci n'a pas réussi à accomplir les obligations assumées. Le président W. Wilson a quitté l'Europe et, avec modération et confiant dans son œuvre, il a essayé de faire connaître à l'opinion publique américaine le Traité de Versailles. Les Américains, sous l'impulsion de la propagande des républicains, sont redevenus isolationnistes et, le 19 novembre 1919, le Congrès a rejeté la ratification du Traité conclu par les Puissances Alliées et Associées avec l'Allemagne. La répudiation du traité aux Etats-Unis d'Amérique, la stérilité des négociations de Paris, le conflit anglo-français pour l'occupation des zones neutres de Rhénanie, l'absence d'une décision ferme dans la question des Détroits Bosphore et Dardanelles, la crise économique de l'Allemagne et l'intervention contre la Russie soviétique – sur la toile de fond d'une aiguë crise financière, ont tendu les relations politiques en Europe au début de 1920. Se trouvant à Paris, Nicolae Titulescu caractérisait ainsi la situation créée : « *C'est une étape de confusion, de sauve qui peut, d'absence de directives, celles de Clémenceau, pour ne pas avoir été appliquées à temps, étant considérées comme périmées, les nouvelles n'étant pas meilleures* »⁵⁰. A tout ceci venait s'ajouter le manque de confiance entre les anciens alliés, les puissances victorieuses qui, généralement, étaient mécontentes, et chacune en particulier de la manière dont on recueillait les bénéfices de la paix et la position occupée dans l'organisation politique de l'Europe d'après-guerre.

Pendant la Conférence de Paix, la politique extérieure de la Roumanie a été orientée, comme de juste, indépendamment du gouvernement au pouvoir, vers les anciennes puissances de l'Entente, pays considérés comme amis et garants des futurs traités. Après la politique de

⁵⁰ Apud : Ion M. Oprea, *Nicolae Titulescu...*, op. cit., p. 123.

résistance adoptée par Ion C. Brătianu aux négociations de Paris, l'avènement au pouvoir du gouvernement dirigé par Alexandru Vaida Voievod (le 1^{er} décembre 1919), a imposé une attitude plus concressive, moins rigide, ce qui a attiré aussi certaines concessions de la part des Grandes Puissances ; le 13 mars 1920, à Bucarest, un nouveau gouvernement s'est formé avec à sa tête le maréchal Alexandru Averescu, ayant un large soutien à l'intérieur et une bonne crédibilité à l'extérieur. Afin de continuer les négociations de Paris, en vue de conclure le traité avec la Hongrie, à la tête de la délégation roumaine a été nommé Take Ionescu, politicien habile, conciliant et prêt à faire de petites concessions afin de sauvegarder les intérêts majeurs du pays. Seulement, Take Ionescu avait compris que les négociations de Paris ne pouvaient lui valoir le moindre prestige politique et, attentif à sa carrière politique, il envisageait de devenir ministre des affaires étrangères dans le cabinet d'Averescu, poste détenu temporairement par Duiliu Zamfirescu. Par conséquent, Take Ionescu a proposé que, à sa place, à la Conférence de Paix soit nommé Nicolae Titulescu. Alexandru Averescu accepta cette proposition et Nicolae Titulescu reçut la charge de premier délégué de la Roumanie, en faisant, de la sorte, les premiers pas dans la voie de la diplomatie, voie qu'il ne quittera plus jamais jusqu'à sa mort.

Nommé officiellement, en avril 1920, dans sa nouvelle mission, Nicolae Titulescu s'est rendu compte qu'il se devait de déployer une ample activité diplomatique dans l'arène internationale, où l'on décidait de la nouvelle configuration politique de l'Europe, en établissant de nouveaux rapports avec les cercles dirigeants de la France et de la Grande Bretagne. La Conférence de Paix, par ses organismes de décision, s'était proposée de conclure au plus vite le traité de paix avec la Hongrie, dont le projet avait

été défini en mars 1920.⁵¹ Nicolae Titulescu, selon ses coutumes et sa formation scientifique, a élaboré une ample documentation concernant les questions financières, économiques, le transfert de propriétés et d'actifs, la liberté des transports et des communications, le transfert de citoyens, la situation des biens de particuliers, les droits des nationalités, le traçage des frontières et des réparations que la Roumanie pouvait négocier au moment de conclure le traité avec la Hongrie. En ce qui concerne les questions portant sur le Danube, Nicolae Titulescu n'a plus pu intervenir pour demander la modification des clauses générales et des dispositions spéciales relatives au fleuve, celles-ci étant déjà acceptées par le Conseil Suprême de la Conférence de Paix, en vertu des articles proposés par la Commission du régime international des ports, voies d'eau et voies ferrées. Ces clauses et dispositions, similaires à celles inscrites dans le traité avec l'Allemagne, ont été incluses dans le Traité préliminaire de Paix avec la Hongrie, signé le 4 juin 1920 à Trianon.⁵² Le Traité a été signé par les représentants des Etats-Unis, de l'Empire Britannique, de la France et du Japon (nommées les Principales Puissances Alliées et Associées), de la Belgique, de la Chine, du Cuba, de la Grèce, de la Pologne, du Portugal, de la Roumanie, du Royaume serbe – croate - slovène, de l'Etat Nicaragua, du Siam, de la Tchécoslovaquie, de l'Etat Panama (appelés avec les premiers cinq : les Puissances Alliées et Associées) d'un coté et par les représentants de la Hongrie, d'autre part.⁵³ Pour la Roumanie, le Traité de Trianon a été signé par Nicolae Titulescu et Ioan Cantacuzino et entra en vigueur le 26 juillet 1921.

⁵¹ La Bibliothèque Nationale de Bucarest. Les archives Take Ionescu, fonds : *Saint Georges*, paquet CXXV, 4^e dossier, non numéroté. La lettre de Nicolae Titulescu à Take Ionescu, du 10 mai 1920.

⁵² *Traité de Paix entre les Puissances Alliées et Associées et l'Hongrie et Protocole et Déclaration du 4 juin 1920 (Trianon)*, publication du Ministère des Affaires Etrangères, Paris, Imprimerie Nationale, 1920. Les clauses concernant le Danube : les articles 275-291, pp. 148-153.

⁵³ *Ibidem*, pp. 1-7, 184.

Malgré tous les efforts fournis par la délégation roumaine, indépendamment de sa composition, dans le Traité de Trianon ont été inclus certaines stipulations aussi, qui portaient atteinte à l'indépendance nationale : le droit de libre transit des Grandes Puissances à travers la Roumanie, le paiement de grosses dettes calculées pour les provinces qui avaient fait partie de l'Austro - Hongrie et le maintien de la Commission Européenne du Danube, laquelle «*allait exercer les nouveaux pouvoirs qu'elle avait eus avant la guerre*», c'est-à-dire en totale indépendance envers le pouvoir territorial (les articles 285 et 286). Nicolae Titulescu, adepte de l'exercice par les Etats souverains des pleins pouvoirs sur leur territoire national, a accepté de signer le traité qui englobait les atteintes mentionnées, afin d'éviter un différend ouvert et de longue durée avec les Grandes Puissances, afin d'obtenir une meilleure cote sur les réparations de guerre de la part des Etats ennemis, des prêts dont l'économie roumaine avait impérieusement besoin, ainsi que le droit de refuser catégoriquement une intervention militaire contre la Russie soviétique. En ce qui concerne les compétences et droits de la Commission Européenne du Danube, bien que Titulescu se soit prononcé directement dans la phase de la négociation finale du Traité de Trianon, il était l'adepte de la libre circulation des marchandises et des citoyens, égale pour tous les pavillons, dans les eaux internationales,⁵⁴ sans que soient lésés les droits souverains des riverains. Le diplomate roumain a considéré que l'application du Pacte de la Société des Nations et la future Conférence consacrée au Danube résoudront aussi les problèmes soulevés par la Roumanie pour une nouvelle juridiction sur le secteur maritime du fleuve.

⁵⁴ Voir : N. Titulescu, *O concepție realistă asupra regimului juridic al mărfurilor* (Une conception réaliste sur le régime juridique des marchandises), préface écrite pour l'ouvrage : «*Libertatea mărilor și prizele maritime*» (La liberté des mers et les prises maritimes), par Preda C. Fundățeanu, paru à Bucarest en 1935), in : Nicolae Titulescu, *Discursuri* (Discours) *op. cit.*, pp. 507-527.

III.2. La Conférence Internationale du Danube. Le Statut «définitif» du Danube

Le Conseil Suprême de la Conférence de Paix avait nommé le 4 novembre 1919, comme secrétaire de la future Conférence dédiée au Danube, Francis Rey, le secrétaire général en exercice de la Commission Européenne du Danube. Le 1^{er} juin 1920, le gouvernement français a adressé des invitations aux gouvernements des Etats-Unis, de la Belgique, de la Grande Bretagne, de la Grèce, de l'Italie, de la Roumanie, du Royaume serbe – croate - slovène, et de la Tchécoslovaquie pour qu'ils envoient des représentants à Paris le 1^{er} août 1920, conformément aux stipulations de l'article 349 du Traité de Versailles.⁵⁵ Les travaux de la Conférence Internationale du Danube se sont ouverts le 2 août 1920, dans le même immeuble où avait été signé le Traité de Paris de 1856, le mot d'ouverture étant prononcé par Maurice Paléologue, secrétaire général du Ministère des Affaires Etrangères de la France. Le diplomate français, dans son allocution, a affirmé que le but de la Conférence est celui de rétablir le cours de la vie économique en Europe et que, dans un bref délai, en vertu d'un projet proposé par le gouvernement français « *on allait instituer sur le grand fleuve un régime de liberté et d'égalité qui corresponde aux besoins et aux vœux de tous* »⁵⁶. Les anciens Etats riverains vaincus : l'Allemagne, l'Autriche, la Hongrie et la Bulgarie, ont été invités à participer avec des délégations qui disent leur point de vue, d'accepter les stipulations de l'acte final, sans droit de vote pendant les négociations.⁵⁷ Sur la proposition du

⁵⁵ A. M. A. E., fonds : *Conventions*, 8, D. 19, 1^{er} vol., (non numéroté). Le télégramme du 1^{er} juin 1920, envoyé par la Légation de la Roumanie depuis Paris au Ministère des Affaires Etrangères.

⁵⁶ D. J. A. N. G., fonds : *Comisia Europeană a Dunării. Protocoale* (La Commission Européenne du Danube. Protocoles), 1920, 54^e vol., (Conférence Internationale pour l'établissement du statut définitif du Danube) 1^{er} tome. Protocole no. 1-129 des séances tenues à Paris du 2 août au 16 novembre 1920), p. 4.

⁵⁷ *Ibidem*, pp. 1-4.

délégué de la Grande Bretagne, John Baldwin, comme président de la Conférence a été élu Albert Legrand, délégué de la France, assisté par un secrétariat composé de 13 membres, un pour chaque délégation. Les Etats-Unis, ayant un président se trouvant dans une permanente agonie physique et morale, un Congrès dominé par les républicains, toujours moins intéressés par les problèmes des Européens, ont refusé d'envoyer des représentants à la Conférence Internationale du Danube.

La délégation roumaine aux négociations de Paris, a été composée de Toma Stelian,⁵⁸ Constantin Conțescu (délégué de l'Etat roumain dans la Commission Européenne du Danube depuis le 1^{er} janvier 1919) et l'ingénieur Gheorghe Popescu. Le ministère des Affaires Etrangères a donné des instructions précises, où il a précisé les limites et les compétences de la délégation roumaine aux négociations de Paris : d'être d'accord avec le principe de la libre navigation sur le Danube, d'accepter le projet proposé par la Commission de la Société des Nations et de soutenir la solution de l'abrogation de la Commission Européenne du Danube et que le fleuve, sur son secteur navigable, soit soumis au contrôle d'une seule Commission internationale.⁵⁹ La question de la révocation de la Commission sur le secteur maritime du Danube (de Sulina à Brăila) avait peu de chances d'être acceptée, parce que son existence avait été stipulée dans les traités de paix que la Roumanie avait tout intérêt à défendre et à ne pas demander leur révision. La solution de la diplomatie roumaine, dans ces conditions, fut d'accepter l'existence de la Commission Européenne du Danube, mais à condition de lui être retirées les compétences et

⁵⁸ Toma Stelian (né à Craiova le 3 avril 1860 – décédé à Bucarest le 25 octobre 1925), diplômé de l'Ecole de Sciences Politiques de Paris, avocat et professeur d'université, membre du Parti National Libéral, ministre de la Justice (du 4 mars 1907 au 28 décembre 1910); c'était une personnalité à cheval sur ses principes, indépendant, de tous les hommes politiques roumains « *le seul à ne s'être soumis qu'au seul joug auquel il s'attela* ». Apud : I. Mamina, I. Bulei, *Guverne și guvernanți* (Gouvernement et gouvernés) (1866-1914), Bucarest, 1994, p. 234.

⁵⁹ A. M. A. E., fonds : *Conventions*, 8. Les instructions du 7 et du 25 août 1920, envoyées par Take Ionescu à Toma Stelian, non numéroté.

prérogatives qui portaient atteinte à la souveraineté du pays. Essentiellement, lors de cette prise en examen de la juridiction applicable sur le Danube navigable, la diplomatie roumaine souhaitait une révision par l'accord donné aux parties et non pas par la voie de la dénonciation unilatérale, de certaines dispositions périmées, lesquelles affirmaient dans le domaine du droit, une « *capitis dominatio* », incompatible avec les intérêts et la nouvelle position internationale de l'Etat roumain.⁶⁰ Le gouvernement de Bucarest souhaitait que « *quelque chose change dans la compétence judiciaire de la Commission Européenne du Danube, tout au long du Danube maritime* »⁶¹, qu'un acte soit négocié qui harmonise le droit fluvial positif en vigueur avec l'esprit même du droit international, qui reconnaissait comme un principe axiométrique - sous l'égide du Pacte de la Société des Nations – la souveraineté des Etats.

Souhaitant ardemment que soient vite solutionnées les questions relatives au Danube, le gouvernement français avait antérieurement envoyé aux gouvernements intéressés, un « projet de convention » pour le statut du Danube, structuré en 27 articles. A. Legrand a présenté, dans le plénum de la Conférence, les principes qui s'étaient trouvés à la base du projet rédigé « *dans un total respect à l'égard des stipulations des traités de paix* » : la navigation sur le fleuve, depuis Ulm jusqu'à la Mer Noire, doit être libre et ouverte pour tous les pavillons, dans des conditions de parfaite égalité ; des commissions internationales distinctes seront désignées pour administrer et contrôler l'application des règlements de navigation et de police (depuis Ulm à Brăila – une commission et, depuis Brăila à la Mer Noire – à toutes les embouchures – la Commission Européenne du Danube) ; le secteur entre Buziaș et Orșova devrait être soumis au régime particulier d'une sous-

⁶⁰ Apud : George Sofronie, *Lupta diplomatică a României pentru suveranitate la Dunărea Maritimă* (Le combat diplomatique livré par la Roumanie en vue de la souveraineté au Danube Maritime), Brasov, 1944, p. 15.

⁶¹ Nicolae Dașcovici, *Regimul Dunării și al Strâmtoarelor în ultimele două decenii* (Le Régime du Danube et des Détroits durant les deux dernières décennies), Iasi, 1943, p. 47.

commission nommée par la Commission Internationale, qui inclue, de manière obligatoire, les riverains ; les commissions internationales doivent être autorisées à percevoir des taxes de navigation modérées pour les travaux exécutés au profit de la sûreté des transports navals ; la Commission Internationale décidera si des postes et des zones libres sont nécessaires sur les rives du fleuve ; les membres et les agents des deux commissions internationales jouiront d'immunités diplomatiques, etc.⁶²

Les délégués à la Conférence, en fonction des intérêts des pays qu'ils représentaient, ont présenté très vite leurs positions : le projet français a réuni les suffrages des Britanniques, des Grecs, des Belges et des Hongrois ; il a été rejeté, à base d'arguments, par les Roumains, les Serbes et les Tchécoslovaques. Mihailo Ristici (le dirigeant de la délégation du Royaume serbe – croate – slovène) et Toma Stelian ont soutenu qu'il existait déjà un projet de statut du Danube, rédigé par la Commission pour l'étude de la liberté de communication et de transit de la Société des Nations, lequel peut constituer une base de discussions, étant conçu conformément à l'article 23 du Pacte de la respectue organisation internationale. À cause d'un large soutien, le projet français a été pris comme base de discussions en vue des négociations.⁶³ Durant les négociations, les délégués roumains, tchécoslovaques et ceux du Royaume serbe – croate - slovène se sont mis d'accord et ont adopté des positions communes envers les sujets mis sur le tapis, en agissant solidairement, « *afin de défendre ensemble leurs intérêts et leurs droits souverains, en tant qu'Etats riverains* »⁶⁴. La Grande Bretagne, la France et l'Italie - les trois puissances non riverains membres de la Commission Européenne du Danube, promouvaient leurs propres intérêts : elles avaient convoqué une

⁶² D. J. A. N. G., fonds : *La Commission Européenne du Danube. Protocoles*, 54^e vol., pp. 8-14. « *Projet de convention* », présenté par A.Legrand.

⁶³ *Ibidem*, pp. 12-15. Le protocole de la séance de la Confédération Internationale du Danube du 4 août 1920.

⁶⁴ I.Cârțână, I.Seftiuc, *Dunărea în istoria...* (Le Danube dans l'histoire...), *op. cit.*, p. 181.

session extraordinaire de la respective commission à Paris (15-17 octobre 1919)⁶⁵ et, sur la base d'un rapport dressé par Francis Rey concernant la situation de l'institution durant la guerre,⁶⁶ avaient pris la décision d'augmenter les taxes de navigation perçues à Sulina, par 7 fois, et avaient contracté deux emprunts, l'un de 20 millions de F or garanti par les quatre gouvernements composants de la Commission (sans avoir consulté le gouvernement de Bucarest) et l'autre de 600.000 Lires sterling. Ainsi donc, à la Conférence Internationale du Danube, les trois puissances non riveraines ont réciproquement soutenu leurs propositions, en visant à consolider la position de la Commission aux embouchures du Danube.

Durant les négociations, plusieurs délégations ont fait des déclarations, ont formulé des objections par écrit où ont déposé des projets de statut, différents du projet initial dressé par la France. Le projet présenté par le plénipotentiaire roumain, Toma Stelian, était en total accord avec les stipulations des traités de paix : la garantie de la libre navigation, sans restrictions, entre Ulm et la Mer Noire ; le cabotage doit être exécuté par les riverains ; les pays souverains doivent appliquer à eux seuls les règles douanières et sanitaires, celles concernant l'immigration et l'émigration, l'exportation et l'importation des marchandises prohibées ; la composition de la Commission Internationale ne doit pas être modifiée, mais la Belgique devrait y être incluse ; les riverains doivent appliquer les règlements de police dans leurs eaux territoriales, effectuer les travaux d'entretien pour les pêcheries, irrigations, hydrocentrales, etc. sans pour autant affecter la navigation et avec l'avis de la Commission Internationale ; une commission roumano - yougoslave doit exécuter les travaux aux Portes de Fer et percevoir les taxes afférentes ; dans le cas d'un différend surgi entre

⁶⁵ D. J. A. N. G., fonds : *La Commission Européenne du Danube. Protocoles*, 1919, 51^e vol., f. 1(3, 27-51. Les Protocoles des séances de la session extraordinaire de la Commission Européenne du Danube de Paris, à laquelle ont participé les délégués de la France (A.Legrand), de la Grande Bretagne (J. Baldwin), et de l'Italie (le comte A.Dentice di Frasso).

⁶⁶ *Ibidem*, pp. 4-18.

riverains, après épuisement des solutions proposées par la Commission Européenne du Danube, il sera convenable de concilier le différend devant les organismes de la Société des Nations.⁶⁷ Le projet roumain ne mentionnait plus la Commission Européenne du Danube, qu'il considère comme anachronique, et stipulait l'extension des compétences de la Commission Internationale sur tout le cours navigable du Danube – une solution acceptable. Les thèses comprises dans ce projet seront soutenues par la diplomatie roumaine lors de toutes les négociations avec ses partenaires de la Commission Européenne, vu qu'il s'agissait de sollicitations maximales, pour lesquelles des concessions étaient possibles.

Après l'interruption des travaux de la Conférence, le 5 août et leur reprise le 6 septembre 1920, par suite des tâtonnements faits par le Ministre des Affaires Etrangères Take Ionescu à Paris, Londres, Rome, Belgrade, Prague et Athènes et de l'analyse des documents soumis à la négociation dans la capitale française, le gouvernement roumain a nuancé sa position et a demandé à sa délégation de devenir plus conciliante. Dans les instructions envoyées de Bucarest à Toma Stelian,⁶⁸ il lui était précisé que la délégation devait rester aux travaux, tenter de modifier les clauses du projet français qui n'étaient pas concordantes avec les traités de paix, il fallait abandonner la question de la suppression de la Commission Européenne et soutenir la Grèce pour qu'elle fasse partie de la dite Commission. Seulement, l'intransigeant Toma Stelian, ferme adepte du démantèlement de la Commission Européenne, répliqua à Take Ionescu qu'il avait le devoir, pour les générations futures, de garder « *intègre le droit de ceux qui viendront après nous, de demander eux-mêmes et d'obtenir la suppression d'une servitude qui s'exerce dans les eaux et sur le territoire de notre*

⁶⁷ *Ibidem*, pp. 66-71. Le projet présenté par le plénipotentiaire de la Roumanie. Voir : Paul Gogeanu, *Le Danube dans ses relations...*, *op. cit.*, pp. 182-193. L'auteur fait des commentaires sur les 26 articles du projet.

⁶⁸ A. M. A. E., fonds : *Conventions* 8, D. 19, 1^{er} vol. Les instructions du 25 août 1920, non numéroté

pays »⁶⁹. Mis devant une situation difficile, Toma Stelian a demandé que le statut du Danube soit mis en harmonie avec celui du Rhin, surtout « *qu'il y aura un seul réseau fluvial Rhin – Danube* », ce qui signifierait, si les projets proposés étaient appliqués, l'inclusion de quatre types de navigation.⁷⁰

La délégation roumaine, à la tête de laquelle il y avait Toma Stelian, soutenue par la délégation tchécoslovaque et celle du Royaume serbe – croate – slovène, parfois, par celles de la Bulgarie et de l'Italie, pouvaient rendre vains et prolonger les travaux de la Conférence. A Bucarest, néanmoins, Take Ionescu, plus conciliant et plus prévoyant, cherchait des solutions pour établir des alliances sûres pour la Roumanie avec des Etats du centre et du Sud - Est de l'Europe, en misant sur l'appui diplomatique de la France. A la mi-septembre 1920, le ministre roumain rencontra à Aix-les-Bains le Président du Conseil des Ministres de la France, Alexandre Millerand, et ils sont tombés d'accord pour que la Roumanie ne soutienne plus la thèse de la suppression de la Commission Européenne du Danube, en échange de l'appui français dans toutes les questions mises sur le tapis de la Conférence.⁷¹ Quelques jours plutôt, dans la même localité, Take Ionescu avait promis son appui diplomatique roumain à L. Coromilas pour l'accès de la Grèce dans le sein de la Commission Européenne du Danube.

L'action d'opposition de la Roumanie à la Conférence Internationale du Danube, corroborée avec celle adoptée par la Conférence de Paix au même sujet de la Commission Européenne, n'était pas considérée favorablement par les cercles diplomatiques, qui s'imaginaient que l'acceptation d'une servitude de sa propre souveraineté au bénéfice des autres, était un geste de réciprocité convenu et accepté dans le droit

⁶⁹ Apud : I. Cârțână, I. Seftiuc, *Le Danube dans l'histoire...*, op. cit., pp. 191-192.

⁷⁰ D. J. A. N. G., fonds : *La Commission Européenne du Danube. Protocoles*, 1920, 54^e vol., pp. 76-79. La déclaration de Toma Stelian dans la séance plénière de la Conférence Internationale du Danube du 8 septembre 1920.

⁷¹ Apud : I. Cârțână, I. Seftiuc, *Le Danube dans l'histoire...*, op. cit., pp. 196-197.

international. « *La Roumanie, comme autrefois l’Autro - Hongrie et la Russie, aspire à une autorité prépondérante sur la partie du fleuve où elle était riveraine, voyait d’un mauvais œil l’existence d’une commission européenne* », concluait le diplomate japonais Akio Kasama.⁷²

Sur la promesse de compréhension et de conciliation de la part roumaine, la délégation française a présenté un autre projet (l’ancien, avec peu de modifications) pour qu’on le prenne pour base de discussions à la Conférence Internationale du Danube.⁷³ La sollicitation de la délégation roumaine a été stipulée dans l’article XXXIII du nouveau projet français, de sorte que : « *...lorsque le Rhin et le Danube se seront réunis, les Hautes Puissances Contractantes ont la faculté de déterminer, dans la mesure où cela était possible et désirable, les règles de navigation uniforme pour les deux fleuves et leur canal de jonction* »⁷⁴.

Les négociations ont continué sur la base du nouveau projet français, chaque délégation faisant des propositions et des observations pour chaque article qui regardait le cabotage, la nominalisation des affluents du Danube à régime international, l’application⁷⁵ des règlements de navigation et de police, l’organisation des ports et des zones franches, la composition des tribunaux de navigation, la manière d’appel aux organismes de la Société des Nations et la Cour Permanente de Justice Internationale de la Haie pour les différends entre les Etats, le siège de la Commission Internationale du Danube, la composition de la Commission Européenne, la navigation des

⁷² Akio Kasama, *La navigation fluviale en droit internationale*, Paris, les éditions internationales, 1928, p. 127. L’auteur japonais, juriste de prestige, considérait que les « *fleuves nationaux doivent être assimilés à la mer libre et constituer, comme celle-ci, un bien commun à tous* » (*Ibidem*, p. 219).

⁷³ D. J. A. N. G., fonds : *La Commission Européenne du Danube, Protocoles*, 1920, 54^e vol., pp. 84-90. « *Projet de convention modifié, présenté par le plénipotentiaire de la France* », structuré en 35 articles.

⁷⁴ *Ibidem*, p. 90. Un régime similaire pour le Rhin et pour le Danube avait été stipulé dans l’article 353 du Traité de Versailles, si les deux fleuves allaient être réunis par un canal accessible à la navigation moderne dans les 25 années suivantes.

⁷⁵ *Ibidem*, pp. 91-106.

bâtiments militaires, l'application des règles douanières et sanitaires, etc. Sans faire aucun cas des instructions de Take Ionescu, Toma Stelian, homme indépendant et ayant ses propres principes, a lancé une philippique à l'adresse de la Commission Européenne du Danube, qu'il considérait comme « *une anomalie du point de vue du droit des gens, se constituant en une servitude qui s'exerce sur le territoire et dans les eaux territoriales de la Roumanie ; les conditions politiques et autres ayant déterminé sa création ayant disparu, elle ne saurait donc leur survivre* » et il s'oppose « *à l'extension de la juridiction de la dite commission jusqu'à Brăila* »⁷⁶. Dans la séance du 16 novembre 1920, au bout de longues négociations,⁷⁷ fut présenté, dans une première lecture, un projet de statut définitif du Danube.⁷⁸ Le projet devait être présenté par les délégués à leurs gouvernements, des observations devaient être faites en sa marge et la Conférence devait se réunir en une nouvelle session, le 1^{er} avril 1921, afin de le rendre définitif et le faire signer.

Bien que chaque article fut négocié à part, quatre d'entre d'eux n'ont pas pu être rendus définitifs, durant cette première session de la Conférence Internationale du Danube : la composition de la Commission Européenne du Danube, sur l'intervention des délégués de la Grèce et de la Belgique ; la composition de la Commission Internationale du Danube, laquelle devait comprendre les riverains et les membres de la première commission ; le régime militaire du Danube et la question de l'uniformisation du Rhin et du Danube, le texte n'étant pas accepté par la délégation roumaine.

La question de la présence des navires militaires sur le Danube, des ports militaires et de l'accès des navires militaires sur le fleuve a déterminé les discussions les plus animées,⁷⁹ ce qui ne signifie point qu'une solution

⁷⁶ *Ibidem*, pp. 118-119.

⁷⁷ *Ibidem*, pp. 277-441. Les débats pour chaque article du projet français.

⁷⁸ *Ibidem*, pp. 450-460. Le projet de Convention relatif au statut du Danube, structuré en 6 chapitres et contenant 44 articles.

⁷⁹ *Ibidem*, pp. 223-227, 251-257, 277-278.

en fut trouvée, les Français et les Anglais souhaitant la neutralisation complète du fleuve, comme garantie de la paix et un « idéal » pour l'avenir. Tous les riverains avaient déjà traversé une guerre et refusaient de croire encore aux idéaux et aux paroles (en l'air – N. d. T.) ; les délégués des anciens Etats ennemis se sont abstenus des participer aux négociations relatives à ce sujet.

Dans son rapport au gouvernement de Bucarest, Toma Stelian en concluait à ce que « *l'internationalisation du Danube signifie que le fleuve appartiendra à tout un chacun, c'est-à-dire à tout le monde, exceptés les riverains* »⁸⁰. Toma Stelian se devait d'être plus concessif puisque, grâce aux travaux de la Commission Européenne du Danube, le commerce roumain s'était ouvert au monde entier.

Les travaux de la Conférence Internationale du Danube ont été repris le 5 avril 1921 et se sont déroulés jusqu'au 21 juillet 1921. La délégation roumaine, durant cette session, a été dirigée par Constantin Coștescu. Les délégations des anciens Etats ennemis ont présenté nombre d'amendements, observations et propositions qui, pratiquement, modifiaient entièrement le projet accepté à la fin de la première session. La délégation de la Grande Bretagne, dirigée par John Baldwin, a présenté des « *amendements* » lesquels visaient la modification de 17 articles et avaient toutes les chances d'être acceptés par les autres délégations, compte tenu de l'importance du commerce et de la flotte sous pavillon britannique ; le réseau international des fleuves doit comprendre tous les fleuves navigables, même si le fleuve respectif traverse un seul pays ; l'on ne doit pas percevoir de taxes ni d'impôts dans les ports ; la création aux Portes de Fer d'une sous-commission formée de cinq délégués (la Roumanie, le Royaume serbe –

⁸⁰ Apud : I.Cârțână, I.Seftiuc, *Le Danube dans l'histoire...*, op. cit., p. 203. Toma Stelian a présenté ses opinions concernant les travaux de la Conférence dans une note parue dans le journal *Izbânda* (La victoire) du 1^{er} avril 1921, note commentée par T.Pisani dans le journal *Argus* du 3 et 4 avril 1921, qui appréciait que les intérêts de la Roumanie ont été défendus avec patriotisme, mais il a refusé « *sans raison* » de participer encore à la seconde partie des négociations de Paris.

croate – slovène, deux autres délégués riverains et un non riverain), directement subordonnée à la Commission Internationale du Danube. John Baldwin recommandait la reconnaissance du droit d'appel contre les décisions des autorités judiciaires riveraines à la Commission Internationale du Danube et le droit de cette Commission de donner n'importe quelle instruction sur le territoire des Etats riverains.⁸¹ Ces principes et amendements seront soutenus en permanence par les diplomates britanniques, lorsque les questions du Danube faisaient l'objet de débats internationaux.

Les négociations les plus complexes et les plus contradictoires ont été portées autour des sujets suivants : la navigation des navires de guerre sur le Danube,⁸² les attributions des deux commissions,⁸³ le cabotage⁸⁴ et le réseau fluvial déclaré international.⁸⁵ En ce qui concerne la neutralisation du Danube, l'on reconnut, lors d'un finale dépourvu de solutions, que le problème est un de politique et qu'il relève de la compétence des gouvernements des pays intéressés. Malgré toutes les interventions et les documentations présentées par le délégué de la Grèce, Andreas Andreades, qui a demandé le libre cabotage, le bloc formé par les délégués de la Roumanie, du Royaume serbe – croate – slovène et de la Tchécoslovaquie, soutenus par le délégué bulgare, a imposé la réservation du cabotage pour les riverains.

Les négociations concernant la compétence de la Commission Européenne du Danube ont duré pendant longtemps, celle-ci étant composée provisoirement des délégués de la Grande Bretagne, de la France,

⁸¹ D. J. A. N. G., fonds : *La Commission Européenne du Danube. Protocoles*, 55^e vol., pp. 487-490.

⁸² *Ibidem*, pp. 771-775, 1150-1153.

⁸³ *Ibidem*, pp. 538-539, 1027-1030, 1057, 1077-1078.

⁸⁴ *Ibidem*, pp. 877-895, 897-932, 1175-1176, 1194, 1235-1236, 1245. L'article XXII du projet adopté dans la première session fut le plus controversé dans la seconde session.

⁸⁵ *Ibidem*, p. 471, 505-507, 720-729, 738-740, 760-761, 779.

de l'Italie et de la Roumanie,⁸⁶ selon les stipulations des traités conclus à Versailles, Saint Germain, Neuilly et Trianon. Après les négociations, un article fut formulé, qui stipulait que d'autres Etats pourront y être admis, par le vote à l'unanimité des quatre Etats composants, s'ils témoignent « *d'intérêts commerciaux maritimes et européens suffisants aux embouchures du Danube, pour qu'ils puissent demander l'admission...* »⁸⁷. Conscients de ce qu'ils devaient faire œuvre durable, les délégués ont discuté, deux séances durant (15 et 18 avril 1921),⁸⁸ les cas et la modalité par laquelle la Commission Européenne du Danube devait cesser ses activités, toujours *provisoire et prorogée* depuis sa création en 1856. Sur toutes les propositions concernant la dissolution de la Commission siégeant à Galați, trois possibilités ont pris contour : a) la décision de la dissolution doit appartenir aux puissances signataires du Traité qui avait jeté les bases de la Commission en 1856, b) la décision devait être prise par les puissances signataires des traités de paix de 1919-1920 ; c) la décision définitive devait être prise, le moment venu / en temps voulu, par les gouvernements qui composent l'institution au moment respectif. Cette dernière solution, proposée par la Roumanie, a été acceptée,⁸⁹ et elle aura un rôle décisif au moment où l'on va demander la diminution des compétences de la Commission et l'établissement de la souveraineté plénière de la puissance territoriale sur le secteur maritime du Danube.

L'une des questions le plus importantes sujette à négociation lors de la Conférence Internationale du Danube, fut celle de la juridiction sur le secteur Galați – Brăila, ce qui confronta la délégation roumaine avec l'opinion du délégué de la Grande Bretagne. Les délégués roumains ont

⁸⁶ *Ibidem*. Les protocoles des séances de la Conférence Internationale du Danube du 13 avril 1921 (pp. 517-534), 15 avril (pp. 535-539), 18 avril 1921 (pp. 549-552).

⁸⁷ *Ibidem*, p. 568.

⁸⁸ *Ibidem*, pp. 535-560. Les Protocoles des séances de la Conférence du 15 et du 18 avril 1921.

⁸⁹ *Ibidem*, pp. 550-553. La première proposition avait été faite par l'Allemagne et l'Autriche ; la seconde a été faite par la Grèce et la Belgique.

soutenu le même point de vue opposée par Toma Stelian dans la première session, ayant pour fondement le fait que la Roumanie n'a pas reconnu le Traité de Londres de 1883, ni les compétences de la Commission jusqu'à Brăila, mais juste jusqu'en aval du port Galați. Les interventions des délégués roumains,⁹⁰ basées sur le droit de souveraineté du pouvoir territorial et la confusion des stipulations des traités de paix, ont abouti à un nouveau compromis, en deux temps, lequel a débloqué les travaux de la Conférence : a) A. Legrand a proposé la formule par laquelle la compétence de la Commission Européenne du Danube sur le secteur maritime s'étend depuis la Mer Noire jusqu'au point où était instituée la juridiction de la Commission Internationale ; b) il fut conclu un « Protocole interprétatif » entre les délégués de la France, de la Grande Bretagne et de la Roumanie dans la Commission Européenne du Danube, présents aux travaux de la Conférence, par quoi l'on admettait les compétences de la Commission stipulées par les traités, conventions et protocoles antérieurs à la guerre. A ce protocole a adhéré, par une lettre, le délégué de l'Italie aussi, qui ne se trouvait pas à Paris.⁹¹ Du « Protocole interprétatif », il résultait que la juridiction de la Commission Européenne du Danube s'étendait jusqu'à Galați, mais, par un accord tacite, la Roumanie avait accepté qu'elle exécute des travaux techniques ainsi que le pilotage sur le secteur Galați – Brăila. Ce fut sous ces conditions seulement que la Roumanie a accepté de signer la Convention du statut du Danube, et la délégation britannique devint plus conciliante. Les confusions qui persistaient quant aux compétences sur le secteur Galați – Brăila vont amplifier le différend, existant même avant la guerre, entre la Roumanie en tant que pouvoir

⁹⁰ *Ibidem*, pp. 540-542. Gh.Popescu, expert technique de la délégation, a montré qu'avant la guerre, la Commission Européenne du Danube n'avait pas exercé sa juridiction sur le secteur Galați – Brăila et que la Roumanie avait participé activement aux travaux d'entretien du chenal navigable et avait la capacité technique d'exécuter de tels travaux.

⁹¹ *Ibidem*, p. 1256. « *Le Protocole interprétatif* », avec l'article VI concernant le Statut du Danube, a été inclus parmi les documents de la Conférence à la II -e annexe du protocole de la séance du 21 juillet 1921.

territorial, et ses partenaires non riverains de la Commission Européenne du Danube.

Le 4 juillet 1921, le Statut définitif du Danube prit fin, malgré les réserves gardées par d'aucuns et les avis qui tardaient à venir de la part des gouvernements, en vue de l'acceptation par signature de la Convention. Le 23 juillet 1921, fut signée à Paris la Convention qui établissait le Statut définitif du Danube par les plénipotentiaires des pays participants, étant terminées les négociations entamées en janvier 1919 par la Conférence de Paix.⁹² La Convention signée à Paris consacrait la liberté de la navigation sur le Danube, depuis l'Ulm jusqu'à la Mer Noire, sans que soit créé un statut unitaire, étant appliquées des règles différentes par les deux commissions. L'interprétation de certains articles du Statut définitif rendait possibles d'autres différends encore entre la Roumanie et la Commission Européenne qui, par ses compétences et le droit de juridiction, portaient atteinte à la souveraineté du pouvoir territorial. Ces différends possibles et prévisibles, entre la Roumanie et la Commission Européenne du Danube, il était loisible aux organismes de la Société des Nations de les négocier et de les arbitrer.

⁹² *Ibidem*, pp. 1257-1277. Le protocole et le texte de la Convention qui a établi le Statut définitif du Danube.

CHAPITRE IV

LE DIFFÉREND DE LA ROUMANIE AVEC SES PARTENAIRES DE LA COMMISSION EUROPÉENNE DU DANUBE

Dès 1883, se prévalant des stipulations du Traité de Londres, que la Roumanie avait refusé de reconnaître, la Commission Européenne du Danube avait étendu toute une série de compétences (pilotage, exécution des travaux hydrotechniques aux embouchures du Siret, signalisation lumineuse, balisage du chenal, jugement des infractions aux règlements de navigation et police, application de sanctions par les agents de l'institution) sur le secteur Galați – Brăila, en lésant la souveraineté du pouvoir territorial. La Roumanie avait espéré que, par les traités de paix et le nouveau statut du Danube, on allait reconnaître sa souveraineté sur le Danube. Les documents adoptés par les deux conférences de Paris ont étendu les compétences de la Commission Européenne jusqu'en amont du port Brăila et sur le bras Chilia. La Roumanie a accepté de signer les traités de paix et la convention concernant le statut du Danube, en considérant que, par le Protocole interprétatif signé le 6 mai 1921 et par grâce à la compréhension de la Commission Européenne, on allait conserver une situation pareille à celle d'avant-guerre sur le secteur maritime du fleuve. Les délégués de la Roumanie aux deux conférences avaient souligné les efforts financiers faits pendant la guerre et la contribution des autorités roumaines dans la solution de certains problèmes techniques sur le cours du

fleuve, sans demander la moindre compensation, au seul bénéfice de la navigation.¹

Les différends de la Roumanie avec la Commission Européenne du Danube concernant l'application de la juridiction sur le secteur Brăila – Galați, ont reparu après la cessation de l'administration militaire exercée par le Commandement Supérieur des Armées de l'Orient, par la Commission Interalliée : le 2 juillet 1920, la Capitainerie du port de Galați a amendé le capitaine d'un bateau grec, parce qu'il naviguait vers Galați en venant de Brăila sans être piloté, ayant ainsi transgressé le Règlement de Police et Navigation établi par les autorités roumaines.² La Commission Européenne a contesté le droit du capitaine du port de Galați de juger et d'appliquer des sanctions pour de telles infractions, car, dans son opinion, elles étaient du ressort de l'Inspectorat de Navigation de la Commission.³ D'autres situations similaires se sont succédé : le 8 novembre 1920, à la limite supérieure du port de Galați a eu lieu une collision entre le navire américain « Lake Tulare » et le navire anglais « Ninive » ; le 12 juin 1921, il s'est produit une collision entre le navire roumain « Bucegi », amarré dans le port de Galați, aux cotés du navire « La Princesse Maria » et le yacht « Etienne le Grand » - les sentences ont été prononcées par les agents de la Commission Européenne et n'ont pas été contestées par les autorités roumaines (il en fut de même des autres sentences données sur le chenal navigable entre Galați et Brăila pour des échouages, navigation sans pilotage autorisé, etc.)⁴; le 11 juin 1922, a eu lieu dans le port Galați un

¹ D. J. A. N. G., fonds : *La Commission Européenne du Danube. Protocoles*, 1925-1926, voL. 116, f. 16-23. Dans le « *Mémoire présenté au Secrétariat Général de la Société des Nations par C.Conțescu, ministre plénipotentiaire au nom du Gouvernement roumain* » et dans le « *Mémoire présenté par M. G.Popesco sur la question...* »

² *Idem*, fonds : *La Commission Européenne du Danube. Le délégué roumain*, 1922, dossier 81, f. 79-83.

³ *Ibidem*, *Rapport général présenté par L. Roux*, le délégué suppléant de la France à la session de printemps de la Commission Européenne du Danube de 1922.

⁴ *Idem*, fonds : *La Commission Européenne du Danube, Protocoles*, 1925-1926, vol. 116, f. 108-109.

accident entre le navire battant pavillon grec « Pinelopi » et une chalande à l'ancre : le délégué de la France et le délégué suppléant de l'Italie se sont opposés à ce que les autorités roumaines instrumentent le cas et appliquent des sanctions.⁵

Le 4 août 1922, la Commission Européenne du Danube a publié « L'avis aux navigateurs », en remplacement de celui du 10 novembre 1911, ce qui signifiait qu'elle « *constituait un droit d'immixtion sur le secteur du Danube compris entre Brăila et la limite du port de Galați* »⁶. Le Ministère des Affaires Etrangères de la Roumanie a demandé à son délégué à Galați de protester auprès des autres délégués de la Commission Européenne du Danube pour l'immixtion de cette institution dans « *l'administration de la navigation dans nos eaux territoriales, contraire au Statut du Danube et tous les Traités reconnus par le Gouvernement roumain...* »⁷. Dans le dit Avis, il était fait mention, entre autres, de la manière dont il fallait ancrer les navires dans le port de Galați, par l'application d'amendes par les organes de la Commission Européenne pour toute infraction.⁸ La Commission Européenne dépassait largement ses attributions et les compétences dont on l'avait investie. Les ports avec toute leur rade, délimitée, appartiennent exclusivement au pouvoir territorial, l'instrumentation et la prononciation des sentences relevant de la compétence de ses agents. Les explications données par les agents de la Commission Européenne pour chaque cas, résidait en cela qu'un navire, au moins au moment d'un accident, se trouvait en marche. En vertu de ce raisonnement, les agents de la Commission Européenne avaient le droit d'appliquer des sanctions pour tout abordage produit entre navires sur le secteur maritime du Danube.

⁵ *Idem*, fonds : *La Commission Européenne du Danube. Le délégué roumain*, 1921, dossier 80, f. 35.

⁶ *Ibidem*, f. 4-6. *Le rapport de C. Conțescu du 14 août 1922 à I. G. Duca*, le Ministre des Affaires Intérieures.

⁷ *Ibidem*, f. 12.

⁸ *Ibidem*, f. 13.

Lors de la session plénière de la Commission Européenne du Danube en l'automne 1922, le délégué de la Grande Bretagne, J. Baldwin, a demandé que l'on octroie à cette institution internationale le droit d'exercer son autorité jusqu'à Brăila,⁹ question reprise dans les sessions de 1923¹⁰ et de 1924¹¹ également. En juin 1923, l'on est parvenu à un arrangement entre les délégués accrédités à Galați, sous la réserve de sa ratification par les gouvernements des quatre pays membres, par lequel l'on reconnaissait la compétence de la Commission Européenne sur le secteur Galați – Brăila, comme cela avait été le cas par le passé, sans léser la souveraineté de l'Etat roumain¹² qui exerçait son droit de juridiction. Cet arrangement (*modus procedendi*) avait été conçu par Constantin Conțescu afin d'éliminer les nombreux conflits sur le secteur du Danube le plus fréquenté du point de vue du trafic, bien que « *la Commission Européenne n'ait jamais eu la loyauté de reconnaître et de déclarer solennellement, par écrit, que sa juridiction s'étendait juste jusqu'ou les divers traités le lui avaient accordé*

⁹ D.J.A.N.G., fonds : *La Commission Européenne du Danube, Protocoles*, 1922, vol. 60, f. 87-98. Le protocole de la séance du plénum de la Commission Européenne. Le président de la session, le délégué français, William Martin, a proposé que les suggestions faites par C. Conțescu dans une séance antérieure ne soient pas considérées comme « projet d'arrangement » pour la solution de la juridiction entre Galați et Brăila, en présentant au plénum un projet en neuf points comme base de discussion, afin d'établir un *modus vivendi*. Le délégué britannique, J. Baldwin a demandé que soit respecté l'article VI du Statut définitif du Danube, lequel stipulait la limite de la juridiction de la Commission Européenne du Danube, ainsi que tous les traités et conventions internationaux antérieurs.

¹⁰ *Idem*, fonds : *La Commission Européenne du Danube. Le délégué roumain, 1922-1924*, vol. 96, f. 12-16. Rapport de C. Conțescu au Ministre des Affaires Etrangères concernant les négociations de la session sur la juridiction du secteur Brăila – Galați.

¹¹ *Ibidem*, 1924, dossier 64, f. 1à-12 ; dossier 103, f. 33-35.

¹² « *Galații Noi* » du 3 novembre 1922, mentionnait : « *La Roumanie est sur le point de signer (...) le protocole par lequel est reconnu, formellement et de fait, le droit de la Commission Européenne de police judiciaire sur le Danube, des embouchures jusqu'à Galați* ». Voir aussi Iulian Cârțână, Ilie Seftiuc, *Dunărea în istoria...*, *op.cit.*, p. 247. Les auteurs ne citent pas l'arrangement, mais simplement une note du Ministère des Affaires Etrangères à C. Conțescu.

formellement ». ¹³ Subséquemment, la Roumanie, par son délégué, s'est prononcé pour une solution de compromis et pour la continuation de la collaboration.

Le délégué de la Roumanie a constaté, par suite de l'analyse des archives et des protocoles, que : « *toutes les fois que l'occasion s'est présentée – ses organes d'inspection (ceux de la Commission Européenne) se sont agités et hatés de dresser des actes de contravention, de donner des sentences et d'appliquer des amendes jusque dans les ports de Brăila et de Galați* ». ¹⁴ Ces abus avaient été tacitement admis par les autorités roumaines et c'est sur ces abus ou sur l'ignorance ou le désintérêt des autres que se fondent les droits de la Commission Européenne du Danube, obtenus lors des Conférences de Paris. C. Conțescu a soutenu qu'il a découvert 400 cas où les autorités roumaines « *ont instrumenté-elle aussi, tant dans le port, que sur l'eau, entre Galați et Brăila, durant la période 1894-1921* » ¹⁵. C. Conțescu considérait que les relations entre le pouvoir territorial et la Commission Européenne peuvent revenir à leurs anciens rapports de collaboration, après avoir tiré au clair deux points générateurs de confusion : a) le régime juridique du secteur Galați – Brăila, où la Roumanie reconnaît formellement la compétence de la Commission en fait de pilotage et de balisage ; b) le point où doit être fixée la limite supérieure de la juridiction de la Commission Européenne, par comparaison aux

¹³ D. J. A. N. G., fonds : *La Commission Européenne du Danube. Le délégué roumain, 1922-1924*, vol. 96, f. 12-16. Le rapport de C. Conțescu à l'intention du Ministère des Affaires Etrangères, « *mû par son vœu constant de garder intacts entre la Commission et le Pouvoir territorial, l'harmonie et leurs vieux rapports d'amicale collaboration* », *seulement, mieux vaut qu'un arrangement amical intervienne au plus vite*» (*Ibidem*, 1924, dossier 106, f. 15).

¹⁴ *Ibidem*, 1922-1924, vol. 96, f. 15-16.

¹⁵ *Ibidem*, 1936, vol. 100, f. 136. Devant le Comité spécial de la Commission Consultative et Technique de la Société des Nations, le délégué italien, Carlo Rossetti, a présenté une statistique par laquelle il essayait de prouver que, durant la période 1891-1924, la Commission Européenne a prononcé 1780 sentences dans des cas de violation des règlements de navigation et police.

vagues termes des traités, « *en aval de Galați* »¹⁶. Les propositions de C. Conțescu ont été acceptées par ses collègues de la Commission Européenne, qui ont exigé que la limite de compétence soit fixée aux embouchures du Siret (mille 78 et demi).

Le ministère des Affaires Etrangères a envoyé des instructions précises à C. Conțescu, habilité à négocier un « *arrangement* », mais « ... *vous n'êtes autorisé à accepter une autre limite que les embouchures du Prout* », parce que les besoins actuels et, surtout, ceux futurs de notre pays, par le projet rédigé par la Direction Générale des Ports, approuvé par le gouvernement, témoigne amplement de ce que les stricts besoins de la Grande Roumanie exigent une extension inévitable du port de Galați jusqu'aux embouchures du Prout (mille 71 ½).¹⁷

Le gouvernement de la Roumanie est resté inflexible et a précisé, par la voix de son délégué accrédité près la Commission Européenne du Danube, qu'il n'acceptera pas l'extension de la juridiction de celle-ci jusqu'en amont des embouchures du Prout, comme quoi les pourparlers concernant la délimitation du port de Galați n'avaient plus de raison d'être. Le gouvernement entendait que les prérogatives résultant de l'exercice de sa souveraineté, doivent être strictement respectées par la Commission Européenne du Danube également. Cette ligne de démarcation des compétences de la Commission Européenne signifiait, aux yeux de la diplomatie roumaine, la possibilité espérée d'écarter / éliminer tout conflit entre les autorités compétentes roumaines qui appliquent les règles en tenant compte de l'exercice de la souveraineté sur le secteur Galați – Brăila et les agents de l'institution internationale.

A ce stade de négociation d'un *modus vivendi*, il paraissait que l'harmonie entre la Commission Européenne du Danube et les autorités

¹⁶ *Ibidem*.

¹⁷ *Ibidem*, f. 3-4. Les instructions no. 57750 du Ministère des Affaires Etrangères, Direction des Affaires Politiques et du Contentieux du 20 octobre 1923, par le ministre plénipotentiaire C. Conțescu.

territoriales roumaines allait se rétablir. A la surprise de la partie roumaine, le 6 septembre 1924, Miles W. Lampson, sur l'ordre du Secrétaire d'Etat Ramsay Mac Donald, a adressé une lettre et un mémoire de la part du gouvernement britannique au Secrétaire Général de la Société des Nations, en sollicitant que ses organismes spécialisés se prononcent dans le différend de la Grande Bretagne, la France et l'Italie avec la Roumanie, concernant l'application des articles 346, 348 et 349 du Traité de Versailles.¹⁸

Dans le mémoire britannique, lequel exprimait également la position du gouvernement français et italien, l'on tentait d'argumenter le droit de juridiction de la Commission Européenne du Danube sur le secteur Galați – Brăila, en invoquant tous les traités et conventions relatifs à l'institution européenne, à partir du Traité de Londres de 1883, les auteurs du mémoire exigent que les organismes de la Société des Nations se prononcent sur le différend existant entre les puissances intéressées dans les questions suivantes : a) la juridiction et les pouvoirs de la Commission définis dans les traités et accords signés avant la guerre s'appliquent - ils sur la section du fleuve entre Galați et Brăila ? Dans quelle mesure s'étendent et s'appliquent-ils ? b) à quel point doit être établie la limite de ces compétences par rapport au port de Galați ? c) la situation du chenal navigable qui traverse un port aménagé, se soumet-elle aux règles internationales ?

La Légation de la Grande Bretagne à Bucarest, par une note envoyée le 17 septembre 1924 au Ministère des Affaires Etrangères, a mis au courant les autorités de Bucarest de l'action de son pays et des deux autres partenaires de la Commission Européenne du Danube.¹⁹ Normalement, les autorités britanniques se devaient de procéder à une négociation avec le ministre plénipotentiaire de la Roumanie, se trouvant à l'époque en mission

¹⁸ *Idem*, fonds : *La Commission Européenne du Danube, Protocoles*, 1925-1926, vol. 116, f. 13-14.

¹⁹ A.M.A.E., fonds : *8 Conventions*, D.3, vol. I, non numéroté. La Note no. 186 du 17 septembre 1924.

à Londres, à plus forte raison que c'était à Galați qu'étaient en cours des pourparlers pour la mise au point d'un *modus vivendi* entre les quatre partenaires de la Commission Européenne. Foreign Office a évité cette voie et, en qualifiant les divergences entre les agents de la Commission Européenne et les autorités territoriales roumaines concernant l'application de la juridiction sur le Danube Maritime, comme un différend entre les quatre Etats, s'est adressé directement à la Société des Nations.

IV.1. Le différend de la Roumanie avec la Commission Européenne du Danube, porté devant les organismes de la Société des Nations

Le 20 octobre 1924, le Secrétariat général de la Société des Nations a invité le Gouvernement de la Roumanie à envoyer ses représentants à la séance du 25 novembre 1925 de la Commission Consultative et Technique des Communications et du Transit, convoquée pour le débat du différend réclamé par le gouvernement de Londres.²⁰ Le Ministère des Affaires Etrangères de la Roumanie a communiqué, le 19 novembre 1924, au Secrétariat général de la Société générale de la Société des Nations Unies, qu'il n'enverra pas de représentant à cette séance car il ne reconnaît pas la compétence de la Commission dans une telle question.²¹ Le Ministère de Bucarest se trouvait en erreur, parce que, le 9 juin 1923, la Roumanie avait signé le Protocole d'adhésion à la Convention et au Statut concernant le régime des voies d'eau d'intérêt international, adoptée à Barcelone, le 20 avril 1920, où, à l'article 17, il était stipulé que les Etats en différend pouvaient demander la conciliation de la Commission Consultative et Technique des Communications et du Transit et, en cas d'insatisfaction, ils pouvaient faire appel à la Cour Permanente de Justice Internationale de la

²⁰ Apud : Iulian Cârțână, Ilie Seftiuc, *Dunărea in istoria...*, *op.cit.*, p. 250.

²¹ *Ibidem.*

Haie. Une telle procédure était stipulée dans le Traité de Versailles également (l'article 346).

Le 26 novembre 1924, la Commission Consultative et Technique s'est réunie à Genève sous la présidence de J. Baldwin, le représentant de la Grande Bretagne dans les commissions fluviales internationales et, durant la première séance, a débattu du différend concernant les compétences de la Commission Européenne du Danube sur le secteur Galați – Brăila. La question n'a pas été négociée, parce que « ... *la réponse définitive du Gouvernement ne nous est pas encore parvenue et le délégué roumain se trouva dans l'impossibilité, pour des raisons de santé, d'assister aux séances de la Commission. Le président a proposé l'ajournement de cette question et chargea la Commission Consultative de nommer, à l'avenir, une Commission d'Etude pour l'examen de cette question* ». ²² L'ajournement a été obtenu par Nicolae Petrescu Comnen, le ministre plénipotentiaire de la Roumanie à Berne, « *par l'entremise de nos amis du Secrétariat de la Société des Nations, MM. Haas et Hoden...* » ²³. Par la suite, en s'adressant à I. Gh. Duca, le ministre des Affaires Etrangères, N. Petrescu Comnen soulignait que « ... *notre refus de ne pas envoyer un délégué, qui présente la thèse du Gouvernement roumain, avait été interprété d'une manière extrêmement défavorable à notre pays, et notre attitude avait produit une grande irritation au Foreign Office* » ²⁴. Le ministre roumain accrédité à Genève conseillait-au gouvernement d'envoyer une personne compétente et jouissant d'autorité, laquelle soutienne la thèse roumaine, parce que, simplement ainsi, « ...*l'on pourrait trouver une formule heureuse, à même*

²² D. J. A. N. G., fonds: *La Commission Européenne du Danube. Protocoles, 1925-1926*, vol. 116, f. 33.

²³ *Idem*, fonds : *La Commission Européenne du Danube. Le délégué roumain, 1924*, vol. 103, f. 36-37. L'adresse no. 2569 du 10 décembre 1924 de la Légation Roumaine de Berne à l'intention du Ministère des Affaires Etrangères, signée par N. Petrescu Comnen. Note : Robert Haas était secrétaire général de la Commission Consultative et Technique, membre de la section de communication et transit dans le Secrétariat général de la Société des Nations.

²⁴ *Ibidem*.

de concilier tous les intérêts et d'éviter un conflit avec la Grande Bretagne et un procès devant la Cour de la Haie, lourds de conséquences pour nous »²⁵. N. Petrescu Comnen connaissait la procédure de Genève et se rendait compte que la Grande Bretagne, la France et l'Italie ne pouvaient obtenir un avis défavorable dans un différend avec la Roumanie.

A Bucarest, la question du différend avec la Grande Bretagne, la France et l'Italie a été débattue dans l'Assemblée des Députés, où le Ministre des Finances, Vintilă Brătianu, a attiré l'attention que les ports Galați et Brăila représentaient beaucoup plus, « *c'est-à-dire, la vie économique de tout notre pays...* » et qu'ils ne doivent pas être « *mis sous un régime extraterritorial* »²⁶. Le ministre des Finances avait essayé d'obtenir des prêts sur les marchés de capital de Londres, Paris et Rome, mais cela n'avait rien donné.²⁷ Sous la pression diplomatique et financière, le gouvernement de Bucarest a accepté la conciliation, surtout que le respect des traités de paix était une condition d'existence de l'Etat roumain et que les trois partenaires de la Commission des embouchures du Danube en étaient les principaux garants.

Le 12 février 1925, le Gouvernement français a déposé au secrétariat général de la Société des Nations une lettre et un mémoire concernant la juridiction et les compétences de la Commission Européenne du Danube sur le secteur Galați – Brăila. Les deux documents étaient accompagnés du Protocole interprétatif de l'article VI du Statut du Danube, conclu le 6 mai 1921, à cette précision près qu'il avait été conclu entre les délégués des quatre pays de la Commission Européenne, non pas en qualité de

²⁵ *Ibidem*.

²⁶ *Le Journal Officiel de la Roumanie* no. 91 du 4 mars 1925. Les débats de l'Assemblée des Députés. Le discours prononcé par Vintilă Brătianu le 28 février 1925.

²⁷ Voir : Ion Stanciu, *România în condițiile financiare internaționale după Primul Război Mondial (1919-1929)* (La Roumanie dans les conditions financières internationales d'après la Première Guerre Mondiale), in : "Revista de istorie" (Revue d'histoire), tome 37, no. 11-12 / 1984, pp. 1212-1237.

plénipotentiaires près la Conférence Internationale du Danube.²⁸ Dans le mémorandum déposé par le gouvernement italien, à la même instance suprême, des arguments étaient fournis en vue de démontrer les compétences de la Commission Européenne, les travaux techniques réalisés par celle-ci sur le chenal navigable, l'interprétation du terme de port et l'évolution historique des compétences juridiques sur le secteur Galați – Brăila après 1883.²⁹ A son tour, le Gouvernement roumain a déposé au Secrétariat général de la Société des Nations un mémoire signé par Constantin Conțescu, qui analysait les questions politiques et diplomatiques du différend,³⁰ et un autre mémoire, signé par Gheorghe Popescu, concernant les travaux d'amélioration effectués sur le secteur maritime du Danube et la contribution de la Roumanie à leur effectuation.³¹

Le prestige de la Commission Européenne périclitait, car elle n'avait pas réussi à exécuter les travaux techniques nécessaires à la navigation, la profondeur de l'eau sur le bras Sulina à l'embouchure de Sulina baissait chaque année plus et, chaque été, le trafic courait le risque de se bloquer. Ce à quoi s'ajoutait le fait que les taxes perçues à Sulina avaient été majorées après la guerre et « *les vellétés, de plus en plus insolites et accaparantes des trois délégués étrangers qui, à certains égards, ont tenté de se conduire envers nous moins amicalement que, par le passé, les délégués russes ou des pays allemands...* »³². Dans le pays, il se déclencha une campagne de presse (dans les publications « Argus », « Vocea Covurluiului » (La Voix du Covurlui), « Curierul » (Le Courrier), « Vremea » (Le Temps), « Galații Noi » (La nouvelle Galați, etc.), avec les exagérations de rigueur, laquelle critiquait les insuccès de la Commission Européenne sur le plan technique,

²⁸ D. J. A. N. G., fonds : *La Commission Européenne du Danube. Protocoles, 1925-1926*, vol. 16, f. 14, verso – 16.

²⁹ *Ibidem*, f. 24-28.

³⁰ *Ibidem*, f. 16 verso -19.

³¹ *Ibidem*, f. 19-22 verso.

³² *Idem*, fonds : *La Commission Européenne du Danube. Le délégué roumain, 1923*, dossier 97, f. 78-80.

et considérait que ses droits « *peuvent être mis à n'importe quel moment en question, étant donné la situation actuelle du pays, qui comporte le sacrifice énorme de la souveraineté sur le compte duquel la Commission continue à traîner, sans aucune justification réelle, une existence autant hautaine que pénible* »³³.

Dans cette situation, le délégué de la Roumanie trouve une solution qu'il communique au Ministère des Affaires Etrangères : « *Si les traités la maintiennent, la Convention du Statut du Danube stipule clairement la possibilité de sa suppression, à tout moment, par l'assentiment unanime des Etats y représentés* »³⁴. Les Etats membres de la Commission Européenne ne souhaitent pas la suppression de l'institution, la Roumanie pouvait en bloquer les travaux par son vote négatif, nonobstant ce, la souveraineté absolue ne pouvait pas être obtenue de la sorte, et la seule solution à suivre était la voie des négociations.

Le 18 février 1925, une délégation du Gouvernement roumain, formée de N. Petrescu Comnen, C. Conțescu et Gh. Popescu s'est présentée devant le Comité spécial de la Commission Consultative et Technique des Communications et du Transit, pour des négociations concernant la juridiction de la Commission Européenne du Danube. Les délégués roumains ont défendu le point de vue exprimé antérieurement par des arguments d'ordre diplomatique, économique, politique et technique, en vertu du principe de droit international concernant la souveraineté des Etats, des textes des traités, conventions et arrangements relatifs au Danube et aux compétences de la Commission Européenne.³⁵ Après la présentation des thèses roumaines, le Comité spécial a invité aux négociations les représentants des gouvernements de France, Grande Bretagne et Italie, les négociations étant amples, brillantes d'un point de vue oratoire grâce aux

³³ *Ibidem.*

³⁴ *Ibidem.*

³⁵ *Idem*, fonds : *La Commission Européenne du Danube. Protocoles*, 1925-1926, vol. 116, f. 52-60.

interventions d'éminents juristes (Cecil Hurst de la Grande Bretagne et J. Basdevant de France), animées lors des interventions de C. Conțescu, l'impression étant celle de débats académiques concernant le droit fluvial international et la souveraineté des Etats.³⁶ Carlo Rossetti, le délégué de l'Italie, a déposé au Secrétariat du Comité Spécial une lettre et cinq annexes comprenant, entre autres, une liste avec les sentences prononcées entre 1884 et 1923 par les agents de la Commission Européenne sur le secteur Galați – Brăila et une liste avec les accidents de circulation survenus dans le port de Tulcea entre 1862 et 1924.³⁷ Par contre, C. Conțescu a adressé lui aussi une lettre au Président du Comité spécial, W. Burckhardt, professeur de droit international à l'Université de Berne, par laquelle il contestait les données fournies par le délégué de l'Italie.³⁸ Cette dispute concernant la juridiction pratiquée avant la guerre sur le Danube, était menée devant le Comité spécial parce que cet organisme de la Société des Nations, mis devant les diverses interprétations des traités et conventions, ne pouvait prendre une décision et donner une solution autre qu'en vertu des faits précédents, de la juridiction consacrée sur le secteur Galați – Brăila.

Dans un rapport de C. Conțescu au Ministère des Affaires Etrangères, il relate que, après le premier round de négociations de Genève, Haas lui a dit textuellement ceci : « *Le Comité a été impressionné (...) par le fait que la seule thèse sérieuse a été celle roumaine, alors que l'autre adversaire, se fondait uniquement sur des subtilités sans raison. Sir Cecil Hurst s'est étendu d'une manière extraordinaire sur une question, admirablement exposée, mais dépourvue de sanction, car le Comité n'était pas appelé à se prononcer si la Roumanie a eu ou non l'obligation*

³⁶ *Ibidem*, f. 61-105.

³⁷ *Ibidem*, f. 106-111. Carlo Rossetti, afin d'être crédible, a précisé également les dossiers des archives de la Commission Européenne, consultés pour l'élaboration de cette liste.

³⁸ *Ibidem*, f. 112-113. C. Conțescu a contesté la documentation de Carlo Rossetti, car il savait que les archives de l'Inspection de Navigation de la Commission Européenne de Tulcea avaient été transportées en Allemagne et l'on ignore si « elles nous ont été rendues intactes ».

d'appliquer le Traité de Londres ; le fait est qu'elle ne l'a pas appliqué »³⁹. Le diplomate roumain était persuadé que la suppression de la Commission Européenne serait difficilement soutenable, mais « une modification était quand même nécessaire, et non une totale suppression », par la révision du Statut du Danube en ce sens d'une « collaboration compatible avec la dignité et la souveraineté de l'Etat territorial »⁴⁰.

Après la fin des négociations, l'étude des documents et un déplacement à Bucarest, Galați et Brăila, où ils ont visité le secteur du Danube, ont écouté des fonctionnaires de la Commission Européenne et des représentants des autorités locales, le Comité spécial a dressé un ample rapport accompagné de cinq annexes et des plans des ports de Galați et de Brăila.⁴¹ Après une présentation de l'évolution du différend et de la manière d'appliquer la juridiction sur le secteur Galați – Brăila, le Comité spécial a recommandé aux parties « de s'entendre », car il n'est pas possible de modifier les traités et le Statut du Danube, ou bien de créer trois régimes de navigation sur le Danube. Par conséquent, en guise de conclusion, la Commission Européenne du Danube et la Roumanie devaient « établir de meilleurs rapports, des accords sincères et indispensables dans l'intérêt général » (...), à éviter l'offense d'une légitime sensibilité nationale »⁴². En même temps, l'on recommandait la formation d'un système de jugement des infractions, aux tribunaux mixtes en cas d'appel, système qui « tiendrait compte des droits de souveraineté de l'Etat roumain et de la responsabilité de la Commission Européenne du Danube pour l'exercice de sa mission

³⁹ *Idem*, fonds : *La Commission Européenne du Danube. Le délégué roumain*, 1925, dossier 118, f. 101-10. « Lettre personnelle » transmise de Genève par C. Coșescu à I. G. Duca.

⁴⁰ *Ibidem*.

⁴¹ D. J. A. N. G., fonds : *La Commission Européenne du Danube. Protocoles*, 1925-1926, vol. 116, f. 114-149.

⁴² *Ibidem*, f. 136-137.

*stipulée par les traités et, finalement, la « modification du statut juridique annuel (...) par une conférence de révision »*⁴³.

Le rapport du Comité spécial a été analysé par la Commission Consultative et Technique dans la séance du 28 juillet 1925, présidée par le Japonais Yotaro Sugimura, qui a donné « un avis » sur la question de la juridiction sur le secteur Galați – Brăila, qui stipulait : a) la juridiction de la Commission Européenne s'étend de Galați jusqu'en amont du port Brăila, dans les mêmes conditions que de la Mer Noire jusqu'à Galați ; b) l'établissement d'un point en aval de Galați n'est plus d'actualité ; c) la compétence de la Commission Européenne et celle des autorités roumaines s'exerce aussi dans les ports et elle ne doit pas opérer selon une délimitation géographique, mais il faut distinguer entre les affaires de navigation et les affaires commerciales des ports. La Commission Consultative et Technique a invité « *les gouvernements partis à ce différend, à étudier ces suggestions dans l'esprit le plus favorable* »⁴⁴. Le Président de la Commission Consultative et Technique des Communications et du Transit a tenu à souligner que : « *La Société des Nations est une association libre des nations libres, et leur souveraineté territoriale doit être entièrement respectée. En considération de ceci, il est possible de faire œuvre utile, tout d'intelligence, sincérité et loyauté* »⁴⁵. Le délégué Gh. Popescu a précisé que « l'avis » donné par la Commission Consultative n'est pas obligatoire pour la Roumanie.⁴⁶

Le 17 septembre 1925, dans la lignée des négociations, le Comité spécial a demandé aux quatre gouvernements en litige d'accepter une nouvelle réunion et, éventuellement, de soumettre « l'avis » reçu, passé un certain délai, à la Cour Permanente de Justice Internationale de la Haie.⁴⁷

⁴³ *Ibidem*, p. 137.

⁴⁴ *Ibidem*, f. 183 verso.

⁴⁵ *Ibidem*.

⁴⁶ *Ibidem*, f. 184.

⁴⁷ *Ibidem*, f. 208.

Avant que soit prise une décision acceptée par les quatre gouvernements, sur le secteur Galați – Brăila l'on appliquait le régime provisoire existant.

Le Comité spécial a dressé « un projet d'arrangement » après des négociations avec les représentants des quatre gouvernements, signé par eux, qui comprenait les questions en examen, que le Conseil Suprême de la Société des Nations « *aura la bienveillance de soumettre à l'avis consultatif de la Cour Permanente de Justice Internationale* »⁴⁸. « L'arrangement » présentait brièvement le contenu du différend et stipulait, dans un article unique, les questions qui devaient être soulevées devant la Cour de la Haie : si le droit en vigueur permet à la Commission Européenne que, sur le secteur Galați – Brăila, elle exerce les mêmes compétences qu'elle exerce en aval de Galați ? ; quelle est la limite de ces compétences ? ; si ces compétences sont sûres et certaines, « *sont-elles exercées sur plusieurs zones territoriales définies et correspondant aux zones du port sujettes exclusivement à l'autorité roumaine ?* », que soit marquée la démarcation entre les zones territoriales placées sous la compétence de la Commission Européenne du Danube et celles sous la compétence des autorités roumaines ; dans le cas de critères non territoriaux, il fallait faire la distinction entre les compétences respectives ; « *au cas où la Commission Européenne n'a pas de compétence sur le secteur Galați – Brăila, ou elle ne possède pas les mêmes compétences comme en aval de Galați, à quel point voisin faut-il établir la ligne de démarcation de ces deux régimes ?* »⁴⁹. « L'arrangement » a été consolidé par un Protocole signé le 18 septembre 1926 par Charles Roux (France), John Baldwin (Grande Bretagne), Carlo Rossetti (Italia) et Constantin Conțescu (Roumanie), où il était stipulé que : « *Si, dans un délai de six mois à dater du jour où la Cour Permanente de Justice Internationale va formuler son avis, la procédure de conciliation du différend (...) ne peut être éteinte, cette procédure sera considérée comme*

⁴⁸ *Ibidem*, f. 213-215.

⁴⁹ *Ibidem*, f. 214-215.

fermée »⁵⁰. Ces deux documents, accompagnés d'une lettre du Président de la Commission Consultative et Technique des Communications et du Transit (Aguero Y Betancourt) ont été pris en examen par le Conseil de la Société des Nations lors de la séance ordinaire du 9 décembre 1926.

Le Président du Conseil de la Société des Nations a présenté en séance publique les documents portant sur le différend de la Commission Européenne avec les autorités territoriales roumaines et a demandé que, conformément à l'Arrangement signé le 18 septembre 1926 par les représentants des quatre Etats, l'on remette le cas à la Cour Permanente de Justice Internationale, laquelle doit donner un avis consultatif sur la question formulée dans le soi-disant Arrangement. En même temps, les gouvernements des quatre Etats ont été invités à accorder à la Cour tout l'appui qu'elle allait solliciter pour l'analyse du différend. Le représentant de la Grande Bretagne, Austin Chamberlain a précisé qu'il était d'accord pour que soit soumis à la Cour de la Haie le différend relatif à la juridiction de la Commission Européenne du Danube, « ... *sous la forme de la demande d'un avis consultatif et non pas de demander une sentence, en considération de ce que c'était un cas exceptionnel, lequel ne devait pas devenir à l'avenir un précédent pour une procédure analogue* ». Le diplomate britannique a précisé que, en vertu des traités en vigueur, « *toutes les parties impliquées dans ce différend ont le droit de soumettre cette question à la décision de la Cour Permanente de Justice de la Haie, si les recommandations de la Commission Consultative des Communications et du Transit concernant la réglementation du différend n'ont pas été acceptées* »⁵¹. L'abandon d'une telle procédure signifiait la diminution de la confiance dans la Société des Nations et dans le mécanisme institué en vue de la solution paisible des différends entre les Etats.

⁵⁰ *Ibidem*, f. 219.

⁵¹ *Ibidem*, f. 263. Procès-verbal de la 4^e séance (publique) tenue jeudi, le 9 décembre 1926, à 16 heures, par le Conseil de la Société des Nations.

Nicolae Titulescu, le représentant de la Roumanie dans le Conseil de la Société des Nations, forma le vœu de faire juste quelques observations. Le jour précédent, pendant la séance du Conseil de la Société des Nations, Austen Chamberlain a remis un bout de papier à Nicolae Titulescu, sur lequel il était marqué : « ...si, l'on va me demander si la Roumanie est prête à considérer la décision de la Haie comme obligatoire, je pense que je n'aurai pas de difficultés pour répondre par l'affirmative »⁵². Ayant déjà été en proie à de telles émotions, Nicolae Titulescu a profité d'une pause pour discuter directement avec le diplomate britannique, à qui il a précisé son refus de donner une réponse affirmative. « Car ce n'est pas moi qui ai négocié la question du Danube, mais le texte de l'accord intervenu est clair. Il s'agit simplement d'un avis, non pas d'une décision. Chamberlain m'a dit de transmettre sa question au gouvernement, car la question du Danube ne peut rester ouverte à l'infini. Je lui ai notifié mon refus, car cette simple demande constitue déjà une violation du contrat. Qui plus est, le contrat (l'Arrangement) stipule la continuation des négociations directes, réussissant, par-là, à exclure l'idée de décision. Mon impression est que Chamberlain avait parlé sur la base de notes remises par les experts anglais et français, et qu'il n'avait pas lu personnellement la documentation »⁵³. Nicolae Titulescu, bien documenté sur la question, a précisé à ses collègues du Conseil de la Société des Nations, dans la séance du 9 décembre 1926, « que c'est la première fois, en tant que représentant de la Roumanie, qu'il s'occupe de la question du Danube à la Société des Nations ». « A ce jour, cette question a été traitée par deux spécialistes en la matière, MM. Conțescu et Popescu. Leurs exposés, particulièrement intéressants, figurent parmi les documents de la Société des Nations »⁵⁴.

⁵² Nicolae Titulescu, *Documents diplomatiques*, op. cit., p. 213.

⁵³ *Ibidem*.

⁵⁴ *Ibidem*, p. 214-215. L'intervention de Nicolae Titulescu à la 43^e session du Conseil de la Société des Nations, dans la question de la compétence de la Commission Européenne du Danube. Voir aussi : D. J. A. N. G., fonds : La Commission Européenne

Le représentant de la Roumanie a précisé qu'elle se trouvait dans une situation limitée à un arrangement signé par les représentants des quatre puissances ayant demandé au Conseil de la Société des Nations de soumettre à l'avis de la Cour de la Haie les questions qui ont déclenché le conflit, sans interrompre les négociations. Pédant et méthodique, Nicolae Titulescu avait étudié les documents et, de l'analyse de l'Arrangement, il avait tiré la conclusion qu'il « *en résultait deux considérations essentielles* :

1. *il s'agit d'un sujet à avis. Inutile de discuter sur la différence entre les décisions, lesquelles ont force obligatoire et d'avis, lesquelles n'ont pas de force obligatoire. Personne n'ignore cette différence ;*
2. *les négociations en cours vont continuer* »⁵⁵.

Nicolae Titulescu a souligné qu'il se trouvait devant un contrat qu'il ne saurait aggraver et auquel il doit donner cours, en gardant à l'esprit ses deux composantes : l'envoi pour l'avis de la Cour de la Haie et la continuation des négociations directes entre les représentants des quatre puissances.

Lorsqu'il eut évité de répondre ponctuellement et d'une manière argumentée à Sir Austen Chamberlain, Nicolae Titulescu se bornait à faire une simple déclaration : « *J'ai l'honneur de réserver au Gouvernement royal de la Roumanie tous les droits dont celui-ci jouit dans la question du Danube, tels qu'ils ont été présentés par le passé, ou ainsi que les intérêts du pays pourraient le déterminer à les préciser à l'avenir. Et je vais en conclure... si Sir Austen Chamberlain ne souhaite pas que les débats d'aujourd'hui se constituent en un précédent pour la Grande Bretagne, je déclare que moi non plus je ne souhaite pas que les débats d'aujourd'hui ne se constituent pas en un précédent défavorable pour la Roumanie, dont les droits dans la question du Danube sont et restent pléniers* »⁵⁶.

⁵⁵ *Ibidem*, p. 214.

⁵⁶ *Ibidem*, p. 215.

Austen Chamberlain a précisé que, par sa déclaration, il ne visait pas à défendre les intérêts de la Grande Bretagne, comme l'a entendu Titulescu, mais « *celui de toutes les nations intéressées dans l'application des traités de paix concernant les ports et les voie d'eau* »⁵⁷.

Au bout de cet échange de répliques entre les deux diplomates, le Conseil de la Société des Nations a décidé d'envoyer le dossier du différend à la Cour de la Haie, en vue d'un « avis consultatif ».

Moins familiarisée au droit international et à l'interprétation de traités et conventions, la presse roumaine a commenté la décision de la Société des Nations et a condamné l'attitude des partenaires de la Roumanie dans la Commission Européenne du Danube, en considérant, à l'unanimité, que la souveraineté territoriale du pays devait être défendue par tous les moyens.⁵⁸ Une telle campagne de presse était plutôt nuisible et rendait encore plus difficile la tâche des diplomates, qui s'étaient proposé de négocier le différend d'une manière correcte, en vertu des normes de droit

⁵⁷ D. J. A. N. G., fonds : *La Commission Européenne du Danube. Protocoles, 1925-1926*, vol. 116, f. 266. « Viitorul » (L'Avenir) du 24 février 1927, considère que le problème du différend peut être résolu par un « projet de conciliation » ; « Argus » du 24 février 1927, proposait que les négociations directes se fassent en vertu du projet roumain ; « Universul » (l'Univers) du 24 février 1927, publia l'article intitulé : « La modification du régime juridique du Danube. Que revendique a la CED ? » ; « Argus » du 6 mars 1927, publiait le texte d'une conférence donnée par Zamfir Filotti à l'Institut Economique Roumain, où il avait demandé « l'unification du régime du Danube et la suppression de la CED » ; des opinions semblables ont été exprimées dans « Galații Noi » du 24 février 1927 « La Roumanie ne refusera pas d'assumer sa responsabilité », article signé par l'ingénieur G. Popescu ; « Viitorul » (l'Avenir) du 30 mars 1927 ; *Idem*, du 7 avril 1927 (l'article « La question des embouchures du Danube et son influence sur l'économie du pays », suite à la conférence donnée par G. Popescu à l'Institut Economique Roumain) ; « L'indépendance roumaine » du 8 avril 1927 (l'article « La question des embouchures du Danube », par R. Franasovici) ; « Argus » du 18 avril 1927 ; « Viitorul » du 29 avril 1927 ; « Universul » du 3 mai 1927 ; *Idem* du 7 mai 1927 (dans l'article « La barre à l'embouchure de Sulina a baissé » était citée l'opinion du sénateur George Deleanu : « *l'Etat riverain doit exécuter les travaux* », « *l'on ne peut circuler de nuit sur le Danube Maritime* », etc.) ; « Universul » du 10 mai 1927 ; « Argus » du 13 mai 1927 ; « Universul » du 15 mai 1927, etc.

⁵⁸ Nicolae Titulescu, *Documents diplomatiques, op. cit.*, p. 215. Le télégramme de Nicolae Titulescu envoyé au Ministère des Affaires Etrangères, le 10 décembre 1926.

et des traités en vigueur, en suivant la voie indiquée par la Société des Nations.

Nicolae Titulescu a compris tout de suite les risques d'un procès à la Haie et a averti tout de suite le Ministère des Affaires Etrangères à Bucarest : « ... *je considère de mon devoir de vous dire que, d'un point de vue pratique, l'avis et la décision sont presque la même chose, car jamais le Conseil de la Société des Nations n'a passé outre à un avis de la Cour Permanente de Justice Internationale de la Haie... Néanmoins, il nous faut, en échange, invoquer les avantages purement juridiques, d'autant plus que Monsieur Chamberlain a prétendu que, dans une telle question, s'il n'y avait pas eu la convention, la Cour de la Haie devait donner une décision. Monsieur Chamberlain a parlé au nom de tous les Etats intéressés dans la question du Danube* »⁵⁹. Le juriste Nicolae Titulescu avouait qu'il « *redoutait le sort du procès de la Haie. Voilà pourquoi je pense que les négociations directes doivent être actualisées, afin d'obtenir une solution conforme aux intérêts nationaux et qui rendrait le procès de la Haie inutile* »⁶⁰. Le diplomate roumain a recommandé au ministre des Affaires Etrangères, Ion Mitileneu de continuer à confier la tâche des négociations au ministre C. Conțescu et à l'ingénieur Gh. Popescu, qui ont de l'expérience dans les questions du Danube et peuvent continuer leur activité.

IV.2. L'avis consultatif de la Cour Permanente de Justice Internationale dans le différend de la Roumanie avec la Commission Européenne du Danube

Conscient de la difficulté des traités et engagements assumés, Nicolae Titulescu avertit : « *Je tiens de la source la plus autorisée <Chamberlain>, qu'il a été prié de faire cette déclaration par le délégué*

⁵⁹ *Ibidem.*

⁶⁰ *Ibidem.*

de la France et de l'Italie, ceux-ci invoquant nos traités d'alliance comme un barrage contre leurs interventions contre nous »⁶¹. La Roumanie était impliquée dans un différend plus complexe, où l'on soulevait le problème des alliances, ses partenaires dans la Commission Européenne étant les Etats qui assuraient et garantissaient son intégrité et sa stabilité d'Etat. Fort de l'expérience acquise lors du procès des optants hongrois, Titulescu a apprécié que la question du Danube « est l'une des plus importantes pour le pays, comme quoi les solutions ne sont qu'au nombre de deux : la continuation des négociations directes, afin d'éviter le procès et l'engagement de « défenseurs d'une grande autorité internationale, engagés en temps voulu »⁶². Préoccupé de résoudre le problème de la défense à la Haie, Nicolae Titulescu est allé à Paris et, après des consultations avec des juristes prestigieux, il a proposé de contacter et d'engager Alexandre Millerand « qui m'a dit que, par principe, il ne refuse pas de plaider contre la France, mais il veut examiner cette question ; Monsieur Visscher de Gand, un grand internationaliste ; un professeur d'origine polonaise de l'Ecole de Sciences Politiques de Paris, spécialiste dans la question du Danube, Monsieur Politis... »⁶³.

Le signal d'alarme tiré par Nicolae Titulescu sur l'importance de l'avis qu'allait donner la Cour de la Haie a mis en alerte la diplomatie roumaine, décidée de faire de son mieux pour l'obtention d'un avis favorable au possible. Le ministre plénipotentiaire de la Roumanie à la Haie, Ion Petre Carp, a eu une longue conversation avec Hammarskjold, le premier greffier de la Cour Permanente de Justice Internationale de la Haie concernant la procédure et le règlement de l'institution. Le diplomate roumain a considéré qu'il était de son devoir d'attirer l'attention du greffier « sur les répercussions politiques de la manière dont sera composée la Cour au moment de donner son avis dans une question si délicate, comme

⁶¹ *Ibidem*, p. 216.

⁶² *Ibidem*, p. 217.

⁶³ *Ibidem*.

celle de la juridiction de la Commission Européenne du Danube dans les eaux territoriales d'un Etat souverain et indépendant. Un avis donné en l'absence d'un juge roumain ne saurait avoir la même autorité morale par rapport à l'opinion publique et à l'opposition parlementaire du pays, qu'un avis à la formulation duquel participerait également un juge roumain »⁶⁴. Le même point de vue était partagé par les juges A. Weiss (France), A. Anzilotti (Italie) et I. Huber (Hollande), mais la procédure de réunion de la Cour devait être strictement observée.

La Cour Permanente de Justice Internationale se réunissait, chaque année, le 15 juin et continuait ses travaux jusqu'à ce qu'elle épuisât tous les dossiers se trouvant sur le rôle. Le complet de jugement de la Cour était formé de 9 juges, et, en l'absence de titulaires, se complétait avec des juges suppléants, établis dans le suivant ordre, très précis : Wang (Chine), Ivanovici (Yougoslavie), Beichmann (Norvège) et Dumitru Negulescu (Roumanie). Le dossier de la question du Danube devait être introduit dans la session ordinaire de travail de la Cour de la Haie de 1927, après l'affaire « Lotus » et le conflit belgo - chinois. On considérait que le jugement des deux dossiers allait durer 3 à 4 mois, et les juges titulaires du continent américain (Moore des Etats-Unis d'Amérique, Bustamente du Cuba et Pessao du Brésil), qui ne restent, d'habitude, que deux ou trois mois en Europe, partiront et leurs places seraient occupées par les suppléants. Pour que D. Negulescu soit appelé, il était nécessaire un arrangement direct avec le juge yougoslave Ivanovici qui, fort avancé en âge, pouvait invoquer des raisons de santé, la seule modalité étant d'obtenir le certificat médical qui pouvait le dispenser de sa présence à la Haie. Cette procédure a été acceptée par le premier greffier de la Cour, le Norvégien Hammarskjold, qui a

⁶⁴ D. J. A. N. G., fonds : *La Commission Européenne du Danube. Le délégué roumain*, 1927, dossier 137, f. 61. Rapport du ministre plénipotentiaire de la Roumanie à la Haie, Ion Petre Carp à l'intention du Ministère des Affaires Etrangères, du 13 janvier 1927. (*Ibidem*, f. 61-64). Voir aussi le rapport dressé par C. Conțescu (non signé) concernant les résultats des pourparlers avec Hammarskjold (*Ibidem*, f. 114-119).

promis à Ion Petre Carp que : « ... *il fera tout le possible afin de mettre la question du Danube après les deux autres questions, pour que, dans le courant de la session qui serait extrêmement longue, il se produise la vacance nécessaire pour la convocation de Negulescu* »⁶⁵. En vue d'étudier en profondeur le différend de la Roumanie avec ses partenaires de la Commission Européenne du Danube, la greffe de la Cour de la Haie a exigé un volume impressionnant de documents : cartes, les textes authentiques des traités, les procès-verbaux des sessions de la Commission Européenne du Danube (au moins les deux derniers Etats), les procès-verbaux des différentes conférences, extraits de la correspondance diplomatique entre le Gouvernement roumain et ses agents diplomatiques, plus spécialement de 1883.⁶⁶ Les préparatifs du procès de la Haie revenaient au Ministère des Affaires Etrangères, qui s'est toujours trouvé en correspondance avec Nicolae Titulescu et Constantin Căţescu. Il paraît que le ministre des Affaires Etrangères de Bucarest, Ion Mitilineu, ne connaissait pas avec précision les attributions des diplomates roumains accrédités près des gouvernements étrangers. Le 14 janvier 1927, Nicolae Titulescu, se trouvant à Londres, lui communique textuellement : « *Je connais assez bien les règles pour être stupéfait par la demande de votre excellence si j'ai chargé quelqu'un de s'occuper de la question du Danube à la Haie. Cela n'entre pas dans mes attributions et, de toutes façons, je connais mon devoir élémentaire d'informer moi le premier le Ministère des Affaires Etrangères sur mes actes* »⁶⁷. Une semaine plus tard, Nicolae Titulescu revient là-dessus et précise sa position pour des raisons contradictoires avec les « *questions de mon ressort* » en tant que Ministre de la Roumanie à Londres et en tant que représentant dans le Conseil de la Société des Nations, « *comme quoi je suis aux ordres du Gouvernement pour les*

⁶⁵ *Ibidem*, f. 63.

⁶⁶ *Ibidem*, f. 64. Voir aussi l'annexe au rapport du 13 janvier 1927, faite par le ministre de la Roumanie à la Haie (*Ibidem*, f. 58-60).

⁶⁷ Nicolae Titulescu, *Documente diplomatice, op. cit.*, p. 218.

questions qui entrent dans mes attributions, qu'impliquent ces deux charges respectives »⁶⁸.

Ion Mitilieu avait télégraphié à D. Negulescu d'aller à la Haie, de s'occuper de la constitution du dossier dans la question du Danube et de se consulter avec Nicolae Titulescu. Le juge roumain s'est consulté avec le diplomate et, les deux, ils en ont conclu à ce que « *cela ferait une mauvaise impression que je m'occupe moi-même comme juge de cette question (de l'établissement d'un dossier) »⁶⁹. Nicolae Titulescu est très explicite à l'adresse du ministre de Bucarest : le département qu'il dirige doit désigner une personne avisée qui s'occupe du dossier, d'engager sans tarder les avocats nécessaires dont ils ont besoin à la Haie et de leur offrir les explications nécessaires. En considération de son devoir envers la patrie, Nicolae Titulescu répète à Ion Mitilieu que : « *...dans une question internationale de l'ampleur de la question du Danube, les grands avocats étrangers doivent être embauchés tout de suite, afin que les parties adversaires, nombreuses et très puissantes, ne prennent pas les devants et les embauchent elles-mêmes »⁷⁰. Il propose que les ministres de la Roumanie à Bruxelles et Paris embauchent sans tarder le professeur Visscher de Gand, Alexandre Millerand, N. Politis et que l'on sollicite aussi Rosenthal d'accepter. Nicolae Titulescu répète que « *... ce n'est pas à ma charge de m'occuper de la question du Danube devant la Cour Permanente de Justice Internationale de la Haie »*, parce que « *...je m'en suis occupé en tant que membre du Conseil de la Société des Nations... <où> un membre du Conseil en matière consultative, est une sorte de juge de cet avis, en dernière instance. L'attitude du Ministère des Affaires Etrangères, sur laquelle je vous donnerai en temps utile les éclaircissements***

⁶⁸ *Ibidem*, f. 219-220.

⁶⁹ *Ibidem*, f. 218.

⁷⁰ *Ibidem*, f. 219.

nécessaires, m'impose plus que jamais cette réserve »⁷¹. Ion Mitilieu a compris le sens de *la réserve* de Nicolae Titulescu et, à son tour, s'est montré désolé de l'interprétation du ministre de Londres.

Après les précisions et les avertissements reçus, Ion Mitilieu a télégraphié tout de suite à Constantin Coșescu, se trouvant à Rome, en lui disant que Nicolae Titulescu : « ... *n'est pas tout à fait d'accord avec la procédure que nous avons suivie. Il convient donc de discuter cette question avec Son Excellence, lorsque vous vous rencontrerez et établirez ensemble la ligne de conduite* »⁷². C. Coșescu a télégraphié de Rome à Nicolae Titulescu, qui se trouvait à Londres, et lui sollicita une entrevue. Aimable, Titulescu ne saurait refuser « *le collègue qui souhaite me voir, surtout lorsque je lui porte une très grande estime, due au ministre Coșescu. Néanmoins, je tiens à prévenir le Ministère des Affaires Etrangères que, dans la phase actuelle de la question du Danube, il vaudrait mieux que le ministre Coșescu se consulte avec les grands avocats internationaux spécialistes en la matière* », parce que : « ... *je ne connaîtrais pas de cette question* » devant la Cour de la Haie.⁷³

Après plusieurs entrevues à Londres entre Nicolae Titulescu et C. Coșescu (durant la période 5-12 février 1927), nous avons établi ensemble que les deux questions importantes: la continuation des négociations

⁷¹ *Ibidem*, f. 218. Le texte intégral du télégramme de Nicolae Titulescu, in : D. J. A. N. G., fonds : *Comisia Europeană a Dunării. Delegatul României*, 1928, dossier 144, f. 25-26. Dans le prolongement du télégramme de Nicolae Titulescu il y a le texte de la réponse donnée par Ion Mitilieu qui, entre autres, commente la relation plutôt froide du ministre de Londres avec le Ministère de Bucarest : « *Je suis navré du sens que vous y avez attaché, tout aussi navré de la réserve que vous entendez vous imposer et dans laquelle j'aime croire que vous ne persisterez pas* ». (*Ibidem*, f. 26).

⁷² D. J. A. N. G., fonds : *La Commission Européenne du Danube. Le délégué de la Roumanie*, 1927, dossier 137, f. 131. Le télégramme du Ministère des Affaires Etrangères de Bucarest, envoyé à la Légation Roumaine de Rome (pour le ministre C. Coșescu) du 27 janvier 1927. Copie.

⁷³ Nicolae Titulescu, *Documente diplomatice, op. cit.*, p. 220. Nicolae Titulescu a télégraphié à Coșescu : « Si la date de 8 février vous convient, j'aurai plaisir de vous voir à Londres », in : D. J. A. N. G., fonds : *La Commission Européenne du Danube. Le délégué roumain*, 1927, dossier 137, f. 49. Le télégramme en original.

directes, afin d'éviter l'intervention de la Cour de la Haie et l'embauchage des avocats, doivent être bien pensées pour éviter les surprises du dernier moment. C. Conțescu informa N. Titulescu sur tout le problème du Danube, et ce dernier communiqua à Bucarest que : « ...il me fut rarement donné de voir exposer les éléments d'un problème avec plus de force et de clarté que les éléments de la question du Danube, tels qu'ils sont analysés par Conțescu... »⁷⁴.

Méthodique et concis, Nicolae Titulescu attire de nouveau l'attention du Ministère des Affaires Etrangères de Bucarest : « *La question du Danube est l'une des plus importantes questions nationales, et c'est le seul gouvernement, par l'interprétation des sentiments de toute la nation, qui peut décider quelle est la solution à adopter pour le plus grand bien de la Roumanie. Mais, là où en sont les choses, je me permets d'exprimer l'opinion que, pour que les négociations réussissent et, par-là, qui on puisse éviter l'intervention de la Cour de la Haie, dont l'avis défavorable pourrait (...) créer des complications politiques, il est impérieusement nécessaire que l'on fixe la ligne de conduite de la Roumanie, ligne qu'elle se doit de suivre en vue de la sauvegarde de ses grands intérêts nationaux dans les négociations directes* »⁷⁵.

Nicolae Titulescu demandait que le gouvernement de Bucarest prenne une décision urgente, parce que, le 21 février 1927, le Comité Spécial de la Commission Consultative et Technique des Communications et du Transit, avait invité les délégués de la Grande Bretagne, de la France, de l'Italie et de la Roumanie dans la Commission Européenne du Danube, à Genève, en vue de la continuation des négociations directes pour l'établissement d'un modus vivendi qui pourrait lui éviter le jugement du cas par la Cour de la Haie. Au cas où le délégué de la Roumanie serait obligé à ne faire aucune concession, il faut en prévoir aussi la suite. Afin de

⁷⁴ *Ibidem*, p. 221.

⁷⁵ *Ibidem*.

faciliter une décision à Bucarest, Nicolae Titulescu suggère que l'on réponde aux questions suivantes : « *Est-ce que la Roumanie souhaite / envisage la suppression pure et simple de la Commission Européenne du Danube ? souhaite-t-elle l'extension des attributions de la Commission Européenne du Danube de Bratislava jusqu'à Sulina ? est-ce que la Roumanie souhaite la modification de l'ancien régime de la Commission Européenne du Danube, incontestablement archaïque et injuste, et son maintien sur d'autres bases ?* »⁷⁶.

Après les discussions avec Nicolae Titulescu, C. Conțescu a contacté le professeur De Visscher, le doyen de la Faculté de Droit de Gand, qui a accepté d'étudier le dossier du différend et de développer devant la Cour de la Haie tous les arguments de droit international concernant ce sujet ; Alexandre Millerand a accepté d'étudier les lignes générales de l'affaire et de soutenir la thèse de la Roumanie par le prisme de la non acceptation du Traité de Londres de 1883. C. Conțescu devait rédiger un mémoire pour la documentation des deux juristes, « *...après avoir cherché et l'avoir montré à M. Titulescu également* »⁷⁷. En ce qui concerne les négociations directes organisées par le Comité spécial, les réunions trop distantes et trop brèves ne peuvent aboutir à des résultats concrets et immédiats, « *et le ministre Titulescu se réserve ce droit-ci, M. Briand et Sir Austen Chamberlain, que ces négociations soient plus fréquentes, d'une plus longue durée, de sorte que l'on puisse aborder tous les points principaux avant que la Cour n'ait prononcé son avis* »⁷⁸.

Malgré toutes les discussions et la stratégie d'approche de la question, préconisées par Titulescu et Conțescu, ce dernier s'est présenté aux négociations de Genève de février 1927, avec un « *contre-projet* » qui contenait les vues du gouvernement de Bucarest « *avec le maximum de nos*

⁷⁶ *Ibidem.*

⁷⁷ D. J. A. N. G., fonds : *La Commission Européenne du Danube. Le délégué roumain, 1927*, dossier 134, f. 4.

⁷⁸ *Ibidem.*

vœux », de même que le projet rédigé par le Comité spécial renfermait « *le maximum des vœux* » des trois gouvernements. Ce contre-projet, présenté par C. Conțescu contre sa volonté, exigeait absolument tout pour la Roumanie :

- l'abrogation de tout droit de juridiction de la Commission Européenne sur tout le Danube Maritime, de Brăila à Sulina ;
- la suppression de l'Inspectorat de Navigation et son remplacement par un inspecteur roumain, aux ordres du gouvernement ;
- la suppression de tous les agents des ports et des surveillants le long du Danube, et leur remplacement par des Roumains, dépendants du gouvernement ;
- la cession de toutes les installations de la Commission Européenne à l'Etat roumain ;
- la suppression des stationnaires armés des embouchures du Danube ;
- la reconnaissance formelle et la nomination par Décret Royal d'un Roumain à la tête de la Capitainerie du port de Sulina ;
- le jugement de toutes affaires civiles et pénales des ports et du chenal, par un tribunal de première instance, purement national ;
- l'examen en seconde instance des mêmes affaires par une cour d'appel, purement roumaine avec l'illusoire assistance, dans les deux instances et juste dans les affaires de contravention, d'experts recommandés par la Commission Européenne, d'un commun accord avec le gouvernement ;
- l'abandon progressif, par la Commission Européenne, à l'exclusivité de l'effectuation des travaux techniques en vertu d'une collaboration obligatoire de plus en plus proche de la nationalisation du service technique, etc.⁷⁹ L'acceptation du projet proposé par le délégué de la

⁷⁹ *Ibidem*, f. 6-7. Texte commenté par C. Conțescu. Le texte intégral du *Contre-projet*, in : *Ibidem*, 1927, dossier 137, f. 108-110.

Roumanie eut signifié la transformation de la Commission Européenne en une institution fictive.

Les délégués de la Grande Bretagne, de la France et de l'Italie ont continué à négocier et ont demandé à Conțescu « ... *par suite de quoi le gouvernement roumain se croit en droit de nous abolir radicalement ?* »⁸⁰. Les trois délégués et Haas de la part du Comité spécial ont conseillé à Conțescu de devenir plus conciliant, de revenir à des sentiments amicaux, afin de résoudre certaines situations par compromis et concessions réciproques.

Mis dans l'impossibilité de continuer ses négociations, C. Conțescu tint conseil avec Nicolae Titulescu et suggéra au ministre des Affaires Etrangères d'adresser aux gouvernements de Londres, Paris et Rome, par l'intermédiaire des légations roumaines, un mémoire où réclamer / accuser la Commission Européenne du Danube de ne pas accomplir la mission, pour laquelle elle avait été fondée en 1856 : l'exécution de travaux techniques pour garantir la navigation sur le chenal du Danube. Dans ce mémoire, mention était faite de ce que la profondeur de l'eau à la barre de l'embouchure de Sulina, aux printemps de 1924, 1925 et 1926 ont atteint des cotes catastrophiques et le manque de sûreté de la navigation nuit au commerce danubien, ce qui provoque l'inquiétude de l'opinion publique et du gouvernement. La Commission du Danube s'est permis de faire d'énormes emprunts, d'augmenter les taxes de navigation qui sont « ... *supportées, dans leur presque totalité, par le producteur et le consommateur roumain* »⁸¹.

A Genève, Nicolae Titulescu rencontra Cecil Hurst, « *celle qui s'occupe de la question du Danube pour la Grande Bretagne* ». Bien que Titulescu ne s'occupe plus du côté juridique de la question mise sur le tapis à la Haie, il dit au juriste britannique, que : « *la Roumanie était dans le*

⁸⁰ *Ibidem*, f. 8.

⁸¹ *Ibidem*, f. 127-130. Circulaire du ministre des Affaires Etrangères, I. M. Mitilineu aux légations roumaines de Londres, Paris et Rome, daté 9 avril 1927.

propos de se plaindre, et non pas les grandes puissances, et nous n'entendons pas que la vie économique de la Roumanie soit jugulée par l'ensablement du Danube. Il est d'un intérêt vital pour nous de ne pas rester les bras croisés »⁸². Le même jour, Titulescu parla à Haas, membre du Comité spécial, « ... en insistant sur le côté financier, car les sommes nécessaires pour les travaux ne peuvent être prélevées des taxes sans tuer la navigation. Hans me dit que, malgré l'opposition de ses officialités à un éventuel emprunt, les armateurs britanniques ont le même intérêt et le même point de vue que les Roumains »⁸³. Nicolae Titulescu en conclut à ce que la défense de la cause roumaine à al Haie se fasse également par l'accusation de la Commission Européenne du Danube, laquelle n'accomplit pas ses tâches techniques et fait des dépenses inconsidérées pour l'administration et les salaires très élevés de ses agents.⁸⁴ En même temps, C. Conțescu, sur le conseil de Nicolae Titulescu, adressa, en nom propre, une lettre à ses collègues de la Commission Européenne par laquelle il exprimait son vœu de continuer « les négociations amicales » en vue de la réglementation de la juridiction sur le secteur Galați – Brăila. Bien que la stratégie des rencontres fréquentes eût pu s'avérer bénéfique, les délégués de la Grande Bretagne, de la France et de l'Italie ont évité une telle procédure, dans les conditions où le délégué roumain avait pratiquement demandé la suppression de leur institution et l'on attendait le moment de l'avis consultatif de la Haie. L'invitation adressée par Conțescu le 10 mars 1927 reçut une réponse du délégué français au bout de trois mois, le 10 juin

⁸² Nicolae Titulescu, *Documente diplomatice, op. cit.*, p. 225. Voir aussi le mémoire élaboré par l'ingénieur Nicolae Vidrașcu : « La situation de la navigabilité et des travaux à l'embouchure de Sulina », du 12 juillet 1924, in : D. J. A. N. G., fonds : *Comisia Europeană a Dunării. Delegatul României*, 1924, dossier 102, f. 44-47.

⁸³ *Ibidem*.

⁸⁴ D. J. A. N. G., fonds : *Comisia Europeană a Dunării. Secretariatul general*, 1932-1936, dossier 509, f. 10. La statistique des dépenses, par chapitres, effectuées par la Commission Européenne du Danube, durant la période 1921-1930.

1927.⁸⁵ La réponse fut un autre ajournement : le délégué français considérait que la session extraordinaire de la Commission Internationale du Danube de Strasbourg et la session de printemps de la Commission Européenne de Galați avaient été de bonnes occasions de « *conversations officieuses pour la préparation du règlement de la question Galați – Brăila, règlement que nous menons plus loin, par le concours du Comité spécial* »⁸⁶.

Toutes les tentatives de Titulescu et de Coștescu d'organiser un round de négociations durant l'été de 1927, ont échoué. Le 14 mai 1927, la Commission Consultative et Technique des Communications et du Transit a communiqué aux délégués de la Commission Européenne que le futur round des pourparlers se déroulera en septembre 1927, à Genève, sous l'assistance du Comité spécial.⁸⁷ Nicolae Titulescu était convaincu que le jugement du différend à la Cour de la Haie ne pouvait plus être évité et, de pair avec C. Coștescu, il s'est focalisé vers le recrutement des avocats. Le 22 février 1927, C. Coștescu a informé Nicolae Titulescu, se trouvant à Londres, qu'il avait vu Al. Millerand, à qui il avait exposé « *les lignes générales de l'affaire, a pris note de tout et s'est proposé d'examiner aussi les quelques mémoires des gouvernements, avant d'accepter définitivement* »⁸⁸. Un mois plus tard, le 26 mars 1927, C. Coștescu s'est vu avec Al. Millerand et le professeur De Visscher, dont il informa Nicolae Titulescu, à qui il sollicita une entrevue : « *Comme j'ai absolument besoin de vos conseils et de votre assistance gracieuse, je vous prie d'avoir l'obligeance de me dire si vous voulez que je vous trouve à Paris, ou s'il vaut mieux de vous attendre sur place (à Genève – N. d. A.), où, pour les*

⁸⁵ *Idem*, fonds : *Comisia Europeană a Dunării. Delegatul României, 1927*, dossier 135, f. 72-73.

⁸⁶ *Ibidem*, f. 72 verso.

⁸⁷ *Ibidem*, 1927, dossier 134, f. 40.

⁸⁸ *Ibidem*, 1927, dossier 137, f. 40.

détails de certaines considérations, je veux me rendre utile »⁸⁹. Titulescu lui répondit aimablement, et les deux diplomates de se rencontrer à Genève, début mars 1927, après quoi, le 10 mars, C. Coștescu rapportait ses conclusions au Ministère des Affaires Etrangères : « *La décision du gouvernement d'accepter l'envoi du différend Galați – Brăila à la Haie est, en effet, la seule solution valable et avantageuse pour nos intérêts, car, si nous avons procédé d'une autre manière, l'affaire serait allée pour sûr à la Haie, en vertu du Traité de Versailles, la Convention de Barcelone et la décision du Conseil de la Société des Nations invoquées par les trois gouvernements dans leur requête* »⁹⁰.

Pendant une certaine période, fin mai et tout le mois de juin, C. Coștescu n'a plus pu bénéficier des conseils et directives de Nicolae Titulescu, sa femme étant soumise « *à une grave opération* », étant lui-même indisponible pour des raisons de santé, bien que, à la mi-juin, il se trouvât à Genève, pour la 45^e session du Conseil de la Société des Nations.⁹¹ Début juillet, Coștescu reprit la série des rapports à Titulescu, en l'informant de ce que, par suite de ses démarches auprès de ses collègues de la Commission Européenne en vue de leur intervention auprès de leurs ministères pour « *trouver une modalité d'ajourner successivement la participation du juge roumain (D. Negulescu, N. d. A.). Je viens d'être informé que ces intercessions ont été faites* »⁹². Au bout d'à peine dix jours, Coștescu sollicitait Titulescu de lui faciliter une entrevue nécessaire avec Al. Millerand et De Visscher, et « *... et je prie Votre Excellence de bien vouloir m'envoyer télégraphiquement ses ordres* »⁹³. La prière du ministre roumain reçut une réponse prompte et concise : « *Je suis d'accord que vous*

⁸⁹ *Ibidem*, f. 29.

⁹⁰ *Ibidem*, f. 17.

⁹¹ Nicolae Titulescu, *Documente diplomatice, op. cit.*, p. 226.

⁹² D. J. A. N. G., fonds : *Comisia Europeană a Dunării. Delegatul României, 1927*, dossier 136, non numéroté. Le télégramme de C. Coștescu depuis Bratislava à Nicolae Titulescu, du 8 juillet 1927.

⁹³ *Ibidem*, f. 85.

voyez *M. Millerand et De Visscher. Je trouve utile d'embaucher M. Politis aussi, que je vous prie également de voir à Paris. En avril dernier, il m'a fait comprendre qu'il serait dispos à accepter. Je ne saurais vous donner des détails : dans la situation internationale extrêmement délicate, je pense que M. Politis pourrait vous donner un concours précieux* »⁹⁴.

A partir du 7 juillet 1927, les conseils de Nicolae Titulescu deviennent des ordres et des instructions pour C. Conțescu, parce que : « *Sa Majesté le roi, ayant bien voulu me confier le Ministère des Affaires Etrangères, je suis entré dès aujourd'hui dans mes fonctions* » et, pour pouvoir accomplir sa mission, le nouveau ministre communique à tous qu'il a « *... besoin de tout votre concours* »⁹⁵. Au bout d'un mois, le 9 août 1927, C. Conțescu, bien qu'il n'eût rien d'un flatteur, félicite son ministre « *... en même temps que les félicitations que vous avez reçues de tous les coins du pays et de la terre aux approches de votre avènement à la tête du Ministère des Affaires Etrangères* » et lui demande une entrevue durant sa visite en France « *pour que vous me donniez quelques ordres urgents, absolument essentiels pour mon action future* »⁹⁶. C. Conțescu devait participer à un nouveau round de négociations en vue de la conclusion d'un arrangement de compromis avec les autres délégués de la Commission Européenne, étant au courant de ce que la position de Nicolae Titulescu à l'égard de l'envoi du différend à la Haie et la conclusion d'un accord convenable, est différente de celle de l'ancien ministre, Ion Mitilineu. Nicolae Titulescu, dès le début de son mandat, souligne que : « *J'ai été contre l'envoi de la question du Danube à la Haie et j'ai exprimé officiellement cette opinion ; quand bien même nous remportions la victoire, les risques assumés sont trop*

⁹⁴ *Ibidem*, f. 184. Le télégramme de Nicolae Titulescu adressé à C. Conțescu, le 9 juillet 1927. Nicolas Politis (1872-1942), homme politique et juriste grec, délégué de son pays à la Société des Nations et président de l'Assemblée Générale de l'institution à Genève.

⁹⁵ Nicolae Titulescu, *Documente diplomatice, op. cit.*, p. 228.

⁹⁶ D. J. A. N. G., fonds : *La Commission Européenne du Danube. Le délégué roumain, 1927*, dossier 136, f. 180-181.

importants »⁹⁷. Après les démarches entreprises à la Haie par Ion Petre Carp et les interventions de Nicolae Titulescu auprès des gouvernements de Paris et Londres, la Cour de la Haie « a décidé que les audiences consacrées aux exposés oraux par les représentants des États intéressés dans cette affaire commenceront jeudi, le 6 octobre 1927 », c'est la communication du greffier Hammerskjold à C. Conțescu, le 26 août 1927.⁹⁸ Le terme obtenu pour le jugement du différend était convenable pour la Roumanie : y pouvait participer aussi Alexandre Millerand, qui avait d'autres engagements après le 15 octobre 1927, et D. Negulescu était invité parmi les neuf juges de la Cour.

Malgré le nouveau round de négociations, C. Conțescu était préoccupé par les préparatifs de la défense à la Haie, l'élaboration des documents sollicités, l'organisation des avocats « afin de décider les points essentiels à atteindre et, éventuellement, le partage des rôles », selon un rapport qu'il fait à Nicolae Titulescu,⁹⁹ se trouvant en congé à St. Moritz, vu « son état d'extrême fatigue ». Dans une lettre à I. G. Duca, il justifie sa fatigue : « Je ne m'absente pas de Bucarest pour un voyage de plaisir. Cela fait 40 jours que je me trouve à Genève afin de défendre les intérêts roumains et aujourd'hui même j'ai eu à suivre de près une affaire ayant de graves répercussions pour nous »¹⁰⁰.

A la mi-septembre, C. Conțescu informa Nicolae Titulescu de ce qu'il avait déposé à la Haie tous les documents sollicités par la greffe de la Cour, avait mis à la disposition d'Al. Millerand et De Visscher toutes les informations nécessaires, au bout d'un ample et amiable courrier avec les deux avocats,¹⁰¹ et pourtant, il continue de demander encore aux tribunaux

⁹⁷ Nicolae Titulescu, *Documente diplomatice, op. cit.*, p. 227.

⁹⁸ D. J. A. N. G., fonds : *Comisia Europeană a Dunării. Delegatul României, 1927*, dossier 136, f. 150.

⁹⁹ *Ibidem*, f. 177.

¹⁰⁰ Nicolae Titulescu, *Documente diplomatice, op. cit.*, p. 230.

¹⁰¹ D. J. A. N. G., fonds : *Comisia Europeană a Dunării. Delegatul României, 1927*, dossier 135, f. 35-36, 47, 54-69.

de Galați et Brăila, « une liste avec tous les procès jugés les derniers 30 ans avant la guerre, relatifs au dommages dûs aux accidents ou avaries survenus sur le Danube »¹⁰². A son tour, Nicolae Titulescu envoya un télégramme à C. Conțescu le 29 septembre 1927, où il lui communiquait que : « *Politis accepte de plaider. Il sera à Paris demain soir. Je vous prie de lui téléphoner vendredi matin à son domicile et de lui envoyer votre dernier mémoire* »¹⁰³. Au verso du texte du télégramme, C. Conțescu a noté qu'il avait envoyé tous les documents à N. Politis, accompagnés d'une lettre personnelle.

Les dernières instructions pour C. Conțescu furent dictées par Nicolae Titulescu à Ciuntu, avec l'ordre de les lui envoyer à Genève, par quoi il lui demandait que devant la Cour de la Haie, « *soit intégralement développé notre propre thèse* » et, si possible, tous les avocats y apportent leur contribution, même s'il était nécessaire de prolonger les audiences orales.¹⁰⁴ Se trouvant à Paris, Vintilă I. C. Brătianu précise la position du gouvernement de Bucarest devant les représentants de la presse : « *Notre cible doit être l'unification du régime sur le Danube ; nous comprenons que l'on ne saurait y atteindre d'un coup, mais par degrés* » et il argumente sa position : « *... de nos jours, les embouchures du Danube sont ensablées et nous n'avons même pas le droit de dégager le sable qui ne permet pas l'accès des navires dans nos ports* »¹⁰⁵. Le ministre des Finances a souligné encore que : nous avons en vue de sauvegarder les suivants grands intérêts : « *... il faut que le nouveau régime évite tout conflit possible entre l'Etat souverain et la Commission, surtout dans les ports, donc <passage au fil de l'eau> (en français dans le texte), mais régime territorial dans les ports et*

¹⁰² *Ibidem*, dossier 136, f. 101.

¹⁰³ *Ibidem*, f. 100. Le télégramme de Nicolae Titulescu à C. Conțescu, depuis Genève, daté le 29 septembre 1927.

¹⁰⁴ *Ibidem*, f. 146-148.

¹⁰⁵ Apud : « Viitorul » du 18 septembre 1927.

que l'on soit assuré des travaux à l'avenir»¹⁰⁶. Tout comme Nicolae Titulescu, Vintilă Brătianu accentuait le côté de la collaboration et de l'entente / harmonie entre les autorités roumaines et les agents de la Commission Européenne, sans pour autant renoncer aux compétences acquises par l'institution internationale qui portaient atteinte à la souveraineté de l'Etat.

En l'été 1927, le trafic des marchandises par l'embouchure de Sulina a été réduit à cause de l'ensablement de la barre, des difficultés de navigation sur le chenal à cause des bancs de sable et des difficultés auxquelles se heurtaient les chalands chargés de céréales dans les ports en amont, à cause du manque d'outillages dans la rade du port de Sulina, tout ceci étant passé dans le compte de la Commission Européenne du Danube qui n'accomplissait pas ses obligations, malgré ses importantes dépenses pour l'administration, l'entretien des sièges et les salaires exagérés de ses agents.¹⁰⁷ La presse roumaine, influencée par les déclarations d'hommes politiques moins avisés, déclencha une campagne de diffamation de l'institution internationale et exigea sa suppression, influant même les négociations des diplomates.¹⁰⁸

Le 6 octobre 1927, la Cour Permanente de Justice Internationale a commencé les audiences concernant le différend des gouvernements de la Grande Bretagne, la France et l'Italie avec le gouvernement roumain concernant la juridiction de la Commission Européenne du Danube sur le secteur Galați – Brăila, afin de prononcer un avis consultatif, sur la sollicitation du Conseil de la Société des Nations. Les débats publics

¹⁰⁶ Apud : Nicolae Titulescu, *Documente diplomatice, op. cit.*, p. 235.

¹⁰⁷ *La Commission...*, *op. cit.*, pp. 496-497. En 1927, la Commission a dépensé 5.747.131, 49 F or, la plus grosse somme de son existence.

¹⁰⁸ « Universul », du 10 mai 1927 (l'article « Etat désespéré à Sulina ») ; « Argus » du 13 mai 1927 ; « L'indépendance roumaine » du 14 mai 1927 ; « Universul » du 15 mai 1927 ; « Argus » du 18 mai 1927 ; « Viitorul » du 22 mai 1927 ; « Galații Noi » de 17, 18, 20, 21, 24, 26 et 27 août ; « Argus » du 23 et du 24 juin, etc.

durèrent pendant cinq séances, jusqu'au 13 octobre, et le 8 décembre 1927, elle prononça « *l'avis consultatif* ».

L'atmosphère de la Haie ne fut pas favorable à la Roumanie : la presse a ironisé la présence d'Al. Millerand, De Visscher et N. Politis sur le banc de la défense (« *de grands médecins au chevet d'un moribond* », « *un chenal européen dont les membres sont tout aussi nombreux que les chenaux du Danube* », etc.), les diplomates français ont tissé des intrigues, ayant de la peine à digérer qu'un ancien Président de la France put plaider contre son pays. Al. Millerand a répliqué dignement que sa présence dans ce procès « *est une preuve irréfutable que la France n'a aucun intérêt appréciable dans cette affaire* » et que « *c'eût été un scandale intolérable si la France avait cherché à imposer à la Roumanie, au moment de la conclusion de la paix ou du Statut du Danube, un traité que son alliée dans la guerre avait décidément refusé d'appliquer dès 1883* »¹⁰⁹.

Se trouvant à la Haie, C. Conțescu a dressé un ample rapport¹¹⁰ pour le ministre Nicolae Titulescu, où il relata comment se sont déroulés les débats à la Cour de la Haie, formée de 9 membres sous la présidence de J. Huber (Suisse). Le quatrième jour, ce fut le tour des avocats roumains – C. Conțescu, Al. Millerand, N. Politis et De Visscher – à soutenir leurs plaidoyers. C. Conțescu a mentionné que les documents présentés par le Comité spécial de la Société des Nations ont été élaborés par un organisme de conciliation, dépourvu de caractère juridique, et les conclusions formulées concernant la juridiction sur le secteur Galați – Brăila ne sauraient avoir l'autorité de la chose jugée, car fondées sur des documents non édificateurs. Le professeur De Visscher a fait une analogie entre le Traité de Versailles et le Statut du Danube, l'influence du Traité de Berlin sur le Traité de Londres de 1883, mention étant faite de ce que ce dernier n'a pas eu une valeur juridique pour la Roumanie. L'avocat grec, N. Politis,

¹⁰⁹ D. J. A. N. G., fonds : *La Commission Européenne du Danube. Le délégué roumain, 1927*, dossier 134, f. 87.

¹¹⁰ *Ibidem*, pp. 86-112.

a porté l'accent sur le fait que l'immixtion de la Commission Européenne du Danube dans la prononciation de sentences sur le secteur Galați – Brăila avait été opérée abusivement, par la tolérance des autorités territoriales, sans effet en droit, ceci n'étant pas une pratique constante et ininterrompue.

Alexandre Millerand, orateur d'un grand prestige, ancien ministre, Premier ministre et Président de la France, a insisté sur la valeur juridique du Protocole interprétatif de 1921 et de l'Arrangement de 1922, ayant consacré l'entente plénière entre les quatre Etats, où la bonne foi de la Roumanie résulte sans aucun besoin de documentation ; les trois gouvernements avaient reconnu, dans les deux documents, les droits de juridiction de la Roumanie, définitivement acceptés en 1922, mais en attente seulement sur un seul point, lequel n'avait rien à voir avec le principe de l'accord : où devaient finir les compétences de la Commission sur le Danube.¹¹¹

La défense de la thèse roumaine a été convaincante, fondée sur les principes du droit international et des stipulations en vigueur des traités et conventions internationales et, pourtant, « *l'Avis consultatif* », donné le 8 décembre 1927 par la Cour Permanente de Justice Internationale a été défavorable. Dans ce document, il était précisé : « *La Commission Européenne du Danube possède sur le secteur du Danube Maritime qui s'étend de Galați à Brăila, les mêmes compétences que sur le secteur en aval de Galați* » et que « *ces compétences s'étendent également sur le port de Brăila* »¹¹². La Cour de la Haie a recommandé aux quatre gouvernements de continuer les négociations pendant six mois, sous réserve de prorogation, et durant ce temps la situation sur le Danube restera inchangée. Si l'on n'allait pas aboutir à une entente directe, sur le refus de la Roumanie

¹¹¹ *Ibidem*, pp. 94-105.

¹¹² A. M. A. E., fonds : 8 *Conventions*, D.3, vol. II. « Recueil des avis consultatifs. Compétence de la Commission Européenne du Danube, entre Galați et Brăila, le 8 décembre 1927 ». L'avis consultatif a été voté par 9 membres du complet de jugement et un vote fut contre, exprimé par le juriste roumain D. Negulescu.

d'appliquer l'avis de la Cour, les trois gouvernements pouvaient revenir à la Haie pour une sentence définitive. La Cour de la Haie n'a pas fondé son Avis consultatif sur le Traité de Londres, que, en guise de concession faite à la Roumanie, elle n'a pas fait entrer en ligne de compte, mais sur l'article 6 du Statut du Danube et le rapport du Comité spécial. En même temps, la Cour a considéré que le Protocole interprétatif de 1921 ne comportait pas de valeur juridique.¹¹³

A la fin des audiences, « *les juges se sont plongés dans le monceau d'actes, appelés à étudier et à comparer* » et « *à fouiller sans cesse* » pour l'élaboration de l'Avis consultatif.¹¹⁴ C. Conțescu est restée à la Haie, après la fin des audiences et, par des « *lettres personnelles* », « *très confidentielles* » et « *strictement personnelles* », informa Nicolae Titulescu de la manière de travailler des juges, des arrangements de coulisses et les divergences d'entre eux.¹¹⁵ Comme il s'agissait d'un courrier personnel, Constantin Conțescu, diplomate doté de tact, se permettait de communiquer à Nicolae Titulescu, en qui il avait une grande confiance et une grande estime, certains aspects de la chambre de travail des juges, où « *... il règne dans l'esprit de presque tous un étourdissement qui ne saurait m'étonner moi, mais qui a le don de me scandaliser, car l'hostilité à notre égard est plus que visible* »¹¹⁶. Malgré leurs divergences et leurs intérêts manifestes, les juges tentèrent d'élaborer un avis argumenté, mais le diplomate roumain constatait que « *... il est certain que le combat de conscience entre les convictions et les intentions est d'importance, et (...) si ces dernières vont*

¹¹³ D. J. A. N. G., fonds : *La Commission Européenne du Danube. Le délégué roumain*, 1927, dossier 136, f. 1. Le télégramme de la Légation roumaine de la Haie à C. Conțescu, datée le 8 décembre 1927.

¹¹⁴ *Ibidem*, 1927, dossier 135, f. 10.

¹¹⁵ *Ibidem*, f. 10-15. La lettre personnelle de C. Conțescu à Nicolae Titulescu du 5 novembre 1927, de la Haie ; f. 7-9, *idem* du 8 novembre 1927 ; f. 3-6, *idem* du 1 novembre 1927 (très confidentielle).

¹¹⁶ *Ibidem*, f. 10.

l'emporter, l'avis sera d'une faiblesse criarde »¹¹⁷. Cependant, Constantin Conțescu admet les torts des autorités roumaines, concernant ce qui autorise certains juges à défendre la thèse de la Commission Européenne, parce que « l'état de choses, même si abusif, a continué sous nos yeux des années durant, à bon escient (...) les derniers 15-16 années précédant la guerre, il n'y a plus eu aucune protestation de la part de personne, ni des autorités inférieures, ni de nos délégués... »¹¹⁸.

Le délégué roumain, qui avait assisté à toutes les négociations internationales concernant le régime du Danube, après la Première Guerre Mondiale, devient explosif lorsqu'il constate « *les combinaisons des juges d'éliminer comme document à valeur juridique le Protocole interprétatif à l'article VI du Statut du Danube, signé à Paris par les délégués des quatre Etats membres de la Commission Européenne, en leur qualité officielle* ». Cette interprétation, corroborée avec le Traité de Londres de 1883, C. Conțescu la considère comme une manifestation britannique : « *Et peut-on encore douter, en présence de cette inouïe mauvaise fois, de ce qu'il s'agisse d'un acte de brigandage international, concocté par Baldwin à l'aide de l'ancien délégué français William Martin, un exécrationné névropathe anglophile, car je ne comprends plus rien à la valeur des propos et des actes écrits. A remarquer d'ailleurs que le pauvre président de la Conférence Internationale du Danube, un honnête homme, incapable d'une telle entreprise malhonnête, A. Legrand, a été retiré de but en blanc. De même que sir Cecil Hurst, qui justement est un Anglais honnête et a admis la valeur du Protocole, car en son absence nous n'aurions pas signé le Statut du Danube – a été retiré de cette affaire »¹¹⁹.*

¹¹⁷ *Ibidem*, f. 12.

¹¹⁸ *Ibidem*.

¹¹⁹ *Ibidem*, f. 4.

IV.3. La continuation des pourparlers entre les délégués de la Commission Européenne du Danube

A la réception de telles nouvelles, Nicolae Titulescu, sans répondre à Conțescu, préparait la stratégie des négociations, conscient de ce que l'avis consultatif allait être défavorable à la Roumanie.

Le retour à la Haie et une sentence défavorable auraient pu attirer une négociation unilatérale du Gouvernement roumain avec la France ou l'Italie, pays auxquels la Roumanie était rattachée par des traités d'amitié, ce qui aurait eu pour résultat que, dans le cadre des sessions de la Commission Européenne du Danube, où les décisions importantes étaient prises uniquement par le vote unanime des quatre délégués, une égalité de votes pour et contre aurait provoqué la stagnation complète de l'activité de l'institution. Pour l'application de la sentence, il était nécessaire de faire intercéder la Société des Nations également, où Nicolae Titulescu avait la possibilité de plaider pour la Roumanie et le for de Genève ne pouvait pas accepter une expansion territoriale afin de satisfaire les velléités de la Grande Bretagne, alors qu'elle est appelée justement à défendre la souveraineté de tout pays. Si telle était la situation, la Commission Européenne devrait modifier sans tarder son régime, devant exécuter les seuls travaux techniques pour lesquels elle avait été créée. Le gouvernement roumain était le seul en droit de décider dans quelle mesure il pouvait céder.

Avant de prendre une décision sur la direction à faire suivre par le gouvernement, après réception de l'Avis consultatif de la Cour de la Haie, Nicolae Titulescu, méthodique et rigoureux lorsque les intérêts du pays étaient en jeu, dut se documenter, cueillir des informations et tâtonner la position des gouvernements de Paris, Londres et Rome. Les premières informations lui furent offertes par les rapports de Constantin Conțescu qui, de la Haie, était parti à Vienne, à la session de la Commission Internationale du Danube, où il avait pour collègues les délégués des trois gouvernements

membres de la Commission Européenne du Danube (J. Baldwin, De Lacroix et Carlo Rossetti). De leurs conversations « *dans certains cercles* », C. Conțescu en conclut que leur attitude « *est plutôt pessimiste quant au bien fondé juridique de l’Avis de la Cour* »¹²⁰. Ce pessimisme des délégués s’expliquait par cela qu’ils étaient conscients de ce que le Gouvernement roumain fera peu de cas de cet Avis, vu que sa valeur est nulle, et que, dans le cas où les trois gouvernements s’adresseraient encore à la Cour de la Haie, ils se trouveraient dans l’impossibilité d’utiliser les mêmes arguments, bons pour le seul Avis.

Dans une telle situation, C. Conțescu a eu des conversations personnelles avec les délégués de la France et de la Grande Bretagne. De Lacroix, d’un commun accord avec les deux autres délégués, à l’insu de Conțescu, avait pris l’initiative que, en mars 1928, tous les quatre se réunissent à Genève, « *... sous les auspices, du Comité spécial de la Ligue des Nations (...), que cela dure 2 à 3 semaines, afin d’avoir le temps nécessaire, tant pour examiner toutes les questions à fond, que pour demander, le cas échéant, les instructions périodiques de nos gouvernements. M. De Lacroix a ajouté, certes, que son gouvernement est très désireux de parvenir à un accord et que, personnellement, il cherchera à constituer l’élément pondérant des débats* »¹²¹. C. Conțescu, en connaissant la position du ministre Titulescu concernant les négociations approfondies, a proposé une négociation entre les seuls délégués de la Commission Européenne du Danube, la formulation d’un accord de principe qui soit avisé par les quatre gouvernements et, puis, la réunion commune avec le Comité spécial.

L’entretien avec John Baldwin fut « *très ouvert, comme entre deux adversaires irréductibles, qui se sont brouillés et réconciliés nombre de*

¹²⁰ *Ibidem*, 1927, dossier 134, f. 42.

¹²¹ *Ibidem*, f. 43. Rapport du délégué de la Roumanie dans la Commission Européenne du Danube, C. Conțescu, adressé au ministre des Affaires Etrangères, Nicolae Titulescu, de Vienne, le 19 décembre 1927 (*Ibidem*, f. 42-50).

fois »¹²². Après avoir examiné toute la situation de la Commission Européenne du Danube (l'Avis de la Cour de la Haie, les plaintes portées par le gouvernement de Bucarest, l'alarme de l'opinion publique et des chambres de commerce des villes danubiennes, les injures proférées par la presse, etc.) les deux diplomates en ont conclu que l'existence de l'Avis consultatif et « conformément à l'arrangement d'entre nous (de 1922), il reste à présent de nous préoccuper de la reprise des négociations commencées »¹²³. C. Conțescu considérait que la situation était plus avantageuse, l'avis de la Cour de la Haie n'apportant rien d'autre qu'un avantage moral aux Britanniques, et le Roumain se lançait dans une tirade de reproches : « Je vous ai dit depuis toujours et je l'ai écrit, toutes les fois qu'il fut nécessaire, que tout le procès que vous nous faites n'est qu'un procès d'orgueil ; vous avez combattu un demi-siècle durant pour obtenir une extension de la juridiction de la Commission Européenne jusqu'à Brăila ; vous avez été refusés, tantôt par les seuls Turcs, tantôt par l'Europe entière, tantôt par la seule Roumanie ; la Cour de la Haie, plus docile que tous les autres, vous donne raison : vous êtes satisfaits par principe ; contentez-vous-en »¹²⁴. C. Conțescu avait trouvé l'occasion d'un dialogue non protocolaire apprécié par J. Baldwin, qui répondit : « Vous m'avez parlé sans réticences, dans des termes de temps à autres tranchants comme un poignard, vous m'avez parlé honnêtement et – peut-être – n'avez-vous rien exagéré »¹²⁵. Les deux diplomates s'étaient placés sur des positions diverses lors de bon nombre de conférences, réunions et sessions des commissions danubiennes, en s'appréciant réciproquement, mais les principes les désunissaient. John Baldwin était un homme influent au Foreign Office, ayant des relations dans le monde politique, étant le frère du plus connu Stanley Baldwin (Premier ministre et plusieurs fois ministre

¹²² *Ibidem.*

¹²³ *Ibidem*, f. 44.

¹²⁴ *Ibidem*, f. 46.

¹²⁵ *Ibidem.*

dans les gouvernements britanniques), un proche de Nicolae Titulescu,¹²⁶ et il n'a pas craint de reconnaître ouvertement que « *mon gouvernement reviendra à des sentiments moins intransigeants que par le passé* », conscient de ce que, au-delà des orgueils, « ... *la Commission Européenne ne peut vivre au milieu d'un peuple hostile – car l'hostilité peut aller jusqu'à la brutalité... et, si je ne peux réussir à obtenir des instructions précises, j'insisterai pour qu'on me donne carte blanche, afin d'aller là où iront les deux autres gouvernements, solidaires de nous. Je me propose, surtout, de prouver que la réglementation de cette question revêt un important côté politique, non seulement un de commercial et que, par la suite, Board of Trade ne saurait plus rester en premier lieu, comme jusqu'à présent* »¹²⁷. L'espoir déclaré du diplomate anglais était que l'on pouvait espérer à une coexistence paisible de la Commission Européenne du Danube avec les autorités roumaines, « *à moins que l'on trouve une formule acceptable pour tous* »¹²⁸.

Attentif aux détails et protocolaire, le 3 décembre 1927, Nicolae Titulescu a adressé une lettre de remerciements à Al. Millerand et N. Politis. Dans la lettre adressée au sénateur français, après ses remerciements chaleureux pour l'appui et le soutien accordés à la Roumanie, le ministre roumain fait l'éloge de l'ancien Président de la France : « *Après avoir pris connaissance du magistral exposé que vous avez fait afin de mettre en saillie la justesse de notre cause, j'ai pu admirer une fois de plus cette dense logique qui ne laisse rien au hasard et le bel esprit d'ordre qui est l'apanage de la culture française et que votre talent sait mettre à profit d'une manière si merveilleuse* »¹²⁹. Dans le télégramme adressé à N. Politis, le ministre de la Grèce en France et délégué de son pays à la Ligue des

¹²⁶ Voir Nicolae Titulescu, *Documents diplomatiques, op. cit.*, pp. 658-663.

¹²⁷ D. J. A. N. G., fonds : *La Commission Européenne du Danube. Le délégué roumain*, 1927, dossier 134, f. 49.

¹²⁸ *Ibidem.*

¹²⁹ Nicolae Titulescu, *Documents diplomatiques, op. cit.*, p. 232.

Nations, Titulescu, sans connaître le texte de l'avis consultatif, souligne que : « ... *c'est une grande chance pour la Roumanie d'avoir bénéficié d'une voix si autorisée que la vôtre, pour le soutien de sa juste cause ; votre renom de juriste éloquent est trop bien établi parmi les grandes instances européennes, pour que je vous répète largement avec quel intérêt et quel rare plaisir j'ai lu et admiré votre belle plaidoirie en faveur du point de vue roumain* »¹³⁰.

Lors de la session d'automne de la Commission Européenne du Danube de 1927, il fut constaté que l'ingénieur E.T. Ward, le chef du Service technique, avait dépassé de presque 700.000 F or le crédit qui avait été mis à sa disposition pour les travaux, sans justification et sans avoir informé en temps utile le Comité Exécutif de la Commission Européenne. Sans analyser la situation créer, les délégués de la France, de la Grande Bretagne, de l'Italie et le délégué suppléant de la Roumanie, Eugen Bonachi, ont pris la décision de contracter un emprunt de 3.500.000 F or pour couvrir les dettes de l'institution et pour continuer les travaux techniques. Après les protestations du délégué titulaire de la Roumanie, une ample investigation fut effectuée et il fut découvert que les crédits du Service technique avaient été dépassés de 1.400 .000 F or ! La constatation d'une telle infraction, la tentative des délégués non riverains d'exempter les coupables de toute responsabilité, et le fait de contracter un tel emprunt, payable toujours sur les taxes de navigation, ont justifié le geste de C.Conțescu de s'être adressé à Nicolae Titulescu : « ... *il y a lieu de tirer profit de cette circonstance où, d'un côté, la Commission est criblée de dettes suspectes et, d'autre part, les trois délégués ont été surpris en flagrant délit d'ignorance des droits de leur collègue roumain* »¹³¹. Le délégué roumain demanda des instructions au ministre des Affaires Etrangères et considéra que c'était une bonne occasion pour le

¹³⁰ *Ibidem*, p. 233.

¹³¹ D. J. A. N. G., fonds : *La Commission Européenne du Danube. Le délégué roumain*, 1927, dossier 134, f. 55.

gouvernement de décider si c'est le moment d'exiger la suppression de la Commission Européenne, « *comme le laissent entendre certains articles des journaux officiels* », ou « *s'il veut continuer les négociations entamées pour la modification du régime juridique de la Commission, selon notre entente avec les trois gouvernements et comme il avait établi sous le régime précédent* »¹³².

Afin de ne pas prolonger l'état d'inquiétude de Constantin Conțescu, le 31 décembre 1928, le ministre Nicolae Titulescu lui adressa un télégramme¹³³ où, en plus des appréciations laudatives, il lui précisait que la solution préconisée et la seule possible, était d'utiliser tous les moyens pour modifier le régime juridique de la Commission Européenne du Danube, selon les intérêts de la Roumanie en tant qu'Etat riverain et selon l'esprit du temps. En ce qui concernait l'emprunt, Nicolae Titulescu « *approuvait* » la première tranche de 3.500.000 F or, dans des conditions moins onéreuses que celles stipulées dans le contrat préliminaire, sans gager encore les outillage de dragage, le paiement immédiat de 50% des créances, la participation de la Banque Nationale de la Roumanie à cet emprunt et l'éclaircissement définitif de toutes les causes ayant abouti aux fraudes financières commises par le Service technique de la Commission Européenne du Danube.

Quant à l'approche des négociations, Nicolae Titulescu a tracé une direction tranchante et précise : « *Au cours des négociations pour la modification du régime et au fur et mesure que vous avez obtenu de vos collègues des garanties concrètes que les discussions ne seront plus la parodie d'autrefois, mais le fondement du nouveau régime qu'imposent nos intérêts, vous céderez progressivement, peu à peu, lentement à votre adhésion, sous réserve d'enquêter d'abord et de demander*

¹³² *Ibidem*, f. 56.

¹³³ *Ibidem*, f. 38-41 (en original). Le télégramme est publié dans : Nicolae Titulescu, *Documents diplomatiques, op. cit.*, pp. 234 – 235.

conditionnellement des mesures rigoureuses de contrôle »¹³⁴. Nicolae Titulescu conseille C. Conțescu de ne pas entamer le combat avec « la questions des irrégularités » de la Commission, parce que cela engendrerait un état de guerre, mais la dite question doit être utilisée comme une arme légitime de pression morale. En conclusion, Nicolae Titulescu rappelle au délégué de la Roumanie que le président du Conseil des Ministres souhaite l'unification du régime du Danube, auquel on parviendra progressivement, et que l'on évite tout conflit possible entre l'Etat souverain et la Commission, surtout dans les ports, donc régime territorial dans les ports et la libre navigation au fil de l'eau. Nicolae Titulescu a transféré ces deux idées au chapitre des négociations, dans le compte de Vintilă Brătianu, puisque sa position, précisée antérieurement, était de ramener par degrés les compétences de la Commission Européenne jusqu'à l'obtention de l'entière souveraineté par la Roumanie.

Dans le texte du télégramme, C. Conțescu a trouvé des directives « *limpides et catégoriques dont les lumières illuminent ma voie et le but est indiqué, que le Gouvernement Royal entend atteindre concernant la Commission Européenne du Danube, tout en ayant l'obligeance de me laisser l'initiative des modalités, que seule l'expérience peut indiquer tout de suite et profitablement* »¹³⁵. Dans le même télégramme, le délégué de la Roumanie dans les commissions danubiennes exprime sa conviction que, pour le moment, la suppression de la Commission aux embouchures du Danube est une impossibilité, mais, quant à l'admission de l'Allemagne et de la Grèce dans la Commission Européenne, ce serait plus prudent de ne prendre aucun engagement jusqu'à ce que soient définitives les négociations avec les trois partenaires.

Depuis Gand, le professeur De Visscher, dans une lettre personnelle, assura Conțescu de ce que, par les négociations initiées, l'on pouvait

¹³⁴ *Ibidem*, f. 39-40.

¹³⁵ *Ibidem*, 1928, dossier 144, f. 41.

espérer l'obtention d'un « régime danubien satisfaisant, dans lequel le point de vue relatif à la souveraineté de votre pays et celui des intérêts de la navigation soient compatibles »¹³⁶. Les mêmes constatations furent formulées par Al. Millerand, qui recommandait une attitude logique du gouvernement dans les futures négociations, afin d'éviter un retour à la Cour de la Haie, et l'attention devait être amenée sur ces points qui portent atteinte au pays.¹³⁷

Bien que Nicolae Titulescu eût précisé la stratégie à être suivie par le principal négociateur de la Roumanie, Constantin Coșescu, le gouvernement de Bucarest n'avait pas rendu définitif un projet à être négocié, parce que le Premier ministre Vintilă Brătianu avait exigé que ne soient pas formulées « les instructions jusqu'à ce qu'il n'étudiât pas personnellement la question du nouveau régime »¹³⁸. Le 18 janvier 1928, avant les négociations de Genève, C. Coșescu a été averti par le ministre des affaires intérieures, I. G. Duca, sur le fait que « ... pour le moment, il n'y a aucun projet élaboré par Brătianu ou Titulescu. Dans les négociations que vous aurez à Genève, vous suivrez les directives générales (...) en traitant juste les principes généraux du futur régime et en prenant connaissance des propositions des trois gouvernements »¹³⁹. Négociateur habile et diplomate respectueux envers les décisions de son gouvernement, C. Coșescu a entamé le premier round de négociations de 1928, à Genève (20-27 janvier), sur « un terrain tout à fait inadmissible pour nous »¹⁴⁰. Les délégués de la Grande Bretagne, de la France et de l'Italie ont demandé que les négociations se déroulent en vertu de l'Avis de la Haie, mais Coșescu a

¹³⁶ *Ibidem*, f. 3. Lettre du professeur De Visscher envoyée de Gand à C. Coșescu, datée le 2 janvier 1928.

¹³⁷ *Ibidem*, f. 1-2. Lettre d'Al. Millerand à C. Coșescu, datée le 3 janvier 1928.

¹³⁸ *Ibidem*, 1928, dossier 142, f. 51. Le télégramme de I. G. Duca adressé à C. Coșescu le 18 janvier 1928.

¹³⁹ *Ibidem*.

¹⁴⁰ *Ibidem*, f. 49.

proposé que soit dressé un projet par le Comité spécial, inspiré sur les projets antérieurs et les propositions des quatre délégués.

Le 30 janvier 1928, le Comité spécial de la Commission Consultative et technique des Communications et du Transit a transmis aux quatre gouvernements que, pour que les négociations prennent fin dans un terme de six mois, prévu dans l'Avis consultatif, il a dressé deux projets ayant le but de constituer une base de discussions pour « ... *l'élaboration d'un futur statut du Danube Maritime, de nature à éviter les difficultés s'étant déjà produites* »¹⁴¹. Dans sa première version, le projet du Comité spécial stipulait que les infractions qui se produiront sur le secteur maritime du Danube soient jugées en première instance par les tribunaux roumains et en appel, par une cour roumaine ou devant une cour à composition internationale.¹⁴² Afin de s'édifier sur la position des délégués de la Grande Bretagne, de la France et de l'Italie, Nicolae Titulescu demanda au délégué roumain un rapport détaillé et une analyse à la Division juridique du Ministère des Affaires Etrangères pour que soit précisée la position du gouvernement sur la modification du régime du Danube Maritime, « *lequel n'est pas d'ordre purement juridique, mais, en premier lieu, d'ordre politique et économique* »¹⁴³. Lors de la réunion de la Division juridique du 1^{er} mars 1938, assistèrent le Président du Conseil des Ministres, Vintilă Brătianu et le ministre des Affaires Intérieures, I. G. Duca. Le Premier ministre a présenté brièvement la position des gouvernements roumains à l'égard du régime juridique du Danube maritime et a précisé que nous ne devons pas quitter « ... *le seul terrain solide sur lequel nous pourrions parvenir à défendre nos intérêts, en les rendant solidaires des véritables intérêts permanents du Danube, dont nous avons été et devons rester le champion* »¹⁴⁴. Ensuite, Vintilă Brătianu a souligné que le régime juridique

¹⁴¹ *Ibidem*, 1928, dossier 139, f. 26.

¹⁴² *Ibidem*, f. 29, 33, 76-81.

¹⁴³ *Ibidem*, 1928, dossier, 138, f. 11 ; *Ibidem*, dossier 142, f. 43.

¹⁴⁴ *Ibidem*, f. 111 verso.

pratiqué par la Commission Européenne aux embouchures du Danube est périmé et ne peut faire face aux besoins accrus de la navigation sur ce secteur, n'applique pas les nouveaux principes du droit international fixés par le Statut définitif du fleuve, n'observe pas le régime technique requis à Sulina pour la navigation moderne, ni le régime financier qui ne se subordonne pas aux nouvelles solutions de dépenses qui s'imposent. Donc, Vintilă Brătianu considérait que : « ... la question à soulever n'est pas celle de Brăila-Galați, mais la coordination du régime de Brăila et de Sulina avec celui normal et indispensable pour éviter le danger. Sous le régime actuel, les Etats représentés dans la Commission de Galați ne contribuent pas matériellement, les Etats riverains ne sauraient le faire, et la Commission Européenne ne peut par elle-même assurer ces moyens » et « ... n'oublions pas que cette section à l'embouchure du Prout jusqu'en amont de Brăila, forme et formera, de plus en plus, tout un port par les zones franches »¹⁴⁵.

Le Premier ministre a précisé que, avec le ministre Titulescu, ils se sont mis d'accord pour obtenir l'ajournement de la réunion du Comité spécial avec les délégués des quatre puissances, fixé par les organismes de la Société des Nations pour le 20 mars 1928 et, ensemble, préparer la documentation pour « ... tous nos soutiens concernant la réglementation de toute la question du Danube »¹⁴⁶.

Après quatre autres séances de la Division juridique,¹⁴⁷ en l'absence du ministre Nicolae Titulescu, on décida que le délégué roumain aux négociations, Constantin Conțescu, prolonge les négociations avec ses partenaires, de sorte que le terme de six mois fixé par la Cour de la Haie soit ajourné, afin d'éviter un autre procès.

¹⁴⁵ *Ibidem*, f. 112.

¹⁴⁶ *Ibidem*.

¹⁴⁷ Les procès-verbaux des séances de la Division juridique du Ministère des Affaires Etrangères du 13 mars, 15 mars, 17 mars et 20 mars 1928, in : D. J. A. N. G., fonds : *La Commission Européenne du Danube. Le délégué roumain*, dossier 138, f. 114-118.

Le 20 mars 1928, les négociations furent reprises à Genève et menées avec quelque mollesse, parce que le gouvernement roumain avait déclaré de ne pas accepter l'avis, mais qu'il ne refusait pas une conciliation, « *l'irritation des gouvernements britannique et français – surtout – contre leurs délégués qui, dans un esprit contraire aux traités, avaient accepté la proposition du délégué roumain de demander à la Haie un simple avis consultatif au lieu d'une sentence, comme il aurait été nécessaire* » et « *l'irritation de la Cour de la Haie devant l'acceptation des trois gouvernements de la limitation de cet avis-même* »¹⁴⁸. Les représentants des trois gouvernements ont accepté que les négociations se déroulent en vertu d'un projet du Comité spécial, sous la réserve de modifications de détail, et le délégué roumain a déclaré qu'il ne pouvait se prononcer là-dessus qu'après une analyse profonde et l'examen des règlements de fonctionnement de la Commission Européenne du Danube.¹⁴⁹

Après l'analyse du projet présenté par le Comité spécial aux négociations de Genève (20-27 mars 1928), la Division juridique du Ministère des Affaires Etrangères a formulé des observations : que soit fermement rejetée l'extension de la compétence juridictionnelle de navigation aux affaires civiles aussi; que soit rejetée la proposition de formation de la Cour de Navigation, dont les membres soient agréés par la Commission Européenne du Danube et que soit respecté le droit du gouvernement de nommer lui-même tous les membres de l'instance de jugement siégeant en Roumanie.¹⁵⁰ La Direction juridique n'a pas assumé sa responsabilité que les observations au projet deviennent des points de négociation, qu'après leur analyse par Nicolae Titulescu, le seul en droit de tracer les directives sur toute la question. Afin de tirer au clair la question

¹⁴⁸ A. M. A. E., fonds : 8 *Conventions*, D.3, vol. V (Projet de Convention concernant la juridiction de la Commission Européenne du Danube).

¹⁴⁹ D. J. A. N. G., fonds : *La Commission Européenne du Danube. Le délégué roumain*, 1927, dossier 138, f. 137-138.

¹⁵⁰ *Ibidem*, f. 120-121.

des limites entre lesquelles il fallait négocier, C. Conțescu a sollicité une entrevue avec Nicolae Titulescu dans l'intervalle 26 mai – 11 juin 1928, après avoir informé I.G.Duca également, sur le projet de conciliation proposé par le Comité spécial de la Société des Nations.¹⁵¹

Aux négociations engagées à Vienne (18-26 juin 1928), un nouveau texte fut obtenu en vue d'un arrangement entre les quatre puissances représentées dans la Commission Européenne, convenu par les seuls quatre délégués, sans aucun engagement de la part de leurs gouvernements. A Vienne, les délégués de la Grande Bretagne, la France et l'Italie ont été d'accord pour que l'inspecteur de navigation et le capitaine du port Sulina soient des citoyens roumains, en ce qui concerne la composition de la Cour de Navigation, le représentant de la France s'est prononcé contre l'inclusion de deux membres roumains.¹⁵²

Sans plus consulter Nicolae Titulescu, la Division juridique du Ministère des Affaires Etrangères a constaté que « *entre les projets présentés et étudiés dans les séances antérieures et celui présenté aujourd'hui, il n'y a absolument aucune différence ni de principes, ni d'application, mais seulement des modifications formelles* », et, par conséquent, le délégué roumain qui se présentera à Genève, respectera les décisions antérieures jusqu'à nouveaux ordres du ministre des Affaires Etrangères.¹⁵³

Le sommaire des négociations de Genève (20-27 septembre 1928), déroulé toujours sous l'assistance du Comité spécial, par les quatre délégués de la Commission Européenne du Danube, Constantin Conțescu a dû le rapporter au nouveau ministre des Affaires Etrangères, Constantin Argetoianu, puisque, le 15 septembre 1928, Nicolae Titulescu avait

¹⁵¹ *Ibidem*, dossier 142, f. 17 ; dossier 139, f. 2-25.

¹⁵² *Ibidem*, dossier 138, f. 123-136. Dans le rapport de C. Conțescu à Nicolae Titulescu du 25 juillet 1928, le délégué de la Roumanie fait des commentaires sur tous les articles du Projet proposé par le Comité spécial (*Ibidem*, f.123-136).

¹⁵³ *Ibidem*, f. 122. L'Avis de la Division juridique du 12 septembre 1928.

présenté sa démission.¹⁵⁴ Dans son rapport, le délégué roumain attirait l'attention que le terme de la négociation prend fin le 30 novembre 1928 et qu'il est peu probable qu'il sera prorogé, étant nécessaire une position claire du gouvernement de Bucarest pour le dernier round de négociations du mois mentionné et les résultats obtenus à Genève « *constituent un maximum au-delà duquel, quel qu'en soit le prix, ne pourront passer, lors d'une réunion future* », les trois délégués.¹⁵⁵ C. Conțescu a apprécié que les négociations se sont déroulées aussi par des « *entrevues officielles alternatives, lorsque, dans les séances, l'on ne pouvait aboutir qu'à des discussions stériles et des points morts, par des conseils de modération et d'opportunité donnés à nos trois adversaires* » et le nouveau projet convenu « *ne contient plus qu'un seul point sur lequel je n'ai pas pu tomber d'accord avec mes collègues : il s'agit de la composition de la Cour de Navigation, malgré toutes les concessions que l'on m'a fait même sur ce point* »¹⁵⁶. Bien qu'il n'ait pu bénéficier d'instructions précises, comme ses collègues, C. Conțescu a obtenu ce maximum, laissant au gouvernement le choix d'assumer le projet de conciliation ou de le rejeter entièrement, au risque d'aller de nouveau devant la Cour Permanente de Justice Internationale de la Haie, pour une sentence définitive.¹⁵⁷

Lors de la session ordinaire de la Commission Européenne du Danube, tenue à Galați, en octobre 1928, le délégué roumain, en profitant de ce que, à l'ordre du jour des sessions plénières, il y a avait à chaque fois inscrite la question de la juridiction du bras Sulina, il tenta d'obtenir l'accord des trois autres délégués pour que, avant la modification du régime juridique du Danube Maritime, soit reconnu le droit du pouvoir territorial

¹⁵⁴ *Ibidem*, f. 2-16.

¹⁵⁵ *Ibidem*, f. 5.

¹⁵⁶ *Ibidem*, f. 4.

¹⁵⁷ *Ibidem*, 1928, dossier 139. Le texte du projet soumis au débat de la réunion de Genève (20-27 septembre 1928), avec les remarques et observations de chaque délégué (pp. 177-188) et l'exemplaire de travail utilisé par C. Conțescu, avec ses propres annotations (pp. 189-195).

d'administrer tout seul toute la navigation sur le bras respectif, sans l'immixtion de la Commission, que soit reconnu son droit de faire des travaux techniques pour sa navigation militaire, sans aucunement saboter la navigation internationale sur le bras Sulina ou le bras St. Gheorghe.¹⁵⁸ Après 1920, les délégués de la Grande Bretagne, de la France et de l'Italie dans la Commission Européenne avaient exprimé leur vœu d'étendre la juridiction de l'institution internationale sur le bras Chilia également, conformément à l'art. 9 du Traité avec la Bessarabie, signé à Paris le 28 octobre 1920. Le gouvernement de Bucarest, par son délégué dans la Commission Européenne, s'était opposé à cette extension qui violait la souveraineté du pays, en argumentant que le Traité sur la Bessarabie ne pouvait être appliqué, faute d'être ratifié par le Japon. Dans les conditions où la Roumanie négociait avec ses partenaires dans la Commission Européenne le changement du régime juridique sur le secteur Galați – Brăila, la sollicitation de l'exercice de l'entière souveraineté sur le bras Chilia devenait très difficile sans l'intervention de la Cour de la Haie.

Ce fut toujours durant la session de la Commission Européenne de Galați que les délégués de l'Italie, la France et la Grande Bretagne ont confirmé au délégué roumain que leurs gouvernements ont examiné le texte du projet de conciliation convenu à Genève et ont décidé de renoncer à toutes leurs réserves et qu'il soit accepté entièrement lors de la future réunion établie pour le 19 novembre 1928, dans le temps admis pour la négociation par la Cour de la Haie qui expirait le 30 novembre 1928.¹⁵⁹

Avant les négociations de Paris, établies pour le 19 novembre 1928, le Conseil Supérieur Diplomatique de Bucarest a donné un avis dans la question du différend de la Roumanie avec la Commission Européenne dans la question du Danube, par lequel il appréciait les résultats positifs obtenus antérieurement par C. Conțescu, mais il lui demandait d'essayer

¹⁵⁸ *Ibidem*, 1928, dossier 138, f. 94-97.

¹⁵⁹ *Ibidem*, f. 17-21. Rapport confidentiel de C. Conțescu à l'intention du ministre des Affaires Etrangères, daté le 25 octobre 1928.

encore de renégocier la composition de la Cour de Navigation et la juridiction sur le bras de Chilia.¹⁶⁰ Le Conseil Supérieur Diplomatique appréciait que la politique du gouvernement, tracée par Nicolae Titulescu et Vintilă Brătianu, d'essayer de diminuer le rôle, les attributions et l'étendue de la juridiction de la Commission Européenne, dans l'expectative de sa suppression, s'accomplisse progressivement, par des rounds successifs de négociation.

L'Avis de la Division Juridique du Ministère des Affaires Etrangères s'est avéré être plus restrictif, émis le 9 novembre 1928, par lequel on demandait à C. Coșescu de négocier avec ses collègues de la Commission Européenne, devant le Comité spécial, certaines stipulations du projet de conciliation, lesquelles portaient atteinte à la souveraineté du pays : l'organisation et les compétences de la Cour de Navigation, l'exercice de la juridiction dans les ports ; l'interprétation et l'application des conventions concernant le Danube Maritime.¹⁶¹

L'attitude conciliante des délégués de la Commission Européenne du Danube et des membres du Comité spécial de la Société des Nations a été déterminée par leur vœu que la Roumanie cesse de s'opposer à l'extension de la compétence de la dite Commission sur le secteur Galați – Brăila, de sorte qu'un régime uniforme et reconnu par les deux parties puissent être établi sur tout le Danube Maritime, sans courir le risque de difficultés ou contestations. La diplomatie roumaine, avec à sa tête Nicolae Titulescu, comprenait que l'internationalisation d'un fleuve implique une réduction de la souveraineté de ceux qui consentent à un tel régime juridique, comme quoi le cantonnement dans le terrain rigide de l'entière souveraineté rejette le régime international. Dans une structure pareille, tout dépend de la

¹⁶⁰ *Ibidem*, dossier 139, f. 284-291. L'Avis du Conseil Supérieur Diplomatique du 30 octobre 1928.

¹⁶¹ *Ibidem*, dossier 138, f. 41-49. L'Avis de la Division Juridique du Ministère des Affaires Etrangères, émis le 9 novembre 1928.

mesure dans laquelle l'intérêt international est compatible avec le droit souverain des participants.

Contraint par l'Avis de la Division Juridique et les instructions de Nicolae Titulescu, qui, après sa démission du gouvernement, était revenu au poste de ministre plénipotentiaire à Londres et représentant de la Roumanie dans le Comité de la Société des Nations, Constantin Coștescu s'est retrouvé, lors des négociations de Paris, dans la fâcheuse impossibilité de demander la renégociation de points déjà convenus, en vue d'une entente qui aurait pu mettre une fin au différend concernant la juridiction sur le secteur du Danube entre Galați et Brăila. Le seul arrangement du délégué roumain, lorsque à Bucarest avait eu lieu un changement de gouvernement, n'a pas été accepté par les trois délégués et les membres du Comité spécial, qui ont déclaré que l'acceptation des concessions faites constitue le maximum de ce qu'ils peuvent accepter. Les représentants de la Grande Bretagne, de la France et de l'Italie ont souligné que leurs gouvernements n'acceptent plus de tergiversations et que le terme de 1^{er} mars 1929 est le dernier à être accepté, sinon, ils vont renoncer à toute entente / accord et vont s'adresser à la Cour de la Haie pour une sentence définitive, laquelle ne saurait être favorable à la Roumanie.¹⁶² Les négociations ont été closes et, le 1^{er} mars 1929, le Conseil de la Société des Nations devait être informé si l'entente a été parfaite ou si les négociations ont été définitivement interrompues et les gouvernements assument la liberté d'action. La Société des Nations a envoyé aux quatre gouvernements en négociation « *le projet de convention* » établi par suite des délibérations de la réunion tenue à Paris entre 19 et 22 novembre 1928 et la Note du Comité spécial, en vue d'être analysés et acceptés.¹⁶³

¹⁶² *Ibidem*, f. 69-76. Le rapport de C. Coștescu à l'intention du Ministère des Affaires Etrangères du 27 novembre 1928 ; *Ibidem*, dossier 139, f. 139-140. *Ibidem*, f. 141-142 ; Les rapports de C. Coștescu au Ministère des Affaires Etrangères du 25 et, respectivement, 26 novembre 1928.

¹⁶³ *Ibidem*, dossier 138, f. 79-93.

Après l'analyse des rapports du délégué roumain dans la Commission Européenne, le ministre des Affaires Etrangères, G. G. Mironescu réalisa les risques qui pouvaient découler de la contestation des négociations et recommande à C. Conțescu, qui se trouvait à Vienne pour la session ordinaire de la Commission Internationale du Danube, de reprendre les pourparlers officieux en dehors du Comité spécial, afin d'aboutir à une convention, dans les limites du terme établi. Le ministre des Affaires Etrangères regrette la situation créée lors de la réunion de Paris et devient plus concessif : la désignation des juges pour la Cour de Navigation doit se faire sur la recommandation des membres de la Commission Européenne, à condition d'être des citoyens des quatre pays, qu'on le cède dans la question de la citoyenneté de l'inspecteur de navigation et seulement le capitaine du port de Sulina devait être citoyen roumain.¹⁶⁴ A Vienne, entre les limites des nouvelles instructions, C. Conțescu a repris les négociations avec les représentants des trois gouvernements de la Commission Européenne dans une atmosphère plus détendue, qui rappelaient au délégué de la Roumanie qu'ils comptaient sur « *l'attitude extrêmement rassurante de Monsieur le Ministre Titulescu, sur l'esprit de conciliation de qui ils comptaient en toute confiance...* » mais ils sont indignés des articles parus dans la presse roumaine (« Viitorul/l'Avenir » et « Argus »)¹⁶⁵. Les points que la Roumanie chercha à mettre sur le tapis, étaient : la composition de la Cour de Navigation, le capitaine du port de Sulina devait être perpétuellement roumain, la révision de la convention devait se faire dans un délai de 1' à 15 ans, et que soit réglée à l'amiable la question du bras Chilia. Les trois délégués des gouvernements étrangers de la Commission Européenne ont demandé que leurs pourparlers « *restent confidentiels par rapport à la presse* » et que le gouvernement de Bucarest intervienne auprès Paris,

¹⁶⁴ *Ibidem*, dossier 142, f. 14-15. Le télégramme du Ministère des Affaires Etrangères envoyé à C. Conțescu le 2 décembre 1928.

¹⁶⁵ *Ibidem*, f. 2-15. Le rapport de C. Conțescu à l'intention du Ministère des Affaires Etrangères du 23 décembre 1928.

Londres et Rome, afin d'éviter tout état conflictuel de nature à interrompre les pourparlers.¹⁶⁶

Comme il tablait sur l'influence et le prestige de Nicolae Titulescu, le ministre G.G. Mironescu lui demanda d'intercéder à Londres en vue de la reprise des négociations. John Baldwin, le délégué de la Grande Bretagne dans les commissions du Danube, visita le ministre roumain accrédité auprès le gouvernement de Londres et, ensemble, ils ont analysé les demandes de la Roumanie en vue de conclure la convention. John Baldwin dit à Nicolae Titulescu que « *la nationalité perpétuellement roumaine du capitaine de port* » ne saurait rencontrer de l'opposition, mais la révision de la convention qui allait être conclue entre les quatre gouvernements ne doit pas comporter un terme de 10 ans, puisque le statut du Danube lui-même est revu tous les cinq ans.¹⁶⁷ Nicolae Titulescu a insisté sur « *le caractère de novation et celui de provisorat du nouveau régime. Baldwin répondit que la question de la novation est une question de rédaction, facile à résoudre, mais il pense que la révision au bout de dix ans est moins compatible avec les buts roumains énoncés que la possibilité de révision générale tous les cinq ans* »¹⁶⁸. En ce qui concernait la composition de la Cour de Navigation, John Baldwin dit à Titulescu que les difficultés viennent de la part du jurisconsulte français Basdevant. Nicolae Titulescu a souligné que les sollicitations du gouvernement de Bucarest sont si modérées, que même si l'on obtenait de la satisfaction sur toute la ligne, l'opinion publique serait contente, parce que la question du Danube revêt un caractère national, une longue tradition politique et l'absence d'une entente / accord peut provoquer des tensions internationales. Nicolae Titulescu avait réussi à persuader son interlocuteur de l'importance de la cause pour laquelle il plaidait et le principal négociateur des trois gouvernements en différend avec le gouvernement roumain concernant l'application de la juridiction sur

¹⁶⁶ *Ibidem*, dossier 139, f. 90-91.

¹⁶⁷ Nicolae Titulescu, *Documents diplomatiques...*, *op. cit.*, p. 261.

¹⁶⁸ *Ibidem*.

le Danube Maritime, répondit : « *Pour que vous puissiez voir que j'entends cette question comme vous, je vous dis d'une manière tout à fait confidentielle que j'ai demandé au gouvernement britannique d'accepter les demandes de la Roumanie et je peux vous dire que ce n'est pas de nous que viendront vos difficultés. Travaillez à Paris et non pas à Londres, où vos points de vue sont mieux compris. Il n'en est pas moins vrai que l'Angleterre doit garder une ligne de conduite commune avec la France et l'Italie. Je ferais tout ce qui dépendra de moi pour persuader les deux autres. Mais on n'y peut pas aller tout seuls. J'ai pourtant l'impression que nous allons en finir avec cette désagréable affaire, pour la plus grande satisfaction de tous* »¹⁶⁹.

La diplomatie anglaise avait demandé la mise en examen du différend par la Société des Nations et dans le Conseil du forum de Genève. Austin Chamberlain avait demandé le jugement du cas à la Cour de la Haie. Foreign Office avait formulé les causes du différend et John Baldwin avait développé les thèses accusatrices à l'adresse des autorités roumaines qui, selon lui, empêchaient les agents de la Commission Européenne d'exercer leurs attributions sur le secteur maritime du Danube ! John Baldwin ne pouvait pas, probablement, dans une conversation strictement confidentielle avec le diplomate roumain, développer les thèses soutenues lors de toutes les négociations antérieures, et le vœu principal du gouvernement de Londres était de voir garanti un régime international sur le Danube par la libre navigation des marchandises et des passagers, idée soutenue aussi par Nicolae Titulescu.

Enfin, grâce aux interventions de Nicolae Titulescu à Londres, Bucarest et Genève, la « Convention » entre les quatre gouvernements a été rendue définitive. Après la signature de la Convention, le Comité spécial a communiqué au Conseil des Nations Unies que le différend a pris fin et que « *l'Avis consultatif de la Cour de la Société des Nations est resté sans*

¹⁶⁹ *Ibidem*, f. 262.

sanction pratique »¹⁷⁰, les délégués de la Commission Européenne devant établir les règlements de fonctionnement des nouvelles instances juridiques établies.

Par cette Convention, le Gouvernement roumain faisait un pas en avant pour l'obtention d'une souveraineté limitée applicable sur un secteur de fleuve à régime international : l'institution européenne dressait les règlements de navigation et police, exécutait les travaux et faisait le pilotage de Sulina jusqu'à Brăila ; le jugement des infractions aux règlements respectifs devait se faire par les tribunaux de navigation en première instance et en appel par la Cour de Navigation, instance à composition mixte, procédure compliquée et dont le financement n'avait pas trouvé de solution.¹⁷¹ Les Etats non riverains de la Commission Européenne ont renoncé à maintenir les bâtiments militaires aux embouchures du Danube et ont accepté que le Gouvernement roumain nomme, en cas de vacance, le capitaine du port de Sulina, fonction cumulée à celle de commissaire du port respectif.¹⁷²

La Convention a été signée à Genève par les délégués des quatre gouvernements dans la Commission Européenne du Danube, au rang de ministres plénipotentiaires, et présentée par le Secrétariat général de la Société des Nations, afin de la faire signer par les autres Etats qui avaient ratifié la Convention d'application du Statut définitif du Danube, conclue à Paris en 1921. Le 5 décembre 1930, les Etats participants à la Conférence

¹⁷⁰ A. M. A. E., fonds : 8 *Conventions*, D.3, vol. V. Projet de Convention concernant la juridiction de la Commission Européenne du Danube, non numéroté.

¹⁷¹ Voir : George Sofronie, *Lupta diplomatică a României pentru suveranitate la Dunăre* (Le combat diplomatique de la Roumanie pour la souveraineté au Danube), dans le volume : *Economie teoretică, organizare politică și socială* (Economie théorique, organisation politique et sociale) (Comunicări / Communications), vol. I, session 1943/1944, Brasov, p. 21 ; Nicolae Dașcovici, *Regimul Dunării și al Strâmtorilor în ultimele două decenii*, Iași, 1943, p. 48 (l'auteur a caractérisé la projetée Cour de Navigation de Galați comme « étant une instance nationale et internationale à la fois »).

¹⁷² A. M. A. E., fonds : 8 *Convention*, vol. V. Projet de Convention concernant la juridiction de la Commission Européenne du Danube, non numéroté.

Internationale du Danube de Paris (1920-1921), ont signé à Genève une déclaration par laquelle ils s'engageaient à accepter la Convention négociée par les membres de la Commission Européenne,¹⁷³ certains plénipotentiaires faisant cela sous la réserve de sa ratification par les parlements de leurs pays.¹⁷⁴ La solution adoptée par les plénipotentiaires des quatre Etats de la Commission Européenne, d'en appeler à la Société des Nations, était motivée par cela que la nouvelle Convention des quatre modifiait le statut définitif du Danube et devait être ratifiée par les Etats signataires en 1921, lesquels, réunis en une nouvelle conférence, auraient demandé la modification de la composition de la Commission aux embouchures du fleuve.

Les négociations entre les quatre délégués de la Commission Européenne ont continué à Galați, Vienne et Belgrade, pour l'élaboration et la mise en application des règlements de fonctionnement et financement des instances juridiques stipulées dans la « Convention », aboutissant à la formule d'un accord signé le 13 mars 1932 à Paris.¹⁷⁵ Conformément au nouvel accord, longuement négocié, avaient été transmises au Ministère des Affaires Etrangères par C. Coștescu, sans recevoir à temps les instructions nécessaires.¹⁷⁶ L'instabilité gouvernementale de Bucarest, l'indécision des ministres des Affaires Etrangères et la non implication de Nicolae Titulescu

¹⁷³ *Ibidem*, vol. VI. Déclaration des Etats signataires de la Convention du Statut du Danube concernant la modification du régime juridique du Danube Maritime, signée à Genève le 5 décembre 1930.

¹⁷⁴ Malgré certaines réticences, ont signé les plénipotentiaires de l'Allemagne, de la Grèce, de l'Hongrie et de la Belgique (Etats qui avaient manifesté leur vœu d'être acceptés dans la Commission Européenne du Danube) et la Roumanie.

¹⁷⁵ George Sofronie, *Lupta diplomatică...*, op. cit., p. 22; D. J. A. N. G., fonds: *La Commission Européenne du Danube. Le délégué roumain*, 1932, dossier 180, f. 15-23.

¹⁷⁶ A. M. A. E., fonds : *8 Conventions*, D.3, vol. V. Rapport envoyé par C. Coștescu de Vienne, le 25 janvier 1931, à G. G. Mironescu (Président du Conseil des Ministres et Ministre des Affaires Etrangères durant la période 10 octobre 1930 – 19 avril 1931) ; Sur la procédure suivie pendant les négociations et les sujets en discussion, voir aussi le rapport du même diplomate du 17 novembre 1929, de Vienne, adressé au Ministère des Affaires Etrangères, in : D. J. A. N. G., fonds : *La Commission Européenne du Danube. Le délégué roumain*, 1929, dossier 145, f. 12-19.

dans les questions du Danube pendant une certaine période, ont remis à plus tard l'élaboration des critères de négociation à transmettre à C. Conțescu qui¹⁷⁷, officieusement, s'est trouvé en contact permanent avec le diplomate qui représentait la Roumanie à Londres et Genève.

L'Accord signé à Paris mettait fin, à l'amiable, à la procédure de conciliation, suivie pendant presque cinq ans, sous l'égide de la Société des Nations, pour la modification du régime juridique du Danube Maritime. Après la signature, le Gouvernement roumain devait accepter les conditions de l'accord, parce que, « *par la tolérance manifestée par le passé, il avait perdu la qualité de jamais s'opposer à une telle immixtion de la Commission Européenne, dans une portion de fleuve sur laquelle il avait quand même gardé, juridiquement parlant, tous les droits, pour n'avoir signé ni reconnu le Traité de Londres de 1883, le Statut du Danube accorde à la Commission la compétence technique entre Galați et Brăila* »¹⁷⁸. Une fois acceptées par le Gouvernement roumain, l'accord rétablissait les bonnes relations entre le pouvoir territorial et l'institution internationale, par des concessions réciproques.

La tâche d'analyser et de proposer une solution concernant l'arrangement négocié cinq ans durant à cause d'un différend déclenché dix ans plutôt grâce à une stipulation d'un traité conclu entre les Grandes Puissances cinq décennies plutôt, incombait au Conseil Juridique du Ministère des Affaires Etrangères. Réuni en séance le 8 juillet 1932,

¹⁷⁷ Par Haut Ordre Royal, le 24 novembre 1930, le roi Carol II avait fondé de pouvoir C. Conțescu, ministre plénipotentiaire, délégué de la Roumanie dans les commissions danubiennes – « *à pleins pouvoirs afin de signer la déclaration par laquelle les Puissances parties à la Convention établissant le statut du Danube, donneront leur adhésion à la modification du régime juridique du Danube* », in : D. J. A. N. G., fonds : *La Commission Européenne du Danube. Le délégué roumain*, 1930, dossier 165, f. 14 (en original).

¹⁷⁸ D. J. A. N. G., fonds : *La Commission Européenne du Danube. Le délégué de la Roumanie*, 1932, dossier 180, f. 15-23. Le rapport de C. Conțescu à l'intention du ministre des Affaires Etrangères concernant « l'Arrangement conclu à Paris pour la réglementation amiable du litige Brăila – Galați », dressé le 28 mai 1932.

l'organisme juridique, quelque peu vexé de ne pas avoir été consulté dans les phases préliminaires de la négociation, formula un « avis »¹⁷⁹ concernant la question en discussion. La conclusion des juristes roumains, après l'examen du cas et des solutions possibles, fut que « *un éventuel refus de l'Etat roumain d'exécuter la décision de la Haie (de conclure un accord avec les partenaires de la Commission Européenne, N. d. A.), représenterait le risque moral d'une résistance inefficace dans la plupart des cas. Il s'impose donc de continuer les pourparlers, avec la recommandation d'éviter que, lors de la rédaction du texte, soit marquée la reconnaissance de la compétence de la Commission sur le secteur en question par le Gouvernement roumain* »¹⁸⁰. On n'en recommandait pas moins à C. Conțescu d'essayer de reprendre la discussion de ce *modus vivendi*, malgré les énormes difficultés que cela comportait et les protestations du délégué italien « *contre les avantages accordés au délégué roumain* »¹⁸¹. La résolution sur l'Avis du Conseil Juridique a été apposée par le Sous - Secrétaire d'Etat Grigore Gafencu, qui recommandait à Constantin Conțescu de « *faire de son mieux pour obtenir une rédaction proche au possible des points de vue des juristes* » et de consulter Nicolae Titulescu en vue de la rédaction finale du document.¹⁸²

L'entrevue entre Nicolae Titulescu et Constantin Conțescu a eu lieu à Montreux. Titulescu ne donna aucun avis officiel par écrit sur ce qu'on venait de convenir, vu qu'il n'était pas habilité pour le faire, mais a examiné tous les aspects de la question avec la plus large bienveillance.¹⁸³ Nicolae Titulescu fut d'accord avec le point de vue du Ministère des Affaires Etrangères, surtout que, du point de vue politique et des rapports de la

¹⁷⁹ *Ibidem*, 1932, dossier 180, f. 50-57. L'avis no. 94 du 8 juillet 1932 du Conseil Juridique du Ministère des Affaires Etrangères a été signé par Em. Pantazi, Al. Oltulescu, C. Stoicescu et Gr. Niculescu-Buzești, secrétaire.

¹⁸⁰ *Ibidem*, f. 55.

¹⁸¹ *Ibidem*, f. 72.

¹⁸² *Ibidem*, f. 57.

¹⁸³ *Ibidem*, f. 71.

Roumanie avec les trois Etats amis représentés dans la Commission Européenne du Danube, un arrangement amiable, en vertu de la formule trouvée, est préférable à toute autre négociation pour la transformation du régime juridique de la Commission, puisque le litige n'était pas du à une requête de suppression de l'actuel régime juridique du Danube Maritime, mais aux prétentions de la Commission d'assumer plusieurs droits que ne lui accordaient les traités reconnus par la Roumanie. Compte tenu de cette situation, « *Monsieur le ministre Titulescu préfère : 1. la suggestion de la Division juridique... avec une légère modification de forme ; 2. le maintien du propos « temporaire » dans le préambule de l'arrangement et 3. le maintien, si possible, de la déclaration complémentaire, laquelle constitue un tout avec le texte du modus vivendi. La formule proposée par Nicolae Titulescu serait la suivante, pour le 1^{er} alinéa : « La Roumanie consent à s'abstenir de contester la compétence de la Commission Européenne du Danube sur le secteur Galați-Brăila » ; le 2^e alinéa restant tel quel : « La Commission consent à s'abstenir d'exercer cette compétence, etc. »*¹⁸⁴.

De la formule proposée par Nicolae Titulescu, il apparaissait que la Roumanie consentait à s'abstenir de contester la Commission, par principe, un droit qui, conformément aux traités, n'appartient qu'au pouvoir territorial, aussi longtemps que la Commission consentait à ne pas exercer, dans la pratique, ce droit, qui lui fut reconnu, contre les arguments présentés par les avocats de la Roumanie et les documents présentés à la Cour Permanente de Justice Internationale de la Haie.

Après l'entrevue de Montreux, C. Conțescu présenta la formule de N. Titulescu au délégué de la France dans la Commission Européenne du Danube, Osmin Laporte, qui adhéra séance tenante aux modifications du texte proposées par les diplomates roumains, puisque l'intérêt de son pays était « *d'aplanir le différend existant* »¹⁸⁵. Le délégué britannique, John

¹⁸⁴ *Ibidem*, f. 72.

¹⁸⁵ *Ibidem*.

Baldwin, dans une discussion en privé avec le délégué roumain, confirma avoir rapporté à son gouvernement le point de vue du gouvernement de Bucarest et espérait, sans le garantir, que la modification demandée dans le *modus vivendi* sera admis par Foreign Office.¹⁸⁶ Le gouvernement italien formula des réserves, dues, selon C. Conțescu, au fait que, par l'application du nouvel arrangement, deux postes importants de l'administration de la Commission Européenne, détenus par des citoyens italiens, allaient être repris par des Roumains, et, par conséquent, les Italiens font des pressions « *afin d'obtenir un rétablissement de l'élément fasciste aux embouchures du Danube, cause sur laquelle s'était greffée cette issue inattendue de la Consultation* »¹⁸⁷. L'opposition de Rome était tardive, parce que, dans une lettre du 8 avril 1929, adressée par Benito Mussolini à G. G. Mironescu, le Ministre des Affaires Etrangères de la Roumanie, avait donné son accord quant à la citoyenneté du capitaine du port Sulina, la composition de la Cour de Navigation de Galați et « *la réglementation par voie de transition du régime pour le bras Chilia* », parce que « *les excellentes relations existant entre nos deux pays trouvent dans la délicate question du Danube Maritime également, si importante pour la nation roumaine, un nouveau terrain pour se consolider toujours plus à l'avenir* »¹⁸⁸.

Après l'Accord signé à Paris le 13 mars 1932, complétée par la « Déclaration additionnelle », signée le 27 avril 1932 à Semmering (en Autriche), par les délégués de la Grande Bretagne, la France, l'Italie et la Roumanie, modifiée en juillet 1932 à Dresde, sur la proposition du délégué roumain et les objections présentées par le Gouvernement roumain par la lettre du 30 août 1932, à la suite des suggestions de Nicolae Titulescu, il fut constaté un accord des quatre gouvernements, consacré par le Protocole de la session de printemps de 1933 de la Commission

¹⁸⁶ *Ibidem*, f. 73.

¹⁸⁷ *Ibidem*, f. 73-74.

¹⁸⁸ *Ibidem*, 1929, dossier 145, f. 2-5, 10. Lettre adressée par Benito Mussolini à G. G. Mironescu le 8 avril 1929. Copie traduite.

Européenne, tenue à Galați (le Protocole no. 1219 de la séance du 17 mai 1933). Le 25 juin 1933, à Semmering, il fut signé un *Modus vivendi*, accompagné d'une déclaration des quatre délégués de la Commission Européenne du Danube.¹⁸⁹

Grâce à ce "*modus vivendi*", sans avoir eu recours à la modification des traités et conventions antérieures, la Roumanie et la Commission Européenne du Danube ont trouvé les modalités d'une entente amiable: la limitation de la compétence de l'inspecteur de navigation et des agents de la Commission exclusivement entre Sulina et le mille 79 (en aval du port de Galați); la délimitation de la Commission dans le port de Galați; après la vacance du poste de capitaine du port de Sulina la Commission devra nommer l'agent respectif seulement sur les candidats de nationalité roumaine. Dans la déclaration accompagnant le texte du "*modus vivendi*", était précisé le caractère temporaire de l'arrangement et "*le droit des gouvernements de revenir à leurs positions juridiques antérieures*".¹⁹⁰

Par ce *Modus vivendi* était conclue une étape de négociations entamées lors de la Conférence de Paix de Paris (1919-1920) concernant la reconnaissance de la souveraineté territoriale de la Roumanie au Danube Maritime, sans être nullement une concession, « *n'apportait que partiellement satisfaction à la thèse roumaine* » et avait « *plutôt le caractère d'un Armistice entre les parties intéressées* »¹⁹¹. L'Etat roumain obtenait une reconnaissance partielle de ses droits souverains, mais les

¹⁸⁹ *Ibidem*, 1933, dossier 183, f. 20-23. *Modus vivendi* et « *La Déclaration* » ont été signés pour la France par Marcel Roy, pour la Grande Bretagne par Douglas Keane, pour l'Italie par Macchioro Vivalba et pour la Roumanie par Constantin Conțescu. Le document a été élaboré en cinq exemplaires en français et a été publié pour la première fois dans le *Code Maritime et fluvial, englobant : le Codex, les lois, les règlements en vigueur pour la marine militaire et pour la marine marchande avec la jurisprudence, les ordres, les circulaires et les nouvelles dispositions concernant la mensuration des navires*, dressé selon les textes officiels et annotés par Constantin C. Tonegaru, capitaine A. Theodoru, capitaine C. Ioanițiu, Bucarest, 1934, p. 487.

¹⁹⁰ *Ibidem*, f. 23.

¹⁹¹ George Sofronie, *Le combat livré par la Roumanie...*, *op.cit.*, p. 2

nombreux privilèges et compétences conservées par la Commission Européenne concernant l'établissement et la perception des taxes de navigation, de l'exemption du droit de timbre, d'utilisation gracieuse des réseaux téléphoniques et télégraphiques, de la direction et de la répartition des dépenses pour les travaux minima nécessaires à l'amélioration de la navigation, portaient préjudice à l'économie et au commerce roumain.

Conscient de l'importance du commerce pratiqué par la Roumanie aux embouchures du Danube, adepte de la libre navigation, défenseur conséquent du respect des traités et conventions internationales et juriste d'un grand prestige, Nicolae Titulescu, indépendamment de la fonction qu'il détenait aux divers moments du déroulement des phases du différend de l'Etat roumain avec ses partenaires de la Commission Européenne, a surveillé directement les négociations, est intervenue avec des instructions précises et, pratiquement, a dirigé les négociations, sans y participer directement, en réussissant à obtenir un résultat positif pour son pays. La stratégie préconisée par Titulescu : d'obtenir progressivement les résultats souhaités, s'avérera être la meilleure et la plus convenable pour nos partenaires au Danube Maritime.

CHAPITRE V

LA CONFÉRENCE DE MONTREUX ET LE PROGRAMME ÉBAUCHE PAR NICOLAE TITULESCU POUR L'OBTENTION DE LA SOUVERAINETÉ EFFECTIVE AU DANUBE MARITIME

V.1. Le commerce dans les ports roumains sur le secteur du Danube Maritime

Pendant la crise économique (1929-1933), l'opinion publique roumaine a considéré qu'une partie des difficultés supportées par les producteurs agricoles étaient due également au niveau très élevé des taxes de navigation perçues par la Commission Européenne du Danube pour l'exportation de céréales, sans pour autant exécuter les travaux nécessaires à l'entretien du chenal navigable. Les exportations roumaines étaient fluctuantes et les sorties par l'embouchure de Sulina ont suivi la même sinusoïde : 825.396 tonnes registres en 1928, 1.408.969 tonnes registres en 1929, 1.999.875 tonnes registres en 1930, chaque année s'ensuivant une baisse de jusqu'à 803.718 tonnes registres en 1935. La moyenne annuelle des exportations de marchandises roumaines par l'embouchure de Sulina, durant la période 1904-1913, avait été de 1.931.000 tonnes registres.¹ Normalement, les encaissements réalisés par la Commission Européenne ont été fluctuants : 2.473.780,84 F or, en 1928, 6.309.807,39 F or en 1930,

¹ D. J. A. N. G., fonds : *La Commission Européenne du Danube. Le Secrétariat Général*, 1935-1936, dossier 642, f. 34-35

plus de 4 millions F or durant la période 1931-1933 et juste 1.933.694,25 F or en 1935.² D'après les estimations du Ministère de l'Agriculture, chaque année, durant la période 1933-1936, le blé disponible pour l'exportation par la Roumanie était de 50.000 wagons tonnes annuellement, la capacité des silos roumains était de 1.000.000 tonnes.³ En vue de la fluidisation des exportations de céréales, le prix le plus convenable étant celui sur la voie d'eau, il était nécessaire d'opérer en permanence, en été sur le Danube, en hiver par le port de Constanța. Les taxes de l'embouchure de Sulina étaient perçues par tonne registre de chaque bateau, à l'entrée et à la sortie, indépendamment de la quantité et des assortiments de marchandises transportées, taxes pour le phare, sanitaires, de sauvetage, de quai, de port, de pilotage, de remorquage, etc. Finalement, ces taxes étaient supportées par le producteur et le consommateur roumain, parce que 85% du trafic effectué par les embouchures du Danube « *en était un purement roumain* »⁴.

Dans plus d'un mémoire dressé par la Chambre de Commerce et d'Industrie de Galați⁵, transmis au délégué de la Roumanie dans la Commission Européenne, était présentée la situation pénible de la navigation et du commerce, due au fait que le fleuve avait pris, qu'il n'y avait ni brise-glaces ni bateaux de sauvetage. Le tarif des taxes de navigation a été établi par la Commission Européenne le 1^{er} mars 1928, sans aucune correction jusqu'en 1936, bien que, au plan mondial, le prix de vente des produits agricoles eût baissé de 60-70%, les diminutions pour « *les céréales, comme pour le bois de charpente les rabais du coût des marchandises sont de plus de moitié et pourtant, la Commission Européenne entendait et entend maintenir le même régime de taxes qu'elle*

² *Ibidem*, f. 30 verso, 31, 33.

³ *Ibidem*, f. 66.

⁴ « Argus » du 29 avril 1936.

⁵ D. J. A. N. G., fonds : *La Commission Européenne du Danube. Le délégué de la Roumanie*, 1933, dossier 183, f. 45-46 et dossier 188, f. 90-93.

avait établi et mis en application en 1928 »⁶. Il en allait de même des importations, dont les prix pratiqués par le consommateur roumain étaient beaucoup plus hauts que celui d'autres marchés européens, à cause des taxes que la Commission ne percevait pas *ad valorem*.⁷

Dans de telles conditions, « *les navires marins évitent le Danube, et ceux qui s'y aventurent pourtant, perçoivent pour le transport de nos marchandises destinées à l'exportation un fret supérieur, en augmentant de la sorte le prix de nos produits sur les marchés, ce qui empêche leur vente et leur exportation* »⁸. Si l'on tient compte de l'analyse de l'exportation roumaine de la période respective, l'on constate que les pratiques de la Commission Européenne du Danube étaient devenues vexatoires, parce que les marchandises destinées aux marchés extérieurs étaient en petites quantités physiques, peu diversifiées, les crédits manquaient, l'on appliquait des restrictions concernant les devises étrangères et des contingents qui avaient pour résultat d'écarter le marché roumain des circuits européens. Il était nécessaire que, sur le Danube Maritime, l'on pratique une navigation fluente, avec des compagnies de navigation qui respectent les heures d'arrivée et de départ des navires, pendant toute l'année. De tels cours réguliers auraient assuré des liaisons permanentes entre les ports danubiens avec ceux de la Mer Noire et la Mer Méditerranée.

La principale tâche de la Commission Européenne du Danube, même la motivation de sa création, était celle d'assurer la totale liberté de la navigation pour tous les pavillons, sans restrictions et la garantie technique de la navigation sur le secteur maritime du fleuve. Or, le phénomène d'ensablement de l'embouchure de Sulina, par le changement du courant d'eau au point où le bras Stârâi Stambul se jetait dans la mer, le manque

⁶ *Ibidem*, dossier 188, f. 92.

⁷ *Ibidem*, f. 92. Le sulfate de cuivre, que la Roumanie importait, était négocié sur le marché du producteur, en 1928, avec 35 Lei/kg, et en 1933 avec 16 Lei/kg ; le café en grains était vendu en 1928 au prix de 90-120 Lei/kg, en 1933 de 50-60 Lei/kg ; le coton, en paquets, se vendait en 1928, au prix de 610 Lei, en 1933 de 280-330 Lei/paquet, etc.

⁸ *Ibidem*, f. 93.

d'outillages modernes (dragues perfectionnées) et d'un corps d'ingénieurs consultants de valeur, diminuaient les effets de certains travaux d'amélioration de la navigation, malgré les énormes dépenses de la Commission Européenne, supportées par l'économie roumaine. Si, durant la première décennie, après l'établissement du Statut définitif du Danube (le 23 juillet 1921), la Roumanie avait eu des divergences de nature diplomatique avec la Commission Européenne, visant le respect de sa souveraineté territoriale, après la conclusion de l'Accord de Semmering (1933), les divergences ont eu des causes économiques. Dans les conditions de politiques économiques autarchiques, tout d'abord par la diminution des importations et l'accroissement des exportations en vue d'une balance commerciale équilibrée, système appliqué dans la plupart des Etats européens, la Roumanie entendait valoriser ses ressources à son propre bénéfice, et de ne pas être pillée/dédouanée à sa première porte vers le monde, par une institution internationale intéressée plutôt par la position politique et stratégique au Danube.⁹

En ce qui concerne le commerce roumain avec ses partenaires de la Commission Européenne du Danube, lequel se déroulait en vertu des conventions de clearing, les soldes comparatifs pour 1933 et 1934 présentent une baisse en défaveur de notre pays.¹⁰ Par voie de conséquence, l'intérêt de la Grande Bretagne et de la France pour les marchandises roumaines avait commencé à se diminuer. Dans ces conditions, le Ministère

⁹ Voir : Gh.M. Dobrovici, *Evoluția economică și financiară a României în perioada 1934-1943* (L'évolution économique et financière de la Roumanie durant la période 1934-1943), Bucarest, 1944, pp. 5-7 et les constatations sur la base des bilans financiers après l'application de politiques de contingentement de l'économie, pp. 43-44, 99-104, 155-156, 187, 242-245, 274, 311-312, 352.

¹⁰ *Ibidem*, p. 100. Le solde de la balance commerciale avec l'Angleterre fut positif en 1933 (437. 791.000 Lei) et négatif en 1934 (une baisse jusqu'à 778. 270.000 Lei) ; avec la France – solde positif, en 1933 (514.545.000 Lei), toujours positif, mais beaucoup diminué en 1934 (141. 250. 000 Lei) ; avec l'Italie, le solde de la balance commerciale est resté presque stationnaire, augmentant en 1934 (88. 193.000 Lei), par rapport à 1933 (64. 032.000 Lei)

des Communications a recommandé au sous-comité chargé de l'élaboration d'un plan pour le redressement des ports Brăila et Galați, que, de pair avec les chambres de commerce, « *il cherche à attirer le tonnage soviétique et exige que, pour les navires russes qui traverseront le canal de Sulina, l'on perçoive une taxe plus réduite* ». En même temps, il faudrait réduire les taxes de quai, le tarif de transport sur les voies ferrées et du travail dans les ports, etc. »¹¹. Dans une interview, le Ministre de l'Union Soviétique à Bucarest, L. Ostrovski, avait affirmé, pour l'Agence « Balkan Presse », que : « *la Roumanie aura à jouer un rôle très important en tant que pays de transit, en établissant la liaison directe entre la Russie Méridionale et l'Europe Centrale et de Sud* »¹². Une telle approche devait attirer l'attention des gouvernements de Paris et de Londres.

La situation économique des ports roumains au Danube Maritime, la réduction des exportations par l'embouchure de Sulina et la majoration des prix des produits importés à cause des pratiques de la Commission Européenne, ont abouti à la création d'une opinion hostile à l'institution internationale. Nombre d'articles parus dans la presse demandaient la diminution des taxes de navigation¹³ ou se demandaient si l'on avait en vue la suppression de la Commission Européenne¹⁴, surtout après « *les démarches de Monsieur Titulescu à Londres et Paris* », ou tiraient des conclusions sur l'inutilité de l'institution qui « *ne correspond plus depuis longtemps à la mission pour laquelle elle a été créée* »¹⁵ et « *aux embouchures du Danube il s'impose un autre régime* »¹⁶, parce que, autrement, l'on aboutira à « *la ruine du commerce* »¹⁷. Dans le Sénat,

¹¹ « Le Matin » du 6 décembre 1935.

¹² *Ibidem*.

¹³ « Universul » du 5 mai 1933 ; *Idem*, du 17 et 20 mai 1934 ; « Dimineața » du 27, 30 mai et 15 juin 1934.

¹⁴ « Dimineața » du 25 août 1933.

¹⁵ « Dimineața » du 25, 31 août 1933 ; « Universul » du 26 août 1933.

¹⁶ « Viitorul » du 4 août 1933 ; « Dimineața » du 11 janvier 1934.

¹⁷ « Acțiunea » du 4 mars 1934 ; « Argus » du 25 mai 1934.

Apostol Popa, le président de la Chambre de Commerce et d'Industrie de Galați et Leonte Moldovanu (ancien président du Sénat) ont demandé la suppression de la Commission Européenne.¹⁸

Parmi les voix qui demandaient la suppression de la Commission Européenne, se faisait entendre certaine voix plus équilibrée. Le 12 janvier 1936, à l'Académie Libre d'Exportation de Galați, le professeur Gh. Munteanu, publiciste renommé à Galați, tentait une réponse compétente, en faisant savoir à son auditoire que « *d'aucuns exigent la suppression de la Commission Européenne, sans tenir compte de ce que ses facultés ne peuvent prendre fin qu'avec le consentement de tous les Etats qui la composent* »¹⁹.

En plus des taxes imposées par la Commission Européenne, par la loi des douanes du 28 avril 1933, l'Etat roumain institue lui aussi une taxe de 1 Leu par tonne de registre sur tous les navires qui entrent sur le Danube depuis la mer et font une quelconque activité commerciale dans les ports roumains.²⁰ Afin de diminuer *les faveurs* trop grandes dont jouissaient les fonctionnaires de la Commission Européenne exemptés des taxes de douane pour les biens importés), le Ministère des Finances a décidé que de telles *exemptions* seront délivrées par la seule Direction Générale des Douanes de Bucarest, en vertu de factures pour chaque commande à part et si les biens respectifs ne se trouvent pas sur le territoire roumain ! Une telle « *pratique était inconnue jusqu'alors et impossible à introduire* »²¹. Bien que, à Semmering, l'on ait conclu un *modus vivendi* concernant la juridiction sur le secteur Galați – Brăila, les taxes perçues par la CED portaient toujours plus préjudice au commerce roumain « *parce que le transport des marchandises de l'Europe Centrale et même de la Transylvanie et du*

¹⁸ « Dimineața » du 11 janvier 1934 ; « Acțiunea » du 19 janvier et 4 mars 1934.

¹⁹ « Argus » du 20 janvier 1936.

²⁰ D. J. A. N. G., fonds : *La Commission Européenne du Danube. Le délégué de la Roumanie*, 1933, dossier 183, f. 37-38.

²¹ *Ibidem*, f. 32-34.

Banat, est dirigé vers Trieste »²², ce qui signifie la mise hors des circuits de transport du secteur maritime du Danube. La Commission Européenne, bien qu'elle pratiquât les plus grandes taxes de navigation du monde, ne pouvait les réduire, ceux-ci étant ses seuls revenus réels et elle avait besoin d'au moins trois millions de F or pour les travaux chaque année, alors que ses revenus baissaient chaque année à cause de la réduction du trafic. La Commission Européenne était entrée dans une crise d'ordre économique : le trafic réduit ne lui valait plus des encaissements pour l'exécution des travaux nécessaires et le paiement des dettes contractées en vue des emprunts. Afin d'éviter la catastrophe du commerce par la fermeture des embouchures du Danube, à travers le monde se mirent à circuler toutes sortes de projets et d'idées : un canal de navigation entre l'Autriche et Trieste, sans la participation de la Yougoslavie et de la Tchécoslovaquie, un « canal levantin » entre Belgrade et Salonique ; un canal entre le Danube et la Mer Egée (le projet du dr. Rudolf Lustig) à partir de l'embouchure du Timoc, par Skoplje, avec un canal latéral vers Salonique au fil de Koumanovo ; la transformation de Bucarest en port au Danube, par l'excavation d'un canal au fil de l'Argeş (le projet « Léonida »)²³.

Malgré l'air parfois fantaisiste de certains projets, d'aucuns même irréalisables, la situation explosive de l'Europe Centrale, exprimée par le souhait de l'Allemagne de Hitler de sortir vers les mers du monde, tout aussi librement que les Britanniques, éveillaient angoisse et suspicion. La diplomatie roumaine, avec à sa tête Nicolae Titulescu (ministre des Affaires Etrangères durant la période 20 octobre 1932 – 29 août 1936 et représentant de la Petite Entente dans le Conseil de la Société des Nations) a reçus les messages des commerçants, producteurs, journalistes et hommes politiques qui demandaient que, par l'interprétation des stipulations du Traité de Versailles et du Statut du Danube, l'on demande aux gouvernements de

²² « Zorile » (L'Aube) du 11 décembre 1925. L'article « La CED provoque d'énormes pertes à la Roumanie ».

²³ Voir « Argus » du 1^{er} août 1936.

Paris, Londres et Rome la suppression de « *cette unique et vieillie institution* » parce qu'elle « *a accompli sa mission, a vécu sa vie* », étant tenue en vie « *seulement d'une manière artificielle, bien qu'elle ne corresponde plus depuis longtemps aux besoins techniques et administratifs ; la diplomatie la maintient encore uniquement en vertu d'un but politique, sur la base de rapports qui, de nos jours, sont tout autres* »²⁴. Les rois Carol I et Ferdinand et l'ancien Premier ministre D. Sturdza avaient, de leur temps, chantaient les louanges de l'activité de la Commission Européenne du Danube, mais de tels éloges ne sont plus de mise au début de 1936,²⁵ parce que le port Sulina est complètement mort, étant un exemple typique de « *grandeur et décadence* »²⁶, étant suivi de près de ceux de Tulcea, Galați et Brăila, concurrencés par les ports Venise, Gênes ou Trieste, qui accordent de grandes facilités au trafic de marchandises destiné et provenu de l'Europe Centrale.²⁷ Dans une telle situation, apparaissait comme normale la position du délégué italien de la Commission Européenne, qui défendait les intérêts des ports de son pays, en s'opposant à la réduction des taxes de navigation à Sulina. La position du délégué italien est un exemple, parmi d'autres, que l'institution internationale siégeant à Galați, ne représente plus les mêmes intérêts politiques et économiques qu'avant la Première Guerre Mondiale : les ports Fiume et Trieste appartenaient à l'Austro - Hongrie et l'Etat italien n'avait aucun intérêt à bloquer le trafic dans les ports concurrents du Danube. De la sorte, le rôle des anciennes monarchies habsbourgeoises a été assumé sur le

²⁴ Le journal « Curentul » du 24 janvier 1936, publie un article signé par D. Karnabatt qui reprend des citations de la conférence « *Le Danube et ses commissions* », donnée par le commandeur Eugeniu P. Botez à l'Institut Social Roumain. L'auteur de l'article dit encore : « La CED est un petit Etat dans l'Etat, doté du droit de faire des lois, de juger et d'exécuter sur le territoire de l'Etat *Roumanie* ??? dans la représentation d'un syndicat européen qui administre les embouchures du fleuve, en vertu d'un investissement temporel... ».

²⁵ « Acțiunea » du 5 janvier 1936.

²⁶ « Curentul » du 5 juillet 1936.

²⁷ Apud « Dimineața » du 16 juillet 1936.

terrain de la concurrence et des aspirations économiques par l'Italie, ce qui compliquait la situation de la Roumanie dans la Commission Européenne du Danube.

V.2. La position de Nicolae Titulescu à l'égard du régime juridique des Détroits Bosphore et Dardanelles. La Conférence de Montreux.

Nicolae Titulescu, qui s'est « *toujours prononcé pour la stricte application des traités* »²⁸, ne voulait pas transformer la Roumanie, « *pays qui aime sa souveraineté et son prestige* », en un pays qui demande la révision des traités, la base juridique de son existence. L'occasion de la révision des traités concernant le Danube, par la voie des négociations, sans concessions territoriales, est apparue pendant la crise rhénane, lorsque l'Allemagne avait violé les traités de Versailles et Locarno, par la requête du ministre turc Tevfik Rüstü Aras de procéder au réarmement des Détroits Bosphore et Dardanelles. Après une entrevue, à Londres, entre Titulescu et Rüstü Aras, le diplomate turc a promis que cette question sera soulevée et discutée lors de la conférence de l'Entente balkanique du 4 mai 1936 à Belgrade. Rüstü Aras n'a pas attendu les consultations avec ses partenaires de l'alliance balkanique et a soulevé le problème du réarmement des Détroits devant la diplomatie britannique, dans le courant de la première décade du mois d'avril 1936, exprimant son vœu de présenter une requête en ce sens devant le Conseil de la Société des Nations. « *Le procédé utilisé aujourd'hui par Tevfik Rüstü Aras est le contraire de sa propre proposition. Il entraîne la Roumanie et les Etats de la Petite Entente dans la plus difficile situation, en vue de défendre ses droits eu égard à l'Autriche, l'Hongrie et la Bulgarie. Quelles chances de succès peuvent avoir nos demandes, par rapport à ces Etats, lorsque l'un de nos propres*

²⁸ Nicolae Titulescu, *Documents diplomatiques...*, *op. cit.*, p. 739.

*alliés, en se basant sur des raisons de sécurité et d'honneur, sollicite la modification du régime militaire existant ? » se demandait Nicolae Titulescu.²⁹ Le diplomate roumain se prononçait, dans toute situation, pour la défense des traités et des conventions entre Etats, les seuls en mesure d'assurer la sécurité et la souveraineté, si conclus en vertu du Pacte de la Société des Nations. Dans la situation créée par la gaffe du diplomate turc, Titulescu précise : « *Attendu que les réunions de l'Entente balkanique ont pour but la discussion des questions intéressant les Etats membres et, si celles considérées plus importantes trouvent une solution par des décisions unilatérales, c'est un non-sens de se réunir à seule fin de débattre de celles d'un moindre intérêt. La Roumanie notifie au gouvernement turc qu'elle ne va pas participer à la réunion de l'Entente balkanique du 4 mai à Belgrade* »³⁰. Par l'intermédiaire du ministre plénipotentiaire de la Roumanie, Eugen Filotti, accrédité près le Gouvernement turc, Titulescu attire l'attention que la Roumanie, « *dans l'impossibilité de rester les bras croisés devant le geste inadmissible de la Turquie et, d'autre part, de se livrer à une réaction publique trop prononcée, la seule solution possible est celle que... Tevfik Rüstü Aras ajourne toute démarche d'ici la discussion de cette question le 4 mai à Belgrade* »³¹. Diplomate expérimenté, Nicolae Titulescu sollicite que nul commentaire ne soit fait dans la presse, avant de prendre une décision. Titulescu ne souhaitait pas tendre les relations avec la Turquie pour un sujet qui intéressait au plus haut degré la Roumanie elle-même, parce que « *la question du réarmement des Dardanelles est, au sein de l'Entente balkanique, une question essentiellement roumaine, la Yougoslavie ayant accès direct à la Mer Adriatique, et la Grèce à la Méditerranée* »³². Sous peine de subir « *des moments désagréables avant d'avoir repris le fil normal de la collaboration balkanique* », Nicolae*

²⁹ *Ibidem*, p. 732.

³⁰ *Ibidem*, p. 742.

³¹ *Ibidem*, p. 743.

³² *Ibidem*, pp. 742-743.

Titulescu est obligé de les accepter plutôt que « *l'idée qu'on peut faire n'importe quoi de la Roumanie* »³³. A la réponse dépourvue de politesse et de responsabilité donnée par Rüstü Aras, qu'il n'a pas voulu consulter ses partenaires balkaniques, mais seulement les informer, Titulescu assume son risque et devient ferme : « ... *il est inadmissible que la Roumanie prenne part à la réunion du 4 mai à Belgrade, à seule fin d'enregistrer la décision unilatérale de la Turquie et d'assister à tous les banquets de fraternité donnés à cette occasion, en prononçant même des discours de glorification, tel que le veut la coutume envers chacun des alliés balkaniques ! Pour ma part, ... je suis dans l'impossibilité d'accomplir mon rôle de délégué de mon pays sous ces conditions* »³⁴. L'on a dit de Titulescu, avec une forte dose de malice, qu'il était orgueilleux outre mesure, mais dans ce cas précis, il y allait de l'orgueil du pays, qui était négligé en tant qu'allié loyal, en vertu d'un traité conclu par le libre consentement des parties pour ajouter un maillon de plus à la chaîne de la paix européenne.

Ayant l'habitude de cueillir des informations de plusieurs sources avant de prendre une décision correcte, Titulescu a appris à Genève que le geste de Rüstü Aras a été fait après de pourparlers à Londres et Paris, où il lui fut dit que « *probablement nous serons en guerre dans six semaines* » et le président Kemal Atatürk doit être déterminé à accepter le réarmement des Détroits, avant une réaction européenne contre le réarmement de l'Allemagne et de l'Autriche, suivie de l'Hongrie. En outre, la presse anglaise était favorable à la Turquie, et c'est pour les mêmes raisons que le Gouvernement britannique soulèvera le problème des Détroits « *en temps voulu* », mais la Roumanie n'a pas été tenue au courant.³⁵

Après de telles informations, en passant outre à son orgueil personnel dans l'intérêt du pays, Nicolae Titulescu répondit au Gouvernement turc, le 29 avril 1936 que le Gouvernement roumain, compte tenu de ce que « *entre*

³³ *Ibidem*, p. 744.

³⁴ *Ibidem*.

³⁵ *Ibidem*, p. 745.

la Roumanie et la Turquie il existe un sentiment de confiance, auquel aucun doute ne saurait porter atteinte, ainsi qu'une amitié active en vue du maintien de la paix, créée par le Pacte balkanique signé le 9 février 1934 ; que la Turquie n'a jamais et ne mettra jamais en cause les clauses territoriales des traités concernant la Roumanie » et des traités de Londres de 1933 concernant l'agression, le Gouvernement roumain, « *ayant pris en considération spéciale les circonstances particulières qui caractérisent les rapports turco – roumains »* dans l'intérêt de la paix balkanique, accepte de commencer des pourparlers dans le cadre d'une conférence concernant les Détroits, après des discussions bilatérales.³⁶

Le but des discussions bilatérales aurait été de trouver « *la meilleure formule pour ne pas créer un précédent au révisionnisme hongrois, une formule qui autorise le révisionnisme turc »*, en vertu de négociations amicales.³⁷ Nicolae Titulescu, l'homme du détail dans les relations internationales, a sollicité de tout temps à ses partenaires de négociation de préciser dès le début leur position afin de trouver ensemble les solutions les plus raisonnables.

Durant la période 4-7 mai 1936, Nicolae Titulescu a été à Belgrade, où il a participé aux réunions du Conseil permanent de l'Entente balkanique et du Conseil permanent des Etats de la Petite Entente, et fut reçu en audience par la Reine de la Yougoslavie et par le Prince Paul. A l'ordre du jour du Conseil permanent de l'Entente balkanique, fut inscrite la requête de la Turquie, qu'elle allait adresser à la Société des nations pour la suppression, par la voie des négociations entre les parties intéressées, de la Commission Internationale des Détroits, la reprise de ses attributions techniques par le pouvoir territorial et le réarmement du Bosphore et des Dardanelles. Dans le communiqué rendu public après les cinq séances, il est précisé que : « *Toutes les questions inscrites à l'ordre du jour ont été*

³⁶ *Ibidem*, p. 746.

³⁷ *Ibidem*.

discutées dans l'esprit le plus amical et ont trouvé la solution commandée par l'intérêt national des quatre pays, ainsi que celui de la sécurité balkanique et du maintien de la paix générale, à l'égard de laquelle l'Entente balkanique souhaite plus que jamais rester fidèle »³⁸. Entre les quatre ministres des Affaires Etrangères de la Yougoslavie, la Grèce, la Turquie et la Roumanie, fut constatée le plus parfait accord sur toutes les questions mises sur le tapis. Nicolae Titulescu avait réussi à démontrer à la Turquie qu'un point de vue commun des partenaires de l'Entente Balkanique, dans toute question d'intérêt commun ou particulier, est bénéfique pour tous. Le diplomate roumain pensait encore que : « *Au moment où l'Europe serait couverte d'un réseau d'accords similaires (à celui de la Petite Entente et de l'Entente balkanique, N.d.A.), ne prenant personne pour cible, mais ayant quand même comme but le respect de la loi internationale, la paix existera effectivement* »³⁹.

Concernant l'Entente balkanique, son créateur, Nicolae Titulescu considérait que : « *... Elle substitue une notion d'harmonie là où il n'y avait que contradiction et confusion et un sentiment de sécurité et de conciliation dans une région dont le nom était synonyme autrefois à celui de révolution ou de guerre* », alors que, de nos jours, les peuples balkaniques sont « *une seule famille que les malheurs de l'histoire ont mis en pièces...* »⁴⁰. Aussi la sollicitation de la Turquie commença-t-elle à devenir une question de la famille balkanique, à l'égard de laquelle Nicolae Titulescu se sentait responsable.

Animé par de tels sentiments, dans une atmosphère tendue déterminée par la politique générale européenne, Nicolae Titulescu a dirigé la délégation roumaine à la Conférence des Détroits, dont les travaux ont

³⁸ *Ibidem*, p. 750. Le Communiqué du Conseil Permanent de l'Entente balkanique, donné à Belgrade, le 6 mai 1936.

³⁹ « Dimineața » du 7 juin 1936.

⁴⁰ Nicolae Titulescu, *Documents diplomatiques...*, *op. cit.*, p. 771. Le discours prononcé par Nicolae Titulescu lors de l'ouverture de la Conférence de la presse de l'Entente balkanique, le 11 juin 1936.

été ouverts le 22 juin 1936, à Montreux. La conférence a été convoquée sous l'égide de la Société des Nations, sur la requête de la Turquie, afin de prendre en examen la Convention de Lausanne (signée le 24 juillet 1923), avec les deux stipulations importantes : la démilitarisation de la zone des Détroits Bosphore et Dardanelles et son transfert dans l'administration d'une Commission Internationale qui, par ses compétences et ses attributions, transgressait la souveraineté du pouvoir territorial.⁴¹ Le Gouvernement turc, par une note diplomatique envoyée le 10 avril 1936, à tous les gouvernements signataires de la Convention de Lausanne, a demandé que soient entamés « *des pourparlers afin que l'on aboutisse, dans un bref délai, à des accords destinés à régler le régime des Détroits dans des conditions de sûreté indispensables à l'inviolabilité du territoire turc et dans l'esprit le plus large pour le développement constant de la navigation commerciale entre la Méditerranée et la Mer Noire* »⁴². Tous les Etats ont répondu à l'invitation du Gouvernement turc, à l'exception de l'Italie.

Le premier jour des travaux, Nicolae Titulescu a proposé le président, le vice-président, le secrétaire général et le président d'honneur de la Conférence, qui furent élus à l'unanimité.⁴³ Ensuite, le diplomate roumain a prononcé un discours où il a fait l'éloge de la Suisse, pays hôte de la Conférence, sur la terre duquel « *nous avons été appelés à apprendre à organiser et à consolider ce second loyalisme, lequel doit soutenir et discipliner celui que nous devons à notre propre pays, et que nous allons dénommer le patriotisme de la communauté internationale...* »⁴⁴. Dans son discours, Nicolae Titulescu a précisé que tout ce qui porte atteinte à la

⁴¹ Voir : Ilie Seftiuc, *România și Conferința de la Montreux (1936)* (La Roumanie et la Conférence de Montreux), in : « L'Annuaire de l'Institut d'Histoire et Archéologie <A.D.Xenopol> de Iasi, 1969, no. IV, pp. 97-126.

⁴² A. M. A. E., fonds : 8. *Conventions, S. I.*, vol. X, non numéroté. La note du gouvernement turc du 10 avril 1936.

⁴³ Nicolae Titulescu, *Documents diplomatiques...*, *op. cit.*, p. 779.

⁴⁴ *Ibidem*, p. 780.

sécurité de la Turquie et à la sécurité de la Roumanie et tout ce qui a trait à la Mer Noire, intéresse au plus haut degré son pays aussi, puisqu'elle est la seule sortie vers la mer libre. « *Je dirai – souligna Titulescu – que les Détroits sont le cœur même de la Turquie, mais ils sont en même temps les poumons de la Roumanie. Et lorsqu'une région est, par sa position géographique, le cœur d'une nation et les poumons d'une autre, la plus élémentaire sagesse commande les deux nations de s'unir. La Roumanie et la Turquie l'ont compris* »⁴⁵.

Nicolae Titulescu a fait l'éloge de la Turquie, qui a choisi la voie des négociations pour une révision non territoriale à une époque où le respect des engagements est un principe que l'on applique de plus en plus rarement. Lorsqu'un pays présente des requêtes nationales, dans l'intérêt national, la communauté internationale ferait bien de tenir compte d'une telle sollicitation.

La délégation roumaine, composée de Nicolae Titulescu, Constantin Coștescu, V. V. Pella, le général Nicolae Samsonovici, le commandeur I.Roșca et C.Mihalopol a eu une contribution active aux travaux de la Conférence de Montreux, en soutenant la démarche turque. La délégation britannique, avec, à sa tête, Sir Alexander Cadogan, a présenté un projet⁴⁶ auquel se rallia aussi Paul Boncour, le chef de la délégation française, dont la principale thèse était que la Mer Noire est une mer libre et que tous les riverains et non riverains sont égaux en droits. Dans ses interventions du 5 et du 9 juillet 1936, Nicolae Titulescu a demandé que les travaux soient urgents, que l'on admette aussi les propositions de l'Union Soviétique et lui-même assume la responsabilité pour le soutien accordé à la Turquie parce que, de nos jours, celle-ci et la Turquie « *ne constituent aujourd'hui*

⁴⁵ *Ibidem*, p. 781.

⁴⁶ Paul Gogeanu, *Strâmtoarele Mării Negre de-a lungul istoriei* (Les Détroits de la Mer Noire au fil de l'histoire), Bucarest, 1966, pp. 154-157 et 164-168. L'auteur présente les deux projets de convention présentés par les deux délégations : britannique et turque.

qu'un seul pays »⁴⁷. La thèse britannique soutenue par les Français, visait le maintien de la Commission Internationale siégeant à Istanbul, institution que Rüstü Aras considérait comme une gêne morale pour la souveraineté de son pays. La délégation roumaine a soutenu, pendant toute la période de la Conférence⁴⁸ la thèse turque de suppression de la Commission, par similarité avec la situation sur le Danube, consciente de ce que si le principe de la souveraineté va triompher à Montreux, il pourra être appliqué à la Commission Européenne du Danube. A cet égard, Nicolae Titulescu était persuadé de ce que les Roumains s'engageront dans un « *long et dur combat* », mais « *inévitabile et juste* », parce « *qu'ils font un dogme de l'égalité en droits et de la dignité* »⁴⁹. C. Coșescu et V. V. Pella, dans leurs interventions, ont attiré l'attention que les taxes sanitaires préconisées sont exagérément lourdes et abusives, nuisibles à la navigation.⁵⁰

Après son intervention du 9 juillet 1936, Nicolae Titulescu a quitté Montreux pour revenir à Bucarest, où il participa à une séance du Conseil des Ministres, lors de laquelle il a fait un exposé de deux heures sur les questions internationales à l'ordre du jour : la question locarnienne, le problème des sanctions, le pacte austro - allemand, le stade des négociations roumano - soviétiques, la question des Détroits, la réforme du Pacte de la Société des Nations et diverses autres questions portant sur les alliances de la Roumanie avec la France, la Pologne, les relations de la Petite Entente et de l'Entente balkanique.

Après la présentation de la situation internationale et de la politique extérieure promue par Nicolae Titulescu, le Premier ministre Gheorghe Tătărăscu le félicita pour son activité, et le Conseil des Ministres, à l'unanimité, adopta une résolution par laquelle il approuva entièrement et se

⁴⁷ Nicolae Titulescu, *Documents diplomatiques...*, *op. cit.*, pp. 792-795.

⁴⁸ Voir les débats in : *Actes de la Conférence de Montreux concernant le régime des Détroits (22 juin – 20 juillet 1936). Compte-rendu des séances plénières et procès-verbaux des débuts du Comité technique*, Paris, 1936.

⁴⁹ Nicolae Titulescu, *Documents diplomatiques...*, *op. cit.*, p. 547.

⁵⁰ *Actes de la Conférence...*, *op. cit.*, pp. 38-40, 92, 193, 223-225.

solidarisa avec la politique extérieure promue par le Ministre des Affaires Etrangères. Le gouvernement exprima sa gratitude et lui accorda une confiance illimitée.⁵¹ La Résolution du Conseil des Ministres du 15 juillet 1936, avait été prise parce que, antérieurement, Nicolae Titulescu avait exprimé son souhait de démissionner, au cas où l'on ne prendrait pas d'urgence des mesures contre les courants nationalistes et anticomunistes, dont les manifestations endommagent l'image de la Roumanie et mettent en danger les actions de la politique extérieure. Un jour plutôt, le 14 juillet 1936, Gheorghe Tătărăscu avait informé Carol II de l'intention de démissionner du Ministre des Affaires Etrangères et avait présenté un scénario sur la cause de cette intention : « *Je la vois dans la situation pénible que s'est créée à l'étranger monsieur Titulescu personnellement, par des attitudes et exagérations dont il ne peut partager avec personne la responsabilité : conflits avec l'officialité et l'opinion publique italienne ; conflits avec l'officialité et l'opinion publique polonaise ; conflits avec une partie de l'opinion publique française ; durcissement des rapports même avec certains des dirigeants politiques des pays alliés et amis, - tous ces faits et gestes ont valu à monsieur Titulescu une atmosphère d'opposition/hostilité, dans le cadre de laquelle son action ne peut plus se déployer librement, et qui lui offre parfois des moments fort pénibles. Le dernier incident avec la presse italienne est l'un des éclats de cette intenable situation* »⁵². « La diffamation » de Titulescu, faite par le Premier ministre, était réelle, seulement les attitudes et les exagérations du plus prestigieux diplomate roumain se produisaient au bénéfice du pays, à ses moments titanesques de combat contre les révisionnistes et revanchards, et la presse italienne était une de fasciste, laquelle s'était conduite comme un gang de hooligans dans la Salle de séances de la Société des Nations.

⁵¹ Apud : Nicolae Titulescu, *Documents diplomatiques...*, op. cit., pp. 795-796.

⁵² *Ibidem*, p. 797.

Sans avoir eu vent de l'information de Gheorghe Tătărăscu à l'intention de Carol II, où il avait mentionné le nom du future ministre des Affaires Etrangères également, Nicolae Titulescu revint à Genève et à Montreux, la résolution de confiance du Gouvernement en poche, et décidé de continuer le combat, « *en tant que Roumain né de parents roumains, élevé à l'école de Take Ionescu et Vintilă Brătianu, je fais du nationalisme roumain un dogme tant à l'extérieur, qu'à l'intérieur* »⁵³. Indigné, probablement, des jeux politiques de Bucarest, dans une interview accordée au journal « Universul » le 18 juillet 1936, Nicolae Titulescu a rendu publiques une fois de plus les directions qu'il envisageait et allait suivre : il ne permettra à personne de se mêler dans les affaires intérieures de la Roumanie, parce que « *je veux que le Roumain soit maître chez lui, je veux qu'il trouve lui-même, dans sa totale souveraineté, les meilleures normes pour la sauvegarde de notre unité nationale ; je veux la paix, mais je ne suis pas pacifiste* » ; *traités d'assistance mutuelle qui garantissent les frontières du pays et des forces militaires qui garantissent l'unité nationale ; la paix doit se réaliser en vertu du Pacte de la Société des Nations ; la promotion et le maintien de l'amitié avec les Etats de la Petite Entente et l'Entente Balkanique, avec la France, la Grande Bretagne et la Pologne, amitié avec l'Italie, l'Allemagne et l'URSS* »⁵⁴.

Nicolae Titulescu a fait de remarques spéciales quant à son attitude envers l'Union Soviétique : « *Notre politique envers l'URSS dérive de la nécessité de vivre en bonne harmonie avec un voisin fort de 170.000.000 hommes* » et déclare fermement : « *je ne suis point communiste ; je n'ai jamais partagé cette doctrine* » ; et envers la France – qui détient sa place d'honneur dans les cœurs roumains, la France au-dessus de l'identité d'intérêt et de race, siège dans le cœur du diplomate francophone, éduqué dans l'esprit de la Sorbonne et des valeurs de la culture française, le pays

⁵³ *Ibidem*, p. 799. Extrait de l'interview accordée par Nicolae Titulescu au journal « Universul » du 18 juillet 1936.

⁵⁴ *Ibidem*, pp. 799-801.

qui a fait « *une spécialité d'élire ses alliés parmi les soi-disant petits Etats* », en démontrant par-là combien est enracinée en son âme le principe de l'égalité des nations, et c'est l'Etat qui a fait des efforts pour l'organisation de la paix, « *malgré toute la force formidable représentée par l'armée française* »⁵⁵. Nicolae Titulescu présentait une leçon de patriotisme et de confiance dans l'avenir, dans un monde politique déboussolé de nationalismes revanchards, conscient de ce qu'une autre guerre européenne et mondiale approche. Nicolae Titulescu, quand bien même il aurait été un maçon de la paix à l'instar du légendaire Maître Manole, son mur élevé contre la guerre, devait être construit pierre par pierre par des hommes libres habitant des pays souverains.

Le 20 juillet 1936, Nicolae Titulescu revint à Montreux, aux travaux de la Conférence des Détroits, où il eut une brève intervention par l'intermédiaire de laquelle il « *fit un hommage à toutes les délégations ayant œuvré à l'élaboration de cet instrument politique* (la Convention, N.d.A.), *lequel va marquer une date importante dans la vie internationale* »⁵⁶. Ensuite, Nicolae Titulescu affirma que la principale raison qui l'a déterminé à adhérer à la nouvelle Convention des Détroits, au nom du Gouvernement roumain, « *est notre confiance illimitée dans la loyauté de la Turquie* » ; en accomplissant par là un testament séculaire légué par son lit de mort par le prince régnant Etienne le Grand, qui avait dit à l'intention de sa descendance : « *Si jamais vous voulez tomber d'accord avec aucun de vos ennemis, arrêtez votre choix sur les Turcs, parce qu'ils sont les plus honnêtes* »⁵⁷. C'était là des propos d'un grand diplomate, mais Titulescu voyait dans l'action de la Turquie un modèle à suivre aussi, en vue de l'obtention, par la voie des négociations, de sa totale souveraineté au Danube Maritime. Par la Convention signée à Montreux (le 20 juillet 1936) on avait en vue aussi la suppression de la Commission

⁵⁵ *Ibidem*, pp. 801-802.

⁵⁶ *Actes de la Conférence...*, *op. cit.*, p. 182.

⁵⁷ *Ibidem*.

Internationale des Détroits, siégeant à Istanbul, la remise des archives à la Société des Nations et la reprise des attributions par l'Etat turc.⁵⁸

La presse roumaine a observé avec intérêt les débats de Montreux et a exprimé certains points de vue sur les sujets en train d'être négociés, les stipulations finales étant tangentes aux intérêts roumains dans le régime de navigation de la Mer noire : le tonnage des navires de guerre des pays non riverains qui auront accès par les Détroits, y compris les petits navires de guerre de la Commission Européenne aux embouchures du Danube,⁵⁹ les transports de produits pétroliers,⁶⁰ le tonnage de la flotte humanitaire qui avait accès à la Mer,⁶¹ le quantum des taxes à percevoir par les autorités turques,⁶² les conséquences de l'armement des Détroits pour l'Etat roumain, etc.⁶³

V. 3. La stratégie tracée par Nicolae Titulescu, à suivre lors de nos négociations avec la Commission Européenne du Danube en vue de la totale souveraineté

Bon connaisseur du rôle de la presse dans les sociétés modernes, Nicolae Titulescu, persuadé de ce que, en suivant la procédure turque, la Roumanie pourrait obtenir les mêmes résultats au Danube Maritime, a présenté sa stratégie dans une interview accordée au correspondant à

⁵⁸ *Convențiune privitoare la regimul Strâmtoilor, semnată la Montreux, la 20 iulie 1936* (Convention concernant le régime des Détroits, signée à Montreux, le 20 juillet 1936), Bucarest (1936).

⁵⁹ « Universul » du 11 juillet 1936 ; « Dimineața » du 10 juillet 1936 ; « Viitorul » du 11 juillet 1936.

⁶⁰ « Prezentul » du 3 juillet 1936.

⁶¹ « Dimineața » du 13 juillet 1936.

⁶² « Universul » du 4 juillet 1936.

⁶³ « Marea Noastră » (Notre Mer), septembre, octobre 1936 ; « Plutus » (publication de Brăila) du 2 août 1936, etc.

Genève du journal français « Le Temps », publiée le 30 juillet 1936.⁶⁴ Le succès de la Conférence de Montreux avait consolidé les convictions du diplomate roumain concernant les révisions non territoriales des traités, que, par la voie des négociations, l'on pouvait réparer certaines injustices commises à l'égard de certains Etats. Pendant la Conférence de Montreux, Titulescu avait fait référence à la Commission Européenne du Danube aussi, et relata au correspondant du journal officieux du gouvernement français, que : « *la question ne peut faire que l'objet de notes diplomatiques, adressées aux chancelleries intéressées au moment où le Gouvernement royal de la Roumanie considérera comme opportun de la lever officiellement* »⁶⁵. Le diplomate n'engageait aucunement son gouvernement et ne précisait non plus quand sera ce moment opportun, mais il ne saurait cacher à l'opinion publique « *les grandes lignes de nos futures actions et les sentiments roumains* ». Titulescu a précisé que la Roumanie considérait comme nécessaire la « suppression » de la Commission Européenne « *car elle constitue (...) un anachronisme incroyable, un contrôle des étrangers, inadmissible sur le territoire des ancêtres, cet organisme international qui correspond le moins au but pour lequel il avait été créé* ». Puis, le juriste Titulescu apporte des arguments et propose des solutions à l'appui de sa thèse : la Roumanie ne conteste pas le caractère international du Danube, mais il y a la solution de l'administration de tout son secteur navigable par une seule commission internationale ; ne demande pas de révisions territoriales, mais la rétrocession des attributions territoriales intérieures à un Etat souverain, comme un acte servant la paix ;

⁶⁴ L'interview du « Le Temps » a été reproduit les jours suivants par la presse roumaine (« Universul », « Viitorul », « Argus », « Adevărul », « Dimineața », « Gazeta de București », etc.). Le texte en roumain, in : Nicolae Titulescu, *Documents diplomatiques...*, *op. cit.*, pp. 803-807, après quoi nous faisons les commentaires ; dans le recueil Nicolae Titulescu, *Discours*, l'interview paraît avec le sous-titre, donné par les éditeurs : Împotriva controlului străin pe teritoriul strămoșesc (Contre le contrôle étranger sur le territoire des ancêtres), daté 29 juillet 1936.

⁶⁵ Apud : Nicolae Titulescu, *Documents diplomatiques...*, *op. cit.*, p. 803. Toutes les citations suivantes sont de la même source, que nous n'indiquerons plus.

en ce qui concerne le régime du Danube, la Roumanie demande d'être traitée sur un pied d'égalité avec l'Autriche, la Tchécoslovaquie, l'Hongrie et la Yougoslavie, qui administrent toutes seules le secteur territorial du fleuve, sous la surveillance de la Commission Internationale du Danube.

Nicolae Titulescu appréciait, à base d'arguments, que l'on ne peut plus accepter « *des restrictions de souveraineté* » pour la bonne raison que, par le passé, personne n'osait imposer quelque servitude que ce fût à l'Austro - Hongrie, attendu que c'était une grande puissance et les Roumains étaient obligés d'accepter les conditions des grandes puissances « *s'ils voulaient voir un jour la lumière comme Etat national* ». Expert dans la question du Danube, Titulescu a analysé la situation de la Commission Européenne du Danube « *d'un point de vue technique, moral et politique* ». L'institution de Galați a eu, après la Première Guerre Mondiale, de grosses difficultés financières, les taxes de navigation ont été majorées, mais les revenus ont baissé, les travaux techniques sont devenus trop dispendieux et les emprunts auxquels on a eu recours ne peuvent plus être remboursés. Le trafic maritime au Bas Danube s'est diminué, étant « *un miroir fidèle du marasme économique européen* » et, malgré tous les efforts, la Commission Européenne n'a plus la capacité financière et technique d'intervenir afin « *d'arrêter l'écroulement subit des efforts fournis pendant tant d'années* ». Le gouvernement roumain, spécialement intéressé dans l'exécution des travaux, « *a toujours été prêt à consentir aux plus grands sacrifices pour ne pas risquer de voir le pays isolé par l'obstruction à tout moment possible de l'accès à la mer* », vu que le débouché fluvial vers la Mer Noire est le pivot de l'existence économique du pays.

D'un point de vue moral et politique, Nicolae Titulescu résume ainsi ses arguments : la Commission Européenne a été créée pour exécuter les travaux techniques aux embouchures du Danube et, implicitement, a reçu une tâche administrative concernant la navigation : ces tâches techniques et administratives comportent aussi « *la répression des*

contraventions », ce qui implique « *la création d'un droit* »; les agents de la Commission, recrutés parmi les étrangers et les Roumains, répondent aux seuls ordres de l'Institution internationale et, parmi eux, le capitaine du port de Sulina, déclaré port international, et l'inspecteur de la navigation (de Sulina en amont du port de Brăila, avant l'accord de Semmering) – n'ont pas que des compétences administratives, mais, de plus, « *ils ont droit de juridiction, chacun dans son secteur* ». Ces agents, seuls ou à l'aide d'autres agents de leurs services, constatent les contraventions aux règlements de navigation et de police, dressent les procès-verbaux, citent les témoins, jugent en première instance et donnent des décisions au nom de la Commission Européenne du Danube. Ces décisions sont susceptibles d'appel devant la Commission Européenne, laquelle est en même temps instance d'appel et cour de cassation, ses décisions ne pouvant pas être attaquées devant les instances juridiques de Roumanie, le pouvoir territorial.

Nicolae Titulescu considère que, d'un point de vue juridique, les deux agents de la Commission qui connaissent des affaires pénales et de condamner les capitaines des navires et les pilotes à une amende quelconque, « *ont le droit extraordinaire, inconnu dans toute autre institution du monde : d'inclure dans l'amende, la somme afférente au dommage provoqué aux travaux et les instruments appartenant à la Commission. Juge et partie ! Voilà ce que sont les agents de la Commission Européenne du Danube !* » Par l'accord de Semmering, au bout de longues négociations, la Commission Européenne avait consenti à ne plus appliquer cette juridiction sur le secteur Galați – Brăila.

Qui plus est, la Commission Européenne avait requis et avait obtenu : l'exemption du droit de timbre, du timbre fiscal, des taxes pour les services de transport public effectivement fournis, suspension du paiement des droits de douane pour toutes les importations faites au nom de l'institution, de ses membres et fonctionnaires, l'inviolabilité de ses

fonctionnaires et agents, franchise postale, télégraphique et téléphonique, synthétisés en un mot par Titulescu : « *Exemptions, rien que des exemptions !* ». La Commission Européenne dispose de navires militaires qui exécutent ses ordres au besoin et a son propre code civil en matière d'ordre successoral concernant la distribution entre époux et les héritiers directs et indirects des fonds des caisses de retraite constituées au nom de ses agents démissionnaires ou décédés.

Nicolae Titulescu a reconnu les mérites de l'organisme international qui a assuré, des décennies durant, le développement économique de la Roumanie, en la mettant « *à l'abri des querelles politiques européennes* », mais la situation présente ne pouvait plus être compatible avec « *un régime créé pour les principautés danubiennes en 1856, dans un monde qui fait de la souveraineté des Etats une réalité* ».

A la fin de l'interview, Nicolae Titulescu a précisé que le gouvernement de la Roumanie « *s'était proposé de commencer par la voie légale (...) pour parvenir à la suppression de la Commission Européenne du Danube* », sans pour autant faire œuvre de révision, mais par le consentement des gouvernements français, britannique et italien, qui disposent des pouvoirs nécessaires pour conclure un accord en ce sens. Tablant sur l'esprit de compréhension dont les trois gouvernements avaient témoigné à d'autres occasions, Titulescu pense que l'organisme successeur de la Commission Européenne ne saurait être autre que la Roumanie, l'Etat territorial à qui on avait enlevé ses droits souverains, et à qui il faut les rendre.

Encore à Montreux, par un télégramme, Nicolae Titulescu expliquait au Gouvernement roumain que : « *...le nouveau régime des Détroits entraîne la suppression de la Commission Européenne du Danube, car la Roumanie n'entend plus être sujette à une souveraineté internationale* »⁶⁶,

⁶⁶ A. M. A. E., fonds : 8. *Conventions*, S.I., vol. XII, f. 43. Le télégramme envoyé de Montreux au Ministère des Affaires Etrangères.

ni tolérer un Etat dans l'Etat. Nicolae Titulescu était décidé de mener son œuvre à bonne fin. Dans un télégramme de remerciement adressé le 9 août 1936, de Cap Canaveral, à la Chambre de Commerce et d'Industrie de Galați, qui l'avait félicité pour la décision prise, il promet et assure : « *je ferai tout ce qui dépend de moi, pour que le grand but national que nous nous sommes fixé soit atteint, quels que soient les obstacles mis sur notre chemin* »⁶⁷.

Les idées et le programme énoncés par Nicolae Titulescu dans l'interview publiée par « Le Temps », ont été repris et analysés par la presse roumaine qui, pour la plupart, partageait les mêmes sentiments.⁶⁸

⁶⁷ « La voix de Galați » du 9 août 1936.

⁶⁸ Quelques-uns des commentaires de la presse roumaine : « Profit et perte » du 31 juillet 1936 : « Il est nécessaire ... que le régime de la navigation sur le Danube s'unifie, par l'extension de la compétence de la Commission de Bratislava jusqu'aux embouchures du Danube » ; « Patria » (de Cluj) du 31 juillet 1936 : « La souveraineté nationale de la Roumanie ne saurait permettre le fonctionnement d'une instance créée à l'époque de l'oppression étrangère » ; « Îndreptarea » du 31 juillet 1936, reproduit un télégramme de félicitation et de remerciement adressé à Nicolae Titulescu par la Chambre de Commerce et d'Industrie de Galați ; « Gazeta de București » du 31 juillet 1936 : La Roumanie exige la suppression de la CED » ; « L'Indépendance roumaine » du 31 juillet 1936 : « La Roumanie exige la suppression de la CED » ; « Epoca » du 31 juillet 1936, « Curentul » du 31 juillet 1936 présentent une liste avec les « attributions » et « compétences » de la Commission Européenne ; « Adevărul » du 31 juillet 1936 : « L'action de M. Titulescu. Les embouchures du Danube sous la souveraineté roumaine » ; « Curentul » du 31 juillet 1936 : « Le Ministre des Affaires Etrangères de la Roumanie exige la suppression de la CED » ; « Prezentul » du 31 juillet 1936 : « La Roumanie exige la suppression de la CED » ; « Universul » et « Zorile » du 31 juillet 1936 : « Pour la Roumanie, l'égalité en droits et la dignité constituent un dogme » ; « Tempo » du 31 juillet 1936 : « Les déclarations de Nicolae Titulescu reçues avec enthousiasme à Galați et Brăila » ; « Capitala » du 31 juillet 1936 : « La question sera solutionnée par des notes adressées par l'Etat roumain aux puissances intéressées » ; « Universul » du 31 juillet 1936 : « Ces déclarations constituent un événement politique international de la plus grande importance... M. Titulescu a l'assentiment de toute l'opinion publique roumaine » ; « Dreptatea » (La Justice) du 31 juillet 1936 : « La Roumanie exige la suppression de la CED » ; « Argus » du 31 juillet 1936 : « La demande de la Roumanie n'entraîne pas la révision des traités » ; « Facla » (Le Flambeau) du 31 juillet 1936 ; « Credința » (La Foi) du 31 juillet 1936 : « La suppression de la CED est l'impératif du moment » ; « Dimineața » du 31 juillet 1936 : « Pour la Roumanie, l'égalité en droits et la dignité sont un dogme » ; « Excelsior » du 1^{er} août 1936 : « La suppression de la pieuvre danubienne a éveillé l'enthousiasme dans la localité » ; « Dimineața » du 8 août 1936 :

Le moment opportun ne vint quand même pas pour que Titulescu mit en application son projet parce que, par un remaniement de gouvernement, le 29 août 1936, il fut évincé de sa fonction de Ministre des Affaires Etrangères et son mandat de représentant dans le Conseil de la Société des Nations lui fut retirée, comme quoi il devint un simple particulier qui avait rendu d'immenses services à son pays. Il s'est retiré en France, sa seconde patrie et a continué à combattre pour la paix, son rêve, étant le dernier soldat à défendre encore le Traité de Versailles et le Pacte de la Société des Nations.

Son successeur à la tête du Ministère, Victor Antonescu, malgré sa déclaration de continuer la politique extérieure promue par Nicolae Titulescu, devint plus circonspect dans « *la question du Danube* » et, après « *un entretien préalable* » avec Constantin Conțescu, prit connaissance de « *...l'intention de monsieur Titulescu de faire des démarches auprès les puissances membres de la Commission Européenne du Danube : la France, l'Angleterre et l'Italie... Comme ces démarches n'ont pas été faites, nous avons trouvé préférable d'éviter et de ne rien écrire dans le communiqué...* »⁶⁹. Victor Antonescu se trouvait, le 15 septembre 1936, à Bratislava, à la session ordinaire du Conseil Permanent de la Petite Entente, organisme qui donna son accord de soutenir la Roumanie dans les négociations qu'elle allait entreprendre en vue de la suppression de la

« Les intérêts des puissances étrangères représentées dans la CED » ; « Vocea Galaților » du 5 août 1936 : « La suppression de la CED se heurtera à la résistance de l'Allemagne et de la Bulgarie » ; « Curentul » du 7 août 1936 publie un article signé par Nicolae Iorga, où il est fait mention de ce que : « Un sénat international se réunissant très rarement en séance, préside au fait à la liquidation des embouchures qu'il se devrait de garder ouvertes pour le commerce international » ; « Ecolul » (l'Echo) de Galați : du 8 août 1936 : « L'initiative de M. Titulescu a trouvé l'approbation de l'opinion publique tchécoslovaque et yougoslave » ; « Ordinea » (l'Ordre) du 8 août 1936 : « L'Autriche est favorable à la suppression de la CED ».

⁶⁹ A. M. A. E., fonds : 8. *Conventions*, D. 17, vol. IV ; non numéroté. Le télégramme du 15 septembre 1936 envoyé de Bratislava par Victor Antonescu au Président du Conseil des Ministres.

Commission Européenne ou pour la modification de son régime.⁷⁰ Le prudent Victor Antonescu, ancien collaborateur de I.I.C.Brătianu, évita d'introduire dans le communiqué de presse donné à l'issue de la session, l'adhésion d'appui donnée par la Tchécoslovaquie et la Yougoslavie.

La prudence de Victor Antonescu n'empêcha pas le délégué de la Roumanie dans la Commission Européenne du Danube, Constantin Conțescu, le collaborateur de Nicolae Titulescu durant les négociations concernant la modification de la juridiction sur le secteur Galați – Brăila, de continuer son œuvre jusqu'à sa réalisation, même s'il ne bénéficiait plus des conseils et des instructions de son Mentor.

⁷⁰ Voir : Eliza Campus, *Mica Înțelegere* (La Petite Entente), Bucarest, 1971, pp. 259-260.

ÉPILOGUE

A peu de temps des déclarations de Nicolae Titulescu concernant le régime du Danube, le 14 novembre 1936, l'Allemagne a dénoncé les stipulations du Traité de Versailles relatives au régime des fleuves à régime international sur son territoire. Le gouvernement allemand n'a pas eu recours aux négociations, mais a adressé une note aux gouvernements intéressés, où il était fait mention de ce que le Traité signé en 1919, contrairement au principe fondamental de l'égalité de traitement, a créé unilatéralement, dans ce domaine aussi, en défaveur de l'Allemagne, un système artificiel et tout à fait contraire aux nécessités pratiques de la navigation, incompatible aux droits territoriaux de souveraineté.¹ La note mentionnait encore que le Traité de Versailles avait imposé à l'Allemagne « *une surveillance internationale constante sur ses voies fluviales, en confiant, dans une mesure plus ou moins grande, les droits souverains allemands à des commissions internationales auxquelles participaient dans une large mesure certains Etats non riverains* » (les commissions pour le Rhin, l'Elbe, l'Oder, le Niémen et le Danube).² En ce qui concerne le Danube, la note allemande faisait la constatation que « *les efforts fournis dix ans durant par l'Allemagne, Etat riverain de ce fleuve, pour être réadmise dans la Commission des embouchures du fleuve, sont restées sans résultats* » et que, en mai 1936, elle a fait « *des démarches... afin de changer le Statut du Danube* »³. Par conséquent, le Gouvernement du Reich déclara qu'il ne reconnaissait plus légalement les dispositions contenues par le Traité de Versailles, concernant les fleuves sur son territoire, mais que la

¹ A.M.A.E., fonds : 8. *Conventions, D. 17*, vol. IV. La note du gouvernement allemand du 14 novembre 1936, remise par la Légation de l'Allemagne à Bucarest, au Ministère des Affaires Etrangères de la Roumanie, non numéroté.

² *Ibidem*.

³ « Universul » du 17 novembre 1936, lequel a repris la nouvelle transmise le 14 novembre 1936 par l'Agence D.N.B.

navigation reste libre pour tout pavillon, égal à celui territorial, pour tous les Etats qui vivent en paix avec le Reich allemand ; pour les autres Etats, le gouvernement se réserve la latitude d'accorder la réciprocité sur les voies navigables.⁴ La réaction des autres Etats n'a pas été de nature à imposer des sanctions contre le Reich qui avait procédé à « *la renationalisation des fleuves* »⁵.

Suite au geste révisionniste de l'Allemagne, les commissions du Danube maintenaient leurs compétences de Sulina jusqu'aux frontières allemandes. Pour la Roumanie, qui avait déclaré, par son ancien ministre Nicolae Titulescu, qu'elle était décidée de changer le régime des embouchures du Danube, la situation se compliquait, étant mise en situation de choisir entre la solution Montreux et la provocation allemande. Le gouvernement yougoslave a « *sollicité à Bucarest de retirer ensemble leurs représentants de la Commission Internationale du Danube et puis, la Roumanie devait exiger la suppression de la Commission de Galați* »⁶. La Roumanie refusa une telle solution et persuada la Yougoslavie et la Tchécoslovaquie de raffermir leur collaboration pour le maintien du régime international sur le Danube. Nicolae Titulescu, le mentor de la politique extérieure roumaine pendant plus d'une décennie et demi, s'était catégoriquement opposé à des solutions révisionnistes par la force et avait admis la seule négociation de certains articles des traités qui ne concordaient plus à la réalité. La ligne imposée par Nicolae Titulescu était maintenue par le Ministère des Affaires Etrangères roumain, même si les ministres étaient autres.

⁴ *Ibidem*.

⁵ « Universul » du 17 novembre 1936 passe en revue ces réactions : la Tchécoslovaquie fut surprise par la note remise par Eisenlohr à Kamil Krofta, persuadée que les puissances intéressées avaient fait de grandes concessions à l'Allemagne, la Yougoslavie se réserva le droit de répondre après l'analyse de la note ; Léon Blum et Yvon Delbos donnèrent des instructions aux légations accréditées auprès des gouvernements intéressés pour se consulter afin de formuler une note de protestation ; les cercles politiques britanniques admirent la que l'Allemagne avait négocié, mais une autre solution était possible, peut-être à l'occasion d'une conférence ; les Etats-Unis considérèrent que le geste enfreignait le traité germano – américain, etc.

⁶ Apud Iulian Cârțână, Ilie Seftiuc, *Dunărea în istoria..., op. cit.*, pp. 310-312

A la fin de 1936 et en 1937, la presse a continué à présenter la situation grave des ports danubiens, la baisse des exportations et les difficultés que rencontraient les navigateurs sur le bras et à l'embouchure de Sulina.⁷ Parmi les flots d'accusations proférées à l'adresse de la Commission Européenne du Danube, il se structurait des idées originales également : la création d'une ligne maritime directe, rapide et régulière entre Brăila et Londres ; toutes les difficultés et les inconvénients du commerce sont transférés au compte de l'institution internationale ; l'Etat roumain devait s'occuper des voies d'eau qui seront prioritaires dans les futurs conflits armés ; la promotion d'une loi très sévère concernant l'acte d'hisser le pavillon national, etc.

En ligne générale, l'on a pu remarquer l'installation d'un état de conservation de la diplomatie roumaine en 1937, dans son dialogue avec les gouvernements représentés dans la Commission Européenne du Danube, concernant la modification du statut de celle-ci. Il fallait éviter toute initiative de nature à créer l'image d'un pays révisionniste dans les conditions de la violation du Traité de Versailles quand, en Europe, l'esprit revanchard menaçait la paix. Le Conseil de la Société des Nations témoignait d'une faiblesse grandissante, dépourvu qu'il était de l'apport de grandes puissances comme les Etats-Unis, l'Allemagne et l'URSS.⁸ La modification de la composition de la Commission Européenne signifiait l'ouverture de la porte pour l'accès de l'Allemagne, de la Grèce, de la Pologne et de l'Union Soviétique, qui avaient mainte fois exprimé ce souhait. Même l'incisif Constantin Conțescu hésitait à soulever le problème de la révision du régime de la Commission Européenne lors de la session du printemps

⁷ Voir "Argus" du 28 juin et du 4 décembre 1936, du 18 janvier et 4 octobre 1937; "Dimineața" du 27 juin 1936; "Universul" du 3 août 1936, 15 janvier et 17 mars 1937 ; « Prezentul » du 24 mars, 2 avril et 5 septembre 1937 ; la revue « Notre Mer » no. 1 de 1937 ; « Curentul » du 5 août et 24 décembre 1936 ; « Cuvântul » du 2 septembre 1936 ; « Prima » du 13 août 1936 ; « Adevărul » du 7 août et 5 septembre 1936, etc.

⁸ Voir : Henry Kissinger, *Diplomația...*, *op. cit.*, chap. 12: « La fin de l'illusion: Hitler et l'anéantissement de l'ordre de Versailles », pp. 261-301.

1937.⁹ Le visionnaire Titulescu ne pouvait plus diriger la politique du gouvernement de Bucarest qui, s'il avait insisté, dans les conditions de la crise politique européenne de 1937, pour la suppression de la Commission Européenne, aurait demandé l'exclusion de la France et de la Grande Bretagne des embouchures du Danube et l'ouverture d'un dialogue direct roumano – allemand. Déjà l'Allemagne, qui avait loué 11 milliards de marks pour l'aménagement du port de transit Würzburg pour des navires de 1500 tonnes, avait entrepris de faire des propositions à la Roumanie : la construction d'un canal Danube – Constanța et « *une action internationale* » à Orșova, au lieu d'une commission « *luxueuse et paresseuse* »¹⁰. Sur un plan général, les Allemands s'étaient proposés de faire du lac Bodensee le centre de la navigation européenne, l'Elbe et l'Oder devaient être reliées par le Rhin, l'Elbe au Weser, entre Berlin, Hambourg, Bremen, Strasbourg et Basel l'on devait exécuter des canaux navigables, le canal Rhin – Danube allait être modernisé afin de permettre le passage par les écluses des navires de 1200 tonnes. L'idée d'un tracé sur l'eau n'était pas une nouveauté, mais, dans le contexte politique de la 4^e décennie, elle a pris forme et a attiré l'attention des peuples du bassin danubien, nombreux, et stimulés par la première force économique du continent, l'Allemagne, directement intéressée par le projet et par le transport des hydrocarbures du bassin de la Mer Caspienne, des céréales du bassin du Bas Danube et la garantie d'une ligne stratégique vers le Proche Orient.¹¹

Dans les conditions où l'Allemagne avait commencé l'offensive vers le bassin du Danube Inférieur, le Gouvernement roumain apprécia que le maintien de la Commission Européenne du Danube, avec des prérogatives et des compétences restreintes, était une solution convenable, parce que la Grande

⁹ D. J. A. N. G., fonds : *La Commission Européenne du Danube. Protocoles*, 1937, vol. 102. Les Protocoles no. 1-15 de la session extraordinaire de Cannes (27 janvier – 12 février 1937).

¹⁰ Apud : Ștefan Stanciu, *România și Comisia...*, *op. cit.*, p. 280.

¹¹ Extrait du commentaire du journal d'expression française de Sophie : « La parole bulgare » du 13 avril 1937.

Bretagne et la France étaient représentées aux embouchures du Danube et, au besoin, elles pouvaient soutenir la Roumanie pour qu'elle résiste aux pressions allemandes. La question du Danube a été posée aussi aux partenaires de la Petite Entente, en vue d'une action commune et d'un soutien réciproque. A leur tour, les gouvernements de la France et de la Grande Bretagne sont devenues plus attentives aux sollicitations de la Roumanie et ont pris l'initiative de négociations concernant la révision des compétences de la Commission Européenne pour que l'Etat territorial acquière la totale souveraineté sur tout le secteur du Danube Maritime.

Pendant les travaux de la session de la Petite Entente à Sinaia, le 4 mai 1938, le ministre plénipotentiaire de la France à Bucarest a remis une note de la part de son gouvernement, à Nicolae Petrescu Comnen, le ministre des Affaires Etrangères de la Roumanie, par laquelle étaient proposées des négociations en vue de la suppression de la Commission Européenne du Danube et l'extension des compétences de la Commission Internationale du Danube jusqu'à la Mer Noire.¹²

La note française tenait compte de la situation politique nouvellement créée en Europe et poursuivait des buts bien déterminés : la liquidation du différend existant entre la Roumanie et ses partenaires de la Commission Européenne du Danube, lequel durait depuis dix ans déjà, afin d'éviter toute occasion de mésentente dans la perspective d'une alliance sûre ; le raffermissement de l'autorité territoriale au Danube Maritime, vu le rôle stratégique du Danube dans le ravitaillement en matières premières et céréales dans un prévisible conflit armé. La diplomatie française considérait que les délégations de la Petite Entente réunies à Sinaia adopteront une position commune, par rapport / comparaison aux nombreuses démarches qui avaient eu en vue l'élimination d'ingérences de la Commission Européenne relatives à la souveraineté territoriale.

¹² A. M. A. E., fonds : *La Commission Européenne du Danube*, 1938, vol. 16, La note française du 14 mai 1938, non numéroté.

Antérieurement à la réception de la note française, le 15 avril 1938, le Conseil juridique du Ministère des Affaires Etrangères avait analysé la situation créée sur le Danube après l'annexion de l'Autriche par l'Allemagne.¹³ Les conclusions des juristes roumains ont été que le régime de la Commission Européenne devait être modifié, l'institution internationale des embouchures du Danube devait être maintenue et le seul membre admis devait être l'Allemagne. L'existence de la Commission Européenne aux embouchures du Danube, ayant en sa composition les quatre grandes puissances (la Grande Bretagne, la France, l'Italie et l'Allemagne) signifiaient un soutien technique et économique important, mais aussi une protection politique anti-bolchévique, beaucoup plus importante qu'une Commission Internationale à plusieurs membres.

D'après le modèle promu par Nicolae Titulescu, le Ministère des Affaires Etrangères a convoqué, le 1^{er} juillet 1938, une consultation avec des spécialistes et des experts dans les questions du Danube.¹⁴ Nicolae Petrescu-Comnen a présenté aux participants la note française et la proposition reçue de la part du Gouvernement allemand qui souhaitait envoyer une délégation à Bucarest, laquelle négocie avec la seule partie roumaine les problèmes de la réorganisation des commissions du Danube en l'absence des riverains, parce que : « ... *les seuls riverains ont le droit de parler. L'Angleterre et la France, par exemple, n'ont que faire dans la CED* »¹⁵, avait précisé Hermann Göring au ministre roumain accrédité près le gouvernement de Berlin, Radu T. Djuvara. Les conclusions auxquelles sont arrivés les spécialistes roumains consultés par le Ministère des

¹³ *Ibidem*. Résumé des discussions ayant eu lieu lors de la séance du Conseil Juridique du Ministère des Affaires Etrangères, le 14 avril 1938.

¹⁴ *Ibidem*. Le procès-verbal de la « Conférence réunie sous la présidence de monsieur le ministre N. P. Comnen le 1^{er} juin 1938 afin d'examiner la situation du Danube à la suite de l'Anschluss ». Y participèrent : l'académicien G. Antipa, l'amiral Koslinski, le commandeur Em. Pantazi, les professeurs N. Daşcovici et G. Sofronie, le conseiller juridique Cotty Stoicescu, les ingénieurs C. Mihalopol et I. Vardala, le colonel C. Lupescu, les ministres C. Cretzeanu et I. Anastasiu, le consul E. Rossi, le secrétaire de légation Cotlarciuc et l'attaché de légation D. Metta.

¹⁵ *Ibidem*, non numéroté.

Affaires Etrangères montraient qu'il fallait maintenir la Commission Européenne du Danube, où soit incluse l'Allemagne aussi, « *dont la pression économique et la tendance hégémonique peuvent devenir dangereuses* » ; il fallait maintenir aussi la Commission Internationale du Danube, « *aussi longtemps que possible* » et commencer les négociations proposées par le gouvernement français.¹⁶

Le gouvernement roumain a communiqué ses options aux gouvernements français, britannique et italien et les a invités en vue des pourparlers, afin de préparer un nouveau régime juridique du Danube Maritime, les trois étant d'accord avec les modifications, pourvu qu' « *ils soient maintenus dans n'importe quelle combinaison* », même si elle suppose « *la nécessité de l'entrée de l'Allemagne* »¹⁷. La Légation de la France à Bucarest communiqua au Ministère des Affaires Etrangères de la Roumanie, le 19 juillet 1938, que, à Quai d'Orsay, on avait pris la décision de la participation aux négociations visant à débattre d'un statut ou règlement qui établisse un nouveau régime du Danube et le « *Gouvernement français est très désireux que l'on tienne compte des desiderata de la Roumanie concernant le statut de la Commission Européenne du Danube* », mais « *le maintien des deux commissions séparément implique certains dangers, à cause des intentions manifestées par le Gouvernement allemand* », à qui « *l'on permettrait de s'installer dans le Delta sans l'amener à collaborer à l'administration du reste du fleuve, par rapport auquel il garderait toute liberté d'action* »¹⁸. Dans une note du lord Halifax, ministre des Affaires Etrangères, remise à son homologue de Bucarest, était confirmé la disponibilité du Gouvernement britannique de participer aux négociations, mais à condition de

¹⁶ *Ibidem.*

¹⁷ *Ibidem.* Le télégramme no. 422 du 16 juin 1938, envoyé de Vienne de C. Conțescu au Ministère des Affaires Etrangères (texte chiffré).

¹⁸ *Idem*, fonds : 8. *Conventions, D. 17*, vol. 5. La note de la Légation de France à Bucarest, no. 149 du 18 juillet 1938, adressée au Ministère des Affaires Etrangères de la Roumanie.

débattre « *de la question plus vaste pour tout le parcours du Danube et toutes les solutions possibles de la question en général* »¹⁹.

Le 8 août 1938, à l'Hôtel Palace de Sinaia ont commencé les travaux de la Conférence pour la modification du régime du Danube Maritime, avec la participation des délégués de la France, la Grande Bretagne et la Roumanie.²⁰ Le gouvernement italien a refusé de participer à la Conférence de Sinaia, les causes en étant précisées par le comte Galeazzo Ciano à Alexandru D. Zamfirescu, le ministre plénipotentiaire de la Roumanie accrédité à Rome : « *...là, on va traiter en l'absence de l'Allemagne une question concernant le Danube, laquelle intéresse au plus haut point Berlin, alors qu'elle n'intéresse point l'Italie, et les conséquences en seraient incalculables pour l'ensemble de la politique italienne* » ; et un conseil de la part de la Consulte : « *... il serait autrement préférable que la Roumanie dénonce tout simplement unilatéralement les clauses capitulaires qui la contrarient* »²¹. A Rome, l'on ignorait que la Roumanie n'était pas un Etat révisionniste, et que sa politique extérieure se basait sur le respect de tous les traités et conventions internationaux auxquels elle avait adhéré.

Les travaux de la Conférence de Sinaia ont été ouverts par le ministre Nicolae Petrescu Comnen, qui a remercié les gouvernements qui « *ont répondu à notre appel* » et au Gouvernement royal et impérial de l'Italie qui « *a compris la justesse de nos revendications* », bien qu'elle n'eut pas envoyé ses fondés de

¹⁹ *Ibidem*, la Note du Lord Halifax à l'intention de monsieur le ministre N. P. Comnen, du 20 juillet 1938.

²⁰ D. J. A. N. G., fonds : *La Commission Européenne du Danube. Protocoles*, 1938, vol. 110. « Protocoles de la Conférence tenue à Sinaia du 8 au 8 août pour la modification du régime du Danube. Arrangement de Sinaia du 18 août 1938, relatif à l'exercice des pouvoirs de la Commission Européenne du Danube. Accord de Bucarest du 1^{er} mars 1939 ». Les documents de la Conférence de Sinaia (les protocoles des séances, le texte de l'Arrangement et le protocole final) et de l'Accord de Bucarest, selon l'usage des conférences internationales, ont été imprimés en français pour l'usage des intéressés, à l'Institut d'Arts Graphiques « Moldova » SAR, Galați, 1939.

²¹ A. M. A. E., fonds : *8 Conventions*, D. 17, vol. 5, f. 278 – 280. Le télégramme (déchiffré/en clair) no. 1252 du 26 juillet 1938, envoyé de Rome par Al. D. Zamfirescu au Ministère des Affaires Etrangères de Bucarest.

pouvoir aux négociations.²² Le dirigeant de la délégation roumaine a été Constantin Conțescu, le diplomate qui avait joui des appréciations et de la confiance de Nicolae Titulescu, arrivé à l'apogée de sa carrière.

Les négociations entre les délégations des trois gouvernements représentés à la Conférence de Sinaia, ont pris fin le 17 août 1938, par l'adoption de trois documents : « Arrangement concernant l'exercice des pouvoirs de la Commission Européenne du Danube », « Protocole final » et un « Accord entre la Commission Européenne du Danube et le Gouvernement roumain concernant les privilèges et les immunités du personnel de la Commission », signés le 18 août 1938.

L'arrangement de Sinaia mettait fin à la souveraineté exercée par la Commission Européenne au Danube Maritime, et la Roumanie acquérait d'importantes attributions de souveraineté, en tant que pouvoir territorial, sans empiéter sur la libre navigation sur le fleuve : les agents de la Commission cessaient d'exercer les pouvoirs qui leur avaient appartenu concernant la navigation sur le chenal et dans le port de Sulina, leurs attributions revenant à l'Etat roumain ; le corps de pilotage passait intégralement sous les ordres des autorités roumaines ; pour l'administration du Danube entre Brăila et Sulina (avec tous ses bras et le Delta), l'Etat roumain fondait un service autonome, la Direction du Danube Maritime, chargé de préparer les projets, d'exécuter les travaux, d'encaisser les taxes de navigation et d'administrer leur produit ; les projets des travaux techniques devaient être analysés et avisés par un comité d'ingénieurs – conseillers et soumis à l'approbation de la Commission Européenne, qui pouvait décider de leur opportunité pour la navigation ; les taxes sanitaires seront perçues par les seules autorités roumaines ; le paiement des indemnités de retraite était assuré par les autorités roumaines sur des fonds spécialisés et des taxes encaissées ; l'Etat roumain assumait la responsabilité du remboursement des emprunts effectués par la Commission ; la Commission Européenne mettait à la

²² D. J. A. N. G., fonds : *La Commission Européenne du Danube. Protocoles*, 1938 ; vol. 110, p. 31.

disposition des autorités roumaines les biens mobiles et immobiliers, les outillages flottants, les installations, le matériel mis en dépôt, les carrières, les hôpitaux de Sulina, les phares de l'Île des Serpents, Sulina et Sf. Gheorghe, en maintenant en exploitation les seuls immobiliers administratifs de Galați et Sulina ; la Commission jouira, tant pour ses installations que pour le personnel supérieur des immunités stipulées par les légations diplomatiques en temps de paix ou en cas de guerre ; en matière judiciaire, les infractions au règlement de navigation seront jugées par les instances roumaines, avec droit d'appel à la Cour de Galați qui juge en dernière instance ; la Commission renonce à la franchise postale, télégraphique et téléphonique ; les dissensions relatives à l'interprétation d'accords de nature conventionnelle entre les Etats membres seront soumises à un arbitrage international, par voie de recours, par la procédure ordinaire ; il était permis à tout Etat d'adhérer à la Commission Européenne du Danube, par le vote unanime des membres ; les règlements de navigation et de police seront élaborés par la Commission Européenne du Danube, en vertu des propositions faites par le Gouvernement roumain, qui va les appliquer de par son autorité.

L'arrangement de Sinaia mettait fin à deux décennies de négociations, habilement coordonnées, sans trop d'interventions directes, par Nicolae Titulescu qui, bien qu'il n'ait pu apposer sa signature en bas de l'acte final, a été le mentor qui a dirigé et a conçu la stratégie. S'il était écrit que son rêve de paix perpétuelle fut pulvérisé à l'aube d'une guerre abominable contre l'humanité, il a eu, en échange, la joie de voir accomplie la souveraineté de son pays, même si cette bonne nouvelle le trouvait dans une autre patrie, la seconde – sa douce France.

NICOLAE TITULESCU

- *fiche biographique* -

Nicolae Titulescu est né le 4 mars 1882 à Craiova. Son grand-père, l'archiprêtre Nicolae Economu descendait d'une famille d'alleutiers d'Olténie et était le propriétaire d'un petit domaine dans le village Bărbătești, du département Olt. Le père de Nicolae, le juriste Ion Titulescu a été une personnalité marquante de Craiova, où il a pratiqué sa profession d'avocat, a rempli les fonctions de Préfet du département Dolj et de Président de la Cour d'Appel, et fut élu Député dans le Parlement roumain ; il est mort en octobre 1883. La mère de Nicolae Titulescu, nièce du peintre Theodor Aman, descendait d'une famille de boyards - et ce fut elle qui s'occupa de l'éducation de son fils.

1888 – 1900 : il fréquente les cours de l'Institut suisse « Jules Javet » et du Collège « Carol I » de Craiova ; à mentionner qu'il obtint le Prix d'Honneur au baccalauréat.

1900 – 1905 : il suit les cours de la Faculté de Droit de Paris, où il se fit remarquer comme un étudiant éminent et, en 1903, il remporta le Prix « Ernest Beaumont » avec l'ouvrage « *Effets des actes à titre gratuit, consentis sous le régime de communauté, soit par la femme seule, soit par les deux conjoints au profit d'un enfant du premier lit, d'un enfant commun ou d'un tiers* ».

janvier 1905 : il obtient le titre de docteur en droit, avec le Thèse : « *Essai sur une théorie générale des droits éventuels* », recevant

l'honorable mention « Eloge ». L'influence de la culture et de la pensée françaises va marquer toute son activité future.

le 23 mars 1905 : il fut nommé professeur suppléant près la Chaire de droit civil de la Faculté de Droit de l'Université de Iasi et pratiqua, en même temps, la profession d'avocat.

1907 : il participe aux élections générales, en déposant sa candidature au 3^e collège du département Dolj ; afin de s'adresser d'une manière plus convaincante à l'électorat du milieu rural, il édita le journal « *Le Paysan* » (3 numéros)

le 16 février 1908 : a adhéré au Parti Conservateur Démocrate.

le 29 janvier 1910 : le Ministère des Cultes et de l'Instruction Publique approuve le transfert de Nicolae Titulescu à la Faculté de Droit de l'Université de Bucarest, où il professe, en professeur titulaire, jusqu'en 1931.

le 8 novembre 1912 : il fut élu Député pour le département Romanați, sur les listes du Parti Conservateur Démocrate.

le 10 août 1913 : il est nommé membre dans la Commission pour la délimitation de la frontière du Sud de la Dobroudja, entre la Roumanie et la Bulgarie.

le 20 décembre 1913 : Titulescu prononce dans la Chambre des Députés le discours « La position de la Roumanie à l'égard des événements des Balkans », lequel lui vaut le prestige de grand orateur et présage d'une brillante carrière politique.

1914 : il est réélu Député de Romanați, en se déclarant promoteur de la réforme agraire et d'une nouvelle loi électorale en Roumanie.

le 20 avril 1914 : il prononce dans la Chambre des Députés, le discours « *La nécessité d'une correction* », consacré au problème de la modification de la Constitution, la promulgation de lois visant l'application de la réforme électorale et de la réforme agraire.

le 3 mai 1915 : Nicolae Titulescu prononce, à Ploiești, le discours « *Le cœur de Roumanie* », lequel se constitue en plaidoyer pour l'union de la Transylvanie à la Roumanie, pour la renonciation à la neutralité et pour l'engagement du pays en guerre, aux côtés de la France et de la Grande Bretagne.

entre le 23 juillet 1917 – le 28 janvier 1918 : Nicolae Titulescu fut Ministre des Finances dans le gouvernement I.I.C.Brătianu – Take Ionescu.

mars 1918 : après l'instauration du gouvernement dirigé par Alexandru Marghiloman (5 mars – 23 octobre 1918), Nicolae Titulescu quitte le pays et arrive à Paris (en juillet 1918) où, avec Take Ionescu, Octavian Goga, V. Lucaciu et d'autres hommes politiques et des personnalités de la culture roumaine, il essaie d'attirer l'attention de l'opinion publique internationale sur les plans des Puissances Centrales, concernant le démembrement de l'Etat roumain.

le 6 septembre 1918 : Nicolae Titulescu est élu membre dans le Conseil National de l'Unité Roumaine, organisme qui fut reconnu comme représentant légal des intérêts du peuple roumain par les gouvernements français (le 17 octobre), américain (le 5 novembre), anglais (le 11 novembre) et italien (le 22 novembre).

janvier 1919 – avril 1920 : Nicolae Titulescu déploie une intense activité afin de faire soutenir les intérêts de la Roumanie, auprès les représentants des Grandes Puissances, présents à la Conférence de Paix de Paris.

le 20 avril 1920 : Nicolae Titulescu fut nommé premier - délégué de la Roumanie à la Conférence de Paix et, dans cette qualité, il signa le *Traité de Paix de Trianon*, entre les Puissances Alliées et Associées, d'un côté et la Hongrie, de l'autre, document dans lequel était reconnue, au plan international, l'union de la Transylvanie, du Banat, de Crişana et du Maramureş à la Roumanie ; le second délégué roumain à avoir signé le Traité, fut le docteur Ioan Cantacuzino. Du côté hongrois, le *Traité de Trianon* fut signé par August Bénard, le Ministre du Travail et de la Protection Sociale, et Alfred Drasche - Lazard, envoyé extraordinaire et ministre plénipotentiaire.

le 13 juin – le 16 décembre 1921 : Nicolae Titulescu a été Ministre des Finances dans le gouvernement dirigé par le général Al. Averescu. Durant ce mandat, il a proposé une réforme fiscale visant à un système unitaire d'impôts (juin 1921) ; a signé l'Accord de Spa (le 16 juillet 1920) concernant les réparations dues par l'Allemagne aux puissances victorieuses (il revenait à la Roumanie 1% seulement du total des réparations allemandes, et 10,55% de celles orientales, dues par la Hongrie, l'Autriche et l'Allemagne).

le 14 août 1920 : à la fin des négociations, Nicolae Titulescu conclut un accord avec les représentants du gouvernement de la Grande Bretagne, par lequel ceux-ci reconnaissent les obligations

économiques découlant des pertes supportées par la Roumanie durant la guerre.

le 27 août 1920 : Nicolae Titulescu a été nommé, avec Thoma Ionescu et Dimitrie Negulescu, délégué de la Roumanie près la Société des Nations.

le 8 décembre 1920 : il signe, à Paris, un contrat définitif par lequel il obtient, de la part du gouvernement français, un prêt pour la Roumanie.

le 10 juin 1921 : Nicolae Titulescu prononce, dans la Chambre des Députés, le discours : « *Considérations économiques, sociales et politiques concernant la réforme des contributions directes* », visant la réalisation de la réforme fiscale et des contributions directes et le paiement des impôts cédulaires, d'après les catégories et le quantum des revenus.

durant 16 décembre 1921 – le 6 juillet 1927 : envoyé extraordinaire et ministre plénipotentiaire de la Roumanie à Londres.

le 3 juillet 1922 : au « Lyceum Club » de Londres, il donne la conférence : « *Sur la croissance de l'économie mondiale* », une analyse socio-économique du monde de l'après-guerre.

le 29 septembre 1922 : dans une lettre privée adressée au Premier de la Grande Bretagne, David Lloyd George, Titulescu présente la position de la Roumanie relativement à la question des Détroits, problème qui intéressait la diplomatie bucarestoise du point de vue commercial, économique et de la sécurité nationale. Concernant le

même sujet, Nicolae Titulescu a eu des pourparlers avec le Lord Curzon, Ministre britannique des Affaires Etrangères (le 12 octobre 1922).

le 20 avril 1923 : Nicolae Titulescu a présenté, dans le cadre de la 24-e session du Conseil de la Société des Nations, les principes qui se sont trouvés à la base de la réforme agraire en Roumanie, par laquelle les optants magyars ont été traités sur pied d'égalité avec les propriétaires roumains (sujet repris dans le discours du 5 juillet 1923 devant le même organisme international, durant la 25-e session).

le 15 mai 1923 : il publie sur le journal « Daily Mail », dirigé par le Lord Rothermere, une interview, afin de mettre une fin aux nouvelles diffamantes relatives à la Roumanie, publiées par la presse britannique ; deux jours plus tard, il revient là-dessus, dans le journal « Times » dirigé par le Lord Astor.

le 1^{er} avril 1924 : est nommé Délégué permanent de la Roumanie près la Société des Nations.

le 16 juillet – le 16 août : dirige la délégation roumaine à la Conférence Internationale pour les Réparations de Guerre de Londres, dans le cadre de laquelle on adopte « *le plan Dawes* ».

le 14 janvier 1925 : avec Vintilă I.C.Brătianu, présente, lors de la Conférence des Ministres des Finances des Puissances Alliées et Associées, réunis à Paris, un mémoire concernant la manière de régler les réparations de guerre et les créances spéciales de la Roumanie.

- le 19 septembre 1925 : Nicolae Titulescu a signé, au nom de la Roumanie, l'adhésion à la Déclaration concernant la réglementation paisible des différends internationaux.
- novembre 1925 – janvier 1926 : a négocié, à Washington, le quantum des dettes de guerre de la Roumanie envers les Etats-Unis (le 12 novembre 1925, il a été en réunion privée avec le Président américain Calvin Coolidge).
- le 8 janvier 1926 : à l'Université Columbia de New York, il a présenté la situation de l'Europe de l'après-guerre, en se prononçant contre la révision des traités, pour l'élargissement et la diversification de la collaboration entre Etats.
- le 7 janvier 1927 : Nicolae Titulescu a été élu Vice - Président de l'Académie Diplomatique Internationale de Paris, après avoir figuré parmi les membres fondateurs de cette institution, le 26 novembre 1926.
- le 6 juillet 1927 – le 30 juillet 1936 : il a détenu le portefeuille de Ministre des Affaires Etrangères, sous plusieurs gouvernements, indépendamment de leur couleur politique. Durant cette période, il a réorganisé l'administration centrale du Ministère ; a fondé de nouvelles légations de la Roumanie au Caire, à Riga et à Rio de Janeiro ; a visité, officiellement, l'Italie, la France, la Grèce, l'Allemagne, la Grande Bretagne, etc.
- le 12 mars 1928 : Nicolae Titulescu a signé, à Genève, le Pacte de non-agression et arbitrage entre la Roumanie et la Grèce.

- le 31 juillet 1928 : retour à Londres, en tant qu'Envoyé extraordinaire et Ministre plénipotentiaire de la Roumanie.
- le 20 novembre 1928 : Nicolae Titulescu a été nommé représentant permanent de la Roumanie dans le Conseil de la Société des Nations.
- le 15 mars 1929 : Nicolae Titulescu a présenté, au siège de l'Académie Diplomatique Internationale de Paris, rue L. Hoche, une communication ayant pour thème : « *La Société des Nations et les minorités* ».
- le 6 mai 1929 : sur l'invitation du Comité pour l'Entente Internationale d'Allemagne, il donne, au Reichstag, en allemand, la conférence « *La Dynamique de la Paix* ».
- le 13 mars 1930 : est nommé Président de la délégation roumaine à la Conférence pour la codification du droit international.
- le 31 mai 1930 : est élu membre d'honneur de l'Académie Roumaine.
- le 10 septembre 1930 : prononce le discours d'ouverture de la XI -e session ordinaire de l'Assemblée de la Société des Nations, en tant que Président élu : 46 votes sur 50 exprimés : le principal problème de la session a été la préparation de la future conférence sur le désarmement.
- le 16 octobre 1930 : est nommé membre de la Cour Permanente d'Arbitrage de la Haie.

le 7 septembre 1931 : prononce le discours d'ouverture de la XII -e session ordinaire de l'Assemblée de la Société des Nations, à la tête de laquelle il avait été réélu à l'unanimité. Afin d'augmenter l'efficacité de l'organisation genevoise, Nicolae Titulescu a proposé l'admission de nouveaux membres et « *la collaboration plus intense et plus continuelle avec les Etats qui ne sont encore membres* ».

le 2 mars 1932 : Nicolae Titulescu a entamé des pourparlers avec M. M. Litvinov, commissaire du peuple pour les Affaires Etrangères de l'URSS et A. Zaleski, Ministre des Affaires Etrangères de la Pologne, en vue d'un pacte de non-agression roumano - soviétique. Le 21 septembre 1932, le gouvernement dirigé par Alexandru Vaida-Voievod a donné pleins pouvoirs à Titulescu pour conclure un pacte de non agression avec l'URSS.

le 13 avril 1932 : Nicolae Titulescu est en pourparlers avec A. Tardieu, E. Benes et V. Marinkovič en vue de former l'Union Economique du Danube.

le 20 octobre 1932 – le 29 août 1936 : il détient le portefeuille des Affaires Etrangères sous plusieurs gouvernements libéraux et paysans, étant lui-même politiquement indépendant et véritable dirigeant de la politique extérieure de la Roumanie.

le 16 février 1933 : Nicolae Titulescu signe à Genève, au nom de la Roumanie, avec les représentants de la Tchécoslovaquie et de l'Yougoslavie, le Pacte d'organisation de la Petite Entente.

- les 3-4 juillet 1933 : à Londres, il signe les Conditions de définition de l'agression (la « *Convention Litvinov - Titulescu* »).
- le 9 février 1934: à Athènes, a signé, au nom de la Roumanie, aux côtés des fondés de pouvoirs de la Grèce, l'Yougoslavie et la Turquie, le Pacte de l'Entente Balkanique, organisation défensive et antirévionniste, destinée à assurer la sécurité et la paix au Sud - Est de l'Europe.
- le 22 août 1934 : Titulescu a été le chef de la délégation de la Roumanie à la 15-e session extraordinaire de la Société des Nations.
- le 7 février 1935 : le comité professoral de la Faculté de Lettres et Philosophie de Iași a proposé, à l'unanimité, la candidature de Nicolae Titulescu pour le Prix Nobel pour la Paix – 1935.
- le 28 mai 1935 : est élu membre actif de l'Académie Roumaine.
- entre 22 juin – 20 juillet 1936 : Nicolae Titulescu a dirigé la délégation roumaine à la Conférence de Montreux, où il a présenté l'importance des détroits de la Mer Noire pour la Roumanie et la Turquie, pour la sécurité de toute l'Europe.
- le 13 juillet 1936 : le Parlement de la Roumanie l'a nommé Sénateur à vie, en guise de reconnaissance de ses grands services à l'Etat roumain.
- le 14 juillet 1936 : Gheorghe Tătăărăscu, premier ministre et Nicolae Titulescu, Ion Inculeț, Victor Antonescu – ministres, signent une plateforme – programme, par laquelle étaient fixées les lignes directrices de la politique extérieure roumaine, en lui re-

confirmant de la sorte le mandat de Ministre des Affaires Etrangères ; le lendemain, le gouvernement roumain approuve, à l'unanimité, la politique extérieure promue par Nicolae Titulescu.

le 29 juillet 1936 : Nicolae Titulescu a accordé une interview au journal « *Le Temps* » (paru sous le titre « *Contre le contrôle étranger sur le territoire de nos ancêtres* »), où il se prononce pour la suppression de la Commission Européenne du Danube, siégeant à Galați, créée par le Traité de Paix de Paris de 1856, devenue anachronique et incompatible par ses fonctions, avec la souveraineté de l'Etat roumain.

le 29 août 1936 : sous le prétexte d'un remaniement gouvernemental pour l'homogénéisation politique du Cabinet, Nicolae Titulescu a été évincé du gouvernement Gh. Tătărăscu, sans aucune explication.

le 25 novembre 1936 : Nicolae Titulescu est élu Président d'Honneur du Comité Roumain de la Réunion Universelle pour la Paix.

le 3 juin 1937 : à Londres, dans la Chambre des Communes, l'ex Ministre des Affaires Etrangères de la Roumanie prononce le discours « *Des méthodes pratiques de conserver la paix existante* ».

le 19 juin 1937 : l'Université « Komensky » de Prague lui confère le titre de *Docteur honoris causa*.

juin 1939 : Nicolae Titulescu a fait un dernier voyage en Grande Bretagne, où il s'est entretenu en particulier, avec des personnalités de premier choix de la politique britannique : N. Chamberlain, Halifax, W. Churchill, Lloyd George, etc.

- le 11 septembre 1939 : Nicolae Titulescu a adressé un télégramme, depuis St. Moritz, au roi Carol II, où il fait une analyse de la situation internationale et attire son attention sur la préparation de notre pays pour la paix future.
- le 5 janvier 1940 : Nicolae Titulescu définit son testament, en exprimant son vœu d'être enterré à Braşov, au sein de son pays.
- le 10 décembre 1940 : depuis Cannes, Nicolae Titulescu a adressé une lettre à W. Churchill, Premier de la Grande Bretagne, où il exprimait son vœu de se joindre aux Alliés.
- le 17 mars 1941 : à Cannes, à l'âge de 59 ans, est passé de mort à trépas Nicolae Titulescu. Il a été porté en terre (le 24 mars) au Cimetière de la l'Eglise Russe « St. Mihail » de Cannes
- mars 1992 : les dépouilles mortelles de Nicolae Titulescu ont été exhumées et transportées, par avion, à Bucarest, où elles ont été déposées et on leur rendit hommage au siège du Ministère des Affaires Etrangères, ont été ré – inhumées au Cimetière de l'Eglise « St. Mihail » de Scheii Braşovului, étant ainsi exaucé son vœu testamentaire.

BIBLIOGRAPHIE SÉLECTIVE

I. Sources:

a. Inédites:

- Les archives du Ministère des Affaires Etrangères,
 - fonds : *La Commission Européenne du Danube*
 - fonds : 8. *Conventions*
- La Direction Départementale des Archives Nationales de Galati, fonds : *La Commission Européenne du Danube*, avec ses sections : *Le Délégué de la Roumanie ; Protocoles ; Le Secrétariat Général.*

b. Editées

- *Actes de la Conférence de Montreux concernant le régime des Détroits (22 juin – 20 juillet 1936). Compte-rendu des séances plénières et procès-verbaux des débats du Comité technique*, Paris, 1936 (Livre Rouge);
- *Codul maritim și fluvial (Le Code maritime et fluvial)*, recueil établi par Tonegaru, C.C., Theodoru, A., Ioanițiu C., Bucarest, 1934;
- Gheorghe, Gh., *Tratatele internaționale ale României (Les Traités internationaux de la Roumanie)*, vol. II (1921-1939), Bucarest, 1980;
- *Conférence Internationale pour l'établissement du statut définitif du Danube*, protocoles des séances tenues à Paris du 2 août au 16 novembre 1900 (tome premier) ; protocoles des séances tenues à Paris du 5 avril au 21 juillet 1921 (tome second), recueil établi par le Ministère des Affaires Etrangères de France, Paris, 1921;

- *Conférence de la Paix. Commission du Régime International des Ports, Voies d'eau et Voies ferrées. Procès Verbaux et rapports de la Commission et des sous commissions*, recueil établi par le Ministère des Affaires Etrangères de France, Paris, 1920;
- *Protocoles de la Conférence tenue à Sinaia du 8 au 18 août 1938, relatifs à l'exercice des pouvoirs de la Commission Européenne du Danube. Accord de Bucarest du 1^{er} mars 1939*, Galați, 1939;
- *Traité de paix entre les Puissances Alliées et Associées et l'Allemagne et Protocoles signés à Versailles le 28 juin 1919*, publication du Ministère des Affaires Etrangères, Paris, 1919 (*Ibidem*, le Traité avec l'Hongrie, publié en 1920);
- Titulescu, N., *Discursuri* (Discours), 1936;
- Titulescu N., *Discursuri* (Discours); Etude introductive, textes sélectionnés et annotations : Robert Deutsch), Bucarest, 1967;
- Titulescu, N. *Documente diplomatice* (Documents diplomatiques) ; Le comité de rédaction : George Macovescu, rédacteur responsable, Dinu C. Giurescu, Gheorghe Ploșteanu..., Bucarest, 1967.

II. Ouvrages, études, articles

- Abrevaya, J., *La Conférence de Montreux et le Régime des Détroits*, Paris, 1938;
- Androne, N., *Suveranitatea teritorială și libertatea de navigație* (La Souveraineté territoriale et la liberté de navigation), in : « Studii și cercetări juridice » (Etudes et recherches juridiques), 1970, no. 1;
- Antipa, Gr., *Însemnătatea politică și economică a Dunării în viața poporului român* (L'importance politique et économique du Danube pour la vie du peuple roumain), Bucarest, 1940;
- Avramescu, V., *Aspecte ale problemei reparațiilor în politica României din anii 1920-1928* (Aspects de la question des réparations dans la

- politique de la Roumanie durant la période 1920-1928), in : « Forum. Științe sociale », 1970, 2, no. 6;
- Badia, G., *Histoire de l'Allemagne contemporaine, 1917-1933*, tome I, Paris, 1962;
 - Barnoski, D.V., *Națiunea Europeană (Uniunea statelor europene și opera D-lui Titulescu)* (La Nation Européenne. L'Union des Etats Européens et l'œuvre des Monsieur Titulescu), Bucarest, 1935;
 - Bădulescu, L., Canja G., Glasser, E., *Contribuții la studiul istoriei regimului internațional al Dunării* (Contributions à l'étude de l'histoire du régime international du Danube), Bucarest, 1957;
 - Bădulescu, L., Canja, G., Glasser, E., *Contribuții la studiul istoriei regimului internațional de navigație pe Dunăre* (Contributions à l'étude de l'histoire du régime international de navigation sur le Danube), Bucarest, 1957;
 - Băicoianu, C.I., *Le Danube. Aperçu historique, économique et politique, avec une préface par Vintilă I. C. Brătianu*, Paris, 1917;
 - Bărbulescu, P., *România la Societatea Națiunilor (1929-1939)* (La Roumanie à la Société des Nations), Bucarest, 1975;
 - Bărbulescu, P., Cloșcă, I., *România și reglementarea pașnică a diferendelor internaționale* (La Roumanie et la réglementation paisible des différends internationaux), Bucarest, 1986;
 - Bărbulescu, P., Gheorghe, Gh., *Les débats de l'activité de la Roumanie à la Ligue des Nations. Constitution de la mission diplomatique de la Roumanie à Genève*, in : « Revue Roumaine d'Histoire », no. 1, 9, 1970;
 - Berindei, D., *Din începuturile diplomației românești moderne* (Des débuts de la diplomatie roumaine moderne), Bucarest, 1965;
 - Berindei, D., *Diplomația românească modernă* (La Diplomatie roumaine moderne), Bucarest, 1995;
 - Bold, E., *De la Versailles la Lausanne (1919-1922). Activitatea diplomației românești în problema reparațiilor de război* (De Versailles

- à Lausanne (1919-1922). L'activité de la diplomatie roumaine dans la question des réparations de guerre), Iași, 1976;
- Bold, E., *România și problema reparațiilor de la Conferința de la Spa până la planul Dawes (1920-1924)*, (La Roumanie et la question des réparations à la Conférence de Spa jusqu'au Plan Dawes), in : Anuarele științifice al Universității Al. I. Cuza din Iași, secțiunea istorie-filologie, fasc. 1, Iași, 1969);
 - Bold, E., *Unele probleme privind participarea delegației române la Conferința Păcii (1919-1920)*, in : « Analele științifice ale Universității Al. I. Cuza » din Iași, sections histoire - philologie, fasc. 14, 1968;
 - Boncour, J. P., *Alături de Titulescu (Aux côtés de Titulescu)*, in : « Magazin istoric » no. 5, 31, 1975;
 - Botescu, D., *Aspecte privind politica României la Dunărea maritimă (1936-1938)* (Aspects concernant la politique de la Roumanie au Danube maritime), in : « Peuce », no. 2, 1972, Tulcea;
 - Botescu, D., *Eforturile României pentru modificarea statutului CED* (Les efforts fournis par la Roumanie en vue de modifier le statut de la Commission Européenne du Danube) (1936-1938), CMSRI, 1998;
 - Botez, E., *Dunărea și comisiile ei*, în volumul : *Politica Externă a României (19 prelegeri ținute la Institutul Social Român)* (Le Danube et ses commissions, dans le volume : La politique extérieure de la Roumanie, 19 leçons données à l'Institut Social Roumain), Bucarest, 1924;
 - Botororan, C., Calafeteanu, I., Campus, E., Moisuc, E., *România și Conferința de Pace de la Paris (1918-1920). Triumful principiului naționalităților* (La Roumanie et la Conférence de Paix de Paris. Le triomphe du principe des nationalités, Cluj-Napoca, 1983;
 - Brănișteanu, B., *Nicolae Titulescu. Amintiri, note, reflexii* (Nicolae Titulescu. Souvenirs, notes, réflexions), Bucarest, 1945;

- Campus, E., *Nicolas Titulesco et la politique pour le maintien de l'intégrité territoriale de la Roumanie*, in : « Revue Roumaine d'Histoire », 5, no. 3, 1966;
- Campus, E., *Mica Înțelegere (La Petite Entente)*, Bucarest, 1968;
- Campus, E., *Politica externă a României în perioada interbelică (1919-1939)*, (La politique extérieure de la Roumanie durant l'entre deux guerres), Bucarest, 1975;
- Campus, E., *Tratatetele de la Locarno și semnificația lor în crearea unui Locarno balcanic (Les Traités de Locarno et leur signification pour la création d'un Locarno balkanique)*, in « Studii. Revista de istorie », 1968, 21, no. 1;
- Cârțână, I., *Din activitatea diplomatică a României pentru desființarea Comisiei Interaliatate a Dunării (De l'activité diplomatique de la Roumanie pour la suppression de la Commission Interalliée du Danube)(1919-1920)*, in : « Revista Arhivelor », 1969, 12, no. 1;
- Cârțână, I., Seftiuc, I., *Dunărea în istoria poporului român (Le Danube dans l'histoire du peuple roumain)*, Bucarest, 1972;
- Cernea, E., *Les débuts de l'activité scientifique de Nicolae Titulescu*, in : « Revue Roumaine d'Histoire », 5, no. 3, 1966;
- Cenovodeanu, P., Marinescu, P., Gavrilă, B., *Comerțul britanic prin Galați și Brăila între 1837-1852 (Le commerce britannique par Galați et Brăila durant la période 1837-1852)*, in : « Revista de istorie » (Revue d'histoire), 1978, no. 31, 4;
- Chiper, I., Constantiniu, Fl., *Din nou despre cauzele înlăturării din guvern a lui Nicolae Titulescu (29 august 1936) (A nouveau sur les causes de l'évincement de Nicolae Titulescu du gouvernement roumain)*, in : « Revue Roumaine des Etudes Internationales », 1969, 3, no. 2;

- Cizmaș, V., *Evoluția politicii vamale a României în perioada 1919-1929*, in : « Analele științifice al Universității A1. I. Cuza” de Iași, section sciences économiques, 1960, fasc. 16;
- Cliveti, Gh., *România și crizele internaționale* (La Roumanie et les crises internationales), 1853-1913, Iași, 1997;
- Cloșcă, I., *Despre diferendele internaționale și căile soluționării lor* (Sur les différends internationaux et les voies de leur solution), Bucarest, 1973;
- *La Commission Européenne du Danube et son œuvre de 1856 à 1931*, rédigée sous la coordination de Carlo Rossetti et Francis Rey, Paris, 1931;
- Constantin, I., *Probleme ale apărării independenței și suveranității naționale în programele principalelor partide politice din România în perioada 1918-1938* (Problèmes de la défense de l’indépendance et de la souveraineté nationales dans les programmes des principaux partis politiques de Roumanie durant la période 1916 – 1938), dans le volume : « De la lutte du peuple roumain pour l’indépendance », Bucarest, 1977;
- Cotlaru, Gr., M., *CED și navigația pe Dunărea maritimă* (La CED et la navigation sur le Danube maritime), Galați, 1936;
- Cutcutache, Const., D., *Optanții unguri* (Les optants hongrois), Bucarest, 1931;
- Dandora, L., *Apărarea unității, independenței și integrității patriei noastre în dezbaterile parlamentare din anii 1929-1939* (La défense de l’unité, de l’indépendance et de l’intégrité de notre patrie durant les années 1929-1939), in : « Anale de istorie », 1978, 24, no. 3;
- Dașcovici, N., *Curs de drept internațional public* (Cours de droit international public), Bucarest, 1947;
- Dașcovici, N., *Dunărea de la Orșova la Mare și coastele Mării Negre de la Varna la Cetatea Albă* (Le Danube d’Orșova à la Mer et la côte de

la Mer Noire de Varna à Cetatea Albă / trad. possible : la Cité Blanche/, Galați, 1936;

- Dașcovici, N., *Le Danube et les intérêts économiques de l'Europe*, Paris, 1919;
- Dașcovici, N., *Principiul naționalităților și Societatea Națiunilor* (Le Principe des Nations et la Société des Nations), Bucarest, 1922;
- Dașcovici, N., *Regimul Dunării și al Strâmtoarelor în ultimele două decenii* (Le régime du Danube et des Détroits durant les deux dernières décennies), Iași, 1943;
- Delbez, I., *Les principes généraux du droit international* (Union Académique Internationale), Paris, 1960;
- Deutsch, R., *La Roumanie et le problème des Détroits à Montreux en 1936*, in : « Revue Roumaine d'Histoire », 1967, 6, no. 1;
- Dobrovici, Gh., *Evoluția economică și financiară a României în perioada 1934 – 1943* (L'évolution économique et financière de la Roumanie durant la période 1934 – 1943), Bucarest, 1944;
- Frangulis, F. A., *Amintiri despre Nicolae Titulescu* (Souvenirs sur Nicolae Titulescu), in : « Lumea » (Le Monde), no. 11/10 martie 1966 ;
- Geamănu, Gr., *Contribuția lui Nicolae Titulescu la dezvoltarea dreptului internațional* (La Contribution de Nicolae Titulescu au développement du droit international, in : « Studii și cercetări juridice », 1966, 11, no. 2;
- Geamănu, Gr., *Dreptul internațional contemporan* (Le Droit international contemporain), 1^{er} vol., Bucarest, 1975;
- Geamănu, Gr., *Principiile fundamentale ale dreptului internațional contemporan* (Les principes fondamentaux du droit international contemporain), Bucarest, 1967;
- Geamănu, Gr., Moca, Gh., *Nicolae Titulescu – susținător al dreptului internațional ca drept al păcii și colaborării internaționale* (Nicolae

- Titulescu – promoteur du droit international comme droit de la paix et de la collaboration internationale), in : « Justiția nouă », 1966, 22, no.33;
- Giurescu, C., D., *La diplomatie roumaine et le Pacte des quatre* (1933), in : « Revue Roumaine d’Histoire », 1969, 8, no. 1;
 - Glaser, E., et collab., *Dreptul internațional fluvial* (Le droit international fluvial), Bucarest, 1973;
 - Gogeanu, P., *Dunărea în relațiile internaționale* (Le Danube dans les relations internationales), Bucarest, 1970;
 - Grecescu, I., *Nicolae Titulescu. Concepție juridică și diplomatică*, cu un Cuvânt înainte de Ștefan A. Andrei, Craiova, 1982;
 - Grecescu, I., *Nicolae Titulescu – gândire și acțiune* (Nicolae Titulescu – pensée et action), Bucarest, 1980;
 - Grecescu, I., *Nicolae Titulescu și concepția sa despre securitatea europeană* (Nicolae Titulescu et sa conception de la sécurité européenne), in : « Revista română de drept », 1971, no. 3;
 - Grotius, H., *Despre dreptul războiului și al păcii* (Du droit de la guerre et de la paix), Bucarest, 1968;
 - Hottendorff, Franz von, *Les droits souverains de la Roumanie sur le Danube*, Leipzig, 1883;
 - Iordache, A., *Ion I. C. Brătianu la Conferința păcii de la Paris din 1919* (Ion I. C. Brătianu à la Conférence de la paix de Paris de 1919), in : « Revista istorică », nouvelle série, tome IV, no. 9-10;
 - Ivașin, F., I., *Contribuții la istoria politicii externe a URSS* (Contributions à l’histoire de la politique extérieure de l’URSS), Bucarest, 1960;
 - Kissinger, H., *Diplomația* (La Diplomatie), 1998;
 - Launay, Jacques de, *Misterul celei de-a cincea valize a lui Nicolae Titulescu* (Le mystère de la 5^e valise de Nicolae Titulescu), in : « Magazin istoric », nouvelle série, avril 1992;
 - *Le Danube et les intérêts économiques de l’Europe*, Paris, 1920;

- Macartney, A., C., Palmer W., A., *Independent Eastern Europe*, London, 1962;
- Macovescu, G., *Nicolae Titulescu – a Progressive Romanian Diplomat*, in: “Revue Roumaine d’Histoire”, 196, 5, no. 3;
- Malinski, V., *Economia, dreptul, diplomația în viziunea lui Nicolae Titulescu. Studiu sociologic* (L’économie, le droit et la diplomatie dans la vision de Nicolae Titulescu. Etude sociologique), Bucarest, 1985;
- Malița, M., *Diplomația* (La Diplomatie), Bucarest, 1970;
- Malița, M., *Politica românească în Balcani (1930-1976)* (La politique roumaine dans les Balkans, 1930-1976), in : « România în sud-estul Europei » (La Roumanie dans le Sud-Est de l’Europe), Bucarest, 1979;
- Meitani, G., *Mémoire du Gouvernement Roumain dans les questions du Danube*, Bucarest, 1928;
- Mironescu, G., G., *Rezultatele Conferinței de la Haga pentru România* (Les résultats de la Conférence de la Haie pour la Roumanie), Bucarest, 1930;
- Moca, Gh., *Suveranitatea de stat și dreptul internațional contemporan* (La souveraineté d’Etat et le droit international contemporain), Bucarest, 1970;
- Moisuc, V., *Acțiuni diplomatice desfășurate după Anschluss de România împotriva expansiunii Germaniei hitleriste spre sud-estul Europei (1938)* (Actions diplomatiques menées après l’Anschluss par la Roumanie contre l’expansion de l’Allemagne hitlérienne vers le Sud - Est de l’Europe (1938), in : « Studii. Revista de istorie », 1966, 19, no.4;
- Murgescu, C., *Nicolae Titulescu, negociator al acordului financiar cu Anglia din 1925*, in : « Revista română de studii internaționale », 1969, 3, no. 1;
- Munteanu, D., G., *Comisiunea Europeană a Dunării* (La Commission Européenne du Danube), Galați, 1937;

- Năstase, A., *Nicolae Titulescu – contemporanul nostru / Nicolae Titulescu, notre contemporain*, Bucarest, 1995;
- Netea, V., *Nicolae Titulescu*, Bucarest, 1969;
- Oprea, Ion, M., *Nicolae Titulescu*, Bucarest, 1966;
- Ottescu, N., I., *Nicolae Titulescu. O statuie fără piedestal. Amintiri* (Nicolae Titulescu. Une statue sans piédestal. Souvenirs), Bucarest, 1997;
- Politis, N., *Les nouvelles tendances du droit international*, Paris, 1927;
- Popa, M., *Poziția României față de Turcia în perioada Conferinței de la Lausanne și în anii imediat următori* (La position de la Roumanie l'égard de la Turquie durant la période de la Conférence de Lausanne et durant les années immédiatement suivantes), in : « Analele » Universității București, istorie, 1968, fasc. 17;
- Popișteanu, Cr., *România și Antanta balcanică* (La Roumanie et l'Entente Balkanique), Bucarest, 1968;
- Pordea, A., G., *Un grand européen : Nicolae Titulescu*, Paris, MCM, LXIX;
- Puia, I., *Relațiile comerciale externe ale României între anii 1932-1939*, in : « Studii. Revista de istorie », 1972, 25, no. 3;
- Potemkin, V., P., *Istoria diplomației* (L'histoire de la Diplomatie), Bucarest, 1965;
- Rădulescu, S., *Nicolae Titulescu*, in : « Diplomați iluștri », 1^{er} vol., Bucarest, 1969;
- Rădulescu, S., *1932. Împreună cu Nicolae Titulescu* (1932. Avec Nicolae Titulescu), in : « Magazin istoric », 1994, 28, no. 7;
- Saizu, I., *Cu privire la relațiile economice ale României între anii 1922 și 1928* (Relativement aux relations économiques de la Roumanie durant la période 1922 et 1928), in : « Anuarul Institutului de Istorie și Arheologie A. D. Xenopol », Iași, 1973, 10;

- Saizu, I., Botez, C., *Contribuții la cunoașterea situației comerțului României între anii 1922–1928*, in: « Analele Științifice ale Universității Al. I. Cuza », Iași, filosofie, economie, 1968, fasc. 14;
- Scelle, G., *Cours de droit international public*, Paris, 1948;
- Seftiuc, I., *Momente din activitatea diplomatică a României la Conferința de la Lausanne (1922 – 1923)* (Moments de l'activité diplomatique de la Roumanie à la Conférence de Lausanne), in: « Revista Arhivelor », 1970, 47, no. 1;
- Seftiuc, I., *România și activitatea Comisiei Internaționale a Strâmtorilor (1924 – 1936)* (La Roumanie et l'activité de la Commission Internationale des Détroits), in: « Anuarul Institutului de Istorie și Arheologie A. D. Xenopol » din Iași, 1972, 9;
- Seftiuc, I., *România și problema Strâmtorilor în ajunul Conferinței de la Montreux (1936)* (La Roumanie et la question des Détroits à la veille de la Conférence de Montreux), in: « Analele Științifice ale Universității AL. I. Cuza » din Iași, 1969, 15, fasc. 20;
- Seftiuc, I., Cârțână, I., *România și problema Strâmtorilor* (La Roumanie et la question des Détroits), Bucarest, 1974;
- Sifton, I., *România și Conferința de la Montreux (1936)* (La Roumanie et la Conférence de Montreux), in: « Anuarul » Institutului de Istorie și Arheologie A. D. Xenopol din Iași, 1969, no. 6;
- Sofronie, G., *Lupta diplomatică a României pentru suveranitate la Dunăre* (Le combat diplomatique pour la souveraineté sur le Danube), in: « Economie teoretică, organizare politică și socială » (Comunicări / Communications), 1^{er} vol., session 1943/1944, Brașov, 1944;
- Sofronie, G., *Principiul naționalităților în dreptul internațional public* (Le Principe des Nationalités dans le Droit International Public), Bucarest, 1929;
- Stanciu, Ștefan, *România și Comisia Europeană a Dunării. Diplomatie. Suveranitate. Cooperare internațională* (La Roumanie et la Commission

Européenne du Danube. Diplomatie. Souveraineté. Coopération internationale), Galați, 2002;

- Tabouis, G., *Douăzeci de ani de tensiune diplomatică* (Vingt ans de tension diplomatique), Bucarest, 1965;
- Tilea, V., V., *Acțiunea diplomatică a României (noiembrie 1919 - martie 1920)* (L'action diplomatique de la Roumanie durant la période novembre 1919 – mars 1920), Sibiu, 1925;
- Titulescu, N., *Essai sur une théorie générale des droits éventuels*, Paris, 1907;
- Titulescu, N., *Împărțeala moștenirilor* (Le partage des successions), Bucarest, 1907;
- Titulescu, N., *Problema responsabilității juridice a statului și comunelor față de ultimele răscoale țărănești* (La question de la responsabilité juridique de l'Etat et des communes envers les dernières révoltes paysannes), Bucarest, 1907;
- Titulescu, N., *Discurs referitor la Reforma financiară din 10 iunie 1921* (Discours concernant la Réforme financière du 10 juin 1921), Bucarest, 1921;
- Titulescu, N., *La réforme agraire en Roumanie et les optants hongrois de la Transylvanie devant la Société des Nations, mars - juillet 1923*, Paris, 1924;
- Titulescu, N., *La Société des Nations et les Minorités*, communication faite le 15 mars 1929 à l'Académie Diplomatique Internationale de Paris;
- Titulescu N., *România și revizuirea tratatelor* (La Roumanie et la révision des Traités), Bucarest, 1934;
- Titulescu N., *La souveraineté des Etats. L'organisation de la Paix*, in : « Dictionnaire diplomatique », sous la rédaction de A. F. Frangulis, tome II, Paris, 1937;

- Titulescu, N., *Pactul Societății Națiunilor și legătura sa cu Pactul Briand-Kellog* (Le Pacte de la Société des Nations et ses rapports avec le Pacte Briand-Kellog), in : « Dictionnaire diplomatique », sous la rédaction de A. F. Frangulis, tome II, Paris, 1937;
- Titulescu, N., *Pactul Înțelegerii Balcanice* (Le Pacte de l'Entente Balkanique), in : « Dictionnaire diplomatique », sous la rédaction de A. F. Frangulis, tome II, Paris, 1937;
- Titulescu, N., *Proiectul de lege pentru reforma contribuțiunilor directe* (Le projet de loi pour la réforme des contributions directes), Bucarest, 1921;
- Titulescu, N. *Les revendications de la Roumanie*, Londres, 1924;
- Titulescu, N., *Basarabia – pământ românesc* (La Bessarabie – terre roumaine), édition coordonnée et étude introductive par Ion Grecea, Bucarest, 1992;
- Titulescu, N., *Discursul domnului Nicolae Titulescu, raportorul Comisiei de răspuns la mesaj, rostit în ziua de 20 decembrie 1913 în Adunarea Deputaților, cu ocaziunea discuțiunii răspunsului la mesaj* (Le Discours de monsieur Nicolae Titulescu, le rapporteur de la Commission de réponse au message prononcé le 20 décembre 1913 dans l'Assemblée des Députés, à l'occasion de la discussion de la réponse au message respectif), extrait du Journal Officiel, Bucarest, 1914;
- Titulescu, N., *Pledoarii pentru pace* (Plaidoiries pour la paix), édition coordonnée par George G. Potra et Constantin I. Turcu, Bucarest, 1996;
- Titulescu, N., *Politica externă a României (1937)* (La politique extérieure de la Roumanie), édition coordonnée par George G. Potra, Constantin I. Turcu, Ion M. Oprea, Bucarest, 1994;
- Titulescu, N., *Reflecții* (Réflexions), Avant-propos par George Macovescu ; Anthologie, préface, index et traductions : Viorica Ungureanu), Bucarest, 1985;

- Titulescu, N., (*Appréciations. Evocations. Souvenirs*); étude introductive, textes choisis, traductions par dr. Ion Grecescu, Bucarest, 1982;
- *Nicolae Titulescu – précurseur de l'unité européenne*, sous la rédaction de Marin Aiftinca ; Avant - titre : Académie Roumaine. Ministère des Affaires Etrangères. Fondation Européenne Titulescu, Bucarest, 1993;
- *Titulescu et la stratégie de la paix* (Etudes et documents /Auteurs : Professeur universitaire docteur doc. Mihnea Gheorghiu, I.Agrigoroaiei, Emilian Bold...); Avant-propos : Mihnea Gheorghiu ; Coordonnateur : Gh. Buzatu, Iași, 1982;
- Turcu, C., I., Voicu, I., *Nicolae Titulescu în universul diplomației păcii* (Nicolae Titulescu dans l'univers de la diplomatie de la paix), Bucarest, 1984;
- Vanku, M., *Mica Înțelegere și Politica externă a Iugoslaviei* (La Petite Entente et la politique extérieure de la Yougoslavie, Bucarest, 1979;
- Vanku, M., *Nicolae Titulescu – promotor al politicii de pace și colaborare în Balcani : 1920 – 1936* (Nicolae Titulescu – promoteur de la politique de paix et de collaboration dans les Balkans : 1920 – 1936), Bucarest, 1986.

III. Presse

Les collections des journaux :

- « Acțiunea » (l'Action) des années 1934 à 1937, quotidien de Galați;
- « Adevărul » (la Vérité) des années 1920 à 1937;
- « Argus » des années 1935 à 1937;
- « Dimineața » (le Matin) des années 1921 à 1937;
- « Prezentul » (le Présent) des années 1934 à 1937;
- « Universul » (l'Univers) des années 1936 à 1937;
- « Viitorul » (l'Avenir) des années 1932 à 1937.

A

Aberdeen, G.H. Gordon, lord, 91
Adatci, Mineiteiro, 38, 39
Achille, héros légendaire grec, 79
Alexandrescu, Dimitrie, 13
Aman, Theodor, 11, 267
Andreades, Andreas, 156
Antonescu, Victor, 254, 255, 276
Anzilotti, A., 183
Appleton, Jean, 40
Apponyi, Albert G., comte, 39, 40, 103
Aras, Rüstü, Tevfik, 74, 75, 237, 239, 244
Argetoianu, Constantin, 46, 213
Astor, lord, 69, 272
Attatürk, Kemal, 239
Averescu, Alexandru, général, 23, 32, 42, 143, 270

B

Baldwin, John, 147, 155, 156, 164, 169, 176, 201, 203, 204, 219, 220, 226
Baldwin, Stanley, A., 34, 42, 68, 204
Balfour, lord, 34
Barrère, Camille, 111, 112, 114
Basdevant, J., 173, 219
Basilescu, Victor, 17
Beaverbrook, lord, 69
Beichman, 183
Belloy, commandeur français, 123
Bénard, August, 270
Benes, Eduard, 59, 275
Berthélémy, 17
Berthelot, François, 46
Betancourt, Aguero, Y, 177
Bismarck, Otto von, 106, 107
Boerescu, Vasile, 109
Bonachi, Eugen, 206

Boncour, Paul, 75, 243
Bourqueneay, Adolphe Françoise, 92
Brătianu, Ion C., 20, 23, 33, 118, 126, 143, 269
Brătianu, Ion I.C., 132, 255
Brătianu, Vintilă I.C., 22, 33, 35, 48, 170, 196, 197, 203, 209, 210, 211, 216, 246, 272
Briand, Aristide, 42, 44, 46, 51, 63, 188
Budberg, baron de, 102
Burcă, Caterina, 49
Burckhardt, W., 173
Bustamente, juge, 183

C

Cadogan, Alexander, 75, 243
Cantacuzino, Ioan, 144, 270
Caracostea, Gheorghe, 139, 140
Carol II, Rpo de Roumanie, 51, 52, 60, 72, 245, 246, 278
Carol I, Prince régnant et Roi de Roumanie, 118, 119, 195
Carp, Ioan, Petre, 182, 184, 195
Carp, Petre P., 114
Cecil, Robert, 39
Chamberlain, Austen, 30, 34, 39, 177-181, 188, 220, 222-226
Chamberlain, Neville, 68, 277
Charguéraud, Hartman A., 128-130, 133, 134, 140
Churchill, W., 34, 277, 278
Ciano, Galeazzo, 71, 264
Ciuntu, I., 196
Clancarty, lord, 84
Clarendon, Hyde, Eduard, comte de, 97
Claveille, Maurice, 127, 138
Clémenceau, Georges, 125, 142
Cocea, N., D., 26
Coolidge, Calvin, 35, 273

Conțescu, Constantin, 109, 147, 155, 164, 165, 166, 171, 172, 173, 176, 178, 181, 184, 186-196, 198, 200-204, 206-209, 211, 213, 214-218, 243, 244, 254, 255, 259, 265
Coromilas, L., 140
Cowley, Henry Wellesley, comte, 97
Crespi, S., 132, 139
Cunningham, Charles, 89
Curzon, lord, 272
Czaki, Istvan, 38

D

Darius I Codomanus, Roi perse, 80
Disraeli, Benjamin, lord
Beaconsfield, 106
Djuvara, Radu T., 262
Drasche, Lazard, Alfred, 270
Duca, Ion G., 22, 43, 52, 109, 169, 195, 209, 210, 213

E

Eden, Anthony, 68, 72
Economu, Nicolae, 11, 267
Esperey, Franchet d', 123

F

Ferdinand, prince et Roi de Roumanie, 119, 236
Filotti, Eugen, 238
Flandin, P., E., 71

G

Gafencu, Grigore, 224
Garcia, Penha, 130
Gayzago, Ladislau, 38
Ghica, Ion, 114, 118
Goga, Octavian, 269

Gorceakov, Alexandru Mihailovici, 95, 103, 107
Göring, Hermann, 262
Grandi, 46
Granville, George Leveson-Gower K.G., 103, 104, 113-116
Grotius, Hugo, 135

H

Haan, baron, 112
Hamarskjold, 182, 183, 195
Haas, Robert, 169, 191
Halifax, Edward Frederick Lindley Wood, lord, 277
Hartley, Charles, 101
Henniker, M., 138
Herbette, Jules, 105
Hitler, Adolf, 61, 72, 235
Hoare, Reginald, 68
Hoden, 169
Huber, Iosif, 35, 254, 183, 198
Hudson, Manley O., 141
Hurst, Cecil, 173, 190, 201

I

Ignatiev, Nicolai, 106
Inculeț, Ion, 276
Ionescu, Take, 20, 22, 23, 24, 32, 33, 143, 151, 152, 154, 246, 269
Ionescu, Thoma, 33, 271
Iorga, Nicolae, 26, 52
Ivanovici, I., 183

J

Jefferson, Thomas, 131

K

Karolyi, Nazy Karoly, comte de, 116, 117
Kasama, Akio, 155
Kasperski, C., 130
Kellog, Frank Billing, 44
Kogălniceanu, Mihail, 109, 110
Kramar, K., 130, 141

L

Lacroix, V., de, 203
Lamas, Carlos Saavedra, 67
Lampson, Miles W., 167
Lancheur, Louis,
Laporte, Osmin, 225
Launay, Jacques de, 49
Laval, Pierre, 70
Léger, A., 68
Legrand, Albert, 147, 148, 158, 201
Litvinov, M. M., 61, 64, 275
Lloyd, George David, 34, 271, 277
Lothian, lord, 69
Lucaciu, V., 269
Lupu, Nicolae, 26
Lustig, Rudolf, 235
Lyon, Charles, vicomte, 17, 113

M

Mac Donald, Ramsay, 34, 66, 68, 167
Macédoine, Alexandre, 80
Manole, maître, 247
Marghiloman, Alexandru, 22, 269
Marinkovič, V., 275
Maniu, Iuliu, 48, 60
Mairescu, Titu, 22
Mance, O., général, 134, 140

Maria, princesse et Reine de Roumanie, 119
Martin, William, 201
Mihalopol, C., 243
Miller, D.H., 130
Millerand, Alexandre, 39, 152, 182, 185, 188, 192, 193, 194, 195, 198, 199, 205, 209
Mironescu, G., G., 51, 218, 219, 226
Mitilineu, Ion, 181, 184, 185, 186, 194
Mohrenheim, baron, 116
Moldovanu, Leonte, 234
Moore, juge, 183
Münster, G., comte, 115
Munteanu, Gh., 234
Mussolini, Benito, 42, 43, 46, 66, 70, 226
Musurus, Kostaki, Pasha, 115, 117

N

Napoleon I, l'Empereur de France, 82, 91
Negulescu, Dimitrie, 33, 183, 184, 185, 193, 195, 271
Nicolas I, Tsar de Russie, 90

O

Omer Fevzi, Pasha, 92
Orlov, comte, 98
Osiris, Dieu égyptien, 79
Ostrovski, L., 233

P

Paléologue, Maurice, 146
Palmerston, Henry John Temple, lord, 90
Paul, prince, 240

Pella, Vespasian V., 109, 243, 244
Pencovici, Eustațiu, 109, 112
Pessao, jude, 183
Petrescu-Comnen, Nicolae, 109, 169,
170, 172, 261, 262, 264
Planiol, Maricel, 17
Poincaré, R., 42, 46
Politis, N., 39, 64, 182, 185, 194,
196, 198, 205
Popa, Apostol, 234
Popescu, Gheorghe, 147, 171, 172,
175, 178, 181
Popescu, Stelian, 32

R

Rentis, Constantin, 43
Rey, Francis, 146, 150
Ristici, Mihailo, 149
Rosenthal, I., 39, 185
Rossetti, Carlo, 173, 176, 203
Rothermere, lord, 272
Roșca, I., 243
Roux, Charles, 176

S

Saddulah, Bey, 106
Salisbury, lord, 107
Samsonovici, Nicolae, 243
Savfet, Pasha, 106
Siborne, Henry T., 105
Sifton, A.L., 128
Simon, John, 66
Stelian, Toma, 109, 147, 149, 150,
151, 152, 154, 155, 158
Stokes, John, 104
Stresemann, Gustav, 30, 43, 44, 47
Sturdza, Dimitrie A., 109, 117, 119,
236
Sugimura, Yotaro, 175

Ș

Ștefan, cel Mare,
Ștefănescu, Nicolae P., 129, 130,
132, 134, 137, 138

T

Taleyrand-Périgord, Charles Maurice
de-, prince de Bénévnt, 85
Tardieu, A., 64, 275
Tătărăscu, Gheorghe, 72, 244, 245,
246, 276, 277
Thouvenel, E., 89
Tirman, C., 132, 133
Titulescu, Ion, 11, 267
Titulescu, Maria, 11
Titulescu, Nicolae, 5, 9, 10, 12 – 77,
109, 142-145, 178-182, 184-188,
190-198, 200, 202, 203, 205-213,
216-220, 222, 224-226, 228, 233,
235, 237-254, 257, 258, 260, 262,
265-278
Troubridge, amiral, 123
Trumbici, Ante, 141

V

Vaida-Voievod, Alexandru, 60, 143,
275
Vandervelde, Emile, 43
Vansittart, R., 68
Visscher, Charles, De Gand, 182,
185, 188, 192, 193, 194, 195, 198,
208

W

Walewski, Alexandre Florian
Colonna, comte, 95

Wang, Chengting Thomas, 183
Ward, E.T., 206
Weiss, André, 134, 183
Wilson, Thomas Woodrow, 131, 142

Z

Zalescki, A., 275
Zamfirescu, Alexandru D., 264
Zamfirescu, Duiliu, 120, 143

REGISTRU STĂREI CIVILE
PENTRU NĂSCUȚI

Titulescu Nicolae
 Părinți amândoi miei opt zile opt orezeci și două
 luna martie, luna patru, ora două optzeci și
 nouă. Loc de naștere capitala Nicolae,
 în Religia ortodoxă ortodoxă, de masă slavă.
 Căci, stăruiește în la naștere opt și jumătate
 luni înainte de nașterea mea în orașul ce aparține
 la orașul Dărmălești sau în orașul ce aparține
 și subșefului Petru Popescu, fiu al Domnului
 Titulescu de orașul Petru Popescu și pe
 magistratul și al Domnului Mari Titulescu
 de orașul treizeci și nouă, orașul, orașul, orașul
 și în orașul. După ce clarificați
 că tatăl care nu are în fața sa copii
 legitimi. Înaintea noastră Domnului Ghita
 Medăreanu de orașul treizeci și patru, Pro-
 pietar, fiu al Domnului Nicolae Titulescu, al
 doilea înaintea Domnului Titulescu și al
 Titulescu de orașul Petru Popescu și optzeci și
 nouă, orașul, orașul, orașul, orașul, orașul
 și în orașul și este act după ce li s-a dat
 imprimată cu stăruie și cu declarare la, conștient
 că după lege de orașul Titulescu Titulescu.
 Oficiara stărei civile. —

Titulescu
Ghita Medăreanu
Medăreanu
 Oficiara Stărei Civile

L'Acte de Naissance de Nicolae Titulescu
(en copie)

ANNEXE II

MINISTERUL CULTELOR ȘI INSTRUCȚIUNEI PUBLICE

110
219

Anul școlar 1.....-1.....
Vol..... Pagina.....

Clasa VII No 86
Școlar Titulescu Nicolae

Matriculele anilor precedenți unde figurează acest școlar.....

Născut la Anul Luna Ziua
In Comuna Județul
Fi. a Domnului
și a Doamnei Născută
Naționalitatea tatălui
Profesiunea tatălui
Religiunea tatălui
Religiunea mamei
Religiunea școlară
Vaccinat sau zăcut de vârsat
Locuința părinților sau tutorelui este în Comuna Județul
A fost înscris în clasa a acest în anul școlar 1.....-1.....
matricula vol. pagina, iar în foia de inscripție din acel an la No.
Certificatul în baza căruia s'a făcut inscripția liberat de
sub No. din păstrat în dosarul celui an
Numărul fôii personale a școlar din anul școlar 1.....-1.....

OBIECTELE	NOTE BIMESTRALE								Media anului	Nota examenului	ABSENȚELE BIMESTRALE								OBSERVAȚII
	BIM. I		BIM. II		BIM. III		BIM. IV				BIM. I	BIM. II	BIM. III	BIM. IV	BIM. I	BIM. II	BIM. III	BIM. IV	
	O.	S.	O.	S.	O.	S.	O.	S.			N.	R.	N.	R.	N.	R.	N.	R.	
Desen	8	10	10	10	10	10	10	10	10										
Musica	10	10	10	10	10	10	10	10	10										
Ginnastica	10	10	10	10	10	10	10	10	10										
Religia																			
L. Română	10	10	10	10	10	10	10	10	10										5-
L. Franceză	10	10	10	10	10	10	10	10	10										9-
L. Germană	10	10	10	10	10	10	10	10	10										14-
Istoria	10	10	10	10	10	10	10	10	10										9-
Matematica	7	8	9	10	9	10	9	9	10										1-
Științe Naturale	9	9	10	10	10	10	10	9,75	10										5-
Științe Sociale	9	9	9	9	9	10	10	9,25	10										3-
L. Latină	9	9	10	10	10	10	10	9,50	10										4-
L. Elina	10	10	10	10	10	10	10	10	10										2-
Filosofia	10	10	10	10	10	10	10	10	10										2-
Purtarea	10																		
Frequentarea	10																		54-
Sume și coef. de premiar										Suma abs. mot.									

Situațiunea generală după examenul din Iunie 1920
Media de premiar... 9,90 premiat
Mențiune la
Situațiunea în urma examenului de corigere

Le matricule attestant des études lycéales de l'élève Nicolae Titulescu au Lycée „Carol I” de Craiova

ANNEXE III

10, RUE MANSART
VERSAILLES.

7823

Mon cher ministre,

Je vous remercie de vos intéressants renseignements. Si je les entends bien, il est nécessaire et suffisant qu'une décision du conseil de la S. D. N. dans sa prochaine session prescrive le retrait de notre affaire et sa réinscription au rôle pour une session extraordinaire de décembre.

Je reste bien entendu à

vos dispositions comme à celle de M. Volitis et de Visser pour toute conférence utile. Si vous n'y voyez pas d'inconvénient, je considère comme préférable que je continue à prendre la parole la semaine, en me réservant outre un résumé général, d'insister sur cette triple preuve du maintien à la Roumanie du droit de juridiction entre Galatz et Braila: 1^o rien n'a été changé au statu quo ante bellum par le traité de Versailles ni par le Statut du Danube; 2^o le protocole de l'art. 6 du Statut; 3^o l'accord de 1922. Ceci à titre de simple indication, naturellement.

J'espère avoir le plaisir de voir M. Titulesco à son passage à Paris. Je ne pense m'absenter que du 19/8 inclus au 26/8 inclus.

Bien cordialement à vous,

A. Millerand

Lettre autographée expédiée par Alexandre Millerand

ANNEXE IV

Vernailles 10 r. Marsart 7623
2, AVENUE DE VILLARS (VII^e)

mon cher Ministre,

Merci de l'envoi
de l'intéressante consultation
que je lui ai vos, j'en suis sûr,
le plus grand profit. Merci
également de vos deux
télegrammes.

J'ai reçu hier une
lettre du greffier de la
Cour de la Haye m'adressant
copie de la communication

qu'il vous avait envoyée.
Je me suis contenté
de remarquer et de dire
que je serais le 6/10 aux
ordres de la Cour.

Peut-être y aura-t-il
lieu d'apporter un changement
à l'ordre de nos placobiers.
Nous en parlerons le
moment venu. Ce n'est
d'ailleurs qu'un détail.

Bien cordialement
votre,

A Millerand

Lettre autographée expédiée par Alexandre Millerand

Le manuscrite faisant des études locales de l'élevé
Nicolaus Tulescu au Lycée "Carol I" de Craiova

Le Temps

JEUDI 30 JUILLET 1936

PRIX DE L'ABONNEMENT

PARIS, DÉPARTEMENTS et COLONIES FRANÇAISES	Trois mois	30 fr.	Six mois	58 fr.	Un an	110 fr.
ÉTRANGER	Pays accordant une réduction de 30 0/0 sur les tarifs postaux.					
		52 fr.	102 fr.	162 fr.	200 fr.	
	Autres pays.....					
		75 fr.	147 fr.	290 fr.		

LES ABONNEMENTS DATTENT DES 1^{er} ET 16 DE CHAQUE MOIS

Un numéro (PARIS et DÉPARTEMENTS) : 40 centimes

ANNONCES : AUX BUREAUX DU Temps, 5, rue des Italiens,
à L'AGENCE HAVAS et dans ses succursales
et dans toutes les Agences de Publicité

Le Journal décline toute responsabilité quant à leur teneur

CHÈQUE POSTAL : Paris, Numéro 60

DISCOURS DE M. EDEN

L'opinion internationale

En Angleterre

de Londres :

semble des pronostics émis par la presse de la participation de l'Allemagne et de la conférence des « Cinq », l'impression que l'acceptation des deux pays est généralement escomptée, toutefois avec des réserves sérieuses de la part de l'Allemand. Le gouvernement allemand, selon les énonciations hostiles aux « évocations du Rhin » que la remilitarisation de la Rhénanie et la collaboration des puissances de l'Est aux négociations ultérieures, et désire, de ce point de vue, une préparation approfondie de la question par la voie diplomatique.

doit être le passé, écrit le correspondant du Temps à Berlin, rapportant les impressions des journalistes allemands, et la violation du traité de Versailles sur la remilitarisation de la Rhénanie sont des faits qui ne doivent pas être évoqués. De ce point de vue, l'Allemagne ne désire pas se voir poser à la conférence des questions comme celles contenues dans le document britannique, tendant à savoir si l'Allemagne est en état de conclure des traités.

M. Edén, le rédacteur diplomatique du Daily Express, dit :

Il semble devoir maintenant accepter à coup sûr sa réponse. Les indications de Berlin, selon lesquelles on préférerait la préparation du traité de négociations directes de manière à ne plus recourir à la conférence qu'à enregistrer l'accord des deux parties. Ce qui cause l'incertitude est la tendance des Allemands à ne pas l'aspect occidental de la conférence et à la nécessité d'une discussion des autres affaires de la paix européenne.

Le rédacteur du journal travailliste cite la suivante, comme une de celles qui seraient « dans l'air » en vue de vaincre les Allemands :

LA COMMISSION EUROPÉENNE DU DANUBE

DÉCLARATION DE M. TITULESCO

au « Temps »

Un de nos correspondants, ayant rencontré M. Titulesco, ministre des affaires étrangères de Roumanie, et lui ayant demandé s'il était exact que, durant la conférence de Montreux, il avait soulevé la question du régime de la commission européenne du Danube, M. Titulesco lui a fait la déclaration suivante :

Cette question ne peut faire que l'objet de notes diplomatiques, adressées aux chancelleries intéressées, au moment que le gouvernement royal de Roumanie jugera opportun de la soulever officiellement.

Mais ce serait vaine hypocrisie que de cacher à l'opinion publique internationale les grandes lignes de notre action future et le sentiment roumain.

Pour bien comprendre la question, il faut se rappeler qu'il y a deux commissions du Danube. L'une, dite commission internationale, créée par les traités de paix, ayant son siège à Vienne. L'autre, dite commission européenne, créée par le traité de Paris de 1856, et ayant son siège à Galatz.

C'est la suppression de cette deuxième commission que la Roumanie considère comme nécessaire, car elle constitue, comme on le verra, l'anachronisme le plus incroyable, le contrôle territorial étranger le plus inadmissible, l'organisme international répondant le moins aux buts pour lesquels il a été créé.

La Roumanie ne conteste pas le caractère international du Danube. Sauf les attributions qui relèvent de la compétence territoriale et qui doivent passer à l'Etat roumain, on pourrait envisager que la commission internationale du Danube étende sa compétence jusqu'aux embouchures du fleuve.

L'interview accordée par Nicolae Titulescu au journal
„Le Temps” du 30 juillet 1936
(fragment)

Le Congrès de Vienne de 1814-1815 a contourné le problème du Danube, en concentrant ses efforts sur la question des grands cours d'eau de l'Occident et, en premier lieu, celui du Rhin. Mais, au cours des décennies suivantes, l'importance économique du Bas-Danube s'accrut et, par conséquent, lors du Congrès de Paris, le problème du grand fleuve européen occupa une place importante dans les négociations et, surtout, dans le Traité de paix. En plus, ce fut alors que la Roumanie, reconnue en tant qu'Etat indépendant, fut aussi admise au sein de la Commission Européenne.

Défenseur des intérêts de son pays, Titulescu s'impliqua, vers la fin de son mandat ministériel, dans une action visant la suppression de la Commission Européenne, afin que la Roumanie reprenne ses droits de souveraineté sur le Danube maritime. Evincé par le roi Carol II en l'été 1936, l'homme d'Etat ne put pas réaliser son projet, bien que, deux ans plus tard, celui-ci fût partiellement réalisé.

Dan Berindei

ISBN 978-606-8769-32-5

