

LE STATUT JURIDIQUE INTERNATIONAL DES PRINCIPAUTÉS ROUMAINES (PREMIÈRE MOITIÉ DU XIX^e SIECLE)*

DANIELA BUȘĂ

La décadence de l'Empire ottoman et l'altération graduelle de son statut international de grande puissance au XVIII^e siècle eurent des implications et des conséquences dans l'espace sud-est européen et, implicitement, dans les Principautés roumaines. Pour les Principautés, qui bénéficiaient d'autonomie politique, administrative, religieuse et financière grâce aux rapports spéciaux avec la Porte, la suzeraineté de l'Empire ottoman était une forme de protection contre le péril exercé par les empires limitrophes, protection obtenue moyennant le paiement d'un tribut. L'importance des Principautés dans la politique et la diplomatie européenne s'accrurent à mesure que celles-ci devinrent un objet de dispute politique et militaire entre l'Empire des Habsbourg, la Russie et l'Empire ottoman. La dissolution du pouvoir ottoman, dont la finalité serait la perte des possessions en Europe, préfigurait une reconfiguration de l'espace en faveur de l'Autriche et surtout de la Russie, avec des conséquences et des implications sur les intérêts des autres puissances de la même zone. Autrement dit, l'existence de l'Empire ottoman assurait la stabilité en Europe et elle était perçue comme un facteur aidant au maintien de l'équilibre politique. Par contre, sa désintégration aurait plongé une bonne partie du continent dans le chaos.

La Porte ne se résigna point au sort décidé par ses adversaires, mais essaya de sa manière propre d'empêcher la dissolution. Néanmoins, toutes les mesures de reformation et de « revitalisation du *malade*, qui auraient pu le rendre valide » furent bloquées, ajournées, ou « minées fatalement par les principes mêmes gouvernant le système politico-institutionnel du vaste empire », les facteurs de décision de Constantinople firent recours à des formules de compromis et à des palliatifs, qui ne firent qu'aggraver la situation. Alarmée par la possibilité de perdre les Principautés roumaines en faveur de la Russie ou l'Autriche, la Porte y renforça sa suzeraineté, par l'introduction du régime phanariote, formule qui représentait, dans son opinion, « le moyen le plus efficace de consolider le contrôle ottoman dans

* Texte présenté au colloque international *Souveraineté ottomane et autonomie provinciale. Statut juridique et dynamique politique au Maghreb et dans les Balkans (XVI^e-XIX^e siècles)*, Tunis, 30-31 octobre 2009, organisé par le Centre d'Etudes et de Recherches Economiques et Sociales (Tunis) et l'Institut d'Histoire « Nicolae Iorga » (Bucarest).

cette zone vulnérable de l'Empire »¹. Pendant un siècle de régime phanariote (1711/1714–1821) il n'y eut point de changements fondamentaux du statut de la Valachie et de la Moldavie envers la Porte, qui continuait à exercer sa suzeraineté et sa protection en échange du tribut. Le régime fut marqué par deux éléments nouveaux : d'une part, la transgression au statut du pays et la détérioration grave du statut des princes régnants et, d'autre part, la légalisation du droit de la Russie d'intervenir en faveur des Principautés roumaines, reconnu par le Traité de Kutchuk Kaïnardji de 1774. Sous le prétexte de la défense des droits religieux des peuples orthodoxes de la région des Balkans, le Traité « directement a influencé d'une manière décisive le statut politique des principautés de Valachie et de Moldavie »². Par conséquent, le statut juridique des Principautés roumaines à l'époque phanariote connut deux étapes: une étape de protection unilatérale par l'Empire ottoman en 1711/1714–1774 et une autre, de protection bilatérale par la Porte et la Russie, en 1774–1821, mais avec une reconnaissance du même pouvoir suzerain. Le *hatt-i-chérif* de Gülhane de 1802 allait consolider le droit de la Russie de surveiller, par ses représentants à Bucarest et à Jassy, le respect des engagements assumés par le pouvoir suzerain envers les Principautés.

Du point de vue du statut international des Principautés et en dehors des intérêts de la Russie dans la zone (le contrôle exercé sur ces Principautés et l'expansion envers le Bas Danube et les Détroits), le protectorat de la Russie allait marquer le début du rétablissement de leur pleine autonomie, que la Porte avait transgressée à maintes reprises pendant le XVIII^e siècle. Ainsi, en 1774–1821 les anciennes stipulations garantissant l'autonomie furent renouvelées : l'interdiction pour les sujets ottomans d'entrer dans les Principautés sans un firman spécial, ainsi que d'acquérir des propriétés, celles obtenues abusivement devant être restituées, la limitation de la pénétration des marchands ottomans au nord du Danube, la réglementation des procédures juridiques dans les procès entre les sujets ottomans et les sujets roumains, la durée d'un règne fixée à 7 années et, un aspect très important, la déposition des princes régnants avant le terme faite avec le double accord du pouvoir suzerain et du pouvoir protecteur. Toutes ces réglementations n'avaient rien de nouveau. Elles confirmaient au fait le respect de l'autonomie des Principautés, « qui recevait une consécration européenne, surtout par le fait que la Russie se portait garante »³.

¹ Veniamin Ciobanu, *Statutul juridic al Principatelor române în viziunea europeană* [Le statut juridique des Principautés roumaines dans la vision européenne], Jassy, Editura Universităţii « A.I. Cuza », 1999, p. 8.

² Viorel Panaite, *Wallahia and Moldavia from the Ottoman juridical and political viewpoint, 1774–1829*, in Antonis Anastasopoulos et Elis Kolovos (eds.), *Ottoman Rule and the Balkans, 1760–1850. Conflict, Transformation, Adaptations*, Rethymno, University of Crete, 2007, p. 25.

³ Anastasie Iordache et Apostol Stan, *Apărarea autonomiei Principatelor române 1821–1859* [La défense de l'autonomie des Principautés roumaines 1821–1859], Bucarest, Editura Academiei Române, 1987, p. 9.

Paradoxalement, le protectorat de la Russie, qui théoriquement devait garantir l'évolution des Principautés dans la limite de leurs frontières naturelles, s'avéra en contradiction avec l'idéal d'unité et d'émancipation nationale des Roumains, fait qui ressort clairement des deux amputations souffertes par le territoire de la Moldavie: la perte de la Bucovine (1775) en faveur de l'Autriche et de la Bessarabie (1812) en faveur de la Russie. Les deux se firent avec le consentement du pouvoir suzerain. Néanmoins, si dans les années de gloire l'annexion des territoires roumains par ottomans avait été faite par la force, suite à la conquête, cette fois-ci elle était « un signe de faiblesse de la part de la Sublime Porte », qui « ne pouvait plus défendre l'intégrité territoriale roumaine »⁴.

Dans les premières décennies du XIX^e siècle, le statut juridique des Principautés dicta une attitude d'expectative de la part de la Porte, attitude d'autant plus prégnante pendant la révolution de Tudor Vladimirescu de 1821⁵. Bien que pouvoir suzerain, la Porte hésita alors d'envoyer des troupes au nord du Danube, la décision en ce sens venant seulement après le désaveu d'un tel mouvement au Congrès de Laibach (23 février/7 mars 1821). L'intervention de la Porte allait être justifiée clairement, dans les limites du pouvoir suzerain, le firman envers les boyards de Valachie précisant que la mission des armées ottomanes était temporaire et se limitait à l'action contre les insurgés, dans le but de « rétablir l'ordre dans la société »⁶. La Russie, confirmée en tant que puissance protectrice et autorisée à protester contre l'intervention unilatérale de la Porte par le Traité de Bucarest de 1812, préféra de se rallier au point de vue exprimé à Laibach. Elle essaya en même temps, en usant de ce droit, d'empêcher l'entrée des troupes ottomanes, en invoquant l'autonomie de la Principauté et en blâmant l'intervention dans ses affaires intérieures. En réalité, la Russie avait été dérangée par le fait de n'avoir pas été consultée en tant que puissance protectrice.

Sans nier la qualité de pouvoir suzerain et les droits en découlant, les puissances européennes désavouèrent la présence des troupes ottomanes, montrant ainsi qu'elles considéraient les Principautés roumaines « des communautés politiques distinctes, dans les affaires desquelles les Turcs ne pouvaient intervenir et, surtout, où ils ne pouvaient maintenir des troupes, même si sous le prétexte d'agir contre les foyers d'insurrection »⁷. La Porte, par contre, avec la motivation de décourager une éventuelle occupation tsariste, essayait de justifier l'intervention

⁴ Dan Berindei (dir. du vol.), *Istoria românilor* [Histoire des Roumains], vol. VII (t. I), Bucarest, Editura Enciclopedică, 2003, pp. 596–597.

⁵ Pour plus de détails voir Dan Berindei, *Revoluția română din 1821* [La révolution roumaine de 1821], Bucarest, Editura Academiei Române, 1991; G.D. Iscriu, *Revoluția română 1821 condusă de Tudor Vladimirescu* [La révolution roumaine de 1821 dirigé par Tudor Vladimirescu], Bucarest, Casa de Editură și Librărie « Nicolae Bălcescu », 1996.

⁶ Andrei Oțetea (dir.), *Documente privind istoria României. Răscoala din 1821* [Documents concernant l'histoire de la Roumanie. La rébellion de 1821], vol. II, Bucarest, Editura Academiei R.P.R., 1959, pp. 176–178.

⁷ Anastasie Iordache et Apostol STAN, *op. cit.*, p. 26.

et de la prolonger. Son but était au fait de consolider sa suzeraineté aux Principautés, et surtout d'éliminer la protection de la Russie. C'est pourquoi son intention était de donner un caractère international aux événements, avec l'implication de l'Autriche et de la Grande-Bretagne, les deux adversaires de l'influence et du contrôle de la Russie dans les Balkans. La restauration en 1822 du droit d'élire des princes régnants autochtones, droit usurpé pendant un siècle, fut pour la Porte un pas en avant dans la direction de la consolidation de sa suzeraineté et une réglementation unilatéralement du statut des Principautés, que le Sultan appelait « mes Etats héréditaires »⁸.

Par la suite, les relations entre la Russie et l'Empire ottoman devinrent un problème international. Dans ce contexte, la place et le rôle des Principautés prirent une connotation toute spéciale. Si jusqu'en 1822 le protectorat de la Russie avait été „une conséquence du rapport de forces, imposé *sui generis par le Traite de Kutchuk Kaïnardji*”, après 1822, ce protectorat reçut l'approbation de l'Europe et l'intervention de la Russie dans l'Empire ottoman devint un problème de droit international. Si le Protocole anglo-russe du 23 mars/4 avril 1826, bloquait l'accès de la Russie dans la Méditerranée orientale, il a offert, au contraire, une pleine liberté d'action dans les Principautés. La Convention russo-turque d'Ackermann (25 septembre/7 octobre 1826) renouvelait les stipulations du Traité de Bucarest de 1812, par lequel la Russie regagnait ses droits de puissance protectrice, confirmés et renforcés, au détriment du pouvoir suzerain, par toute une série d'actes ultérieurs. La Convention d'Ackermann a été une victoire pour la Russie et confirmait, en vertu du protectorat, son droit de se prononcer au sujet de l'organisation intérieure des Principautés. L'acte fut une victoire pour les Roumains aussi, car il consacrait leurs demandes les plus importantes, rejetées en 1821 par le pouvoir suzerain: un prince régnant élu pour 7 années par le Divan à partir des boyards autochtones¹⁰, deux années d'exemption du paiement de tribut, la réglementation du tribut et des redevances envers la Porte en conformité avec les stipulations du *hatt-i-chérif* de 1802, la liberté du commerce.

Les traités d'Andrinople (septembre 1829), d'Unkiar-Iskelessi (juillet 1833) et de St. Pétersbourg (janvier 1834) consacrèrent l'affaiblissement graduel du pouvoir suzerain, qui ne disposait plus que d'un droit nominal, l'unique élément de rapprochement étant le paiement du tribut. Si par rapport à l'Empire ottoman les Pays Roumains avaient une large autonomie, par rapport à la Russie cette autonomie se trouvait restreinte par certains documents. Un exemple serait le Traité d'Andrinople, qui stipulait le maintien des Principautés sous l'occupation tsariste jusqu'au

⁸ Nicolae Iorga, *Acte și fragmente cu privire la istoria românilor* [Actes et fragments concernant l'histoire des Roumains], vol. II, Bucarest, Imprimeria Națională, 1896, p. 647.

⁹ Dan Berindei (dir.), *op. cit.*, p. 77.

¹⁰ Le Traité d'Andrinople remplace cette disposition par celui du choix des princes régnant pour la vie. La Russie a essayé de prendre avantage de cette disposition et d'accroître son rôle dans le licenciement des princes régnant.

paiement complet de la dette de guerre par l'Empire ottoman, dette qui s'élevait à 10 million de ducats. La somme, payée en tranches annuelles d'un million chacune, assurait à la Russie une présence d'au moins 10 ans aux Pays Roumains. D'ailleurs, le consul français à Bucarest, notait ironiquement, dans une lettre adressée à son supérieur, que si la Porte avait voulu payer la dette intégralement, le Tsar aurait refusé galamment¹¹.

Après 1829, la question du statut politique des Principautés prit une place importante dans les projets des gouvernants de St. Pétersbourg concernant le sud-est de l'Europe, certains commandants de l'armée russe avançant l'idée que les troupes russes ne devaient jamais quitter les Principautés. Le prolongement du régime d'occupation donnait aux Roumains la conviction que le protectorat russe, introduit par le Traité d'Andrinople, limitait leur autonomie et favorisait l'intervention tsariste. Le pouvoir suzerain avait perdu presque en totalité son autorité, vu la présence des troupes d'occupation aux Principautés et l'interférence des représentants de la Russie dans l'acte de gouvernement, et aussi grâce au fait que toute décision, intervention et mesure devaient être prises de commun accord. Le rapport de forces entre les deux puissances étant nettement en faveur du pouvoir protecteur, toute démarche initialement collective trouvant sa solution selon le bon gré du Tsar.

Nous pouvons constater cette tendance de la domination russe de se faire permanente aux Principautés dans le Règlement organique, conçu afin « d'assurer l'ingérence constante dans les affaires intérieures, dans le but de restreindre graduellement les droits d'autonomie »¹². Les démarches les plus importantes du prince régnant et de l'Assemblée avaient besoin de l'accord des deux puissances. La dissolution de l'Assemblée se faisait aussi avec leur accord, la Porte et la Russie autorisant les nouvelles assemblées. Le pouvoir protecteur avait le moyen de dénaturer le principe électif, en limitant le nombre des membres de l'Assemblée à 15 et en sélectionnant justement les personnes prêtes à exprimer sa volonté. L'influence politique et l'ingérence de la Russie dans les affaires intérieures des Principautés rendirent pratiquement inopérantes la plupart des décisions qui favorisaient le progrès et la modernisation. Faute d'une définition des concepts fondamentaux du statut international des Principautés (autonomie, suzeraineté, protectorat), le Règlement organique autorisait les ingérences de la Russie et limitait le progrès.

La perspective d'une longue occupation russe fit des Principautés un centre d'attention de la politique et de la diplomatie européenne et provoqua de l'inquiétude, les grandes puissances devenant de plus en plus décidées d'y mettre fin, ce qui arriva finalement en 1834. Après le retraitement de ses troupes des Pays Roumains, le pouvoir protecteur continua à exercer son influence sur l'activité

¹¹ *Documente privitoare la istoria românilor culese de Eudoxiu Hurmuzaki* [Documents concernant l'histoire des Roumains réunis Eudoxiu Hurmuzaki], édités par Nerva Hodoş, vol. XVII, 1825–1846, Bucarest, Editura Socec, 1913, p. 214.

¹² Anastasie Iordache, *Principatele române în epoca modernă* [Les Principautés roumaines dans l'époque moderne], vol. I, Bucarest, Editura Albatros, 1996, p. 235.

politique des princes régnants et de donner des instructions au sujet de la manière de gouverner. Le droit à l'autonomie, renouvelé par le Traité d'Andrinople connu de nouvelles limitations en mai 1838, lorsqu'en réponse aux pressions énergiques du consul russe aux Principautés, la Porte, par un firman rédigé à St. Pétersbourg, obligea le prince valaque d'ordonner le vote favorable de l'Assemblée de Valachie sur un article additionnel au Règlement, selon lequel toute modification devait avoir l'accord préalable du pouvoir suzerain et du pouvoir protecteur.

Pendant tout ce temps, la suzeraineté de la Porte était devenue une simple formalité. La perte graduelle du pouvoir politique par la Porte et l'inquiétude provoquée par les idées et les mouvements révolutionnaires et nationaux, qui pouvaient contaminer les sujets ottomans à leur tour, la poussèrent à agir contre ses propres intérêts majeurs, comme par exemple celui de maintenir les Principautés sous sa suzeraineté et d'éliminer le protectorat tsariste. Pour ce qui est de l'attitude des Principautés envers la Porte, plusieurs voix avisées affirmaient à l'aube de la révolution de 1848 que les Roumains manifestaient une tendance de rapprochement de Constantinople, afin de contrecarrer une présence plus active du pouvoir protecteur. Paradoxalement, dans l'effort de rejeter la suzeraineté de la Porte, qui était nominale et ne comportait que le paiement d'un tribut modique, le danger de voir cette suzeraineté remplacée par un joug très pesant était perçu comme étant considérable.

Soumises à un contrôle politique direct de la part de l'Empire ottoman et de la Russie après la défaite sanglante de la révolution de 1848, la Valachie et la Moldavie restèrent sous l'occupation militaire. Cette situation s'aggrava lorsque le Sultan, cédant aux pressions de la Russie, accepta de signer en 19 avril/1 mai 1849 une convention (Balta Liman) concernant « des mesures extraordinaires et efficaces », pouvant faire face « aux bouleversements révolutionnaires et anarchiques ». Ces mesures lésaient l'autonomie des Principautés et modifiaient un nombre de stipulations du Règlement organique. Ainsi, les princes régnants, considérés de hauts fonctionnaires ottomans, étaient élus par le Sultan pour une période de 7 années, avec l'accord de la Russie et non de l'Assemblée extraordinaire. En plus, les mesures stipulaient, sur la durée de l'occupation, la présence aux Principautés d'un commissaire russe et d'un commissaire ottoman, ayant le rôle de surveiller « la marche des affaires et d'offrir en commun aux hospodars leurs avis et leurs conseils » et d'intervenir chaque fois qu'ils constataient des « abus graves ou quelque mesure nuisible à la tranquillité du pays »¹³. Les deux puissances, par l'intermédiaire de leurs représentants, firent de grands efforts pour influencer d'une manière ou autre les affaires intérieures, soit en imposant des mesures et des décisions, soit en entretenant un climat de suspicion au sujet de l'avenir des Principautés, l'une envers l'autre.

¹³ *Acte și documente relative la istoria renascerei României* [Actes et documents concernant l'histoire de la renaissance de la Roumanie], édités par Ghenadie Petrescu, Dimitrie A. Sturdza et Dimitrie C. Sturdza, vol. I, Bucarest, Tipografia Carol Göbl, 1889, pp. 357–360.

La Russie interpréta l'attitude relativement passive des puissances européennes envers le sud-est de l'Europe pendant la révolution de 1848 et dans les années suivantes comme un encouragement indirect de ses plans de démantèlement de l'Empire ottoman. Les propositions réitérées dans ce sens et la tendance de plus en plus manifeste d'incorporer les Principautés suscitèrent de nouveau l'attention de la politique européenne. Suite au refus de l'Empire ottoman, encouragé par la Grande Bretagne et par la France, de négocier avec l'envoyé du tsar sur l'avenir des sujets chrétiens de l'Empire, la Russie décida de « prendre en gage » et d'occuper les deux Pays Roumains, en espérant ainsi d'avoir gain de cause. En apparence, la dispute se déroulait entre la Russie et l'Empire ottoman. En réalité elle engageait toute la politique et la diplomatie européenne, en affectant les intérêts de grandes puissances. La guerre de Crimée et le cours des événements obligèrent initialement la Russie d'adhérer en principe à la garantie commune des puissances européennes vis-à-vis des sujets chrétiens de l'Empire et de renoncer ensuite à ses prétentions sur les Principautés, le protectorat se trouvant aboli par la voie diplomatique. En décembre 1854, pour la première fois, les Principautés roumaines étaient placées sous la garantie collective des puissances européennes. Les bases du statut international des Principautés furent mises à la Conférence des représentants de l'Autriche, de la France, de la Grande Bretagne et de l'Empire ottoman, organisée à Constantinople au mois de janvier/février 1856, par un protocole visant leur organisation intérieure. Selon ce protocole, le Règlement organique cessait d'être la loi fondamentale, les Principautés continuaient à jouir des immunités et des privilèges anciens, tandis que la Porte maintenait sa suzeraineté, les deux Principautés étant considérées comme faisant « partie intégrante » de l'Empire ottoman. En 1856, au Congrès de Paix de Paris, les débats sur la question de l'organisation des Principautés roumaines confirmèrent son caractère international. Le document signé à la fin du Congrès reconnaissait la suzeraineté de la Porte, mais plaçait les Principautés sous la garantie collective des puissances européennes, qui devenaient garantes pour le respect des privilèges et des immunités des deux pays. En même temps, nul des signataires ne pouvait exercer un pouvoir exclusif dans les Principautés ou s'ingérer dans leurs affaires intérieures. Quant à la Sublime Porte, celle-ci s'obligeait de respecter l'indépendance de l'administration, la pleine liberté de religion, de législation, de commerce et de navigation.

Le Traité de paix de Paris favorisa une consolidation de l'autonomie des Principautés, garantie par les puissances européennes, et élimina le protectorat unilatéral de la Russie. À partir de ce moment-là, toute intervention du pouvoir suzerain devrait être soumise au préalable à l'approbation des puissances garantes.