

Modernité et tradition dans la politique étrangère du Vieux Royaume

RUDOLF DINU Structures et mécanismes de décision

« Dans les questions extérieures la politique reste nécessairement restreinte, fermée, jalouse, ésotérique, telle qu'elle l'était à l'époque de Richelieu... »

Rudolf Dinu

Chargé de cours à la Faculté d'Histoire de l'Université de Bucarest, spécialiste de l'histoire des relations internationales (XVII^e-XIX^e siècles) et des États occidentaux modernes (XV^e-XVII^e siècles).

Auteur du volume **Studi italo-romeni : Diplomazia e società, 1879-1914** (2007).

LA DIPLOMATIE fut, tout au long du XIX^e siècle et jusqu'à la Première Guerre mondiale, un domaine réservé dans tous les États européens.¹ La stratégie de sécurité et la politique étrangère dépendirent et furent le produit d'un groupe restreint de facteurs de décision. Le schéma des instances décisionnelles – comme d'ailleurs les mécanismes usités dans le *decision making process* – fut, avec les nuances inhérentes, presque le même pour la plupart des acteurs du système international européen, notamment dans les pays monarchiques, étant circonscrit à l'intérieur d'un triangle formé du monarque/président, du Premier ministre et du ministre des affaires étrangères. Loin d'être rigide, cette formule comporta toute une série de variations d'un État à l'autre et même à l'intérieur de chacun d'entre eux : la hiérarchie apparemment inexistante du schéma italien contraste avec la « chaîne de commande », visible surtout après 1888, dans le cas roumain ; les nombreux moments de « contraction » du centre décisionnel roumain, depuis le tripolarisme au bipolarisme,

diffèrent radicalement de la constance qui caractérisent la formation tripartite belge, italienne, britannique etc.

Dans presque tous les pays monarchiques, à Berlin, Saint-Pétersbourg, Rome, Londres, Vienne, Bruxelles ou Bucarest, les souverains ont représenté les facteurs de décision de premier rang. En vertu d'une tradition qui remontait à la modernité précoce, les souverains du XIX^e siècle continuèrent à prêter une importance toute particulière aux prérogatives de ce domaine. Rien ne fait la différence sous cet aspect entre les puissances exceptionnelles (tels le tsar de la Russie ou le sultan de l'Empire ottoman) et les monarques constitutionnels (l'empereur François-Joseph de l'Autriche-Hongrie, les empereurs allemands Guillaume I^{er} et Guillaume II, les reines et les rois de la Grande-Bretagne, de Victoria à Édouard VII et George VI, le roi de la Belgique, Léopold II etc.²). C'est ce qui fit que tout au long du XIX^e siècle, jusque vers 1914, les relations internationales ont généralement été des relations inter-dynastiques.³

En Roumanie d'avant la guerre, la diplomatie constitua le domaine réservé du roi (Charles I^{er}), le monarque étant considéré – dans les conditions de la vie parlementaire et comme dans nombre d'autres pays européens – comme le seul garant de la continuité de la politique étrangère. L'article 93 de la Constitution de 1866 définit, de manière un peu confuse, les prérogatives du souverain en matière de politique étrangère : c'est le roi (le prince-régnant, avant 1881) « qui fait les nominations et les révocations de ses ministres, [...] qui désigne ou confirme dans toutes les fonctions publiques, [...] qui est la tête de l'armée, [...] qui conclut avec les États étrangers les conventions nécessaires au commerce, à la navigation et autres de ce genre ; c'est cependant le pouvoir législatif qui approuve tous ces actes et leur confère l'autorité suprême ».⁴ Du fait que cet acte constitutionnel avait été élaboré à un moment où la Roumanie n'était pas encore indépendante – et afin d'éviter les complications internationales –, les conventions politico-militaires ne furent pas mentionnées dans cet alinéa. Vu les conditions, le roi de la Roumanie se retrouva dans la situation paradoxale de ne pouvoir ni revendiquer une telle prérogative (puisque'elle ne figurait pas dans la Constitution) ni être contrôlé par le parlement dans le cas où, interprétant au sens large l'article 93, il l'aurait exercée. Étant donné les possibilités de manoeuvre que cette formulation confuse offrait au roi et au gouvernement dans la sphère de la politique étrangère, on peut aisément comprendre pourquoi le contenu de l'article 93 resta inaltéré au moment de la révision de la Constitution (en 1884).⁵

Avec ou sans prérogative, la diplomatie constitua le domaine réservé du roi Charles I^{er}, le seul garant – dans les conditions de la vie parlementaire – de la continuité de la politique étrangère. P. P. Carp, l'un des quelques « initiés » de l'époque et à ce moment-là ministre des affaires étrangères, n'hésitera pas, en 1888, à le déclarer devant le parlement : « La politique étrangère n'appartient pas au pays, elle appartient au roi [...], la politique étrangère doit avoir un but bien

défini, bien établi et une continuité qui soit à l'écart des fluctuations politiques de parti ; or, cette continuité c'est la Couronne qui la représente, c'est elle l'arbitre suprême entre les partis et celle qui est au-dessus du chef des conservateurs et du chef des libéraux [...] Le souverain représente la souveraineté du pays. »⁶

On doit préciser qu'entre l'Indépendance et la Première Guerre mondiale, la Roumanie a connu une institution issue des rigueurs du régime de la monarchie parlementaire, ayant seulement un rôle consultatif et fonctionnant dans la sphère de la politique étrangère : il s'agit du Conseil de Couronne.⁷ Vu son fonctionnement sporadique (il ne se réunit que deux fois : le 2 avril 1877 et le 21 juillet 1914), ce serait un peu forcé que de l'inclure parmi les instances de décision à rôle effectif dans l'élaboration et la coordination de la stratégie de politique étrangère du pays.

La manière dont le souverain de la Roumanie et ses ministres avaient géré les affaires étrangères fut donc, au moins jusqu'à la Première Guerre mondiale, rationnelle et « illuminée », issue de l'idée d'*arcana imperii* et échappant au contrôle des instances parlementaires. Ce sont cette « laxité » et cette « confusion » des stipulations constitutionnelles du domaine qui ont finalement conduit, notamment après 1880, à l'atrophie de la fonction du parlement de co-associé dans la gestion des affaires étrangères. Il continua, évidemment, à exercer un certain droit d'information et contrôle dans ce secteur par le biais du vote, votant certaines lois, par exemple le budget du Ministère des Affaires étrangères, discutant les *Livres Verts*⁸, interpellant le ministre des affaires étrangères etc. L'élaboration des lignes directrices de politique étrangère, la conduite diplomatique et même la décision finale dans certaines périodes de crise lui restèrent cependant inconnues.⁹ Il s'agit notamment du traité d'alliance avec les Puissances centrales, du mois d'octobre 1883, constamment nié par les représentants du gouvernement lors des interpellations dans le parlement. « Les questions de politique étrangères ne concernent pas le parlement » – déclarait en 1888 le même ministre des affaires étrangères, P. P. Carp. « Les questions de ce genre n'appartiennent pas aux partis ; c'est le roi qui représente le pays dans son ensemble et c'est toujours lui qui doit diriger la politique étrangère, car elle a besoin de continuité et exclut toute improvisation. »¹⁰

Le roi Charles I^{er} fut, son règne durant, une présence constante dans le domaine des affaires étrangères, le centre de décision en la matière se définissant en fonction de sa volonté.¹¹ Les termes de la charte fondamentale obligèrent en permanence le souverain à soigneusement choisir ses collaborateurs dans le cadre du gouvernement, étant donné que l'article 92 stipulait que nul acte du roi n'a de valeur s'il n'est contresigné par un ministre, qui en devient ainsi responsable.¹² Or, le régime de la responsabilité ministérielle n'encourageait pas un ministre à poser aisément sa signature sur un traité, notamment si ce traité contrevenait à la volonté d'une partie du grand public (tel le cas de 1883). Aussi

la collaboration du monarque avec un pareil groupe s'avéra-t-elle parfois extrêmement risquée dans des conditions d'instabilité gouvernementale (tel le cas du gouvernement Lascăr Catargi, accédé au pouvoir le 29 mars 1889, où ni le chef du cabinet ni le ministre des affaires étrangères ne connaissaient les engagements extérieurs assumés auparavant, plaidant devant le parlement en faveur de la neutralité !¹³).

Le schéma du groupe roumain de décision connut une grande mobilité, surtout en ce qui concerne sa structure, qui sera très fluctuante au fil du temps : le bipolarisme (notamment dans la formule roi-président du Conseil, mais aussi roi-ministre des affaires étrangères) allait remplacer le tripolarisme (roi-président du Conseil-ministre des affaires étrangères). Ses dimensions de plus en plus réduites et, indirectement, sa mobilité, étaient dues au désir exprès du souverain, dont l'un des plénipotentiaires italiens à Bucarest, Carlo Fasciotti, allait plus tard expliquer le substrat dans les termes suivants : « Votre Excellence aura certainement remarqué la jalousie du roi Charles à garder le secret sur les accords qui rallient cet État à la Triple-Alliance [...] Deux sont les raisons ayant déterminé le sage et prudent souverain roumain à garder un secret aussi rigoureux : d'une part, le désir de ne pas exposer inutilement son pays à la haine et aux représailles russes et, d'autre part, l'obligation de tenir compte de l'hostilité qu'une grande partie de l'opinion publique roumaine manifeste à l'égard de la Triple-Alliance en général et de la Hongrie en particulier. »¹⁴

Le centre de décision en matière de politique étrangère eut, évidemment, un soi-disant moment zéro, correspondant du point de vue théorique à l'obtention de l'indépendance et du point de vue pratique à la sortie de la Roumanie de l'époque de neutralité : c'est le moment où elle négocia et conclut l'alliance avec les Puissances centrales, en juin-octobre 1883. La décision effective en a appartenu au président du Conseil, Ion C. Brătianu, au roi Charles I^{er} et au ministre des affaires étrangères, D. A. Sturdza, l'ordre de l'énumération n'étant, comme le démontrent les documents d'archives, nullement aléatoire.¹⁵ Juste au-dessous on retrouve un nombre tout aussi réduit d'« exécutants » ou/et « initiés » : le ministre plénipotentiaire à Vienne, P. P. Carp, dont l'activité dépassa parfois de beaucoup les cadres d'un simple négociateur et exécutant des décisions venues du centre (il avait, dès l'hiver de 1882 déjà, forcé la mise en discussion de l'hypothèse d'une alliance avec les Puissances centrales), le ministre plénipotentiaire à Berlin, Gheorghe Vărnăv-Liteanu, le chef de la Division politique du Ministère des Affaires étrangères en juillet 1883, Alexandru Beldiman (gérant de la Légation à Berlin en été de la même année et attaché auprès du Premier ministre, I. C. Brătianu lors des négociations de Gastein, jusqu'en octobre 1883¹⁶) et non en dernier lieu la reine Elisabeth, la confidente du souverain même dans des questions de politique étrangère, qui était certainement au courant des négociations d'adhésion et avait, semble-t-il, même inspiré une certaine ligne

de conduite pendant ces pourparlers.¹⁷ Après ce moment zéro, le roi Charles eut tendance à « geler » la composition du groupe de décision et même à restreindre le cercle des initiés, dans les conditions où, par exemple, pas un des envoyés extraordinaires ayant succédé à Carp à Vienne, après 1884, ne fut informé du traité d'alliance conclu avec les Puissances centrales. La Légation royale à Berlin se retrouva dans une situation similaire entre 1888-1896, c'est-à-dire entre le départ de Vărnăv-Liteanu et l'installation du dernier titulaire d'avant la guerre, Alexandru Beldiman. Celui-ci sera d'ailleurs, à partir de 1888, le seul diplomate et à partir de 1896 le seul plénipotentiaire roumain accrédité auprès d'une puissance alliée à connaître, officiellement, le sens et l'ampleur des engagements internationaux de la Roumanie.

Sa Majesté Charles I^{er} – comme le ministre italien Beccaria allait plus tard expliquer à son ministre des affaires étrangères pourquoi il ne pouvait pas avoir, dans la question du traité secret d'alliance, un interlocuteur en la personne de l'envoyé roumain à Rome – « veut informer (*mettere in segreto*) un nombre aussi restreint que possible de personnes, et très peu d'hommes d'État roumains en sont initiés. Tous les documents relatifs à cet accord, m'a dit le roi Charles, sont renfermés dans le coffre-fort de son bureau ».¹⁸

L'existence d'un groupe de décision, à tendance permanente de contraction au sommet et moins dispersé au niveau du spectre institutionnel, fut possible grâce à certains « artifices » techniques issus finalement des mêmes raisons exposées ci-dessus. Le président du Conseil des Ministres cumula à plusieurs reprises, *ad interim* ou pendant toute la période de gouvernance, le portefeuille des affaires étrangères. De telles situations en on rencontre souvent après 1895. D. A. Sturdza, par exemple, l'un des artisans constants de la stratégie de politique étrangère à partir de 1882, se réserva, pendant les quatre gouvernements qu'il a dirigés, la tête du Ministère des affaires étrangères (y fait partiellement exception le troisième cabinet, lorsqu'il céda les affaires étrangères, lors du remaniement du 18 juillet 1902, à Ionel Brătianu).¹⁹ Il y a aussi des situations bizarres lorsque, sans avoir cumulé les affaires étrangères, le président du Conseil fut le seul membre du cabinet associé au souverain dans la gestion des relations étrangères. De telles situations sont le résultat de l'absence de normes écrites ou, au moins, tacitement acceptés au niveau du gouvernement, qui obligent que dans des situations-limite la décision en matière de politique étrangère soit le produit d'un consensus ou d'une consultation entre le président du Conseil et le ministre des affaires étrangères. La gouvernance de Ion C. Brătianu, de 1881 à 1888, est illustrative en ce sens. Les ministres des affaires étrangères qui ont succédé à D. A. Sturdza – il s'agit de Ion Câmpineanu (2 février – 27 octobre 1885) et Mihail Pherekyde (16 décembre 1885 – 20 mars 1888) – n'ont délibérément pas été informés de l'orientation réelle de la politique étrangère roumaine, de sorte qu'ils continuèrent à affirmer, de manière officielle, et dans le parlement et dans la relation avec le corps diplo-

matique accrédité à Bucarest etc., la neutralité de la position internationale de la Roumanie. Au moment où le ministre allemand à Bucarest lui demanda des explications au sujet de certaines déclarations prononcées à la fin de 1886, dans le contexte de l'aggravation des tensions austro-russes après la crise bulgare, Brătianu allait déclarer que « J'ai laissé faire les déclarations sur la politique extérieure par Monsieur Phérékyde, qui ne sait rien et dont les paroles ne tirent pas à conséquence. »²⁰

Deux décennies plus tard, l'existence d'une pareille configuration du groupe roumain de décision était accueillie avec stupéfaction dans les milieux diplomatiques occidentaux. En 1910, par exemple, le télégramme de l'envoyé italien à Bucarest, Beccaria, plongea le ministre italien des affaires étrangères dans la plus profonde perplexité : il l'informait que son homologue roumain n'était pas au courant des traités secrets d'alliance. Pensant à une équivoque, San Giuliano demandait la re-confirmation des informations transmises : « Réserve à vous. Pour expliquer votre télégramme n° 47, je vous prie de me télégraphier si ce ministre des affaires étrangères [Alexandru G. Djuvara, 1^{er} novembre 1909 – 28 décembre 1910] ne sait réellement rien des accords conclus entre la Roumanie et la Triple-Alliance, naturellement, sans l'interroger. »²¹

L'hypostase vraiment paradoxale concernait les gouvernements où aucun membre n'était informé de la stratégie réelle. On peut mentionner au moins trois gouvernements de ce genre avant la Première Guerre mondiale : le gouvernement Lascăr Catargi (29 mars – 3 novembre 1889) ; le gouvernement du général I. Em. Florescu (21 février – 26 novembre 1891), quand le premier traité d'alliance avec l'Autriche-Hongrie toucha à sa fin, de même que les accords d'adhésion allemand et italien ; le gouvernement P. S. Aurelian (21 novembre 1896 – 26 mars 1897), un gouvernement de transition qui – justement pour ignorer les engagements extérieurs – allait être « guidé » de l'ombre par Dimitrie A. Sturdza, de manière à ce que la ligne de politique étrangère reste immuable.²²

ENTRE LA crise des années 1882-1883 et la Grande Guerre, le groupe de décision eut presque tout le temps une composition philo-allemande et, dans une moindre mesure, russophobe. Outre le souverain, de la Maison de Hohenzollern, qui était sentimentalement attaché à l'Allemagne, le *decision making process* impliqua aussi des hommes politiques et des diplomates, formés généralement à l'École allemande, qui admiraient la force militaire et l'économie dynamique de cette grande puissance (D. A. Sturdza, ministre des affaires étrangères, devenu par la suite président du Conseil ; Petre P. Carp, ministre à Vienne de 1882 à 1884 et ensuite ministre des affaires étrangères et président du Conseil) ou étaient même les adeptes du « modèle » allemand de développement (P. P. Carp).²³ « C'est à toi » – écrivait Petre P. Carp à son beau-frère, D. A. Sturdza, à l'automne de 1883, à la fin des négociations avec l'Autriche-Hongrie et l'Al-

lemagne – « qu'en revient l'honneur, car peu de choses auraient été accomplies sans toi, et quand je pense à quel point les moindres détails sont importants au cours de pourparlers aussi délicats que ceux qui durent depuis neuf mois, je me demande vraiment quel aurait été l'affaire si à ta place avait été un homme à l'éducation française, et sans (notre) *König*. »²⁴

Ce qui, à côté de la structure du système international de l'époque, explique pourquoi ce groupe de décision élitiste, ayant en permanence à sa tête le roi Charles I^{er}, trouva une modalité au moins originale de se renseigner sur les évolutions européennes. Autrement-dit, sa « carte mentale » se précisa à la suite de contacts directs, presque exclusifs, avec les officiels de Berlin et Vienne, établis et entretenus par les membres du groupe, le roi, le président du Conseil ou le ministre des affaires étrangères (parfois même au moment où ces derniers étaient temporairement dépouillés de leur qualité officielle – tel le cas de Sturdza), en vertu des liens dynastiques directs avec la famille impériale allemande, des relations personnelles que Charles avait nouées avec l'empereur austro-hongrois François-Joseph, grâce à la vaste correspondance que le roi entretenait avec certains membres de la Maison impériale allemande (le prince, devenu ensuite Kaiser Frédéric-Guillaume), avec les membres de sa propre famille, son père Charles-Antoine en particulier, ou sur la base des renseignements que les représentants diplomatiques envoyaient à l'extérieur – à l'exception de la correspondance personnelle que les ministres roumains à Berlin – Vărnăv-Liteanu (1880-1888) et Beldiman (1896-1916) – entretenaient directement avec le souverain. Le comte Torielli consignait en ce sens, dans un rapport de 1885, que « l'orientation de la politique étrangère de la Roumanie [...] se fait, dans les circonstances les plus difficiles, à Berlin ». ²⁵ C'est toujours lui qui précisait en 1887 : « Ainsi que je l'ai écrit à plusieurs reprises, l'orientation de la Roumanie, dans les moments critiques, se forme principalement sur les informations, parfois de nature très intime, qui parviennent ici de Berlin directement au Roi. »²⁶

De 1883 à 1888, par exemple, les facteurs de décision roumains, qu'il s'agisse du président du Conseil, I. C. Brătianu, du ministre des affaires étrangères, D. A. Sturdza (devenu après 1885 ministre des Cultes et de l'Instruction²⁷) ou du roi Charles I^{er}, se rendirent tous les ans à Berlin et Vienne en mission d'information et de consultation, cette collaboration préférentielle étant essentielle pour l'élaboration de la stratégie politico-diplomatique du gouvernement de Bucarest. C'est un fait incontestable qu'attestent d'ailleurs les notes de D. A. Sturdza – le seul habitué à rédiger à de telles occasions des rapports d'information adressés au roi –, notes qui font parfois *in extenso* le résumé de ses entretiens avec les officiels allemands et austro-hongrois.²⁸ Tout ce va-et-vient à Berlin et Vienne contraste visiblement avec l'absence de communication effective à l'échelon supérieur entre Bucarest et Rome, le seul entretien officiel du souverain roumain, Charles

I^{er}, avec le roi d'Italie, Umberto I^{er} (Monza, octobre 1891), et la seule visite officielle à Rome d'un ministre roumain des affaires étrangères (Ion I. C. Brătianu, en janvier 1910) pouvant difficilement être considérés collaboration au sommet ! Les pourparlers d'adhésion de l'Italie au traité austro-roumain passèrent toujours par les cabinets de Berlin et Vienne, un contact direct entre Bucarest et Rome ne s'établissant que vers la fin des négociations (quand le nouveau ministre plénipotentiaire italien, Francesco Curtopassi, arriva à Bucarest). C'est toujours cette absence de communication informelle qui marqua les relations entre Bucarest et Londres, même après la conclusion de l'alliance matrimoniale en 1893, qui aurait dû rapprocher les deux maisons impériales.

Ces visites, qu'on ne doit nécessairement pas prendre pour des invitations *ad audiendum verbum*, mais plutôt pour des modalités de saisir le « pouls » international à un moment donné, vêtirent progressivement l'aspect de règles qu'ont respectées presque tous les « initiés » aux secrets de la politique étrangère roumaine. Ils sont les indicateurs précis de l'orientation du centre de décision. Plus tard, quand ces moments tenaient déjà d'un temps révolu, I. G. Duca allait présenter cette pratique, d'un ton qui trahissait le parti pris politique, comme étant propre seulement aux chefs conservateurs, nullement aux libéraux. « À cet égard, Maiorescu appuyait l'opinion de Carp, qui disait : ' Moi, dans la politique étrangère, je me guide d'après Vienne et Berlin, c'est là le centre de gravité de notre politique étrangère, et non à Bucarest. ' Voilà donc comment ces gens entendaient notre participation à la Triple-Alliance. »²⁹ Même si après 1909-1910, la « lumière » ne venait plus exclusivement de Berlin et Vienne, au moins pour le nouveau chef du Parti National Libéral, Ionel (Ion I. C.) Brătianu, la tradition des contacts préférentiels avec les officialités austro-allemandes continua presque inaltérée jusqu'à la veille de la Première Guerre mondiale.

Vu l'intention du roi de ne permettre l'accès aux secrets de la politique étrangère qu'à un groupe restreint d'initiés, le personnel diplomatique autochtone eut un rôle assez marginal dans la gestion des relations d'alliance – excepté les périodes où P. P. Carp fonctionna à Vienne et Vărnăv-Liteanu et Alexandru Beldiman à Berlin. Par conséquent, la fonction d'entretenir et développer ces relations revint inévitablement aux ministres plénipotentiaires des Grandes Puissances alliées, celui allemand en particulier. Bernhard von Bülow, par exemple, devint, entre 1888-1893, grâce aussi à ses qualités personnelles, un véritable conseiller personnel du roi, avec qui Charles aimait discuter plus qu'avec tout autre officiel roumain de l'époque.³⁰ Les ministres de la Triple-Alliance parvinrent ainsi à dépasser leur statut d'observateurs des réalités roumaines, de simples exécutants des directives envoyées du centre, interférant parfois avec le *decision making process* et même « inspirant » certaines attitudes ou décisions de la Couronne en relation directe avec la politique étrangère. Le rapport du ministre italien Curtopassi

concernant la position adoptée par les plénipotentiaires de la Triple-Alliance lors de l'investiture du cabinet conservateur Lascăr Catargi est éloquent en ce sens :

Hier, avant que les décrets de nomination des nouveaux ministres fussent signés, Sa Majesté invita au Palais le représentant de l'Allemagne [...] Questionné sur les garanties à même de rassurer et, peut-être, de satisfaire les trois Cours alliées, celui-ci les résuma comme il suit : 1° l'assurance que le ministre des affaires étrangères avait offerte aux trois représentants de la Ligue centrale de ne rien changer en matière de politique étrangère ; 2° l'engagement du nouveau gouvernement de continuer à surveiller et expulser, le cas échéant, les émissaires et les instigateurs russes ; 3° le parachèvement du système de fortifications autour de la capitale et sur la ligne du Siret ; 4° l'accélération de l'arrivée en Roumanie du Prince héréditaire. Le souverain promit de ne pas signer les décrets en cause et ne pas accepter le serment de ses nouveaux conseillers avant de s'assurer de leur assentiment aux points ci-dessus exposés [...] À la fin mon collègue fut appelé à répéter [...] devant les représentants de l'Italie et de l'Autriche-Hongrie le colloque qu'il avait eu avec lui.³¹

Sans nier ces interférences, on doit toutefois préciser que le souverain roumain fut loin de se plier volontairement et à toute occasion aux « recommandations » venues de Berlin, Vienne ou Rome et que par sa « résistance » il suscita maintes fois l'irritation du chancelier Bismarck, « il pro tempore padron del mondo ». « Le Chancelier » – rapportait De Launay, l'ambassadeur italien à Berlin, au printemps de 1889 – « a passé sous silence la Roumanie. Mais je sais par le Secrétaire d'État qu'ici l'on est peu édifié à l'égard de Son Souverain. Il s'attribue de grandes qualités qui lui sont contestées ; il est plein de suffisance, n'écoute pas les conseils qui lui sont donnés dans son propre intérêt. »³²

LA POSITION du roi au sein du groupe de décision évolua constamment à partir des années '80, devenant prépondérante vers 1888-1892. Sous la grande gouvernance libérale des années 1881-1888, c'est plutôt le tandem Charles I^{er} – I. C. Brătianu qui a fonctionné et, quelles que fussent les perceptions des contemporains, l'ancien républicain et conspirateur de '48 et '66 semble avoir donné le ton à l'intérieur du groupe de décision – au moins dans les moments-clé. Ce n'est pas étonnant, étant donné la personnalité et l'immense autorité qu'une longue activité politique conférait au président du Conseil. Le vieux Brătianu était sans doute l'un des grands architectes de la Roumanie moderne. C'est lui qui avait négocié en 1866 l'avènement au trône de la Roumanie du futur roi, Charles I^{er} de Hohenzollern ; c'est toujours lui qui avait accompagné le jeune prince dans son voyage incognito en Roumanie.³³ La relation de

I. C. Brătianu avec le souverain fut, au moins après 1881, plutôt un *inter pares* qu'une relation hiérarchique. Aucun autre ministre après lui n'allait jouir d'un traitement semblable de la part du roi, ni de la même estime. En matière de politique étrangère sa parole compta parfois plus que celle du roi. « C'est à vous de juger et de prendre une décision »³⁴, écrivait le ministre des affaires étrangères, D. A. Sturdza, en août 1883, à la fin d'une lettre personnelle où il exposait les circonstances qui poussaient la Roumanie vers une alliance avec les Puissances centrales. La décision finale appartient, évidemment, à Charles I^{er}, mais c'est la décision de Brătianu qui rendit possible la matérialisation de l'alliance.

Ce qui a indiscutablement caractérisé, pendant l'intervalle délimité par la grande gouvernance libérale et le retrait de Ion C. Brătianu en 1888, tant le premier âge de la politique étrangère roumaine que le mécanisme décisionnel autochtone, c'est la construction collective de la décision. Ce n'est pas par hasard que le ministre italien à Bucarest, le comte Torielli, consignait en 1885 en se référant au groupe décisionnel roumain, que « le roi Charles a une part directe et continue dans la gestion de la politique étrangère de la Roumanie... »³⁵

Après le retrait de Brătianu de la tête du gouvernement, le rôle du roi au sein du groupe décisionnel devint prépondérant, allant jusqu'à la subordination des autres pôles de décision. Cette réalité est largement attestée par les sources du temps, qu'elles soient diplomatiques ou d'autre type. Nos exemples concernent exclusivement des diplomates étrangers. Le ministre français à Bucarest, Jules Henrys d'Aubigny, concluait en septembre 1896, à la fin d'une enquête sur les facteurs responsables et les directions de la politique étrangères roumaine : « La vérité, c'est qu'au-dessus les partis il y a le Roi, le seul à diriger la politique étrangère du pays. Depuis plusieurs années, faisant preuve d'une ténacité infatigable, il se situa au-dessus des ministres, qu'ils fussent libéraux, conservateurs ou junimistes, poursuivant le même objectif, à savoir l'entente avec le Gouvernement de Vienne sous les auspices de celui de Berlin... »³⁶ En 1909, le ministre italien Beccaria Incisa, le doyen du corps diplomatique (il était en Roumanie depuis 14 ans), écrivait plus fermement encore sur le fonctionnement de ce secteur : « À ce que j'ai pu révéler à plusieurs reprises dans ma correspondance avec ce Ministère [des Affaires étrangères], le meilleur garant de stabilité de la politique étrangère roumaine est Sa Majesté le Roi Charles, qui détient la direction suprême effective et ne permettrait pas la modification des principes essentiels sans son consentement entier... »³⁷ Il paraît d'ailleurs que le souverain ne cachait pas la manière dont il pensait gérer la politique étrangère, manière de nature, comme nous l'avons déjà précisé, illuminée, fondée sur l'idée d'*arcana imperii*, et ressemblant beaucoup à celle de son « frère » et allié, François-Joseph.³⁸ « Il paraît que le Roi Charles » – rapportait de Bucarest en 1909 le duc Caracciolo di Castagneta – « est extrêmement jaloux en ce qui concerne la gestion de la politique étrangère, et en fait il me répéta l'autre jour que ' la politique extérieure

exige être dirigée du Haut, puisque le parlement et l'opinion publique sont *tropo suscettibili a morbosità per avere una direttiva.* »³⁹ Le souverain – comme avouait le président du Conseil des Ministres, Titu Maiorescu, au chargé d'affaires italien, Auriti, à l'automne de 1913 – « veut que ses ministres soient en matière de politique étrangère plutôt exécutants qu'inspirateurs, et par de tels arguments [tenant des affaires internationales] démontrer qu'ils veulent plutôt limiter qu'agrandir leur action ».⁴⁰

C'est Lascăr Catargi qui, dans un discours prononcé dans la Chambre des Députés en 1889, peu de temps après son installation à la tête du gouvernement, contesta ouvertement pour la première fois la suprématie de la Couronne dans le secteur des affaires étrangères: « Répondant hier à monsieur Carp » – écrivait le ministre italien Curtopassi en avril 1889 – « qui demandait des explications sur la politique internationale envisagée par le nouveau cabinet, monsieur Catargi s'exprima dans les termes suivants : ' La politique extérieure que monsieur Carp voulait promouvoir est tellement antinationale que, s'il avait jamais osé l'avouer, il lui aurait été impossible de continuer à rester en Roumanie. Le gouvernement Rosetti-Carp, tout comme celui du monsieur Brătianu, fut un gouvernement personnel du Roi ; c'est au Parlement que revient le droit de renverser tout gouvernement personnel et, si le pays n'accepte pas que la Couronne fasse une politique personnelle, il [le Parlement] doit écarter tous les gouvernements de ce genre. ' »⁴¹ L'option de la Roumanie en matière de politique étrangère aurait dû être, aux yeux des conservateurs, « la neutralité au sens vrai ». « Nous, en tant que petite nation » – affirmait le même Catargi le 30 mars 1889 – « qui devons être reconnaissants à toutes les puissances, éviterons de les provoquer ou mécontenter et ferons de notre mieux pour préserver la neutralité au sens vrai et pour la défendre contre tous ceux qui voudront l'attaquer [...] Une politique pacifique et amicale à l'égard de toutes les puissances, une attitude nettement impartiale et sincèrement neutre est la seule utile à notre pays. J'ai condamné la politique extérieure du gouvernement antérieur [Rosetti-Carp], tantôt servile, tantôt provocatrice et jamais correcte. »⁴²

Le roi eut besoin de deux ans pour démolir cette vision des conservateurs en ce qui concerne le rôle de la Roumanie sur la scène internationale, avec le prix de laisser venir à leur fin, en novembre 1891, les premiers accords qui liaient la Roumanie à la Triple-Alliance. La véhémence du chef des conservateurs s'apaisa progressivement sous l'effet de l'action calculé du souverain⁴³ de convertir les conservateurs de la politique de « neutralité » à celle d'alliance avec les Puissances centrales. Catargi parvint même à se faire féliciter par le roi Charles I^{er}, en juin 1892, après avoir consenti à la reprise de l'alliance avec les Puissances centrales : « Vous êtes un bon patriote, et dorénavant je Vous place dans mon esprit sur la même ligne que fut Jean Bratiano »⁴⁴ – c'est-à-dire sur la même

ligne avec ce Brătianu que Catargi accusait en 1889 d'avoir dirigé un gouvernement « personnel » du roi ! À cette même occasion, Al. Lahovari déclarait au ministre allemand von Bülow : « Il ne s'agit plus de la politique de tel ou tel chef de parti, mais de la seule politique étrangère que la Roumanie puisse suivre, la politique nationale, qui est consignée dans les stipulations secrètes que nous adoptons. »⁴⁵ On doit toutefois remarquer que cette fois-ci le syntagme « politique nationale » indiquait une politique tout à fait différente de celle dont parlait Lahovari en mars 1889, en se servant de la même formule.

Cependant ce n'est qu'à la veille de la Première Guerre mondiale qu'on parviendra réellement à parler de la nécessité d'élargir le groupe de décision, par l'insertion de nouveaux éléments, et surtout du transfert de responsabilité, ne fût-ce que partiellement, du souverain vers le cabinet. « Certaines personnalités politiques » – consignait, par exemple, le duc di Castagneta en 1909 – « critiquent et qualifient d'anticonstitutionnel le demi-monopole que le roi Charles a l'habitude de faire de la politique extérieure de la Roumanie. »⁴⁶ Le ministre Fasciotti, dans une analyse pertinente qui prenait en compte les manifestations de quelques secteurs importants de l'opinion publique, devenus de plus en plus hostiles à la politique d'alliance avec les Puissances centrales, de même que l'extension inévitable du suffrage et le prestige mineur du successeur du roi Charles I^{er}, Ferdinand, anticipait une double finalité :

*En supposant que – après l'avènement du nouveau roi – comme je mentionnais dans mon rapport cité auparavant, la politique extérieure ne continue pas à être, comme elle l'est à présent, le privilège exclusif de la Couronne, je dois remarquer que rien ne démontre que la Roumanie continuera à s'orienter vers l'Autriche-Hongrie et l'Allemagne. En dépit de ce qu'on appelle ici 'l'enlèvement de la Bessarabie', les sympathies du peuple roumain vont plutôt vers la grande puissance orthodoxe [la Russie] que vers l'État qu'il prend pour l'oppresser de ses frères de Transylvanie. Et, au-delà des sympathies, on doit tenir compte aussi des intérêts ou, mieux dit, des besoins de l'État roumain, qui devra probablement essayer à un moment donné de s'agrandir, s'il veut continuer à exister [...] Des personnages des plus dévoués à la dynastie remarquent qu'il serait bien que la politique extérieure soit faite par le cabinet et non pas exclusivement par le souverain. Le 'nouveau roi' – disent-ils – 'devra user plus discrètement de son influence légitime et laisser au gouvernement une plus grande liberté d'action et, par conséquent, une responsabilité plus grande, diminuant à la fois la responsabilité excessive qui grève maintenant sur le souverain.'*⁴⁷

Ces auspices allaient se présenter à l'automne de 1914, suite à la disparition de Charles I^{er}.

EN GUISE de conclusions, il est évident que les éléments de modernité de la politique étrangère roumaine ne sont pas à retrouver dans la zone de décision, mais plutôt dans la sphère des structures bureaucratiques d'implémentation – en plein processus de diversification dès la fin de la 9^e décennie (en particulier au niveau de l'élite diplomatique qui, à partir des années '80 du XIX^e siècle, commence progressivement à s'aligner aux standards occidentaux en ce qui concerne les normes de recrutement, la formation intellectuelle etc.). L'absence de modifications substantielles dans la zone de décision – au sens déjà mentionné de transfert de responsabilité – n'isolait toutefois pas le Vieux Royaume du reste du continent, la diplomatie secrète, dynastique, continuant à constituer la marque générale de l'époque : « Si dans les questions de politique intérieure » – écrivait un journaliste italien en 1906 – « le parlement, le suffrage universel, l'opinion publique ou les choristes et les coryphées comptent énormément depuis longtemps, dans les questions extérieures la politique reste nécessairement restreinte, fermée, jalouse, ésotérique, telle qu'elle l'était à l'époque de Richelieu... À proprement parler, le nombre de personnages qui contribuent simultanément à la réglementation des affaires mondiales est inférieur à 25. »⁴⁸



Notes

1. Cf. René Girault, *Diplomatie européenne et impérialisme, 1871-1914*, Paris, 1979, p. 13 ; Harold Nicolson, *Storia della diplomazia*, Milan, 1995, pp. 49-54 ; Lord Gore-Booth, éd., *Satow's Guide to Diplomatic Practice*, 5^e édition, Londres-New York, 1979, pp. 3-9, 27-36 ; Roderick R. Mclean, *Royalty and Diplomacy in Europe, 1890-1914*, Cambridge, 2001, *passim*.
2. Girault, p. 13.
3. Cf. R. A. Kann, « Dynastic Relations and European Power Politics, 1848-1918 », in *Journal of Modern History*, XLX, 1973, pp. 407-408 ; T. G. Otte, « "The Winston of Germany" : The British Foreign Policy Élite and the Last German Emperor », in *Canadian Journal of History*, XXXVI, déc. 2001, pp. 471-504, 472.
4. *Monitorul : Jurnal oficial al României*, partie officielle, n° 142, 1/13 juillet 1866, p. 637 sqq. ; en ce qui concerne la loi pour la révision et la modification de certains articles de la Constitution (8 juin 1884), cf. *Monitorul oficial*, n° 51, 8/20 juin 1884, pp. 1041-1048.
5. Cf. *Monitorul oficial*, n° 51, 8/20 juin 1884, p. 1043 ; Ion Mamina, *Monarhia constituțională în România : Enciclopedie politică, 1866-1938*, Bucarest, 2000, pp. 29-35.
6. *Dezbaterele Adunării Deputaților* (par la suite : *DAD*), n° 14, 8 décembre 1888, pp. 212-213.

7. Cf. Ion Mamina, *Consiliile de Coroană*, Bucurest, 1997, pp. 7-51.
8. Cf. Ministerul Afacerilor Străine (Ministère des Affaires étrangères), *Documente oficiale : Neutralitatea Dunărei. Diverse*, Bucurest, 1876 ; id., *Documente oficiale din corespondența diplomatică de la 5/17 octombrie 1877 până la 5/17 septembrie 1878, prezentate corpurilor legiuitoare în sesiunea anului 1880-81*, Bucurest, 1880 ; id., *Documente oficiale din corespondența diplomatică de la 2/14 septembrie 1878 până la 17/29 iulie 1880, prezentate corpurilor legiuitoare în sesiunea anului 1880-81*, Bucurest, 1880 ; id., *Cestiunea Dunărei : Acte și documente*, Bucurest, 1883.
9. À l'exception de la période des guerres balkaniques lorsque, pour des raisons objectives, le parlement est appelé à donner son accord à la politique étrangère du gouvernement. Le texte du Protocole de Saint-Petersbourg lui sera présenté, le 11-13 mai 1913, en séance secrète, document qui sera adopté avec majorité de voix dans les deux chambres. Le même parlement sera convoqué le 3 juillet en séance extraordinaire, afin de voter l'entrée de la Roumanie en guerre et la loi concernant l'état de siège. Cf. Anastasie Iordache, *Parlamentul României în anii reformelor și ai primului război mondial, 1907-1918*, Bucurest, 2001, p. 95.
10. *Archivio Storico Diplomatico del Ministero degli Affari Esteri, Roma* (par la suite : ASDMAE), *Serie Politica A (1888-1890), Romania*, busta 107, fasc. 1 ; Rudolf Dinu et Ion Bulei, éd., *35 anni di relazioni italo-romene, 1879-1914 : Documenti diplomatici italiani*, Bucurest, 2001, p. 243, n° 206, R. 498/165, Curtopassi à Crispi, Bucurest, le 18 décembre 1888. Bien que le leader roumain fit de son mieux pour atténuer le sens de ces mots en ajoutant que « Le roi ne doit pas agir et n'agira jamais contre la volonté de la nation », ce n'est pas moins vrai que sa théorie correspond très peu à la doctrine constitutionnelle, constituant un précédent dangereux en ce qui concerne l'irresponsabilité du souverain.
11. Pour la politique étrangère du roi Charles I^{er} voir aussi Gheorghe I. Brătianu, *La politique extérieure du Roi Charles I de Roumanie*, Bucurest, 1940.
12. Mamina, *Monarhia constituțională*, p. 23.
13. ASDMAE, *Serie Politica A (1888-1890), Romania*, busta 107, fasc. 6 : T. 963, Curtopassi au ministre intérimaire des affaires étrangères, Crispi, Bucurest, 12 avril 1889, 13 h.
14. ASDMAE, *Archivio di Gabinetto (1910-1920)*, casella 27, titolo III, fasc. 359 : lettre personnelle n° 5, réservée, par courrier, Fasciotti à San Giuliano, Bucurest, 26 décembre 1912.
15. Cf. Arhivele Naționale Istorice Centrale (Archives Nationales Historiques Centrales) (par la suite : ANIC), *Casa Regală*, dossier 19/1883, *passim*.
16. Cf. *Anuarul Ministerului Afacerilor Străine al României pe 1897*, Bucurest, 1897, pp. 70-71.
17. ANIC, *Casa Regală*, dossier 19/1883 : 56-57, lettre personnelle, Liteanu à Sturdza, Berlin, 4 septembre 1883 : « Ayez l'extrême bonté de dire à la Reine que l'entrevue de Gastein est un commencement d'exécution des recommandations que Sa Majesté a daigné me faire à Sinaia et à Predeal, et que j'y ai travaillé avec cœur et confiance, parce que j'ai reconnu que, dans les affaires diplomatiques où la finesse jouait un si grand rôle, la collaboration d'une femme valait autant que l'appui d'un grand Cabinet. »

18. *ASDMAE, Archivio Riservato, 1906-1911*, casella V, fasc. 192/I (Austria-Ungheria ; Progetto d'alleanza austro-turco-germanico e turco-romeno) : T. s. n., Biancheri à San Giuliano, Rome, 29 septembre 1910, 15 h (copie pour Sa Majesté).
19. Ion Mamina et Ion Bulei, *Guverne și guvernanți*, vol. I (1866–1916), Bucarest, 1994.
20. Biblioteca Academiei Române (Bibliothèque de l'Académie Roumaine) (par la suite : BAR), mss., CDA, portefeuille XLIII : 67, Heidler à Kalnoky, SP, Bucarest, 26 décembre 1886.
21. *ASDMAE, Archivio Riservato, 1906-1911*, casella V, fasc. 192/I (Austria-Ungheria ; Progetto d'alleanza austro-turco-germanico e turco-romeno) : T. s. n., San Giuliano à Beccaria, Rome, 28 septembre 1910, 18 h ; *ibid.*, T. 47, Beccaria à San Giuliano, Bucarest, 26 septembre 1910, 11 h30. « Pour vous servir en règle de conduite, ni ce ministre des affaires étrangères ni le ministre de la Roumanie [à Rome] ne savent rien des accords avec la Triple-Alliance. » *Ibid.*, T. s. n., Biancheri à San Giuliano, Rome, 29 septembre 1910, 15 h (copie pour Sa Majesté). « Le ministre du roi à Bucarest télégraphie les suivants : ‘ n° 48 – Réserve à vous – Au moment où Djuvara prit le portefeuille des affaires étrangères, en novembre 1909, Brătianu m’a averti pour toute éventualité que celui-ci ne savait rien des accords conclus entre la Roumanie et la Triple-Alliance et que ce n’était pas dans l’intention du roi de l’en informer ’. »
22. *ASDMAE, Serie P. Politica, 1891-1916, Romania*, pacco 285 : T. 2726, Beccaria à Visconti Venosta, Bucarest, 4 décembre 1896, 15 h30.
23. Cf. Andrei Corbea, « Cu privire la critica “ modelului german ” al “ Junimii ” », in Al. Zub, éd., *Cultură și societate : Studii privitoare la trecutul românesc*, Bucarest, 1991, pp. 242-253.
24. ANIC, *Casa Regală*, dossier 19/1883 : 94-95, lettre personnelle, Carp à Sturdza, Vienne, 30 septembre 1883.
25. Dinu et Bulei, p. 180, n° 123, Tornielli à Di Robilant, Bucarest, 17 décembre 1885. « Les termes de mes rapports personnels avec monsieur Brătianu me permettaient de l’interroger sans gêne pour ce qui concernait son voyage à Vienne et Berlin de la fin septembre, immédiatement après le déclenchement du mouvement unioniste en Roumélie orientale et en Bulgarie. [...] Rentré dans ses États dès les premières nouvelles arrivées de Filippopoli, Sa Majesté mit aussitôt en route le président de son Conseil des Ministres pour aller rencontrer le prince Bismarck. Monsieur Brătianu avait les dernières années rendu de nombreuses visites chez le prince chancelier. Ses impressions actuelles avaient donc un terme de comparaison dans les précédentes. »
26. *ASDMAE, DP, Rapporti in arrivo, Romania*, busta 1398 : annexe chiffrée à R. 856, Tornielli à Crispi, Bucarest, 13 août 1887.
27. À la grande furie du titulaire des affaires étrangères, Ion Câmpineanu qui, après une telle mission accomplie par Sturdza, en juin 1885, menaçait avec la démission. Cf. Apostol Stan, *Ion C. Brătianu, un promotor al liberalismului în România*, Bucarest, 1993, p. 432.
28. Cf. par exemple, BAR, *Arhiva D. A. Sturdza*, IV mss. 137 : 1-22, *Convorbirile ce am avut cu M. Sa Împăratul Austro-Ungariei, cu Comitele Kalnoky și cu Comitele Herberth Bismarck...* (Lemberg-Berlin-Vienne-Pest, 11-12 septembre 1886).

29. Cf. I. G. Duca, *Amintiri politice*, vol. I, Munich, 1981, p. 15. « [Ion I. C.] Brătianu ne pouvait partager une telle conception et, après avoir fermement protesté contre le renouvellement de l'Alliance, déclara formellement au roi qu'il ne pensait pas qu'un gouvernement fût capable d'appliquer une alliance prolongée dans des conditions pareilles. Son parti et lui – ajouta Brătianu – ne pourraient pas mettre en pratique ce traité en cas de guerre. »
30. Cf. Georges Fotino, « Les Missions de Goluchowski et de Bülow auprès du Roi Carol I-er de Roumanie », in *Revue d'Histoire Diplomatique*, 46, 1932, pp. 275-279 ; Dan Berindei, « București 1888 : Bülow raportează lui Bismarck. În capitala României independente », in *Magazin istoric*, 1983, XVII, n° 11, pp. 17-21, n° 12, pp. 73-76 ; id., « Bernhard von Bülow und Rumänien in der ersten Jahren seiner Mission in Bukarest », in *Deutsche Frage und europäisches Gleichgewicht : Festschrift für Andreas Hillgruber zum 60. Geburtstag*, Cologne-Vienne, 1985, pp. 47-66.
31. *ASDMAE, Gabinetto Crispi*, cartella n° 3, fasc. 6b, *Romania* : Curtopassi à Crispi, Bucarest, 11 avril 1889, 21h50 ; *ibid.*, R. 300/73, segreto, Bucarest, 12 avril 1889.
32. *Ibid.*, *Gabinetto Crispi, Serbia*, cartella 3, fasc. 6c (XXIX) : R. 326/128, De Launay à Crispi, Berlin, 16 mars 1889.
33. Cf. Stan, p. 166.
34. ANIC, *Casa Regală*, dossier 19/1883, D. A. Sturdza à I. C. Brătianu, Sinaia, 4/16 août 1883.
35. *ASDMAE, DP (1867-1888), Rapporti in arrivo, Romania*, busta 1398 ; Dinu et Bulei, p. 180, n° 123, R. 593, Tornielli à Di Robilant, Bucarest, 17 décembre 1885.
36. Cf. V. F. Dobrinescu et I. Pătroi, « Carol I văzut de un diplomat francez », in *Omagiu istoricului Ioan Scurtu*, Focșani, 2000, p. 128.
37. *ASDMAE, Serie P. Politica, 1891-1916, Romania*, pacco 287 ; Dinu et Bulei, pp. 477-478, n° 425, R. 254/26, par courrier, Beccaria à Tittoni, Bucarest, 9 février 1909.
38. Cf. Jean-Paul Bled, *Franz Joseph*, Bucarest, 2002, pp. 21, 449-457.
39. *ASDMAE, Archivio Riservato, 1906-1911*, casella I, fasc. 19/VIII *Balcani (Serbia-Romania-Bulgaria)* ; Dinu et Bulei, p. 482, n° 429, R. 1427/144, confidentiellement, le chargé d'affaires à Bucarest, Caracciolo, à Tittoni, Sinaia, 9 juillet 1909. Cf. *ASDMAE, Archivio di Gabinetto (1910-1914)*, pacco 9 bis, *Romania*, n° 12/2, fasc. 12 (*Notizie sulla Corte Rumena*) ; Dinu et Bulei, pp. 512-513, n° 456, lettre personnelle, n° 83, réservée, par courrier, Fasciotti à San Giuliano, Bucarest, 29 février 1912. « Comme on le sait, le Roi Charles a assumé de manière presque exclusive la politique étrangère et celle militaire et, pour le reste, il règne et en même temps exerce la gouvernance avec le concours d'une oligarchie restreinte. »
40. *ASDMAE, Archivio di Gabinetto, 1910-20*, casella 27, titolo III, fasc. 348 : R. 1728/411, Auriti à San Giuliano, Bucarest, 15 septembre 1913.
41. *ASDMAE, Serie Politica A. 1888-1891, Romania*, busta 107, fasc. 6 : Curtopassi à Crispi, Bucarest, 14 avril 1889.
42. Cf. DAD, n° 70, séance du 30 mars 1889, pp. 1281-1282.
43. Cf. *I Documenti Diplomatici Italiani*, Rome, 2^e édition, vol. XXIII, 46-47, n° 61, Curtopassi à Crispi, Bucarest, 10 octobre 1889.

44. *Die Grosse Politik der europäischen Kabinette, 1871-1914*, vol. VII, Berlin, 1926, p. 180, n° 1485, R. 60, secret, Bülow à Caprivi, Sinaia, 15 juin 1892.
45. *Ibid.*
46. *ASDMAE, Archivio Riservato, 1906-1911*, casella I, fasc. 19/VIII : R. 1427/144 Caracciolo à Tittoni, Sinaia, 9 juillet 1909, cit.
47. Dinu et Bulei, pp. 512-513, n° 456, Fasciotti à San Giuliano, Bușteni, 6 juin 1912, cit. « Dès ce moment – à une échéance plus ou moins courte – l’extension du suffrage est inévitable et, avec les nouveaux et beaucoup plus nombreux électeurs et profitant du prestige personnel mineur du nouveau souverain, les limites de l’autorité royale seront beaucoup restreintes. »
48. Cf. C. Placci, « Le chiacchiere diplomatiche (A proposito delle Memorie del principe Hohenlohe) », in *Il Marzocco*, 21 octobre 1906, cité d’après E. Decleva, « Fra ‘ raccoglimento ’ e ‘ politica attiva ’. La politica estera nella stampa liberale italiana, 1870-1914 », in id., *L’incerto alleato : Ricerche sugli orientamenti internazionali dell’Italia unita*, Milan, 1987, p. 16.

Abstract

Modernity and Tradition in the Foreign Policy of the Old Kingdom:
Decision-Making Structures and Mechanisms

In pre-war Romania, diplomacy remained the exclusive province of King Carol I. Just like in many other European states, the monarch was seen here as the single most important factor likely to ensure the continuity of foreign policy. Until the First World War, the king and his ministers managed foreign affairs in keeping with the principle of *arcana imperii*, allowing the legislative no power of oversight. In matters of foreign policy, the king cooperated only with the chairman of the Council of Ministers and/or with the Minister of Foreign Affairs. An equally limited number of “executants” and “initiates” came on the immediately inferior level. During the long period of liberal supremacy, which ended with I. C. Brătianu’s resignation in 1888, decisions were made collectively within this group, but after that moment the king assumed a dominant position. The members of the diplomatic corps, the MPs, most cabinet members, and even some ministers of foreign affairs found themselves excluded from the making of the country’s foreign policy.

Keywords

foreign policy, pre-war Romania, King Carol I, diplomacy, I. C. Brătianu