

NEW EUROPE COLLEGE



*L'Etat en France et en Roumanie
aux XIX^e et XX^e siècles*

Sous la direction de Silvia MARTON,
Anca OROVEANU et Florin ȚURCANU

Actes du colloque
organisé au New Europe College –
Institut d'études avancées
les 26-27 février 2010

La publication de ce volume a été rendue possible par le soutien accordé au New Europe College par l'Ambassade de France en Roumanie et par la Fondation Maison des Sciences de l'Homme de Paris, dans le cadre du projet commun « L'Europe : nouveaux enjeux, nouvelles recherches »

Copyright © 2011 – New Europe College

ISBN 978-973-88304-4-8

New Europe College-Institut d'études avancées
21, rue Plantelor

023971 Bucarest, Roumanie

www.nec.ro; email : nec@nec.ro

tel : (+4) 021 327 00 35 ; fax : (+4) 021 327 07 74

LES FONCTIONNAIRES PUBLICS ROUMAINS APPARTENANT AUX MINORITÉS ETHNIQUES DANS LA GRANDE ROUMANIE

Andrei Florin SORA

Bien que la fin de la Première Guerre mondiale ait trouvé la Roumanie détruite et saccagée, l'effondrement de la Russie et de l'Autriche-Hongrie ont entraîné la création de la Grande Roumanie : « l'union » de la Roumanie, appelée à partir de cette date Vieux Royaume, avec des régions voisines peuplées par des Roumains, à savoir la Bessarabie, la Bucovine et la Transylvanie. Le scénario a été similaire dans toutes ces provinces : les Roumains ont pris le pouvoir dans les nouvelles assemblées locales et ils ont déclaré l'union avec la Roumanie (en Transylvanie suite à une grande assemblée populaire). Les décisions d'union des nouvelles provinces ont été approuvées sans délai par l'État Roumain¹. La création de la Grande Roumanie s'est achevée suite aux Traités de Paix de 1919-1920.

Avant 1918, l'administration roumaine se montrait plutôt bienveillante à l'égard des citoyens appartenant à des minorités

¹ L'union a été reconnue, en Roumanie, par des décrets-lois : le 10 avril 1918 pour la Bessarabie, le 13 décembre 1918 pour la Transylvanie, le Banat, la Crişana et le Maramureş, et le 19 décembre 1918 pour la Bucovine. Ces décrets-lois ont été ratifiés le 1^{er} janvier 1920 (*Codul General al României*, vol. IX-X, Bucarest, pp. 252-253).

ethniques et aux étrangers naturalisés, à l'exception des Juifs. Les critères qui comptaient pour la nomination des minoritaires dans une fonction publique étaient les mêmes que pour les Roumains d'origine : la citoyenneté roumaine, la limite d'âge, le soutien politique, les recommandations et, dans une certaine mesure, la compétence professionnelle des candidats. La création de la Grande Roumanie en 1918 a posé le problème de l'administration de régions qui jusque-là avaient connu un autre système juridique et celui de l'existence d'une très forte diversité et hétérogénéité du personnel administratif du point de vue du niveau de l'instruction, du type d'éducation juridique et du niveau de maîtrise de la langue roumaine. Jusqu'au 1^{er} janvier 1926 – date de l'entrée en vigueur de la loi du 14 juin 1925 –, plusieurs régimes administratifs ont fonctionné parallèlement. Chacune des nouvelles provinces est un cas particulier, étant donné qu'elles ont été auparavant soumises à des régimes administratifs différents et que le degré d'assimilation de la législation roumaine et d'acceptation de la tutelle administrative de Bucarest a beaucoup varié. Les nouvelles provinces n'ont guère apprécié la manière de faire la politique et le contrôle excessif de Bucarest sur les administrations locales. Il n'est pas inutile de rappeler que la législation hongroise et autrichienne et même l'administration locale russe offraient un plus grand degré d'autonomie que la législation roumaine en la matière. De surcroît, la méconnaissance de la législation du Vieux Royaume et notamment de la langue roumaine constituait pour les fonctionnaires minoritaires un désavantage. Pour ceux qui avaient travaillé sous un autre régime et n'étaient pas d'ethnie roumaine, au problème du maintien dans l'administration s'ajoutait un autre : la réglementation du droit de pension ; la crainte que le nouveau régime ne satisfasse pas les revendications légitimes était vive.

Au cours des deux dernières décennies, des sujets comme l'histoire des minorités ethniques et confessionnelles en Roumanie, leurs rapports avec l'État roumain et les politiques étatiques dirigées contre ces communautés (le processus de « roumanisation ») ont fait l'objet de quelques études essentielles pour l'historiographie roumaine. Observons ainsi que les plus importantes contributions à ce sujet appartiennent à des chercheurs occidentaux (Irina Livezeanu², Dietmar Müller³, Mariana Hausleitner⁴, Carol Iancu⁵), parmi lesquels certains sont nés en Roumanie. D'autres contributions essentielles appartiennent à des chercheurs roumains : Gheorghe Iancu⁶, Adrian Liviu Ivan⁷, Vasile Ciobanu⁸, Vasile

² Irina LIVEZEANU, *Cultural Politics in Greater Romania. Regionalism, Nation Building and Ethnic Struggle, 1918-1930*, Cornell University Press, 1995. Nous renvoyons ici à l'édition roumaine : *Cultură și naționalism în România Mare, 1918-1930*, Bucarest, Humanitas, 1998.

³ Dietmar MÜLLER, *Staatsbürger auf Widerruf. Juden und Muslime als Alteritätspartner im rumänischen und serbischen Nationscode. Ethnonationale Staatsbürgerschaftskonzeptionen, 1878-1941*, Wiesbaden, Harrasowitz, 2005.

⁴ Mariana HAUSLEITNER, *Die Rumänisierung der Bukowina : Die Durchsetzung des Nationalstaatlichen Anspruchs Grossrumäniens 1918-1944*, München, Oldenbourg Verlag, 2001.

⁵ Carol IANCU, *Les Juifs en Roumanie (1866-1919). De l'exclusion à l'émancipation*, Aix-en-Provence, Éditions de l'Université de Provence, 1978 ; *Les Juifs en Roumanie (1919-1938). De l'émancipation à la marginalisation*, Paris, Louvain, 1996.

⁶ Gheorghe IANCU, *Le problème des minorités ethniques de la Roumanie dans les documents de la Société des Nations (1923-1932)*, Cluj-Napoca, Argonaut, 2002.

⁷ Adrian Liviu IVAN, *Stat, majoritate și minoritate națională în România (1919-1933). Cazul maghiarilor și germanilor din Transilvania [État, majorité et minorité nationale en Roumanie (1919-1933). Le cas des Hongrois et des Allemands de Transylvanie]*, Cluj-Napoca, EIKON, 2006.

⁸ Vasile CIOBANU, *Contribuții la cunoașterea istoriei sașilor transilvăneni [Contributions à la connaissance de l'histoire des Saxons de Transylvanie]*, Sibiu, Hora, 2002.

Puşcaş⁹. Pourtant, des thèmes comme la présence des minorités ethniques et confessionnelles dans l'administration roumaine et les rapports de l'État avec les fonctionnaires minoritaires restent peu étudiés. Outre les études mentionnées ci-dessus, qui nous serviront dans cette analyse, les recherches sur la vie politique de Hans Christian Maner¹⁰ ou de Sorin Radu¹¹, ainsi que sur les mouvements d'extrême droite de Zigu Ornea¹² et d'Armin Heinen¹³ ont été d'importants appuis pour notre recherche.

En 1920, le territoire et la population de la Roumanie ont presque doublé par rapport à 1914 (295 049 km² et une population de plus de 14,5 millions d'habitants en 1919¹⁴; 18 millions d'habitants en 1930¹⁵). La création de la Grande Roumanie a modifié le poids quantitatif des Roumains et des

⁹ Vasile PUŞCAŞ, *Universitate, societate, modernizare. Organizarea și activitatea științifică a Universității din Cluj (1919-1940)* [Universität, societ t, modernisation. L'organisation et l'activité scientifique de l'Université de Cluj (1919-1940)], 2^e  d., Cluj-Napoca, EIKON, 2003 [1995].

¹⁰ Hans Christian MANER, *Parlamentarismus in Rumänien : 1930-1940. Demokratie im autorit ren Umfeld*, München, Oldenbourg Verlag, 1997, trad. roumaine : *Parlamentarismul  n Rom nia, 1930-1940*, Bucarest, Editura Enciclopedic , 2004.

¹¹ Sorin RADU, *Electoratul din Rom nia  n anii democrației parlamentare (1919-1937)* [L' lectorat de Roumanie pendant les années de la démocratie parlementaire (1919-1937)], Iași, Institutul European, 2004.

¹² Zigu ORNEA, *Anii treizeci : extrema dreaptă rom neasc * [Les années trente : l'extrême droite roumaine], Bucarest,  ditions de la Fondation Culturelle Roumaine, 1995.

¹³ Armin HEINEN, *Die Legion « Erzengel Michael » in Rumänien : soziale Bewegung und politische Organisation : ein Beitrag zum Problem des internationalen Faschismus*, München, Oldenbourg Verlag, 1986, trad. roumaine : *Legiunea « Arhanghelului Mihail » : o contribuție la problema fascismului internațional*, Bucarest, Humanitas, 1999.

¹⁴ Apud Irina LIVEZEANU, *op. cit.*, p. 17.

¹⁵ *Enciclopedia României*, vol. I, Bucarest, 1938, p. 134.

orthodoxes dans l'ensemble de la population. Après 1918, dans plusieurs régions, les Roumains constituaient la minorité : de sorte que, si avant 1916 les minorités ethniques et confessionnelles ne représentaient qu'environ 8% de la population, en 1920 elles constituaient presque 30% de la population totale¹⁶. D'après le recensement de 1930, la composition ethnique de la Roumanie était la suivante : Roumains (71,9%), Hongrois (7,9%), Allemands (4,1%), Juifs (4%), Ukrainiens (3,2%), Russes (2,3%), Bulgares (2%)¹⁷. Si, dans le Vieux Royaume, la population non-roumaine était nombreuse surtout dans certaines villes de la Moldavie et dans le Quadrilatère, après 1919, non seulement les villes étaient habitées par une grande proportion de population non roumaine, mais aussi de larges parties du pays. Rappelons à ce propos la création après la Guerre d'un Sous-secrétariat d'État pour les minorités.

Les Traités de Paix d'après la Guerre n'ont pas seulement apporté à la Roumanie la reconnaissance de son nouveau statut territorial, mais aussi des obligations. Pendant la Conférence de Paix de Paris a été créée une commission composée de représentants des États-Unis, de l'Angleterre, de la France, de l'Italie et du Japon, responsable de rédiger des traités au sujet des minorités. Ces traités devaient être signés par les nouveaux États ou par ceux qui avaient bénéficié de gains territoriaux suite à la Grande Guerre et qui étaient confrontés sur leur nouveau territoire à la présence de fortes minorités ethniques. La Roumanie a signé le Traité des minorités le 9 décembre 1919 ; ce traité garantissait l'égalité en droits des minoritaires avec la population majoritaire. Nous rappelons que par sa Direction administrative et des minorités,

¹⁶ Apud Irina LIVEZEANU, *op. cit.*, p. 18.

¹⁷ *Enciclopedia României*, vol. I, Bucarest, 1938, p. 148.

la Société des Nations se préoccupait de la situation des minorités en Roumanie. Dans l'entre-deux-guerres, les Hongrois de Roumanie ont été, après les Allemands de Haute-Silésie, la deuxième minorité ethnique à adresser des pétitions à la Société des Nations¹⁸ : les réclamations visaient le régime de la propriété agraire, la question de l'enseignement, mais aussi des plaintes concernant les anciens fonctionnaires. A partir de 1923, le Tribunal arbitraire ayant son siège à Paris a commencé à recevoir les demandes des anciens fonctionnaires hongrois licenciés par l'État roumain pour ne pas avoir prêté serment de fidélité, qui étaient mécontents du fait que leurs droits de pension et leur ancienneté n'étaient pas reconnus. Sans prononcer de décision à ce sujet, une décennie plus tard, en 1934, le Tribunal arbitraire s'est déclaré incapable de se prononcer sur cette problématique¹⁹, même si en 1929 une partie des revendications avaient été satisfaites par le gouvernement roumain²⁰.

En théorie, aucune distinction n'était faite entre les nouveaux citoyens de la Roumanie et les Roumains de naissance. Dans la Grande Roumanie, l'accès aux fonctions publiques se faisait en respectant la Constitution de 1923 qui énonçait dans plusieurs

¹⁸ Pablo de AZCÁRATE, *La Société des Nations et la Protection des Minorités*, Centre européen de la Dotation Carnegie pour la paix internationale, Genève, 1969, p. 33.

¹⁹ Gheorghe IANCU, « Noi informații referitoare la problematica minorităților naționale din România interbelică », in Vasile CIOBANU et Sorin RADU (dir.), *Partide politice și minorități naționale din România în secolul XX [Partis politiques et minorités nationales en Roumanie au XX^e siècle]*, vol. I, Sibiu, Éditions de l'Université « Lucian Blaga » de Sibiu, 2006, p. 17.

²⁰ Ioan SCURTU, Ioan DORDEA (dir.), *Minoritățile naționale din România, 1925-1931 : documente [Les minorités nationales en Roumanie, 1925-1931 : documents]*, Bucarest, Archives Nationales de la Roumanie, 1996, pp. 146-147.

articles que les citoyens roumains²¹ étaient égaux, sans tenir compte de l'ethnie, de la confession ou du statut social (art. 5, 7, 8)²². Le Statut des fonctionnaires publics de 1923 et d'autres règlements confirmaient l'égalité des droits entre Roumains de naissance et naturalisés²³. Néanmoins, la Constitution de 1923 commençait par les articles suivants : « Le Royaume de la Roumanie est un État national unitaire et indivisible » (art. 1) et « Le territoire de la Roumanie est inaliénable » (art. 2)²⁴. Le gouvernement national-libéral n'a pas inclus dans le texte de la Constitution de 1923 les droits des minorités accordés suite à la signature du Traité des minorités²⁵. Ainsi, la Constitution de 1923 ne fait pas de référence explicite aux droits des minorités ethniques. Par la loi sur l'obtention et la perte de la citoyenneté roumaine du 24 février 1924 (la loi Mârzescu), entre 80 000 et 100 000 Juifs ont été privés de la citoyenneté roumaine²⁶, ce qui allait à l'encontre des dispositions du Traité des minorités de 1919.

²¹ La signature des Traités de Paix et du Traité des minorités a pressé la Roumanie de définir qui est citoyen roumain ou comment on peut devenir citoyen roumain. L'État roumain accordait le droit de citoyenneté à tous les individus domiciliés sur son territoire ainsi qu'aux individus nés dans les nouveaux territoires roumains.

²² « Constituția din 1923 », in Ioan MURARU, Gheorghe IANCU, Mona-Lisa PUCHEANU, Corneliu-Liviu POPESCU, *Constituțiile române – Texte. Note. Prezentare comparativă [Les constitutions roumaines – Textes. Notes. Présentation comparative]*, Bucarest, Regia Autonomă « Monitorul Oficial », 1993, p. 72.

²³ Jean POPOVICI, « Admiterea naturalizaților în funcțiuni », *Revista de Drept Public*, XV, 1940, no. 1-2, p. 156.

²⁴ « Constituția din 1923 », in *Constituțiile române*, op. cit., p. 71.

²⁵ Charles KING, *The Moldovans : Romania, Russia and the Politics of Culture*, Stanford, Stanford University Press, 2000. Nous renvoyons ici à l'édition roumaine : *Moldovenii : România, Rusia și politica culturală*, Chișinău, Editura Arc, 2002, p. 37.

²⁶ Carol IANCU, *Les Juifs en Roumanie (1919-1938)*, op. cit., 1996. Nous renvoyons ici à l'édition roumaine : *Evreii din România, 1918-1938. De la emancipare la marginalizare*, Bucarest, Hasefer, 2000, p. 102.

L'usage de la langue maternelle dans la vie publique était une demande très forte des minorités ; dans ce cas-ci la Roumanie s'est dotée de l'apparence d'une bonne volonté. Si l'usage de la langue minoritaire était interdit dans les organismes du gouvernement central et dans l'armée, plusieurs lois donnaient ce droit devant les instances judiciaires (par l'intermédiaire d'un interprète) et devant l'administration locale (l'article 398 de la loi d'unification administrative du 13 juin 1925, l'article 136 de la loi administrative du 27 mars 1936)²⁷. La loi administrative de 1936 admettait l'emploi de la langue minoritaire dans les conseils communaux²⁸, mais cette réglementation a été annulée par la politique nationaliste adoptée à partir de 1933.

Une loi sur les minorités a été maintes fois réclamée par les représentants des minorités ethniques. Les minorités espéraient obtenir par une telle loi plus de droits : l'usage de la langue maternelle dans l'administration, dans la justice, dans l'enseignement public, la représentation proportionnelle au Parlement et dans les conseils locaux. Des projets de loi ont été rédigés ou au moins esquissés en 1927 par les libéraux²⁹ et après 1928 par le gouvernement national-paysan³⁰.

²⁷ Viorica BOTENI, *Les minorités en Transylvanie*, Paris, Les Éditions A. Pedone, 1938, p. 58.

²⁸ *Legea administrativă și regulamentul de aplicare al legii administrative*, Bucarest, 1937, art. 136, p. 54.

²⁹ Dans le Vieux Royaume la force politique qui est sortie victorieuse de la guerre a été le Parti national libéral (PNL) et surtout son chef Ion I.C. Brătianu. Celui-ci, à côté du roi Ferdinand, a eu un rôle important dans la réalisation de la Grande Roumanie. Les libéraux ont été au pouvoir de 1918 à 1919, de 1922 à 1926, de 1927 à 1928 et de 1933 à 1937.

³⁰ En 1926, le Parti national de Transylvanie et le Parti paysan du Vieux Royaume ont fusionné, constituant le Parti national paysan (Partidul național țărănesc/PNTJ), ce qui a donné aux Transylvains plus de

En 1929, le nombre total de fonctionnaires publics était d'environ 455 000 personnes, sans compter les contractuels³¹, le nombre de fonctionnaires de l'administration locale étant d'environ 110 000 personnes³². Beaucoup de voix admettaient que le nombre de fonctionnaires était plus grand que celui fourni par les chiffres officiels³³. En ce qui concerne le nombre de fonctionnaires appartenant aux minorités ethniques, nous ne pouvons même pas indiquer un chiffre approximatif, car les données sont disparates et pas toujours véridiques. Mais ce qui apparaît comme sûr, c'est que ce nombre diminue constamment. Nous pouvons offrir plusieurs exemples qui démontrent la croissance du nombre de Roumains dans l'administration locale. En 1930, en Transylvanie, dans l'administration locale, la proportion entre Roumains et non-Roumains aurait été égale³⁴. Si nous regardons l'administration locale, par exemple la préfecture du département de Satu-Mare (en Transylvanie), en 1918, aucun fonctionnaire n'avait déclaré être Roumain. Néanmoins, le pourcentage des Roumains a augmenté très rapidement : 27% en 1919 ; 38% en 1925 ; 68, 82% en 1933 ; 84,29% en 1937³⁵.

A partir de 1918, les nouvelles autorités provinciales roumaines ont demandé aux fonctionnaires de prêter serment

chances dans leur effort de s'emparer du pouvoir. En novembre 1928, l'affaiblissement des libéraux a facilité l'arrivée au pouvoir du PNȚ qui a nommé son président, Iuliu Maniu, dans la fonction de premier-ministre.

³¹ I.V. GRUIA, « Problema reducerii numărului funcționarilor publici », *Revista de Drept Public*, VI, 1931, p. 258. *Revista Funcționarilor Publici*, VII, n° 3-4, 1932, p. 3.

³² I.V. GRUIA, *op. cit.*, p. 258.

³³ *Ibid.*

³⁴ Ioachim CRĂCIUN, « Les classes sociales de Transylvanie », *Revue de Transylvanie*, 5 (1939), n° 4, p. 466.

³⁵ *În Serviciul Patriei, 1933-1937. Județul Satu-Mare, Satu-Mare, 1938*, p. 106.

de fidélité à l'État roumain et au roi Ferdinand. Cette demande a été faite par les nouvelles autorités régionales peu de temps après la conquête du pouvoir par les Roumains. La rapidité et le degré de mise en pratique de cette requête ont varié d'une province ou même d'un département à l'autre. Pour la Transylvanie, Gheorghe Iancu et Lucian Leuștean remarquent que dans certains comitats les fonctionnaires ont prêté presque tous ce serment et dans d'autres départements la situation était inverse, un nombre réduit de fonctionnaires minoritaires ont satisfait cette demande dans les premiers mois d'administration roumaine³⁶. Le refus de prêter serment devait engendrer le licenciement des fonctionnaires et la perte des droits de retraite³⁷, mais tous les fonctionnaires minoritaires qui ont rejeté cette requête de la nouvelle administration n'ont pas été licenciés³⁸. En Transylvanie, ce refus a été exprimé surtout par des fonctionnaires hongrois, même si la majeure partie d'entre eux sont restés en Roumanie³⁹. Si on considère les autochtones, chez les autres minorités, les cas de refus de prêter

³⁶ Gheorghe IANCU, *Contribuția Consiliului Dirigent la consolidarea statului național român (1918-1920)* [La contribution du Conseil Dirigeant à la consolidation de l'État national roumain (1918-1920)], Cluj-Napoca, Dacia, 1985, p. 134 ; Lucian LEUȘTEAN, *România și Ungaria în cadrul « Noii Europe » (1920-1923)* [La Roumanie et la Hongrie dans la « nouvelle Europe » (1920-1923)], 2003, Iași, Polirom, p. 127.

³⁷ La condition de prêter le serment de fidélité à l'État roumain pour jouir du droit de la retraite a été confirmée par la loi sur les retraites des fonctionnaires publics du 15 avril 1925. Les législateurs y ont ajouté l'obligation pour les anciens fonctionnaires des provinces intégrées en 1918 à l'État roumain d'habiter en Roumanie et d'être « de bons citoyens de l'État roumain », « Legea generală de pensiuni din 15 aprilie 1925 », *Codul general al României*, vol. XI-XII, 1922-1926, p. 458.

³⁸ Nous citons l'exemple de la Transylvanie : Gheorghe IANCU, *Contribuția Consiliului Dirigent*, *op. cit.*, pp. 134-147.

³⁹ Ioan SCURTU, Ioan DORDEA (dir.), *Minoritățile naționale din România*, *op. cit.*, pp. 208-209.

serment semblent avoir été liés plutôt à des accidents, à l'incapacité des autorités locales de remplir cette exigence ou même à l'oubli des autorités roumaines de demander le serment de fidélité à l'État roumain. La chute des administrations russe, autrichienne et hongroise a provoqué la fuite surtout des fonctionnaires non-roumains allogènes ou peu liés à ces provinces.

Dans les nouvelles provinces, à l'exception de la Bucovine, les Roumains constituaient le groupe ethnique le plus important, mais en 1923 ils ne détenaient pas encore la majorité numérique dans l'administration locale. Cette situation est due à plusieurs facteurs. Premièrement, dans les premières années, les autorités locales roumaines n'ont pas réussi à trouver un grand nombre de Roumains pour remplacer les fonctionnaires minoritaires, surtout dans les petites fonctions⁴⁰. Deuxièmement, nous pensons qu'une telle épuration n'a pas pu être mise en pratique parce que les notables locaux, ainsi que le gouvernement, craignaient l'éclatement de violences. De plus, il faut ajouter que le gouvernement de Bucarest n'a pas demandé des mesures punitives, ni l'épuration de tout élément minoritaire. Troisièmement, nous ne devons pas exclure l'existence d'amitiés entre les notables roumains et les minorités ethniques. Notamment dans les années 1920, les forces politiques du Vieux Royaume (surtout le Parti national libéral) ont cherché des alliés dans les nouvelles provinces ; ils les ont trouvés non seulement parmi les Roumains, mais aussi parmi les minorités ethniques⁴¹. A part les fonctions de député,

⁴⁰ Cette opinion est partagée par d'autres historiens comme Lucian LEUȘTEAN, *op. cit.*, 2003, p. 128.

⁴¹ Une présentation synthétique mais très claire de la question des minorités ethniques dans les programmes et l'activité gouvernementale du PNL et du PNȚ, y compris la question de l'enseignement, a été faite par Dietmar MÜLLER, *op. cit.*, pp. 329-348.

sénateur et membre du conseil départemental ou communal, le maintien dans les fonctions publiques des représentants de ces minorités ethniques et de leur clientèle constituait une autre forme de compensation⁴².

Au sein de la catégorie des fonctionnaires occupant les plus hautes fonctions dans l'administration territoriale, nous avons identifié plusieurs cas : des préfets d'origine arménienne (les frères Calust et Hristofor Asvadurov en Bessarabie, V. Mamigonian, préfet de Putna), des préfets hongrois (Arpad Ernyeyi, préfet de Ciuc, Gabriel Mihalyi, préfet de Maramureș, Arpad Apati, préfet de Storojineț, etc.) ou le suisse Julian Peter. Dans le Dobroudja du Sud, l'aroumain Tascu Pucerea, proche du Parti national libéral, préfet de Durostor de 1922 à 1926 et de 1933 à 1937, jouissait d'une grande influence. Dans le cas de la majorité de ces préfets, ainsi que des moyens fonctionnaires de l'administration locale, la confiance que les autorités roumaines leur accordaient a été acquise suite à l'accomplissement des tâches politiques que le parti politique au gouvernement leur avait assignées (assurer la victoire dans les élections, surveiller et punir les membres de l'opposition gouvernementale), ainsi que par le développement d'un discours nationaliste roumain. Dans l'administration centrale de Bucarest, au milieu des années 1920, on retrouve l'Allemand Victor Hugo Starrak parmi les inspecteurs généraux

⁴² Par exemple, parmi les membres de l'élite locale du PNL figuraient plusieurs noms d'Allemands, de Hongrois et de Juifs qui avaient exercé des hautes fonctions publiques (préfets) ou avaient été membres du parlement roumain. Pour plus d'informations voir Ovidiu BURUIANĂ, « Partidul Național Liberal și minoritarii etnici în România interbelică. Problema naționalismului liberal », in Vasile CIOBANU et Sorin RADU (dir.), *Partide politice și minorități naționale din România în secolul XX*, vol. III, Sibiu, Éditions de l'Université « Lucian Blaga » de Sibiu, 2008, pp. 104-116.

administratifs du ministère de l'Intérieur, cette dignité étant détenue par l'Allemand Rudolf Brandsch de 1934 à 1944.

La Roumanie moderne s'est créée par plusieurs unions, intégrations et pertes de territoires habités par les Roumains. La Roumanie moderne, y compris celle de l'entre-deux-guerres, était un pays très centralisé. A l'exception de l'union de la Valachie avec la Moldavie, toutes les autres unions pour fonder l'État roumain ont été perçues plus au moins comme des gains territoriaux du Vieux Royaume. Irina Livezeanu remarque que l'unification de 1918 « a eu lieu essentiellement sous l'égide du Vieux Royaume et dans les conditions imposées par celui-ci, dont les institutions ont joué un rôle disproportionné dans un État qui avait vu accroître ses dimensions (...). Du point de vue institutionnel et politique, le Vieux Royaume a représenté la pierre de fondation pour la Grande Roumanie »⁴³. Avec l'exception notable de l'essai de décentralisation au carrefour des années 1930, sous les gouvernements nationaux-paysans, la Roumanie surprend par une inégalité géographique ou plutôt territoriale de la fonction publique. La Grande Union de 1918 a vu croître la pression des individus du Vieux Royaume pour accéder à des dignités publiques dans les nouvelles provinces. Les autochtones de ces provinces, les élites non roumaines ou roumaines se sont senties dépouillées et volées par Bucarest et les « *regăteni* » (les ressortissants du Vieux Royaume). Il semble que tout au long de cette période, mais d'une façon variable, Bucarest (et par la capitale, le Vieux Royaume) a joué plutôt le rôle d'interface et d'agent de redistribution des fonctionnaires administratifs.

Une modalité de percée des « *regăteni* » a été la nomination des militaires ayant participé à la Grande Guerre, qui, tout

⁴³ Irina LIVEZEANU, *op. cit.*, p. 41.

comme d'autres Roumains du Vieux Royaume, ont trouvé un débouché dans les nouveaux territoires roumains. La percée des Roumains dans l'administration locale des nouvelles provinces a été plus forte en Bessarabie, une région où les autorités roumaines remettaient en question la loyauté de la population locale plus que dans d'autres provinces⁴⁴. En Bessarabie, la roumanisation s'est faite plutôt par l'intermédiaire des Roumains allogènes dans cette province (originaires du Vieux Royaume ou même de la Transylvanie), faute d'une élite roumaine qui s'oppose à cette « colonisation interne », pour reprendre les mots de Constantin Iordachi, qui a étudié ce phénomène pour le Dobroudja d'avant 1913⁴⁵. Après 1918, la force de pénétration des individus du Vieux Royaume a été inversement proportionnelle à la force de l'élite locale et des connexions qu'elle avait établies avec Bucarest, noyau central de l'administration, de l'économie, de la haute société, etc. Le fait qu'en Transylvanie l'élite roumaine locale ait occupé des positions privilégiées a découlé aussi des relations personnelles établies avant 1918, ainsi que du *lobbying* fait avant et après 1918 par l'émigration transylvaine dans le Vieux Royaume.

Ce qui s'impose comme trait général de la période entière est que les minorités ethniques étaient présentes presque exclusivement dans l'administration locale ; dans l'administration centrale de Bucarest, les Roumains originaires du Vieux Royaume étaient majoritaires⁴⁶. Par contre, on peut

⁴⁴ *Ibid.*, p. 110.

⁴⁵ Constantin IORDACHI, « Internal Colonialism : The Expansion of Romania's Frontier into Northern Dobrogea after 1878 », in Uwe MÜLLER, Helga SCHULTZ (dir.), *National Borders and Economic Disintegration in Modern East Central Europe*, Berlin, Berlin Verlag, 2002, pp. 77-105.

⁴⁶ Par exemple, à la Haute Cour des Comptes, vingt-trois ans après la réalisation de la Grande Union, le personnel était originaire notamment

dire que les minoritaires étaient assez nombreux dans les administrations locales des villes et des communes et dans les services tels que la Poste ou la Société des Chemins de fer. Dans beaucoup de villes de la Transylvanie ou de la Bucovine, les Roumains n'ont réussi que dans les années 1930 à prendre le pouvoir dans les conseils municipaux et à la tête des villes. Cet état des choses a limité, dans les années 1920, le degré de remplacement des anciens fonctionnaires par des Roumains.

En ce qui concerne la présence assez importante des minoritaires dans les services des Chemins de fer et de la Poste⁴⁷, il faut tenir compte de plusieurs aspects. Les pertes matérielles et humaines de la Grande Guerre, ainsi que la difficulté technique (les communications) et une évidente incohérence et suspicion réciproque entre les autorités centrales et locales ont limité les départs et le licenciement de l'ancien personnel. De surcroît, au lendemain de la Guerre,

du Vieux Royaume. Nous avons inclus dans cette analyse tous les employés, sauf le personnel auxiliaire. Il s'agit de la direction et du personnel de contrôle de la Cour des Comptes (le premier président, cinq présidents, 25 conseillers), les magistrats, les conseillers contrôleurs et les référendaires, le secrétaire général, au total 128 personnes, ainsi que le personnel de la chancellerie et des archives (55 personnes). Seulement 6,5% du personnel (12 sujets) étaient nés dans d'autres provinces que la Moldavie, la Valachie et le Dobroudja du Nord. En ce qui concerne la direction, seulement un sur 31 employés (six présidents et 25 conseillers) était né en dehors du Vieux Royaume : Mihai Boambă, originaire de Braşov (Transylvanie), mais qui s'était établi à Bucarest au début du XX^e siècle. Voir Andrei Florin SORA, « Personalul Curţii de Conturi a României », in Bogdan MURGESCU (dir.), *Istoria Curţii de Conturi a României, 1864-2004*, Bucarest, 2005, pp. 337-349.

⁴⁷ Dans son ouvrage paru en 1938, Viorica BOTENI indique le chiffre de 45% de Roumains « d'origine hongroise » travaillant dans les chemins de fer roumains, chiffre qui nous paraît exagéré. Viorica BOTENI, *op. cit.*, p. 140.

de nombreuses troupes de l'armée roumaine ont été cantonnées dans les nouveaux territoires de l'État roumain, ce qui pour le gouvernement était une garantie que la population non roumaine ne pourrait pas modifier facilement la nouvelle distribution du pouvoir. Le maintien des fonctionnaires non-roumains dans les services de la Poste et des Chemins de fer après 1918 ne s'explique pas seulement par le fait que l'État roumain n'a pas trouvé parmi les Roumains un personnel instruit et prêt à se contenter d'un salaire assez bas. Au début, les autorités centrales roumaines n'ont pas accordé de l'importance à ces services, leur fonctionnement dans les paramètres normaux et la prestation du serment de fidélité par leurs employés étant un argument suffisant pour ne remplacer que les hauts fonctionnaires. Il faut ajouter aussi que par des décrets-lois, promulgués en 1918, le gouvernement roumain a décidé que la direction des services publics locaux soit exercée par les « gouvernements locaux » issus des assemblées régionales, tandis que les affaires étrangères, l'armée, les chemins ferrés, la Poste, les télégraphes et les téléphones, la circulation fiduciaire, les douanes, les emprunts publics et la sûreté générale de l'État soient gérés par le gouvernement de Bucarest. En outre, dans les années 1919-1922, la Roumanie et notamment le Vieux Royaume, ont été le théâtre de plusieurs grandes grèves dans les services publics ou les régies autonomes dépendantes de l'État. En conséquence, dans les premières années après la Guerre, pour les autorités roumaines de Bucarest, et surtout pour le Parti national libéral, avoir une majorité nationale dans l'administration locale n'était pas du tout une priorité au début ; il était plus important d'avoir une suprématie politique, même si les nouveaux membres locaux du parti au pouvoir n'étaient pas des Roumains. Un autre argument possible pour le maintien des minoritaires dans l'administration est que

licencier des milliers de fonctionnaires et d'employés pour cause de leur origine ethnique n'aurait fait qu'attirer l'attention de l'Occident sur les droits des minorités et aurait produit de vifs mécontentements au niveau local. Enfin, nous ne pouvons pas exclure l'hypothèse que les fonctionnaires appartenant aux minorités ethniques étaient liés à des notables roumains locaux par des relations amicales ou d'entraide et cela bien avant 1918⁴⁸. A de nombreuses occasions, l'élite politique roumaine des nouvelles provinces s'est montrée plus ouverte à une collaboration avec les minoritaires qu'avec les Roumains du Vieux Royaume, attitude due au désir de préserver le pouvoir au niveau local, à une culture juridique et administrative différente, à une méfiance réciproque.

Si avant 1916 le fonctionnaire public, en tant qu'agent du parti au pouvoir, accomplissait ses attributions au service de celui qui l'avait promu, pendant l'entre-deux-guerres, à l'exception du préfet, les autres fonctionnaires ne sont plus qu'un rouage dans l'engrenage accomplissant des attributions au service de celui qui était au pouvoir. Les partis politiques au pouvoir avaient besoin d'un personnel administratif loyal à leurs intérêts politiques, ce qui a fait que la loyauté prime sur l'origine ethnique. La politisation et la clientélisation de l'administration touchaient aussi les fonctionnaires minoritaires de l'administration territoriale. Les droits de stabilité dont tous les fonctionnaires jouissaient en vertu du Statut de 1923 ont constitué une deuxième cause du maintien des minoritaires dans la fonction publique. En ce qui concerne les fonctionnaires de l'administration communale, nous avons

⁴⁸ Notamment en Transylvanie et en Bucovine, beaucoup de membres de la nouvelle classe politique et de l'administration roumaine avaient travaillé dans l'administration locale hongroise ou entretenaient des relations d'affaires ou même d'amitié avec des Hongrois, des Allemands, des Juifs, etc.

déjà souligné qu'ils étaient assez bien insérés dans la structure administrative locale, leurs postes dépendant peu des autorités centrales de Bucarest.

Dans la Roumanie de l'entre-deux-guerres, à côté du licenciement pour des raisons d'insubordination, corruption, comportement inadéquat ou refus de prêter serment à l'État roumain, au gouvernement et au Roi, l'éviction de la fonction publique s'est faite aussi pour cause de méconnaissance de la langue roumaine. Au fur et à mesure de l'accroissement de l'emprise du pouvoir par les Roumains et de leur reconnaissance internationale, les fonctionnaires ayant d'autres origines ethniques, et même ceux ayant une origine roumaine mais qui ne maîtrisaient pas bien la langue officielle de l'État, ont fait l'objet d'un processus de filtrage. La bonne maîtrise de la langue roumaine, attestée par des examens, est devenue une condition obligatoire d'admissibilité et de maintien dans la fonction. La première loi qui demandait la maîtrise de la langue roumaine date du 27 juin 1920⁴⁹, mais au niveau local, cette compétence est requise dans beaucoup d'administrations peu de temps après la conquête du pouvoir par les Roumains. L'obligation pour tous les fonctionnaires de connaître la nouvelle langue officielle a été renouvelée pendant les années suivantes. Le règlement d'application du Statut des fonctionnaires de 1923 faisait un peu plus de lumière sur cette

⁴⁹ À la suite d'une décision du 27 juin 1920, adoptée par le Conseil des ministres (publiée dans le *Journal Officiel* du 29 juin 1920), les fonctionnaires des provinces intégrées (Bessarabie, Bucovine et Transylvanie) devaient, dans un délai d'un mois, prêter serment à l'État roumain et ils disposaient d'une année pour apprendre la langue roumaine, s'ils voulaient conserver leur poste, sinon « après ce terme ils ne pourraient plus bénéficier des droits professionnels déjà reconnus ». Voir Arhivele Naționale Istorice Centrale/Archives Nationales Historiques Centrales (ANIC), fonds *Ministerul de Interne. Divizia administrației centrale* (332), ds. 282/1928, f. 4 r.

question : les personnes occupant une fonction publique à la date de publication du règlement devaient passer un examen au cours de l'année 1924 qui attestât leur niveau de connaissance de la langue officielle ; ceux déclarés non admis allaient être licenciés, mais ils pouvaient s'inscrire à nouveau à cet examen et essayer de réintégrer l'administration⁵⁰. Cette loi a été appliquée à partir d'octobre 1924 quand on a commencé à organiser des examens pour tous les fonctionnaires de l'État, dépendants du ministère de l'Intérieur, et les fonctionnaires départementaux et communaux des provinces unies avec la Roumanie en 1918⁵¹. Les dossiers d'archives consultés ainsi que d'autres sources montrent que dans les années 1930 il y avait encore des fonctionnaires minoritaires qui ne maîtrisaient pas très bien la langue roumaine. Néanmoins, l'absence de cette compétence servira de prétexte pour montrer que l'administration roumaine a été trop tolérante envers les minorités ethniques. Dans le cas de la maîtrise de la langue roumaine par les fonctionnaires publics, les autorités roumaines se sont dotées de l'apparence de la légalité. On a organisé autant d'examens éliminatoires que de séminaires d'apprentissage de la langue officielle de l'État⁵². La législation sur ce sujet n'a fait que peu de victimes dans les années 1920. Ce type d'examen a été organisé tout

⁵⁰ Le règlement du 23 novembre 1923 visant l'application de la loi du 19 juin 1923, *Statutul Funcționarilor Publici*, Bucarest, 1923, art. 31, p. 30.

⁵¹ ANIC, fonds *Ministerul de Interne. Divizia administrației centrale* (332), ds. 282/1928, f. 4 v.

⁵² Un vison proche du point de vue officiel du gouvernement dans cette problématique est présentée par Julien PETER, d'origine suisse, mais partisan du nationalisme roumain, homme politique et haut fonctionnaire, proche de la direction du PNL : « L'emploi des langues minoritaires dans l'administration », *Revue de Transylvanie*, 3(1936/1937), n° 2, pp. 188-198.

au long des années 1920 ainsi que dans les années 1930. Dans la période 1928-1933, les contrôles visant la maîtrise de la langue de l'État par les fonctionnaires minoritaires semblaient perdre de leur acuité. S'ils n'ont pas fait l'objet d'un licenciement ou s'ils n'ont pas été déterminés à donner leur démission avant la mise en application du Statut du 19 juin 1923, les fonctionnaires appartenant aux minorités ethniques ont conservé sans trop de difficulté leurs postes. Au milieu des années 1930, le fait de ne pas maîtriser la langue roumaine était devenu une raison suffisante pour perdre la qualité de fonctionnaire stable, ce qui exposait au licenciement. À partir de 1934, les contrôles du niveau de connaissance de la langue roumaine des minoritaires semblent se renforcer⁵³. Ce changement n'est pas dû aux autorités locales, mais à la préoccupation des organes centraux de l'État d'avoir un personnel loyal et au-delà de tout soupçon, donc des Roumains.

En Transylvanie, où la population roumaine était globalement majoritaire⁵⁴, à l'est de la province, dans la région appelée *Secuime* (le territoire des Sicules), elle se trouvait en minorité, dépassée par les Hongrois (Sicules) qui étaient majoritaires. Dans ces départements (Trei Scaune, Ciuc, Odorhei), on observe de la part des autorités étatiques roumaines une plus grande attention pour l'administration territoriale et pour le personnel administratif. Dans l'administration publique locale, plus que dans d'autres départements, les minoritaires (les Hongrois) étaient

⁵³ Voir ANIC, fonds *Ministerul de Interne*, p. 1 (754), ds. 176/1935 et ds. 291/1934.

⁵⁴ Conformément au recensement de 1930, la répartition ethnique dans la Transylvanie historique (sauf Crișana, Maramures et Banat) était la suivante : 57,6% Roumains, 29,1% Hongrois, 7,9% Allemands, *Enciclopedia României*, vol. I, Bucarest, 1938.

majoritaires. Néanmoins, dans les départements de *Secuime*, plus que dans d'autres, avoir de bonnes relations avec les Hongrois pouvait constituer un motif suffisant pour obtenir la mutation, voire la révocation, d'une personne non-désirée⁵⁵. Les accusations étaient maintes fois réciproques, et faites notamment comme une conséquence de la lutte pour le pouvoir au niveau local entre les différentes factions politiques qui ne tenaient pas toujours compte de l'ethnie. D'une part, dans certains cas, être fonctionnaire roumain sympathisant des minorités nationales ou marié à un membre d'une minorité ethnique « dangereuse » était perçu comme présentant plus de risques pour l'administration roumaine qu'appartenir à une minorité⁵⁶. D'autre part, pour certaines communautés ethniques, comme les Hongrois, le fait de servir comme fonctionnaire dans l'administration roumaine était perçu comme une sorte de dégradation.

Dans les années 1920 et surtout dans les années 1930, en Roumanie, comme presque partout en Europe, les mouvements de droite et d'extrême droite se sont développés (Liga Apărării Național Creștine/Ligue de la défense nationale chrétienne, Garde de Fer, Ligue « Vlad Țepeș », etc.) et ont su tirer profit de certaines faiblesses du système politique et administratif. Le principal mouvement antisémite de l'époque

⁵⁵ Voir le cas du prime-préteur Stupariu, en 1922 (ANIC, fonds *Ministerul de Interne. Divizia administrației centrale* (331), ds. 198/1922, f. 2 r.-9 v.) ou en 1935 celui de prime-préteur Iosif Pop, de l'arrondissement de Gheorghieni (ANIC, fonds *Ministerul de Interne*, p. I (754), ds. 8/1935, f. 97 r.). Ces exemples ne sont pas singuliers.

⁵⁶ En 1940, le préteur Ioan Deac de l'arrondissement de Sebeș, le département d'Alba, marié à une Hongroise, était accusé par son supérieur de « provoquer des mécontentements parmi les minoritaires, de même que parmi la population roumaine », la solution envisagée étant la mutation dans un arrondissement majoritairement roumain. ANIC, fonds *Ministerul de Interne*, p. II (755), ds. 97/1940, f. 127 v.

a été celui dirigé par Corneliu Zelea Codreanu, connu sous différents noms (Légion de l'archange Michel, Garde de fer, Parti tout pour le pays). A partir de 1933, date qui coïncide avec le retour au pouvoir du Parti national libéral, ainsi qu'avec la croissance de l'influence du roi Charles II, on observe que l'administration centrale ou locale est devenue plus sensible au courant nationaliste roumain. En même temps, plusieurs voix de l'Armée ont commencé à attirer l'attention sur le péril d'avoir dans l'administration des minoritaires ethniques.

Un clivage évident par rapport à la période antérieure s'observe à partir de 1933, quand à la tête de l'État Major de l'Armée se trouve le général Ion Antonescu (du 1^{er} décembre 1933 au 11 décembre 1934), futur dirigeant du pays pendant la Deuxième Guerre mondiale (de septembre 1940 à août 1944), connu comme un nationaliste. Il faut rappeler que les postes de commande de l'armée roumaine étaient détenus dans leur grande majorité par des Roumains du Vieux Royaume. Une note du 29 janvier 1934 de l'État Major de l'Armée pour le Conseil supérieur de la défense du pays montrait la crainte de l'armée que la présence des minorités ethniques dans les services de la Société roumaine des Chemins de fer puisse nuire à la défense du pays. Le péril étranger et la trahison des Roumains appartenant aux minorités ethniques ou de ceux animés par des sentiments antinationalistes étaient devenus un argument fort pour demander leur licenciement. La raison était le grand nombre des minoritaires employés, chefs de gare (319 minoritaires sur 1188), y compris à la tête de plusieurs directions de la Société⁵⁷. Dans une note officielle portant le cachet « strictement confidentiel » expédiée par la direction de l'administration de l'État du ministère de l'Intérieur, les préfets étaient informés sur une série de mesures

⁵⁷ ANIC, fonds *Casa Regală*, vol. III, ds. 2/1934, f. 1-4.

contre les fonctionnaires minoritaires, mesures qui, conformément à ce document, avaient été demandées par l'État Major de l'Armée.

Pour la période d'avant 1937, on peut facilement identifier deux types de comportement du gouvernement face à la présence des minorités : d'une part, celui du gouvernement national libéral ainsi que des autres gouvernements dominés par des hommes politiques du Vieux Royaume, notamment par le Parti national libéral⁵⁸, et, d'autre part, celui du gouvernement national paysan. Si les gouvernements dominés par les hommes politiques du Vieux Royaume ont encouragé la roumanisation de l'administration, ce processus a connu un certain ralentissement pendant le gouvernement national-paysan.

Une autre distinction qui explique dans une certaine mesure cette situation est que les hommes politiques du Vieux Royaume et surtout les libéraux, au-delà de leurs déclarations, ont promu une forte centralisation administrative. Par contre, le gouvernement national-paysan de 1928 à 1931 a adopté en 1929 une loi administrative décentralisatrice, et qui limitait l'influence de Bucarest. Ce système a été abandonné seulement quelques années plus tard. Pour les minorités ethniques, l'arrivée au pouvoir du Parti national paysan était très attendue⁵⁹. Même si ce gouvernement n'a satisfait qu'une petite

⁵⁸ L'un des chercheurs les plus critiques sur la politique de roumanisation en Transylvanie, Elemér Illyés, considère le PNL comme le principal responsable de l'oppression des minorités et de la privation de leurs droits, n'exemptant pourtant pas non plus le PNȚ d'une telle tendance, Elemér ILLYÉS, *National Minorities in Romania. Change in Transylvania*, New York, Boulder, 1982, p. 74.

⁵⁹ Vasile CIOBANU, « Din politica guvernelor național-țărăniste din perioada 1928-1933 față de minoritățile naționale », in *Partide politice și minorități naționale*, op. cit., vol. I, p. 104.

partie des demandes des minorités, l'écart par rapport aux libéraux était considérable. Ainsi, par la loi sur les retraites de 1929, les anciens fonctionnaires qui n'avaient pas prêté serment à l'État roumain ont vu leurs droits reconnus : leur ancienneté dans les autres administrations que l'administration roumaine a été reconnue, ainsi que leurs droits de retraite. Cette loi a été considérée par les libéraux comme une trahison de la part des Roumains du Parti national paysan. Néanmoins, le Parti national libéral ne peut pas être considéré comme nationaliste au sens strict. Comme le Parti national paysan, il a établi des cartels électoraux avec certains groupes politiques appartenant aux minorités. De nombreux membres de ce parti au niveau local étaient des minoritaires ; sur ces listes ont été élus députés ou sénateurs des Hongrois, des Juifs, des Turcs et des Allemands.

Une troisième distinction entre ces deux partis politiques consiste dans l'éducation juridique et politique de leurs dirigeants. Nous rappelons que les membres de la classe politique de Transylvanie étaient formés dans l'espace allemand et avaient une perception du service public plus proche du droit public allemand et de l'autonomie locale.

Le gouvernement Goga-Cuza de novembre 1937-février 1938 et le régime autoritaire de Charles II n'ont fait qu'accentuer la roumanisation de l'appareil bureaucratique roumain, ainsi que le processus de dénationalisation des non-Roumains, d'une manière encore plus vigoureuse qu'auparavant. Le 21 janvier 1938 a été adopté un décret-loi par lequel on mettait en question le droit à la citoyenneté roumaine de ceux qui l'avaient reçue pendant la période 1919-1920.

A la fin des années 1930, des mesures contre les minorités ethniques et confessionnelles ont été prises dans plusieurs pays européens. La législation roumaine est devenue elle aussi plus restrictive. La Constitution de 1938 prévoyait que les futurs

ministres soient des citoyens roumains, au moins depuis trois générations ; toutefois, les anciens ministres étaient exemptés de cette règle⁶⁰. Une autre loi importante, qui nous permet de comprendre la mentalité des dirigeants de l'époque, est la loi du 20 janvier 1939, modifiée le 26 juillet 1939, qui portait sur « l'obtention et la perte de la nationalité roumaine », par laquelle on réglait les procédures de naturalisation qui devaient durer cinq ans. La période des cinq ans devait devenir un « stage de civisme » pendant lequel le naturalisé devait faire la preuve de sa fidélité. On interdisait au naturalisé le droit d'être nommé dans une fonction élective, même s'il s'agissait de la fonction de membre du conseil local. L'interdiction était également valable en ce qui concernait le droit de vote⁶¹. La loi du 20 janvier 1939 touchait aussi la fonction d'avocat, considérée comme faisant partie des « fonctions professionnelles »⁶². La loi du 20 janvier 1939 interdisait aux Roumains naturalisés d'être nommés dans de hautes fonctions publiques (ministre, sous-secrétaire d'État et fonctions équivalentes). Une autre loi dont l'application pouvait avoir des répercussions sur les fonctionnaires minoritaires, mais qui, à notre avis, a été conçue surtout afin de lutter contre les adversaires politiques du régime autoritaire de Charles II, a été le décret-loi du 4 mars 1938 sur la suspension de l'inaémissibilité et de la stabilité des fonctionnaires publics et de l'inaémissibilité des magistrats, décision mentionnée aussi

⁶⁰ « Constituția din 1938 », art. 67, in *Constituțiile române, op. cit.*, p. 109.

⁶¹ Jean POPOVICI, *op. cit.*, p. 164.

⁶² Jean POPOVICI considère que l'interdiction frappant les naturalisés qui ne pouvaient devenir avocats que cinq ans après la date d'obtention de la citoyenneté, avait comme modèle la loi française du 19 juillet 1934. Le juriste Popovici désirait que cette interdiction s'applique aussi dans le cas des médecins, en donnant comme exemple une autre loi française, celle du 26 juillet 1935 (J. POPOVICI, *op. cit.*, p. 171).

dans la Constitution. En outre, les commissions de discipline – organismes censés appliquer les sanctions contre les fonctionnaires – étaient dissoutes, leurs missions étant confiées à l'autorité ayant droit de nomination (le Roi, le ministre, le préfet, etc.). Avec ces mesures, l'indépendance des fonctionnaires se trouvait profondément réduite.

L'une des caractéristiques du « nouveau régime » instauré du point de vue légal par la Constitution de février 1938 a résidé dans l'accentuation du nationalisme d'État, y compris par la « solidarisation » des Roumains contre les minorités ethniques et confessionnelles. Au-delà des influences étrangères et du contexte difficile de l'époque, le nationalisme dans l'administration allait s'amplifier. Deux facteurs y ont contribué : l'un qui tient à la situation locale concernant la lutte pour des fonctions et au fait que le nombre de minoritaires appartenant à des réseaux d'influence a beaucoup diminué ; l'autre qui tient à la politique d'État qui accusait les minorités ethniques d'être des agents de l'ennemi extérieur : de l'URSS, de la Hongrie, de la Bulgarie, etc. La fin des années 1930 a amené le durcissement du contrôle de l'État sur certaines minorités ethniques et confessionnelles perçues comme de possibles déstabilisateurs, notamment en cas de conflit externe avec un État voisin. Les Juifs ont été les plus touchés, mais ils détenaient une position périphérique dans l'administration, surtout en Bucovine et en Transylvanie, étant employés en général dans de petites fonctions. Pourtant, beaucoup de fonctionnaires Hongrois et les fonctionnaires Allemands sont restés en place. De surcroît, même les pertes territoriales de l'été 1940 n'ont pas engendré une véritable épuration des minorités ethniques – autres que les Juifs – dans l'administration publique. L'État roumain avait renforcé sa politique d'expectative et de contrôle des minorités ethniques et confessionnelles, mais le licenciement était un processus de

longue haleine. Le pouvoir de Bucarest s'est mis à établir des listes de fonctionnaires territoriaux de l'administration centrale du ministère de l'Intérieur. Le recensement des fonctionnaires appartenant aux minorités ethniques ne visait pas seulement les membres des nations perçues comme dangereuses (notamment les Hongrois), mais également les « amis » : les Allemands⁶³.

La Grande Roumanie était un pays hétérogène habité par des populations non-roumaines qui, parfois, étaient les anciens dirigeants. L'État roumain n'a pas su ou n'a pas voulu se rapprocher des minorités ethniques. Une telle option aurait en effet signifié partager le pouvoir, au moins au niveau local, et donc fantasmatiquement donner à des ennemis de l'État roumain la possibilité de saboter l'édifice étatique. Quand la politique gouvernementale a favorisé la présence de fonctionnaires appartenant aux minorités ethniques dans l'administration locale, les élites et les fonctionnaires locaux roumains ont cherché à s'opposer à une telle politique. En revanche, inversement, les mesures prises à la fin des années 1930 qui visaient la réduction du nombre de fonctionnaires « minoritaires » ont été plus d'une fois sabotées par des fonctionnaires roumains, y compris par des préfets, qui ont exprimé dans beaucoup de cas leur confiance dans tel ou tel fonctionnaire qui, au-delà de sa nationalité, était un « bon Roumain ».

⁶³ Le 26 août 1940, par un télégramme chiffré, la direction de l'administration d'État du ministère de l'Intérieur demanda aux gouverneurs des provinces d'envoyer le plus vite possible les listes des « fonctionnaires d'État d'origine ethnique allemande », tout en ajoutant qu'il ne fallait pas prendre de mesures envers ces fonctionnaires, ANIC, fonds *Ministerul de Interne*, p. II (755), ds. 119/1940, f. 1.

Durant l'entre-deux-guerres, l'argument nationaliste a été un aspect important dans la nomination des agents du pouvoir central au niveau local, mais à notre avis l'État roumain n'a commencé à l'utiliser d'une manière organisée et bien ciblée contre ses fonctionnaires minoritaires qu'à la fin des années 1930, même si des dérapages ont existé bien avant. Vers le milieu des années 1930, on assiste à une forte propagation, également parmi les fonctionnaires d'origine roumaine, des idées ultranationalistes, xénophobes et racistes. L'influence du national-socialisme allemand et du fascisme italien devient alors visible. L'étude des fonds du ministère de l'Intérieur nous permet d'affirmer qu'à partir de 1933-1934, l'État a renforcé le processus de roumanisation de l'administration. Jusqu'en 1933 ce processus ne s'est pas déroulé selon un plan centralisé, il s'est déployé plutôt au niveau des luttes pour le pouvoir local. La croissance du pourcentage de Roumains dans l'administration s'est accentuée par la voie du renouvellement naturel du personnel (la retraite à la limite d'âge, le décès) : les remplaçants des fonctionnaires minoritaires étaient de préférence des Roumains. Pourtant, même après 1938, nous ne pouvons pas parler d'une politique d'exclusion de tout élément minoritaire, mais plutôt d'une tendance qui s'est accentuée. Le statut des fonctionnaires publics qui garantissait pour beaucoup d'agents de l'État la stabilité de la fonction, les relations d'amitiés et clientélaires au niveau local, la reconnaissance de leurs qualités administratives et même une certaine lenteur et l'incapacité de l'État roumain à mettre en place une politique cohérente ont beaucoup limité la nationalisation de l'administration publique.

Quelle que soit la partie du pays et quelle que soit la tranche chronologique étudiée, nous ne pouvons parler, s'agissant de la Roumanie de l'entre-deux-guerres, ni d'une complète

« nationalisation » de l'administration, ni d'une démocratisation. Avec des variations d'un département à l'autre, de nombreux fonctionnaires non roumains et autochtones ont conservé leurs fonctions après 1919. Il y a beaucoup d'exemples qui nous font penser que les autorités étatiques manifestaient envers les fonctionnaires minoritaires une attitude méfiante, sans qu'on puisse pour autant parler d'un véritable processus d'épuration. La centralisation administrative excessive et la domination au niveau du gouvernement et de l'administration centrale du Vieux Royaume font que, à l'exception des gouvernements nationaux-paysans, les nouveaux Roumains, y compris les membres des minorités ethniques, occupent des positions secondaires dans la prise des décisions au niveau central ou local.