

Dušan T. Bataković

Le chemin vers la démocratie
Le développement constitutionnel de la Serbie
1869–1903

Le problème fondamental de l'adoption du constitutionnalisme européen dans les Balkans au XIX^e siècle résidait dans le fait que les modèles occidentaux, façonnés d'après la composition sociale de la population de ces Etats, ne répondaient pas à la structure sociale des pays balkaniques issus de l'empire ottoman. Dans la période précédant ou suivant l'acquisition de l'indépendance, les systèmes constitutionnels des Etats balkaniques s'inspiraient des meilleurs exemples européens aussi bien sur le plan des idées que celui de leur application.

Après ces solutions constitutionnelles qui devaient être approuvées par les grandes puissances ou résulter d'un accord entre celles-ci et le souverain ottoman, les pays adoptèrent d'eux-mêmes des solutions qui tentaient d'implanter tout en l'adaptant le constitutionnalisme européen, notamment français avec des emprunts britanniques ou italiens. Le nombre de Constitutions adoptées dans les Balkans au XIX^e siècle témoigne des mutations politiques que les pays balkaniques traversèrent à l'époque du nationalisme. La Grèce eut cinq Constitutions en propre, la Serbie six (dont cinq propres), la Roumanie quatre (dont deux propres), la Bulgarie et le Monténégro une chacun. Le nombre de projets constitutionnels, sujet de débat public dans tous les Etats balkaniques, fut nettement plus important. Le constitutionnalisme à la française tel qu'il était adopté dans la Charte de 1830 et appliqué dans la Constitution belge de 1831 devint par la suite un idéal balkanique.¹

¹ D. Djordjević, « Foreign influences on nineteenth-century Balkan Constitutions », *Papers for the Fifth Congress of Southeast European Studies published for the US National Committee of the AIESEE* (Columbus, Ohio 1984), 72–102; D. Janković, *Radjanje parlamentarne demokratije. Političke stranke u Srbiji XIX veka* (Belgrade : Pravni fakultet, 1997); K. St. Pavlowitch, « The Constitutional Development of Serbia in the 19th Century », *East European Quarterly*, vol. 5, no. 4, 456–467.

Dans la Serbie autonome, par exemple, la Constitution de Visitation de 1835 (*Sretenjski ustav*), élaborée par Dimitrije Davidović, secrétaire du prince Miloš Obrenović, en collaboration avec un voyageur français, Boislecomte, fut adoptée sous les acclamations des dix mille personnes qui s'étaient rendues à la séance de l'Assemblée. Le texte de la Constitution était divisé en 14 chapitres qui comportaient au total 142 articles. Les dispositions constitutionnelles étaient habilement et élégamment formulées, et même leur aspect formel rappelait les Constitutions françaises. Bien qu'octroyée, la Constitution comprenait une limitation au pouvoir du souverain, avec la volonté de placer les compétences de celui-ci dans le cadre d'une monarchie constitutionnelle.² Si on l'examine dans son ensemble, cette Constitution définit une monarchie relativement limitée. Mais cette Constitution, considérée comme subversive et libérale, fut condamnée aussi bien par les représentants de la Russie que ceux de l'Empire des Habsbourg auprès de la Sublime Porte comme étant une Constitution révolutionnaire franco-suisse et fut suspendue seulement un mois après sa promulgation.³

La première phase de la constitutionnalité dans les Balkans, jusqu'au milieu du XIX^e siècle, n'apporta pas une plus large participation de la population à la prise de décision politique mais garantit la domination ou la forte influence des oligarchies étrangères ou locales : en Serbie, la Constitution de 1838 garantit cette prédominance des oligarchies locales à travers le Conseil d'Etat (*Državni savet*).⁴

La Constitution « turque » (*Turski ustav*), qui allait rester en vigueur 22 ans – le plus longtemps dans l'histoire de la Serbie – a été adoptée en 1838 par la Sublime Porte. Elle n'avait pas la forme d'une Constitution classique (raison pour laquelle certains commentateurs français l'appellent Statut), ne comportait pas de préambule et de systématisation totale des dispositions constitutionnelles. Grâce aux efforts conjugués des diplomates russes et anglais et du gouvernement ottoman, elle a été nettoyée de toute

² D. M. Popović, « Uoprednopravni pogledi na organizaciju vlasti po Sretenjskom ustavu », dans *Stvaralaštvo Dimitrija Davidovića* (Belgrade : Udruženje novinara Srbije, 1989), 17–52.

³ M. Gavrilović, « Suspendovanje prvog srpskog ustava », *Iz nove srpske istorije* (Belgrade : SKZ, 1926), 190–209 ; J. M. Žujović, *Le pouvoir Constituant dans les Constitutions serbes* (Paris : E. Sagot, 1928), 105–110 ; cf. aussi M. Jovičić, éd., *150. godina od donošenja Sretenjskog ustava* (Kragujevac : Univerzitet u Kragujevcu, 1985).

⁴ D. M. Popović, *Prapocetak srpskog parlamentarizma. Klice i preuranjeni plod* (Belgrade : Pravni fakultet, 1996) ; pour les textes des Constitutions serbes en vigueur entre 1835 et 1903, avec une analyse, voir M. Jovičić, éd., *Ustavi Kneževine i Kraljevine Srbije 1835–1903* (Belgrade : SANU–Naučna knjiga, 1988) ; une analyse très utile dans A. Milovanović, *Ustavi i ustavnost u Srbiji od 1807, 1835–1903* (Belgrade : Štamparija D. Obradović, 1903).

influence française « contagieuse ». Le modèle principal qui a servi à son élaboration était le Règlement organique pris en 1831 par la Russie pour les principautés roumaines (Moldavie et Valachie). Cependant, certaines solutions, soit à cause de la participation des diplomates britanniques, soit en raison des spécificités de la Serbie, différaient de celles du modèle roumain.⁵

En réponse à la révolution de 1848 à Paris et à Vienne, les libéraux dans certains pays balkaniques (les provinces danubiennes) présentèrent des projets de Constitution libérale ou demandé les révisions constitutionnelles dans l'intention d'harmoniser le système politique des principautés et les besoins sociaux de la population, mais en Serbie les jeunes libéraux exigeaient la convocation de l'Assemblée nationale (*Narodna skupština*).⁶ Une décennie plus tard (1858), les tentatives de l'Assemblée de la Saint André (*Svetoandrejska skupština*) pour que l'Assemblée nationale traditionnellement rurale s'impose au souverain comme la Convention lors de la révolution française, furent contrebalancées par l'absolutisme de la dynastie, les fréquents changements sur le trône et la prépondérance de la bureaucratie s'appuyant sur le souverain.⁷

L'un des leaders libéraux actif depuis 1858, Milovan Janković, souligna plus tard les grandes difficultés rencontrées dans la conquête des libertés politiques :

La génération actuelle dédaigne, méprise notre lutte politique bien qu'elle ait été difficile et sainte. Nos « balbutiements de la liberté », comme la génération actuelle qualifie de façon méprisante nos efforts pour faire renaître et garantir les libertés collectives et individuelles, même si cela ne fut pas toujours et en tout couronné de succès immédiats, aussitôt visibles et positifs; mais ces balbutiements étaient la douloureuse mise au monde de ces idées et de ces actes grands et saints qui ont constitué notre histoire politique.⁸

En théorie, les systèmes politiques dans les pays balkaniques y compris la Serbie, étaient démocratiques : les Constitutions balkaniques contenaient des dispositions sur la souveraineté du peuple mais plus rarement sur l'initiative législative de l'Assemblée nationale. Ces systèmes politiques qui

⁵ A. Ubicini, *La Constitution de la Principauté de Serbie* (Paris : A. Durand et Pedone-Lauriel, 1871), 16.

⁶ Y. Skérlich, « Une société de la Jeunesse serbe en 1848 », *La Révolution de 1848*, vol. XIV (Paris 1906), 73–78.

⁷ Cf. les documents dans A. Radenić, éd., *Svetoandrejska skupština, Spomenik CXIII* (Belgrade : SANU, Odeljenje društvenih nauka, 1964), 245.

⁸ J. Skerlić, *Omladina i njena književnost (1848–1871)* (Belgrade : Prosveta, 1966), 129–130.

sous-entendaient une forme européenne de constitutionnalisme avaient en pratique peu en commun avec une démocratie effective. Majoritairement monocamérales, les Assemblées nationales des Etats balkaniques n'avaient pas de contrôle sur le souverain, la responsabilité ministérielle était essentiellement formelle, et la lutte électorale se déroulait de façon ouverte ou déguisée sous la pression des appareils policier et bureaucratique. Le faible degré de culture politique du corps électoral majoritairement rural, renforcé par le peu de compétences attribuées à l'Assemblée, limitait la portée du suffrage universel masculin (Grèce 1864 ; Serbie 1869 ; Bulgarie 1879) ou des idéologies partisans qui, en sus d'une rhétorique nationale obligatoire, se référaient aux modèles constitutionnels et aux doctrines européennes sur la démocratie.⁹

L'absence de classe moyenne créait un vide permettant au souverain de s'assurer des fonctions nettement plus larges que dans les vieilles monarchies européennes. Les monarques des Balkans, y compris la Serbie, recouraient fréquemment aux renversements des gouvernements, à la dissolution de l'Assemblée nationale, ou selon le besoin à des révisions constitutionnelles imposées ou extorquées. A la charnière des XIX^e et XX^e siècles, l'absolutisme du monarque déboucha sur des tentatives pour limiter le pouvoir du souverain.

La Constitution de la Régence (1869)

Les différents projets de la constitution serbe étaient conçus à l'époque de Constitutionnalistes (*Ustavobranitelji* – les défenseurs de la Constitution 1842–1858),¹⁰ puis sous le deuxième règne du prince Mihailo (Michel) Obrenović (1860–1868) : à l'exception d'une esquisse du président de la Cour d'Appel Radivoj Milojković, présenté au prince Michel en 1868, les autres projets n'étaient pas sérieusement discutés.¹¹ Après l'assassinat du prince Michel en 1868, la régence et le gouvernement serbe, dominés par les libéraux modérés de Jovan Ristić, ont cherché à stabiliser la situation,

⁹ Djordjevic, « Foreign influences », 76–78.

¹⁰ D. M. Popović, « Garašaninov ustavni nacrt iz 1858. godine », dans V. Stojančević, éd., *Ilija Garašanin (1812–1874)*, Naučni skupovi SANU LIV, Odeljenje istorijskih nauka 16 (Belgrade : SANU, 1991), 167–179; R. Ljušić, « Nacrt ustava Djordja Stojakovića za Kneževinu Srbiju iz 1860. godine », *Zbornik za istoriju Matice srpske* 26 (Novi Sad 1982), 97–209.

¹¹ Le projet de Radivoj Milojković était le point de départ pour la nouvelle Constitution de 1869 ; le texte dans l'Archive de l'Académie Serbe des Sciences et des Arts (ASANU), Fonds Milan Piroćanac, n° 10048/7 ; J. Prodanović, *Ustavni razvitak i ustavne borbe u Srbiji* (Belgrade : Geca Kon, 1940), 140, 151.

ébranlée, de la monarchie, et à désamorcer le mécontentement croissant de la population devant la limitation des libertés politiques, par l'adoption d'une nouvelle Constitution.¹² L'inévitable chemin de la libéralisation, prôné dès 1867 par le chef des libéraux Jovan Ristić au prince Michel, devait être après 1868 encadré par une Constitution qui ne mettrait pas en péril le gouvernement de la régence, n'affaiblirait pas la position du jeune prince Milan Obrenović, issu d'une branche collatérale de la dynastie, et ne compromettrait pas la position internationale de la Serbie, nettement consolidée durant le règne du prince Michel. Lors de la première session extraordinaire de l'Assemblée nationale, convoquée immédiatement après l'assassinat du Prince, les députés ont exigé avec force « que l'on convoque le plus tôt possible l'Assemblée nationale, après quoi il faudrait qu'elle se réunisse tous les ans. Que la loi sur l'Assemblée nationale soit élargie afin de répondre aux besoins du temps et aux souhaits du peuple ».¹³

En même temps, ils ont demandé, outre la modification de la loi sur les compétences de l'Assemblée, l'adoption de deux lois importantes relatives au fonctionnement d'un régime démocratique et parlementaire – la loi sur la responsabilité ministérielle et celle concernant la liberté de la presse.¹⁴ Le projet de loi autorisant les fonctionnaires à être élus députés a été fermement repoussé, car, pendant le quart de siècle de gouvernement des Constitutionnalistes et de prince Michel, ils étaient devenus synonyme de répression bureaucratique. Ce qui explique la déclaration énergique suivante : « Nous ne voulons pas des fonctionnaires car ils se conduisent avec le peuple encore plus mal que les Turcs. »¹⁵

¹² D. Nikolić, *Borba za Skupštinu u Srbiji (1858–1868)* (Niš : Gradina, 1992), 76–92.

¹³ *Protokoli Velike narodne skupštine koja je držana posle mučkog krvničkog ubojstva Kneza Mihaila Obrenovića III u četvrtak 20. junija 1868* (Belgrade : Državna štamparija, 1868), 38.

¹⁴ L'Assemblée « attend impatiemment que le gouvernement lui présente un projet de Constitution qui reconnaîtrait au peuple une voix décisive en matière de législation et en même temps une loi qui garantirait les institutions qui assurent : la vie, l'honneur, la liberté et la propriété des citoyens; la convocation annuelle de l'Assemblée, l'indépendance des tribunaux, l'égalité devant les tribunaux, la responsabilité des fonctionnaires en générale pour leurs actes illégaux, la responsabilité des ministres, l'autonomie communale prévue par la loi, la liberté de la presse, la cour d'assises pour les délits de vol et d'incendie volontaires et enfin une organisation des autorités judiciaires, policières, financières, etc., qui répondrait au véritable besoin du peuple. » ASANU, n° 9287, « Memoari Jovana Avakumovića », vol. II, 7–8.

¹⁵ J. Milićević, *Jevrem Grujić. Istorijat Svetoandrejskog liberalizma* (Belgrade : Nolit, 1964), 179–180 ; idem, « Prilog poznavanju porekla srbijanskog parlamentarizma », *Zbornik Filozofskog fakulteta XI–I* (Belgrade 1970), 609–626.

Sur proposition du Conseil de Régence, le jour de Saint Nicolas, le 19 décembre 1868, un comité spécial a été créé (*Svetonikoljski odbor* – le Comité de Saint Nicolas). Considéré comme un conseil constitutionnel, il était composé de 76 membres, en majorité des intellectuels libéraux, et avait pour tâche de répondre à trois questions fondamentales : 1) Comment organiser le pouvoir législatif, c'est-à-dire fallait-il instaurer un système parlementaire monocaméral ou bicaméral ? 2) Fallait-il instituer la responsabilité ministérielle ? 3) Fallait-il voter une loi sur la liberté de la presse ? Le régent Jovan Ristić a ouvert la première séance du Comité par une allocution préconisant l'adoption d'un système bicaméral. Ristić a été soutenu par l'éminent libéral Ljubomir Kaljević qui, dans son journal *Srbija* (*Serbie*), expliquait qu'étant donné qu'il n'y aurait pas de fonctionnaires à l'Assemblée, il serait nécessaire d'assurer l'entrée de l'intelligentsia au Parlement, par le choix de députés qualifiés.¹⁶ Parmi toutes les solutions proposées pour l'Assemblée, l'on trouvait des propositions pour une chambre haute élue, pour un parlement corporatif, une initiative parlementaire pour les deux chambres, ce qui montre qu'on était prêt à accepter un partage du pouvoir législatif entre l'Assemblée et le Sénat. Sur les deux questions concernant la loi sur la presse et celle relative à la responsabilité ministérielle, le Comité, à la quasi-unanimité, a émis un avis favorable.¹⁷

Puis une nouvelle Constitution a été rédigée par un groupe réduit d'experts nommés par le Conseil de Régence. La solution qui a finalement prévalu a été celle d'un système monocaméral, dans lequel l'absence d'une chambre haute était compensée par la nomination d'un certain nombre de membres de droit de l'Assemblée. Le projet de Constitution a été présenté à la Grande Assemblée nationale (quatre fois plus nombreuse que l'Assemblée ordinaire, elle se réunissait, conformément à la loi de 1861, seulement lorsque des questions importantes étaient à l'ordre du jour, tels que le choix d'un Prince, l'adoption d'une Constitution, le changement de superficie du territoire national). Convoquée à Kragujevac, en Serbie centrale, l'Assemblée a pris connaissance du projet de nouvelle Constitution qui a été adopté par acclamation le 29 juin 1869 à l'issue d'une discussion qui avait duré presque vingt jours.

La simple adoption de la Constitution montrait que la Serbie n'allait pas tenir compte de ses liens de vassalité avec la Porte, qui avait le droit de

¹⁶ R. Ljušić, « Jovan Ristić i ustavno pitanje 1869. godine », dans V. Stojančević, éd., *Život i rad Jovana Ristića. Povodom 150. godišnjice rođenja*, Naučni skupovi XXV (Belgrade : SANU, 1985), 91–214.

¹⁷ F. Morel, « La Constitution serbe. Ses origines, ses caractères, ses transformations », *Annales de l'École libre des sciences politiques* X (1895), 142–149; A. N. Dragnich, *The Development of Parliamentary Government in Serbia* (Boulder : East European Monographs ; New York : Distributed by Columbia University Press, 1978), 38–40.

déterminer le mode d'organisation interne du pays. Le Conseil de Régence et l'Assemblée nationale se sont donc contentés pour la forme, d'informer la Sublime Porte de l'adoption de la Constitution. Les dispositions fondamentales de la deuxième Constitution adoptée de manière autonome par la Serbie garantissaient l'inviolabilité de la propriété, du logement, le droit au travail, la liberté de la presse, la liberté d'expression, mais pas le droit de réunion politique ; toutefois, pour tous les droits précités, une importante limitation était mentionnée : le respect des lois existantes.

Déjà dans le premier article de la Constitution, il était affirmé que la Serbie était « une monarchie héréditaire constitutionnelle avec représentation nationale ». Les principales dispositions de la Constitution portaient sur les compétences de l'Assemblée nationale qui, en 1861, sous le prince Michel, était redevenue un organe purement consultatif. La Constitution de la Régence a accordé à l'Assemblée, qui devait se réunir tous les ans, un droit d'initiative législative limité. Seul le Prince pouvait présenter des projets de lois à l'Assemblée; c'est lui qui déterminait quand et combien de temps elle devait se réunir. Le Prince mettait fin aux travaux de l'Assemblée, avait le droit de la dissoudre, ainsi que de repousser les sessions et disposait également de la faculté, au cas où l'Assemblée refuserait d'adopter le budget proposé, de proroger pour un an le budget en vigueur. Cependant, l'article 55 de la Constitution, qui disposait qu'aucune loi ne pourrait être adoptée, abrogée, modifiée ou interprétée sans l'accord de l'Assemblée, représentait un pas important vers l'instauration progressive du parlementarisme en Serbie.¹⁸

L'élection des députés constituait une limitation supplémentaire. Tous les Serbes qui payaient l'impôt sur les biens, le travail ou les revenus, disposaient du droit de vote. Les conditions d'éligibilité au mandat de député étaient, outre le fait de n'être ni fonctionnaire ni avocat, d'être âgé d'au moins trente ans et de payer un impôt annuel de six thalers. Comme dans le précédent projet du prince Michel, les élections étaient à la fois directes et indirectes. À côté des deux tiers de députés librement élus, un tiers était désigné par le prince.¹⁹

Cette décision de laisser au Prince le soin de nommer par décret un tiers de députés instruits a été favorablement accueillie en France. Une lettre de Belgrade affirmait que « cette mesure s'explique aisément par l'état actuel de la population serbe qui, en grande partie, est encore inculte et illettrée,

¹⁸ M. Vladissavliévitch, « Développement constitutionnel du Royaume de Serbie », *Revue d'histoire politique et constitutionnelle* (1938), 544-545.

¹⁹ Ubicini, *La Constitution*, 70-78, et le texte annoté pp. 79-127; G. Demombynes, *Les Constitutions européennes. Parlements, Conseils provinciaux et communaux et organisation judiciaire dans les divers Etats de l'Europe I* (Paris : L. Larose et Forcel, 1883), 715-743.

et que pour que le fonctionnement de la *Skoupchtina* annuelle puisse être assuré, il a paru utile d'adjoindre aux membres élus des députés princiers, et de confondre ainsi dans les rangs des mandataires du pays des fonctionnaires dont la mission serait d'éclairer leurs collègues et de préparer en quelque sorte les délibérations auxquelles ils sont appelés à prendre part ».²⁰

Les ministres étaient choisis parmi les personnalités qui n'étaient pas députés, et étaient nommés et révoqués par le Prince (article 99). Ils étaient responsables de leur travail à la fois devant le Prince et l'Assemblée, mais seulement en cas d'infraction pénale, et non pour leurs actes politiques. Au lieu de la possibilité de voter une motion de censure à leur égard, l'Assemblée disposait du pouvoir de les mettre en accusation devant un tribunal spécial pour des infractions allant de la violation de la Constitution à la corruption passive. Le Conseil d'Etat est devenu un organe dépourvu de pouvoir législatif, avec une compétence purement consultative – donner des avis à la demande du gouvernement à propos des questions délicates et une tâche de rédaction des projets de lois et de règlements. Les conseillers étaient des fonctionnaires nommés et révoqués par le Prince en personne.²¹

Certains députés s'étaient plaints « que cette Constitution n'est pas suffisante pour la poursuite du développement constitutionnel et libéral en Serbie » et qu'il aurait fallu accorder au peuple « plus de droits et de liberté ». Jovan Avakumović, lui-même, un « Parisien » serbe²² admirateur de l'opposition libérale et républicaine sous Napoléon III, reconnut que la Constitution avait le défaut d'avoir des articles peu précis et laissait le champ ouvert à des lois ultérieures qui invalideraient le peu de droits et de liberté prévus par la Constitution seulement comme des principes.²³ Radivoj Milojković a répondu aux libéraux de gauche que « cela [la Constitution] suffit pour l'heure à notre peuple. Nous devons le préparer à plus de droits et liberté. Quand cela sera, je serai alors avec vous pour que l'on accorde plus de garanties constitutionnelles et de liberté à notre peuple. Notre tâche à nous, l'intelligentsia, est de préparer le peuple comme il se doit et le plus rapidement possible ».²⁴

²⁰ Ubicini, *La Constitution*, 96; Ž. Živanović, *Politička istorija Srbije u drugoj polovini devetnaestoga veka*, vol. I *Od Svetoandrejske skupštine do proglasa nezavisnosti Srbije 1858–1878* (Belgrade : Geca Kon, 1923), 219–247.

²¹ D. K. Nikolić, « Ustav od 1869. godine. Namesnički ustav » [La Constitution de 1869. La Constitution de la Régence], dans Jovičić, éd., *Ustavi*, 81–89.

²² D. T. Bataković, « Les premiers libéraux de Serbie : Le cercle des 'Parisiens' », *Balkan Studies* 41/1 (Thessaloniki 2000), 83–111.

²³ ASANU, n°9287, « Memoari Jovana Avakumovića », vol. II, 25–26.

²⁴ *Ibid.*

Une série de lois organiques, adoptées l'année suivante (Loi relative au règlement intérieur de l'Assemblée nationale ; Loi électorale ; Loi sur l'activité du Conseil d'Etat ; Loi relative à la responsabilité ministérielle ; Loi sur la presse) est venue préciser certaines dispositions de la Constitution. Au lieu d'être organisées tous les trois ans, ainsi que l'avait proposé la majorité des députés, les élections législatives auraient lieu tous les quatre ans ; les députés pouvaient voir leur responsabilité pénale engagée pour avoir critiqué le travail des fonctionnaires. Les élections se déroulaient publiquement, en milieu rural par le truchement de commissaires, et par vote direct uniquement dans les villes. La Loi relative à la responsabilité ministérielle permettait au gouvernement, par l'intermédiaire des députés favorables au gouvernement, d'atténuer l'accusation ou de protéger le ministre accusé, alors que le Conseil d'État, chargé de prononcer la peine, pouvait ôter son titre au dit ministre ou le déclarer inapte au service public.²⁵

Malgré tout, la nouvelle Constitution a posé d'importante fondation pour le combat futur en faveur d'un régime parlementaire démocratique. La simple session annuelle de l'Assemblée nationale a activé les potentialités politiques de la paysannerie, des rangs de laquelle allait apparaître, les années suivantes, un nouveau type d'acteurs politiques : des tribuns populaires qui, par leurs propositions, réussiraient à obtenir l'appui d'un nombre important de députés. Lors de chaque session de l'Assemblée, après l'adoption de la nouvelle Constitution, des revendications se sont fait entendre, exigeant l'abrogation des dispositions restrictives imposées par les lois organiques ou par la Constitution elle-même. Ainsi, dès 1870, il a été réclamé « que les députés puissent d'eux-mêmes se réunir en Assemblée », ce qui remettait en question le droit du Prince de la convoquer et de la dissoudre. Puis s'est posé le problème de l'adresse de l'Assemblée, car on estimait que la réponse au discours du trône ne devait pas être une simple réplique des propositions présentées par le souverain, mais un exposé de toutes les revendications soutenues par la majorité de l'Assemblée nationale. A la fin, dans l'adresse de l'Assemblée nationale de 1874, une révision de la Constitution a même été demandée. Parallèlement à ces demandes, des protestations incessantes se faisaient entendre contre les dispositions restrictives de la loi sur la presse,

²⁵ La Loi sur la presse disposait qu'une heure avant le début de la distribution du journal, un exemplaire devait être remis pour examen à la police qui, selon l'article 21, pouvait, si elle estimait que le journal contenait un texte contraire à la loi, en interdire la distribution et déférer l'éditeur devant les tribunaux. Parmi les dispositions restrictives de cette loi sur la presse, on trouvait l'interdiction de coller des affiches à contenu politique dans des lieux publics sans avoir obtenu l'autorisation préalable des autorités locales, ainsi que le droit du ministre de l'Intérieur d'interdire, au bout de deux avertissements écrits, la parution d'un journal pour une période de trois mois. Cf. D. Janković, *Istorija države i prava Srbije XIX veka* (Belgrade : Naučna knjiga, 1960), 115-119.

dont on exigeait la révision.²⁶ La Constitution de 1869 ouvrit la voie à l'exigence du suffrage universel.

Les dispositions relatives à l'électorat sont théoriquement assez libérales. Le cens électoral est fixé à 15 francs, ce qui équivaut au suffrage universel dans un pays de petits propriétaires. L'élection est à deux degrés dans les campagnes, et directe dans les villes, disposition dont on trouverait le modèle dans la constitution autrichienne. Mais il subsiste une clause très défectueuse qui dénote, de la part de cette démocratie rurale, des jalousies mesquines. Elle tente en effet d'écarter des affaires publiques cette classe d'hommes instruits qu'on nomme ici « l'intelligence » du pays. L'article 48 range dans la catégorie des inéligibles, non seulement les fonctionnaires en activité, mais encore ceux qui jouissent d'une pension de retraite, et les avocats. Or, chez une nation où il n'existe ni bourgeoisie, ni grandes fortunes, de plus le nombre des professions libérales est fort restreint, celui des fonctionnaires relativement étendu, cette exclusion frappe les plus capables. Il est vrai que les mêmes hommes peuvent être nommés députés par le roi, mais c'est au prix de leur indépendance. La contingence de cette étrange disposition, c'est que les chefs de parti eux-mêmes, par le seul fait qu'ils ont exercé des fonctions publiques, ne peuvent descendre de leur personne dans l'arène électorale. Il en est ainsi de presque tous les anciens ministres, et notamment de M.M. [Jovan] Ristić et [Milan] Piroćanac.²⁷

Les changements politiques et les projets de la nouvelle Constitution

Rares étaient les oeuvres touchant aux questions constitutionnelles et politiques dont auraient pu s'inspirer les politiciens serbes après la Constitution de 1869, mais l'accueil qu'elle reçut se reflétait avec force dans l'élite politique du pays. Ainsi, par exemple, la fameuse étude d'Alexis de Tocqueville *De la démocratie en Amérique* était proposée au public serbe dans deux traductions écourtées de 1872 et 1874.²⁸ Parallèlement à Tocqueville, l'oeuvre célèbre de John Stuart Mill *Du gouvernement représentatif*, traduite en serbe en 1876 par l'idéologue libéral Vladimir Jovanović, eut un écho considérable auprès des lecteurs serbes.²⁹ En qualité de représentant du radicalisme britannique, Mill était volontiers lu et souvent cité dans les débats politiques

²⁶ Dragnich, *Development of Parliamentary Government*, 45-52.

²⁷ Ministère des Affaires Etrangères, Paris (MAE), Correspondance politique (CP), Serbie, vol. 7 (1886), n° 28, Belgrade, le 12 mai 1886.

²⁸ A. Tokvilj (A. de Tocqueville), *O demokratiji u Americi* [traduit par N. Petrović] (Belgrade : Državna štamparija, 1872-1874), vol. I, 296 p. et vol. II, 314 p.

²⁹ Traduit à Belgrade 1867 : *O predstavničkoj vladi od Džona Stjuarta Milja*.

en Serbie aussi bien dans la presse qu'à l'Assemblée. En sus des traductions de J. K. Bluntschli sur le caractère et l'esprit des partis politiques et de Ch. Hever sur la Constitution helvétique, on invoquait volontiers les représentants du libéralisme français Benjamin Constant et son disciple Edouard de Laboulaye.³⁰ Ce n'est par hasard que le traducteur de Constant, Djordje S. Simić, un des « Parisiens » serbes, a dédié sa traduction aux « hommes d'Etat et aux députés serbes », s'attendant à ce que cette oeuvre éclaircît les concepts confus de droits et libertés constitutionnels.³¹ Les débats nés de la confrontation entre la pratique constitutionnelle serbe et les théories du système représentatif, du parlementarisme et des libertés constitutionnelles se montrèrent fructueux dans les tentatives de fusion des doctrines occidentales avec la spécificité du parlementarisme et la démocratie rurale serbe.³²

La Constitution de 1869 garantissait une indépendance relative du gouvernement envers les autres forces politiques dans le pays. Les auteurs de cette Constitution voulaient concéder au gouvernement assez d'espace à une époque où le pays était dirigé par un prince mineur et une Assemblée qui n'avait pas encore rodé ses nouvelles prérogatives. Les députés élus étaient la preuve de cette intention de limiter les compétences de l'Assemblée et de corriger ses décisions. Malgré les incessantes propositions de révision, la Constitution était commode, même pour ses censeurs. En effet, les dispositions incomplètes, l'institution des députés gouvernementaux, la limitation de l'initiative législative de l'Assemblée et la possibilité de contourner la procédure constitutionnelle (articles 38 et 56) permettaient différentes formes de manipulation. Il existait en plus la possibilité de compléter ou modifier légalement la Constitution par des lois. Néanmoins, dans les débats parlementaires, la modification de la Constitution de 1869 était considérée par tous les acteurs politiques comme la meilleure manière de surmonter l'instabilité politique et d'introduire le système représentatif. Eu égard aux différentes opinions sur le type de régime constitutionnel, les exigences de révision de la Constitution proposaient tout un spectre de solutions dépen-

³⁰ K. Hevera, *Švajcarska. Njen ustav, vlada i samouprava* [traduit par K. Taušanović] (Belgrade : Zadruga štamparskih radnika, 1879), 121 p.; J-K. Blunçli, *Karakter i duh političkih partija* [traduit par N. Kapetanović] (Belgrade : Odbor Čupičeve zadužbine, 1880), 150 p. ; voir aussi V. Konstan (B. Constant), *Načela politike i o ministarskoj odgovornosti* [traduit par Dj. S. Simić] (Belgrade, 1883), X et 243 p.

³¹ Sur les « Parisiens » serbes et leur influence sur la vie politique en Serbie dans quatre générations de la classe politique, voir D. T. Bataković, « Francuski uticaji u Srbiji 1835-1914. Četiri generacije Parizlija », *Zbornik za istoriju Matice srpske* 56 (Novi Sad 1997), 73-95.

³² D. T. Bataković, « L'influence française sur la formation de la démocratie parlementaire en Serbie », *Revue d'Europe Centrale* VII/1, 1999 (Strasbourg 2000), 17-44.

dantes des conceptions politiques de leurs initiateurs.³³ Les exigences de changement ou de révision de la Constitution étaient régulièrement posées à l'Assemblée après 1869, principalement après l'adoption des lois matérielles de 1870 (lois sur la presse et sur la responsabilité ministérielle).³⁴

Ce fut d'abord le roi Milan Obrenović qui exigea le changement de la Constitution, considérant que la Constitution de 1869, arrêtée durant sa minorité, était tellement limitée qu'elle le restreignait dans son pouvoir et réduisait au minimum son rôle dans la vie politique. En 1874 déjà, parlant de la responsabilité ministérielle, il déclara dans son discours du trône qu'il était impossible de modifier la loi sur la responsabilité ministérielle sans s'attaquer à la Constitution, appelant ainsi l'Assemblée à poser la question du changement de cette dernière. Dans son adresse, l'Assemblée exigea alors non seulement le changement de la loi sur la responsabilité ministérielle, mais également de plus larges garanties constitutionnelles « pour un libre développement du peuple », espérant des propositions pour une plus grande liberté de la presse, pour la liberté de réunion et d'association, l'autonomie communale, l'indépendance judiciaire, la simplification des systèmes exécutif et judiciaire, la séparation de la magistrature et de la police qu'il fallait régler sans modifier la Constitution. L'usage dans le parlement serbe durant les décennies suivantes était de faire des propositions individuelles pour arrêter des lois concrètes en parallèle avec des suggestions de changement de la Constitution. Les promoteurs de ces suggestions venaient de l'opposition qui, en 1881, deviendra le Parti radical populaire (*Narodna radikalna stranka*).³⁵

En 1875, avec 17 de ses camarades, Milutin Garašanin, jeune conservateur et futur leader des progressistes, fit une première proposition concrète pour le changement de Constitution. Cette proposition contenait de manière détournée l'exigence d'introduire un système bicaméral, et Milutin Garašanin soulignait avec vigueur que « la Constitution doit définir les limites au-delà desquelles les lois ne doivent pas fouler nos droits », ce qui n'était pas le cas avec la Constitution de la régence qui avait accordé au législateur la liberté « de restreindre ou d'étendre les droits et les libertés ». ³⁶ C'est l'un

³³ Lj. Kandić, « Položaj izvršne vlasti u Srbiji prema ustavnim projektima i Ustavima u XIX veku », *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu* 6 (Belgrade 1984), 762-774.

³⁴ Milićević, *Jevrem Grujić*, 193-194.

³⁵ S. Stojičić, *Ustavni razvitak Srbije 1869-1888* (Leskovac : Narodni muzej, 1980), 152-157 ; voir aussi M. St. Protić, « The Serbian Radical Movement 1881-1903. A Historical Aspect », *Balcanica* XXXIV/2005 (Belgrade 2006), 129-150.

³⁶ Le journal des jeunes conservateurs *Vidovdan* affirmait que « les Serbes n'avaient pas plus de droits qu'à l'époque préconstitutionnelle ». Au contraire, *Istok* (L'Est) libéral avançait que la Constitution de 1869 « avait fait passer le pays d'un contexte absolutiste

de leurs détracteurs libéraux anonyme mais bien informé qui avait imputé aux jeunes conservateurs du gouvernement de Jovan Marinović de 1875 de vouloir changer la Constitution et introduire le système bicaméral.³⁷

Contrairement aux propositions des conservateurs au sujet du système bicaméral, le groupe des jeunes libéraux réclama à la même session de l'Assemblée de Kragujevac que l'on assurât au moyen de la Constitution une plus grande participation de l'Assemblée aux affaires législatives, qu'elle se composât uniquement de députés élus directement, que l'on durcît la loi sur la responsabilité ministérielle et que l'on assurât l'intangibilité de la personne et de la propriété.³⁸ Finalement, le troisième groupe des populistes, futurs radicaux, exigea la même année le changement de la Constitution « dans le sens d'une participation populaire globale à l'appareil législatif et dans le sens d'une complète autonomie populaire ». Parallèlement, on proposa que la première Assemblée nationale, par des lois spéciales, réformât en premier lieu le gouvernement interne, les finances, le pouvoir législatif, les tribunaux, l'éducation et l'armée, puis que l'on changeât la Constitution elle-même en se fondant sur ces réformes.³⁹

Le changement de la situation politique après l'indépendance de la Serbie (1878) : la victoire de l'opposition radicale-progressiste contre les libéraux de Ristić aux élections de 1880, marqua le commencement de l'organisation politique des partis : *Videlo (La Lumière)*, le journal des progressistes, commença à être publié en 1879; au début de l'année 1881, les radicaux lancèrent *Samoupravna (Autogestion)*,⁴⁰ et les dissidents libéraux, Vladimir Jovanović et Stojan Bošković, *Novi vek (Le siècle nouveau)*, qui

à un contexte constitutionnel », qu'elle avait garanti à l'Assemblée les capacités législatives qu'avait le Conseil d'Etat, le droit d'interpellation, qu'elle avait assuré la publicité des débats et la tenue annuelle de l'Assemblée. *Istok* approuvait cependant l'opinion qu'il fallait accroître la responsabilité ministérielle. Cf. Prodanović, *Ustavni razvitak*, 235–237.

³⁷ « Mais lorsqu'il [Jovan Marinović, président du premier ministère conservateur] vit qu'en Serbie, comme partout ailleurs, se dressaient de grandes difficultés, qu'on voulait refuser au peuple ses droits et privilèges fondamentaux, il renonça à l'idée qu'il avait en se rendant à l'Assemblée de Kragujevac; il put rapidement se rendre compte que le changement de la Constitution ne pouvait se faire que dans un esprit libéral, que les députés et la Constitution elle-même tenaient pour suffisamment conservateur », *Srpski konzervativci. Odbrana i kritika* (Pančevo 1877), 74–75. On pense que l'auteur de cette critique anonyme libérale était Jovan Ristić. Pour le contexte politique, cf. G. Stokes, *Politics as Development. The Emergence of Political Parties in Nineteenth-Century Serbia* (Durham-Londres : Duke University Press, 1990), 22–35.

³⁸ *Ibid.*, 160; Prodanović, *Ustavni razvitak*, 242–243.

³⁹ Stokes, *Politics as Development*, 64–70.

⁴⁰ *Samoupravna* signifie aussi l'autonomie locale.

exigeaient l'adoption d'une nouvelle loi sur la presse. Lorsqu'en février 1881, Milutin Garašanin présenta à l'Assemblée son projet de loi sur la presse, sa proposition fut accueillie par des ovations : « Acclamons-le! Acclamons-le! Hourra! »⁴¹

La loi progressiste sur la presse correspondait en fait au projet de loi présenté la même année devant l'Assemblée française. Contrairement à l'Assemblée serbe, la française compléta ce projet par certaines restrictions, alors qu'en Serbie le projet fut immédiatement adopté comme loi. La publication de journaux n'était soumise qu'à une simple annonce formelle, on abolit toute forme de censure préventive, la responsabilité devint personnelle, incombant au seul auteur du texte (ou au rédacteur si l'auteur était inconnu ou insaisissable), et la saisie du journal n'était prévue qu'en cas d'outrage à la maison royale ou de tentative de renversement du régime légal. Il y avait des sceptiques parmi les progressistes qui estimaient que cette loi serait une lame à double tranchant, mais la majorité progressiste l'adopta.⁴²

La presse accueillit la loi avec grand enthousiasme. Nikola Pašić la salua en précisant que la loi était bonne « bien que limitée par les dispositions constitutionnelles » ; la seule critique vint du journal socialiste peu lu *Radnik* (*L'Ouvrier*) de Dimitrije Mita Cenić. La plupart des observateurs s'accordent à dire que les progressistes avaient adopté cette loi non seulement pour des raisons doctrinales, mais surtout pragmatiques – ils s'efforçaient, sans succès, de gagner à leur cause la majorité radicale à l'Assemblée. La loi sur la presse donna une impulsion à la mobilisation politique ; les progressistes, confrontés à la force croissante de l'opposition radicale, furent contraints de restreindre la loi par des mesures qui signifèrent le retour à la censure. Sous leur gouvernement, la loi fut modifiée deux fois par des dispositions restrictives (1882, 1884), et deux fois suspendue (en 1883, en raison de la

⁴¹ « De nos jours il y aurait rarement de véritables combattants pour la liberté, et du moins il n'y en aurait pas parmi les honorables députés de cette Assemblée serbe, dont le coeur ne se réjouira pas et l'âme ne se sentira pas agréablement tranquilisée, lorsqu'ils prendront connaissance du projet de loi que nous soumettons pour la presse. Par lui on fraye la route et on ouvre sincèrement la porte de l'autel pour la libre entrée dans le monde à ce grand facteur du développement social, à ce puissant réveille-matin de la conscience nationale, à l'expression de la libre pensée par écrit. » Cité dans B. J. Pavlovitch, *La législation sur la liberté de la presse en Yougoslavie. Etude juridique et politique* (Paris : Ernest Sagot & Cie, p. 4); M. Bjelica, « Borba za slobodu štampe u Kneževini Srbiji », *Istorijski časopis* 24 (Belgrade 1977), 191–222.

⁴² Cf. *Zbornik zakona i uredaba. Prečišćeno i sistematski uređeno izdanje*, vol. I *Ustav, organski zakoni i opšti administrativni zakoni* (Belgrade : Državna štamparija, 1913), 395–410. Pour les lois françaises, cf. J.-M. Mayeur, *Les débuts de la Troisième République, 1871–1898* (Paris : Ed. du Seuil, 1973), 108–111; M. Morabito et D. Bourmaud, *Histoire constitutionnelle et politique de la France 1789–1958* (Paris : Montchrestien, 1991), 329–332.

révolte du Timok, et en 1885, à cause de la guerre contre la Bulgarie). Le cheminement cyclique de la liberté de la presse relevait comme un baromètre précis le degré de démocratie en Serbie. Toutes les nouvelles restrictions à cette loi et aux lois futures sur la presse adoptées par voie légale, par le vote de la majorité de l'Assemblée (1891, 1901), ne purent arrêter la nécessité de la liberté de la parole écrite qui demeure un paramètre important dans la conquête et la stabilisation des institutions démocratiques.⁴³

Les deux guerres contre les Ottomans de 1876 à 1878 écartèrent les débats sur le changement de la Constitution, mais les délibérations de 1880 remirent cette question au goût du jour. L'idéologue progressiste Milan Piroćanac menait dans *Videlo* des controverses sur le système représentatif, faisant remarquer que la Constitution de 1869 incarnait, dans sa forme, le système représentatif, mais qu'elle avait créé la toute-puissance du gouvernement sur les pouvoirs législatif et judiciaire. Piroćanac considérait la responsabilité ministérielle comme une condition essentielle au fonctionnement du système représentatif, critiquant de la sorte la restriction de cette responsabilité prescrite par la Constitution de 1869 comme une contrefaçon du parlementarisme. « L'irresponsabilité des membres de l'Assemblée envers leur travail étant totalement garantie, » écrivait Piroćanac, « il faut reconnaître de la même manière la responsabilité des ministres dans sa signification la plus large, ceci étant un fondement constitutionnel de prime importance, sur lequel se fonde et se renforce le système de gouvernement représentatif. »⁴⁴ Ce système reposait selon lui sur les conditions suivantes – élections libres, garantie de la liberté personnelle, liberté absolue de la presse, indépendance judiciaire, autonomie communale et départementale, liberté de réunion, responsabilité des organes publics et contrôle de leurs activités, tout cela « sous les lumières d'une vraie publicité ».⁴⁵

Avec l'arrivée de l'administration progressiste au pouvoir, on accepta la proposition de révision de la Constitution. Dans son discours du 16 janvier 1881, le gouvernement justifia l'initiative pour la révision constitutionnelle par l'exigence de « garantir le bon fonctionnement du système représentatif », et le roi, en recevant l'adresse de l'Assemblée, qualifia la Constitution de contrat entre le gouvernant et le peuple. Le projet des progressistes renfermait une proposition d'élargissement des compétences du Conseil d'Etat qui aurait ainsi exercé une influence continue sur le pouvoir législatif et l'introduction du système bicaméral.⁴⁶ Ils proposèrent, à la place des députés,

⁴³ Pavlovitch, *La législation*, 32–71.

⁴⁴ *Videlo* 1, Belgrade 1880.

⁴⁵ *Videlo* 14, Belgrade 1880.

⁴⁶ D'après la Constitution de 1869, à l'exemple du droit français, le Conseil d'Etat avait une compétence judiciaire étendue. Il examinait et tranchait les plaintes contre les déci-

l'abolition de la limitation excluant l'intelligentsia de l'Assemblée et l'introduction de listes de candidats. Le prince Milan soutint cette proposition afin de modifier la situation d'indépendance du gouvernement envers lui-même et l'Assemblée; il espérait pouvoir exercer une plus grande influence sur les résultats électoraux à travers ses propres listes de candidats.

Contrairement aux progressistes qui, au début, voulaient réaliser le changement constitutionnel par voie ordinaire, Milan était prêt à octroyer cette réforme directement s'il le fallait.⁴⁷ Seule la Grande Assemblée nationale pouvant changer la Constitution, après que l'Assemblée ordinaire a exprimé ses vœux de changement constitutionnel par deux fois, on attendait la modification de la Constitution pour 1883. Cependant, après l'introduction des lois libérales sur la presse et l'organisation politique, les progressistes se retrouvèrent minoritaires devant des radicaux en pleine progression, qu'ils avaient exclu des travaux de l'Assemblée nationale en mars 1882 déjà; après leur départ, ils avaient considérablement restreint la loi sur la presse qu'ils considéraient comme un instrument puissant détenu par leurs rivaux radicaux. Leur loi sur l'institution de gardiens de l'ordre public (forces de police spéciales), directement subordonnés au gouvernement, montra non seulement leur incapacité à rivaliser de manière régulière dans le combat parlementaire, mais encore, après l'attentat manqué contre le roi Milan en 1882, leur inaptitude à soutenir sa conception du coup d'Etat.⁴⁸

Les progressistes voulaient à tout prix réaliser la réforme constitutionnelle, mais au lieu d'organiser les grandes élections proposées par le roi, ils en préparèrent de régulières qui, en 1883, accordèrent la majorité aux radicaux à l'Assemblée, majorité que le roi dissout à l'ouverture par un décret. L'esquisse constitutionnelle progressiste qui, bien que sortant des rangs de son parti, convainquit le prince de moins en moins, prévoyait l'institution d'une chambre haute (Sénat) limitant le gouvernement. Avec le changement du système électoral dû au nouvel impôt, fondé sur le système d'imposition progressif, les progressistes avaient l'intention de remplacer l'Assemblée « agraire » par un parlement rassemblant l'intelligentsia, prête pour la réforme nécessaire à la modernisation du pays. Pour permettre un accès plus large de l'intelligentsia au parlement, l'esquisse progressiste de Constitution

sions ministérielles, et une loi spéciale de 1870 lui accordait la prérogative de juger les conflits administratifs (légalité de tous les actes administratifs); le Conseil d'Etat serbe avait de plus hautes compétences que le français, qui n'avait qu'une fonction consultative. Les prérogatives concédées par la Constitution serbe de 1869 ne furent accordées au Conseil d'Etat français que le 24 mai 1872. Voir J. Rivero, *Droit administratif* (Paris : Dalloz, 1987), 229.

⁴⁷ Stojčić, *Ustavni razvitak*, 166–167.

⁴⁸ S. Jovanović, *Vlada Milana Obrenovića (1878–1889)*, vol. V des Œuvres Complètes (Belgrade : BIGZ, 1990), 66–72.

prévoyait l'exemption d'impôt pour les professions libérales, les instituteurs, tous les fonctionnaires et les retraités.⁴⁹ Les progressistes prévoient qu'en Serbie, en monarchie parlementaire, le pouvoir législatif devait être détenu par le roi et le parlement national, composé de deux chambres, l'Assemblée et le Sénat. Ces trois éléments doivent posséder le droit d'initiative législative, la loi ne pouvant être adoptée qu'avec leur accord commun. Le Roi confirme et proclame les lois, et ne peut utiliser son droit de veto qu'au cours de la session du parlement national les ayant adoptées. L'Assemblée nationale se compose de députés élus au suffrage direct. Il existe trois catégories électorales, réparties selon le taux d'imposition (impôt direct de 50 francs pour la première catégorie, de 30 francs pour les deux autres). Contrairement aux prescriptions de la Constitution de 1869, les fonctionnaires, les avocats et les retraités d'Etat jouissent du droit d'éligibilité. Le Sénat comprend trois sortes de sénateurs, élus par suffrage direct : les sénateurs par titre (prince héritier et évêques de l'Eglise orthodoxe serbe), et 20 sénateurs nommés par le Roi.⁵⁰

Le mandat des députés nationaux est de cinq ans, celui des sénateurs de dix. Le Roi est intouchable et n'est pas responsable, mais chacun de ses actes doit être signé par le ministre responsable. Les ministres choisis par le Roi sont responsables devant lui, alors que le Sénat et l'Assemblée ont le droit de mettre en accusation les ministres dont le jugement sera assuré par la Cour de cassation. L'esquisse progressiste de la Constitution, inspirée des idées de Benjamin Constant et de Edouard de Laboulaye, reprenait également les doctrines de François Guizot et de Royer-Collard, selon lesquels il fallait remplacer « le dogme fatal de la souveraineté nationale », le gouvernement populaire, par un gouvernement « de justice et de raison », incarné le mieux dans le système censitaire. Lorsque le roi refusa définitivement le projet progressiste de Constitution, on remarqua que celui-ci renfermait implicitement l'ambition de limiter l'autorité de la couronne, et que le gouvernement et ses partisans progressistes se préparaient à rejoindre l'opposition.⁵¹

La critique théorique de ce projet de système bicaméral fut proposée par un professeur à la Grande Ecole, Giga Geršić, ancien libéral, qui s'était rapproché des radicaux. Dénonçant l'expérience négative de l'institution du Conseil d'Etat dans l'histoire serbe, Geršić se réclamait de John Stuart Mill et de la conception fixant la chambre haute comme garant d'une démocratie modérée et le parlement monocaméral comme le symbole de la démocratie

⁴⁹ Cf. analyse par M. Popović, *Poreklo i postanak ustava od 1888* (Belgrade : Pravni fakultet, 1939), 65–68.

⁵⁰ Prodanović, *Ustavni razvitak*, 254–265.

⁵¹ Stojčić, *Ustavni razvitak*, 180.

absolue.⁵² Geršić s'était aperçu que les progressistes s'appuyaient sur Laboulaye, et faisait remarquer que le système monocaméral était bien plus fonctionnel pour une monarchie constitutionnelle où le roi ne doit pas se mêler de la politique des partis. Dans un conflit entre les deux chambres, le Roi est contraint de prendre parti pour l'une d'entre elles. D'un autre côté, soutenait Geršić, les deux chambres lutteront pour obtenir l'avantage dans les affaires politiques et législatives, et aura la prééminence celle qui sera politiquement plus puissante. Geršić accordait plus d'importance à l'autonomie locale, école de développement de la conscience civique et de la culture politique, et affirmait que sans ce genre d'autonomie, on ne pouvait même pas imaginer le parlementarisme britannique. L'erreur fut d'avoir repris le parlementarisme britannique en en excluant l'autonomie locale, comme cela se fit en France.⁵³

Le projet de Constitution des radicaux fut élaboré fin 1882 et début 1883. Il fut envoyé aux comités locaux afin d'être approuvé, avec une lettre de Nikola Pašić pour évaluer les membres de son parti.⁵⁴ Pašić avait agi ainsi car il craignait la lutte entre les radicaux urbains et ruraux. Par exemple, il y avait parmi les leaders urbains des radicaux des partisans de la république (Kosta Taušanović, Pera Todorović, Svetomir Nikolajević), alors que les paysans ne pouvaient imaginer un pays privé de Roi. L'esquisse des radicaux était donc très proche des dispositions de l'Assemblée de la Saint André de 1858, et rappelait les Constitutions françaises de l'époque de la révolution, avec des dispositions sur la forme du gouvernement en Serbie.⁵⁵

⁵² G. Geršić, « Nekoliko ustavnih pitanja. Gornji Dom », *Rad* (1881), 35-46, 136-142, 300-304.

⁵³ *Ibid.*, 137-142, 303-304 ; cf. Popović, *Poreklo i postanak ustava*, 66-72.

⁵⁴ Univerzitetska biblioteka, Beograd (Bibliothèque universitaire, Belgrade), n° 48710 : Nikola Pašić écrivait : « Chers camarades. Cela fait longtemps que nous ne vous avons pas écrit, car nous attendons de savoir si le gouvernement réunira la grande ou la petite Assemblée. Nous avons appris par voie officielle que les ministres ne s'accordent pas sur ce point... Nous savons aussi que se tiennent des sessions ministérielles où l'on débat de la Constitution progressiste, et qu'ils se disputent à propos des deux chambres (cela suppose, comme vous le savez, que l'on institue, en parallèle de l'Assemblée nationale, une Haute Assemblée qui régnera sur le peuple, car elle aura le droit de contrôler l'activité de l'Assemblée nationale, de l'approuver ou la désavouer)... Nous avons décidé, pour l'instant, d'agir de la sorte. Nous désignons les délégués qui iront de comité en comité, et qui présenteront à la session du comité local cette esquisse de Constitution à celui que le comité désignera... toutes les remarques de la part des différents comités doivent être consignées de sorte que l'on puisse les annoter à côté des articles de l'esquisse qui posent problème. »

⁵⁵ Univerzitetska biblioteka, Beograd, « Nacrt radikalnog ustava », Belgrade, le 2 (14) juillet 1883.

Cela cadrerait avec le type français de système constitutionnel, avec une grande Assemblée nationale siégeant tous les sept ans pour réviser la Constitution. De l'avis des radicaux, la chose essentielle était la suivante : « Le peuple serbe est souverain dans le Royaume de Serbie. Du peuple découle tout pouvoir. Le peuple est la source et l'affluent du pouvoir dans l'État. » C'est pour cela que le peuple serbe, « par la force de sa souveraineté », établit comme forme de gouvernement « une monarchie constitutionnelle », à la différence qu'il « se donne lui-même cette Constitution ». Ainsi le peuple « exprime et réalise sa volonté souveraine, à travers son Parlement national librement élu et son Roi, de la manière définie par cette Constitution ». Avec des libertés publiques plus larges, l'esquisse radicale de la Constitution souligne le caractère national de l'armée comme « une institution de défense, et l'on ne peut ni la supprimer, ni la désarmer », elle se soumet à la Constitution et demeure sous le contrôle de l'Assemblée nationale.⁵⁶

Cette conception s'opposait directement aux décisions de l'Assemblée progressiste « bicamérale » sur l'institution d'une armée régulière et le désarmement du peuple – conception qui s'est montrée cruciale dans l'écrasement de la révolte du Timok en 1883. Défendant une assemblée monocamérale, des élections directes et une suppression des députés gouvernementaux, les radicaux ne proposèrent ni le secret du vote, ni le suffrage universel, maintenant la disposition sur l'obligation des électeurs de payer un impôt direct. D'après l'esquisse des radicaux, l'Assemblée nationale exerce le pouvoir législatif avec le Roi; on ne peut ni promulguer, ni abolir, ni modifier une loi sans l'accord de l'assemblée nationale. Le Roi n'a qu'un droit de veto suspensif, car s'il refuse de confirmer une loi, celle-ci entre en vigueur même sans son accord si l'Assemblée l'adopte à la session suivante. La responsabilité ministérielle est pénale et politique, les fonctionnaires sont également responsables, et ils jurent fidélité à la Constitution et à la loi, et non au Roi. Le gouvernement est issu de la majorité parlementaire (même si cela n'était pas formellement énoncé), le Roi ne fait que le ratifier, et ne le démet que dans le cas où il perd la confiance de la majorité parlementaire. Au lieu de cinq grandes provinces, proposées par les progressistes, le pays est composé d'arrondissements et de communes localement autonomes. Ce projet faisait penser à une république avec un roi à sa tête dépourvu de pouvoir exécutif. L'Assemblée nationale était en fait une convention, un corps autonome prenant presque toutes les décisions politiques. L'esquisse du parti radical confirmait l'opinion de l'un des ses chefs, Raša Milošević, estimant que tous les partis en Serbie défendaient les droits politiques et les libertés publiques, mais que seul « le parti radical désire confirmer de la meilleure manière

⁵⁶ Prodanović, *Ustavni razvitak*, 266–275.

et dans les proportions les plus larges toutes ces libertés par la Constitution ». ⁵⁷

Lorsque les élections à l'Assemblée régulière de 1883 montrèrent que les radicaux avaient obtenu la majorité absolue, le gouvernement progressiste de Milan Piroćanac justifia sa démission par le refus du corps électoral de changer la Constitution à laquelle le gouvernement s'était identifié. Contrairement au gouvernement démissionnaire, les soixante-dix députés radicaux soulignèrent dans leur lettre à l'Assemblée que leurs électeurs, « animés d'un désir ardent et d'une conviction inébranlable, sont persuadés que la révision de la Constitution dans un esprit de tolérance et d'autonomie populaire est une exigence des plus essentielles sur laquelle le peuple s'est déjà maintes fois librement exprimé à travers ses députés ». ⁵⁸ Lorsqu'ils prirent connaissance du projet radical de Constitution, les progressistes affirmèrent dans *Videlo* que, sous l'apparence d'une monarchie, l'on allait faire de la Serbie une « république sociale », que le projet radical de Constitution était « la négation de l'État, que le gouvernant ne participait nullement à l'élaboration des lois, que les ministres ne devaient pas jouir de la confiance royale et que la justice ne se prononçait pas au nom du roi, car ni l'armée, ni les fonctionnaires, ni les députés nationaux ne lui prêtaient serment. [...] Les radicaux », affirmait-on dans *Videlo*, « ont enterré en cent endroits des mines explosives qui feront éclater l'unité gouvernementale en mille morceaux ». ⁵⁹

La grande agitation à propos du changement de Constitution ne prit fin qu'avec la modification des prescriptions contenant les mots *prince* et *principauté*, *roi* et *royaume*. À la dissolution de l'Assemblée élue en 1883, le roi nomma un ministère de fonctionnaires sous le gouvernement de l'ancien ministre de la police Nikola Hristić. Lorsque les radicaux répliquèrent en organisant à travers le pays des manifestations exigeant le changement de la Constitution, le roi ordonna que l'on retirât au peuple toutes ses armes. Cette démarche provoqua une insurrection en Serbie orientale en 1883 (Révolte du Timok) par les radicaux contre le roi et le régime. On proclama l'état d'urgence, l'armée étouffa la révolte, et les leaders radicaux furent emprisonnés et jugés ou s'enfuirent à l'étranger. Les lois sur la presse et la liberté de réunion furent abrogées. ⁶⁰

À cause de cette situation de troubles, la question constitutionnelle, i.e. de la révision constitutionnelle, ne fut posée à nouveau jusqu'à 1885,

⁵⁷ R. Milošević, *Timočka buna 1883. godine* (Belgrade : Napredak, 1923), 63.

⁵⁸ *Samouprava* 119, le 24 octobre (le 6 novembre) 1883.

⁵⁹ *Videlo* 123, 1881; Prodanović, *Ustavni razvitak*, 253–254.

⁶⁰ Cf. A. Radenić, *Radikalna stranka i Timočka buna. Istorija radikalne stranke. Doba narodnjaštva* (Zaječar : Istorijiski arhiv « Timočka krajina », 1988), vol. II, 517 et passim; Stokes, *Politics as Development*, 258–290.

lorsque la minorité parlementaire, composée de partisans radicaux, exigea « que l'on écarte toutes les dispositions dans la Constitution desquelles on pourrait penser qu'elles ne sont pas actuelles et qu'elles pourraient être remplacées par de meilleures et de plus libres ». ⁶¹ En raison de l'éclatement de l'impopulaire guerre serbo-bulgare, le roi, confronté à un échec, fléchit en essayant de résoudre, par un compromis, la crise provoquée par la guerre et la perte de popularité royale.

En quête de solutions accommodantes qui l'auraient aidé à se maintenir sur son trône vacillant, surtout après l'issue catastrophique de la guerre contre les Bulgares, le roi Milan entama des négociations sur un accord entre les radicaux – graciés et relaxés – et les progressistes. Le parti radical participa aux négociations, mais nul arrangement ne fut conclu. S'ensuivit l'accord radicalo-libéral de 1886, qui eut pour résultat le gouvernement de coalition de 1887. La même année, après l'annulation de cette entente, on forma le premier gouvernement radical homogène sous la présidence de Sava Grujić. L'annonce du changement de Constitution s'était déjà révélée dans l'accord radicalo-libéral. ⁶²

L'esquisse constitutionnelle des radicaux de 1886 prévoyait en premier lieu la réalisation des « plus hautes inspirations », c'est-à-dire le décret des lois sur la presse, sur l'autonomie communale, sur les réunions et les associations et sur la sécurité individuelle. Ce n'est qu'après la réalisation de ces conditions que l'on pouvait élaborer la Constitution de la manière suivante : l'Assemblée doit être monocamérale, avec des députés élus directement par des électeurs jouissant du suffrage universel (tout individu payant un impôt direct) ; l'initiative législative est détenue par le Roi et l'Assemblée, mais celle-ci a l'initiative budgétaire; toutefois, « la Constitution doit prévoir des mesures adéquates pour empêcher toute précipitation dans la fonction législative de l'Assemblée nationale ». Cette dernière prescription, de même que l'acceptation de la formation d'une armée régulière, représentait l'unique restriction par rapport à l'esquisse précédente, à la différence que l'on continuait d'insister sur une pleine responsabilité ministérielle, sur la liberté de réunion et de consultation, sur la liberté de la presse, la liberté d'association, l'autonomie communale, l'abolition de la peine de mort pour les délits politiques. ⁶³

⁶¹ *Odjek*, le 21 mars (2 avril) 1885.

⁶² Ž. Živanović, *Politička istorija Srbije u drugoj polovini devetnaestog veka*, vol. II *Od proglašavanja nezavisnosti do abdikacije kralja Milana 1878–1889* (Belgrade : Geca Kon, 1924), 302–304; M. Trifunović, *Istorija srpske radikalne stranke* (Belgrade : SRS, 1995), 158–159.

⁶³ St. M. Protić, *Odlomci iz ustavne i narodne borbe u Srbiji. Od Zajčarske bune do ostavke kralja Milana* (Belgrade : Štamparija D. Obradović, 1911), vol. II, 42–45.

A cette époque, les radicaux firent preuve d'une grande habileté dans l'assimilation des problèmes constitutionnels, et leur nouveau journal *Odjek (L'Echo)* commença à publier les traductions des Constitutions des autres pays européens tenus pour libéraux.⁶⁴ Les chefs du parti radical, hormis Nikola Pašić et Stojan M. Protić, étaient Jovan Djaja, Milovan Dj. Milovanović et Andra Nikolić ; ils parvenaient à lier avec succès les questions théoriques de la réforme constitutionnelle au programme authentique du parti. Par leur passage d'état d'« éléments de désordre » à celui de « facteur de stabilité », les radicaux se montrèrent disposés à respecter les étapes normales de la voie menant au pouvoir ; ils étaient même prêts à faire des compromis qui, à l'exemple de l'accord avec les libéraux de 1886, rencontraient la désapprobation des comités locaux.⁶⁵ Bien qu'une partie des membres eût eu l'impression que l'on abandonnait les principes de base du programme radical, les « radicaux belgradois », i.e. le Comité directeur (*Glavni odbor*) du parti, s'étant attribués tout pouvoir de décision, le parti radical endura ce premier écart de la doctrine car il était « non seulement intact et uni, mais assurément renforcé politiquement. Il est devenu formellement apte au pouvoir ».⁶⁶

Ce fut un radical, Milovan Dj. Milovanović, docteur en droit de Paris et professeur de droit constitutionnel à la Grande Ecole de Belgrade, qui s'efforça de fixer les fondements théoriques de l'approche radicale de la réforme constitutionnelle. Dans son discours inaugural à la chaire de droit constitutionnel à la Grande Ecole, employant une formule britannique, Milovanović définit le gouvernement parlementaire :

Un gouvernement représentatif où il existe un cabinet ministériel, c'est-à-dire un ministère homogène et solidaire, politiquement responsable devant l'assemblée populaire, ou si cette assemblée populaire est divisée en plusieurs chambres, devant l'une de ces chambres. C'est cette responsabilité devant le parlement qui interdit au cabinet ministériel de gouverner sans la majorité parlementaire. La volonté de cette majorité le fait naître, grandir et disparaître.⁶⁷

⁶⁴ Les textes constitutionnels assemblés dans St. M. Protić, *Ustavi Belgije, Grčke, Rumunije, Norveške, Engleske, Švajcarske, Sjedinjenih Američkih država* (Belgrade : Radikalna štamparija, 1884).

⁶⁵ Milošević, *Timočka buna*, 242.

⁶⁶ St. M. Protić, *Odlomci*, 64; M. St. Protić, « Sources of the Ideology of the Serbian Radical Movement 1881-1903 », *Balcanica XXXVII/2006* (2007), 125-141.

⁶⁷ M. Dj. Milovanović, « O parlamentarnoj vladi. Pristupno predavanje sa katedre Državnog prava na Velikoj školi », *Otadžbina*, 1888, 5 ; cf. aussi V. Grol, *Pravna misao Milovana Milovanovića* (Belgrade : SANU, 1989), 35-37.

La représentation populaire est « la première et directe émanation du pouvoir souverain du peuple », elle précède le cabinet qui ne peut être « le représentant de la volonté populaire que selon la volonté du parlement ». Pour Milovanović, le rapport entre parlementarisme et démocratie est une question essentielle. Bien que, d'un point de vue historique, le gouvernement parlementaire ne soit pas d'origine démocratique, tous les mouvements démocratiques exigeaient l'introduction d'institutions parlementaires comme garantie du développement démocratique. Milovanović défendait la formule britannique, soutenant que le gouvernement parlementaire n'exigeait pas plus de deux partis bien organisés représentés en son sein.

À supposer qu'il y ait au parlement des députés de plusieurs partis, et qu'aucun n'ait la majorité requise pour former un gouvernement homogène, on aurait recours à la constitution de coalitions, selon lui « absurdes dans un gouvernement parlementaire ». Un cabinet homogène est beaucoup plus efficace, car il détermine l'orientation dans les affaires exécutives et législatives ; la fonction du parlement se résume à un contrôle des activités du gouvernement. Selon Milovanović, ce parlementarisme parfait a évolué, car plus les parlements sont démocratiques, plus la majorité parlementaire manifeste son ambition de faire du cabinet un simple exécutant de sa volonté. « La démocratie tend fatalement à substituer aux institutions parlementaires par des conventions. » Passant au domaine politique, Milovanović citait un rapport de ministre français Ribot affirmant que la majeure partie des pays européens se trouve dans la situation d'essayer de faire concorder les libertés publiques et le parlementarisme d'un côté, le besoin continu d'armement afin de réaliser ses missions politiques dans le monde de l'autre. Dans le cas de la Serbie, la correspondance entre libertés et parlementarisme devait s'harmoniser avec le système public et « les exigences que nous impose notre position internationale défavorable », mais dans le cadre de sa mission d'unification du peuple serbe.⁶⁸

Dans son article suivant, « Notre réforme constitutionnelle », où il s'efforçait de passer de la théorie à l'engagement politique direct, Milovanović voyait la nouvelle Constitution comme la loi fondamentale qui organiserait les forces politiques existantes, éviterait les luttes intrinsèques et hâterait le développement du pays. Il disait que « nulle constitution ne peut créer des pouvoirs publics inexistantes », et que « la Constitution ne crée pas, elle organise et établit ». ⁶⁹

Sa proposition d'organisation du système parlementaire en Serbie comprenait les dispositions suivantes. On doit laisser au roi tous les droits

⁶⁸ Milovanović, « O parlamentarnoj vladi », 7-11.

⁶⁹ M. Dj. Milovanović, *Naša ustavna reforma (Preštampano iz « Odjeka »)* (Belgrade 1888), 11 ; Groj, *Pravna misao Milovanova Milovanovića*, 37-40.

qui ne gênent pas les libertés politiques, car les droits de la couronne (droit d'initiative législative, droit de veto absolu, commandement de l'armée, nomination et révocation des ministres, droit de dissolution du parlement) sont nécessaires non seulement en raison du faible degré de développement de la Serbie, mais encore à cause de sa mission nationale. Bien que non responsable, le roi est limité par le contreseing que le ministre appose à chacun de ses actes. Une limitation semblable était prévue pour le président sous la Troisième République.⁷⁰

Le parlement doit partager avec le roi le droit d'initiative législative. L'Assemblée jouit des trois droits suivants: 1) droit budgétaire absolu; 2) droit de décision sur tous les projets de loi émanant du gouvernement ou de l'Assemblée; 3) droit de regard sur les activités du gouvernement (interpellation) et soutien du cabinet dans la confiance du parlement. De la même façon que l'Assemblée ne peut imposer au roi les ministres ne jouissant pas de sa confiance, le roi ne peut imposer au parlement les ministres qui bénéficient pas du soutien de l'Assemblée. Cela cadrerait avec le modèle de la double responsabilité des ministres existant sous la Troisième République, et antérieurement dans le parlementarisme orléanais. Refusant l'institution d'une chambre haute, incompatible avec les besoins de la Serbie, Milovanović proposait, prétextant du faible niveau de développement du pays, contrairement au programme des radicaux sur le suffrage universel, le maintien du cens et l'introduction de capacités (certaines connaissances – savoir lire et écrire), comme cela était pratiqué en France après 1830. Il proposait des élections directes et secrètes garanties par des petites billes, pratique qui avait donné de bons résultats en Grèce. La limitation par le cens et la capacité rendait inutile, selon lui, le partage des électeurs par classes, comme le proposaient les progressistes, à ceci près que l'entrée de l'intelligentsia dans l'Assemblée devait être assurée par la nomination de députés qualifiés, formés à l'université. Ce projet de réforme constitutionnelle, bien que passablement différent de l'exigence d'une convention exprimée dans l'esquisse des radicaux de 1883, correspondant au rapport de forces existant dans la société, fut introduit dans la Constitution de 1888, pratiquement sans aucune modification.

La Constitution de 1888

Après avoir abandonné leurs positions les plus radicales et accepté la création d'une armée régulière, les radicaux de Nikola Pašić s'ouvrirent le chemin

⁷⁰ Article 3 de la loi du 25 février 1875 : « Chacun des actes du président doit être contre-signé par un ministre. » Cf. O. Duhamel, *Les démocraties. Régimes, histoire, exigence* (Paris : Seuil, 1993), 254.

vers le pouvoir et, par d'habiles manoeuvres politiques, poussèrent la Couronne à de nombreuses concessions. La nouvelle Constitution fut élaborée par le conseil législatif sagement dirigé par Milovan Dj. Milovanović. Quoique la majorité du conseil fût progressiste et libérale (le roi présidait le conseil restreint, et les trois postes de vice-présidents revinrent à Jovan Ristić, chef des libéraux, Sava Grujić, radical, et Milutin Garašanin, chef des progressistes), la majorité des solutions adoptées s'accordait aux principes des radicaux : réformes administratives, compétence des tribunaux civils dans les affaires policières, organisation des districts et approbation de l'autonomie communale. Afin d'assurer l'adoption de la Constitution par l'Assemblée, Milan exigea qu'elle fût acceptée « de la page de garde au point final ». Avant la rédaction de l'esquisse constitutionnelle, une commission spéciale avait visité quelques monarchies européennes (Belgique, Danemark et Grèce), finalement la France, se familiarisant ainsi avec les différents modèles constitutionnels applicables en Serbie.⁷¹

La majeure partie des débats au sein du conseil concernait la question de savoir s'il fallait introduire le système bicaméral en Serbie. Les tenants de ce système, les progressistes et une partie des libéraux, citaient en exemple la pratique de cette institution en Amérique et dans certains pays européens, soulignant que, dans un pays rural, ce système était essentiel pour éviter toute manipulation du corps électoral insuffisamment éduqué. De leur côté, les radicaux refusaient la création d'un Sénat en tant qu'institution aristocratique incompatible avec les traditions et les aspirations du corps électoral serbe. Le roi Milan, conscient que son propre règne « ne peut se faire avec un bon sénat », s'opposait au système bicaméral et accepta la proposition des radicaux d'une Assemblée monocamérale. Le roi affirmait que, dans un pays « où le sentiment démocratique est aussi développé qu'en Serbie », toute répartition en collèges électoraux était difficilement acceptable. Afin que l'intelligentsia fût le mieux représentée dans le parlement monocaméral élu par suffrage direct, on adopta la clause de Milovanović sur les députés qualifiés, selon laquelle chaque circonscription devait avoir au moins deux députés universitaires.⁷²

Une fraction des radicaux s'efforça de discréditer cette disposition, introduite ultérieurement dans la constitution, en affirmant que la repré-

⁷¹ Jovanović, *Vlada Milana Obrenovića*, 345–356.

⁷² La réforme constitutionnelle belge de 1891 accordait également certains privilèges aux personnes instruites, cf. J. A. Hawgood, *Modern Constitutions since 1787* (New York : Praeger, 1950), 148. En 1893, seulement 14,47% de la population entière en Serbie (241.378 sur 2.161.961) savaient lire et écrire, cf. Grol, *Pravna misao Milovana Milovanovića*, 40–41 ; cf. D. Djordjević, *Milovan Milovanović* (Belgrade : Prosveta, 1961), 24–27.

sentation populaire se transformait ainsi en une sorte de corporatisme. Le roi Milan I Obrenović rejeta également la position des radicaux sur la souveraineté nationale comme fondement du système gouvernemental, mais il accepta la plupart des autres remarques libérales et radicales. Dans la version finale, stylisée par Milovan Dj. Milovanović, on élaborait des dispositions inspirées d'une combinaison de clauses extraites du parlementarisme britannique et de la Constitution belge de 1831.

Compte tenu que la Constitution belge de 1831, dont les dispositions prévalaient dans la version finale, était une variante de la Charte française de 1830, les influences françaises indirectes étaient manifestes, bien que l'on eût rejeté le système parlementaire français et adopté la formule britannique. Le parlement reçut des prérogatives législatives et budgétaires clairement définies, on introduisit la responsabilité ministérielle sur le modèle britannique, alors que la protection des droits civils d'abus éventuels des autorités fut reprise de la Constitution belge. Sur 204 articles de la Constitution, 26 articles, groupés dans un chapitre spécial, avaient rapport aux droits constitutionnels des citoyens, institutionnalisant les droits des individus et soulignant l'importance des libertés individuelles. Bien que n'ayant pas formellement proclamé la souveraineté du peuple, le roi s'y opposant, la Constitution serbe de 1888 parvint à restreindre l'autorité du monarque.⁷³

Malgré de minces limitations imposées à la presse (interdiction d'outrage à la maison royale et de l'appel à l'opposition armée), la différence principale par rapport à la Constitution belge résidait dans le suffrage universel qui, en raison du cens symbolique de 15 francs, comprenait toute la population masculine de plus de 21 ans. Dans la composition du pouvoir communal on reconnaît des dispositions de la Constitution suisse, et l'abolition de la peine de mort pour les délits politiques (exception faite de l'attentat contre le roi), était empruntée aux Constitutions grecque et italienne.⁷⁴ Comme cela était pratiqué en France, ce fut la Grande Assemblée, élue dans ce but, qui arrêta la Constitution.⁷⁵

La Constitution de 1888 rejeta le modèle de la monarchie constitutionnelle qui, établi par la Constitution de 1869, rappelait beaucoup les monarchies constitutionnelles allemandes du début du XIX^e siècle. Par son esprit jacobin et du fait des aspirations égalitaires de la majorité du corps électoral en Serbie, le modèle du parlementarisme britannique ne pouvait convenir que renforcé par les dispositions françaises qui accordaient à

⁷³ La traduction officielle en français : *Constitution du Royaume de Serbie proclamée le 22 décembre 1888 devant la Grande Skoupschtina convoquée à Belgrade en décembre 1888* (Belgrade : Imprimerie d'Etat 1889), 57 p.

⁷⁴ Djordjevic, « Foreign influences », 97–100.

⁷⁵ *Le Temps*, Paris, le 9 janvier 1889.

l'assemblée un ascendant certain sur le gouvernement. Contrairement à la pratique britannique, la Serbie ne connaissait pas le bipartisme, désiré par Milovanović ; un seul parti, le radical, était au pouvoir. La Constitution de 1888 fut ainsi adoptée en la Grande Assemblée par cinq sixièmes de voix radicales. La majorité des électeurs radicaux voulaient cependant le passage au système parlementaire de l'organisation du pouvoir, celui qui avait existé en France à l'époque de la révolution, qui n'était qu'amorcé en Serbie, et restreint avec le temps, déjà depuis l'assemblée de la Saint André de 1858.

D'après l'expression du roi Milan, la Constitution de 1888 avait été imaginée très libérale, uniquement pour montrer aux partis du pays et au monde extérieur que la Serbie était inapte à la démocratie parlementaire. Le désir d'appliquer le modèle britannique, avec des cabinets homogènes et un parlement stable, ne résista pas aux conditions politiques et sociales serbes. Contrairement au modèle désiré, la Constitution de 1888 fonctionnait davantage comme le système français de gouvernements et d'assemblée de coalition dépendant de la destinée du gouvernement. Le rapport des forces politiques contribua largement à cette évolution. A son retour dans le pays en janvier 1894 en tant qu'ex-roi, Milan ébranla à nouveau l'ordre constitutionnel par l'intermédiaire de son fils Alexandre. Il exigea d'abord le droit exclusif de la Couronne de nommer le ministre de la guerre (désirant s'attacher l'armée), puis, à l'instar de Louis-Philippe en France, il entra en conflit avec le gouvernement à propos de la question de la compétence dans l'exercice de la politique étrangère. Après la formation d'un ministère jouissant du soutien du Palais, le modèle parlementaire britannique faisait de plus en plus penser au parlementarisme orléanais.⁷⁶ L'étape suivante fut l'abrogation de la Constitution de 1888, et le rétablissement arbitraire de la Constitution de 1869.

Durant la période de validité de la Constitution de 1888, l'administration des radicaux (1889-1892) arrêta des lois importantes prévues par la Constitution. Ces lois affermirent le régime de la démocratie parlementaire. La Constitution prévoyait le suffrage direct et secret, avec des circonscriptions comme corps électoraux et des comités électoraux spéciaux, composés d'un conseiller municipal, d'un représentant par liste électorale, d'un juge ou d'un juriste. La loi sur l'élection des députés nationaux du 9 avril 1890 imposa le scrutin proportionnel et accrut grandement l'ampleur du corps électoral : tous les membres de la coopérative reçurent le droit de vote, « quel que soit l'impôt direct qu'ils paient, individuellement ou collectivement », alors que la Constitution prévoyait uniquement le versement d'un impôt individuel. Le processus électoral comprenait des dispositions détaillées sur la façon de voter, sur le contrôle et la liberté électorale. La loi électorale de

⁷⁶ Duhamel, *Les démocraties*, 230.

1890 fut abolie en même temps que la Constitution de 1888 par la proclamation royale de 1894, lorsqu'on rétablit la loi électorale de 1870, avec les amendements restrictifs de 1884. Dans les années de dictature royale, jusqu'en 1901, le mandat de l'Assemblée fut prolongé de trois à cinq ans.

Tout aussi importante était la Loi sur la responsabilité ministérielle du 11 février 1891, conforme aux dispositions constitutionnelles sur la responsabilité pénale des ministres. L'assemblée avait le droit, avec le roi, de mettre un ministre en accusation. Au moins vingt de ses députés pouvaient, avec l'accord de la majorité de deux tiers des députés présents, soulever par voie écrite la question de la responsabilité d'un ministre pour les délits pénaux suivants : trahison du pays et du roi, préjudice causé à la Constitution ou aux droits constitutionnel des citoyens serbes, perception d'un pot-de-*devin* ou d'un intérêt au préjudice de l'Etat, atteinte à la liberté de vote, entrave délibérée à l'application de la loi ou exécution d'un jugement nuisible aux intérêts privés ou publics, présentation inexacte de comptes rendus au roi ou à l'Assemblée portant préjudice à l'Etat. Le jugement des ministres accusés était confié à un Tribunal d'Etat particulier composé de membres du Conseil d'Etat et du Cour de cassation. Les peines prévues allaient de dix ans de prison jusqu'à l'éviction et à la perte de la dignité nationale.

La loi sur la presse adoptée le 12 avril 1891 renfermait des dispositions sur la liberté de la presse prévues par la Constitution. On n'exigeait aucune autorisation préalable à la publication d'un journal, et celui-ci ne pouvait être prohibé que dans les cas prévus par la constitution : outrage à la Couronne ou à la maison royale, outrage à des dirigeants étrangers ou appel à la rébellion armée. Si l'on ignorait l'identité de l'auteur, du rédacteur ou de l'éditeur du texte incriminé, la responsabilité incombait au distributeur du document. Les peines étaient légères, décrétées par des tribunaux ordinaires et s'annulaient dans un délai de trois mois. La loi sur la presse était l'une des raisons importantes qui avait poussé le roi Alexandre à instituer son propre régime. Au retour de son père Milan en Serbie, les attaques contre l'ancien roi devenaient tellement fréquentes qu'Alexandre abrogea par un décret spécial la loi de 1891 sur l'exclusion de son père de la famille royale, et lui rendit tous les droits lui appartenant en tant que membre de la dynastie. Cependant, sur instruction du Tribunal de Cassation, les tribunaux ne prêtèrent nulle attention à cette ordonnance, objectant qu'un décret ne pouvait modifier une loi adoptée par l'Assemblée. Les attaques menées contre l'ancien roi dans la presse demeurèrent impunies, jusqu'au coup d'état du 21 mai 1894, lorsque avec le rétablissement de la Constitution de 1869, on restaura la version restrictive de la loi sur la presse de 1881, avec des suppléments introduits en 1882 et 1884. De nouvelles restrictions furent apportées en 1898, lorsque l'interdiction de journaux et le jugement de leurs rédacteurs

devinrent quotidiens, généralement pour outrage à l'un des deux rois ou à leur gouvernement administratif.

La loi sur les réunions et les associations du 12 avril 1891 était aussi libérale que la loi sur la presse : les réunions en plein air n'étaient qu'annoncées aux pouvoirs publics, et les fonctionnaire de police ne pouvaient y assister que sur demande des organisateurs, ou lors de troubles importants ; mais les réunions ne pouvaient être dissoutes. On pouvait fonder sociétés et associations sans déclaration aux pouvoirs publics, avec la seule obligation d'annoncer le début des activités dans la presse.

Après le coup d'Etat de roi Alexandre en 1894, cette loi fut également abrogée et l'on rétablit la loi restrictive de 1884, modifiée et complétée en 1898 et 1900. Le second ajout de 1900 interdit l'activité des partis qui, pour être réactivés, devaient obtenir du ministère des Affaires intérieures l'approbation de leur fondation et de leurs statuts. La construction du parlementarisme serbe était enfermée dans les lois sur le Conseil d'Etat et le Contrôle principal. Les radicaux acceptèrent l'institution du Conseil d'Etat, malgré que l'existence de ce corps s'opposât à leurs principes. Lorsqu'ils l'acceptèrent avec la Constitution, ils arrêtèrent en 1891 une loi stipulant que les 16 membres à vie du Conseil, formés à l'université, devaient être élus comme suit : une moitié nommée par le roi (sur proposition de l'assemblée), et l'autre directement par l'assemblée. En tant que plus haut corps administratif du pays, le Conseil, en sus de délibérer sur les plaintes déposées contre les décisions ministérielles, protégeait les droits privés garantis par la Constitution et les lois, tranchant la question de leur violation.

La Constitution de 1901

La Constitution de 1901 procédait, comme celle de 1888, d'un accommodement entre la Couronne et le parti le plus puissant du pays, celui des radicaux de Pašić. La Constitution fut cette fois-ci concédée et son contenu représentait une combinaison entre la constitution de 1888 et les esquisses progressistes de 1883 et 1896, renfermant des dispositions constitutionnelles françaises. Pour les besoins du roi Alexandre Obrenović, le leader progressiste Stojan Novaković établit une sélection de la fameuse compilation de constitutions de F. R. Daresté. Un comité constitutionnel spécial présidé par le roi, comme lors de l'arrêt de la Constitution de 1888, traça en 1896 une esquisse combinant le modèle roumain bicaméral de 1866 (lui-même inspiré du modèle belge de 1831) avec certains dispositifs de la constitution de la Troisième République de 1875.

Stojan Novaković, le chef des progressistes, alors président du cabinet, suivait attentivement, avec d'autres collègues progressistes, les écrits sur le sénat en tant que barrage au despotisme de l'assemblée, en tant que

corps garantissant l'équilibre dans le conflit permanent opposant l'assemblée au monarque.⁷⁷ Novaković connaissait les opinions de Bluntschli et de B. Constant à propos du système bicaméral ; il affirmait dans ses mémoires qu'il avait suivi « l'organisation constitutionnelle de la nouvelle république française après la guerre contre l'Allemagne et la ténacité des penseurs français à ne pas laisser la Troisième République sans sénat, condition nécessaire à son maintien et à sa continuité ».⁷⁸ Novaković pensait avant tout à Laboulaye qui soutenait que le mouvement perpétuel de la révolution au coup d'Etat, que le fléchissement continu du convent et de l'absolutisme ne pouvait se résoudre que par l'introduction d'un sénat prohibant les révolutions. Dans ce sens, pour Laboulaye, comme pour Novaković, la question du système bicaméral était concrètement une question de liberté.⁷⁹

Après la dissolution du cabinet de Stojan Novaković en 1896, on abandonna les travaux sur la nouvelle Constitution. Après trois années de règne personnel (1896–1900), sous la pression de circonstances extérieures (disparition du traditionnel soutien de Vienne, tentative de rapprochement de la Russie) et intérieures (mariage impopulaire avec une dame du palais en 1900, mort du roi Milan en 1901), le roi Alexandre Obrenović procéda, en 1901, à la révision de la Constitution. Il repoussa l'exigence des radicaux que celle-ci fût une simple instauration de la Constitution arrêtée légalement en 1888, mais aussi l'exigence des progressistes d'effectuer la réforme constitutionnelle selon la procédure légale prévoyant la réunion de la Grande Assemblée nationale.

Optant pour une troisième solution, le roi concéda la Constitution, introduisant, pour la première fois dans l'histoire du parlementarisme serbe, un système bicaméral avec un Sénat. Les modifications par rapport au prototype roumano-belge furent apportées par l'entremise du modèle constitutionnel français de 1875 – par l'introduction de sessions communes du Sénat et de l'Assemblée. Dans sa version finale, la Constitution de 1901 était proche du modèle parlementaire orléanais. Le roi conservait le contrôle sur le Sénat à travers les membres qu'il nommait lui-même et se laissait la possibilité d'arbitrer les conflits entre le Sénat et l'Assemblée. Le Sénat se composait de membres dignitaires (le roi, le métropolitain de Belgrade et les évêques avec leurs diocèses), de trente membres nommés à vie par le roi, de dix-huit membres nommés dans chaque département et d'un membre

⁷⁷ M. Stefanovski, « Nacrt ustava Stojana Novakovića iz 1896 », dans V. Stojančević, éd., *Stojan Novaković. Ličnost i delo. Povodom 150. godišnjice rođenja (1842–1992)*, Naučni skupovi LXXVII, Odeljenje istorijskih nauka 25 (Belgrade : SANU, 1995), 85–102.

⁷⁸ St. Novaković, *Dvadeset godina ustavne politike u Srbiji 1883–1903* (Belgrade : S. B. Cvijanović, 1912), 170.

⁷⁹ E. de Laboulaye, *Questions constitutionnelles* (Paris : Charpentier, 1872), 333–366.

élu par la capitale, mais pas d'après le principe du suffrage universel. Seuls les bourgeois payant un impôt direct de 45 francs par année, pouvaient élire les sénateurs. Le nombre de ces électeurs en 1901 ne dépassait pas 20.000 citoyens. Le contrôle sur le Sénat était pour le roi d'une importance capitale ; c'est pour cela qu'il avait permis que les députés à la chambre basse – l'Assemblée – fussent élus par suffrage direct de la façon prévue par la Constitution de 1888.⁸⁰

La Constitution de 1903

Le coup d'Etat du 11 juin 1903 fut l'un du rare putsch militaire qui ait abouti à une forme de dictature, d'autant que ce coup d'Etat avait pour but, en mettant fin à l'absolutisme, de restaurer la démocratie parlementaire. Cette volonté était d'autant plus importante qu'il s'agissait d'une société qui ne disposait toujours pas de groupes sociaux clairement définis ni d'une classe moyenne suffisamment développée pour pouvoir, au travers des institutions démocratiques, contrôler l'armée et entraver cette dernière dans ses aspirations à devenir l'arbitre suprême de la vie politique. La plupart des officiers conjurés, à quelques exceptions près, provenaient de familles notoirement favorables au parti libéral. La présence de civils – des politiciens libéraux surtout – dans la conspiration ne constituait pas en soi un facteur rédhibitoire pour une éventuelle tentative d'établissement d'une dictature militaire, mais elle s'avéra cruciale pour la formulation des buts ultimes du complot.⁸¹

Dans cette aspiration au renouvellement du régime parlementaire, la convocation d'une Constituante où le peuple se serait prononcé sur la forme du gouvernement eût été un pas logique. Cependant, le gouvernement provisoire de Jovan Avakumović, redoutant à juste titre des complications intérieures et extérieures, informa le public qu'il se contentait de restaurer la Constitution octroyée d'avril 1901, avec les lois qui étaient en vigueur à la veille du dernier coup d'Etat du roi Alexandre, le 6 avril 1903. Dans sa réflexion sur la question constitutionnelle, le gouvernement provisoire n'alla pas jusqu'à restaurer directement, ainsi que certains membres du cabinet le proposaient, la dernière Constitution démocratiquement adoptée, celle de 1888 : il considérait que la décision ultime incombait à la Représentation populaire qui aurait d'abord pour tâche d'élire un nouveau souverain. En

⁸⁰ La traduction officielle en français : *Constitution du Royaume de Serbie proclamée le 6 avril 1901* (Belgrade : Imprimerie d'Etat, 1901), 35 p.

⁸¹ D. Vasić, *Devestotreća. Majski prevrat* (Belgrade : Napredak, 1925); D. T. Bataković, « Nikola Pašić, les radicaux et la 'Main noire' : Les défis à la démocratie parlementaire serbe 1903-1917 », *Balkanica XXXVII/2006* (2007), 143-169.

tant qu'exécutant temporaire du pouvoir royal, le gouvernement provisoire décida de convoquer dans le plus bref délai la Représentation nationale (Assemblée nationale et Sénat), dissoute par le coup d'Etat d'avril.

Une fois les députés et les sénateurs réunis à Belgrade, les deux fractions radicales tinrent une conférence préparatoire à la session officielle de l'Assemblée. Après les vigoureux avertissements des conjurés, la question de la république n'était plus évoquée, bien que les rapports de plusieurs émissaires étrangers montrassent qu'un tiers au moins des députés était favorable à un régime républicain. Jaša Prodanović parla au nom des radicaux indépendants. Les vieux radicaux, à l'exception du Milenko Vesnić, prônaient le maintien de la Constitution bicamérale de 1901, du fait surtout qu'ils avaient pris une part active au régime qu'elle avait inauguré. Néanmoins, pour des raisons tactiques, ils se rallièrent aux radicaux indépendants qui préconisaient résolument la restauration de la Constitution monocamérale de 1901. Les vieux radicaux de Pašić estimaient que cette concession de leur part accélérerait la réunification des deux fractions.⁸²

Lors de la consultation commune des sénateurs et des députés à la veille de la session officielle de la Représentation nationale, le choix du nouveau roi ne fit guère l'objet de dilemmes : le prince Pierre I^{er} Karadjordjević était l'unique candidat. Outre le fait que dès l'assassinat du couple royal des Obrenović, à l'aube du 11 juin, l'armée l'avait plébiscité pour gouverner la Serbie, sa candidature au trône jouissait d'emblée du soutien diplomatique de la Russie et de l'Autriche-Hongrie. Aussi les députés et les sénateurs convinrent, sans discussions superflues, d'élire le lendemain à l'unanimité le prince Pierre Karadjordjević roi de Serbie.⁸³

La Représentation nationale souhaitait toutefois résoudre la question constitutionnelle avant l'intronisation du nouveau souverain. L'idée fondamentale de la plupart des représentants était d'élaborer une Constitution susceptible de contenir les débordements autocratiques, caractéristiques du règne des derniers Obrenović, mais sans soulever la méfiance du nouveau roi. Il s'agissait de limiter les prérogatives de la Couronne en étendant les compétences de l'Assemblée nationale.

Le débat constitutionnel était principalement animé par l'éminent dirigeant des radicaux indépendants, Jovan Žujović. Rappelant que « l'histoire connaît rarement de tels jours où le peuple, unique souverain au sein de l'Etat, a non seulement le droit – ce droit, il l'a toujours –, mais encore le pouvoir de parler librement [...] et de préciser valablement la manière dont il s'en servira », Žujović défendait de manière convaincante le retour à la

⁸² Prodanović, *Ustavni razvitak*, 414.

⁸³ D. R. Živojinović, *Kralj Petar I Karadjordjević. U otadžbini* (Belgrade : BIGZ, 1990), vol. II, 27.

Constitution de 1888 et aux lois légitimes qui en étaient issues, et qui entre temps avaient été suspendues. Žujović considérait que non seulement cette décision résoudrait une crise constitutionnelle survenue dans une conjoncture internationale délicate, mais encore qu'elle restaurerait une « constitutionnalité créée de manière juste », conduisant également à la « restauration d'une légitimité stricte, de la constitutionnalité démocratique et du véritable parlementarisme ». A ceux qui objectaient que le nouveau roi, ainsi placé devant le fait accompli, risquerait d'être mis dans une situation délicate, Žujović répondit qu'il lui serait beaucoup plus aisé d'entamer son règne s'il n'était pas, dès son accession au trône, confronté aux « tourments » constitutionnels. « En outre, » ajoutait-il, « les circonstances extérieures nous poussent elles aussi à résoudre la crise constitutionnelle dès maintenant, quand nous avons la possibilité de le faire, et ce d'une manière qui satisfera pour l'instant le peuple. »⁸⁴ Au terme du débat, la plupart des députés et des sénateurs avaient adopté le point de vue de Žujović.⁸⁵

Les adversaires de Žujović, cependant, ne pouvaient lui pardonner sa tentative de proclamation de la république à l'aide du *Dnevni list* (*Le Quotidien*). Contre ceux qui l'accusaient d'être un ennemi sournois de la monarchie, Žujović se défendait en expliquant qu'il ne voulait pas d'une république octroyée par des officiers, car cela ferait penser aux juntes militaires d'Amérique latine.⁸⁶

La session commune de l'Assemblée et du Sénat eut lieu le 15 juin 1903 au palais royal de Belgrade. Ce jour-là, un bataillon de soldats avait été déployé autour du palais, illustrant la détermination des conjurés à conserver la monarchie en Serbie et à faire élire à sa tête leur candidat, le prince Pierre Karadjordjević. Au public, cependant, on expliqua que les forces armées avaient été convoquées pour assurer la protection de la Représentation nationale et lui permettre de travailler sereinement.⁸⁷ Avant d'élire le souverain, on débattit de la Constitution. On adopta le point de vue préconisant que les amendements à la Constitution de 1888 fussent votés avant l'arrivée au pays du nouveau roi. Pour préparer ces modifications, un Comité spécial de l'Assemblée fut nommé, où prédominaient les radicaux indépendants et les vieux radicaux.

L'élection du roi, lors de la session commune, commença par une acclamation générale : « Vive Pierre Karadjordjević, roi de Serbie ! » Tous les

⁸⁴ J. Žujović, *Dnevnik* (Belgrade : Arhiv Srbije, 1986), vol. I, 114–116.

⁸⁵ *Ibid.*

⁸⁶ M. Jovanović-Stojimirović, *Silnete starog Beograda* (Belgrade : Prosveta, 1989), vol. I, 275; Živojinović, *Kralj Petar I*, 28.

⁸⁷ Marco (B. Simić), « Srpska vojska pre i posle 29. maja (Utica j zaverenika na predratnu politiku Srbije) », *Nova Evropa* XV/12 (Zagreb 1927), 9–11.

119 députés et les 39 sénateurs se prononcèrent individuellement en faveur du prince Pierre, accordant le droit de succession à sa dynastie.⁸⁸ Seul Žujović refusa de signer l'acte d'élection final. Ensuite les représentants du peuple s'adressèrent au public avec le message suivant : « La Représentation nationale a décidé à l'unanimité de remettre en vigueur la Constitution du 22 décembre 1888, ainsi que toutes les lois promulguées selon celle-ci, avec les modifications et les amendements qui seront adoptés au cours de cette session de la Représentation nationale et avant que le Souverain élu ne prête serment sur elle. »⁸⁹

Lors de la même session, la représentation nationale, sous la présidence de Petar Velimirović, président du Sénat, élut le prince Pierre Karadjordjević roi de Serbie, accordant le droit de succession à sa dynastie. Le nouveau roi fut informé par télégramme de son élection, et une délégation fut formée, sous la direction du colonel Damnjan Popović, pour présenter l'acte d'élection au souverain, à Genève, et ramener ce dernier en Serbie. Dans la réponse qu'il télégraphia, le nouveau roi disait notamment : « Que la première parole que mon coeur serbe ému adressera à la Représentation nationale soit mon serment d'être jusqu'à la fin de mes jours le premier protecteur des libertés populaires et le gardien le plus zélé de la Constitution et des droits de la Représentation nationale. »⁹⁰

Bien qu'elle ne se fût pas formée en Assemblée constituante révolutionnaire et qu'elle eût brièvement restauré la Constitution de 1901, la Représentation nationale se comportait de facto comme une autorité souveraine et constituante. Contrairement aux principes constitutionnels en vigueur, la Représentation nationale avait mené à bien sa révision de la Constitution sans l'assentiment du souverain ; l'accession de ce dernier au trône était conditionnée par un serment préalable sur la nouvelle Constitution. Cela confirmait le caractère électif de la monarchie en Serbie et la tendance à une prédominance de l'Assemblée sur le souverain dans la vie parlementaire. La tradition serbe des relèves de dynasties et des changements de Constitutions par la voie révolutionnaire s'était encore perpétuée en 1903.

La Constitution de 1903

La révision de la Constitution de 1888 fut adoptée le 17 juin à l'Assemblée nationale sans grandes dissensions. L'une des objections les plus importantes aux propositions du Comité constitutionnel avait trait au suffrage universel. En débattant de l'article 84, consacré au cens, le député Aleksa Nešić,

⁸⁸ Selon certaines sources, Žujović aurait refusé, quelque temps plus tard, de signer l'acte d'élection du prince Pierre au trône de Serbie.

⁸⁹ Popović, *Borba za parlamentarni režim*, 86.

⁹⁰ *Srpska Zastava*, Belgrade, le 15 juin 1903.

soutenu par quinze autres députés, demandait que la Constitution instaure explicitement le suffrage universel. Il reprochait au Comité de s'être éloigné des idées radicales et démocratiques. Tout en reconnaissant que le montant du cens était négligeable, le député Milan Arsenijević considérait que seule une égalité exprimé par le suffrage universel pouvait servir de tremplin à une nouvelle ère politique. Si les propositions concernant un suffrage universel clairement défini ne furent pas alors adoptées, ce fut uniquement pour ne pas altérer les principes généraux de la Constitution de 1888. On considérait que l'ajout au cens de l'impôt (*privrez*) d'Etat instituait de fait le suffrage universel.

Le décret (article 99) imposant un quota d'au moins deux députés de formation universitaire par circonscription électorale – les « députés qualifiés » – souleva également diverses objections. On estimait qu'il fallait laisser le peuple élire qui il voulait; on soulignait avec raison que, par exemple, « un chimiste et un mathématicien ne font pas forcément de bons politiciens ». Ce décret fut lui aussi rejeté par l'Assemblée, soucieuse de ne pas froisser le Sénat, qui avait déjà accepté son abolition. Après avoir adopté de menues rectifications, l'Assemblée accepta le projet de Constitution par 106 voix pour et trois contre. Ensuite, lors d'une session particulière, le Sénat adopta à son tour et sans objections le projet.⁹¹

La nouvelle Constitution monocamérale de 1903, qui n'était en réalité qu'une légère mise à jour de celle de 1888, représentait une avancée importante vers le parlementarisme au sens plein : elle renforçait l'Assemblée nationale, enfermait les prérogatives du souverain dans un cadre constitutionnel et, en abaissant le cens, elle instaurait pratiquement le suffrage universel. La Serbie était ainsi définie comme une monarchie parlementaire. Le pouvoir législatif était assumé à égalité par le roi et la Représentation nationale monocamérale (l'Assemblée nationale), assistés à titre consultatif par le Conseil d'Etat. Le roi avait le droit de sanctionner les lois (article 43), mais chaque loi nécessitait l'assentiment de l'Assemblée (article 35) ; aucune loi, en fait, ne pouvait être promulguée, abolie, modifiée ou interprétée sans l'aval de l'Assemblée (article 116). En revanche, tout décret d'Etat signé par le roi devait être contresigné par le ministre compétent pour acquérir une valeur légale (article 135). Comme, en pratique, les cabinets étaient issus de la majorité parlementaire (ce que la Constitution ne stipulait pas explicitement, car les ministres étaient nommés par le roi, et n'étaient pas obligatoirement membres de l'Assemblée), la contre signature ministérielle assurait à l'Assemblée le contrôle sur tout décret royal.⁹²

⁹¹ MAE, NS, Serbie, vol. 3 (1903), tel. n° 24, Belgrade, le 19 juin 1903; cf. Prodanović, *Ustavni razvitak*, 414–418.

⁹² « Constitution (Oustav) du Royaume de Serbie du 5/18 juin 1903 », dans R. & P. Darest, *Les Constitutions modernes. Recueil des constitutions en vigueur dans les diverses*

Les modifications essentielles de la Constitution illustrent une tendance générale à la poursuite de la démocratisation, tout en étant accompagnées d'une série de solutions intermédiaires dues à l'aspiration du parti prédominant, les vieux radicaux, à assurer pour eux-mêmes et pour les indépendants, avec qui ils tentaient de se réconcilier, des conditions électorales plus favorables :⁹³

1) La durée de la période parlementaire fut portée de trois à quatre ans (article 100). Une session régulière du parlement ne pouvait être bouclée avant l'adoption du budget de l'Etat, ce qui renforçait encore la position de l'Assemblée (article 101). La prolongation du budget sur quatre mois par oukase royal en cas de dissolution de l'Assemblée ou d'organisation de nouvelles élections était conditionnée par l'aval préalable du Conseil d'Etat (article 174).

2) La compétence du Conseil d'Etat était notablement étendue : ce dernier était autorisé à examiner des plaintes contre des décrets royaux qui auraient lésé le droit privé d'une personne ou mis en péril l'intérêt de l'Etat au profit d'un particulier. Le Conseil d'Etat avait le droit d'examiner les plaintes contre des décrets ministériels promulgués de manière illicite; les conclusions du Conseil d'Etat relatives à ces plaintes avaient un caractère impératif, y compris pour les ministres (article 144).

3) Le cens, qui restait fixé à 15 francs par an, tenait compte désormais, non seulement de l'impôt d'Etat, mais aussi les centimes additionnels, tandis que les membres adultes d'une zadruga avaient le droit de vote quel que fût leur revenu (article 84). En pratique, le droit de vote devenait accessible à toute la population mâle de plus de 21 ans, à l'exception des officiers et des soldats en service (article 86). Les cartes d'électeurs étaient abolies. Le

Etats d'Europe, d'Amérique et du monde civilisé (Paris : A. Challamel, 1910), 259–293 ; cf. aussi G. Pavlovitch, « Serbie. Notice générale sur les travaux de l'Assemblée nationale, convoquée en session ordinaire, pour l'année 1903 », *Annuaire de législation étrangère* (Paris 1904), 591–605.

⁹³ Avec le rétablissement de cette Constitution de 1888 sont remises en vigueur les lois suivantes : 1) loi sur l'élection des députés, du 25 mars 1890, avec les modifications du 28 janvier 1891 ; 2) loi sur le règlement de la Skoupstina, du 1^{er} septembre 1899, avec les modifications du 28 janvier 1891 ; 3) loi sur la responsabilité ministérielle, du 30 janvier 1891 ; 4) loi sur l'organisation du Conseil d'Etat, du 21 décembre 1891, ainsi que celle sur le règlement du Conseil d'Etat, en date du 31 janvier 1902 ; 5) loi sur l'organisation de la Cour des Comptes, du 1^{er} mars 1892 ; 6) loi sur la division administrative du Royaume de Serbie, du 15 mars 1890, avec ses modifications des 31 mars 1891, 9 mai 1894, 17 février 1896, 5 janvier 1899, 24 janvier 1900, 30 mars 1902, 10 avril 1902 ; 7) loi sur l'organisation des départements et des arrondissements ; 8) loi sur les communes, du 21 mars 1902 ; 9) loi sur les réunions et associations, du 31 mars 1891 ; 10) loi sur la presse, du 31 mars 1891 ; MAE, NS, Serbie, vol. 3 (1903), n°66, Belgrade, le 5 août 1903.

suffrage universel était ainsi instauré de manière indirecte, sans déclarations solennelles ni lois particulières. Afin de maintenir une proportion adéquate entre les représentants de la paysannerie et ceux de l'intelligentsia au sein de l'Assemblée, on inclut dans la Constitution un décret imposant l'élection de députés qualifiés avec formation universitaire (article 99).

La modification des décrets fixant le système électoral à la proportionnelle, réalisé sur l'exigence des vieux radicaux, qui en 1888 avaient renoncé à contrecœur au système majoritaire, favorisaient les grands partis. Au barème précisant la distribution des mandats entre les listes, on ajouta un décret prévoyant que les voix d'une liste n'ayant pas atteint le nombre de voix requis soient reportées sur la liste ayant récolté le plus grand nombre de voix (article 92, § 4). Ceci perturbait dans une certaine mesure le caractère proportionnel du système électoral explicitement institué par le même article (§ 2). L'une des justifications de cette modification du système électoral, qui allait par la suite être violemment attaquée par les petits partis, était le besoin d'éviter le morcellement des listes.

4) Sur la demande des deux fractions radicales (inspirées par l'expérience française de l'autonomie locale), l'autonomie au niveau municipal fut étendue et ses compétences furent précisées. Outre les assemblées et les comités de districts, on institua un tribunal municipal, un comité municipal et une assemblée municipale (article 161), élus de manière directe (article 162). Le droit de vote était réglé par les mêmes procédures que lors de l'élection des députés du peuple (article 163). On répondait ainsi au souhait de la paysannerie, qui réclamait, aux côtés du pouvoir d'Etat, des organes d'autonomie bien organisés, chargés de résoudre les problèmes locaux. En pratique, l'extension de l'autonomie locale donna d'excellents résultats.

Au terme d'un siècle de luttes pour le régime parlementaire, on avait enfin instauré en Serbie une démocratie parlementaire, où, selon le modèle anglais, le principe de souveraineté était couplé au principe monarchique. On s'attendait à voir apparaître, dans la pratique, une nette prédominance de l'Assemblée sur un roi politiquement neutre. Les vieux radicaux et les indépendants, les deux grands partis qui rassemblaient souverainement le corps électoral, estimaient que le roi serbe devait se comporter comme le monarque britannique : s'abstenir du recours au veto (ce qui fut le cas), former des cabinets issus de la majorité parlementaire, nommés de manière purement formelle par le roi (ce qui donna lieu à quelques dilemmes). Enfin, les radicaux considéraient que le roi n'avait pas le droit de dissoudre l'Assemblée selon son bon plaisir, mais uniquement lorsque le gouvernement le lui réclamait. Les vieux radicaux soutenaient sans s'en cacher que le roi « ne devait avoir aucune opinion qui entrât en conflit avec celle du gouver-

nement ». ⁹⁴ Selon la célèbre formule de Benjamin Constant, que les vieux radicaux comme les indépendants invoquaient fréquemment dans leurs débats, Pierre I^{er} Karadjordjević ne devait pas être un souverain « actif », mais un souverain « neutre ».

Au temps de l'instauration de ce nouveau régime, la capacité fonctionnelle d'une démocratie parlementaire fondée sur la Constitution de 1903 éveillait des doutes au sein du corps diplomatique. En août 1903, évoquant la brutale aggravation des confrontations entre partis sous le nouveau régime, le chargé d'affaires français estimait que

La Constitution actuelle est manifestement trop libérale pour l'état d'avancement intellectuel et politique de la Serbie, elle prépare au Roi de rudes combats, déjà abusant de la liberté concédée à la presse, les divers partis en viennent aux mains, sans tenir compte ni des conditions actuelles du Gouvernement, ni de la Constitution des lois qui en dérivent. ⁹⁵

Néanmoins, la Constitution de 1903, avec les nouvelles lois qui avaient été promulguées, finit par dissiper les doutes initiaux et, au cours du temps, remplit les attentes du public serbe. Quatre ans après l'accession au trône de Pierre I^{er}, l'ambassadeur britannique à Belgrade jugeait la Constitution de 1903 exceptionnellement libérale et démocratique, et tout à fait adéquate aux rapports entre les forces politiques ainsi qu'aux tendances générales, extrêmement démocratiques, de la population :

Under the Constitution the monarchy is strictly limited, and the Skupština is carried on by Ministers who are responsible to the National Skupština. ⁹⁶

Remarquant que le roi disposait des prérogatives habituelles d'un monarque constitutionnel, le diplomate britannique soulignait :

The system of party government prevails completely, and the King practically cannot appoint a Ministry which does not enjoy the support of the majority of Skupština. ⁹⁷

Mais, les élections fréquentes devinrent monnaie courante en Serbie de 1903 à 1914, démontrant l'instabilité politique latente. D'après la Constitu-

⁹⁴ Ž. Perić, « O ustavnom vladaocu », *Političke studije* (Belgrade : Geca Kon, 1909), 17–26; S. Jovanović, « Perić o vladalačkoj vlasti », *Arhiv za pravne i društvene nauke* XXXVI/1–2 (Belgrade 1938), 2.

⁹⁵ MAE, NS, Serbie, vol. 3 (1903), n°69, Belgrade, le 12 août 1903.

⁹⁶ Public Record Office (PRO), Foreign Office (FO), Londres, 371/328, General Report on the Kingdom of Servia for the Year 1906, n°2, Belgrade, 11 April 1907.

⁹⁷ PRO, FO 371/238, General Report on the Kingdom of Servia for the Year 1907, n°20, Belgrade, 2 April 1908.

tion de 1903, le roi avait le droit de dissoudre l'Assemblée, avec l'obligation de prévoir des élections deux mois plus tard et de convoquer la Représentation nationale un mois après la fin du scrutin. Dans la période s'étendant de 1903 à 1914, il y eut en Serbie cinq élections législatives. Les premières élections du 8 octobre 1903 se déroulèrent dans le calme; les quatre suivantes furent marquées par une agitation politique enflammée qui, en raison de la supériorité des deux partis radicaux, permit la création de coalitions électorales.⁹⁸ L'emploi de l'obstruction a provoqué les fréquentes dissolutions de l'Assemblée nationale et nouvelles élections.

L'un des experts des questions constitutionnelles, Slobodan Jovanović, à la demande du gouvernement, élaboré en 1908 un projet de nouveau règlement des travaux de l'Assemblée nationale. Cependant, il considérait qu'il ne fallait pas prendre de mesures radicales pour restreindre l'obstruction parlementaire, car cette dernière, en raison du rapport de forces dans le parlement, était réellement l'unique moyen de bloquer les décisions de la majorité gouvernementale estimées par l'opposition trop formelles ou insuffisamment argumentées. Dans les conditions de l'absence d'une Chambre haute, et du droit de *veto* royal, l'obstruction était l'unique instrument dont l'opposition disposait.⁹⁹

Le chef du Parti progressiste Stojan Novaković se joignit au débat théorique sur le rôle du roi dans une monarchie constitutionnelle. Dans une lettre à Živojin Perić, publiée en 1908 dans un recueil de débats juridiques sur la constitutionnalité et le parlementarisme, il affirmait que le maintien du système de la Troisième République française était avant tout le résultat du rôle du Sénat, balance importante entre le monarque constitutionnel et l'Assemblée nationale :

...si l'on dénie l'autocratie du monarque ou de la majorité parlementaire [...] il doit y avoir entre le monarque et l'Assemblée un Sénat ou une Chambre haute [...]. Le temps prouvera que la plus grande erreur du coup d'Etat de 1903 a été la dissolution du Sénat.¹⁰⁰

⁹⁸ Jusqu'à 1914, à la veille des élections suspendues par le déclenchement de la guerre, il n'y eut pas de véritable coalition formée au sein d'opposition (à l'exception de l'époque de la crise annexionniste de 1908-1909). Une coalition composée des partis d'opposition ne fut créée qu'à la veille de l'attentat de Sarajevo, des élections étant prévues pour l'automne 1914.

⁹⁹ S. Jovanović, « Nov skupštinski poslovnik » (Le nouveau règlement de l'Assemblée), *Arhiv za pravne i društvene nauke V* (Belgrade 1908), 159-164, 299-302 ; cf. O. Popović, « Parlamentarizam u Kraljevini Srbiji posle 1903. godine », dans M. Jovičić, éd., *Ustavni razvitak Srbije u XIX i početkom XX veka* (Belgrade : SANU, 1990), 25-126.

¹⁰⁰ Cité dans Perić, *Političke studije*, 11 ; voir aussi D. M. Popović, « Novakovićevo pismo Periću od decembra 1907. godine », dans Stojančević, éd., *Stojan Novaković*, 603-612.

Stojan Novaković reprenait en fait la vieille thèse de Živojin Perić, présentée dans le commentaire de la Constitution de 1901, affirmant que le Sénat était le contrepois qui avait permis le maintien et le fonctionnement de la Troisième République en France.¹⁰¹ A l'absence d'une Chambre haute, le système constitutionnel et démocratique en Serbie, établi après presque un siècle de lutte constitutionnelle, restait très fragile dans la décennie suivante.

Institut des Etudes balkaniques
Académie Serbe des sciences et des arts
Belgrade

UDC 94:321.727](497.11)"18/19"
342.4(497.11)"1869/1903"

¹⁰¹ J. Péritch, « La nouvelle Constitution du Royaume de Serbie proclamée le 6/19 avril 1901 », Extrait du *Bulletin mensuel de la Société de législation comparée* (Paris 1903), 38-41.