UNIVERSITÄT AUGSBURG
Universitätsbibliothek

OPEN ACCESS
OPUS AUGSBURG

État constitutionnel démocratique et autodétermination nationale: le double visage des nouveaux États européens fondés en 1919

Jana Osterkamp

Angaben zur Veröffentlichung / Publication details:

Osterkamp, Jana. 2024. "État constitutionnel démocratique et autodétermination nationale: le double visage des nouveaux États européens fondés en 1919." In *Weimar: une constitution mondiale? Contexte et réception de la constitution de 1919*, edited by Thomas Kleinlein, 55–85. Paris: Editions La mémoire du Droit.

Nutzungsbedingungen / Terms of use:

licgercopyright

Dieses Dokument wird unter folgenden Bedingungen zur Verfügung gestellt: / This document is made available under these conditions:
Deutsches Urheberrecht
Weitere Informationen finden Sie unter: / For more information see:
https://www.uni-augsburg.de/de/organisation/bibliothek/publizieren-zitieren-archivieren/publiz/

État constitutionnel démocratique et autodétermination nationale. Le double visage des nouveaux États européens fondés en 1919

Jana OSTERKAMP

L'année 1919, extraordinaire, a été révolutionnaire à double titre : par la formation d'États « par le haut » et par l'élaboration de constitutions « par le bas ». Cette *concomitance* entre la réorganisation territoriale de la communauté des États européens, guidée en droit international par les puissances victorieuses, et le réajustement du contenu des constitutions à partir des sociétés européennes est sans pareille dans l'histoire récente. En effet, lors du Congrès de Vienne de 1815, qui servit de modèle aux négociations de Versailles en 1919, les grandes puissances avaient également réorganisé territorialement la communauté des États européens, mais les sociétés avaient dû se mettre en retrait avec leurs aspirations constitutionnelles. Lors des révolutions européennes de 1789, 1848 (et 1989), il s'agissait en général de nouvelles constitutions pour des États déjà existants.

L'année-pivot 1919 est volontiers présentée par les *historiens* comme l'année de la création des États-nations européens. Selon Jürgen

Osterhammel, la Première Guerre mondiale a « complètement anéanti le système des grandes puissances européennes des derniers siècles et demi. En 1919, il ne pouvait plus être reconstitué comme en 1814/1815 »[1]. Pour l'historiographie de l'ascension et de la chute de l'ordre européen, la fin de la guerre mondiale a également scellé la fin de l'ordre politique qui régnait jusqu'alors en Europe. Le concert des cinq grandes puissances européennes que sont la Grande-Bretagne, la France, la Russie, l'Autriche et la Prusse, devenue l'Allemagne, qui avait été négocié par contrat lors du Congrès de Vienne en 1814/1815 comme un projet commun des élites dirigeantes européennes, afin de garantir la paix et prévenir tout risque révolutionnaire en Europe, touchait à sa fin. Le projet retenu ne s'était pas révélé durablement pacificateur et n'avait pas empêché le bouleversement social qui s'était exprimé au cours des révolutions européennes de 1848 et 1849 par le nationalisme politique et l'aspiration à une plus grande participation. Dans le système mondial des États, qui s'est mis en place au XIX^e siècle, les grandes puissances et les grands empires européens ont plutôt joué un rôle séparé que commun, sapant ainsi la viabilité de leur propre accord diplomatique de 1814/1815[2]. Avec la Première Guerre mondiale, la suprématie de l'Europe dans le monde a commencé à vaciller. Au sortir de la Seconde Guerre mondiale, elle a définitivement disparu[3].

L'année 1919 symbolise donc, pour de nombreux historiens, le triomphe de l'ordre des États-nations sur l'ordre impérial. Pendant longtemps, le XIX^e siècle a été considéré comme le siècle du nationalisme et de l'État-nation. Récemment, plusieurs historiens, comme Jürgen Osterhammel, Wolfgang Reinhard, Jörn Leonhard ou Ulrike von Hirschhausen ont toutefois souligné que le développement effectif de l'État-nation, qui se caractérise par une intégration structurelle de la domination et par la formation d'une conscience homogénéisante au sein de la population, n'était conçu au XIX^e siècle

[1] J. Osterhammel, *Die Verwandlung der Welt: Eine Geschichte des 19. Jahrhunderts*, 2010, p. 574.

[2] *Ibid.*, p. 571 et s.

[3] R. J. Evans, *Das europäische Jahrhundert: Ein Kontinent im Umbruch (1815-1914)*, 2018, p. 13.

que comme un projet idéologique de domination, mais n'avait pas encore était réalisé[4]. Même pour la France, pays modèle de l'État-nation, on ne peut parler d'un sentiment national ancré dans de larges couches de la population qu'après 1870[5]. Du point de vue de l'histoire mondiale, l'État-nation en tant que principe d'organisation ne s'est substitué à la domination des empires qu'au cours de la seconde moitié du XX^e siècle.

Les traités de paix parisiens de 1919 étaient l'expression de l'ambivalence entre la nouvelle domination nationale *et* l'ancienne domination impériale du monde. Les « artisans de paix » de Paris, qui incluaient, contrairement à 1815, de grandes puissances non-européennes comme les États-Unis et le Japon, ont d'une part posé les bases pour que les territoires impériaux et coloniaux d'outre-mer de la France ou de la Grande-Bretagne atteignent leur plus grande expansion historique ; ils ont en même temps créé pour l'Europe un nouvel ordre fondé sur le principe de l'État-nation[6]. Le processus historique de formation des États européens en 1919 reposait sur une promesse d'avenir de paix globale par « l'autodétermination nationale », qui guida les grandes puissances tout au long de leurs négociations à Versailles. Les empires habsbourgeois, ottoman et russe ont été remplacés par une multitude d'États nouveaux, considérés comme des États-nations, mais dans lesquels la pluriethnicité des empires disparus s'est maintenue[7]. Des pays comme la Yougoslavie, la Tchécoslovaquie, la Roumanie, la Pologne, les trois

[4] V. à ce sujet S. Weichlein, *Nationalbewegungen und Nationalismus in Europa*, 2006 ; U. von Hirschhausen, J. Leonhard (dir.), *Nationalismen in Europa. West- und Osteuropa im Vergleich*, 2001 ; les mêmes (dir.), *Comparing Empire. Encounters and Transfers in the Long Nineteenth Century*, 2011. Pour l'état antérieur de la recherche, v. O. Dann, *Nation und Nationalismus in Deutschland: 1700-1990*, 1996 ; H. Schulze, *Staat und Nation in der europäischen Geschichte*, 2004 ; W. Reinhard, *Geschichte der Staatsgewalt: Eine vergleichende Verfassungsgeschichte Europas von den Anfängen bis zur Gegenwart*, 2002.

[5] À ce sujet, classiquement, v. E. Weber, *Peasants into Frenchmen*, 1976.

[6] À ce sujet, v. M. MacMillan, *Paris 1919 : Six Months that Changed the World*, 2002.

[7] J. Osterhammel, *Die Verwandlung der Welt: Eine Geschichte des 19. Jahrhunderts*, *op. cit.* (n. 1), p. 583.

États baltes et la Finlande se sont constitués en États-nations. L'historien Pieter Judson, spécialiste des Habsbourg, parle néanmoins de ces nouveaux États comme de « petits empires » (*little Empires*), compte tenu de la forte diversité ethnique et confessionnelle des populations et des revendications d'un groupe de population à l'exercice du pouvoir sur les autres[8].

Lorsque les *juristes* et les *historiens du droit* se penchent sur le même tournant historique de 1919, c'est en revanche l'évolution vers un État constitutionnel, de plus en plus soumis à des obligations de droit international, qui est au premier plan. Après la guerre mondiale, les anciens et les nouveaux États-nations ont connu une vague constitutionnelle, souvent même sans attendre la fixation des frontières définitives des États[9]. Tout comme la « fièvre constitutionnelle »[10] déjà diagnostiquée pour la Révolution française de 1789, le processus de constitutionnalisation a pris des dimensions non seulement nationales, mais aussi européennes et finalement mondiales[11].

En un laps de temps très bref, les principes universalistes de construction de l'État démocratique et républicain des XX^e^ et XXI^e^ siècles se sont ainsi formés. La démocratie et la souveraineté du peuple, le parlementarisme et l'existence de partis politiques, la

[8] Sur le caractère multiethnique des États successeurs, v. P. M. Judson, *The Habsburg Empire : A New History*, 2016, p. 442-452.

[9] V. les recueils de sources de D. Gosewinkel, J. Masing (dir.), *Die Verfassungen in Europa 1789-1949*, 2006 ; H. Wißmann (dir.), *Europäische Verfassungen 1789-1990: Textsammlung*, 2015 ; D. Willoweit, U. Seif (dir.), *Europäische Verfassungsgeschichte*, 2003 ; H. Neuhaus (dir.), *Verfassungsgeschichte in Europa: Tagung der Vereinigung für die Verfassungsgeschichte in Hofgeismar vom 27. bis 29. März 2006*, 2010.

[10] H. Hofmann, « Über Verfassungsfieber », *Ius Commune*, 1990, vol. 17, p. 310 et s.

[11] D. Gosewinkel, J. Masing, « Einführung in die Texte: Grundlinien der europäischen Verfassungsentwicklung », *in* les mêmes (dir.), *Die Verfassungen in Europa 1789-1949*, *op. cit.*, p. 9 et s. V., à ce sujet, T. Kleinlein, *Konstitutionalisierung im Völkerrecht: Konstruktion und Elemente einer idealistischen Völkerrechtslehre*, 2012 ; A. Iriye, « Die Entstehung einer transnationalen Welt », *in* A. Iriye, J. Osterhammel (dir.), *Geschichte der Welt*, vol. 6, 2013, p. 671 et s. ; G. Sluga, *Internationalism in the Age of Nationalism*, 2013.

séparation des pouvoirs, les droits fondamentaux et les droits des minorités, sans oublier, contrairement à 1789 ou 1848, les systèmes de sécurité sociale ont dorénavant marqué les ordres constitutionnels européens[12]. Même les dictatures de la fin du XX^e siècle ont fait référence à ces principes de construction dans leurs constitutions, du moins de manière rhétorique, en utilisant des termes tels que « démocratie populaire », « droits fondamentaux » ou « droits de l'Homme »[13].

A. Les réflexions européennes sur l'État et la constitution

En 1919, après Versailles, rien n'était plus comme avant, comme l'écrit Michael Stolleis concernant la théorie de l'État de la République de Weimar ; un constat qui peut être transposé aux autres pays d'Europe. 1919 a favorisé une réflexion européenne sur l'État et la constitution :

> « Tout devait être repensé, à commencer par la « force créatrice de droit de la révolution » [...], en passant par la continuité de la Nation fondée en 1871, la structure et l'interaction des institutions traditionnelles, au niveau fédéral comme dans les Länder, le

[12] Sur la notion européenne de constitution, v. D. Grimm, « Verfassung », *in* O. Brunner, W. Conze, R. Koselleck (dir.), *Geschichtliche Grundbegriffe*, vol. 6, 1990, p. 831 (en part. p. 863-899) ; en revanche, une histoire constitutionnelle européenne comparée est encore souvent un objet de désir. V. à ce sujet les contributions théoriques *in* D. Lehnert (dir.), *Konstitutionalismus in Europa: Entwicklung und Interpretation*, 2014 ; H. Pihlajamäki, M. D. Dubber, M. Godfrey (dir.), *The Oxford Handbook of European Legal History*, 2018. V. également P. Brandt, M. Kirsch, A. Schlegelmilch (dir.), *Handbuch der europäischen Verfassungsgeschichte im 19. Jahrhundert: Institutionen und Rechtspraxis im gesellschaftlichen Wandel*, vol. 1 : *Um 1800*, 2006.

[13] Sur le discours de la « démocratie populaire », v. notamment H. Heiter, *Vom friedlichen Weg zum Sozialismus zur Diktatur des Proletariats*, 1977 ; J. C. Behrends, « „Heben wir einen neuen Staat als den Ausdruck einer neuen Ordnung aus der Taufe." Zur Legitimation von Staatlichkeit in Polen, der Tschechoslowakei und der SBZ/DDR (1943-1952) », *in* J. von Puttkamer, J. Osterkamp (dir.), *Sozialistische Staatlichkeit: Vorträge der Tagung des Collegium Carolinum in Bad Wiessee vom 5. bis 8. November 2009*, 2012, p. 45 (en part. p. 49-53).

> système des partis politiques, les relations entre l'État et la société, jusqu'aux droits fondamentaux. »[14]

Une perspective comparée des représentants européens du droit public sur les questions relatives aux créations d'État et aux textes constitutionnels respectifs met rapidement en évidence la diversité de leur regard scientifique sur « l'État » et la « constitution ». Les professeurs de droit public de l'époque ainsi que les constitutionnalistes, les historiens et les hommes politiques de la nouvelle ère ont été impliqués dans les processus de réorganisation après 1918 en tant qu'observateurs scientifiques, et souvent, en tant que participants politiques. Les circonstances politiques, en particulier le fait que le nouvel État soit considéré comme gagnant ou perdant après la guerre, ont joué un rôle déterminant dans leurs débats scientifiques et dans leurs approches conceptuelles[15]. Il ne faut pas non plus négliger les convictions politiques personnelles qui ont été confirmées ou contredites par l'introduction de la démocratie, de la souveraineté du peuple s'appuyant sur le suffrage universel et des droits sociaux. La transformation du système des États et des constitutions a placé la science constitutionnelle face à d'immenses défis : que fallait-il conserver ou rejeter sur le plan conceptuel et méthodologique ?

Les constitutionnalistes et les responsables politiques participants au processus constituant des différents pays n'ont pas relevé ces défis de façon isolée, beaucoup ont dialogué entre eux. Les professeurs de droit public et les constitutionnalistes européens observaient les évolutions à l'œuvre dans les autres pays. Les transferts de savoir transnationaux en matière constitutionnelle et juridique étaient à l'ordre du jour[16]. Les projets constitutionnels d'un pays circulaient dans les commissions spécialisées des assemblées constituantes

---

[14] M. Stolleis, *Geschichte des öffentlichen Rechts in Deutschland: Weimarer Republik und Nationalsozialismus*, 2002, p. 75.

[15] M. Stolleis, *Verfassungs- und Verwaltungsgeschichte: Materialien, Methodik, Fragestellungen*, 2017, p. 88.

[16] V. T. Giaro (dir.), *Modernisierung durch Transfer zwischen den Weltkriegen*, 2007 ; T. Giaro (dir.), *Modernisierung durch Transfer im 19. und frühen 20. Jahrhundert*, 2006 ; Z. Pokrovac (dir.), *Rechtswissenschaft in Osteuropa: Studien zum 19. und frühen 20. Jahrhundert*, 2010.

d'autres pays. L'un des exemples les plus célèbres de transfert réussi en matière constitutionnelle est celui de la Constitution de Weimar[17]. La présentation d'un catalogue de droits fondamentaux contemporains incluant des droits sociaux est par exemple devenue un modèle souvent repris par les constituants d'autres pays[18]. L'introduction du suffrage universel pour les femmes comme pour les hommes a également servi de modèle[19]. Une autre conséquence du transfert constitutionnel des premières années fut l'idée largement reçue d'une juridiction suprême de droit public. Des juridictions administratives supérieures, des tribunaux d'État et des tribunaux constitutionnels – l'Autriche et la Tchécoslovaquie ayant été des précurseurs mondiaux dans ce domaine –, chargés de contrôler le législateur, ont débuté leur activité dans de nombreux pays européens[20]. Outre les réseaux personnels et les échanges épistolaires entre scientifiques, les carrières universitaires transnationales, les sociétés et associations de juristes constituaient les conditions institutionnelles de ces échanges intellectuels[21]. Depuis le XIX^e siècle, il existait en outre des revues juridiques spécialisées dans toute l'Europe[22].

[17] Sur ce point et sur ce qui suit, E. Wiederin, « Die Weimarer Reichsverfassung im internationalen Kontext », *in* H. Dreier, C. Waldhoff (dir.), *Das Wagnis der Demokratie: Eine Anatomie der Weimarer Reichsverfassung*, 2018, p. 45 et s.

[18] M. Stolleis, « Die soziale Programmatik der Weimarer Reichsverfassung », *in* H. Dreier, C. Waldhoff (dir.), *Das Wagnis der Demokratie: Eine Anatomie der Weimarer Reichsverfassung*, 2018, p. 195 et s.

[19] Dans une perspective historique, H. Richter, K. Wolff (dir.), *Frauenwahlrecht: Demokratisierung der Demokratie in Deutschland und Europa*, 2018.

[20] Classiquement sur ce point, M. Cappelletti, *Judicial Review in the Contemporary World*, 1969.

[21] Le rôle des associations de juristes a jusqu'à présent été étudié pour certains pays. Sur le rôle du *Deutscher Juristentag* (Congré des juristes allemands), v. par exemple E. Hartwich, *Der deutsche Juristentag von seiner Gründung 1860 bis zu den Reichsjustizgesetzen 1877 im Kontext von Nationsbildung und Rechtsvereinheitlichung*, 2008 ; sur le *Juridische Leseverein Österreich* (Cercle de lecture juridique autrichien), v. par exemple W. Brauneder, *Leseverein und Rechtskultur: Der Juridisch-Politische Leseverein zu Wien 1840 bis 1990*, 1992.

[22] À ce sujet et avec une comparaison à l'échelle européenne, v. le recueil de M. Stolleis, T. Simon (dir.), *Juristische Zeitschriften in Europa*, 2006.

Malgré les transferts constitutionnels non négligeables et les réseaux personnels de certains scientifiques, la Guerre mondiale de 1919 avait également laissé dans un premier temps un champ de ruines en matière de politique scientifique. La réflexion sur « l'histoire constitutionnelle d'un pays ennemi devait [lutter] contre ses propres préjugés, mais aussi contre ceux de l'environnement académique »[23]. Les célèbres *Jahrbücher des öffentlichen Rechts der Gegenwart*, qui se consacrent encore aujourd'hui au droit constitutionnel comparé, ont constitué une exception notable à cette « nationalisation » de la science du droit constitutionnel. Dans la première édition d'après-guerre de 1920, les difficultés d'une entente transnationale à l'échelle du continent européen transparaissent lorsque l'on y lit ceci :

> « Le projet de l'œuvre est resté le même. [...] Nous commençons [...] par le droit public allemand et avons l'intention, dans les volumes ultérieurs, dès que les circonstances le permettront, de rendre compte à nouveau de la législation des pays étrangers. Le retour à la science doit être le signe sous lequel, comme autrefois, les esprits peuvent se réunir dans cet ouvrage. »[24]

Dans cette citation, l'éditeur Robert Piloty appelle, après les années de guerre destructrices, à un espace d'échanges commun aux experts constitutionnels pour l'Europe.

L'attitude de nombreux constitutionnalistes allemands était cependant aussi marquée par une retenue dans les jugements politiques. Dans sa préface de 1920, Piloty ne mentionne même pas le passage de la monarchie à la démocratie. Le bouleversement politique et constitutionnel disparaît pour ainsi dire derrière la formule misant sur la continuité et affirmant pouvoir se consacrer de nouveau « au droit public de l'Allemagne » et « de l'étranger ». Cependant, dans leurs contributions, les auteurs des *Jahrbücher*, qui ont rendu compte de l'évolution constitutionnelle dans leurs pays entre 1918 et 1922, fournissent des informations précises sur cette transformation, accélérée par la guerre, du monde des États en Europe. Ils reflètent

[23] M. Stolleis, *Verfassungs- und Verwaltungsgeschichte: Materialien, Methodik, Fragestellungen*, *op. cit.* (n. 15), p. 88.

[24] R. Piloty, « Die bayerische Verfassung vom 14. August 1919 », *Jahrbuch des öffentlichen Rechtes der Gegenwart*, 1920, vol. 9, p. 129 (en part. p. 151 et s.).

également les différentes approches, théories et méthodes de l'époque pour aborder scientifiquement différents concepts tels que « État » ou « constitution ».

Cette question de l'« État » et de la « constitution » ainsi que de leur relation dogmatique a donné lieu, dans l'entre-deux-guerres, à des *concepts* en partie nouveaux, qui perdurent encore aujourd'hui. Pour les constitutionnalistes qui s'inscrivent dans la tradition de la « théorie pure du droit » de Hans Kelsen, l'État et la constitution se confondent : l'État ne peut pas développer plus de réalité que ce qui a été prévu dans le droit international ou le droit constitutionnel lui-même et construit selon des principes généraux[25]. D'un point de vue juridique, la constitution est l'État, et il est impossible de concevoir méthodiquement plus d'État que ce qui est prévu dans la constitution. Aux antipodes de Kelsen, Carl Schmitt a en revanche inversé les perspectives, en définissant le pouvoir de décision politique et la capacité à former une unité réelle comme caractéristiques de l'État, que la constitution ne peut pas reproduire dans leur intégralité[26]. Chez lui, la constitution au sens d'ordre normatif des juristes se réduit à un appendice virtuel de l'État dès que l'organisation du pouvoir ne concorde plus avec elle[27]. Ces deux théoriciens ont en commun une conception de l'État et de la constitution fortement orientée vers le présent.

De nombreux collègues de Hans Kelsen et de Carl Schmitt, et notamment des représentants d'autres disciplines comme l'histoire, voyaient les choses différemment et séparaient davantage l'État et la constitution sur le plan conceptuel[28]. Du point de vue

[25] H. Kelsen, *Der soziologische und der juristische Staatsbegriff: Kritische Untersuchung des Verhältnisses von Staat und Recht*, 2e éd., 1928.

[26] H. Hofmann, « Von der Staatssoziologie zu einer Soziologie der Verfassung? », *in* H. Dreier (dir.), *Rechtssoziologie am Ende des 20. Jahrhunderts*, 2000, p. 180 (en part. p. 187).

[27] C. Schmitt, *Verfassungslehre*, 1re éd., 1928, p. 93.

[28] Pour une vue d'ensemble, v. C. Möllers, *Staat als Argument*, 2011 ; T. Kleinlein, *Konstitutionalisierung im Völkerrecht: Konstruktion und Elemente einer idealistischen Völkerrechtslehre*, *op. cit.* (n. 11), p. 120 et s. ; G. Metzler, *Der Staat der Historiker: Staatsvorstellungen deutscher Historiker seit 1945*, 2018.

méthodologique, cette séparation reposait pour beaucoup sur un « historicisme » scientifique. Tandis qu'ils considéraient la constitution comme quelque chose de construit et de socialement consenti, ils attribuaient à l'État un caractère historiquement évolutif, fondamentalement essentialiste. Cette évolution vers une « réification » de l'État était européenne[29]. Indépendamment des constitutions respectives, l'« État » a ainsi été compris comme une entité particulière avec des caractéristiques historiques, culturelles et sociales et une « vocation au déploiement du pouvoir national »[30]. Tout comme Michael Stolleis avec ses recherches fondamentales sur la doctrine de droit public de l'époque de Weimar, Gabriele Metzler a récemment mis en évidence le fait que, pour les historiens de Weimar également, derrière de telles décisions scientifiques et méthodologiques se cachaient des appréciations politiques. Le concept scientifique d'État a sans doute été mis en opposition avec la Constitution parce que de nombreux contemporains n'arrivaient pas à maîtriser politiquement et scientifiquement « les changements de l'État tels qu'ils ont été induits par la Constitution de Weimar, l'interventionnisme étatique instauré pendant la guerre, l'expansion de la politique sociale et la modification des possibilités de participation politique »[31]. Les professeurs de droit public de toute l'Europe se sont inscrits dans la continuité des conceptions essentialistes et historicistes du XIX^e^ siècle[32].

[29] V. ici uniquement P. Joyce, *The State of Freedom: A Social History of the British State since 1800*, 2013, p. 1 ; v. aussi M. Stolleis, *Verfassungs- und Verwaltungsgeschichte: Materialien, Methodik, Fragestellungen*, *op. cit.* (n. 15), p. 85.

[30] G. Metzler, *Der Staat der Historiker: Staatsvorstellungen deutscher Historiker seit 1945*, *op. cit.* (n. 28) ; sur l'étatisme dans la jurisprudence, v. M. Stolleis, *Geschichte des öffentlichen Rechts in Deutschland: Weimarer Republik und Nationalsozialismus*, *op. cit.* (n. 14), p. 80.

[31] G. Metzler, *Der Staat der Historiker: Staatsvorstellungen deutscher Historiker seit 1945*, *op. cit.* (n. 28), p. 34.

[32] M. Stolleis, *Verfassungs- und Verwaltungsgeschichte: Materialien, Methodik, Fragestellungen*, *op. cit.* (n. 15), p. 85.

B. L'absence de simultanéité des créations d'États constitutionnels et d'États-nations

L'évolution historique vers une Europe des *États-nations* de 1919, décrite ci-dessus, n'a pas été la seule à se dérouler sur une période longue et de manière non simultanée. L'évolution parallèle vers une Europe des *États constitutionnels* de 1919 s'est également caractérisée par une absence de simultanéité. La vague constitutionnelle qui suivit la guerre mondiale avait été précédée par les « vagues constitutionnelles européennes » de 1848 et des années 1866 à 1878[33]. Malgré leurs différences, les constitutions de l'Allemagne, de l'Italie et de la France présentaient à la fin du XIX^e^ siècle des similitudes structurelles remarquables : face à un pouvoir monarchique fort se trouvait une force de réforme constitutionnelle parlementaire ou plébiscitaire, légitimée démocratiquement, sans pour autant parvenir à un équilibre politiquement stable entre le principe monarchique et le principe démocratique[34]. Dans ce contexte, le constitutionnalisme monarchique de l'Allemagne, avec « une démocratisation sans parlementarisation complète » n'était pas un cas isolé[35].

Dans le monde anglo-saxon également, la formation de l'État constitutionnel depuis le milieu du XIX^e^ siècle présentait des similitudes temporelles et matérielles. Partout, il s'agissait de généraliser l'égalité générale et la participation politique[36]. En Europe du sud-est, le retrait territorial progressif de l'Empire ottoman, surtout après la guerre russo-turque, a également permis la création de monarchies constitutionnelles, comme la Grèce, la Serbie et la

[33] À ce sujet et pour ce qui suit, v. D. Gosewinkel, J. Masing, « Einführung in die Texte: Grundlinien der europäischen Verfassungsentwicklung », préc. (n. 11), p. 47.

[34] M. Kirsch, *Monarch und Parlament im 19. Jahrhundert: Der monarchische Konstitutionalismus als europäischer Verfassungstyp – Frankreich im Vergleich*, 1999.

[35] Sur ce point et ce qui suit, v. D. Gosewinkel, J. Masing, « Einführung in die Texte: Grundlinien der europäischen Verfassungsentwicklung », préc. (n. 11), p. 49.

[36] D. Gosewinkel, J. Masing, « Einführung in die Texte: Grundlinien der europäischen Verfassungsentwicklung », préc. (n. 11), p. 53.

Bulgarie. Ces États connaissaient déjà, comme en Bulgarie, le suffrage universel masculin ou garantissaient et protégeaient des droits fondamentaux. Contrairement aux États d'Europe occidentale, la constitution et le droit constitutionnel des États des Balkans avaient une fonction de démarcation par rapport à l'ancienne puissance impériale et constituaient un symbole politique et un moyen de fonder un État-nation[37].

La concomitance de la création d'États-nations et de l'établissement de constitutions a également marqué le débat scientifique de 1919. Depuis le XIXe siècle, l'État a généralement été fondé de manière particulariste (à partir de l'histoire ou d'une situation géopolitique et de puissance particulière), alors que les principes structurels de la constitution ont toujours été fondés de manière universaliste. Pendant la Guerre mondiale, un nouveau récit de l'État, ou plutôt la justification de l'État par le droit international public s'est développée sur la scène internationale, se réclamant désormais également d'une approche universaliste. En janvier 1917, le président américain Woodrow Wilson a développé l'utopie d'un nouvel ordre mondial, dans lequel les petits peuples seraient placés sur un pied d'égalité avec les puissances établies et où aucune nation ne devait chercher à étendre son système politique à une autre nation ou à un peuple[38].

L'idée politique de l'« autodétermination nationale » a trouvé plus tard un équivalent juridique dans la doctrine de droit international public, sous la forme du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes[39]. À l'issue de la guerre mondiale, comme Woodrow Wilson, Vladimir Ilitch Lénine a également utilisé le mot-clé « autodétermination nationale », afin de surmonter le système des États, à la fois européen et mondial, fondé sur une base impériale. Alors que Wilson invoquait le droit à l'autodétermination pour justifier la création de nouveaux États *selon le droit international public,* Lénine avait pour

[37] *Ibid.*, p. 52.

[38] Sur ce sujet, J. Leonhard, *Die Büchse der Pandora: Geschichte des Ersten Weltkriegs*, 2014, p. 659 et s.

[39] S. Oeter, « Selbstbestimmungsrecht im Wandel. Überlegungen zur Debatte um Selbstbestimmung, Sezessionsrecht und „vorzeitige" Anerkennung », *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, 1992, p. 741 et s.

objectif un renouveau *révolutionnaire*[40]. En faisant ainsi passer l'« autodétermination nationale » d'un problème de politique intérieure des empires du XIX^e siècle, vers la base de légitimation des nouveaux États par le droit international ou par la révolution, une « boîte de Pandore de revendications concurrentes » s'est ouverte en Europe centrale, orientale et du sud-est, hétérogène sur le plan ethnique, national et culturel, « et a fait des minorités un problème politique »[41].

L'utopie personnifiée par Wilson d'un droit international qui, sur la base de l'autodétermination nationale, ne devrait faire aucune différence entre les grandes et les petites nations, a également suscité des attentes du côté des États vaincus au sortir de la guerre mondiale, attentes qui ont été déçues par l'issue des négociations de paix. Lorsque l'assemblée nationale provisoire d'Autriche adopta, le 12 novembre 1918, une loi constitutionnelle sur la forme d'État et de gouvernement de l'Autriche allemande, celle-ci déclara l'Autriche allemande non seulement comme « république démocratique », mais aussi comme « partie intégrante de la République allemande »[42]. En Allemagne, on accorda en contrepartie aux « Autrichiens-allemands résidant en Allemagne » le droit de vote pour l'élection des députés à l'Assemblée constituante de Weimar[43]. Comme on le sait, à Versailles, les grandes puissances alliées ont mis un terme à ce souhait, inscrit dans le droit constitutionnel et rappelé par Hans Kelsen, de voir « la nation allemande unifiée [obtenir] enfin son État allemand unique », par peur de l'hégémonie qu'aurait représenté une grande Allemagne[44].

---

[40] J. Leonhard, *Die Büchse der Pandora: Geschichte des Ersten Weltkriegs*, *op. cit.* (n. 38), p. 798.

[41] M. Mazower, *Governing the World: The History of an Idea*, 2012, p. 155 et s.

[42] Articles 1 et 2 de la loi du 12 novembre 1918 relative à la forme d'État et de gouvernement de l'Autriche allemande (*Gesetz über die Staats- und Regierungsform von Deutschösterreich*), n° 5/1918 Staatsgesetzblatt für den Staat Deutschösterreich (JO autrichien). Sur ce point v. H. Kelsen, « Die Verfassung Deutschösterreichs », *Jahrbuch des öffentlichen Rechtes der Gegenwart*, 1920, vol. 9, p. 245 (en part. p. 256 et s.).

[43] W. Jellinek, « Revolution und Reichsverfassung », *Jahrbuch des öffentlichen Rechtes der Gegenwart*, 1920, vol. 9, p. 1 (en part. p. 29).

Les rapports publiés dans les *Jahrbücher* montrent également à de nombreux autres endroits à quel point les termes, fondamentaux en 1919, d'autodétermination nationale, de souveraineté, d'État et de constitution, pouvaient être interprétés différemment. Les juristes publicistes et les hommes politiques ont interprété l'« autodétermination nationale » en se référant à la « nation », d'une part comme désignant la communauté de tous les citoyens de l'État au sens politique du terme (nation d'État) ; mais d'autre part aussi comme ne concernant qu'une communauté postulée comme homogène sur le plan ethnique et linguistique-culturel (nation culturelle). L'« autodétermination », en revanche, pouvait être comprise soit comme un autogouvernement global de tous les citoyens (démocratie), soit comme une compétence décisionnelle concernant ses affaires propres au sein d'un État (autonomie)[45].

Quelques années après la fin de la guerre, la conclusion des traités de paix parisiens et l'adoption de nouvelles constitutions, les *Jahrbücher* ont publié des articles exhaustifs provenant de toute l'Europe et présentant la nouvelle organisation territoriale[46]. Parmi les auteurs figuraient d'importants représentants d'une science constitutionnelle et d'une philosophie du droit méthodiquement réfléchies, comme Hans Kelsen (Autriche allemande), Franz Weyr (Tchécoslovaquie) et Max Laserson (Lettonie). Le rapporteur finlandais Rafael Erich a brièvement été chef du gouvernement de son pays. Sur le plan personnel, les *Jahrbücher* renouaient en outre avec les années d'avant-guerre : l'Italie était par exemple couverte par le constitutionnaliste et spécialiste du droit international italien Manfredi Siotto-Pintór, qui rédigeait depuis 1908 les rapports des *Jahrbücher* sur l'Italie[47]. D'autres contributions spécialisées

[44] H. Kelsen, « Die Verfassung Deutschösterreichs », préc. (n. 42), p. 290.

[45] D'un point de vue actuel, S. Boysen, « Demokratische Selbstbestimmung? Zum Verhältnis von staatlicher Integrität und Gruppenrechten im Völkerrecht », *Archiv des Völkerrechts*, 2009, vol. 47, p. 427 et s.

[46] H. J. Held, « Der Friedensvertrag von Versailles in den Jahren 1919-1923 », *Jahrbuch des öffentlichen Rechtes der Gegenwart*, 1923/1924, vol. 12, p. 313 et s.

[47] Entrée « Siotto-Pintór », *in Chi è? Dizionario biografico degli italiani d'oggi*, 1931, p. 333.

concernaient la Yougoslavie (Ivan Žolger), le Danemark (Henrik Hansen), la Norvège (Frede Castberg), la Russie (Leo Zaitzeff), la Suède (Carl Axel Reuterskiöld), la Suisse (Zaccaria Giacometti), les États-Unis (Ernst Freund), ainsi que l'Estonie (Eduard Berendts), les Pays-Bas (N. van Hasselt), la Pologne (Walter Schätzel) et le Japon, nouvelle grande puissance asiatique (Shinkichi Uyesugi). Le co-directeur éditorial des *Jahrbücher*, Otto Koellreutter, écrivait sur la Grande-Bretagne. Des pays comme la France, la Belgique et l'Espagne en Europe occidentale, ou la Roumanie et la Turquie à l'est du continent ont au contraire été omis au cours de ces premières années.

Les représentants du droit public ont associé les questions de constitutionnalisation et de création de l'État de différentes manières. Il s'agissait de représentations individuelles et quelquefois d'opinions isolées qui ne reflétaient pas toujours « l'opinion majoritaire » de la doctrine publiciste du pays concerné. Walter Jellinek s'opposait par exemple à nombre de ses collègues allemands lorsqu'il notait avec bienveillance que la « révolution allemande de 1918 » avait commencé par une « déclaration des droits socialistes de l'Homme », avant d'établir une constitution et un État[48]. La proximité temporelle entre les événements des années 1918 à 1920 fait de ces contributions des clichés historiques instantanés précieux sur la manière dont les constitutionnalistes et les politiciens ont perçu et évalué la situation de rupture dans chacun de leur pays d'origine, et comment ils l'ont abordée de manière scientifique.

I. *La formation du nouvel État-nation par l'histoire et par le « droit public historique » (Tchécoslovaquie, Finlande et Pologne)*

Les rapporteurs des *Jahrbücher* pour la Finlande, la Tchécoslovaquie ou la Pologne par exemple voyaient dans les nouvelles constitutions la simple reproduction d'un État déjà établi par le droit historique. La Finlande « n'avait pas besoin de se constituer en État, mais

[48] W. Jellinek, « Revolution und Reichsverfassung », préc. (n. 43), p. 8.

seulement de supprimer les restrictions auxquelles elle avait été soumise jusqu'alors en raison de la souveraineté russe », écrivait par exemple Rafael Erich, spécialiste du droit public et éphémère Premier ministre finlandais[49]. Erich faisait allusion au fait que depuis l'émancipation de la Finlande en 1809 de l'autorité de la Suède pour une union avec la Russie, les lois constitutionnelles du tsar Alexandre Ier, en vigueur jusqu'alors, avaient été confirmées sans aucune restriction. Selon ses professeurs de droit public, la Finlande était ainsi devenue une partie du vaste empire de Russie et simultanément « non pas un État souverain, mais simplement un État autonome », comme l'indiquait un ouvrage de référence publié en 1919 par le ministère finlandais des affaires étrangères[50]. Erich exagère cependant en prétendant que la Finlande n'aurait « pas eu besoin » de se constituer en État. Après que le pays a déclaré son indépendance dans le sillage de la révolution d'Octobre, celle-ci n'ayant été reconnue que formellement par les bolcheviques, mais pas dans les faits, une guerre civile faisait rage dans le pays[51], qui devait lutter pour la reconnaissance de son indépendance en droit international[52].

De manière semblable et historisant la fondation de l'État, Franz Weyr, membre tchécoslovaque de la commission constitutionnelle de Prague, a parlé d'une « restauration de l'indé-pendance politique et étatique du peuple tchèque [*sic*], perdue au cours du seizième siècle et des siècles suivants ». Bien que la nouvelle république se distinguait territorialement de ses prédécesseurs juridiques, elle devait « pourtant être considérée comme une

[49] R. Erich, « Die Entwicklung des öffentlichen Rechts in Finnland », *Jahrbuch des öffentlichen Rechtes der Gegenwart*, 1922, vol. 11, p. 103 (en part. p. 106). V. également R. Erich, « Die Verfassung Finnlands », *Jahrbuch des öffentlichen Rechtes der Gegenwart*, 1923/1924, vol. 12, p. 207 et s.

[50] Ministre des Affaires étrangères (dir.), *Finnland im Anfang des 20. Jahrhunderts*, 1919, p. 546.

[51] À propos de l'« espace de violence » et de la guerre civile aux frontières de l'Empire russe en décomposition, J. Leonhard, *Die Büchse der Pandora: Geschichte des Ersten Weltkriegs*, *op. cit.* (n. 38), p. 822.

[52] Ministre des Affaires étrangères (dir.), *Finnland im Anfang des 20. Jahrhunderts*, *op. cit.* (n. 50), p. 658 et s.

continuation de ceux-ci sur un plan politique et national »[53]. Dans cette contribution sur la Tchécoslovaquie apparaît une manière de raconter, typique pour d'autres pays également, de créer des mythes et histoires nationaux pour la nouvelle constitution[54]. Weyr, un ami de Hans Kelsen et défenseur brnois d'une théorie pure du droit, a expressément et étonnamment clairement évoqué le fait que la fondation de l'État sur la base du « principe historique » ou d'une « tendance historique générale prévalant depuis longtemps dans la pensée politique et la science tchèques » était en « opposition radicale » avec le principe universaliste de l'autodétermination nationale que défendait Wilson. Finalement, Weyr a fait appel à la fois à l'histoire et à l'idée d'autodétermination nationale pour justifier l'État et a conçu la nation de manière ethnographique et non en termes de citoyenneté[55].

La tradition de l'État polonais a également été mise à profit pour justifier la qualification de la République polonaise en tant que « seconde » république[56]. Ce recours à l'histoire s'est avéré important, principalement pour l'intégration symbolique du pays, qui s'était développé de façon fort divergente pendant deux siècles, sous la domination de trois empires – la Russie, l'Autriche-Hongrie et la Prusse. Le nouvel État n'a pas pu, sous couvert d'« autodétermination nationale », se rattacher au territoire polonais d'avant les partitions. Entre les deux figures dominantes de la politique nationale issues du mouvement d'indépendance polonais, Józef Pilsudski et Roman Dmowski, la question du découpage territorial de la nouvelle Pologne a fait l'objet d'un débat récurrent. Celui-ci s'est également traduit par des conflits à Paris lors des négociations avec les Alliés sur les frontières occidentales et orientales de la Pologne[57]. La population

[53] F. Weyr, « Der Tschechoslowakische Staat », *Jahrbuch des öffentlichen Rechtes der Gegenwart*, 1922, vol. 11, p. 351 et s.

[54] M. Stolleis, *Verfassungs- und Verwaltungsgeschichte: Materialien, Methodik, Fragestellungen, op. cit.* (n. 15), p. 85.

[55] Cela ne l'a toutefois pas empêché, à la suite de la ligne officielle du gouvernement, de légitimer la Tchécoslovaquie en tant qu'État-nation des Tchécoslovaques, malgré son caractère multinational ; F. Weyr, « Der Tschechoslowakische Staat », préc. (n. 53), p. 354 et 360 et s.

[56] W. Borodziej, *Geschichte Polens im 20. Jahrhundert*, 2010.

allemande située dans la Pologne nouvelle regardait avec scepticisme la référence à l'ancien État de Pologne : les juristes germanophones qui s'exprimaient dans les *Jahrbücher* soulignaient qu'il n'existait « aucune relation juridique » entre la Pologne partagée en 1795 et l'État reconnu par le droit international en janvier 1919[58].

II. *La légitimation de l'État par le droit à l'autodétermination nationale (Lettonie et Estonie)*

C'est une tout autre position qu'ont adopté, dans les *Jahrbücher*, les responsables politiques et les juristes des États-nations qui n'avaient pas de passé historique et juridique. Ils fondaient l'élaboration de la constitution et la création de l'État exclusivement sur le principe de droit international d'autodétermination nationale. Ainsi, concernant la Lettonie, Max Laserson, homme politique, juriste publiciste et sociologue de l'État, a observé que le droit public letton devait être considéré, du point de vue du droit constitutionnel, comme une « table rase complète », sans aucun lien avec l'ancien droit public russe ou avec le droit de la période de l'occupation allemande[59]. Laserson décrivait en même temps la situation précaire de ce petit État balte en termes de pouvoir et de géopolitique, qui avait dû « lutter contre la politique prudente et favorable à la « grande Russie unie » de la France et des États-Unis »[60]. Comme la Russie n'a pas participé aux négociations de Versailles, les processus de transformation et de construction des frontières de la Lettonie n'ont été fixés

[57] R. Gehrke, *Der polnische Westgedanke bis zur Wiedererrichtung des polnischen Staates nach Ende des Ersten Weltkrieges: Genese und Begründung polnischer Gebietsansprüche gegenüber Deutschland im Zeitalter des europäischen Nationalismus*, 2001.

[58] V. pour un point de vue allemand W. Schätzel, « Entstehung und Verfassung der polnischen Republik », *Jahrbuch des öffentlichen Rechtes der Gegenwart*, 1923/1924, vol. 12, p. 289 (en part. p. 289 et s.).

[59] M. Laserson, « Die Verfassungsentwicklung Lettlands », *Jahrbuch des öffentlichen Rechtes der Gegenwart*, 1922, vol. 11, p. 218 et s.

[60] *Ibid.*, p. 224 ; v. à ce sujet V. Sipols, *Die ausländische Intervention in Lettland 1918-1920*, 1961.

juridiquement par les grandes puissances alliées qu'après d'autres conflits et donc bien plus tardivement que pour la Tchécoslovaquie ou la Yougoslavie[61]. La Lettonie, comme les autres États baltes, fut le théâtre d'une guerre civile qui dura encore des années après la fin de la guerre mondiale[62].

Dans son article, Laserson a réfléchi d'une manière exemplaire sur le plan conceptuel aux facettes de l'« autodétermination nationale », qui se réfèrent à la participation démocratique de la nation citoyenne et à l'autodétermination culturelle des différentes ethnies. Il a proposé un vocabulaire approprié à cet effet : le « peuple *du territoire letton* », en tant que nation politique globale de tous les citoyens, y compris les minorités nationales, serait le détenteur de la souveraineté démocratique, tandis que le « peuple *letton* » et les autres nationalités, particulièrement allemande, juive, russe, biélorusse et polonaise, seraient considérées séparément et bénéficieraient d'une protection juridique et d'une autonomie personnelle en matière de culture et d'éducation[63]. L'Estonie, qui était également une « nouvelle construction » du point de vue du droit constitutionnel et dont l'autonomie personnelle reconnue aux minorités russe, allemande et suédoise était devenue un modèle dans l'Europe de l'entre-deux-guerres, a connu un processus de création d'État et de constitution tout à fait similaire[64].

---

[61] M. MacMillan, *Paris 1919*, *op. cit.* (n. 6).

[62] Concernant le débat sur une « guerre civile européenne », v. E. Traverso, *Im Bann der Gewalt: Der europäische Bürgerkrieg 1914-1945*, 2008 ; J. Leonhard, *Die Büchse der Pandora: Geschichte des Ersten Weltkriegs*, *op. cit.* (n. 38), p. 940 et s.

[63] M. Laserson, « Das Verfassungsrecht Lettlands », *Jahrbuch des öffentlichen Rechtes der Gegenwart*, 1923/1924, vol. 12, p. 258 (en part. p. 259 et 263 et s.).

[64] E. Berendts, « Die Verfassungsentwicklung Estlands », *Jahrbuch des öffentlichen Rechtes der Gegenwart*, 1923/1924, vol. 12, p. 191 et s. Pour une comparaison historique des trois États baltes, v. B. Meissner (dir.), *Die baltischen Nationen – Estland, Lettland, Litauen*, 2e éd., 1991.

III. *La création d'un État et d'une constitution en plusieurs étapes (Yougoslavie)*

La nouvelle Yougoslavie doit sa création et sa reconnaissance internationale à une position intermédiaire entre le « principe historique » et l'« autodétermination nationale ». La construction de l'État proprement dite s'est déroulée en plusieurs étapes, à brefs intervalles, et sur le plan territorial, par l'assemblage de différentes composantes. Dès les années 1860, le royaume de Serbie, en tant qu'État-nation, avait déjà été créé sur le territoire de l'Empire ottoman qui s'effondrait progressivement. En revanche, le « Royaume de Croatie, de Slavonie et de Dalmatie » n'était pas un État souverain, mais faisait partie intégrante de l'Empire des Habsbourg avec des droits autonomes justifiés par le caractère étatique et le « droit public historique » de cette région[65]. Le 29 octobre 1918, le parlement croate a rompu tous les liens de droit public avec l'Autriche-Hongrie, et le 24 novembre 1918, le gouvernement croate s'est prononcé pour une union avec la Serbie[66]. Le royaume du Monténégro, allié de guerre de la Serbie, adhéra à l'union. En mai 1919, l'État fut reconnu lors de la conférence de paix de Paris et déclaré État national des « Yougoslaves » en tant que « peuple trinitaire » des Slovènes, des Serbes et des Croates[67].

La formation successive de la Yougoslavie autour du centre de gravité qu'est la Serbie a eu des conséquences sur l'élaboration de la constitution. Afin de conserver dans le nouvel État l'autonomie qu'ils avaient exercée dans l'empire des Habsbourg et qui était fondée sur des bases historiques et de droit public, les politiciens croates de l'Autriche-Hongrie plaidèrent avec véhémence pour une constitution fédérale. Ivan Žolger, juriste de droit constitutionnel et conseiller du gouvernement autrichien déjà en vue sous la monarchie des Habsbourg, se trouvait parmi ceux-ci et écrivit à ce sujet dans les *Jahrbücher*. La domination politique des Serbes et l'existence d'un

[65] G. Jellinek, J. Pliveric, *Beiträge zum ungarisch-kroatischen Bundesrechte: Rechtliche und politische Erörterungen*, 1886.

[66] M.-J. Calic, *Geschichte Jugoslawiens*, 2018, p. 77 et s.

[67] *Ibid.*, p. 84.

monarque serbe décidé ont toutefois amené le roi à établir un ordre monarchique et centralisé par un acte unilatéral du 1er décembre 1918, discréditant ainsi le nouvel État auprès d'une très grande partie de la classe politique croate[68]. Même l'assemblée constituante yougoslave élue un peu plus tard au suffrage universel masculin, s'en tint au principe centralisateur et homogénéisant au niveau national d'« un roi, un État, une nation »[69]. Dans les années qui suivirent, le mode de scrutin proportionnel favorisa toutefois la fragmentation du paysage politique partisan avec des gouvernements éphémères, une faiblesse structurelle dont le roi Alexandre profita par la suite pour s'adonner à une pratique décisionnelle autoritaire[70].

IV. *La transformation constitutionnelle sans création d'un nouvel État (Suède et Pays-Bas)*

La « vague constitutionnelle » de 1919, signe d'une démocratisation fondamentale, d'une parlementarisation et de la reconnaissance de droits de protection individuels, laissa des traces, même dans les parties de l'Europe qui n'étaient pas concernées par la formation de nouveaux États et qui étaient déjà des États constitutionnels auparavant. Dans ces pays et dans d'autres, le mouvement socialiste et social-démocrate, qui était sorti renforcé de la guerre, a été à l'origine de l'introduction du suffrage universel, y compris pour les femmes, par exemple en Suède, en Norvège, aux Pays-Bas et en Italie[71] ou de l'amélioration des systèmes de sécurité sociale pour de

[68] *Ibid.*, p. 83.

[69] *Ibid.*, p. 83.

[70] *Ibid.*, p. 90.

[71] C. A. Reuterskiöld, « Die staatsrechtliche Entwicklung Schwedens seit dem Jahr 1918 », *Jahrbuch des öffentlichen Rechtes der Gegenwart*, 1922, vol. 11, p. 304 et s. ; F. Castberg, « Die verfassungsrechtliche Gesetzgebung in Norwegen in den Jahren 1914-1921 », *Jahrbuch des öffentlichen Rechtes der Gegenwart*, 1922, vol. 11, p. 227 et s. ; M. Siotto-Pintór, « Das Verfassungsrechtsleben in Italien in den Jahren 1913-1922 », *Jahrbuch des öffentlichen Rechtes der Gegenwart*, 1922, vol. 11, p. 144 (en part. p. 155) ; N. van Hasselt, « Das öffentliche Recht in den Niederlanden 1914-1922 », *Jahrbuch des öffentlichen Rechtes der Gegenwart*, 1923/1924, vol. 12, p. 270 (en part. p. 271 et 276 et s.).

larges couches de la population[72]. Le rapporteur suisse des *Jahrbücher* a par exemple décrit cette transformation constitutionnelle vers plus de participation et de protection, considérée par beaucoup comme « socialiste », notamment avec les « immenses répercussions de la guerre mondiale sur la pensée politique des peuples »[73]. Un homme politique et constitutionnaliste suédois exprima son incompréhension face au changement constitutionnel dans son pays, opéré en réaction à l'atmosphère révolutionnaire en Europe. Il écrivit ainsi : « Tous les partis avaient temporairement perdu la tête ; en réalité, aucun véritable danger révolutionnaire ne guettait la Suède »[74]. Son collègue néerlandais évoquait de façon plus neutre des « exigences des temps modernes »[75].

V. *La transformation de l'État sans transformation constitutionnelle (Danemark)*

À l'inverse, le Danemark présente l'exemple d'un pays dont la Constitution du 5 juin 1915 est restée inchangée, bien que l'État ait subi des changements spectaculaires[76]. En 1916, l'État danois a vendu ses îles des Indes occidentales aux États-Unis, a libéré l'Islande de l'empire colonial danois après des années de conflit pour obtenir une plus large autonomie, et a récupéré à Versailles le duché de Schleswig. Le 30 novembre 1918, avec la conclusion de l'Acte de l'Union dano-islandais, est considéré comme le début de l'existence

[72] Z. Giacometti, « Das Verfassungsrechtsleben der schweizerischen Eidgenossenschaft in den Jahren 1914-1921 », *Jahrbuch des öffentlichen Rechtes der Gegenwart*, 1922, vol. 11, p. 313 (en part. p. 330-332) ; N. van Hasselt, « Das öffentliche Recht in den Niederlanden 1914-1922 », préc. (n. 71), p. 274-276.

[73] Z. Giacometti, « Das Verfassungsrechtsleben der schweizerischen Eidgenossenschaft in den Jahren 1914-1921 », préc. (n. 72), p. 328.

[74] C. A. Reuterskiöld, « Die staatsrechtliche Entwicklung Schwedens seit dem Jahr 1918 », préc. (n. 71), p. 304 et s.

[75] N. van Hasselt, « Das öffentliche Recht in den Niederlanden 1914-1922 », préc. (n. 71), p. 270 et s.

[76] Sur ce qui suit, H. Hansen, « Das öffentliche Recht Dänemarks 1914-21 », *Jahrbuch des öffentlichen Rechtes der Gegenwart*, 1922, vol. 11, p. 88 et s.

de l'État et de la souveraineté islandais, même si d'importants droits régaliens, comme la politique étrangère, continuaient d'être exercés par le Danemark et que le roi était le même pour les deux États (union personnelle). Malgré ces transformations fondamentales du territoire de l'État, de sa population et de ses prérogatives, le texte de la Constitution est resté presque inchangé.

VI. *L'influence internationale sur l'émergence de l'État et la rédaction des constitutions*

En substance, il est possible d'affirmer que la « vague constitutionnelle » dans l'Europe de 1919 a certes fortement marqué le processus de formation des États nationaux qui se déroulait simultanément, sans pour autant que ces deux mouvements soient identiques. De même, l'influence du droit international et des grandes puissances alliées à Versailles sur les deux processus n'a pas été la même. Les « artisans de la paix » (*Peacemakers*, Margret MacMillan) et les négociateurs politiques à Paris s'intéressaient en priorité aux éléments de base de l'État, c'est-à-dire aux délimitations territoriales ou à la composition hétérogène de la population, tout en voulant protéger les minorités nationales en droit international public. Les constituants dans les différents États eux-mêmes – à Weimar, Prague, Vienne, Helsinki ou Belgrade – étaient d'ailleurs largement libres de prendre les décisions relatives aux détails de leurs projets de législation constitutionnelle. Les puissances victorieuses se sont ainsi tenues à l'écart des questions constitutionnelles[77].

L'ensemble des principes constitutionnels considérés comme universalistes, qui se sont imposés dans toute l'Europe au cours de la formation des États en 1919, comprenait la démocratie, le gouvernement parlementaire, un président (ou monarque) lié par la loi, des mécanismes de contrôle juridictionnel ainsi que des droits fondamentaux et des droits des minorités. Le dénominateur commun du droit constitutionnel en Europe était l'autodétermination et la

[77] E. Wiederin, « Die Weimarer Reichsverfassung im internationalen Kontext », préc. (n. 17), p. 47.

souveraineté populaire comme bases de la prise de décision démocratique. Tant les constitutions des États nouvellement créés que les révisions constitutionnelles décidées dans les États existants comme l'Italie, le Danemark, la Suède, les Pays-Bas ou la Suisse ont connu un élan de démocratisation[78].

C. Le principe constitutionnel de démocratie dans ses débuts historiques

Si l'on s'interroge sur la portée du principe démocratique, c'est-à-dire sur la manière dont le principe d'autodétermination politique devait être mis en œuvre dans les sociétés européennes, la « démocratie » se référait en premier lieu au processus législatif parlementaire, aux droits individuels à la participation et à l'introduction du suffrage universel. Les idées corporatistes d'une démocratie des conseils, propagées par les conseils ouvriers et de soldats pendant les premiers mois de la révolution, tout comme une pensée professionnelle conservatrice, ne s'imposèrent pas dans les processus constituants[79].

En tant que vestiges de la phase révolutionnaire, seuls les « conseils économiques », disposant du droit d'initiative et de consultation en matière législative, ont été inscrits dans les constitutions de Weimar et de la Pologne[80]. En pratique, le conseil économique du *Reich* est cependant demeuré largement insignifiant[81]. De même, « une démocratisation de l'autorité judiciaire et de l'administration », telle

[78] D. Gosewinkel, J. Masing, « Einführung in die Texte: Grundlinien der europäischen Verfassungsentwicklung », préc. (n. 11), p. 56.

[79] V. G. Lübbe-Wolff, « Das Demokratiekonzept der Weimarer Reichsverfassung », *in* H. Dreier, C. Waldhoff (dir.), *Das Wagnis der Demokratie: Eine Anatomie der Weimarer Reichsverfassung*, 2018, p. 111 et s. ; E. Wiederin, « Die Weimarer Reichsverfassung im internationalen Kontext », préc. (n. 17), p. 45 et s.

[80] H. A. Winkler, *Weimar 1918-1933: Die Geschichte der ersten deutschen Demokratie*, 2018, p. 102 et s. Sur le modèle de Weimar, cette institution a également été introduite en Pologne, W. Schätzel, « Entstehung und Verfassung der polnischen Republik », préc. (n. 58), p. 297.

qu'elle avait été réclamée par les théoriciens sociaux-démocrates, est restée une exception. Dans le domaine de la justice, les Pays-Bas, l'Autriche ou encore la Tchécoslovaquie, entre autres, ont autorisé la participation de juges non-professionnels[82]. En Autriche et en Tchécoslovaquie, on envisagea même le remplacement de tout ou partie de la fonction publique professionnelle par des « fonctionnaires non-professionnels élus », mais les réformes correspondantes ne furent mises en œuvre que de façon hésitante[83].

I. *Les défis de la démocratie et du parlementarisme*

La poussée de démocratisation constitutionnelle et le suffrage universel ont posé des défis insoupçonnés aux parlements d'Europe. Les organes de décision parlementaires ont dû fournir un effort d'intégration sociale, car le suffrage universel réunissait pour la première fois dans les parlements tous les groupes sociaux et toutes les oppositions nationales, sociales, économiques et confessionnelles imaginables. Une autre nouveauté constitutionnelle concernait les rapports entre le parlement et le gouvernement dans l'État constitutionnel démocratique : un gouvernement responsable devant le parlement ne pouvait plus gouverner directement, en échappant aux parlementaires – comme cela se pratiquait encore au temps de la monarchie. Et, en retour, les députés eux-mêmes se devaient d'assumer une plus grande responsabilité pour leur action politique. Une culture constitutionnelle qui aurait favorisé le compromis parlementaire entre le gouvernement, les partis majoritaires et minoritaires au service de la cause politique faisait cependant défaut dans de nombreux États européens. Selon Gertrude Lübbe-Wolff, derrière la répartition équilibrée du pouvoir entre le parlement et le

[81] G. Lübbe-Wolff, « Das Demokratiekonzept der Weimarer Reichsverfassung », préc. (n. 79), p. 129.

[82] N. van Hasselt, « Das öffentliche Recht in den Niederlanden 1914-1922 », préc. (n. 71), p. 272 et s.

[83] A. Merkl, « Die Verwaltungsgesetzgebung der österreichischen Republik », *Jahrbuch des öffentlichen Rechtes der Gegenwart*, 1923/1924, vol. 12, p. 162 (en part. p. 164).

président élu se cachait une conception du parlementarisme plus proche de la monarchie constitutionnelle que de la démocratie[84].

Si l'on parcourt les déclarations des constitutionnalistes du début des années 1920 dans les *Jahrbücher*, on est frappé par le scepticisme et le désenchantement à l'égard de la procédure législative parlementaire. Hans Kelsen, lui-même un compétent et excellent théoricien de la démocratie avec son essai « La Démocratie : sa nature, sa valeur »[85], qualifiait avec scepticisme la constitution autrichienne de « modèle de parlementarisme extrême », qui « ne peut fonctionner correctement qu'à la condition qu'il existe une solide majorité parlementaire »[86]. En même temps, il critiquait la culture politique de son pays, dans lequel « les trois grands partis politiques participaient à la formation du gouvernement et chacun d'entre eux refusait en même temps toute responsabilité politique »[87]. Comme dans la République de Weimar, la culture parlementaire de la responsabilité politique n'en était qu'à ses débuts en Autriche[88]. En 1923, le constitutionnaliste estonien Eduard Berendts se montrait lui aussi consterné par la fragmentation de la vie parlementaire résultant du scrutin proportionnel :

> « En raison de l'éclatement des partis que l'on constate dans les nouveaux États (en Estonie, il y a plus de 10 partis politiques pour

[84] G. Lübbe-Wolff, « Das Demokratiekonzept der Weimarer Reichsverfassung », préc. (n. 79), p. 118.

[85] H. Kelsen, *Vom Wesen und Wert der Demokratie*, 1e éd., 1920 (traduit en français sous le titre *La démocratie : sa nature, sa valeur*, publié en 1932).

[86] H. Kelsen, « Die Verfassung Österreichs », *Jahrbuch des öffentlichen Rechtes der Gegenwart*, 1922, vol. 11, p. 232 et s.

[87] *Ibid.*, p. 233 et s. Cette mentalité remonte à l'époque de la monarchie, lorsqu'il n'y avait pas de gouvernement parlementaire et que les partis donnaient donc la responsabilité politique au gouvernement et ne l'assumaient pas eux-mêmes. À ce sujet L. Höbelt, « „Wohltemperierte Unzufriedenheit": Österreichische Innenpolitik 1908-1918 », *in* M. Cornwall (dir.), *Die letzten Jahre der Donaumonarchie: Der erste Vielvölkerstaat im Europa des frühen 20. Jahrhunderts*, 2004, p. 58-84.

[88] Sur la culture parlementaire de Weimar, T. Mergel, *Parlamentarische Kultur in der Weimarer Republik: Politische Kommunikation, symbolische Politik und Öffentlichkeit im Reichstag*, 2002.

100 députés !), le régime parlementaire ne permet guère d'avoir un gouvernement stable et durable [...]. »[89]

Son collègue italien, confronté au même problème, a adopté dans les *Jahrbücher* un point de vue élitiste et parlé du

> « peuple italien politiquement immature (il s'agit bien sûr des couches inférieures et massives de la population), [... qui a] rendu impossible le fonctionnement régulier des pouvoirs publics du système parlementaire »[90].

Le passage de parlements bourgeois du XIX^e^ siècle, issus du suffrage censitaire aux parlements populaires du début du XX^e^ siècle a été un choc culturel pour de nombreux membres de l'élite bourgeoise européenne.

Le scepticisme et la paralysie réelle des processus décisionnels parlementaires ont conduit à une situation politiquement désastreuse dans de nombreux pays. Un système de partis fragmenté et radicalisé a miné la confiance dans la capacité de fonctionnement du parlementarisme et de la démocratie. Il n'est donc pas surprenant que les exécutifs européens aient connu après 1919 un regain de pouvoir. C'est dans ce sens que le juriste publiciste suédois Carl Axel Reuterskiöld, dans les *Jahrbücher*, rendait la « démocratisation de la vie étatique » responsable de la perte constante d'influence, non pas formelle mais réelle, du parlement suédois par rapport au gouvernement et à la Couronne[91]. Cette évolution était déjà en germe dans les premières années d'après-guerre, et ne datait donc pas de la fin des années 1920 ou des années 1930, comme il est souvent prétendu.

Les gouvernements et les administrations européennes avaient déjà accumulé des compétences impressionnantes pendant la guerre. En

[89] E. Berendts, « Die Verfassungsentwicklung Estlands », préc. (n. 64), p. 197.

[90] M. Siotto-Pintór, « Das Verfassungsrechtsleben in Italien in den Jahren 1913-1923 », *Jahrbuch des öffentlichen Rechtes der Gegenwart*, 1923/1924, vol. 12, p. 216 (en part. p. 251).

[91] C. A. Reuterskiöld, « Die staatsrechtliche Entwicklung Schwedens seit dem Jahr 1918 », préc. (n. 71), p. 307 et s.

tenant compte de l'expérience de crise et de guerre, marquée par des situations d'urgence économique, des pénuries de nourriture et de logement, ainsi que des mouvements révolutionnaires, de nombreuses constitutions de 1919 y sont restées attaché et ont également ouvert la faculté de prendre des décrets d'urgence ou de voter des lois d'habilitation gouvernementale pour l'avenir. Le juriste italien Siotto-Pintór se lança dans une polémique contre les fameux décrets-lois de son gouvernement et apporta des chiffres témoignant du désenchantement au regard de l'idée directrice démocratique : entre 1914 et 1922, leur nombre avait atteint environ 3300, avec un maximum de 1000 en 1919, année du bouleversement[92]. De la même façon, en France, en Allemagne, en Autriche, en Tchécoslovaquie, et dans de nombreux autres États d'Europe, les lois d'habilitation étaient à l'ordre du jour pour faire face à la guerre et aux crises économiques mondiales.

Du point de vue de la théorie démocratique, cette pratique a rapidement conduit les juristes européens en droit public à s'interroger sur les matières qui devaient être réservées au parlement dans un État constitutionnel. Depuis longtemps, les ordonnances d'urgence et les lois d'habilitation n'étaient plus uniquement destinées aux situations d'urgence réelles. Ils représentaient plutôt des instruments de règlementation bienvenus et une procédure accélérée pour les décisions politiques, permettant de contourner le parlement. De nombreux juristes, par exemple en Tchécoslovaquie, en Autriche, à Weimar ou en France, étaient d'avis que le législateur et le constituant étaient « souverains » et, dès lors, libres de déléguer leur pouvoir de décision et d'action à leur guise. Ce n'est que peu à peu qu'une opposition argumentée s'est formée contre cette idée, en invoquant le principe démocratique[93]. Le gain de pouvoir des exécutifs européens a finalement culminé, dans certains pays comme la Pologne ou l'Italie, par le passage de la démocratie parlementaire à la dictature présidentielle.

---

[92] M. Siotto-Pintór, « Das Verfassungsrechtsleben in Italien in den Jahren 1913-1923 », préc. (n. 90), p. 246.

[93] J. Osterkamp, *Verfassungsgerichtsbarkeit in der Tschechoslowakei (1920-1939): Verfassungsidee. Demokratieverständnis. Nationalitätenproblem*, 2009, p. 111-151.

II. *Les garanties de la constitution et de la démocratie*

Les constitutions de 1919 avaient souvent institué des instances judiciaires afin de garantir l'équilibre des pouvoirs dans les jeunes démocraties et de protéger les droits des citoyens. Cependant, les tribunaux n'ont pas pu freiner le transfert de pouvoir vers les gouvernements et les administrations européennes. Le bilan concernant l'efficacité de l'encadrement des lois d'habilitation et des ordonnances d'urgence est plutôt mince. Les tribunaux ne manquaient pourtant en aucun cas de la puissance d'action judiciaire nécessaire. En Autriche, en Tchécoslovaquie et en Irlande, des juridictions constitutionnelles dotées du droit de contrôle des normes veillaient pour la première fois au respect de la constitution par le législateur, la jurisprudence et l'administration, ce qui constituait une véritable innovation constitutionnelle. À Weimar, la Haute Cour de justice du *Reich* (*Staatsgerichtshof*) remplissait une mission similaire pour les litiges entre le niveau fédéral (le *Reich*) et les *Länder*. En revanche, il manquait surtout une doctrine de droit constitutionnel susceptible de canaliser juridiquement les conflits politiques, comme dans le cas bien connu du « coup de Prusse », afin de garantir effectivement la primauté de la Constitution[94]. Ces débats montrent justement à quel point une conception étatiste de l'État continuait à dominer la vie constitutionnelle. L'essor de la juridiction administrative dans de nombreux pays européens témoigne en revanche des efforts consentis pour protéger au moins les droits des citoyens contre des interventions illégales de la puissance publique.

Une histoire de la démocratie en Europe serait incomplète sans évoquer l'histoire du citoyen et du peuple, le *demos*. Les questions de l'appartenance à l'État et de la participation démocratique étaient étroitement liées. En même temps, on voit ici la différence entre la création d'un État légitimée par des particularismes et le développement constitutionnel fondé sur des principes universalistes. Le droit de la nationalité reflétait les récits nationaux qui imaginaient les nouveaux États comme des États-nations ethniquement

[94] À propos du « coup de Prusse », M. Stolleis, *Geschichte des öffentlichen Rechts in Deutschland: Weimarer Republik und Nationalsozialismus*, *op. cit.* (n. 14), p. 120-124.

particuliers. En agissant ainsi, ils ont privé de larges couches de la population et des habitants de toute participation politique, pourtant considérée comme une promesse constitutionnelle universaliste. Certes, les nouvelles constitutions européennes prévoyaient, à quelques exceptions près (par exemple la Lettonie), un vaste catalogue de droits individuels en matière de liberté et d'égalité. En outre, dans les États multiethniques et multiconfessionnels, ce catalogue a été complété par des mesures de protection des droits des minorités nationales, garantis à la fois par le droit international et par le droit constitutionnel. Toutefois, l'exemple des droits de la nationalité montre une « phase extrêmement poussée du sentiment d'appartenance » et une « nationalisation des droits de la citoyenneté » (Dieter Gosewinkel)[95]. Déjà, au cours de la guerre mondiale, l'attribution de la nationalité était de plus en plus déterminée selon des critères ethniques et nationaux ; une évolution qui s'est poursuivie dans les États successeurs. En Autriche, le droit de la nationalité excluait non seulement les habitants d'autres pays de la Couronne, mais aussi, parmi les réfugiés de guerre, notamment les juifs de Galicie[96]. De même, en Suisse, des dispositions ont été prises pour lutter contre « l'immigration massive croissante d'étrangers » et la « surpopulation étrangère »[97].

D. Culture constitutionnelle et déconstruction constitutionnelle

L'année 1919 a apporté à l'Europe une « vague constitutionnelle », mais pas encore le tournant de l'« État constitutionnel ». Les nouveaux États nationaux se sont certes constitués en États constitutionnels démocratiques, mais ils ont plutôt démantelé les

[95] D. Gosewinkel, *Schutz und Freiheit? Staatsbürgerschaft in Europa im 20. und 21. Jahrhundert*, 2016, p. 140.

[96] H. Kelsen, « Die Verfassung Deutschösterreichs », préc. (n. 42), p. 256.

[97] Z. Giacometti, « Das Verfassungsrechtsleben der schweizerischen Eidgenossenschaft in den Jahren 1914-1921 », préc. (n. 72), p. 317 et s.

processus de négociation et de décision parlementaires dans les années qui ont suivi.

Cette évolution n'était pas nécessairement prévue dans les constitutions européennes elles-mêmes. Par exemple, après avoir longtemps cherché les « failles » de la Constitution de Weimar, les historiens du droit constitutionnel et l'ensemble des historiens actuels s'accordent largement à dire que la Constitution de Weimar était « l'une des pièces les plus originales qui aient jamais quitté un atelier de création constitutionnelle »[98]. L'absence d'une culture constitutionnelle politique qui aurait misé sur le compromis, la coopération et la résolution des conflits, qui aurait fait confiance aux processus de négociation parlementaires et qui aurait ainsi permis – notamment au sein des parlements – de limiter les antagonismes sociaux, nationaux, économiques et en partie aussi confessionnels de l'avant-guerre, a pesé plus lourd dans la balance.

[98] E. Wiederin, « Die Weimarer Reichsverfassung im internationalen Kontext », préc. (n. 17), p. 45 et s. ; O. F. R. Haardt, C. M. Clark, « Die Weimarer Reichsverfassung als Moment in der Geschichte », *in* H. Dreier, C. Waldhoff (dir.), *Das Wagnis der Demokratie: Eine Anatomie der Weimarer Reichsverfassung*, 2018, p. 41 et s.