Pour citer cet article : Bertrand-Léo Combrade, « Cachez cette contre-révolution que je ne saurais voir. La place du régime de Vichy dans l'enseignement du droit constitutionnel », *in Constitution, Révolution, Décentralisation. Mélanges en l'honneur de Michel Verpeaux*, Dalloz, 2020, p. 31-39.

CACHEZ CETTE CONTRE-RÉVOLUTION QUE JE NE SAURAIS VOIR.

LA PLACE DU RÉGIME DE VICHY DANS L'ENSEIGNEMENT DU DROIT CONSTITUTIONNEL

par Bertrand-Léo COMBRADE
Maître de conférences en droit public
Université de Picardie Jules-Verne

L'intérêt porté par le dédicataire de ces lignes à la Révolution française ne saurait occulter son attachement à l'analyse d'une contre-révolution, française elle aussi[1]. Du 10 juillet 1940 au 9 août 1944 le régime de Vichy, autoproclamé « Gouvernement de la révolution nationale »[2], est en vigueur en France. Outre le fait qu'il s'inscrit dans une période formant « le nœud le plus embrouillé de l'histoire constitutionnelle française »[3], l'État français a « produit davantage d'actes d'organisation des pouvoirs publics et étudié plus de projets de Constitution que tous ceux qui l'ont précédé et que ceux qui […] lui ont succédé »[4]. La richesse de cette période contraste avec la faiblesse de son empreinte dans la mémoire des étudiants de premier cycle. Selon l'expérience vécue par de nombreux enseignants en droit constitutionnel, aux dires de certains étudiants le régime politique qui succède immédiatement à la III^e^ République est la IV^e^ République.

Selon l'hypothèse qui avait été formulée à l'occasion d'une conférence consacrée à cette question, à laquelle le professeur Verpeaux avait accepté d'intervenir, ces propos constituent le témoignage de la situation dans laquelle se trouve aujourd'hui

---

1 V. les nombreux travaux de recherche en lien cette période que le professeur Verpeaux a réalisés (Par exemple « L'affaire Papon, la République et L'état », *RFDC*, 2003/3, n° 55, p. 513-526) ou dirigés (E. Cartier, *La transition constitutionnelle en France (1940-1945)*, LGDJ, 2005, 680 p. ; E. Le Floch, *Les projets de constitution de Vichy (1940-1944)*, th. dactyl., Université Paris 2, 2003, 749 p. ; A. Macaya Lizano, *Histoire, mémoire et droit : les usages juridiques du passé*, Institut Universitaire Varenne, 2015, 722 p.).

2 D. Rossignol, *Histoire de la propagande en France de 1940 à 1944. L'utopie Pétain*. PUF, 1991, p. 113.

3 G. Vedel, *Manuel élémentaire de droit constitutionnel*, Dalloz, 1949, p. 272.

4 J.-M. Mendel, *Le contrôle de constitutionnalité dans les projets du régime de Vichy : genèse, signification, modalités, postérité,* mémoire dactyl. , M2 droit constitutionnel et droits fondamentaux, Université Paris 1, 2013, p. 4.

l'enseignement de cette période et, plus spécifiquement, du régime de Vichy[5]. Conformément à l'attitude qu'ils ont majoritairement adoptée dans le cadre de leurs recherches, les constitutionnalistes « ont choisi […] de n'aborder le problème que par des allusions, des notes de bas de page, parfois par la brièveté »[6]. L'étude du régime de l'État français, point de passage obligé dans les cours de droit constitutionnel sous l'Occupation mais aussi dans l'Après-guerre[7], est devenue « un point aveugle », un « îlot d'oubli »[8] dans l'enseignement de l'histoire constitutionnelle de la France. Une telle occultation surprend dans la mesure où, pour s'en tenir à la période récente, Vichy continue de trouver des résonances multiples qui intéressent la matière constitutionnelle. Il en va ainsi, par exemple, des vives réactions suscitées par la décision (avortée) du Président de la République actuel d'inclure le maréchal Pétain dans la liste des maréchaux honorés dans à l'occasion des commémorations de la Première Guerre mondiale[9], ou encore de la décision par laquelle le Conseil d'État, en plaçant sous le régime des archives publiques des documents rédigés par le général de Gaulle entre 1940 et 1942, a considéré que le régime de Vichy n'était pas, à la différence du Gouvernement provisoire de la République française et des institutions qui l'ont précédé à l'étranger, dépositaire de la souveraineté nationale[10].

Dans le prolongement des réflexions qui animent actuellement la doctrine concernant l'opportunité d'un renouvellement du programme et des méthodes d'enseignement du droit constitutionnel[11], la présente contribution a pour objet d'analyser la situation dans laquelle se trouve actuellement l'enseignement du régime de Vichy. Après avoir identifié les principaux mobiles de la mise à distance de ce régime (**I**), il conviendra de souligner l'intérêt qui

---

5 *L'enseignement du régime de Vichy aux étudiants de premier cycle*, conférence organisée par les étudiants du Master 2 droit constitutionnel et droit fondamentaux, 2011, Université Paris 1.

6 J.-M. Mendel, *op. cit.*

7 V. par exemple J. Laferrière, *Répétitions écrites de droit constitutionnel rédigées d'après le cours*, Première année, « Les cours de droit », 1941-1942, p. 454-493 ; M. Prélot, *Institutions politiques et droit constitutionnel,* Précis Dalloz, 1957, p. 209-225 ; G. Vedel, *op. cit.,* p. 256-281.

8 J.-M. Mendel, *op. cit.,* p. 6.

9 E. de Mareschal et Paul de Coustin, « Polémique sur Pétain : face à la pression, l'Élysée fait volte-face », *Le Figaro*, 8 novembre 2018.

10 CE, ass., 13 avril 2018, req. n° 410939, publié au recueil Lebon.

11 V. notamment *Quel enseignement pour le droit constitutionnel ?*, VI[e] journée d'étude organisée par la Commission de la jeune recherche en droit constitutionnel, 6 octobre 2017, Aix-Marseille Université. V. le compte rendu de cette rencontre : P. Türk, « Quel enseignement du droit constitutionnel ? », *RFDC*, 2019/2 n° 118, p. 433-451.

s'attache à la réintégration de l'étude de l'État français dans les cours de droit constitutionnel (**II**).

I. – UN ENSEIGNEMENT OCCULTE

La consultation des manuels de droit constitutionnel à destination des étudiants de premier cycle, conjuguée à des échanges informels avec des enseignants de cette matière, met en lumière deux principaux facteurs à l'origine d'un certain délaissement de l'enseignement du régime de Vichy. Au-delà d'impératifs extrinsèques dont il importe de ne pas minimiser la portée (**A**), cette situation traduit une retenue à l'égard d'un régime accusé d'avoir dévoyé les préceptes du constitutionnalisme (**B**).

A. – *DES CONTRAINTES EXTERIEURES*

Dans une contribution publiée en 1970, le professeur Burdeau considérait que « le temps est l'adversaire […] le plus redoutable » du professeur de droit constitutionnel. Après avoir mis en exergue la densité du programme, il concluait qu'il était impossible de délivrer un enseignement exhaustif de cette matière dans le temps imparti[12]. Assurément, la situation n'est pas meilleure aujourd'hui. La durée des cours fondamentaux en licence n'ayant cessé de se réduire (33 heures par semestre, parfois 30, contre 40 à l'époque où l'auteur écrit), « les enseignants sont parfois contraints de faire des choix, en sacrifiant une partie du programme »[13]. Bien souvent le régime de Vichy, étudié en général à la fin du premier semestre dans le cadre de l'analyse de l'histoire constitutionnelle de la France, fait office de variable d'ajustement par rapport à ce resserrement du calendrier. Les enseignants peuvent se trouver confrontés à une difficulté comparable dans le cadre de l'élaboration d'un ouvrage de droit constitutionnel. Dans l'avant-propos de son manuel, le professeur le Pourhiet évoque ainsi les « contraintes pratiques et pédagogiques [qui] ont imposé des sélections parfois déchirantes »[14]. Là encore, l'étude du régime de Vichy fait parfois les frais de ces exigences. Si l'enseignement de ce régime fait occasionnellement l'objet de développements substantiels, comme en témoignent, par exemple, l'ouvrage des professeurs

[12] G. Burdeau, « Sur un enseignement impossible », in *Mélanges en l'honneur de M. Trotabas*, LGDJ, 1970, p. 45.
[13] A. Vidal-Naquet, citée par P. Türk, *op. cit.*, p. 450.
[14] A-M. Le Pourhiet, *Droit constitutionnel*, Economica, 2018, p. XI.

Duhamel et Tusseau et celui du professeur Gohin[15], dans la majorité des cas il est réduit à portion congrue[16], voire, dans certains cas, pratiquement ignoré[17].

Ces contraintes matérielles n'expliquent cependant pas, à elles seules, le traitement minimal dont fait généralement l'objet le régime de Vichy. Le choix de réduire spécifiquement l'enseignement de cette période résulte également d'une réticence dont il convient de rechercher l'origine.

B. – *UNE RETENUE PERCEPTIBLE*

Le second argument invoqué à l'appui d'un certain délaissement de l'enseignement du régime de Vichy est souvent de nature juridique. L'article 3 de l'ordonnance du 9 août 1944 ayant expressément déclaré nuls la loi constitutionnelle du 10 juillet 1940 et tous les « actes constitutionnels » pris durant cette période[18], le régime de Vichy, en raison de son inexistence juridique, n'intéresserait pas le droit constitutionnel. Le raisonnement peine à convaincre. Comme le souligne le professeur Cartier, en dépit cette ordonnance, de 1940 à 1944 le régime de Vichy fut « bien factuellement et juridiquement le gouvernement de la France […], ainsi qu'en témoignent son acceptation par la majorité des Français sur le plan interne et la continuité des relations diplomatiques entretenues avec les gouvernements étrangers »[19]. L'étude de ce régime a donc toute sa place dans le cadre d'une partie consacrée à l'étude de l'histoire constitutionnelle.

En réalité, l'occultation de ce régime s'explique davantage par les perturbations qu'il est susceptible de produire d'un point de vue pédagogique. Dans sa dimension historique, le cours est le plus souvent structuré autour de l'idée d'un « progrès continu du droit constitutionnel vers une organisation de plus en plus parfaite des

---

15 O. Duhamel et G. Tusseau, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Seuil, 2016, p. 209-225 ; O. Gohin, *Droit constitutionnel*, LexisNexis, 3e éd., 2017, p. 501-512.

16 J. et J.-E. Gicquel, *Droit constitutionnel et institutions politiques,* 33e éd., 2019, p. 535-536 ; F. Mélin-Soucramanien et P. Pactet, *Droit* constitutionnel, Sirey, 2019, p. 689.

17 V. par exemple L. Favoreu, P. Gaïa, R. Ghevontian, J.-L. Mestre, A. Roux et G. Scoffoni, *Droit constitutionnel*, Dalloz, 2018, 20e éd., p. 587-588 ; H. Portelli, *Droit constitutionnel*, Dalloz, 2017, 12e éd., p. 142.

18 *JORF* du 10 août 1944, p. 688.

19 E. Cartier, « Histoire et droit : rivalité ou complémentarité ? », *RFDC*, 2006/3, n° 67, p. 524.

sociétés politiques »[20]. Dans la mesure où le régime de Vichy s'inscrit en faux par rapport cette dynamique, il est tentant d'exclure son examen ou de ne l'envisager qu'à la marge, en qualité de parenthèse dans l'histoire constitutionnelle de la France. Significativement, l'étude de cette période est souvent insérée au sein d'un plan dans lequel il n'est pas expressément fait référence au régime de Vichy. L'ouvrage du professeur Portelli se borne ainsi à l'évoquer en introduction d'un paragraphe consacré à « [l]'impasse constitutionnelle de 1946 »[21]. Les professeurs Gicquel, quant à eux, insèrent son étude dans une section intitulée « La République parlementaire (1870-1958) »[22], tandis que le professeur Debbasch place cet examen dans une section intitulée « Les Constitutions des III^e^ et IV^e^ Républiques »[23]. En sa qualité d'antithèse de l'idéal constitutionnaliste, qui fait de la Constitution le meilleur rempart contre les dérives du pouvoir politique, le régime de Vichy s'insère difficilement dans un cours de droit constitutionnel. S'il est aisé d'évoquer certaines imperfections du droit constitutionnel, comme son incapacité à rationaliser le fonctionnement du régime parlementaire sous la IV^e^ République, ou encore son inaptitude à revaloriser significativement le rôle des assemblées sous la V^e^ République, il est plus délicat d'enseigner un véritable dévoiement de celui-ci sous le régime de Vichy. En outre, la crainte qu'une analyse objective des phénomènes observés ne contribue à « normaliser » les conditions d'établissement d'un régime de concentration des pouvoirs est perceptible. Elle n'est pas sans évoquer la dénonciation, dans un article célèbre, de certaines voix autorisées de la doctrine sous l'Occupation qui, par leurs propos « neutres et objectifs », auraient banalisé le régime de Vichy et les exactions qu'il a rendues possibles[24]. Face à ce risque, il peut être tentant de s'abstenir d'envisager la période à travers le prisme du droit constitutionnel. L'attitude du professeur Teitgen durant cette période est à cet égard significative. Ainsi indiquait-il que, dès l'établissement de son plan de cours, il avait « résolu de ne pas aborder l'examen des "actes" dits "constitutionnels" du maréchal Pétain, de les laisser totalement sous silence [car] il n'existait plus de souveraineté française donc, à proprement parler,

---

[20] J. Hummel, « Histoire et temporalité constitutionnelles. Hauriou et l'écriture de l'histoire constitutionnelle, *in* C.-M. de Herrera (dir.), *Comment écrit-on l'histoire constitutionnelle ?*, Editions Kimé, 2012, p. 143.

[21] H. Portelli, *Droit constitutionnel*, Dalloz, 2017, 12^e^ éd., p. 142.

[22] J. et J.-E. Gicquel, *op. cit.,* p. 515.

[23] R. Debbasch, *Droit constitutionnel*, LexisNexis, 2016, p. 105.

[24] D. Lochak, « La doctrine sous Vichy ou les mésaventures du positivisme », *in* D. Lochak, D. Memmi, C. Spanou, P. Lehingue et al., *Les usages sociaux du droit*, CURAPP-PUF, 1989, p. 252.

plus d'État français et par conséquent plus de constitution et de droit constitutionnel français »[25].

La limitation du nombre de pages et d'heures de cours, conjuguée à la réticence que suscite l'analyse d'un régime politique accusé d'avoir dévoyé les préceptes du constitutionnalisme, explique donc l'occultation totale ou partielle dont fait l'objet l'enseignement du régime de Vichy. En dépit de ces facteurs, il convient de souligner l'intérêt qui s'attacherait à une analyse plus détaillée de ce régime.

II. – UN ENSEIGNEMENT NECESSAIRE

Face au relatif délaissement dont fait l'objet l'enseignement du régime de Vichy, deux arguments peuvent être avancés en faveur d'une réhabilitation de celui-ci. Outre le soutien qu'il apporterait à une meilleure connaissance de l'empreinte laissée par ce régime et des enjeux qui structurent la matière (**A**), son enseignement contribuerait à améliorer la compréhension des troubles qui affectent les régimes représentatifs contemporains (**B**).

A. – UN INTERET HEURISTIQUE

La densité du programme de droit constitutionnel en licence et l'inscription du régime de Vichy en faux par rapport au constitutionnalisme ne sauraient occulter l'intérêt qui s'attache à l'enseignement de cette période. Il en va ainsi, tout d'abord, de l'analyse du changement de régime politique en 1940. Ainsi que l'exprimait le doyen Vedel, il est tendant de « laisser aux politiques et moralistes le soin de se prononcer sur cette question »[26]. Pour autant, s'empressait-il d'ajouter, le « juriste ne peut ici s'abstenir parce que, de toutes parts, on l'invite à se prononcer »[27]. Une lecture de la période au moyen des outils du droit constitutionnel n'est, il est vrai, pas inutile. Ainsi le régime de Vichy invite-t-il à s'interroger sur le caractère révolutionnaire au sens juridique de la loi constitutionnelle du 10 juillet 1940. À ce titre, il est significatif de constater que, dans le prolongement d'analyses

[25] P.-H. Teitgen, *Faites entrer le témoin suivant : 1940-1958 : de la Résistance à la Ve République »,* Ed. Ouest-France, 1988, p. 25-26.
[26] G. Vedel, *op. cit.,* p. 273.
[27] *Ibid.*

produites durant la période[28], la question de la licéité du régime de Vichy fait encore aujourd'hui l'objet d'appréciations diverses. Tandis que certains auteurs estiment que la loi constitutionnelle de 1940 est illicite pour des raisons procédurales[29] et parfois de fond[30], d'autres défendent, au contraire, la régularité du texte en invoquant la souveraineté dont étaient dépositaires les assemblées qui ont voté cette loi[31]. L'accent est parfois mis sur l'irrégularité des actes constitutionnels pris par le maréchal Pétain en application de ce texte, la nation n'ayant pas, comme cela était prévu par la loi constitutionnelle de 1940, ratifié les actes en cause[32]. Quelle que soit l'appréciation portée sur la licéité de la loi constitutionnelle de 1940, les questionnements juridiques suscités par ce changement de régime méritent d'être partagés avec les étudiants.

Une analyse plus approfondie du régime de Vichy permettrait également de clarifier la façon dont il s'insère dans l'histoire constitutionnelle de la France. S'il convient de rappeler que l'État français prend ses racines dans la pensée contre-révolutionnaire qui s'est construite en opposition par rapport à l'héritage de 1789, il n'est pas inutile de souligner les analogies que ce régime présente, en particulier, avec la V^e^ République. Il en va ainsi de la loi constitutionnelle du 10 juillet 1940 qui, par son contenu et son objet, n'est pas sans évoquer la loi constitutionnelle du 3 juin 1958 portant dérogation à la procédure de révision prévue à l'article 90 de la Constitution de 1946[33]. Des similitudes peuvent être relevées, en outre, dans l'objectif de restauration de l'autorité de l'exécutif et d'association plus étroite de la technocratie au fonctionnement du régime[34]. La prise

---

28 G. Berlia, « La loi constitutionnelle du 10 juillet 1940 », *RDP*, 1944, p. 45 et s. ; R. Bonnard, « Les actes constitutionnels de 1940 », *RDP*, 1942, p. 46 et s. ; G. Burdeau, *Cours de droit constitutionnel*, LGDJ, 1942, p. 204 et s. ; J. Laferrière, *op. cit.*, p. 840 et s. ; G. Liet-Veaux, « La fraude à la constitution », RDP, 1943 p. 116 et s. ; R. Cassin, « Un coup d'État. La soi-disant Constitution de Vichy », *Revue La France libre*, déc. 1940-jan. 1941, 48 p.

29 F. Mélin-Soucramanien et P. Pactet, *op. cit.*, p. 316 ; M.-A. Cohendet, *Droit constitutionnel*, LGDJ, 2017, p. 422.

30 D. Rousseau et A. Viala, *Droit constitutionnel*, Montchrestien, 2004, p. 83. V. également A. Hauriou, *Cours de droit constitutionnel et institutions politiques*, licence 1re année, 1956-1957, Les cours de droit, p. 670.

31 F. Hamon et M. Troper, *Droit constitutionnel*, 39e éd., 2018, p. 417 ; B. Mathieu et M. Verpeaux, *Droit constitutionnel*, PUF, 2004, p. 133 ; M. Verpeaux, *Droit constitutionnel*, PUF, 2013, p. 240-242.

32 J. Laferrière, *Manuel de droit constitutionnel*, Montchrestien, 2e éd., 1947, p. 840.

33 *JORF* du 4 juin 1958, p. 5326.

34 M. Duverger, *Institutions politiques et Droit constitutionnel,* PUF, Thémis, t. 2, 1971, p. 86 ; Ph. Ardant, *Droit constitutionnel et institutions politiques,* Les cours de droit, fascicule I, 1981-1982, p. 494.

en considération des projets de Constitution établis sous Vichy, destinés à mettre en place le régime annoncé par la loi constitutionnelle de 1940, confirmerait les liens de parenté entre Vichy et la V^e^ République. En témoignent, par exemple, l'établissement d'un contrôle de constitutionnalité des lois par exception[35] ou encore la création du poste de Premier ministre[36].

Outre l'intérêt qu'elle présente d'un point de vue heuristique, la réhabilitation de l'étude de ce régime contribuerait à une meilleure appréhension des mutations qui affectent les démocraties contemporaines.

B. – *UN INTERET PRATIQUE*

Dans son ouvrage intitulé *La Mémoire, l'histoire, l'oubli*, le philosophe Paul Ricœur déplorait le « trop d'oubli », qu'il considérait comme tout aussi pathologique que le « trop de mémoire »[37]. S'agissant plus précisément du régime de Vichy, l'historien Henri Rousso a identifié ce qu'il a nommé le « syndrome de Vichy », une maladie mentale qui toucherait la société française et dont le refoulement, cette opération psychique par laquelle sont maintenues dans l'inconscient des pensées trop déplaisantes, constituerait l'un des symptômes[38]. Au regard de la situation dans laquelle se trouve l'enseignement du régime de Vichy, tout porte à penser que les constitutionnalistes souffrent également de ce syndrome. Or, dans le cadre de l'apprentissage du droit constitutionnel, cette « apaisante amnésie »[39] peut être dommageable. Ainsi que le relèvent les professeurs Duhamel et Tusseau, l'occultation de cette période « interdit de comprendre comment une démocratie bascula dans la dictature et une république devint l'auxiliaire du totalitarisme »[40]. Au regard de la période actuelle, marquée par les phénomènes de concentration des pouvoirs dans des États pourtant acculturés au constitutionnalisme, un examen plus attentif des enseignements qu'il est possible de tirer de ce régime n'apparaît pas inutile. Peut-être contribuerait-il à mieux appréhender les mutations qui affectent un nombre croissant de régimes politiques et, le cas échéant, mieux y répondre. Ainsi que l'énonçait le dédicataire

35 F. Rouvillois, *Droit constitutionnel*, 6^e^ éd., t.1, Champs, 2002, p. 299.
36 Projet de constitution du 30 janvier 1944, article 15.
37 P. Ricœur, *La mémoire, l'histoire, l'oubli*, Seuil, 2000, p. 1.
38 *Le syndrome de Vichy (1944-19…)*, Seuil, 1987, p. 20.
39 O. Duhamel et G. Tusseau, *op. cit.*, p. 212.
40 *Ibid.*

de ces Mélanges, [l]a connaissance de l'histoire est nécessaire pour comprendre la société juridique actuelle »[41].

[41] P. Bodineau et M. Verpeaux, Histoire constitutionnelle de la France, 5e éd., PUF, coll. « Que sais-je ? », 2020, p. 5.