

La résistance légale des Présidents des Chambres, Jules Jeanneney et Édouard Herriot, face au régime de Vichy (1940-1942)

Cahiers Jean Moulin, n° 1, 2015, *La Résistance* (<https://revues.univ-lyon3.fr/cjm>)

« *Résistance et obéissance, voilà les deux vertus du citoyen. Par l'obéissance, il assure l'ordre ; par la résistance, il assure la liberté [...]. Obéir en résistant, c'est tout le secret. Ce qui détruit l'obéissance est anarchie ; ce qui détruit la résistance est tyrannie* »¹. Ce jeu d'équilibre subtil auquel se livre Alain, véritable chantre du radicalisme de l'entre-deux-guerres, trouve un écho étonnant dans la forme de résistance que les Présidents des deux assemblées, Jules Jeanneney et Édouard Herriot, tentèrent face au régime de Vichy.

Leur action, durant la période 1940-1942, relève bien d'une résistance, dans le sens où elle tenta de créer un rapport de force avec le nouveau pouvoir, quelles que soient les décisions prises par celui-ci². Jules Jeanneney (1864-1957), Président du Sénat depuis 1932 et sénateur de Haute-Saône, proche du radicalisme et de Clémenceau pendant la Première Guerre mondiale, devient durant l'entre-deux-guerres une figure importante de la seconde Chambre. Édouard Herriot (1872-1957), député du Rhône et Président de la Chambre des députés depuis l'élection de 1936, sera formé également par le radicalisme qui le porte à la mairie de Lyon en 1905 puis à la Présidence du Conseil comme chef de file du Cartel des Gauches en 1924, 1926 et 1932³. L'un et l'autre incarnent la République parlementaire de l'entre-deux-guerres dans laquelle les Chambres déploient toute leur puissance sur l'action gouvernementale⁴. Sous la Troisième République, le Président du Sénat ou de la Chambre des Députés a un rôle moteur dans le fonctionnement des institutions puisqu'il est « *responsable, dans une large mesure, du rendement du travail législatif et du bon renom de son*

¹ ALAIN, *Propos*, Paris, Gallimard, Bibliothèque de la Pléiade, 1970, t. II, p. 265, propos 189.

² La résistance s'entend comme « *la qualité par laquelle un corps résiste à l'action d'un autre corps* ». Il faut y ajouter qu'« *un corps qui résiste est un corps qui arrête le mouvement* ». La résistance dépasse alors la notion d'opposition, « *l'empêchement qu'une personne met à quelque chose* », puisqu'elle vise à créer un rapport de force entre deux corps dans lequel l'opposition devient permanente. L'institution résistante s'oppose à toutes les réalisations politiques de l'autre institution, quels que soient leurs contenus. Définitions du dictionnaire le Lettré, édition de 1873-1877, entrées « résistance », « résister », « opposition ».

³ Pour une biographie de Jules Jeanneney, voir *Journal politique*, Jean-Noël Jeanneney, Paris, Armand Colin, 1972, 514 p. Pour Édouard Herriot, voir S. BERSTEIN, *Édouard Herriot ou la République en personne*, Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 1985, 327 p. et M. SOULIÉ, *La vie politique d'Édouard Herriot*, Paris, Armand Colin, 1962, 626 p.

⁴ M. MORABITO, *Histoire constitutionnelle de la France de 1789 à nos jours*, Paris, L.G.D.J., 13^{ème} éd., 2014, p. 353-363.

assemblée »⁵. Sa fonction est directement liée au Bureau de l'assemblée qui est « chargé de diriger les travaux et d'assurer l'organisation matérielle de la Chambre »⁶. Jeanneney et Herriot rempliront pleinement ce rôle en défendant l'autonomie de l'institution parlementaire et en tentant toujours de dompter cette arène secouée par les tumultes politiques des années 1930⁷. Les deux hommes attachés à l'institution parlementaire sont des légalistes ; pour eux, le respect de la loi ne saurait faire l'objet d'une transaction. Ce légalisme des hommes politiques radicaux de la Troisième République n'admet aucune atténuation. C'est pourquoi leur résistance ne peut alors s'envisager qu'à travers la voie légale. Cette résistance légale suppose la création d'un rapport de force entre les deux Présidents et le Gouvernement qui, d'une part, repose sur les institutions républicaines et, d'autre part, ne se réalise que dans le cadre de la légalité⁸. Pour eux, elle est le premier et le dernier recours pour empêcher la destruction de la République entamée par Pétain et Laval le 10 juillet 1940.

En mai 1940, l'impuissance des armées alliées face à l'invasion allemande entraîne le Gouvernement de Paul Reynaud à proclamer l'état de siège et, en vertu de la loi de 1938, à demander le déplacement des pouvoirs publics à Tours puis à Bordeaux. Le Parlement, dans sa propre débâcle, peine à soutenir un Gouvernement impuissant. Lorsque Paul Reynaud démissionne le 17 juin, c'est finalement Philippe Pétain qui est investi de la Présidence du Conseil ; s'en suit alors la proclamation d'armistice le 22 juin et la convocation de l'Assemblée Nationale en vue de réformer les institutions. Le 9 juillet, le Sénat et la Chambre des députés votent séparément deux résolutions qui proclament leur confiance dans l'action du Maréchal Pétain et leur souhait de réunir l'Assemblée Nationale⁹. Celle-ci, réunie le lendemain au Grand Casino de Vichy, « donne tous pouvoirs au gouvernement de la République, sous l'autorité et la signature du Maréchal Pétain, à l'effet de promulguer par un

⁵ J.-BARTHÉLEMY et P. DUEZ, *Traité de droit constitutionnel*, Paris, éd. de 1933, réédité aux Éditions Panthéon-Assas, 2004, p. 532. Voir également F. LAFFAILLE, *Le Président du Sénat depuis 1875*, Paris, L'Harmattan, 2003, p. 67-123 et Y. DAUDET, *La Présidence des assemblées parlementaires françaises*, Paris, P.U.F., 1965, p. 35-67.

⁶ J.-BARTHÉLEMY et P. DUEZ, *op. cit.*, p. 523.

⁷ *Ibid.*, p. 531 ; *Journal politique*, p. 254-259 ; J.-M. MAYEUR, *La vie politique sous la Troisième République, 1870-1940*, Paris, Seuil, 1984, p. 325-383.

⁸ Ce concept de « résistance légale » est introduit par S. BERSTEIN, *op. cit.*, p. 274-275 et p. 280 ; J.-N. JEANNENEY évoque quant à lui la « résistance juridique », *Journal politique, op. cit.*, p. XVI. Pour une réflexion plus générale sur la résistance et la loi, voir *Résistances au droit et droit de résistance*, études réunies par P. ARABEYRE et K. FIORENTINO, Dijon, M.S.H.D.B., vol. 69, 2012, 531 p.

⁹ La procédure de révision constitutionnelle, prévue par l'article 8 de la loi du 25 février 1875, imposait l'accord préalable de chacune des Chambres par le biais d'une résolution afin de convoquer l'Assemblée nationale, J.-BARTHÉLEMY et P. DUEZ, *op. cit.*, p. 888 et L. DUGUIT, *Manuel de droit constitutionnel*, Paris, 4^{ème} éd. de 1923, réédité aux Éditions Panthéon-Assas, 2007, p. 572.

ou plusieurs actes une nouvelle Constitution de l'État français »¹⁰. Sur les six cent quarante-neuf votants, cinq cent soixante-neuf suffrages se prononcent pour le projet gouvernemental face à quatre-vingt contre et vingt abstentions déclarées, dont celles de Jules Jeanneney et d'Édouard Herriot. Le *Journal officiel* du 12 juillet rend publics les premiers actes constitutionnels¹¹. Pour les deux Présidents le voile se déchire¹² : la référence à la République disparaît des actes, le Président de la République Albert Lebrun doit démissionner, et les Chambres, dessaisies du pouvoir législatif, sont ajournées *sine die*. La désillusion est immense pour ces deux républicains qui avaient, dès le début de la crise, manifesté une solidarité de pensée et d'action afin d'unir le Parlement et de préserver sa place centrale dans les institutions. Ils se sentent trahis par un Gouvernement dont le dessein était de détruire la République. Dès le 12 juillet 1940, et jusqu'au 28 août 1942, date de la dissolution des Bureaux des Chambres, Jules Jeanneney et Édouard Herriot tentent de résister au nouveau régime, tout en s'assurant de respecter la légalité. Cette résistance est le fruit de l'unité affichée dès le début de la guerre. Si leurs actions ne peuvent être dissociées durant la période, il faut préciser que, dans ce tandem, Jules Jeanneney fait office de moteur et oppose à l'action politique du Gouvernement des réflexions juridiques indiscutables et rigoureuses renforcées par l'aura et le poids politique dont bénéficie Édouard Herriot.

Evidemment, cette résistance légale des Présidents ne doit pas être confondue avec l'action des différents mouvements de Résistance. Jeanneney et Herriot, bien qu'ils semblent avoir eu des contacts réguliers avec certains mouvements¹³, n'en font pas partie : le légalisme des deux hommes ne pouvait les conduire à la transgression de la loi. Les mémoires d'Herriot¹⁴ et le journal tenu par Jeanneney durant la période¹⁵ nous renseignent en premier

¹⁰ *J.O.R.F.*, 11 juillet 1940, p. 4513. Pour la question juridique relative à la régularité de la délégation du pouvoir constituant le 10 juillet 1940, voir M. PRELOT, « La révision et les actes constitutionnels, la figure juridique et politique du Chef de l'État français », in R. REMOND (dir.), *Le gouvernement de Vichy, 1940-1942*, Paris, F.N.S.P., Armand Colin, 1972, p. 23-36 ; G. VEDEL, *Manuel élémentaire de droit constitutionnel*, Paris, Sirey, 1949, p. 272-284 ; E. CARTIER, *La transition constitutionnelle en France (1940-1945)*, Paris, L.G.D.J., 2005, 665 p. et pour les arguments de René Cassin, voir A. PROST, « La controverse juridique : 16 juin ou 10 juillet ? », in P. ALLORANT, N. CASTAGNEZ et A. PROST (dir.), *Le moment 1940*, actes du colloque d'Orléans, 18 et 19 octobre 2010, Paris, L'Harmattan, 2012, p. 91-99. O. WIEVIORKA, *Les orphelins de la République*, Paris, Seuil, 2001, p. 69-76, sur « la passivité des grands chefs », Jeanneney et Herriot, durant le vote.

¹¹ *J.O.R.F.*, 12 juillet 1940, p. 4517.

¹² É. HERRIOT, *Épisodes*, Paris, Flammarion, 1950, p. 148 : « *Le 11, le voile se déchire. L'abus de confiance est consommé. Le coup d'État est manifeste, brutal, cynique.* ». Voir aussi *Journal politique*, *op. cit.*, p. 104, et S. BERSTEIN, *op. cit.*, p. 266.

¹³ H.R. KEDWARD, *Naissance de la Résistance dans la France de Vichy*, trad. Ch. TRAVERS, Paris, Champ Vallon, 1989, p. 171 ; *Journal politique*, *op. cit.*, p. 262-263.

¹⁴ En 1950, Herriot publie *Épisodes*, *op. cit.*, qui complète ses mémoires pour la période 1939-1945, *Jadis*, Paris, Flammarion, 1948-1952, 2 t., 268 p. et 650 p.

lieu sur cette résistance légale et permettent de mettre en lumière la question séculaire de la conciliation entre résistance et obéissance à la loi. De récents travaux en sociologie du droit ont montré les ambivalences que pose l'action de résistance des professionnels du droit soumis, en théorie, au strict respect de la légalité¹⁵. Le personnel politique de la Troisième République semble, lui aussi, subir ces ambivalences.

Cette question de la conciliation entre résistance et obéissance à la loi est au cœur de l'action des Présidents des Chambres. Leur position institutionnelle, au lendemain du 10 juillet, semble difficilement conciliable avec toute volonté de résistance frontale. Plus encore, leur culture politique les incite au respect le plus absolu de la légalité. Ainsi, malgré leurs convictions républicaines et leur mépris pour le nouveau régime, leurs attitudes oscillent entre passivité et volonté de s'opposer – oscillation qui semble être due tant à leur caractère personnel qu'aux difficultés qu'ils rencontrent dans leurs tentatives de résistance par le droit. Pour autant, ils tentent de résister à certaines mesures vichystes en arguant du respect du droit et des institutions républicaines. Leur action interroge alors sur la pertinence du choix de ne pas transgresser la légalité dans une attitude résistante.

L'étude des positions des deux Présidents montre comment la mise en œuvre d'une résistance au Gouvernement de Vichy par la voie légale et institutionnelle (I) a rencontré au final une absence d'efficacité due à la fois à une mauvaise analyse de la nature politique du régime et à la difficile conciliation entre résistance et obéissance à la loi (II).

I°) La mise en œuvre d'une résistance légale face au régime de Vichy.

Pour Jules Jeanneney et Édouard Herriot, la résistance, afin d'être efficace, doit être légitime, c'est-à-dire s'inscrire dans la continuité de la République. Pour cette raison, leur résistance repose tout d'abord sur un fondement institutionnel qui permet de rendre légitimes les différentes actions envisagées (A). Elle s'exerce ensuite par le seul emprunt de la voie légale, garante, selon eux, de l'efficacité de l'opposition (B).

¹⁵ J.-N. JEANNENEY présente, à l'occasion d'une thèse pour le doctorat soutenue le 13 novembre 1970 à la Faculté des Lettres et Sciences humaines de Paris-Nanterre, le *Journal politique* de Jules Jeanneney.

¹⁶ L. ISRAËL, « Résister par le droit ? Avocats et magistrats dans la Résistance (1940-1944) », in *L'Année sociologique*, n° 59/1, 2009, p. 149-175 et *Robes noires, années sombres*, Paris, Fayard, 2005, 547 p.

A – La continuité institutionnelle des Chambres : le fondement de légitimité de la résistance légale.

L'acte constitutionnel n° 3 dispose que « *I. le Sénat et la Chambre des Députés subsisteront jusqu'à ce que soient formées les Assemblées prévues par la loi constitutionnelle du 10 juillet 1940* », mais que « *II. le Sénat et la Chambre des Députés sont ajournées jusqu'à nouvel ordre* »¹⁷. Cet ajournement *sine die* implique nécessairement la prorogation des Bureaux des Chambres et de leur Présidence. En effet, bien que la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875 prévoit à l'article 11 que « *le Bureau de chacune des Chambres est élu chaque année pour la durée de la session* », la pratique a révélé la nécessité de rendre permanente ces institutions pour la durée de l'année civile en période d'intersession afin d'assurer la continuité des services administratifs et des relations avec le pouvoir exécutif¹⁸. À partir du 12 juillet, la *subsistance* des assemblées, et donc des mandats parlementaires, implique la prorogation des Bureaux et des Présidences afin d'assurer les charges administratives (traitement des parlementaires, retraites, services des archives, etc.). Les actes constitutionnels du 11 juillet ne prévoyant pas en détail les nouveaux rapports entre les pouvoirs publics, certaines dispositions issues des Lois constitutionnelles ou de la pratique, telle que la permanence des Bureaux et des Présidences, persistent¹⁹.

Jeanneney et Herriot restent alors en fonction dès le lendemain de la promulgation des actes constitutionnels. Le 14 juillet 1940, ils sont même représentés par des membres de leurs Bureaux lors des commémorations officielles²⁰. Suite à la découverte des actes le 12 juillet, les deux hommes s'entrelient et établissent leur ligne de conduite. Il ressort de cet entretien qu'ils sont fermement opposés aux pleins pouvoirs accordés au Gouvernement et se sentent trahis par les premiers dispositifs qui vident l'essence de la République²¹. Herriot veut démissionner pour montrer son désaccord avec l'utilisation, qu'il juge abusive, de la loi du 10 juillet, mais Jeanneney s'oppose à cette attitude. En effet, ce dernier souhaite que l'unité des deux Chambres, renforcée dans la débâcle de juin, perdure, ce qui suppose qu'Herriot et lui-même continuent d'exercer leurs fonctions. Pour lui, démissionner « *serait commettre une*

¹⁷ Pour une étude plus complète sur les actes constitutionnels voir J. LAFERRIERE, *Le nouveau gouvernement de la France, les actes constitutionnels de 1940-1942*, Paris, Sirey, 1942, 183 p. et R. BONNARD, *Les actes constitutionnels de 1940*, Paris, L.G.D.J., 1942, 180 p.

¹⁸ J.-BARTHÉLEMY et P. DUEZ, *op. cit.*, p. 525 et L. DUGUIT, *op. cit.*, p. 427.

¹⁹ J. LAFERRIERE, *op. cit.*, p. 46.

²⁰ *Journal politique*, *op. cit.*, p. 107.

²¹ *Ibid.*, p. 103 et *Épisodes*, *op. cit.*, p. 148.

seconde [erreur] et même aggraver la première (l'abstention au cours du vote du 10 juillet) »²². Au terme de deux journées d'hésitation, la position de Jeanneney l'emporte²³. Les deux hommes resteront Présidents des Chambres afin de protéger l'institution parlementaire – une démission offrirait les fauteuils aux lavalistes et affaiblirait l'opposition aux pleins pouvoirs²⁴ –, de veiller au respect de ses droits, et d'obtenir une place d'interlocuteur auprès des nouveaux pouvoirs²⁵. En résumé, il s'agit de porter la voix des Chambres aux oreilles d'un nouveau régime qui tend dès son premier jour à supprimer les institutions républicaines. Pour Jules Jeanneney, il s'agira d' « *intervenir* » dès que cela sera nécessaire²⁶, d'être « *le pasteur d'un Sénat dispersé* »²⁷. Édouard Herriot suit l'opinion de son homologue et portera au Gouvernement « *les observations qu' [il] jugera utiles au bien commun* »²⁸. Pour Serge Berstein, « *c'est ensemble qu'ils tenteront d'affirmer face à Vichy la pérennité de l'esprit républicain* »²⁹.

Pour Jeanneney et Herriot, la *subsistance* des Chambres, et sa conséquence institutionnelle de la prorogation des Bureaux, leur offre une place légitime dans la nouvelle organisation des pouvoirs. Cette légitimité est d'ailleurs renforcée par l'attitude de Pétain à l'égard des représentants des Chambres durant le mois de juillet 1940 : il les consulte, les flatte et cherche leur appui³⁰. La perpétuation, sous le régime de Vichy, des règles relatives aux Bureaux et aux Présidences témoigne, pour eux, de la persistance effective des Assemblées. C'est sur cette évidence que, dès lors, va reposer l'opposition constante des Présidents qui se positionnent comme les *gardiens* des institutions républicaines³¹. Cette continuité institutionnelle devient le moyen de résister de façon légale. L'un et l'autre interviendront à de nombreuses reprises mais toujours derrière leurs fonctions. Elles leurs permettent de rendre légitimes les différentes contestations et d'apporter à leurs interventions le poids de la représentation nationale. Les Présidences du Sénat et de la Chambre des députés

²² *Journal politique, op. cit.*, p. 104.

²³ Ces entretiens entre les deux Présidents se déroulent les 12 et 13 juillet 1940. Jules Jeanneney en donne un témoignage très précis dans *Journal politique, op. cit.*, p. 103-107.

²⁴ *Ibid.*, p. 104-105 et p. 110-112.

²⁵ C'est bien de cette position qu'ils se félicitent, lorsqu'au mois de juillet 1940 Pétain les consulte sur quelques questions. *Ibid.*, p. 113-118.

²⁶ *Ibid.*, p. 118.

²⁷ *Ibid.*, p. 120.

²⁸ *Épisodes, op. cit.*, p. 156.

²⁹ S. BERSTEIN, *op. cit.*, p. 267.

³⁰ O. WIEVIORKA, *op. cit.*, p. 175.

³¹ C'est bien la position qu'ils disent tenir lorsqu'ils écrivent au Maréchal Pétain le 31 août 1942 à propos de la suppression des Bureaux. *Épisodes, op. cit.*, p. 161.

permettent ainsi à Jeanneney et à Herriot de tenter une opposition politique par l'usage du Droit.

B – La résistance par l'emprunt de la voie légale : la recherche de l'efficacité.

Confortés dans leurs fauteuils de Présidents, Jules Jeanneney et Édouard Herriot vont tenter d'opposer une résistance légale à la politique vichyste grâce aux prérogatives attachées à leurs fonctions. En effet, les Présidences doivent veiller, en dehors du travail purement législatif, au respect de l'institution et du droit parlementaire. Pour eux, ce respect passe par la défense de l'institution en tant que telle et par la défense de ses membres. La résistance légale des deux Présidents s'exerce alors dans le cadre de ces missions et s'exprime de façon significative à l'occasion de crises régulières. Ces diverses interventions reposent essentiellement sur un argumentaire juridique et revendiquent l'utilisation du Droit afin d'empêcher efficacement différentes décisions gouvernementales portant atteinte au droit et aux institutions républicaines.

Dès le mois d'août 1940, la question de la persistance des Commissions du Sénat fait réagir son Président. En effet, le 5 août, la Commission des Affaires étrangères est convoquée à Vichy sur l'initiative de son Président, Henry Bérenger. Celui-ci, désavoué par Laval, annule finalement la convocation, mais le Gouvernement s'empare de la question pour préciser que « *désormais il appartient uniquement au Ministère de convoquer des Commissions* »³². Jeanneney répond alors à ce qu'il juge être une transgression du droit parlementaire en enjoignant aux sénateurs membres de la Commission de ne pas croire aux propos du Ministre et appelle à la réunion des Commissions pour assurer « *la contribution au bien public des mandataires du pays qui, ne se satisfaisant point de subsister, entendent subsister utilement* »³³. Il précise que « *le droit, pour les commissions parlementaires, de se réunir librement, sur la convocation de leur président, même en période d'intersession, n'a jamais été contesté. Il est de pratique constante [...]. L'acte constitutionnel n° 3 du 11 juillet, dispose que le Sénat et la Chambre subsistent. Qu'est-ce à dire sinon qu'il reste loisible à leurs membres et spécialement à leurs commissions de servir la chose publique, suivant les*

³² Communiqué du 11 août 1940, de Paul Baudouin, Ministre Secrétaire d'État aux Affaires étrangères. Retranscrit dans *Journal politique*, p. 126 ; J. LAFERRIERE, *op. cit.*, p. 55.

³³ Lettre de Jeanneney à l'ensemble des membres de la Commission, *Journal politique*, *op. cit.*, p. 127-128.

modes que l'intersession laisse à leur portée ? »³⁴. Dans le reste de la lettre, il souhaite que les différents Présidents réunissent les commissions parlementaires. Il semble pourtant que seul Joseph Caillaux tentera de convoquer la Commission des Finances du Sénat pour le 7 novembre³⁵.

En défendant les assemblées, Jules Jeanneney et Édouard Herriot vont également utiliser leurs fonctions pour tenter de s'opposer à la politique d'incrimination de la Troisième République. En septembre 1940, le Gouvernement demande aux Présidents la communication des archives des Comités secrets et des Commissions parlementaires dans le cadre des instructions de la Cour suprême de justice³⁶. Jeanneney et Herriot, hostiles à cette politique de dénonciation, se retranchent derrière le droit parlementaire et refusent alors de transmettre à la Cour les procès-verbaux. En vertu du droit parlementaire ce pouvoir ne leur appartient pas, ils indiquent qu'il leur faut un vote de l'assemblée pour autoriser la communication de ces archives. Quand bien même ils en auraient le pouvoir, Herriot invoque le secret professionnel auquel serait soumis le Président³⁷. Finalement, ce n'est que devant la menace d'une saisie qu'ils cèdent aux injonctions de la Cour de Riom, tout en obtenant d'elle l'obligation de préserver le secret des documents³⁸.

La place institutionnelle occupée par les deux hommes leur permet également d'intervenir auprès du Gouvernement pour la défense de différents parlementaires qui, durant la période, sont arrêtés et internés pour différentes raisons. Entre 1940 et 1942, Jeanneney et Herriot vont entretenir auprès du Gouvernement des contestations régulières appelant au respect du droit pénal et de l'immunité parlementaire. Le cas le plus significatif de cette opposition est celui de la défense de Georges Mandel³⁹ : Jeanneney soumet au Maréchal Pétain des observations destinées à adoucir l'internement et à exiger le respect des droits du député⁴⁰. Pareillement, Herriot obtient du Garde des Sceaux Joseph-Barthélemy un

³⁴ *Ibid.*

³⁵ Cette convocation sera rejetée par la questure pour défaut de régularité. *Ibid.*, p. 454.

³⁶ Créée par l'acte constitutionnel n° 5 du 30 juillet 1940, la Cour suprême de justice est « chargée de juger les ministres, les anciens ministres ou leurs subordonnés immédiats, civils ou militaires, accusés d'avoir commis des crimes ou des délits dans l'exercice ou à l'occasion de leurs fonctions, ou d'avoir trahi les devoirs de leur charge », *J.O.R.F.*, 31 juillet 1940, p. 4597 ; H. MICHEL, *Le procès de Riom*, Paris, Albin Michel, 1979, 407 p.

³⁷ M. SOULIÉ, *op. cit.*, p. 506, et *Épisodes*, *op. cit.*, p. 152.

³⁸ *Ibid.* Voir également la correspondance tenue entre Jules Jeanneney et Pierre Caous, Président de la Cour suprême de justice, *Journal politique*, *op. cit.*, p. 294-298.

³⁹ Embarqué sur le *Massilia*, Georges Mandel, député de la Gironde, fut arrêté le 30 juillet 1940 en vertu de l'acte constitutionnel n° 5 sur les responsabilités de guerre. B. FAVREAU, *Georges Mandel ou la passion de la République, 1885-1944*, Paris, Fayard, 1996, 568 p.

⁴⁰ *Journal politique*, *op. cit.*, p. 175-179.

adoucissement des conditions de détention dans le cas de l'internement de Pierre Bloch⁴¹. Il s'agit à chaque fois d'intervenir pour soustraire des détenus politiques au régime de droit commun⁴² et, plus généralement, d'apporter publiquement un soutien à différents députés internés (Blum, Daladier, Zay, etc.)⁴³. Il semble que les deux Présidents deviennent le relais des protestations de différents parlementaires dissidents auprès du Gouvernement⁴⁴. En effet, leur position institutionnelle leur permet de défendre individuellement des parlementaires et de protester directement auprès du Gouvernement⁴⁵. Dans cette défense du mandat législatif, Jeanneney et Herriot invoquent le respect du Droit et tentent de démontrer les contradictions juridiques des décisions gouvernementales. La loi du 3 octobre 1940 sur le statut des Juifs crée une crise plus importante encore entre eux et le Gouvernement. En effet, l'article 2 §1 interdisait aux Juifs l'accès et l'exercice de tout mandat dans une assemblée issue de l'élection⁴⁶. En conséquence, le 21 octobre 1940, le Gouvernement demande aux questures de fournir la liste des parlementaires concernés. Les Présidents s'empresent alors d'indiquer l'impossibilité de fournir ce genre de liste⁴⁷ et demandent à Pétain de bien vouloir respecter les procédures de déchéance du mandat législatif : « *la procédure de la déchéance est fixée par la loi ; elle est consacrée par une longue pratique [...]. C'est le Gouvernement qui a la charge de réunir les pièces justificatives. Le rôle du Parlement n'a jamais été que d'appeler l'Assemblée à se prononcer sur la demande du Gouvernement. Depuis la loi du 1^{er} décembre dernier, le Sénat et la Chambre ne sont plus juges des causes de déchéances* »⁴⁸. En effet, l'acte constitutionnel n° 6 dispose que « *lorsqu'il y aura lieu de déchéance d'un député, d'un sénateur, cette déchéance sera constatée par décret [...]* »⁴⁹. Jeanneney et Herriot refusent de prendre part à la déchéance des parlementaires du fait de leur religion et manifestent à Pétain leur opposition certaine à la loi. Ils acceptent finalement d'envoyer une lettre demandant à

⁴¹ C'est ce que révèlent quelques extraits de la correspondance tenue entre Édouard Herriot et Joseph-Barthélemy contenus dans les mémoires de ce dernier pour la période. J.-BARTHÉLEMY, *Ministre de la justice, Vichy, 1941-1943*, Paris, Pygmalion, 1989, p. 426. Pierre Bloch, député de l'Aisne, fut arrêté en octobre 1941.

⁴² Haute Cour de Justice, *Procès du Maréchal Pétain*, Paris, Imprimerie Nationale, 1945, p. 114.

⁴³ *Épisodes*, *op. cit.*, p. 151.

⁴⁴ J.-D. BREDIN, *Un tribunal au garde-à-vous*, Paris, Hachette, 2002, p. 203, et *Journal politique*, *op. cit.*, p. 175.

⁴⁵ D'autres cas mériteraient l'attention, tel que celui de la défense des parlementaires d'Alsace déchus de leurs mandats, *Épisodes*, *op. cit.*, p. 152-154.

⁴⁶ *J.O.R.F.*, 18 octobre 1940, p. 5323.

⁴⁷ Réponse de Jules Jeanneney retranscrite dans *Journal politique*, *op. cit.*, p. 279.

⁴⁸ *Journal politique*, *op. cit.*, p. 282.

⁴⁹ *J.O.R.F.*, 4 décembre 1940, p. 5958, elle abroge l'article 14 de la loi du 16 juillet 1875 et la procédure prévue par le décret organique de 1852 ; J. LAFERRIERE, *op. cit.*, p. 57.

tous les parlementaires de faire savoir au Gouvernement s'ils sont concernés par la loi du 3 octobre⁵⁰.

Cette défense de l'institution parlementaire et de ses membres permet à Jeanneney et à Herriot d'affirmer de façon récurrente leur position institutionnelle et le rôle d'interlocuteurs d'opposition qu'ils veulent tenir auprès du Gouvernement. C'est bien dans le cadre des charges dévolues à leurs fonctions de Président qu'ils agissent contre un certain nombre de mesures vichystes. L'opposition est systématique dès qu'une nouvelle mesure entre dans leur champ d'action et leur permet de rappeler le respect nécessaire du droit.

Les protestations pour le respect du droit et des institutions prennent une tournure plus radicale lorsqu'au début de l'année 1942, les deux Présidents envisagent un coup d'État légal en reprenant pour les Chambres le pouvoir constituant dévolu le 10 juillet 1940. Devant l'affaiblissement de la santé de Pétain et poussés par différents parlementaires, les deux Présidents envisagent « *le retour à l'ordre légal* »⁵¹. Dans l'hypothèse de la mort du Maréchal, l'intégralité de ses pouvoirs passerait à Darlan, Vice-Président du Conseil, et successeur du Chef de l'État aux termes de l'acte constitutionnel 4 *quater*. Cependant, en vertu de la loi du 10 juillet, la délégation du pouvoir constituant est personnelle et disparaît donc à la mort de son mandataire. Ainsi, le décès de Pétain entraînerait le retour du pouvoir constituant à l'Assemblée nationale⁵². Dans cette hypothèse, Jules Jeanneney et Édouard Herriot prévoient la convocation de l'Assemblée nationale, soit avec l'accord de Darlan, soit de plein droit en recherchant la signature de la moitié des membres de chaque Chambre⁵³. Cette réunion permettrait à l'Assemblée nationale de retrouver le pouvoir constituant et de rétablir, par conséquent, les institutions républicaines.

La résistance de Jules Jeanneney et d'Édouard Herriot au Gouvernement de Vichy ne s'exerce que dans le cadre des missions qui leurs sont conférées en tant que Présidents des Chambres. Cette résistance n'est mise en œuvre que par la voie légale, avec pour seul moyen le rappel au respect du Droit. Il semble que pour l'un et pour l'autre, la question de l'efficacité de la résistance implique celle de la légitimité. Seules leurs fonctions de Président des Chambres rendent légitimes leurs protestations, puisqu'elles font d'eux *les gardiens de la*

⁵⁰ *Journal politique, op. cit.*, p. 282-283. Voir également K. FIORENTINO, *La seconde Chambre en France dans l'histoire des institutions et des idées politiques (1789-1940)*, Paris, Dalloz, 2008, p. 504-505.

⁵¹ *Journal politique, op. cit.*, p. 195.

⁵² J. LAFERRIERE, *op. cit.*, p. 55.

⁵³ Cette procédure de convocation de plein droit semble être une interprétation extensive de l'article 2 de la loi du 16 juillet 1875.

*Constitution*⁵⁴. La résistance de Jeanneney et d'Herriot ne s'est ainsi réalisée que dans le cadre de la légalité. Cependant, bien que conforme à leurs conceptions politiques, cette résistance légale ne peut avoir qu'une efficacité limitée face à un régime s'affranchissant lui-même d'un cadre juridique dont il maîtrise de surcroît les modes de production.

II°) L'absence d'efficacité de la résistance légale constituée par Jules Jeanneney et Édouard Herriot.

La résistance que Jeanneney et Herriot veulent opposer au Gouvernement ne rencontre que difficilement l'efficacité souhaitée. En effet, dès juillet 1940, le concept de résistance légale se trouve limité de façon intrinsèque par le respect à la loi qu'il suppose (A). Mais, c'est bien la réaction gouvernementale qui, dès août 1941, va limiter la portée de cette opposition en supprimant son fondement institutionnel (B).

A – La limite intrinsèque au concept de résistance légale : le refus de désobéissance à la Loi.

La portée de la résistance légale de Jules Jeanneney et d'Édouard Herriot se trouve limitée de façon importante par la référence même à la légalité.

En effet, l'acte constitutionnel n° 2 donne au Gouvernement la plénitude des pouvoirs législatif et exécutif. Cette concentration des pouvoirs ne permet, ni en fait, ni en droit, l'existence d'un contre-pouvoir institutionnel qui pourrait s'incarner dans les protestations des Présidents des Chambres. Ceux-ci éprouvent alors une grande difficulté à résister aux ordres d'un gouvernement qui dispose du pouvoir législatif⁵⁵. La résistance de Jeanneney et d'Herriot repose sur le respect de la légalité, celle-ci est invoquée comme un garde-fou à l'action politique du Gouvernement, mais se retourne parfois contre ses gardiens en les obligeant au respect des lois établies par le Gouvernement lui-même. À partir de juillet 1940, la légalité devient le fait du Chef de l'État et de son gouvernement. Il faut souligner

⁵⁴ *Journal politique, op. cit.*, p. 196. Y. DAUDET note également que : « *Dépassant totalement le cadre de leur Assemblée, ils s'intègrent à la vie politique générale se présentant comme l'incarnation de la légalité républicaine qu'ils se font un devoir de faire respecter par tous les moyens possibles. Ce n'est pas seulement leur propre Assemblée qu'ils défendent, mais, au-delà, l'institution représentative elle-même.* », *op. cit.*, p. 123.

⁵⁵ J.-N. JEANNENEY, *Journal politique, op. cit.*, p. XVI.

l'impossibilité intellectuelle dans laquelle se trouvent Jules Jeanneney et Édouard Herriot de résister à la loi. La rébellion à l'encontre de la loi est difficilement envisageable pour eux. Comme le note Maurice Agulhon, « *tout le monde n'a pas la capacité de se transformer en rebelle, surtout dans cette société formée par la Troisième République, et dans laquelle le respect proprement civique de la légalité et des choses officielles était plus répandu que de nos jours* »⁵⁶. Le légalisme des deux hommes entre en effet en conflit avec leur « *opposition la plus résolue* »⁵⁷. Ce conflit va paralyser leur résistance et anéantir certaines de leurs contestations.

La loi du 3 octobre sur le statut des Juifs est révélatrice de cette paralysie de leur résistance. Après l'opposition juridique qu'ils font à l'ordre de Pétain de leur fournir les noms des parlementaires juifs, Jeanneney et Herriot vont finir par obéir à la loi. L'entretien du 27 janvier 1941 entre le Chef de l'État et les deux Présidents se conclut par un consensus. Au cours de celui-ci, Jules Jeanneney aurait dit : « *je réprovoque la loi sur le statut des Juifs, pour tout ce qu'elle a de contraire à la justice, au respect de la personne humaine, à la tradition française, comme aussi parce que les Allemands vous l'ont imposée. Elle est pourtant la loi. Obéissance lui est due. Ce n'est pas à elle que je résiste, mais à un ordre que vous n'avez pas le droit de me donner* »⁵⁸. Dans le deuxième volet de la loi du 3 octobre, celui concernant l'exclusion des Juifs de la fonction publique, les deux Présidents vont se résoudre d'eux-mêmes à exécuter les mesures que pourtant ils réprovoquent. L'article 2 prévoit que « *l'accès et l'exercice des fonctions publiques [...] sont interdits aux juifs* »⁵⁹. La question s'est alors posée pour les personnels des Chambres, dont le statut diffère de celui des fonctionnaires d'État⁶⁰. L'autonomie des administrations et des règlements des assemblées implique que le Bureau doive se prononcer sur l'applicabilité de la loi aux personnels administratifs. Pour le Sénat, Jules Jeanneney indique à son Bureau que la loi doit s'appliquer : « *ceci [la déclaration d'applicabilité du Bureau] ne peut rien contre un principe fondamental, celui de la souveraineté absolue de la Loi, pour tout ce qui touche à l'ordre public. Un statut politique et administratif des Juifs ayant été édicté, ses dispositions s'imposent envers tous les juifs du Sénat, le Bureau doit [...] admettre que les membres juifs de son personnel y sont, en*

⁵⁶ M. AGULHON, *La République*, Paris, Pluriel, 1990, t. II, p. 120.

⁵⁷ *Épisodes, op. cit.*, p. 148.

⁵⁸ *Journal politique, op. cit.*, p. 282 et M. SOULIÉ, *op. cit.*, p. 508.

⁵⁹ *J.O.R.F.*, 18 octobre 1940, p. 5323.

⁶⁰ P. AVRIL et J. GICQUEL, *Droit parlementaire*, Paris, Montchrestien, 4^{ème} éd., 2010, p. 85-86, et Y. PALAU, « l'évolution des statuts des personnels des assemblées parlementaires », *R.F.D.C.*, 1998, p. 321-344.

principe, soumis »⁶¹. Jules Jeanneney fournit même une analyse juridique minutieuse de cette disposition de la loi du 3 octobre révélant un positivisme juridique rigoureux⁶².

Cette absence de résistance à la loi diminue toute l'opposition politique qu'ils tentent de réaliser par ailleurs. Il ne s'agit jamais d'aider l'action du Gouvernement, ni celle du Maréchal⁶³, mais de se conformer à la loi. Les nombreux consensus trouvés entre eux et le Gouvernement sur les protestations qu'ils ont pu soulever témoignent de leur résistance aux ordres du régime tout en se soumettant à l'exécution de la loi⁶⁴. Cette nuance peut s'observer dans le cas de l'identification des parlementaires juifs, pour O. Paxton et R. Marrus, « *Jeanneney et Herriot n'avaient pas mis en question la validité de la loi (bien que Jeanneney en discutât l'équité), mais ils considérèrent comme une victoire capitale d'avoir forcé Pétain à assumer la charge de l'appliquer* »⁶⁵ ; ils se trouvaient « *prisonniers des lois françaises, que [leurs] fonctions incit[aient] plus que toute autre à respecter* »⁶⁶. La même observation peut être faite lors du conflit qui les oppose au Gouvernement à propos de la communication des procès-verbaux des assemblées à la Cour suprême de justice. En effet, bien qu'opposés à la transmission des documents, protégés par le caractère autonome des Chambres, ils la permettent dans le respect des injonctions adressées par la Cour allant ainsi à l'encontre du principe d'impunité dont bénéficient les Chambres⁶⁷. Dans ce différend, Jeanneney et Herriot refusent d'obéir aux ordres de la Chancellerie⁶⁸ tout en acceptant la communication des procès-verbaux au seul Président de la Cour suprême, conformément au Droit⁶⁹. S'ils se sentent en droit de résister aux ordres du Gouvernement, il leur est plus difficile de s'opposer à la loi.

⁶¹ *Journal politique, op. cit.*, p. 276.

⁶² *Ibid.*, p. 275-278. Sur la question de ce positivisme des juristes sous le régime de Vichy voir D. LOCHAK, « La doctrine sous Vichy ou les mésaventures du positivisme » et M. TROPER, « La doctrine et le positivisme », in *Les usages du droit*, Paris, P.U.F., 1989, p. 252-285 et p. 288-292.

⁶³ H. AMOUROUX, *La grande histoire des Français sous l'Occupation*, Paris, Robert Laffont, 1981, t. V, p. 165 : « *Le Maréchal ne les a-t-il pas toujours trouvés prêts à l'aider ?* ».

⁶⁴ Si, comme le montre O. WIEVIORKA, ces consensus sont « actifs » durant le premier mois du régime de Vichy (*op. cit.*, p. 174), on observe, qu'ensuite, ils seront davantage « résignés ».

⁶⁵ M.R. MARRUS et M.O. PAXTON, *Vichy et les Juifs*, trad. M. DELMOTTE, Paris, Calmann-Lévy, 1981, p. 213.

⁶⁶ H. AMOUROUX, *op. cit.*, p. 162.

⁶⁷ *Journal politique, op. cit.*, lettre à Caous, p. 295.

⁶⁸ Correspondance entre Alibert et Jeanneney des 13 et 16 décembre 1940. *Journal politique, op. cit.*, p. 297.

⁶⁹ Lettre de Jeanneney à Caous, Président de la Cour : « *Votre lettre m'informe que la Cour a (en vertu de la mission qu'elle tient de la loi du 30 juillet et du décret du 1^{er} août 1940) "prescrit toutes mesures nécessaires pour obtenir communication des documents", dont elle juge la connaissance indispensable [...]. Elle a pour l'instant préféré demander, sauf s'il y avait lieu, à exiger par les moyens dont elle disposait. S'il en est bien ainsi, je ne pourrai que me tenir pour contraint. L'injonction que la Cour a voulue dépouillée de tout terme comminatoire s'impose d'autant plus à moi. Elle sera obéie, mais à cette condition seulement* ». *Journal politique, op. cit.*, p. 295.

L'environnement intellectuel dans lequel ils ont été formés amène Jules Jeanneney et Édouard Herriot à se conformer à la loi. Ce respect du cadre légal et institutionnel par les deux hommes, bien qu'il donne une légitimité à leur résistance, vient en limiter la portée. Ceci est d'autant plus vrai que le régime de Vichy concentre les pouvoirs et peut donc disposer de ce cadre. Sans pouvoir conclure à la passivité de l'attitude des deux Présidents face au Gouvernement, force est de constater que le légalisme derrière lequel ils se retranchent vient limiter leurs actions⁷⁰. Olivier Wieviorka souligne que, « *gardiens de leurs institutions, les présidents conservent une approche legaliste et refusent, quelles que soient leurs réserves, de transgresser la loi* »⁷¹. Ce conflit entre leur volonté de résistance et leur respect à l'égard de la loi atténue tout au long de la période l'efficacité de leurs protestations. Ils ont conscience de cette insuffisance à laquelle ils se résignent pourtant. Jules Jeanneney note le 3 juin 1941 : « *Je n'ai guère qualité pour parler au nom d'un Sénat qui n'a plus d'âme collective. Je suis au surplus traité en suspect, mes avis le seraient. Je ne les offre pas. Mais faisons-nous vraiment tout notre devoir ? J'ai peur que non* »⁷².

Malgré l'absence de résultats réels, leur résistance constitue pour le pouvoir en place une gêne contre laquelle il va réagir. La résistance légale de Jules Jeanneney et d'Édouard Herriot va ainsi trouver une limite dans la réaction que le Gouvernement de Vichy va lui opposer.

B – La suppression du fondement institutionnel par la réaction gouvernementale : la résistance légale confrontée à la nature du régime.

La résistance légale des deux Présidents, bien qu'atténuée, n'en constitue pas moins une gêne pour l'action politique de Vichy. Il est difficile pour le Chef de l'État et le Gouvernement d'admettre la permanence de ces deux incarnations de la République qui s'opposent, même avec une efficacité très relative, depuis le 12 juillet 1940, au nouveau régime. Celui-ci va alors tenter de diminuer l'influence des Bureaux et des Présidences

⁷⁰ K. FIORENTINO note plutôt que « *dans l'ensemble, l'action du Président Jeanneney, tout comme celle d'Édouard Herriot, est bien plus représentative d'une attitude passive que d'une réelle volonté de résistance* », *op. cit.*, p. 505.

⁷¹ O. WIEVIORKA, *op. cit.*, p. 278.

⁷² *Journal politique, op. cit.*, p. 185.

jusqu'à les supprimer. L'objectif est évident, il s'agit de réduire le socle institutionnel duquel Jeanneney et Herriot puisent la légitimité de leur résistance.

Le 18 août 1941, l'Amiral Darlan, Vice-Président du Conseil, adresse aux deux Présidents une lettre dans laquelle il les informe de la décision prise par le Gouvernement de transférer le Bureau du Sénat à Châtelguyon et celui de la Chambre au Mont-Dore et à la Bourboule⁷³. Le Gouvernement argue de la nécessité de libérer des locaux dans la ville thermale afin de loger de nouveaux ministères⁷⁴. Jeanneney et Herriot jugent la décision illicite. Leur réponse conteste en droit l'ordre de Darlan et souligne ainsi l'atteinte portée au fonctionnement normal du Parlement : « *en fait, la mesure prise tend à rendre impossible le fonctionnement du Parlement, puisqu'elle transfère les Chambres en des lieux non seulement distincts du siège du Pouvoir exécutif, mais éloignés l'un de l'autre et excluant à peu près toutes relations soit avec le Gouvernement, soit entre elles, soit même avec les membres de chacune d'elles* »⁷⁵. Pour les Présidents, cette décision d'éloignement, portant atteinte au fonctionnement normal des assemblées, s'oppose à l'acte constitutionnel n° 3 qui prévoit la subsistance des Chambres. Elle s'oppose également à la loi du 11 juillet 1938 qui a permis le transfert des pouvoirs publics à Vichy. En effet, son article 59 dispose que « *le siège du Pouvoir exécutif et des deux Chambres pourra [...] être transféré en dehors de Paris : le Gouvernement fixera en Conseil des ministres et après avis des présidents du Sénat et de la Chambre des Députés, la date et le lieu du transfert* »⁷⁶. La décision de Darlan contredit alors, pour Jeanneney et Herriot, l'obligation pour les pouvoirs législatif et exécutif d'avoir un siège commun et l'impossibilité de déplacer ce siège sans l'avis des deux Présidents⁷⁷. Malgré ces protestations, le Gouvernement, le 28 août 1941, adopte une loi relative au Sénat et à la Chambre des Députés et transfère les deux assemblées à Châtelguyon (l'argument portant sur l'impossibilité de séparer les deux Bureaux semble avoir été retenu)⁷⁸. Les deux Bureaux

⁷³ Châtelguyon et La Bourboule sont toutes deux des stations thermales du Puy-de-Dôme, séparées par une soixantaine de kilomètres.

⁷⁴ Lettre de Darlan reproduite dans *Journal politique*, *op. cit.*, p. 309. En réalité, une note de Darlan témoigne d'une volonté « *d'arriver le plus rapidement possible à la suppression définitive des Assemblées qui, dans le passé, se sont avérées opposées au rapprochement franco-allemand et qui d'ailleurs ne représentent plus le pays* », J.-P. AZEMA, « Vichy face au modèle républicain », in S. BERSTEIN et O. RUDELLE (dir.), *Le modèle républicain*, Paris, P.U.F., 1992, p. 383.

⁷⁵ Lettre des Présidents à Darlan, Vice-Président du Conseil, reproduite dans *Journal politique*, *op. cit.*, p. 310-311.

⁷⁶ *Ibid.*, et *J.O.R.F.*, 13 juillet 1938, p. 8337. En vertu de cette loi, « *le siège du pouvoir exécutif et des deux Chambres est provisoirement transféré à Vichy* », décret du 8 juillet 1940, *J.O.R.F.*, 9 juillet 1940, p. 4505.

⁷⁷ *Journal politique*, *op. cit.*, p. 310-311.

⁷⁸ *J.O.E.F.*, 29 août 1941, p. 3646.

s'exécutent : « *une loi même sotte était une loi* »⁷⁹. À partir de ce déplacement, la résistance des Présidents se fait plus vive et plus ostensible. Ils comprennent dès cette époque que le retour à la République est inenvisageable pour Pétain. C'est alors qu'ils imaginent le retour à l'ordre légal et qu'Herriot publie aux États-Unis différents articles condamnant le régime de Vichy⁸⁰.

L'opposition devenant de plus en plus frontale, le Gouvernement supprime les Bureaux des deux Chambres par une loi du 25 août 1942⁸¹. Il semble que la décision vienne directement de Laval pour donner « *une ultime pelletée de terre* »⁸² au contrôle des deux Chambres et mettre ainsi un terme aux protestations des deux Présidents. Aux termes de la loi, la prorogation des Bureaux depuis 1940 était contraire à l'article 11 de la loi du 16 juillet 1875 qui prévoyait que le mandat d'un Bureau ne valait que pour une année. Jeanneney et Herriot protestent alors avec force auprès du Maréchal : « *Prétexter, comme vous le faites, que ces Bureaux auraient dû être élus chaque année, c'est omettre que leur renouvellement a été empêché par vous-même, qui avez interdit aux assemblées de se réunir ; c'est oublier aussi que, depuis dix-huit mois, vous reconnaissez légale la prorogation de ces Bureaux, comme celle des Assemblées, et que, en les transférant à Châtelguyon, votre loi du 28 août 1941 en avait consacré formellement la permanence* »⁸³. Au-delà des contestations juridiques, la lettre, largement diffusée à l'étranger, est l'occasion de dénoncer les manœuvres antirépublicaines : « *Votre dessein d'abolir la représentation nationale existait déjà. Vous l'avez poursuivi depuis lors [...]. Que vous le vouliez ou non, c'est au Gouvernement de la République que l'Assemblée Nationale a donné mandat. Ce mandat est par là même méconnu lorsqu'on entreprend d'éliminer de nos institutions l'essentiel de la République. Non seulement le mot République a disparu du Journal officiel et du fronton des bâtiments nationaux ; mais vous abolissez partout le principe de la représentation électorale ; vous enfreignez des règles fondamentales de notre droit civique⁸⁴ et de notre droit pénal. Vous avez substitué un arbitraire sans limites aux garanties que toutes les nations civilisées accordent aux accusés.*

⁷⁹ *Journal politique, op. cit.*, p. 312.

⁸⁰ M. SOULIÉ, *op. cit.*, p. 510. Darlan s'en plaint auprès de l'ambassadeur américain à Vichy, H. COUTEAU-BEGARIE et C. HUAN, *Lettres et notes de l'amiral Darlan*, Paris, Economica, 1992, p. 413.

⁸¹ *J.O.E.F.*, 26 août 1942, p. 2906, citée également dans *Épisodes, op. cit.*, p. 157.

⁸² A. MALLET, *Pierre Laval*, Paris, Amiot-Durant, 1955, t. 2, p. 199.

⁸³ Lettre au Maréchal Pétain, 31 août 1941, *Épisodes, op. cit.*, p. 159-162 et *Journal politique, op. cit.*, p. 318-320.

⁸⁴ L'emploi de l'expression « droit civique » Jeanneney semble désigner le droit conféré aux citoyens à participer à l'exercice de la puissance publique. Voir L. DUGUIT, *op. cit.*, p. 218 et M. HAURIOU, *Précis de droit constitutionnel*, Paris, 2^{ème} éd. de 1929, réédité aux Éditions Dalloz, 2015, p. 654, notamment sur la distinction entre droits civiques et droits politiques.

Vous avez rétabli les lettres de cachet. De tels actes constituent beaucoup plus que des détournements de pouvoir »⁸⁵. L'opposition est cette fois sans atténuations protocolaires, elle est franche et directe. En juillet 1942, Jeanneney et Herriot avaient déjà pris de concert la résolution de ne plus écrire à Pétain jugeant son action indigne et constatant qu'ils ne peuvent trouver en lui l'interlocuteur raisonné qu'ils espéraient⁸⁶. Cette lettre s'accompagne d'une condamnation publique des lois antisémites, rompant ainsi le silence auquel leurs fonctions semblaient les obliger⁸⁷.

Par la loi du 25 août, Laval et Pétain s'attaquent directement aux Présidences. La suppression des Bureaux anéantit le socle institutionnel sur lequel se fonde la Présidence en dehors des sessions ordinaires. La résistance légale de Jeanneney et d'Herriot, qui reposait sur la prorogation des services administratifs des Chambres, se trouve brisée. L'un et l'autre restent Présidents de leur assemblée, mais n'ont plus aucune possibilité de participer au fonctionnement des pouvoirs publics. À partir de septembre 1942, les deux hommes, bien qu'adversaires déterminés, n'opposeront plus de résistance formelle au Gouvernement de Vichy ; ils en ont perdu le socle de légitimité. Leur opposition au régime, désormais connue, vaudra à Herriot d'être surveillé (à partir du 30 septembre 1942) puis interné (le 26 novembre 1942) et à Jeanneney de devoir se faire discret à Grenoble où il ébauche différentes réflexions sur les futures institutions. L'un et l'autre feront le choix de rester sur le territoire national pour se tenir prêts à reformer la représentation nationale le moment venu. Le député Fernand-Laurent rapporte les propos d'Herriot sur leur rôle du Président après la suppression des Bureaux : « *Aux termes même du vote de l'Assemblée Nationale du 10 juillet 1940, les Chambres françaises sont encore en fonction. Présidents des deux assemblées, nous représentons, M. Jeanneney et moi-même, la Constitution. C'est autour de nous que, tôt ou tard, se reformera la représentation légale du pays. Notre devoir est de demeurer à notre poste pour défendre les droits du Parlement, qui sont les droits du peuple* »⁸⁸.

⁸⁵ *Ibid.*

⁸⁶ *Ibid.*, p. 220 ; O. WIEVIORKA note que, « *prisonniers de leur juridisme, Herriot et Jeanneney se cantonnent à la défense de leurs institutions, mais n'imaginent guère combattre au nom des principes. Leur passage à la dissidence ne résulte donc pas d'une stratégie opérationnelle réfléchie. Il découle, plus prosaïquement, de la rupture du contrat à laquelle Laval procède en août 1942 [...]. Sans sortir de leur rôle, les présidents se sont donc mués en opposant. La ligne légaliste avait conduit à entériner le régime vichyste ; elle amène désormais à s'y opposer* », *op. cit.*, p. 279-280.

⁸⁷ *Épisodes, op. cit.*, p. 164-165.

⁸⁸ *Journal politique, op. cit.*, p. 262, renvoie à FERNAND-LAURENT, *Un peuple ressuscité*, New-York, Brentano's, 1943, p. 190-191. S. BERSTEIN montre également la détermination d'Herriot à ne pas quitter le territoire malgré les nombreuses propositions de Churchill et de Roosevelt. Ceux-ci souhaitaient l'évacuation du Président de la Chambre afin de le mettre à la tête de la France Libre à la place de De Gaulle, *op. cit.*, p. 276.

* * *

La résistance légale, tentée entre juillet 1940 et août 1942 par Jules Jeanneney et Édouard Herriot, n'atteint pas les objectifs souhaités par eux. En effet, une telle résistance, pour être mise en œuvre, suppose la persistance d'un État de droit. Or, en maîtrisant l'ensemble du processus d'élaboration de la loi, le régime de Vichy s'affranchit des contraintes posées par les oppositions juridiques soulevées par les Présidents des Assemblées. De plus, la concentration des pouvoirs rend inefficace toute protestation venue des institutions républicaines subsistantes. La résistance légale, comme forme d'opposition, ne peut réussir que lorsque le régime politique assure l'État de droit et la séparation des pouvoirs.

Mais cette résistance légale, bien qu'ayant eu plus d'échecs que de réussites, propose une conciliation entre droit de résistance et devoir d'obéissance à la loi. Bien que convaincus de l'illégitimité du Gouvernement, Jules Jeanneney et Édouard Herriot refusent de sortir de la légalité que leur fonction oblige plus que toute autre à respecter. On peut voir dans cette conciliation la volonté de défendre l'esprit républicain, ses lois et ses institutions. Il semble que jusqu'en août 1942, les deux Présidents ne perçoivent pas la nature du changement de régime politique opéré le 11 juillet 1940. S'ils perçoivent les actes constitutionnels comme une déviation de la République, ils n'envisagent pas encore la disparition définitive des principes et des pratiques de la Troisième République. Entre la République et l'État français, existe une différence de nature et non de degré⁸⁹. Jules Jeanneney et Édouard Herriot ne semblent admettre cette réalité qu'en 1942, date à laquelle s'estompe toute volonté de résistance légale.

On peut penser que ce devoir d'obéissance à la loi, même dans l'opposition la plus résolue, résulte de la conviction que partagent Jeanneney et Herriot de ce que le régime républicain de 1875 n'a été qu'amendé par Pétain et Laval. Pour eux, il n'est pas possible de résister aux lois qui, bien qu'injustes, sont le produit d'institutions légalement et démocratiquement formées. Le régime étant légitime, selon eux, au regard des lois de la République, leur résistance ne peut que reposer sur ses institutions et son droit. Il semble que les deux Présidents considèrent le régime comme constitutionnellement fondé, et dès lors, désobéir à la loi, même injuste, revient à nier la valeur politique du système lui-même, ce à

Voir également F. KERSAUDY, *De Gaulle et Roosevelt, le duel au sommet*, Paris, Perrin, 2^{ème} éd., 2004, p. 154, 293-294 et 340.

⁸⁹ J.-P. AZEMA, « Vichy face au modèle républicain », *op. cit.*, p. 348.

quoi ne peuvent se résoudre Jules Jeanneney et Édouard Herriot, républicains et démocrates convaincus.