

## **PIERRE COT (1895-1977), PARANGON ET AVOCAT DU PARLEMENTARISME**

**Sabine Jansen**

*(Vice-présidente du CHPP, CNAM  
et Centre d'histoire de Sciences-Po)*

Pierre Cot a laissé son nom dans l'histoire comme ministre de l'Air de 1933 à 1934 et, sous le Front populaire de 1936 à 1938. Mais ce serait singulièrement réduire sa carrière politique que de n'en conserver que ce simple moment, fut-il important dans la mémoire collective.

Sa vie parlementaire est d'une exceptionnelle longévité puisqu'elle couvre en tout une quarantaine d'années. Sa première élection à la Chambre des députés date de 1928 et la dernière de 1967. Il a connu trois Républiques, le régime de Vichy et la période du Gouvernement provisoire de la République française. Il n'a cessé, tout au long de ces années, de défendre les institutions parlementaires. Son itinéraire est original dans la mesure où il a parcouru l'arc-en-ciel des sensibilités politiques, en passant de la droite catholique à l'extrême gauche quasi communiste.

Je laisserai de côté les aspects proprement biographiques<sup>1</sup> pour axer mon exposé sur la question du rapport de Pierre Cot aux institutions parlementaires. Mais cette étude n'a de sens que sur la totalité de la période. C'est la raison pour laquelle, mon propos portera sur les Troisième, Quatrième et Cinquième Républiques.

Avocat, agrégé de droit public, Pierre Cot a rempli avec passion son rôle de représentant de la nation. Mais il ne s'est pas contenté de la pratique, il a également apporté une contribution à la réflexion théorique sur les institutions, notamment en tant que rapporteur du premier projet de Constitution de la Quatrième République en avril 1946. Que représente pour lui le Parlement et, plus particulièrement, la Chambre des députés devenue Assemblée nationale ? Quel a été l'impact de ses évolutions idéologiques sur sa conception de l'institution parlementaire ?

On verra, dans un premier temps, comment Pierre Cot adhère à la République parlementaire sous la Troisième République, avant de

---

<sup>1</sup> Je renvoie, pour une approche globale de la carrière et de la vie de Pierre Cot, à mon ouvrage : *Pierre Cot, un antifasciste radical*, Fayard, 2002.

se faire, dans un second temps, et sans succès, le défenseur d'un parlementarisme intégral. Les périodes de la Quatrième et de la Cinquième République, qui feront l'objet de mon troisième point, se caractérisent par une évolution en ciseaux : la radicalisation idéologique de Pierre Cot s'accompagne de la quête d'un paradis parlementaire perdu.

## **I. Un catholique social en République**

Pour sa première tentative électorale en 1924 dans les Hautes-Alpes, Pierre Cot, qui vient de la droite catholique, est l'un des dauphins de Raymond Poincaré et porte les couleurs du Bloc national. Il échoue. En revanche, il conquiert avec l'investiture radicale son premier mandat, en Savoie, en 1928. Néanmoins, sa formation de catholique social est importante pour saisir la spécificité de son rapport à l'institution parlementaire. Dans le cadre d'une République longtemps en guerre contre l'Église, la Chambre des députés apparaît comme le lieu privilégié d'une reconquête pour les tenants du catholicisme, notamment du catholicisme social auquel Pierre Cot, membre de l'Association catholique de la jeunesse française se rattache, dès l'âge de quinze ans. Formé par les bons pères jésuites grenoblois au maniement de la rhétorique, il se rêve très tôt en député. La carrière d'avocat et l'ambition parlementaire sont étroitement liées chez lui. Elles ont en commun le fructueux ministère de la parole. Comme il le souligne lui-même dans une lettre à sa sœur Marguerite, « un avocat est toujours couru comme député<sup>1</sup> ».

Cette attraction exercée par la fonction d'élu explique en partie son évolution de la droite à la gauche radicale, à partir de 1925, quand le retour du scrutin uninominal favorise les grandes formations. Le Parti radical, parti pivot des majorités gouvernementales, qu'il rallie en 1927, lui offre un tremplin à la mesure de ses aspirations. Élu député à l'âge de trente-trois ans, il est l'une des étoiles montantes des Jeunes Radicaux. Il se distingue par le nombre et la qualité de ses interventions, par son assiduité aux travaux des commissions (Air et Affaires étrangères principalement) auxquelles il appartient et par sa désignation comme rapporteur, dès 1929, du pacte Briand-Kellogg devant la Chambre des députés. Orateur réputé, il conçoit le Parlement comme lieu de la représentation de la nation mais aussi comme fabrique de la loi dont le verbe et le droit sont les instruments. Très

---

<sup>1</sup> Archives privées Naz, lettre de Pierre Cot à Marguerite Naz du 12 décembre 1918.

classique dans son attachement à la souveraineté parlementaire, il n'en est pas moins sensible à l'évolution des missions du Parlement et lance, dès 1924, des pistes pour améliorer l'efficacité d'une institution accaparée, de façon croissante, par les problèmes économiques et sociaux. Membre de la Ligue de la Jeune France Républicaine, qui s'inscrit au centre droit dans la mouvance poincariste, il trouve une tribune dans *Le Courrier de la IV<sup>e</sup> République*, dont le titre même traduit les aspirations rénovatrices. Mais la Ligue n'utilise jamais le mot de « révision », de peur d'être taxée d'antirépublicanisme. Le discours institutionnel reste flou. L'une des mesures préconisées mérite néanmoins d'être citée car elle revient, sous des formes modulées, pendant tout l'entre-deux-guerres : Pierre Cot propose, avec ses amis de la Ligue de la Jeune France Républicaine, de sensibilité poincariste, d'associer étroitement les organisations professionnelles « par une consultation légale à la préparation et à l'exécution des lois<sup>1</sup> ». Ses origines politiques, qu'il a reniées, et son hostilité au fascisme expliquent sa prudence et sa volonté de rester dans le cadre constitutionnel existant. Dès 1926, il réaffirme son intérêt pour la question de la réforme de l'État républicain en adhérant au Groupement d'études pour l'organisation de l'État. La rénovation des institutions est également l'un des points de ralliement du groupe des Jeunes Radicaux, auquel il s'intègre à la fin des années vingt. Conscient des faiblesses de la Troisième République, Pierre Cot est favorable à un renforcement de l'efficacité gouvernementale, à condition qu'elle se fasse au seul bénéfice du président du Conseil et non du président de la République à qui il dénie un rôle actif, contraire à la logique des institutions parlementaires. En novembre 1928, il présente un rapport sur la réforme de l'État devant le Congrès du Parti radical, réuni à Angers, où il lance un appel en faveur du « rajeunissement de la République<sup>2</sup> ». Y figure en bonne place la réforme du Parlement, handicapé par l'absence de compétences techniques. Il écrit : « Si l'on veut que les lois soient bien faites il faut [donc] associer les techniciens à l'œuvre législative, sans attenter au principe de souveraineté nationale donc en autorisant un Parlement

---

<sup>1</sup> « Jeune France Républicaine », *Le Courrier de la IV<sup>e</sup> République* du 27 janvier 1924, p. 2.

<sup>2</sup> Un ouvrage dirigé par Henry de Jouvenel et auquel Pierre Cot collabore lui fait écho : *Le Rajeunissement de la politique*, R.A. Corrèa, 1932.

professionnel<sup>1</sup> ». Se défiant d'une chambre des corporations qui pourrait usurper, sur le mode transalpin, le rôle de la représentation nationale, il emprunte à Bertrand de Jouvenel, l'idée de faire du Conseil national économique, créé en 1925, une assemblée consultative composée de patrons, d'ouvriers, de travailleurs intellectuels et d'agriculteurs, pour pallier la déficience des hommes politiques et assurer une représentation des forces syndicales.

Ces positions modérément réformistes connaissent une inflexion très nette après les événements du 6 février 1934, auxquels il est confronté très directement comme ministre du gouvernement Daladier. Il fait une analyse très sévère de la situation française. Il n'hésite pas à écrire que le régime politique, dans sa forme parlementaire, est caduc : « Chacun constate son imperfection, ou, plus exactement son inadaptation, dans sa forme actuelle, à résoudre les problèmes de la vie moderne. Il n'y a pas qu'en France que cette constatation est faite. L'impuissance du parlementarisme a provoqué le fascisme et l'hitlérisme. Et c'est à cause de cette impuissance que les communistes russes, après avoir renversé le régime tsariste et Kerenski (qui ne valait guère mieux) n'ont même pas essayé d'adapter le régime parlementaire à leurs conceptions économiques et sociales et ont fait du neuf. » On mesure, au travers de cette réflexion comparatiste, le désarroi de Pierre Cot qui conclut en 1934 : « Ou bien le parlementarisme saura se rajeunir, ou bien il devra disparaître<sup>2</sup> ».

Il apparaît, dans un premier temps, convaincu de la nécessité d'élaborer une nouvelle Constitution pour réformer le Parlement et renforcer le pouvoir de l'exécutif, c'est-à-dire, dans son esprit, celui du président du Conseil. Il soutient la proposition du député de Haute-Savoie, Henri Clerc, de convoquer une Assemblée constituante, contre la majorité du groupe parlementaire radical-socialiste et s'en explique : « Confier au Parlement le soin de réformer la Constitution, c'est, par souci de la forme, enterrer la question. Et la question doit être réglée d'urgence. [...] Il faut donc créer du nouveau et non pas réformer.[...] La situation actuelle ressemble singulièrement à celle de la France de l'Ancien régime<sup>3</sup>. »

---

<sup>1</sup> Pierre Cot, « La réforme de l'État », *Le Réveil des gauches* du 10 novembre 1928, p. 1.

<sup>2</sup> Pierre Cot, « Crise du régime politique », *Le Démocrate savoyard* du 31 mars 1934, p. 1.

<sup>3</sup> *Idem*, « Sur la proposition d'Henri Clerc », *Le Démocrate savoyard* du 25 août 1934, p. 1.

Mais la récupération du mot d'ordre de réforme par les opposants au régime républicain, amène progressivement Pierre Cot à se faire le défenseur des prérogatives parlementaires et à abandonner toute exigence de changement constitutionnel.

Sa défense et l'illustration du régime parlementaire de la Troisième République, tout au long de sa période d'exil aux États-Unis de 1940 à 1944, s'expliquent pour les mêmes raisons. Ce sera l'objet de mon deuxième point.

## **II. Pour une Assemblée unique et souveraine**

L'avènement du régime de Vichy et son anti-parlementarisme déclaré, le triomphe des fascismes en Europe le conduisent à mener, dans son ouvrage intitulé *Le Procès de la République*<sup>1</sup>, publié en 1944, une entreprise de réhabilitation de la république parlementaire dont, cependant, il juge sévèrement l'effondrement en juillet 1940.

Il considère que les élus de la nation sont la clef de voûte du système républicain. C'est l'une des raisons de son hostilité au général De Gaulle. Il dénie au chef de la France libre le droit de jouer un rôle politique. En cela, non seulement il se conforme à la tradition républicaine de non-immixtion de l'armée dans les affaires de la cité, mais il démontre aussi son attachement à la suprématie de l'élu. Le tort de De Gaulle aux yeux de Pierre Cot, c'est qu'il n'a jamais reçu l'onction du suffrage universel et qu'il marginalise l'ancienne classe politique. Il écrit en 1941 : « La démocratie, en Europe, repose sur les parlementaires régulièrement élus et les partis politiques ; se passer des uns et des autres, c'est aller au fascisme. Si donc le général De Gaulle veut un gouvernement démocratique, il doit faire appel à nous ; il n'a pas le droit de se passer de nous. » En 1944, il répète que la légitimité du gouvernement provisoire doit trouver sa source dans l'Assemblée, émanation du peuple. S'il admet la nécessité conjoncturelle de s'écarter de la tradition républicaine, il ne transige pas sur la question du contrôle permanent de l'exécutif par l'Assemblée. S'inspirant du fonctionnement de la Convention révolutionnaire avec ses représentants en mission, il propose que chaque commissaire soit coiffé par une commission de l'Assemblée. Certes, en pleine guerre, la nécessité du maintien de la continuité

---

<sup>1</sup> Pierre Cot, *Le Procès de la République*, 2 t., New York, Éditions de la Maison française, 1944.

gouvernementale exclut le recours aux procédés classiques du parlementarisme, mais elle ne doit pas masquer les différends éventuels entre les deux pouvoirs. Pour les régler, Pierre Cot propose de faire appel à une commission d'arbitrage dont les décisions s'imposeront jusqu'à la formation d'un gouvernement régulier par l'Assemblée nationale constituante.

C'est cette conception de l'élu comme acteur et vecteur de la démocratie qui l'amène à se montrer réservé à l'égard des organismes issus de la Résistance et notamment aux Comités départementaux de la Libération, alors même qu'à partir de 1943-1944, sa conversion au marxisme est engagée. Il met en garde les cadres de la Résistance et les invite à se soumettre à la loi démocratique de l'élection<sup>1</sup>. Il est hostile aux États généraux de la Renaissance française soutenus par le Parti communiste français (PCF), car il craint qu'ils ne se substituent à une Assemblée régulièrement élue.

Il est attaché au rétablissement de la légalité républicaine même s'il voit dans le communisme l'avenir de la France. La traduction politique de son basculement idéologique se fait à l'occasion du débat constitutionnel de la Libération. Il rompt, en avril 1946, avec le Parti radical qui prône le retour pur et simple au régime de la Troisième République.

Au contraire, il fait campagne pour la nouvelle Constitution proposée par les communistes et les socialistes et devient même rapporteur du projet du 19 avril 1946, baptisé « Constitution Cot », qui défend un régime dont la pierre angulaire est une Assemblée unique et souveraine, sur le modèle jacobin. Il dénonce les effets pervers du bicamérisme tel qu'il a fonctionné sous la Troisième République : lenteur du mécanisme législatif et inefficacité de l'action gouvernementale contrainte à un jeu d'équilibre permanent. Il développe dans le même temps une critique très efficace du dogme de la séparation des pouvoirs, historiquement daté, et lui substitue le principe d'une « collaboration d'organes chargés chacun de fonctions différentes<sup>2</sup> ». Il en appelle à l'un des grands ancêtres républicains, Jules Grévy qui avait dénoncé, en 1848, la séparation des pouvoirs comme la « grande erreur politique de notre temps ». La règle même de la démocratie est l'unité du pouvoir qui appartient tout entier au peuple et doit être exercé par ses élus. À l'instar des communistes,

---

<sup>1</sup> Sabine Jansen, *Pierre Cot...*, *op. cit.*, p. 444-445.

<sup>2</sup> *Journal officiel. Débats de l'Assemblée nationale*, séance du 9 avril 1946, p. 1620 et suivantes.

Pierre Cot se prononce en faveur d'une Assemblée totalement souveraine c'est-à-dire, selon le mot même du radical Goblet, en 1894, une « Assemblée nationale qui ne légifère pas mais qui dirige<sup>1</sup> ».

Le projet, on le sait, est rejeté par les Français. La Constitution de la Quatrième République, finalement votée en octobre 1946, rétablit une deuxième chambre et redonne à l'exécutif une autonomie dont il était privé dans le texte du 19 avril.

C'est donc dans le cadre d'institutions nouvelles qui ne répondent pas à tous ses vœux que Pierre Cot retrouve ses moyens d'action. Il s'en accommode mais il reste, durant la dernière partie de sa carrière de 1946 à 1967, nostalgique du parlementarisme d'antan.

### **III. À la recherche d'un paradis parlementaire perdu**

Pierre Cot est réélu député en Savoie en 1946, puis dans le Rhône en 1951, en étroite association avec les communistes. Il est alors l'un des dirigeants de l'Union progressiste, petit parti charnière entre la SFIO et le PCF. Ses députés ne sont pas suffisamment nombreux pour constituer un groupe autonome et ils sont apparentés au groupe communiste.

Durant toute la Quatrième, Pierre Cot déplore l'impuissance gouvernementale, mais il est opposé à toute révision constitutionnelle, considérant que les causes de l'impuissance du régime sont politiques. Il ironise sur les réformes de 1954. L'investiture du gouvernement désormais acquise à la majorité relative est, à ses yeux, une « investiture au rabais<sup>2</sup> » qui ne garantit pas la stabilité et contredit la notion de contrat entre le chef de gouvernement et la majorité. Il y voit la disparition du principe du parlementarisme rationalisé, reposant sur une Assemblée composée de grands partis disciplinés formant une majorité cohérente. Dans la logique des conceptions défendues en 1946, il s'élève contre le rétablissement de la navette entre les deux assemblées, qui rend au Conseil de la République une partie des prérogatives législatives du Sénat de la Troisième République. Néanmoins, à partir de 1957, la gravité des crises ministérielles le conduit à envisager des réformes, à condition que la Constitution reste inchangée, selon un adage à sa façon : « Mieux vaut une Constitution

---

<sup>1</sup> *Ibidem.*

<sup>2</sup> *Ibid.*, séance du 17 juillet 1953, p. 3584.

médiocre bien appliquée qu'une bonne Constitution mal appliquée<sup>1</sup> ». Sa préoccupation première est de préserver la prééminence de l'Assemblée. Il s'oppose ainsi au projet de suppression de l'initiative des députés sur les propositions de loi augmentant les charges publiques. À des révisions qui pourraient dénaturer le texte adopté en 1946, il préfère une réforme des mœurs parlementaires et un aménagement des méthodes de travail et du règlement. Il propose entre autres une meilleure différenciation des lois. Enfin, pour lutter contre l'utilisation abusive de la question de confiance (elle a été posée quarante-six fois au cours de la première législature, soixante-treize fois au cours de la seconde et quarante-cinq fois lors de la troisième), il suggère d'introduire une distinction très nette entre les débats législatifs, consacrés à l'étude des textes de loi, et les interpellations vouées à la discussion de la politique générale du gouvernement. Il n'ignore pas, toutefois, que seule une majorité cohérente au Parlement garantirait la stabilité du gouvernement et il préconise un nouveau Front populaire, réconciliant socialistes, communistes et gauche modérée.

De 1946 à 1958, Pierre Cot est, paradoxalement, compte tenu de son évolution politique, l'un de ceux qui font vivre l'esprit de la Troisième République : son éloquence, sa technicité de vieux routier du Parlement font de lui, en dépit de la formation minoritaire à laquelle il appartient, l'une des voix qui comptent au Parlement. Membre de la commission des Affaires étrangères, il intervient brillamment dans tous les grands débats de politique extérieure, comme le 31 octobre 1956 au moment de l'affaire de Suez.

La conception élevée qu'il se fait de la souveraineté parlementaire s'exprime pleinement au moment de la crise de mai 1958 où il s'oppose à l'arrivée du général de Gaulle à la présidence du Conseil. Le 1<sup>er</sup> juin 1958, quand le général De Gaulle présente son gouvernement, il condamne « l'abdication » de Pierre Pflimlin et conteste la légalité d'un pouvoir imposé sous la menace de la vacance de la plus haute magistrature de l'État et sous la crainte de la guerre civile : « Et quand, au général De Gaulle, on posera la question : "Qui t'a fait roi ?" il ne pourra honnêtement répondre que : "C'est la violence, c'est l'insurrection et non le Parlement français"<sup>2</sup> ».

---

<sup>1</sup> *Ibid.*, séance du 5 novembre 1957, p. 4647-4650.

<sup>2</sup> Jean Garrigues (sous la dir.), Sabine Jansen, *Les Grands discours parlementaires de la Quatrième République de Pierre Mendès France à Charles De Gaulle*, préface Jean-Louis Debré, Assemblée nationale, Armand Colin, 2006, p. 275.



Dans la même logique, il combat le régime de la Cinquième République, qu'il considère comme un régime quasi fasciste. Profondément choqué par la philosophie comme par la pratique gaullienne du pouvoir, il place tous ses espoirs dans une alternance qui permettrait une modification du système politique. Cela le conduit à soutenir les candidatures de Jacques Duclos puis de François Mitterrand, l'auteur du *Coup d'État permanent* qui souhaite la destruction des institutions de 1958. Le positionnement de Pierre Cot lui coûte son siège en 1958 et il ne parvient à se faire réélire qu'en 1967, dans le 13<sup>e</sup> arrondissement de Paris. Il est alors âgé de 72 ans mais il fait montre d'une grande activité au Parlement, toujours apparenté au groupe communiste. Bien que le domaine de la loi soit désormais étroitement encadré (*cf.* l'article 37) et que la politique étrangère soit devenue, dans la pratique, l'apanage du président de la République, Pierre Cot s'illustre dans quelques grands débats, comme dans celui de la publicité à la télévision où son échange avec le Premier ministre, Georges Pompidou, fait la une des journaux.

Il garde la nostalgie d'une République parlementaire façon Troisième ou Quatrième et reste résolument hostile au régime de la Cinquième, le jugeant responsable pour partie des événements de mai 1968. Il déclare à la tribune de l'Assemblée après la grande manifestation du 13 mai : « Ce régime est un régime de pouvoir personnel et vous le savez bien. Il réduit les ministres à exécuter des décisions qu'ils désapprouvent parfois. Ce régime réduit la majorité à approuver ce que, dans le fond de son intelligence et surtout de son cœur – je pense aux événements récents, elle blâme secrètement. Un homme seul décide. Cet homme est faillible, parce que c'est un homme. Cet homme peut se tromper, et il s'est lourdement trompé<sup>1</sup> ». Il déplore l'impuissance du Parlement, dessaisi de l'action au bénéfice de la rue et incapable de participer à la résolution de la crise, « parce que, pendant dix ans, on s'est acharné à dénoncer les partis politiques et à vouloir supprimer les corps intermédiaires<sup>2</sup> ».

## Conclusion

Durant toute la période qui suit la Seconde Guerre mondiale, compagnon de route du PCF, Pierre Cot ne cesse de se faire le défenseur des prérogatives du Parlement et de ses membres. Il

---

<sup>1</sup> *Journal officiel. Débats de l'Assemblée nationale*, séance du 20 mai 1968, p. 1196.

<sup>2</sup> *Ibid.*

refusera toujours d'être le simple rouage d'un parti, fut-il porteur de l'espérance populaire, et il fera preuve, au nom de son statut d'élu du peuple, d'une relative indépendance de parole et d'action.

On peut parler, à propos de Pierre Cot, d'une sorte d'expertise du travail parlementaire acquise sous trois républiques. Ayant été juriste, ministre et parlementaire, il est porteur d'une certaine vision du rapport entre le droit, la loi et le pouvoir exécutif. C'est ce qui constitue finalement l'originalité de son regard. Pour lui, la loi est au service du droit qui est la valeur suprême de la démocratie. Pierre Cot incarne parfaitement la République des avocats<sup>1</sup>. À ses yeux, le juriste est le meilleur député possible parce qu'il sait coordonner les rapports de la politique et du droit. Ce n'est pas par hasard qu'il choisit pour épigraphe au *Procès de la République*, cette phrase prononcée par Robespierre le 5 février 1794 : « Nous voulons un ordre de choses où le citoyen soit soumis au magistrat, le magistrat au peuple et le peuple à la Justice. » Si l'on remplace le mot « peuple » par le mot « parlement » et le mot « justice » par le mot « droit », on a là toute sa philosophie politique<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Gilles Le Béguet, *La République des avocats*, Armand Colin, 2003. Voir aussi Yves-Henri Gaudemet, *Les Juristes et la vie politique de la Troisième République*, PUF, 1970.

<sup>2</sup> Pierre Cot, *Le Procès...*, *op. cit.*