

L'idée de représentation à l'époque de la Révolution française

Simone Goyard-Fabre

Volume 25, numéro 2-3, automne 1989

L'esprit de la Révolution

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/035785ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/035785ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Les Presses de l'Université de Montréal

ISSN

0014-2085 (imprimé)

1492-1405 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Goyard-Fabre, S. (1989). L'idée de représentation à l'époque de la Révolution française. *Études françaises*, 25(2-3), 71–85. <https://doi.org/10.7202/035785ar>

L'idée de représentation à l'époque de la Révolution française

SIMONE GOYARD-FABRE

«L'idée des représentants est moderne, dit Rousseau ; elle nous vient du gouvernement féodal. Dans les anciennes républiques et même dans les monarchies, jamais le peuple n'eut de représentants ; on ne connaissait pas ce mot-là¹.» Rousseau dit vrai. Bien que les historiens aient décelé chez certains peuples de l'Antiquité², dans la monarchie franque ou parmi divers ordres religieux des dispositions représentatives occasionnelles et rudimentaires, la représentation n'accéda à sa signification politique qu'avec la féodalité. Encore l'acception de ce terme était-elle très éloignée, quant à la forme et à la signification de la «représentation», de la théorie libérale qu'en forgèrent les hommes en 1789.

Dans l'antique cité grecque, l'assemblée des citoyens se gouvernait elle-même ; en raison de ses petites dimensions, elle n'avait pas besoin d'élire ses gouvernants. La *civitas* romaine connut aussi, quoique avec des nuances par rapport au monde grec, un régime de démocratie directe. Et si l'idée de représentation avait cours dans le droit romain, elle désignait seulement, ainsi que l'indique Cicéron en la définissant, une technique de droit privé : *Unus sustineo tres persona, mei, adversarii et judicis*³. En droit public, on ignorait le principe représentatif.

1. Rousseau, *Du contrat social*, livre III, chap. XV, NRF, «Bibliothèque de la Pléiade», vol. III, p. 430.

2. *Recueil de la Société Jean Bodin*, t. XXIII, 1968, *Gouvernés et gouvernants*.

3. Cicéron, *De oratore*, livre II, chap. 24.

Fouillant les arcanes du passé, Montesquieu affirme que «le système représentatif a été trouvé dans les bois⁴» et qu'il correspond au «beau spectacle des lois féodales⁵». Sur ce point d'histoire, il rejoint Rousseau, bien que les jugements de valeur portés par les deux auteurs soient diamétralement opposés (selon l'auteur du *Contrat social*, «l'idée des représentants nous vient [...] de cet inique et absurde gouvernement féodal dans lequel l'espèce humaine est dégradée⁶»). Dans la société française ou anglaise du Moyen Âge, il exista en effet une représentation des groupes sociaux auprès des seigneurs. La France d'Ancien Régime admit de même la représentation des diverses communautés du royaume auprès du roi. Conformément à la technique du droit privé, les représentants avaient mandat de défendre les intérêts des communautés locales dont ils étaient les porte-parole.

Sous l'influence des philosophes et de certains publicistes, l'idée représentative connut, à l'époque révolutionnaire, une véritable *mutation*. Elle fut transportée du droit privé au cœur du droit public où elle changea de forme et de sens : à la conception d'une *représentation-mandat* se substitua l'idée de *représentation nationale* qui, pensée comme l'expression de la volonté commune du peuple, apparut comme la condition d'une politique de liberté.

Nous voudrions retracer ici le passage de l'idée de représentation telle qu'elle existait dans l'Ancien Régime à la conception du gouvernement représentatif qui se dessinait, en 1789, comme le régime de l'avenir.

I. LES RÉTICENCES DES PHILOSOPHES À L'ÉGARD DE LA REPRÉSENTATION-MANDAT

1. La notion de mandat

La théorie du mandat appartient de longue date au droit privé, où elle apparaît comme une espèce de contrat consensuel : le mandataire s'engage à accomplir l'acte que le mandat l'a chargé d'exécuter. C'est sous cette forme que la représentation exista dans la société féodale et dans la société française d'Ancien Régime : le «député» ayant reçu mission de représenter une «collectivité», une «classe» ou un «ordre» ne pouvait agir selon sa volonté propre ; il était lié par la promesse, expresse ou tacite, d'agir en lieu et place de ceux qui l'avaient mandaté par une délégation de pouvoir, au besoin pour une tâche particulière, auquel cas on avait affaire à un «mandat impéra-

4. Montesquieu, *l'Esprit des lois*, livre XI, chap. VI, NRF, «Bibliothèque de la Pléiade», vol. II, p. 407.

5. *Ibid*, livre XXX, chap. I, p. 883.

6. Rousseau, *Du contrat social*, livre III, chap. XV, p. 430.

tif». Parce que la vie politique médiévale étaient pensée comme une extrapolation de la vie domestique, on avait recours, ici et là, à des notions de même nature. Aussi les représentants avaient-ils vocation essentielle à défendre les intérêts propres des communautés au nom desquelles ils s'exprimaient. Porte-parole d'un groupe social ou corporatif déterminé, ils servaient les particularismes et les privilèges et n'avaient cure du «bien commun» attaché à une entité étatique ou nationale, dont ils n'avaient aucune idée.

En conséquence, la représentation ne conférait pas aux représentants de responsabilités politiques. Ils ne prenaient pas part à la fonction gouvernementale et, à cet égard, n'avaient tout au plus qu'un rôle consultatif⁷. Même au XVI^e siècle, qui fut, a-t-on dit, «l'âge d'or» des États généraux de l'ancienne France, ceux-ci, qui représentaient la noblesse, le clergé et le tiers état, ne possédaient ni autorité politique ni initiative en matière de gouvernement; ils ne participaient même pas au pouvoir législatif. La politique absolutiste et centralisatrice des rois ne pouvait qu'accentuer ce caractère subalterne du représentant-mandataire: non seulement les États généraux furent de moins en moins souvent convoqués (ils ne le furent plus entre 1614 et 1789), mais les délégués des divers corps du royaume n'avaient aucune prérogative gouvernementale. Ils étaient les simples commissaires de ceux qui, localement, dans le Vermandois ou le Berry, leur avaient confié un mandat, parfaitement révocable d'ailleurs.

La représentation d'Ancien Régime ne reflétait donc en rien une unité nationale qui, du reste, n'existait pas dans les faits.

Au seuil de la modernité, Hobbes proposa bien un autre schéma de la représentation⁸ puisque, selon lui, le souverain Léviathan est la *persona civilis* représentative du corps public qu'a fait naître le *convenant*⁹. Jusque dans les frontispices de ses traités politiques, Hobbes fait de l'*homo artificialis* qu'est l'État l'être de raison à qui «le peuple en corps» a donné commission ou mandat de légiférer et d'agir en ses lieu et place.

7. «Débattre les demandes de subsides qu'on leur adressait, et présenter au gouvernement leurs plaintes contre les injustices des agents du roi ou des grands seigneurs, c'était là toute leur mission, et, dans leur propre pensée, toute l'étendue de leurs droits. Leur importance personnelle était trop petite, et leur activité intellectuelle trop bornée pour qu'ils se crussent appelés à discuter et à régler les affaires générales de l'État.» Guizot, *Histoire des origines du gouvernement représentatif*, Paris, Didier, 1857, t. I, p. 322.

8. Cf. Hobbes, *Léviathan*, chap. XVI. Notons que ce chapitre, consacré à la notion de «personne», n'a d'équivalent ni dans le *Elements of Law*, ni dans le *De cive*.

9. Cf. Simone Goyard-Fabre, «Le concept de *persona civilis* dans la philosophie politique de Hobbes», *Cahiers de philosophie politique et juridique, Hobbes, philosophe politique*, Caen, 1983, n° 3, p. 49-72.

Mais l'étatisme hobbesien, fondé sur une représentation qui prend source et sens dans l'unité du corps du peuple et, corrélativement, dans une démocratie originaire, ne fut pas compris. Non seulement on vit en Hobbes le défenseur de l'absolutisme et même, comme dira Benjamin Constant, un «fauteur de despotisme», mais on ne prêta nulle attention à la démarche par laquelle il transportait le concept de représentation du droit privé au droit public¹⁰. Malgré l'intuition neuve et profonde qu'avait Hobbes d'une représentation véritablement politique du «peuple», le XVIII^e siècle vit généralement en lui un philosophe maudit.

C'est pourquoi on attribue souvent à Montesquieu la paternité du concept moderne de représentation politique. En réalité, Montesquieu, qui tourne ses regards vers la Constitution d'Angleterre, est loin de conférer à la notion de représentation les lignes de force de sa théorisation révolutionnaire, concomitante de la reconnaissance de la souveraineté nationale.

2. Montesquieu et le modèle représentatif anglais

La thèse de Montesquieu comporte deux enseignements: elle est d'abord une justification psycho-sociologique de l'idée représentative; elle offre aussi une vision juridique qui a le mérite d'inscrire le concept de représentation dans le cadre du droit public.

A. Montesquieu est moins un doctrinaire qu'un philosophe qui s'interroge sur l'actualité et qui réfléchit sur l'histoire. C'est pourquoi il s'interroge d'abord sur la nécessité psycho-sociologique de la représentation politique.

Au cœur de sa conception du monde politique, il place l'idée de liberté. Or, dit-il, «c'est une loi fondamentale de la démocratie que le peuple seul fasse des lois¹¹». En effet, la démocratie athénienne fut jadis «une communauté d'hommes libres» où l'*Ecclesia* était souveraine. Mais, dans les États modernes, l'expansion territoriale, le développement démographique et le progrès de la conscience civique rendent impossible la démocratie directe: la médiation de représentants révèle donc *de facto* sa nécessité. De surcroît, la faiblesse psychologique du «peuple» (qui est souvent «le bas peuple») transparait au fil de l'histoire: ayant ou trop d'action ou trop peu¹², il est incapable de prendre des résolutions actives; il ne sait pas discuter des affaires publiques; il ne peut donc pas

10. C'est, aujourd'hui encore, une démarche qui échappe à beaucoup de commentateurs.

11. Montesquieu, *l'Esprit des lois*, livre II, chap. 2, NRF, «Bibliothèque de la Pléiade», p. 244.

12. *Ibid*, livre II, chap. 2, p. 241.

exercer la puissance souveraine dont il est détenteur en l'État. En revanche, il «est admirable pour choisir ceux à qui il doit confier quelque partie de son autorité¹³». Par conséquent, les lois de suffrage, expression juridique de la souveraineté populaire, sont fondées en nature. La représentation politique fait partie de l'ordre des choses. Passant du constat de fait qu'impose la marche de l'histoire à la règle normative qu'exige la pensée juridique, Montesquieu déclare : «Le peuple qui a la souveraine puissance doit faire par lui-même tout ce qu'il peut bien faire ; et ce qu'il ne peut pas bien faire, il faut qu'il le fasse par ses ministres¹⁴.»

Une règle générale s'impose donc, selon Montesquieu, au principe de l'idée de représentation : «Le peuple ne doit entrer dans le gouvernement que pour choisir ses représentants : ce pouvoir de suffrage «est très à sa portée¹⁵». En idéalisant fortement les réalités anglaises afin de servir la volonté normativiste qui l'anime, Montesquieu voit dans la dialectique du privé et du public qui se joue en toute représentation ou en toute élection une promesse de liberté politique¹⁶.

B. Penseur politique et homme du droit, Montesquieu considère que la représentation est la procédure juridique qui endiguera les menaces du despotisme.

La Constitution d'Angleterre lui semble offrir le modèle d'un régime représentatif qui ne s'enlise pas dans la dérive féodale des sociétés post-féodales dont le fonctionnement repose sur le mandat de droit privé. Le Parlement anglais constitue à ses yeux non pas une assemblée de mandataires appelés à défendre les intérêts de la noblesse ou de la bourgeoisie, mais le symbole, en face de l'autorité royale, d'une union nationale destinées à contrebalancer la puissance de la Couronne. Les députés des deux chambres ne sont pas les ambassadeurs de groupes sociaux ou locaux dont ils défendraient les particularismes ou les privilèges. Ils ne sont pas non plus des commisaires ayant charge d'exécuter le mandat impératif qu'ils auraient reçu de leurs commettants. Chaque député, dira Blackstone en complet accord avec Montesquieu, «sert pour tout le royaume».

13. *Ibid*, livre II, chap. 2, p. 240.

14. *Ibid*, livre II, chap. 2, p. 240.

15. *Ibid*, livre XI, chap. 6, p. 399.

16. Cela ne saurait suffire à faire de Montesquieu l'admirateur et le défenseur de la démocratie, ainsi que le soutient J.-M. Goulemot in «Comment réinventer la démocratie : l'expérience du XVIII^e siècle», *l'Interrogation démocratique*, Centre Georges Pompidou, 1987, p. 22 — qui, d'ailleurs, se trompe en évoquant la trilogie des gouvernements selon Montesquieu. Celui-ci ne dit pas : «Il est trois gouvernements : le monarchique, l'aristocratique, le démocratique» (*ibid.*). Son originalité est précisément de bousculer la trilogie traditionnelle et d'écrire : «Il y a trois espèces de gouvernements : le républicain, le monarchique et le despotique.» (*L'Esprit des lois*, livre II, chap. I, p. 239.)

Ce que Montesquieu a parfaitement compris en observant «la Constitution d'Angleterre¹⁷», c'est que le Parlement, en tant qu'*organe représentatif voulant pour la nation entière* et faisant par là obstacle aux abus de pouvoir du roi, n'est pas lui-même asservi à la volonté populaire puisqu'il possède, en toute indépendance, la capacité de participer à la fonction législative et à la fonction gouvernementale¹⁸. Condamnant explicitement le mandat impératif, Montesquieu écrit : «Il n'est pas nécessaire que les représentants qui ont reçu de ceux qui les ont choisis une instruction générale en reçoivent une particulière sur chaque affaire, comme cela se pratique dans les Diètes d'Allemagne¹⁹.» Le grand mérite du régime anglais — et ce pourquoi Montesquieu l'admire et le vante — est d'avoir substitué au mécanisme de la représentation-mandat calquée sur la procédure du droit privé l'organisation fonctionnelle et pragmatique d'un *gouvernement représentatif* correspondant à l'*esprit général d'un peuple-nation* qui entend ne point être assujéti à son roi.

Sans doute Montesquieu a-t-il le tort d'entremêler le fait et le droit au point de confondre parfois ce qui est et ce qui doit être ; par voie de conséquence, il demeure en deçà d'une conception parfaitement rationalisée de la représentation. De surcroît, dans sa volonté d'équilibrer les puissances en l'État afin de réaliser, conformément à la «nature des choses», la balance des forces et des compétences politiques, il ne s'aperçoit pas que le gouvernement représentatif d'Angleterre risque de devenir, *de facto*, le lieu réel d'exercice de la souveraineté et qu'on ne sait plus, dans l'empirisme politique qui résulte de l'histoire anglaise, si la souveraineté appartient *de jure* au Roi ou au Peuple.

Tandis qu'une telle indécision convint à merveille — par la souplesse juridique, les formes élitistes et les promesses politiques auxquelles elle laissait place — aux Constituants de la jeune Amérique, le rationalisme français devait, à la fin du XVIII^e siècle, emprunter une autre voie. Sans contredire l'élan libéral de *l'Esprit des lois*, répété par les *Federalist Papers* en un écho enthousiaste, la pensée politique française, tout en refusant également la représentation-mandat, transporta le concept de représentation nationale dans un autre contexte philosophique où s'articulent entre eux les maîtres concepts de l'humanisme moderne.

17. *L'Esprit des lois*, livre XI, chap. 6, p. 396. et ss.

18. Il a fallu trois siècles de l'histoire anglaise — de la fin du XIV^e siècle à la *Glorious Revolution* — pour que, par étapes, cette compétence soit progressivement reconnue au Parlement.

19. *L'Esprit des lois*, livre XI, chap. VI, p. 400.

II. LA REPRÉSENTATION NATIONALE ET LE GOUVERNEMENT REPRÉSENTATIF

Montesquieu, soulignant les mérites de la Constitution d'Angleterre, avait incontestablement ouvert la voie à l'idée de représentation nationale. Mais, attaché à un *jusnaturalisme* qui renvoie à la nature des choses plutôt qu'aux exigences rationnelles d'une théorisation abstraite et systématique, il n'en avait pas mesuré toutes les implications philosophiques. Rousseau, en cette voie, fut un penseur plus profond ; mais sa condamnation formelle de la représentation fit obstacle, dans son œuvre, à la thèse d'un gouvernement représentatif. En pleine période révolutionnaire, il appartient à Emmanuel Sieyès, apparemment contre Rousseau et pourtant dans la logique politique de Rousseau, de forger les assises doctrinales de la représentation nationale. Ayant superbement compris l'importance que devraient prendre, dans l'organisation politique du régime de l'avenir, les catégories structurelles du *droit public*, Sieyès accomplit, autour du concept de représentation, une révolution dans la Révolution : il dégagea, aidé à la fois par Montesquieu et par Rousseau (même s'il ne les nomme pas), les idées modernes qui constituent l'axiomatique philosophique du gouvernement représentatif.

1. La volonté générale

En appeler à Rousseau lorsqu'il est question de représentation peut, de prime abord, passer pour une erreur ou un paradoxe ; car enfin, l'auteur du *Contrat social* est parfaitement explicite : « La souveraineté ne peut être représentée, par la même raison qu'elle ne peut être aliénée ; elle consiste essentiellement dans la volonté générale, et la volonté ne se représente point [...] Les députés du peuple ne sont donc ni ne peuvent être ses représentants, ils ne peuvent être que ses commissaires²⁰. » La condamnation de la représentation est catégorique.

De surcroît, comment ne pas être troublé quand, dans les *Considérations sur le gouvernement de Pologne*, Rousseau évoque sans aménité la « négligence », l'« incurie » et même la « stupidité » de la nation anglaise, qui après avoir armé ses députés de la suprême puissance, n'y ajoute aucun frein pour régler l'usage qu'ils en pourront faire pendant sept ans entiers que dure leur commission²¹ ? Il est clair, aux yeux de Rousseau que, lorsque la puissance législative « ne peut agir que par députation²² », les

20. Rousseau, *Du contrat social*, livre III, chap. XV, p. 429.

21. *Considérations sur le gouvernement de Pologne*, chap. VII, p. 979.

22. *Ibid*, chap. XII, p. 978.

inconvenients l'emportent sur les avantages: «À l'instant qu'un peuple se donne des représentants, il n'est plus libre, il n'est plus²³.»

Rousseau en viendrait-il donc à récuser toute idée de représentation ou bien, forcé par le mouvement de l'histoire qui rend désormais impossible «le gouvernement du peuple par le peuple» (toute démocratie directe), reviendrait-il comme à un moindre mal, à la thèse de la représentation comme mandat impératif ou comme commission?

Rousseau lui-même répond à cette question. Dans l'État idéal que, fasciné par la cité antique où «tout ce que le peuple avait à faire, il le faisait par lui-même²⁴», il conçoit sur le modèle organique, il ne faut pas de représentants: ils ne peuvent que diviser ce qui est unité, donc détruire la souveraineté. Mais la réalité territoriale et socio-démographique des États modernes est autre que celle de la cité d'antan. Elle impose aux grands États que la puissance législative «n'y puisse agir que par députation²⁵». Et, pour prévenir la corruption qui guette toujours les représentants, Rousseau préconise l'institution de mandats impératifs tels que «le nonce», toujours «sous les yeux de ses constituants», «ne puisse rien faire de contraire à leur expresse volonté²⁶».

Il faut donc distinguer l'idéal et le réel. Et il faut bien convenir que la réalité politique des États modernes ne peut se passer des représentants du peuple. Mais, pour être acceptables, ceux-ci doivent être des délégués «asservis aux instructions du peuple²⁷» et, comme tels, dépourvus de toute indépendance. Ils ne sauraient avoir qu'un pouvoir lié et, en aucun cas, se réclamer d'un pouvoir discrétionnaire.

En fait, l'originalité de Rousseau n'est pas là. Elle ne tient pas en une concession au réalisme ou au pragmatisme qui atténuerait les exigences de rationalité du *Contrat social*. Car Rousseau n'accorde jamais aux représentants de fonction gouvernementale ou administrative. En tant que commissaires du peuple, ils ont pour rôle exclusif d'être les *porte-parole de la volonté générale* et n'ont par conséquent que *voix législative*. L'important est donc pour Rousseau, aussi bien dans les *Considérations sur le gouvernement de Pologne* que dans le *Contrat social*, de distinguer la *souveraineté* et le *gouvernement*, c'est-à-dire la puissance législative et la puissance exécutive²⁸, de sorte que l'assemblée des représentants n'ait jamais à prendre de

23. *Du contrat social*, livre III, chap. XV, p. 431.

24. *Ibid*, livre III, chap. XV, p. 430.

25. *Considérations sur le gouvernement de Pologne*, chap. VII, p. 978.

26. *Ibid*, VII, p. 980.

27. *Ibid*, VII, p. 980.

28. *Du contrat social*, livre III, chap. I, p. 395.

décisions relatives aux «objets particuliers». Sa seule compétence est d'être la voix par laquelle le corps des lois civiles positives est l'expression de la volonté générale.

Il est évident que Rousseau n'a pas attaché à la représentation la valeur d'une idée-force dans l'État du contrat. Il ne voit en elle qu'une nécessité de fait commandée par la taille des États modernes. En tout cas, il n'établit aucun rapport déterminant entre démocratie et représentation²⁹; surtout, aucun des deux concepts ne saurait rendre compte de l'autre. Malgré les apparences d'une compréhension régressive de la représentation qu'il pense comme mandat, et même comme mandat impératif, ce n'est nullement en termes de droit privé que Rousseau envisage l'existence de représentants: l'assemblée des députés du peuple est *la voix de la volonté générale*. Le mandat législatif des représentants est irréductible en sa forme au rapport du mandat et du mandataire en matière de droit des personnes. Le concept central de la politique selon Rousseau est et demeure, quelle que soit l'œuvre à laquelle on se réfère, celui de volonté générale, c'est-à-dire la volonté *une et commune* du peuple en corps né du contrat. Rousseau, sur ce point, est très proche de Hobbes.

Il faut donc l'avouer: le XVIII^e siècle parle beaucoup du problème de la représentation. Au tome XIV de l'*Encyclopédie*, publié en 1765, l'article «Représentants»³⁰, qui est peut-être de Diderot, peut-être du baron d'Holbach, explique que, dans un État moderne, la volonté générale ne peut être consultée que par la procédure de la représentation; et, comme toutes les classes de la nation doivent être représentées, il faut que les citoyens — la citoyenneté étant fondée sur la propriété — élisent, «au cours d'élections honnêtes et fréquentes», des députés auxquels ils confieront un mandat impératif. L'article de l'*Encyclopédie* est, si l'on ose dire, «représentatif» de l'hésitation conceptuelle qui s'attache à l'idée politique de représentation tiraillée entre les schèmes du droit privé qui s'imposent obstinément et l'idée-force de volonté générale sans laquelle on se refuse désormais à penser l'État moderne.

Il revient à Sieyès de passer l'obstacle de cette incertitude en établissant le lien entre le gouvernement représentatif et la nation.

2. La nation et le gouvernement représentatif

Lorsqu'en 1789 les États généraux se transforment en Assemblée nationale, ils affirment, par leur acte même, qu'ils

29. C'est ce que souligne pertinemment Hannah Pitkin dans son ouvrage *The Concept of Representation*, Berkeley, 1967.

30. *Encyclopédie*, t. XV, p. 143-146.

sont l'organe représentatif de la nation française souveraine. En cette attitude se déchiffre l'opposition des hommes de 89 à la conception de la représentation-mandat, caractéristique d'un régime dont ils estiment qu'il doit être dépassé. L'abbé Sieyès, tout particulièrement, est, sur ce point, des plus catégorique : ce ne sont pas seulement les abus de pouvoir de la monarchie qui l'ont pervertie, mais c'est sa conception juridique de la représentation qui est par essence vicieuse : il faut donc la transformer.

Sieyès ne se demande pas si, dans l'État, des représentants sont nécessaires ou non. Pour lui, la « démocratie brute » — c'est-à-dire directe — fait partie, naturellement, des impossibilités de la modernité. Le problème à examiner est celui de sa théorisation juridico-constitutionnelle.

Depuis 1787, Sieyès était sensible à l'agitation qui secouait les assemblées provinciales et les parlements. En novembre 1788, il publia un *Essai sur les privilèges*, dans lequel il déclarait la guerre aux nobles. Quelques mois plus tard, son libelle *Qu'est-ce que le Tiers État?* abordait de front la question politique en affirmant : « le Tiers État est une nation complète³¹ ». Dès lors, aux « faux députés » qui siégeaient aux États généraux et qui étaient en fait, pour la plupart, des nobles nantis « de certaines charges ou offices » généralement acquis à prix d'argent³², il oppose l'exigence d'une véritable représentation politique « du grand corps des citoyens », autrement dit, de « la nation³³ ».

Deux leitmotifs puissants ponctuent donc le célèbre fac-tum dont on retrouve l'écho dans les débats recueillis par les *Archives parlementaires* : le premier est l'émergence du concept philosophique de *nation* ; le second correspond à la technique du suffrage dans une *assemblée représentative*. Les deux thèmes sont franchement « révolutionnaires ».

A. Le mot de *nation* n'est pas une invention de Sieyès, mais il lui donne une définition riche de sous-entendus nouveaux. Une nation, dit-il, est « un corps d'associés vivant sous une loi commune et représenté par la même législature³⁴ ».

La genèse théorique de la nation requiert, dit-il, trois étapes. En un premier moment, l'association nationale résulte — ce n'est pas douteux : sur ce point, Rousseau est son maître — d'un contrat social dont le consensus implique à la fois un acte rationnel et un engagement volontaire : « le jeu des volontés individuelles », dont « l'association est l'ouvrage », est en effet

31. Sieyès, *Qu'est-ce que le Tiers État?*, rééd. PUF, 1982, chap. I, p. 28, 30.

32. La vénalité des charges avait été combattue par Maupeou, mais son projet de réforme avait avorté.

33. *Qu'est-ce que le Tiers État?*, chap. II, p. 33.

34. *Ibid.*, chap. I, p. 31.

«l'origine de tout pouvoir³⁵». Le second moment se caractérise par l'action de la volonté commune ainsi forgée : en elle, que l'on peut appeler aussi «volonté générale» comme l'a dit Rousseau, réside la souveraineté de la nation, et «la loi commune» ne peut naître que de l'exercice des droits des citoyens. «Le pouvoir appartient au public³⁶», déclare Sieyès, ce qui signifie que le concept de nation, arraché au contexte socio-géographique dans lequel on l'avait jusqu'alors situé, devient un concept *juridique*, spécifiquement de droit public : à la communauté nationale, il faut «l'unité de volonté». Hobbes et Rousseau, déjà, l'avaient compris. Mais, en une troisième période, que le flux de l'histoire a rendue nécessaire — «franchissons, dit Sieyès, les intervalles du temps³⁷» —, ce n'est plus la volonté *réelle* commune à la nation qui agit, «c'est une volonté commune *représentative*³⁸».

La *nation* se caractérise donc par l'*unité de sa volonté*. Elle n'est pas constituée par la superposition des ordres ou par la juxtaposition des «états»; le pluralisme des partis et des factions n'est pas inhérent à sa nature; le foisonnement des intérêts particuliers est extrinsèque à son essence. Cette «nation-État» est une entité juridique à laquelle la volonté générale donne son unité³⁹.

B. Avec une rigoureuse logique, Sieyès articule à la connotation philosophique du concept de nation une nouvelle compréhension juridique de la représentation.

Comme le tiers État «se confond toujours, déclare-t-il, avec l'idée d'une nation⁴⁰», c'est à lui, c'est-à-dire au corps du peuple, de déléguer ses représentants à l'Assemblée que l'on peut justement alors appeler «nationale». Sieyès se fait militant : il faut que le Tiers État ait une représentation égale, quant au nombre de ses députés, à celle des deux autres ordres ensemble⁴¹. Surtout, il faut, afin d'éviter que la représentation ne soit «parfaitement illusoire⁴²», que «les votes soient pris par têtes et non par ordres⁴³». Mais sous le militantisme du libelliste, c'est le théoricien du gouvernement représentatif qui perçoit. Le sens du suffrage par lequel sont élus les représentants et la

35. *Ibid.*, chap. V, p. 65.

36. *Ibid.*, chap. V, p. 66.

37. *Ibid.*, chap. V, p. 66.

38. *Ibid.*, chap. V, p. 66.

39. Sur cet aspect de la nation que nous appelons «nation-État», cf. *Cahiers de philosophie politique et juridique*, n° XIV, Caen, 1988, *État et Nation*; en particulier A. Renaut, «Les deux logiques de l'idée de Nation»; S. Goyard-Fabre, «Corps politique et âme des peuples».

40. *Qu'est-ce que le Tiers État?*, chap. II, p. 34.

41. *Ibid.*, chap. III, p. 37, p. 43 et ss.

42. *Ibid.*, chap. III, p. 37.

43. *Ibid.*, chap. III, p. 37, 49.

nature du vote par lequel ils sont appelés à s'exprimer déterminent un droit constitutionnel nouveau dont la *Constitution* de 1791 tirera amplement parti.

Le concept de nation entraîne en effet, selon Sieyès, deux corollaires : d'une part, l'*égalité de tous les citoyens*, ce qui implique la suppression d'élections par «ordres» ; d'autre part, l'*égalité des représentants*, ce qui implique, au sein de l'Assemblée, un vote par têtes et non par ordres. Sur le plan des «principes», où Sieyès dit explicitement vouloir se placer, ces deux corollaires se rejoignent pour définir le statut juridique de la représentation : elle n'est plus un mandat ; le représentant n'est plus un délégué ; son pouvoir cesse donc d'être un pouvoir lié attaché à la volonté expresse et particulière de ceux qui lui auraient donné commission ou procuration. Il est un *élu de la nation tout entière* et, en sa capacité politique de légiférer qu'il est désormais appelé à exercer au sein de l'Assemblée nationale, il est libre de tout engagement : aucun mandat impératif ne pèse sur son vote ; sa volonté législative, autonome, est censée exprimer la volonté générale d'un peuple dont la souveraineté demeure une et indivisible⁴⁴.

Ainsi comprise, l'Assemblée des représentants constitue le lieu et le symbole de la *souveraineté nationale*. C'est pourquoi Sieyès considère que la théorie de Montesquieu n'est qu'un palliatif utile contre les désordres politiques⁴⁵, mais non point le modèle d'une représentation susceptible d'exprimer et de garantir la liberté des citoyens : «Dans une nation libre, et toute nation doit être libre [...], ce n'est pas à des notables qu'il faut avoir recours, c'est à la nation elle-même⁴⁶.»

Deux problèmes surgissent en ce point, l'un, de théorie politico-philosophique, l'autre, de pratique juridique.

D'une part, si la thèse de Sieyès ne situe plus la souveraineté, forme ou essence de l'État, dans les seules mains du prince, mais l'attribue en droit au peuple, ne risque-t-elle pas de la donner en fait à l'assemblée des représentants ? Non seulement alors la souveraineté nationale risquerait-elle de perdre son unité, mais les craintes qu'exprimait Rousseau sur la corruption toujours possible des députés pourraient alors se réaliser.

D'autre part, la première tâche d'un régime représentatif est de s'organiser, c'est-à-dire de se doter d'une constitution : «Tout gouvernement commis doit avoir sa Constitution⁴⁷» et

44. «Le peuple ne peut avoir qu'une voix, celle de la législature nationale ; les commentants ne peuvent se faire entendre que par les députés nationaux ; le peuple ne peut parler, ne peut agir que par ses représentants», *Archives parlementaires*, 1^{re} série, t. VIII, p. 595, séance du 7 septembre 1789.

45. *Qu'est-ce que le Tiers État ?*, chap. IV, § 6 et 7, en particulier, p. 62.

46. *Ibid.*, chap. V, p. 64.

l'établissement de celle-ci doit s'entourer d'«une multitude de précautions politiques⁴⁸», règles essentielles au gouvernement et «sans lesquelles l'exercice du Pouvoir deviendrait illégal⁴⁹».

Pour faire face à ces deux difficultés, Sieyès n'invoque qu'un principe : «La Constitution n'est pas l'ouvrage du pouvoir constitué, mais du pouvoir constituant⁵⁰.» Comprenons que la nation, formée «par le seul droit naturel», et le gouvernement, «qui appartient au droit positif», doivent se prêter un mutuel appui. Ce qui, alors, est fondamental et donne valeur au dispositif constitutionnel, c'est que la nation, qui est «tout ce qu'elle peut être, par cela seul qu'elle est», fasse de la volonté générale, qui «n'a besoin que de sa réalité pour être toujours légale», «l'origine de toute légalité⁵¹. En effet, «de quelque manière qu'une nation veuille, il suffit qu'elle veuille ; toutes les formes sont bonnes et sa volonté est toujours la loi suprême⁵²».

Les députés qui siègent à l'Assemblée sont la voix de la nation-État. La représentation est donc le principe de la constitution étatique d'où il suit, d'une part, que «l'avis de la pluralité⁵³» est décisif pour tout vote et s'impose à la nation et que, d'autre part, les représentants du Tiers État, évidemment plus nombreux que ceux de la Noblesse et du Clergé, «sont les vrais dépositaires de la volonté nationale⁵⁴». En outre, si un différend surgit «entre les parties de la Constitution», le «juge suprême» est «l'ensemble» de la nation parce qu'elle existe «indépendamment de toute règle et de toute forme constitutionnelle⁵⁵», c'est-à-dire parce qu'elle est un principe antérieur et supérieur à toute constitution positive. Concrètement, en cas de litige constitutionnel, on distinguera donc les représentants «ordinaires» du peuple, qui ont charge des affaires du gouvernement «dans les formes constitutionnelles», et les représentants «extraordinaires⁵⁶», qui, dans «des cas rares», sont investis d'un «pouvoir spécial» par lequel leur corps «remplace la

47. «Le corps des représentants à qui est confié le pouvoir législatif ou l'exercice de la volonté commune n'existe qu'avec la manière d'être que la nation a voulu lui donner. Il n'est rien sans ses formes constitutives ; il n'agit, il ne se dirige, il ne se commande que par elles.» *Ibid.*, chap. V, p. 67.

48. *Ibid.*, chap. V, p. 67.

49. *Ibid.*, chap. V, p. 67.

50. *Ibid.*, chap. V, p. 67.

51. *Ibid.*, chap. V, p. 68.

52. *Ibid.*, chap. V, p. 69.

53. *Ibid.*, chap. V, p. 74.

54. *Ibid.*, chap. VI, p. 82.

55. *Ibid.*, chap. V, p. 70.

56. *Ibid.*, chap. V, p. 71. Il est assez remarquable qu'en la circonstance, il ne s'agit pas, selon Sieyès, de faire retour au pouvoir constituant originaire de la nation, mais de mettre en œuvre les clauses mêmes de la constitution.

nation dans son indépendance de toutes formes constitutionnelles».

*

En 1789, le théorie de Sieyès correspond, dit-il lui-même, à «la marche de la raison⁵⁷», c'est-à-dire aux exigences juridico-politiques que Kant déchiffrait, dès 1784, dans la pensée des Lumières. La *Déclaration des droits de l'homme et du citoyen* du 26 août 1789, et la *Constitution* de 1791 qui l'utilisera comme préambule ont consacré les idées de Sieyès, derrière lesquelles, même à propos de l'idée de représentation, se profilent les philosophèmes les plus marquants de Rousseau. Le 3 septembre 1791, le législateur écrit : «La Constitution française est représentative⁵⁸.» La représentation-mandat de l'Ancien Régime ne devait plus être qu'un souvenir historique ; les privilèges des uns, qui sont les servitudes des autres, ne devaient plus ressurgir, et la nation entière, en principe, pouvait faire entendre sa voix. Le régime représentatif apparaissait comme «une assurance contre l'aventure⁵⁹».

On peut dire, assurément, que la technique juridique qu'impliquait le nouveau concept de représentation forgé par les hommes de la Révolution française n'était pas assez affinée et que le développement du système politique imposa peu à peu des structures représentatives plus complexes qui durent compter par exemple avec le pluralisme des partis, la pression de l'opinion publique, l'évolution des masses, la transformation du rôle de l'institution parlementaire... On peut dire aussi que, déjà, dans les prises de position des hommes de 89, «la forme ou la matrice de la représentation s'accommode de contenus fort divers, politiquement contradictoires⁶⁰». Mais il reste que, malgré ses plages d'ombre, malgré le militantisme de Sieyès en faveur du Tiers État, le modèle représentatif pensé par les hommes de 1789 et mis en vigueur par la Constituante n'a rien du «mythe central de la vie politique» : *la représentation résulte d'un processus de rationalisation qui fait de la nation-État l'espace de l'unité politique⁶¹*. En résolvant de la sorte le problème du Multiple et de l'Un, les hommes de 89 entendaient bien évidemment conjurer les maléfices de la monarchie absolue. Il n'est pas certain qu'ils aient entrevu ces autres maléfices qui

57. *Ibid.*, chap. VI, p. 91.

58. *Constitution* de 1791, art. 2, titre III.

59. G. Burdeau, *Traité de science politique*, LGDJ, 1970, t. V, p. 306.

60. P. Manent, «Le totalitarisme et le problème de la représentation politique», *Totalitarismes*, Economica, 1984, p. 90.

61. Cf. Guizot, «Le but du gouvernement représentatif est [...] de ramener la multitude à l'unité en la provoquant à la reconnaître et l'accepter elle-même», *Histoire des origines du gouvernement représentatif en Europe*, *op. cit.*, t. I, p. 95.

devaient peu à peu s'inscrire dans la représentation libérale-démocratique en accentuant le rôle de la délibération et de la concertation ...