



**HAL**  
open science

# Du mandat impératif au mandat représentatif La formation d'une première division du travail politique (1789-1791)

Christophe Le Digol

## ► To cite this version:

Christophe Le Digol. Du mandat impératif au mandat représentatif La formation d'une première division du travail politique (1789-1791). Christophe Le Digol; Virginie Hollard; Christophe Voilliot; Raphaël Barat. Histoires d'élections. Représentations et usages du vote de l'Antiquité à nos jours, CNRS Editions, pp.309-326, 2018. <hal-03379974>

**HAL Id: hal-03379974**

**<https://hal.science/hal-03379974v1>**

Submitted on 20 Oct 2021

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



HAL Authorization

# **Du mandat impératif au mandat représentatif**

## **La formation d'une première division du travail politique (1789-1791)**

Christophe LE DIGOL

En posant le problème de la *représentation politique* à partir des images publiques ou des textes juridiques, constitutionnels notamment, qui définissent les manières légitimes de penser et de parler de la représentation, le chercheur tend à s'enfermer dans un point de vue politique, fabriqué par la politique et pour la politique. Il adhère spontanément à un mécanisme de désignation qui, sous l'effet d'un travail de représentation que l'on ne peut réduire à celui que réalisent au jour le jour les professionnels de la politique, devient un mécanisme de délégation légitimant une division du travail politique entre les désignés, accédant à la fonction de « représentants », et les désignants, réduits à celle de « représentés ». À l'issue des opérations de désignation, les « représentés » sont sommés de croire que leurs « représentants » les *représentent* effectivement dans les termes et dans le sens que ces derniers ont contribué à définir et à imposer légitimement.

Comme tout citoyen et en dépit de son savoir-faire professionnel, un chercheur est soumis aux injonctions politiques qui l'invitent à reconduire dans sa recherche les principes – devenus si familiers qu'on en oublie l'arbitraire historique – qui sont au fondement de l'existence du champ politique, à savoir une distinction fondamentale entre électeurs et élus, représentés et représentants. Or, il ne faut pas l'oublier, cette division du travail politique – et toutes les illusions bien fondées que le travail de représentation fabrique et entretient autour de celle-ci – est

### *Histoire(s) d'élections(s)*

une construction historique dont le maintien nécessite une actualisation permanente par tous ceux qui, à des titres divers, trouvent un intérêt à accréditer cette fiction politique qu'est la représentation. Interroger cette division du travail politique et les principes qui la justifient en déplaçant son regard, de l'objet naturalisé vers l'objet qui ne l'est pas encore, du temps présent vers le moment où celle-ci a été imposée pour la première fois, permet de se donner les moyens de se défaire de cette familiarité qu'a acquise avec le temps ce rapport de représentation. L'historicisation apparaît alors comme l'un des instruments d'objectivation dont le chercheur fait usage pour rompre avec ces catégories de l'entendement politique (« représentés » et « représentants » notamment) et avec les effets de légitimation d'un ordre politique que leur usage imprudent mais encouragé provoque nécessairement.

Au nom de quoi et par quels mécanismes un groupe comme les constituants, sans la légitimité qu'accordent l'histoire et les institutions d'Ancien Régime, peut-il prétendre représenter en 1789 un autre groupe désigné comme étant la nation ? Cette question pose le problème du rapport de représentation, de sa construction et des luttes autour de sa définition légitime. Au début de la Révolution, deux rapports ou types de représentation se disputent la faveur des députés aux états généraux puis à l'Assemblée constituante : le mandat impératif et le mandat représentatif. Ces types de représentation engagent des rapports à l'institution qui conditionnent différents horizons des possibles institutionnels – notamment sa permanence, les conditions et la légitimité du travail qui y est accompli – et, au sein de l'institution, déterminent des manières d'être et de se comporter qui ne sont pas du tout les mêmes. Comprendre le passage d'un type de représentation à l'autre au début de la Révolution française suppose de s'interroger sur les conditions qui président à la transformation de la relation qu'entretiennent, tant au niveau symbolique qu'en pratique, les désignés avec leurs désignants. Cette révolution symbolique établit, d'abord au sein de l'Assemblée constituante puis pour l'ensemble des fonctions électives que les constituants instituent, une division du travail politique qui organise *urbi et orbi*, à l'intérieur comme à l'extérieur de l'institution parlementaire, la monopolisation de la parole publique au profit des « représentants » et au détriment des « représentés » dont la fonction est dorénavant limitée au choix des premiers. Cette division nouvelle du travail social, appliquée à la politique, est le produit des prétentions d'un groupe particulier à exercer le monopole de la représentation légitime d'une « nation » qu'il contribue à faire exister par l'intermédiaire de son activité au sein de l'Assemblée nationale.

## La représentation liée

Les états généraux sont une institution curiale, inscrite dans un système curial qui définit leur fonction, oriente la conduite de leurs membres et conditionne le sens de leur action. Jamais réunis depuis 1614 et convoqués en 1789 pour un temps limité, les états généraux font dès leur convocation l'objet de luttes autour de leur définition légitime. Pour la noblesse de cour, ils sont souvent pensés comme une extension des luttes menées au sein de la cour entre les différentes coteries ; pour les fractions supérieures du tiers état, leur convocation est une opportunité de porter et faire reconnaître les revendications formulées notamment dans les cahiers de doléances. Pour le pouvoir royal, l'enjeu est autre : les députés doivent détenir des pouvoirs suffisamment étendus pour délibérer et adopter des avis communs. Dès le 24 janvier 1789, les lettres royales de convocation aux états généraux enjoignent

qu'on ne donne aux Députés aucune instruction propre à arrêter ou à troubler le cours des délibérations. Elle espère que tous ses Sujets auront sans cesse devant leurs yeux, & comme présent à leur sentiment, le bien inappréciable que les États-généraux peuvent opérer, & qu'une si haute considération les détournera de se livrer prématurément à un esprit de défiance qui rend si facilement injuste, & qui empêcheroit de faire servir à la gloire & à la prospérité de l'État, la plus grande de toutes les forces, l'union des intérêts & des volontés.

Cependant, leur action doit être contenue dans les limites institutionnelles et politiques qu'attend et recommande la monarchie : elle doit s'inscrire dans le cadre du système curial et ne pas remettre en cause l'équilibre des pouvoirs de la monarchie.

Comme le rappelle Philippe Tanchoux, les ordres et les corps du royaume « ne disposent de députations qu'en vertu du privilège que leur a reconnu le roi et non en vertu d'une parcelle de souveraineté qui leur serait propre, en tant qu'unités du royaume ou en tant que groupements de population<sup>1</sup> ». Chacune de ces unités du royaume possède des privilèges et des droits qui, leur étant propres, justifient la variété des mandats dont sont porteurs leurs mandataires. Le respect et la défense des droits et des privilèges concédés par la monarchie aux unités ou aux groupes « représentés » conditionnent les logiques de représentation, la

---

1. Philippe TANCHOUX, *Les procédures électorales en France de la fin de l'Ancien Régime à la Première Guerre mondiale*, Paris, Comité des travaux historiques et scientifiques, 2004, p. 50.

### *Histoire(s) d'élections(s)*

concurrence et les formes de solidarité qu'expriment les mandataires au sein des institutions politiques d'Ancien Régime<sup>2</sup>. Dans ces conditions, l'agrégation des avis et des voix peut difficilement s'écarter de cette logique du privilège et de ce vote par ordre tant décrié par tous ceux qui souhaitent introduire une logique arithmétique et un vote par tête aux états généraux<sup>3</sup>.

C'est sans doute la raison pour laquelle, en dépit des recommandations royales, les députés sont arrivés aux états généraux avec une grande variété d'instructions et de mandats impératifs. Quel que soit son ordre d'appartenance, chaque député est porteur de cahiers de doléances rédigés au sein des assemblées dont il est l'émanation. L'historien Armand Brette les définit comme

l'ensemble des vœux émis, sous quelque titre que ce soit, par une assemblée de membres de l'un des trois ordres, réunis, en exécution des lettres royales de convocation, pour rédiger leurs doléances, vœux, plaintes, remontrances, pétitions, etc., instructions ou pouvoirs, ou ceux de leurs mandants, ou pour élire des députés porteurs de ces actes, soit pour l'une quelconque des Assemblées électorales successives, soit pour les États généraux eux-mêmes<sup>4</sup>.

Dans la forme qu'il adopte aux états généraux de 1789, le mandat impératif est intimement lié à la généralisation du recours aux cahiers de doléances qui objectivent sous une forme écrite, c'est-à-dire extérieure au député désigné, le mandat dont il est pourvu<sup>5</sup>. Il se présente sous la forme de pouvoirs et d'instructions que le comte de Custine, député de la noblesse aux états généraux, définit ainsi :

les Pouvoirs doivent lier les Députés aux États-généraux, à ne jamais voter que conformément à ce qui leur est prescrit ; les Instructions, au contraire, laissent à ces Députés, après avoir débattu les objets, liberté dans leurs opinions<sup>6</sup>.

---

2. Sur les logiques de représentation des institutions d'Ancien Régime, consulter Olivier CHRISTIN, *Vox populi. Une histoire du vote avant le suffrage universel*, Paris, Seuil, 2014, pp. 219-267.

3. Sur cette question du vote par tête ou du vote par ordre, consulter Jean EGRET, *La pré-révolution française (1787-1788)*, Paris, PUF, 1962.

4. Armand BRETTE (éd.), *Recueil de documents relatifs à la convocation des états généraux de 1789*, Paris, Imprimerie nationale, 1894, t. I, p. LXX.

5. Owen ULPH, « The Mandate System and Representation to the Estates General under the Old Regime », *The Journal of Modern History* 23/3 (1951), p. 225-231, ici p. 228.

6. Adam-Philippe DE CUSTINE, *Plan à consulter, d'instructions, et de pouvoirs à donner aux députés de la province de Lorraine, et celle des Trois-Évêchés, aux États généraux*, Nancy, 1789, p. 6.

L'usage de l'écrit encadre et limite *de facto* l'action des députés aux états généraux en liant leur légitimité et les décisions que ceux-ci sanctionnent au respect des cahiers de doléances. Ce dispositif fait du député un porte-parole – au sens le plus restrictif du terme – ou plutôt un porteur de cahiers rédigés par un groupe qui comparait en sa personne et auquel il ne peut se soustraire symboliquement et pratiquement<sup>7</sup>.

Dans mes autres écrits, je n'ai point énoncé mon opinion ; mais l'eussai-je [sic] fait, ce n'est point de mon opinion qu'il est question, mais de celle de mes Commettans, que je dois soutenir par tous les moyens qui seront en ma puissance. Les sentimens de mes Commettans doivent les honorer à tous les yeux. Ils ont énoncé leur opinion ; par conséquent ils commandent la mienne ; mais ils ont souscrit à toutes les conciliations, à toutes les décisions qui auront obtenu la pluralité des suffrages de l'ordre de la Noblesse. Je pourrois ne citer que leur mandat & cacher mon opinion particulière ; mais ce seroit une indigne faibloisse. Leur opinion est la mienne ; j'ai contribué, par mon suffrage, à la confection de plusieurs articles de mes Cahiers, & notamment à celui dans lequel il m'est permis de maintenir l'opinion par Ordre. On m'ordonne, avant même de délibérer sur cette grande question, de proposer à la Chambre de consommer le sacrifice de nos privilèges pécuniaires, afin que, quelque [sic] soit la décision de la Chambre, l'on ne puisse en inférer que c'est pour les maintenir qu'elle veut conserver l'ancienne forme des délibérations. Tel est mon mandat. Quel genre singulier de tyrannie voudroit-on mettre à la place du despotisme ! Celui-là, au moins, laissoit quelquefois la liberté des opinions. Jamais je ne m'y soumettrai. Prompt à céder à la raison, mais hardi à défendre ce que je crois lui appartenir, on ne me verra jamais chercher à plaire à tel ou tel parti, ni m'écarter de mes devoirs pour me concilier la faveur publique. Pendant quelques momens, j'en ai joui avec transport ; mais je serai toujours prêt à la sacrifier à mon devoir, à mes Commettans & à mes principes. Obéir à mon mandat & chercher tous les moyens possibles de conciliation, les adopter, les faire valoir ; voilà le but où je tendrai sans cesse, & où je parviendrois si le Ciel m'accordoit des

---

7. « Sa mission est de défendre les intérêts de ce groupe contre la royauté et même contre les groupes voisins. Le groupe déléguant connaît parfaitement ses intérêts et il peut donner à son représentant une mission parfaitement déterminée » (Camille KOCH, *Les origines françaises de la prohibition du mandat impératif*, thèse pour le doctorat en droit, Nancy, A. Crépin-Leblond, 1905, p. 12). Sur la question du rapport entre les cahiers de doléances et les députés aux états généraux, consulter Gilbert SHAPIRO, John MARKOFF, « L'authenticité des cahiers », *Bulletin d'histoire de la Révolution française*, Paris, Comité des travaux historiques et scientifiques, 1992, p. 19-70.

talens égaux à mon zèle. Telle est ma profession de foi, & je ne m'écarterai jamais<sup>8</sup>.

Dans le cadre de ce mandat, les nombreuses invocations à l'« honneur », à la « fidélité » ou à la « confiance » expriment un rapport de représentation dont la légitimité dépend de la subordination du mandataire aux vœux et à l'« opinion » de ses commettants. Les échanges épistolaires et les comptes rendus que les mandataires envoient régulièrement à leurs commettants, en voulant assurer et rassurer les commettants que leur(s) mandataire(s) se *conforme(nt) à la lettre* de leur mandat, manifestent l'absence d'autonomie d'une fonction marquée du sceau du provisoire. Dans une lettre envoyée à sa femme, le marquis de Ferrières, député de la noblesse, précise que son

petit compte rendu sera imprimé demain. Il est assez adroitement arrangé. Je prouve clairement à mes commettants que leurs mandats voulaient à peu près ce qui s'est fait, et que, quand même je serais aussi démocrate qu'on affecte de le répandre, je n'aurais fait que me conformer à leurs volontés<sup>9</sup>.

Même le comte de Mirabeau se fait un devoir de remplir ses obligations envers ses commettants tout en s'adressant en même temps à la nation :

Messieurs, Nommé votre représentant aux États-généraux, je vous dois un compte particulier de tout ce qui est relatif aux affaires publiques : puisqu'il m'est physiquement impossible de remplir ce devoir envers vous tous, autrement que par la voie de l'impression, souffrez que je publie cette correspondance & qu'elle devienne commune envers vous & la nation ; car bien que vous ayiez des droits plus directs aux instructions que mes lettres pourront renfermer, chaque membre des états-généraux devant se considérer non comme le député d'un ordre ou d'un district, mais comme le procureur fondé de la nation entière ; il manqueroit au premier de ses engagements, s'il ne l'instruisoit de tout ce qui peut l'intéresser ; personne, sans exception, ne pourroit s'y opposer, sans se rendre coupable de crime de lèse-Majesté nationale, puisque même, de particulier à particulier, ce seroit une injustice des plus atroces. J'avois cru qu'un journal qu'on a annoncé dans son prospectus, comme devant être rédigé par quelques membres des états-

---

8. Comte d'ANTRAIQUES, Discours... du 11 mai 1789, dans *Recueil de documents relatifs aux séances des états généraux*, t. II : *Les séances de la noblesse 6 mai-16 juillet 1789*, I : 6-27 mai, éd. Olga Ilovaïsky, Paris, Éditions du CNRS, 1974, p. 396.

9. Charles-Élie FERRIÈRES, marquis de, *Correspondance inédite (1789, 1790, 1791)*, publiée et annotée par Henri Carré, Paris, Librairie Armand Colin, 1932, p. 426.

généraux, pourroit, jusqu'à un certain point, remplir envers la nation ce devoir commun à tous les députés : grâce à l'existence de cette feuille, je sentois moins strictement l'obligation d'une correspondance personnelle ; mais le ministère vient de donner le scandale public de deux arrêts du conseil, dont l'un, au mépris du caractère avoué de ses rédacteurs, supprime la feuille des états-généraux, & dont l'autre défend la publication des écrits périodiques<sup>10</sup>.

Les assemblées des commettants ont une existence qui se prolonge dans l'autorité collective que leurs mandataires, une fois nommés, leur reconnaissent sur leur conduite aux états généraux puis à l'Assemblée, comme le manifeste le comte d'Antraigues dans sa lettre citée plus haut. Ce rapport de représentation subordonne les mandataires à leurs commettants, réunis au sein d'assemblées électorales dont la fonction ne se limite pas à la seule désignation de leurs mandataires. Cette disposition, largement partagée par les assemblées de commettants, entraîne la création de commissions intermédiaires, sous quelque forme et appellation sous lesquelles elles se présentent, chargées d'assurer la permanence des relations avec leur(s) mandataire(s). L'acte de désignation implique *de facto* une relation de subordination symbolique des mandataires envers leurs commettants.

Les commettants sont d'autant moins enclins à circonscrire leur autorité à la seule nomination de leurs mandataires qu'il n'existe aucun dispositif permettant à ces derniers, une fois nommés, de s'en affranchir pratiquement et symboliquement. La proximité spatiale, liée à l'organisation d'assemblées électorales, se double souvent d'une proximité sociale, effet d'un suffrage censitaire organisé à l'intérieur de chaque ordre, à un degré d'élection pour la noblesse, un ou deux degrés pour le clergé, deux ou trois degrés pour le tiers état. L'ensemble de ces conditions structure, dans ses formes et ses représentations, la relation commettants-mandataires<sup>11</sup>. En outre, les conditions qui affectent l'exercice de leur fonction aux états généraux, à savoir leur non-permanence, leur révocabilité et l'absence de toute indemnité versée par la monarchie, sont autant de contraintes qui renforcent leur dépendance à la « volonté » de l'assemblée des commettants ou de ses prolongements.

---

10. Honoré-Gabriel RIQUETI, comte de MIRABEAU, *Lettres du comte de Mirabeau à ses commettants*, Paris, Lavillette, 1791, p. 1.

11. Nicolas BERGASSE, *Lettre de M. Bergasse sur les États Généraux*, 1789, p. 16-17.

On s'en aperçoit, type de représentation et type d'institutions sont en l'occurrence indissociablement liés. La *représentation liée*, notion que nous empruntons à Max Weber<sup>12</sup>, correspond à un type d'institutions politiques et représentatives qui diffèrent par exemple de celles que nous connaissons sous l'appellation d'Assemblée nationale. Les états généraux sont, il est bon de le rappeler, une institution curiale qui regroupe pour un temps déterminé, non des individus habilités à prendre des décisions mais des groupes et des corps (des abbayes, des évêchés, des fiefs, des corporations, etc.) qui siègent par l'intermédiaire de leurs mandataires. Chaque mandataire est pourvu de pouvoirs et d'instructions qui diffèrent par conséquent de ceux de son voisin. Comme l'observe Philippe Tanchoux, le mandat impératif prend sens dans le cadre d'un vote organique : l'élection « constitue la garantie de l'existence d'un lien de droit privé entre l'élu et son commettant. Seulement l'électeur de chacun des Ordres possède la capacité de voter non pour lui-même mais dans le cadre collectif du corps auquel il appartient<sup>13</sup> ». Les états généraux sont destinés à donner des avis mais cette institution ne peut, du moins théoriquement, sous l'Ancien Régime, prétendre au monopole de la représentation légitime de la nation. La représentation liée conditionne en partie le rapport que les désignés entretiennent avec l'institution qui les accueille et la manière dont ils l'habitent. Plus encore, ce rapport de représentation conditionne la manière dont ils se saisissent des ressources que leur travail collectif contribue à fabriquer au sein d'une institution qui n'est rien d'autre, au final, que la forme objectivée du système des relations entre les députés et tous ceux qui, par leur intermédiaire ou non, influent sur ce système de relations.

## La représentation libre

Au fur et à mesure que se déploient et se réalisent les stratégies vouées à confondre symboliquement le corps des « représentants » avec cet autre corps, symbolique, qu'est la « nation », c'est-à-dire à doter cette dernière

---

12. Le sociologue allemand définit la représentation liée comme consistant en « des mandataires élus (ou désignés par roulement, par le sort ou autres moyens analogues), au pouvoir d'administration limité à l'intérieur ou à l'extérieur par des mandats impératifs et un droit de rappel, et lié à l'acceptation des personnes représentées. Ces "représentants" sont en réalité des fonctionnaires au service de ceux qu'ils représentent » (Max WEBER, *Économie et société*, Paris, Plon, 1971, p. 301).

13. Ph. TANCHOUX, *Les procédures électorales...*, *op. cit.*, p. 50.

catégorie d'un nouveau contenu symbolique et fétichisé, capté, monopolisé et manié collectivement par ceux qui s'en prétendent les « représentants », se pose pratiquement pour chaque constituant la contradiction qu'avait déjà énoncée Cerutti dès 1788 : « Comme député du lieu, il doit exposer avec la plus grande énergie les intérêts de ceux qui le députent » ; « comme législateur national, il doit subordonner, sacrifier même en conscience tout intérêt partiel à l'intérêt général de la nation dont il prononce le destin <sup>14</sup> ». Commettants versus nation, intérêts particuliers versus intérêt général. Cerutti posait déjà de manière tranchée, avant même la réunion des états généraux, la question des raisons d'agir des futurs députés, des intérêts et des principes qui doivent individuellement et collectivement gouverner leur action.

Avec la proclamation de l'Assemblée nationale constituante du 17 juin 1789, les députés aux états généraux revendiquent à leur profit le monopole de la représentation légitime de la nation. Cette revendication s'inscrit dans une dynamique d'accumulation du capital politique dont la délégitimation du pouvoir royal, des institutions qui le constituent et des principes de domination qui le fondent est l'envers. Cette revendication est également et surtout un coup de force symbolique qui engage une nouvelle séquence chronologique organisée autour de luttes sur l'organisation du travail d'assemblée, d'une part, et sur la définition des principes et des formes de la représentation, d'autre part. À l'opposé d'une représentation liée, la définition nouvelle de la fonction de député assimile la volonté de la « nation » à celle de ses représentants. Seuls les députés peuvent prétendre l'incarner car, dans cette nouvelle logique de représentation, les volontés énoncées par leurs commettants n'expriment que des points de vue particuliers. La volonté générale se forme par une addition de volontés particulières qui ne peut se réaliser pratiquement et symboliquement qu'au sein de l'Assemblée par l'intermédiaire des députés réunis. Ce raisonnement, que l'on retrouve dans le décret du 22 décembre sur les assemblées politiques, justifie la subordination des commettants à l'Assemblée, c'est-à-dire à leurs représentants. Par conséquent, les députés se trouvent déliés de toute subordination symbolique et pratique à leurs commettants, comme l'indique l'instruction du 8 janvier 1790 :

---

14. Joseph-Antoine-Joachim CERUTTI, *Mémoire pour le peuple français*, s.l., 1788, p. 42-45.

Le procès-verbal de l'élection est le seul acte qui pourra être remis par les Electeurs aux Représentans. Il est aussi le seul titre à considérer pour l'exercice des fonctions des Représentans à l'Assemblée nationale. Les mandats impératifs étant contraires à la nature du Corps législatif, qui est essentiellement délibérant, à la liberté de suffrages dont chacun de ses Membres doit jouir pour l'intérêt général, au caractère de ses Membres, qui ne sont point les Représentans du Département qui les a envoyés, mais les Représentans de la Nation, enfin, à la nécessité de la subordination politique des différentes sections de la Nation au corps de la Nation entière, aucune Assemblée d'électeurs ne pourra ni insérer dans le procès-verbal de l'élection, ni rédiger séparément aucuns mandats impératifs ; elle ne pourra pas même charger les représentans qu'elle aura nommés, d'aucuns cahiers ou mandats particuliers<sup>15</sup>.

Cette définition nouvelle du rapport de représentation et, par conséquent, de la fonction de député impose des contraintes dans leurs manières d'être et de se présenter en (et au) public.

De fait, la prétention au monopole de la représentation légitime de la nation s'accompagne de l'idée, comme le souligne Adrien Duquesnoy, lui-même député du tiers état,

que les mandats impératifs ne peuvent pas empêcher l'action de l'Assemblée nationale, c'est-à-dire qu'une province qui aurait ordonné à ses députés de se retirer si on opinait par tête n'en serait pas moins liée par les résultats que ferait l'Assemblée, parce qu'il ne peut pas être en son pouvoir de retarder la marche de la nation<sup>16</sup>.

Soucieux d'assurer le bon fonctionnement des états généraux tout en refusant le coup de force du 17 juin, le roi avait déjà cassé et annulé dès le 23 juin 1789 dans l'article 3 de sa Déclaration royale

comme anticonstitutionnelles, contraires aux lettres de convocation et opposées à l'intérêt de l'État, les restrictions des pouvoirs qui, en gênant la liberté des députés aux États généraux, les empêcheraient d'adopter les formes de délibération prises séparément par ordre ou en commun, par le vœu distinct des trois ordres.

Dans la motion qu'il présente le 7 juillet 1789, Talleyrand énonce que les mandats impératifs sont contraires aux principes d'une assemblée

---

15. Instruction du 8 janvier 1790.

16. Adrien DUQUESNOY, *Journal d'Adrien Duquesnoy*, éd. R. de Crèveceur, Paris, Alphonse Picard, 1894, p. 161 ; 3 juillet 1789.

délibérante. Chaque député doit être libre de s'exprimer et de changer son opinion lors des délibérations ; aucun mandat impératif ni retrait de l'assemblée ne peuvent entraver ou empêcher sa bonne marche. Enfin, le vœu de l'Assemblée nationale s'impose à tous, qu'ils aient ou non participé à ses délibérations<sup>17</sup>. Les députés étaient des corps singuliers, irréductibles les uns aux autres, qui incarnaient et représentaient des corps sociaux, eux aussi singuliers et non réductibles les uns aux autres. Imposer un vote par tête dans le nouvel ordre d'assemblée, doter chaque député d'une voix délibérative et non simplement consultative, transforme ces corps singuliers qu'étaient les députés – et bien entendu leurs votes – en unités arithmétiquement équivalentes, que l'on peut dorénavant manier et additionner en vue de produire une majorité et une décision, quel que soit son contenu.

Quoi qu'il en soit, la motion de Talleyrand peut ainsi être interprétée comme une stratégie de dévaluation de l'invocation du mandat impératif à un moment où certains membres des ordres privilégiés tentent de résister à la formation d'une Assemblée nationale. Pierre-Victor Malouet, député du tiers état, commenta dans ses *Mémoires* le sens et les effets de cette décision :

J'ignore si le projet d'annuler les mandats de nos commettants lui appartient exclusivement ; mais l'auteur de ce projet, quel qu'il soit, a fait faire un grand pas à la révolution. Nous n'avions pas d'autre barrière entre les systèmes et les innovations désastreuses. Tous les mandats, sans exception, laissaient au gouvernement monarchique sa stabilité, au roi un pouvoir suffisant, la propriété, la religion et toute la partie essentielle de nos anciennes institutions étaient respectées ; on en signalait les abus, on en voulait la réformation, mais non le renversement<sup>18</sup>.

Pour le comte d'Antraigues, comme pour les partisans d'une représentation liée, les mandataires restent subordonnés aux volontés de la « Nation réunie dans les bailliages » :

[...] je nie que le vœu national soit exclusivement formé par une assemblée de représentants, & ne puisse pas l'être par la Nation. Je dis que la manifestation précise du vœu des peuples dans les bailliages forme le vœu national, d'une

---

17. *Orateurs de la Révolution française*, textes établis, présentés par François FURET et Ran HALÉVI, Paris, Gallimard, coll. « Bibliothèque de la Pléiade », 1989, p. 1041-1042.

18. *Mémoires de Malouet*, publiés par son petit-fils le baron de Malouet, Paris, Didier et Cie libraires-éditeurs, 1868, t. 1, p. 299.

manière plus sûre, plus nationale assurément que dans l'assemblée des représentans ; & j'ajoute que nul n'a le droit de dire au peuple réuni dans ses bailliages : Vous n'aurez aucun vœu, aucune volonté, parce que ce n'est pas ici que se forme la volonté nationale ; vous ne serez point le maître de l'opinion de vos députés, attendu que le vœu national ne se forme que dans une assemblée de 1 200 personnes, qui ne peuvent pas recevoir des mandats impératifs de la Nation réunie dans les bailliages.

Dans ce passage, le comte d'Antraigues mobilise des représentations fondées sur une faible différenciation des rôles politiques dévolus aux commettants et aux mandataires pour objectiver et stigmatiser un processus de construction d'une autonomie de l'Assemblée nationale. Encore faut-il souligner que cette différenciation se justifie à partir de l'idée de l'impossibilité pour l'ensemble des commettants de se réunir physiquement en un lieu unique. Cette vision confère une faible autonomie et autorité à une Assemblée au sein de laquelle l'usage du mandat impératif prend sens.

Une fois adoptée la motion proposée par Talleyrand, les députés dont l'action était liée par des mandats impératifs sollicitent et reçoivent les jours suivants de nouveaux mandats, illimités pour la plupart, leur enjoignant de participer à tous les débats avec voix délibérative. Sans concertation ni injonction royale, leurs commettants enregistrent les transformations des rapports de force qui entraînent une concentration des ressources symboliques dans la nouvelle assemblée. Pour ces agents pris dans les enjeux du moment, cette dynamique prend sens sous l'espèce d'incitations pratiques qui commandent, en vue d'en infléchir les effets, leur inscription dans l'institution en train de s'inventer et l'annulation des restrictions qui accompagnaient les mandats de leurs mandataires, du moins en ce qui concerne la voix délibérative.

De la représentation liée à la représentation libre, notion là encore empruntée à Max Weber<sup>19</sup>, l'inversion des logiques de représentation transforme les allégeances symboliques qui lient les désignés, c'est-à-dire les députés, au groupe qu'ils prétendent représenter, en l'occurrence la nation. Mais, en fonction du type de représentation dans lequel cet

---

19. À l'opposé de la représentation liée, Max Weber définit la représentation libre comme suit : « le représentant, en règle générale élu (éventuellement désigné, de manière formelle ou effective, par le sort), [qui] n'est lié par aucune instruction et il demeure le propre maître de sa conduite. Son devoir ne le renvoie qu'à ses propres convictions objectives, non à la prise en considération des intérêts de ceux qui l'ont délégué » (M. WEBER, *Économie et société*, *op. cit.*, p. 301).

« être de raison » est invoqué, il peut s'incarner soit dans le groupe des désignés (l'Assemblée nationale), soit dans le groupe que constituent les désignants (l'ensemble des assemblées de commettants). Dans le cadre de la représentation liée, cet être de raison qu'est la nation ne s'incarne pas dans le corps réuni des désignés mais dans les assemblées des commettants, c'est-à-dire dans les assemblées réunissant ceux qui désignent. Il y a coïncidence entre les désignants et le groupe que les désignés prétendent représenter. Dans la représentation libre, le groupe que les désignés prétendent représenter s'incarne uniquement dans le corps des désignés réunis au sein de l'Assemblée. Il y a dissociation entre les désignants (l'assemblée électorale qui se sépare après la désignation des « représentants ») et le groupe que les désignés prétendent représenter (la nation). La subordination à un groupe symbolique que les députés réunis sont les seuls à pouvoir incarner se substitue à la subordination aux assemblées de commettants dont l'existence pouvait se maintenir même après la désignation de leurs mandataires. La définition du contenu des mandats, des actions ou des objets à traiter au cours d'une législature n'est plus du ressort des désignants mais est laissée à l'appréciation souveraine des désignés. Ainsi peuvent-ils prétendre au monopole de la représentation légitime de la nation.

## **Une première division du travail politique**

Le mandat représentatif trouve sa raison d'être, il ne faut pas l'oublier, dans les contraintes de situation et surtout de position qui structurent tendanciellement les échanges de coups entre les députés – et la motion proposée par Talleyrand-Périgord en est indubitablement un – dans les luttes qu'ils mènent à propos de la définition légitime de l'Assemblée nationale. La motion de l'évêque d'Autun vise surtout à empêcher le recours au mandat impératif par les députés qui, toujours favorables au roi, souhaitent entraver les travaux législatifs de l'Assemblée<sup>20</sup>. Mais les députés qui ne se satisfaisaient plus des contraintes symboliques et pratiques que les conceptions traditionnelles de leur fonction leur imposaient en profitent pour s'en libérer. Formalisé dans différents textes législatifs, le système de justifications du mandat représentatif renvoie

---

20. Bernard LACROIX, « Conclusion », dans François D'ARCY (dir.), *La représentation*, Paris, Economica, 1985, p. 181.

aux deux grandes fonctions que le droit constitutionnel, dans la continuité des représentations qui s'imposent avec la Constitution de 1791 et qu'il contribue à stabiliser, assigne à l'institution parlementaire : d'une part, des justifications techniques qui consistent à penser que la variété des mandats dont sont pourvus les députés aux états généraux constitue un obstacle à la délibération et, par conséquent, à l'exercice libre de la fonction législative ; d'autre part, des justifications politiques qui, renvoyant à la fonction de représentation de l'institution parlementaire, font du député le représentant de la nation et non uniquement de ses commettants.

Il serait peut-être trop simple de réduire la victoire du mandat représentatif à l'approbation de la motion proposée par Talleyrand et d'y lire uniquement la victoire d'un nouveau principe sur un principe antérieur, devenu inadapté. Trois étapes scandent jusqu'au mois de septembre 1791 le procès d'institutionnalisation du principe représentatif : son introduction avec la motion de Talleyrand-Périgord, son institutionnalisation avec le décret du 22 décembre 1789 et sa consécration dans la Constitution de 1791. Ce système des raisons est surtout invoqué pour légitimer les nouveaux usages que les députés font de l'assemblée qu'ils composent et contribuent à transformer à la faveur du crédit symbolique dont elle se trouve nouvellement dotée. Produit des luttes pour se défaire des limites imposées par les institutions monarchiques, l'invocation du principe représentatif survit à ces premières luttes et celui-ci se retrouve ultérieurement mobilisé dans les stratégies de revendication du monopole de la représentation légitime de la nation. Du principe invoqué pour faire taire l'opposition de certains députés, il devient un principe constitutif de l'institution parlementaire et du sens officiel qu'on lui assigne.

Ainsi, à la suite de la motion proposée par l'évêque d'Autun, est-il affirmé dans le décret du 22 décembre 1789 que les

Représentans nommés à l'Assemblée Nationale, par les Départemens, ne pourront pas être regardés comme les Représentans d'un Département particulier, mais comme les Représentans de la totalité des Départemens, c'est-à-dire, de la Nation entière<sup>21</sup>.

À l'occasion de ce décret, la représentation libre est instituée et pérennisée pour les futures assemblées législatives. À la fin de la légis-

---

21. Décret du 22 décembre 1789 sur la constitution des Assemblées primaires & des Assemblées administratives, article VIII.

lature, le principe représentatif est logiquement inscrit dans la Constitution de 1791<sup>22</sup>. Tel qu'il est présenté et institué, le mandat représentatif constitue le système de justifications d'une division du travail politique que les désignés imposent aux désignants, les premiers limitant l'activité des seconds<sup>23</sup> à une seule et unique fonction : leur désignation. Les « Assemblées primaires & les Assemblées d'élection ne pourront, après les élections finies, ni continuer leurs séances, ni les reprendre jusqu'à l'époque des élections suivantes<sup>24</sup>. » Dans les instructions du 8 janvier 1790, ces dispositions sont jugées « essentielles à la stabilité de la Constitution, à la pureté de son esprit, & au maintien de l'ordre qu'elle a établi dans l'exercice du plus important de tous les pouvoirs : elles doivent être observées à la rigueur dans tous les cas<sup>25</sup> ». Seule concession accordée, les « électeurs & les Assemblées primaires auront cependant la faculté de rédiger des pétitions & des instructions, pour les faire parvenir au corps législatif ; mais ils seront tenus de les lui adresser directement ». Cette division du travail politique est le fondement d'un ordre politique dont l'acte inaugural est le monopole légitime de représentation de la nation que les constituants revendiquent à leur profit, au détriment du roi et, il convient de l'ajouter, de leurs propres électeurs.

À la faveur des transformations qui affectent les conditions d'existence politique du groupe qui revendique à son profit le monopole de la représentation légitime de la nation, se pose concrètement la question des conditions matérielles d'existence de ses membres. L'Assemblée nationale devenant permanente, nombreux sont les députés tentés, pour diverses raisons (opposition politique, difficultés financières, travaux des champs, etc.), de retourner chez eux sans attendre la fin des travaux législatifs. Pour limiter le nombre de départs, l'Assemblée vote le 1<sup>er</sup> septembre 1789 une indemnité parlementaire de 18 livres par jour<sup>26</sup>.

---

22. Constitution de 1791. Titre III, chapitre premier, article 7 de la section 3 : Les représentants nommés dans les départements, ne seront pas représentants d'un département particulier, mais de la Nation entière, et il ne pourra leur être donné aucun mandat.

23. Il faudrait également s'intéresser aux conditions qui président à la distinction établie entre les citoyens actifs et les citoyens passifs. Elles révèlent les présupposés sociaux qui sont au fondement de l'acte d'élection et de sa généralisation.

24. Décret du 22 décembre 1789 sur la constitution des Assemblées primaires & des Assemblées administratives, article XXXV, section première.

25. Instruction du 8 janvier 1790.

26. Sur cette question de l'indemnité parlementaire, consulter Alain GARRIGOU, « Vivre de la politique. Les "quinze mille", le mandat et le métier », *Politix* 20 (1992), p. 7-34.

Pour l'abbé Sieyès, le « salaire de ces agens ou administrateurs » dont les députés ne sont qu'une partie participe d'un processus de division du travail social qui est au principe de la formation et du développement de fonctions attachées à la chose publique. Emmanuel Sieyès présente le « salaire » que les fonctionnaires publics reçoivent comme une double dépendance : *pratique* car l'activité de ce personnel étant considérée comme spécialisée, une rémunération lui est nécessaire pour assurer une existence ; *symbolique* car la rémunération ainsi accordée l'est sur les impôts payés par les mandataires et marque ainsi la dépendance symbolique des fonctionnaires vis-à-vis des mandataires. Les activités politiques, menées au sein de l'Assemblée nationale ou dans les institutions qu'elle établit, constituent à ses yeux une profession spécifique et nécessaire à la société : « L'intérêt commun, l'amélioration de l'état social lui-même nous crient de faire du gouvernement une profession particulière<sup>27</sup>. » Cette « professionnalisation » de l'activité politique est inscrite pour Sieyès dans un processus de division du travail social :

En portant toutes les facultés de ton esprit sur une partie seulement de l'ensemble des travaux utiles, tu obtiendras un plus grand produit avec de moindre peine et de moindre frais. De là vient la séparation des travaux, effet et cause de l'accroissement des richesses et du perfectionnement de l'industrie humaine. [...] Cette séparation est à l'avantage commun de tous les membres de la société. Elle appartient aux travaux politiques comme à tous les genres de travaux productifs<sup>28</sup>.

L'indemnité parlementaire concourt donc à établir une nouvelle division du travail social en permettant à ceux qui exercent une fonction politique de s'y consacrer pleinement sans se préoccuper de leur subsistance, mais également sans dépendre matériellement de ceux qui les ont en pratique désignés.

\* \*  
\*

---

27. Emmanuel SIEYÈS, « Observations sur le rapport du comité de Constitution concernant la nouvelle organisation de la France » (2 octobre 1789), dans Emmanuel-Joseph SIEYÈS, *Écrits politiques*, Choix et présentation de Roberto Zapperi, Paris, Éditions des Archives contemporaines, 1985, p. 262.

28. *Ibid.*, p. 262. La position de Sieyès sur la division du travail social qui tendrait à valider la thèse de la volonté de professionnalisation est mentionnée par Patrice GUE-NIFFEY, *Le nombre et la raison. La Révolution française et les élections*, Paris, Éd. de l'EHESS, 1993, p. 426-427, lequel souligne immédiatement l'isolement de Sieyès, du moins sur le plan intellectuel.

Comprendre les transformations qui affectent le rapport que les désignés entretiennent avec les désignants au début de la Révolution française ne consiste pas uniquement à s'interroger sur la manière dont les désignés redéfinissent les opérations de désignation et le sens de leurs fonctions à l'Assemblée nationale afin de justifier leurs prétentions au monopole de la représentation légitime de la nation. C'est aussi et surtout poser la question des conditions symboliques et matérielles d'émergence d'une nouvelle division du travail social : la politique comme activité spécialisée et autonome des autres activités sociales. Cette autonomisation s'impose par un coup de force des désignés contre les désignants que le travail symbolique de mise en forme de la représentation permet d'euphémiser voire de masquer. À l'encontre d'une vision dominante qui pense cette autonomisation en relation avec la formation d'un champ politique à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, il faut rappeler que l'autonomisation des activités politique peut adopter des formes différentes en fonction des moments historiques, notamment sous la Révolution française. D'une certaine manière, la mise en œuvre d'un suffrage censitaire peut apparaître comme une forme d'autonomisation dans la mesure où, dans la période précédente, les charges étaient un bien qu'il fallait acheter pour exercer une fonction publique<sup>29</sup>. En ce sens, l'imposition du mandat représentatif, à savoir d'une représentation libre pour continuer à emprunter l'expression de Max Weber, est une des conditions préalables à la généralisation de l'élection pour accéder à l'ensemble des fonctions publiques que les constituants instituent en grand nombre dès 1789.

---

29. Christophe LE DIGOL, « Les éclats de l'élection. Pratiques de désignation et fonctions publiques au début de la Révolution française », dans Michel OFFERLÉ, Henry ROUSSO (dir.), *La fabrique interdisciplinaire. Histoire et science politique*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, coll. « Res Publica », 2008, p. 89-102.