

DOMINIQUE TURPIN

Critiques de la représentation

Le régime représentatif a souvent été analysé comme le « type idéal du gouvernement parfait » (1), reposant sur un raisonnement juridique « incontestablement logique et intellectuellement harmonieux » (2) et permettant de concilier l'efficacité du pouvoir avec la liberté des citoyens.

Mais il a également suscité les plus vives critiques : tandis que certains s'en prenaient à la « fiction » juridique initiale, d'autres insistaient sur la contradiction entre le but proclamé et les objectifs réels de la représentation au regard des exigences de la démocratie, alors qu'un troisième groupe dénonçait la « crise » de cette notion et son inadaptation aux nécessités contemporaines du gouvernement des sociétés.

I. LA REPRÉSENTATION, FICTION JURIDIQUE ?

« Ne nous arrêtons pas à la fiction de la représentation populaire, s'exclame Pareto. Autant en emporte le vent ! » (3).

Sous l'influence des « greffiers de province » et autres « obscurs avocats » moqués par Burke, la théorie élaborée à la Constituante est marquée par une approche trop exclusivement juridique qui échoue à rendre compte de la réalité spécifique du phénomène politique (« se sentir » ou non représenté, « existentiellement »), mais aussi

(1) J. S. MILL, *Le gouvernement représentatif*.

(2) J. BARTHÉLEMY, *La crise de la démocratie représentative*, RDP, 1928, p. 587.

(3) *Traité de sociologie générale*, p. 1438.

exclut, paradoxalement, toute représentation juridique véritable : « Il apparaît comme certain, note en ce sens Carré de Malberg (4), que le régime dit représentatif n'est pas un régime de représentation, car le corps des députés ne peut être considéré comme le représentant, ni des citoyens, ni de la nation. »

L'élu ne représente pas ses électeurs

Il n'existe d'abord aucun lien entre électeurs et élus car, si tout mandat doit reposer sur une manifestation de volonté, les citoyens ne sont pas individuellement titulaires d'un droit à représentation, même lorsqu'ils remplissent une fonction élective au nom de la nation : « L'électeur, affirme justement M. T. Axente (5), n'a aucun pouvoir à transmettre à l'élu. Par conséquent, il n'existe aucun mandat, aucun lien juridique entre représentants et représentés. » C'est l'adage *nemo in alium plus juris transferre potest quam ipse habet*.

De même, pas plus que chacun des électeurs, les circonscriptions ne disposent de ce droit à représentation et ne peuvent conférer de mandats à leurs élus. « Aucune section du peuple » ne devant, selon la Constitution de 1791, « s'attribuer l'exercice » de la souveraineté nationale, les représentants sont nommés *dans* — et non *par* — les départements, puisque « la nation ne fait que communiquer à des sections le pouvoir qu'elle a d'élire » (6).

Mais il n'y aurait pas davantage de rapport de représentation entre la nation elle-même et l'assemblée appelée à vouloir pour elle.

L'assemblée ne représente pas la nation

La représentation, comme le mariage, suppose que l'on soit deux. Et même trois, car si on se marie toujours devant M. le Maire, on ne peut représenter une personne que devant une autre ! Or, deux de ces trois éléments font défaut dans le système dit représentatif.

En effet, alors que les délégués aux états généraux représentaient bien leur ordre devant le roi, avec la Révolution, c'est la nation qui se gouverne elle-même, par représentation : « On en arrive, relève G. Sartori (7), à une situation déroutante, dans laquelle un organe représentatif finit par représenter quelqu'un (le peuple ou la nation) devant lui-même. La tierce partie, celle devant laquelle la seconde était censée représenter la première, a disparu. »

(4) *Contribution à la théorie générale de l'Etat*, t. II, p. 228.

(5) *La nature juridique de la représentation politique vue sous l'angle des rapports entre électeurs et élus*, th., 1940, p. 114.

(6) BARNAVE, le 6 mai 1790, *Archives parlementaires*, t. XV, p. 409.

(7) *Théorie de la démocratie*, p. 385.

Mieux même ! De nombreux auteurs, dont les théoriciens de l'« organe » ou Duguit qui, par réalisme, nie la fiction d'une nation dotée de droits subjectifs, vont jusqu'à mettre en doute la présence de deux personnes juridiques distinctes (nation et Parlement) entretenant entre elles des rapports de mandat, faute, ici encore, de volonté préalable à déléguer. On se heurte à une impossibilité juridique et logique : ni le mandant (la nation, sans volonté antérieure à celle créée par l'assemblée), ni le mandataire (l'assemblée, n'accédant à la vie juridique qu'après l'élection de ses membres) n'existent au moment de la passation du contrat ! Ainsi, écrit Orlando (8), « lorsqu'on en arrive à démontrer que « tous » (je dis « tous ») les caractères essentiels du mandat manquent dans le rapport de la représentation politique, et que les caractères spécifiques de cette dernière sont essentiellement en contradiction avec ceux du mandat, il faut admettre que le « mandat législatif » n'est pas un « mandat », mais bien autre chose ». En vertu de quoi les critiques qualifient la théorie de « métaphore » (Royer-Collard), « sophisme » (Tardieu), « fiction » (Rieker, Kelsen), « étrange cuisson » (J.-J. Chevallier) ou « pure logomachie » (J. Rœls), car, pensent-ils avec Saleilles : « La caractéristique de ce régime « représentatif », c'est qu'il ne comporte aucune représentation véritable » (9).

L'essentiel, à notre sens, n'est cependant pas là. Pour évidentes qu'elles soient, ces observations ne s'attachent qu'à la surface des choses, d'autant qu'en vérité, la théorie juridique ainsi mise en question n'a jamais été appliquée, la procédure électorale jouant, dès l'origine, un rôle aussi déterminant qu'étranger au schéma initial. « L'action politique, doit-on pourtant constater avec Schumpeter (10), a continué à être inspirée par cette théorie dans le temps même où celle-ci était mise en pièces. Plus elle se révélait comme insoutenable et plus elle dominait complètement la phraséologie officielle et la rhétorique des politiciens », qu'il convenait donc de critiquer sur un plan différent.

II. LA REPRÉSENTATION, CONFISCATION DE LA DÉMOCRATIE ?

Le principe représentatif a souvent été accusé de conforter, non la liberté des gouvernés, mais la domination des gouvernants, qu'il

(8) Du fondement juridique de la représentation politique, *RDP*, 1895, t. III, p. 7.

(9) *Nouvelle Revue historique*, 1899, p. 593.

(10) *Capitalisme, socialisme et démocratie*, p. 337.

légitime, ceux-ci constituant une élite minoritaire, soit purement politique, soit reflétant les intérêts d'une classe.

Une « formule » au service de la classe politique

C'est dans le *Contrat social* que l'on trouve la critique la plus fondamentale du principe représentatif : « Le pouvoir, écrit Rousseau, peut bien se transmettre, mais non la volonté... Le souverain peut bien dire, je veux actuellement ce que veut tel homme, mais il ne peut pas dire : ce que cet homme voudra demain, je le voudrai encore, puisqu'il est absurde que la volonté se donne des chaînes pour l'avenir » (11). En conséquence, « le souverain... ne peut être représenté que par lui-même » et la démocratie ne peut être que directe.

A vrai dire, Sieyès, opposant le 7 septembre 1789 « démocratie » et « représentation », n'a jamais prétendu le contraire. « Vous savez bien, rappelait Barère le 19 mai 1791 (12), que le gouvernement représentatif est aristocratique par nature ! »

Sur cette base se greffent certains éléments (rééligibilité, indemnité, hostilité envers le référendum, la dissolution...) qui aboutissent à la constitution d'une « classe politique », avec ce que Tardieu nomme « la transformation du mandat en métier », lorsque, seulement habitée par « la volonté de persévérer dans l'être... ce qu'on persiste à appeler la Chambre est le syndicat professionnel de la profession parlementaire » (13), dont les membres « demandent seulement aux citoyens de distribuer les cartes et de désigner les joueurs, en les excluant de la partie » (14).

Cette hégémonie des représentants, plus préoccupés, croit-on, de défendre leurs intérêts de carrière que ceux de la nation, suscite indignation et railleries : « Il n'y a qu'entre eux qu'ils soient à leur aise, observe R. Priouret (15). Opprimés par des clientèles identiques, et la même menace de tout perdre, ils sentent le besoin de se serrer les coudes et de faire face à l'ennemi commun, qui est l'électeur. » Plus son mandat est long, plus le député s'installe dans cet état d'esprit : « Au bout de quelque temps, ironise R. de Jouvenel (16), il aura perdu définitivement le contact avec l'opinion. Il sera un vrai parlementaire. »

Mais, « l'existence de professionnels de la politique suppose l'exis-

(11) *Contrat*, liv. II, chap. I^{er}.

(12) *Archives*, t. XXVI, p. 223.

(13) *La profession parlementaire*, pp. 32 et 35.

(14) DUVERGER, *La démocratie sans le peuple*, p. 182.

(15) *La République des députés*, p. 193.

(16) *La République des camarades*, p. 39.

tence et la manipulation d'un matériel idéologique spécifique » (17), et telle est la fonction du principe représentatif : « Quelles que soient les théories spéculatives qu'on adopte concernant le fondement de la représentation, prévient J. Rœls (18), celles-ci ne visent qu'à justifier la possession du pouvoir. » C'est ce qu'ont dénoncé Mosca, Michels ou Pareto, pour lequel « le bon Démos croit faire sa volonté et fait, au contraire, celle des gouvernants qui, depuis le temps d'Aristophane jusqu'au nôtre, use largement de l'art de berner Démos » (19) ; Lénine, se promettant, après 1917, « de faire participer tous les pauvres sans exception au gouvernement du pays..., de faire remplir gratuitement les fonctions d'Etat par tous les travailleurs » (20), ou Maurras, vitupérant contre « l'assiette au beurre » de la République et son « démocratisme doctrinal et passionnel en vue d'une oligarchie réelle » (21).

Mais, plus encore qu'une formule justifiant la souveraineté des élus, la représentation constituerait une duperie inventée par la classe bourgeoise pour masquer sa domination.

Une « duperie » au service de la classe bourgeoise

« C'est la propriété qui fait le citoyen, assurait d'Holbach dans l'*Encyclopédie*. Tout homme qui possède dans l'Etat est intéressé au bien de l'Etat et c'est toujours comme propriétaire qu'il acquiert le droit de se faire représenter. » Un peu plus tard Sieyès confirme (22) : « Soyez sûrs que nous tomberons à genoux devant le nom sacré de la propriété ! » En 1789, la classe moyenne, qui venait de prendre le pouvoir aux nobles, ne voulait pas le partager, et M. Léo Hamon est fondé à considérer que, depuis cent cinquante ans, « la bourgeoisie est au pouvoir en France grâce à la nature représentative du gouvernement » (23).

C'est bien pourquoi Marx et Lénine développent une « critique véritablement prolétarienne et révolutionnaire du parlementarisme » (24), jouant avec la langue allemande pour affirmer que : « décider périodiquement... quel membre de la classe dirigeante

(17) D. GAXIE, *Les professionnels de la politique*, p. 29.

(18) *Le concept de représentation politique chez les philosophes du XVIII^e siècle français*, p. 5.

(19) *Op. cit.*, p. 1442.

(20) Les tâches immédiates du pouvoir des Soviëts, *Œuvres*, t. XXVII, p. 283.

(21) *Mes idées politiques*, p. 37.

(22) *Qu'est-ce que le tiers état ?*, p. 141.

(23) *Relation des journées d'études en l'honneur de Carré de Malberg*, Strasbourg, 1966, p. 174.

(24) LÉNINE, L'Etat et la Révolution, *Œuvres*, t. XXV, p. 456.

« représentera », « foulera aux pieds » (*ver und zertreten*) le peuple au Parlement, telle est l'essence véritable du parlementarisme bourgeois » (25).

Selon eux, le pouvoir politique n'étant que « le résumé officiel de l'antagonisme de la société civile » (26), est toujours « représentatif », mais, dans l'Etat bourgeois, jamais démocratique : « La domination politique du producteur ne peut coexister avec la pérennisation de son esclavage social », (27) et par conséquent, tranche Lénine : « Les Parlements bourgeois, même celui de la République capitaliste la meilleure du monde au point de vue démocratique, ne sont jamais considérés par les pauvres comme des institutions « à eux » et bien à eux » (28).

Ainsi, le contenu de classe de l'Etat prime sur ses structures. Il faut en finir avec le « crétinisme parlementaire » car, précise encore Lénine : « Si le pouvoir politique est exercé par une classe dont les intérêts diffèrent de ceux de la majorité, la direction des affaires publiques devient inévitablement une duperie » (29).

Le dogme de la séparation des pouvoirs, dans lequel s'inscrit la représentation libérale, est rejeté pour cette raison : « Au parlementarisme vénal, pourri jusqu'à la moelle, de la société bourgeoise, la Commune substitue, se félicite Lénine, des organismes où la liberté de discussion ne dégénère pas en duperie, car les parlementaires doivent travailler eux-mêmes, appliquer eux-mêmes leurs lois... Les organisations représentatives demeurent, mais le parlementarisme comme division du travail législatif et exécutif, comme situation privilégiée pour les députés, n'est plus » (30). Dans l'Etat bourgeois, cette séparation n'est qu'un leurre, en effet, par lequel le Parlement fixe l'attention sur ses débats prétendus libres, tandis que se perpétue la mainmise d'une classe sur les rouages essentiels du pouvoir : « Considérez n'importe quel pays parlementaire, poursuit Lénine (31)..., la véritable besogne d' « Etat » se fait dans la coulisse ; elle est exécutée par les départements, les chancelleries, les états-majors. Dans les parlements, on ne fait que bavarder à seule fin de duper le « bon peuple ». »

Mais, pas plus qu'elle ne semble satisfaire aux exigences démocra-

(25) *Ibid.*, p. 457.

(26) MARX, *Misère de la philosophie*, chap. II, 5.

(27) MARX, *La guerre civile en France*, pp. 66-67.

(28) *Les tâches immédiates...*, p. 184.

(29) *Illusions constitutionnelles*, *Œuvres*, t. XXV, p. 221.

(30) *L'Etat et la Révolution*, p. 459.

(31) *Ibid.*, pp. 457-458.

tiques de l'ère des masses, la représentation ne paraît adaptée à l'ère des tyrannies, annoncée par le *xx^e* siècle ou à l'ère des organisateurs, dominée par la technocratie.

III. LA REPRÉSENTATION, TECHNIQUE DÉPASSÉE ?

« Il y a dans les esprits, constate avec bien d'autres J. Barthélemy en 1928, un certain détachement à l'égard de la démocratie représentative et de ses institutions » (32).

Depuis un demi-siècle, en effet, la représentation fait figure de technique dépassée, en ce qui concerne tant la représentativité des élus que leur efficacité.

Quant à la représentativité des élus

En premier lieu, puisque « le droit à se faire représenter n'appartient aux citoyens qu'à cause des qualités qui leur sont communes, et non à cause de celles qui les différencient » (33) la théorie de 1789 paraît seulement adaptée à l'Etat libéral.

Depuis, celui-ci est devenu la « providence » des gouvernés, qui attendent tout de ses interventions. Les représentants sont donc amenés à prendre en charge tous les aspects, même les plus intimes (avortement, etc.) de la vie, qui sont « au-delà du caractère de citoyen » et pour lesquels resurgissent l'unicité de chaque individu, la diversité des convictions ou intérêts des « hommes situés ».

Ainsi, comme l'écrit A. H. Birch (34), « la complexité du gouvernement moderne et le nombre croissant d'électeurs représentés par chaque personne élue » rendent caduc le vieux principe représentatif, car il est difficile de représenter à la fois, juridiquement, « la nation », plus petit dénominateur commun entre des millions d'individus originaux et, sociologiquement, chacun d'eux dans son unicité. Il y a donc un rapport inverse, note G. Sartori (35), entre l'« extension » (nombre) des représentés et l'« intensité » de la représentation, dans la mesure où, de ce point de vue, « le député qui représente tout le monde ne représente plus personne » (36).

D'autre part, jadis médiateurs indispensables entre le pouvoir et le peuple, les représentants sont aujourd'hui sommés de s'effacer

(32) *Op. cit.*, p. 627.

(33) SIEYÈS, *Qu'est-ce que le tiers état ?*, p. 205.

(34) *Représentation*, p. 101.

(35) L'avenir des Parlements, *Bulletin SEDEIS*, 1964, « Futuribles », n° 878.

(36) PRINS, *La démocratie et le gouvernement parlementaire*, p. 161.

devant le rapprochement de ces deux forces qui marchent enfin à la rencontre l'une de l'autre : le peuple, qui accède à une parcelle de pouvoir par sa participation électorale ; le pouvoir, qui s'intéresse désormais à tous les aspects de la vie de citoyens et peut s'adresser directement à eux grâce aux progrès des moyens de communication. Les « mass media » modernes ainsi que les sondages tendent à remplacer les députés dans l'une de leurs fonctions les plus anciennes. « Aujourd'hui, note le recteur Prélot (37), la technique élimine matériellement l'intermédiaire que condamnait intellectuellement Rousseau. »

Si l'on ajoute à ce constat les critiques, souvent justifiées, tenant aux modalités d'application de la théorie (modes de scrutin, découpage des circonscriptions), à la composition socio-professionnelle des Parlements ou à l'absence de représentation des intérêts ou « forces vives », malgré les nombreuses tentatives développées en vain dans cette direction, on peut comprendre cette sentence du général de Gaulle, appuyée pour des raisons d'efficacité par les tenants de la nouvelle idéologie technocratique : « Le petit jeu représentatif qui se pratiquait naguère ne répond plus à nos activités » (38).

Quant à l'efficacité des représentants

Au xx^e siècle, l'idéologie représentative, justifiant son hégémonie par une compétence exclusive, se retourne contre la classe politique. Déjà, A. Comte stigmatisait « la désastreuse prépondérance des assemblées politiques, aussi funeste à l'ordre que stérile pour le progrès », et, sous la V^e République, M. Bloch-Lainé s'interroge : « La complexité croissante des affaires économiques ne rend-elle pas incompetent le personnel politique issu du suffrage populaire et n'assure-t-elle pas forcément la prééminence des techniciens mis en place par d'autres modes de sélection ? » (39).

Tel est bien le sentiment dominant en 1958 où, rapporte M. Marcihacy, « les tenants de l'Exécutif, frais émoulus des grandes écoles, professent à l'égard du régime représentatif un mépris de fer » (40), et enserrant en conséquence le Parlement dans un « corset orthopédique » (Prélot), ou « des bandelettes qui le momifient » (Chandernagor).

La technocratie montante a en effet besoin d'un exécutif fort,

(37) Préface à Roels, *op. cit.*, p. x.

(38) *Le Monde*, 12 juillet 1961.

(39) Pouvoir économique et démocratie, *Revue d'action populaire*, 1961, 1, p. 565.

(40) *Le Monde*, 10 mai 1959.

gage de stabilité, de même que celui-ci repose sur une administration efficiente : « Les affaires publiques sont aujourd'hui trop variées et trop compliquées pour être traitées autrement, confirme de Gaulle. Le risque réside beaucoup moins dans les ukases lancés du haut d'une tour d'ivoire que dans les examens sans fin dont aucune décision ne sort » (41).

Ainsi, déjà dépossédés par le développement du dialogue direct pouvoir-peuple qui s'instaure par-dessus leur tête, les représentants sont également écartés de la discussion technique, ou « concertation », qui s'institutionnalise entre ceux qui sont assez qualifiés pour parler bien ou suffisamment craints pour parler fort : les techniciens administratifs, représentant le pouvoir, et les techniciens syndicaux « les plus représentatifs ». Dans ces conditions, commente M. Amson : « Peu à peu, une nouvelle « classe politique » est apparue, qui a longtemps coexisté avec la précédente — issue des mécanismes normaux du parlementarisme — pour finalement l'évincer et détenir le pouvoir » (42).

Devant une telle conjonction de critiques, on pourrait légitimement se demander : des représentants, pour quoi faire ? si l'on n'avait constaté que, tout compte fait, « les Parlements tant décriés sont d'irremplaçables garants de la démocratie » (43) et que la liberté n'existe ou n'est approchée dans le monde que là où ils ont conservé d'importantes prérogatives.

A contrario, Rousseau ne reprochait-il pas d'abord à la représentation de limiter la souveraineté absolue, lui qui aspirait seulement à remplacer celle du roi par celle du peuple ? La critique marxiste-léniniste n'a-t-elle pas débouché sur la constitution d'une « nouvelle classe dirigeante » dans les pays socialistes, où la fonction de représentation a été transférée du Parlement au parti ? De même, la critique gaulliste n'a-t-elle pas conduit parfois, malgré Capitant, à l'instauration d'un « pouvoir personnel » lui aussi « représentatif » au sens de Hobbes ou de Sieyès ?

En réalité, il faut abandonner les conceptions perfectionnistes de la démocratie — gouvernement du peuple par lui-même. Ce n'est pas l'absence de dirigeants, mais leur libre choix, leur circulation rapide et les limites apportées à leur puissance qui garantissent la

(41) Conférence de presse du 9 septembre 1965.

(42) La République des Préfets, *Revue politique et parlementaire*, 1973, n° 843.

(43) M. BOUCHER, Les Parlements aujourd'hui, *La Documentation française*, Cahiers français, 1976, n° 174, p. 1.

liberté des dirigés. Dans ces conditions, « toutes nos démocraties sont indirectes, autrement dit des démocraties représentatives, dans lesquelles nous sommes gouvernés par des délégués, non par nous-mêmes » (44).

De même, les élus doivent demeurer du côté du peuple, non du pouvoir, comme le souhaitait Alain. « Lorsque les représentants sont des députés, écrit justement A. Maurois (45), ils sont (ou devraient être) non des chefs, mais des contrôleurs. » A ces conditions, l'existence de représentants nombreux et variés ne nous semble pas contraire mais indispensable au maintien et à l'approfondissement de la démocratie qui, devenue plus complexe, a davantage encore besoin que par le passé de médiateurs. Ainsi, peut-on conclure avec P. Pfimlin (46), en 1978 plus que jamais, « la question qui est posée est celle de l'instauration d'un nouveau système représentatif ».

(44) SARTORI, *op. cit.*, p. 199.

(45) *Un art de vivre*, p. 151.

(46) In *La démocratie à refaire*, Colloque France-Forum, 1962, p. 123.