
Discours non prononcé lors de la séance du 21 septembre 1789,
par M. le duc de Liancourt, sur la sanction royale
François Alexandre Frédéric, duc de La Rochefoucauld Liancourt

Citer ce document / Cite this document :

Liancourt François Alexandre Frédéric, duc de La Rochefoucauld. Discours non prononcé lors de la séance du 21 septembre 1789, par M. le duc de Liancourt, sur la sanction royale. In: Archives Parlementaires de 1787 à 1860 - Première série (1787-1799) Tome IX - Du 16 septembre au 11 novembre 1789. Paris : Librairie Administrative P. Dupont, 1877. pp. 77-79;

https://www.persee.fr/doc/arcpa_0000-0000_1877_num_9_1_6482_t1_0077_0000_5

Fichier pdf généré le 20/07/2020

tionner, si le Roi les sanctionne comme législateur, ou comme exécuter, si c'est comme réunissant l'un et l'autre droit ; surtout, si l'on me demande si l'équilibre politique est utile, s'il n'est pas convenable au maintien de la Constitution par la sanction, ou plutôt, que le *veto* soit accordé au Roi, j'avoue que je ne puis répondre à ces questions, sans avoir discuté la Constitution elle-même, et sans avoir vu auparavant tout l'ensemble des parties qui la composent.

TROISIÈME QUESTION.

Dans quels cas la sanction doit-elle être employée ?

Je l'ignore, et je défie qui que ce soit de répondre à cette question, si on ne lui permet pas de discuter les questions préliminaires, s'il n'examine quelles lois doivent être faites, s'il ne s'occupe de la législation qui précède nécessairement la sanction ; car, pour dire dans quels cas la sanction doit être employée, il est indispensable d'examiner tous ces cas.

QUATRIÈME QUESTION.

De quelle manière la sanction doit-elle être employée ?

Après tant de questions importantes, et qui dans mon esprit resteront indéterminées jusqu'à ce que je connaisse tout le système de la Constitution, il me semble qu'on peut différer l'examen de celle-ci ; car le mode de sanctionner ne me paraît pas difficile à trouver.

Je n'entends point intervertir l'ordre que l'Assemblée a décrété ; je ne cherche pas à retarder sa décision sur la sanction royale ; je souhaite vivement d'être seul embarrassé dans cette discussion, et que cet embarras ne soit qu'un effet de ma faiblesse ; mais je pense toujours que nous serons plus éclairés, quand nous aurons sous les yeux l'ensemble de la Constitution, dont la sanction est comme le sceau : j'aurais souhaité qu'on eût décidé avant tout, la permanence de l'Assemblée nationale, et qu'on eût délibéré sur la question des deux Chambres, dont l'organisation change et modifie différemment le *veto* royal et son influence.

Je déteste le despotisme, je frémis à la seule pensée du despotisme ministériel ; mais celui de l'aristocratie, quelle qu'elle soit, et où qu'elle soit, me paraît le plus insupportable de tous, car on échappe à un despote à la faveur des distances, et l'on ne voit pas du moins la main qui forge vos chaînes, et qui en tient le premier anneau : mais le despotisme aristocratique pèse à la fois dans tous les lieux, et sur tous les hommes, et sa présence constante et odieuse soulève la haine, et sollicite à la vengeance. Je pense donc que nous devons prévoir le despotisme des Assemblées nationales elles-mêmes, que nous devons prévoir celui d'une Chambre haute, ou celui des deux Chambres, et garantir les générations futures d'un malheur peut-être aussi grand que celui dont nous avons été les victimes. La liberté est placée entre deux précipices : à droite et à gauche est le despotisme ; notre devoir est de les éviter. Si le *veto* suspensif est le seul moyen de prévenir la tyrannie des Assemblées nationales ou leur précipitation inconsidérée, je suis prêt à l'adopter ; si l'organi-

sation de ces Assemblées mêmes peut en prévenir les dangers, je demande qu'elles soient composées dans cet esprit de prévoyance ; si les deux Chambres servent à nous maintenir dans ce milieu que je cherche, qu'on commence par examiner l'organisation de ces deux Chambres. Mais, puisque nous avons à choisir entre plusieurs moyens de maintenir la liberté contre deux fortes tyrannies, puisque même tous ces moyens doivent être combinés et réunis, qu'on ne nous en présente pas un seul à la fois, et qu'avant de prononcer sur la sanction royale, on nous mette sous les yeux tout l'ensemble de la Constitution. C'est à cela que je conclus.

M. Rabaut de Saint-Etienne fit ensuite cette motion : Je demande que la décision sur la sanction royale soit renvoyée après la discussion de la question de la permanence de l'Assemblée nationale, de celle des deux Chambres, et après l'examen de la Constitution. Cette motion, ayant pour objet un ajournement, est conforme au règlement, article XIII du chapitre des motions.

M. le duc de Liancourt (1). *Opinion sur la sanction royale.* Messieurs, puisque la nécessité de la sanction royale pour la formation des lois est mise en délibération, elle est, sans doute, une des plus importantes questions qui puisse être agitée dans cette Assemblée. Ce n'est qu'avec une sorte de méfiance que j'ose traiter cette question que les habiles orateurs de cette Assemblée sauront approfondir mieux que moi ; mais son influence nécessaire sur le sort futur de ce royaume, me fait un devoir de présenter mon opinion.

La question, soumise à votre délibération, considérée en elle-même, paraît devoir recevoir deux divisions.

La sanction du Roi est-elle indispensablement nécessaire pour donner aux décrets de l'Assemblée nationale actuelle force de loi ? Et le Roi doit-il en général faire en France une portion intégrante de la législation ?

La solution de la première question peut porter un grand jour sur la décision de la seconde.

Le royaume de France a toujours été un gouvernement monarchique, et avant même les temps où nos rois, donnant à leur autorité une extension par laquelle tout droit national a été blessé, ont commencé à ne plus consulter la nation dans la formation des lois, ils participaient aux lois faites par elle et leur consentement y était nécessaire.

Si la nation, en réunissant dans ce moment tous ses représentants, leur a donné commission expresse de changer la nature du gouvernement français, sans doute l'Assemblée nationale peut abolir cet éternel usage, elle peut détruire la nécessité de la sanction royale.

Mais, si les représentants de la nation n'ont reçu d'elle que l'ordre de régénérer sa Constitution, d'obtenir et d'assurer la liberté des citoyens dans un gouvernement monarchique, l'Assemblée nationale ne peut attaquer la sanction du Roi, et j'ajouterai, pour répondre à quelques arrêtés

(1) Nous avons déjà donné un résumé de l'opinion de M. le duc de Liancourt, à la date du 1^{er} septembre 1789. Nous reproduisons cette opinion *in extenso*, telle qu'elle a été imprimée par les soins de l'auteur.

proposés dans une de vos dernières séances qu'elle ne peut même décréter qu'elle confirme la monarchie; car le droit de confirmer la monarchie suppose le droit de la détruire, et ce droit n'aurait pu appartenir qu'aux représentants de la nation assemblés en Convention nationale, c'est-à-dire avec des pouvoirs spéciaux pour donner au gouvernement telle forme que, dans leur sagesse, ils jugeraient lui convenir.

Une Convention est un moyen extraordinaire que les nations qui conservent, sans aucun doute, toujours le droit de changer leur Constitution, emploient pour réformer de leur plein gré et sans limitation, leur gouvernement, quand ce vœu est général dans la nation, et qu'elle envoie des députés pour cette intention expresse et prononcée.

Il semble impossible de croire que la nation française ait eu l'intention dans la session actuelle d'envoyer des représentants à une Convention nationale. Elle n'en a eu d'autre que de les députer vers les Etats généraux; et l'Assemblée nationale n'est autre chose que les Etats généraux réunis dans une même Chambre votant par tête, travaillant en commun pour assurer à jamais la liberté des citoyens, et chargés de mandats exprès pour s'occuper de la Constitution, par conséquent plus puissants qu'aucune autre réunion précédente des Etats généraux, mais n'étant pas une Convention nationale.

Dira-t-on que tous les cahiers demandant unanimement une Constitution, et une Constitution n'étant autre chose que la manière d'exister d'un Etat, la nation a entendu revêtir ses représentants de tout le pouvoir qu'elle avait elle-même? Je répéterai encore que la nation n'ayant point expressément prononcé le vœu de la destruction de son gouvernement, elle n'a pu vouloir qu'il prit une autre forme que celle d'une monarchie; qu'ainsi les pouvoirs qu'elle leur a donnés ne sont pas illimités pour la Constitution. J'ajouterai que ces pouvoirs, au lieu d'être sans bornes, étaient limités et spéciaux, et qu'ainsi le vœu de la nation n'était pas de détruire le gouvernement monarchique et ses caractères essentiels, mais de détruire les vices qui s'y étaient introduits et dont elle a indiqué à ses représentants, les plus pénibles pour elle, ceux dont plus particulièrement elle voulait la fin.

Si elle eût prétendu s'en remettre à la libre volonté de ses députés sur la Constitution qu'ils voudraient lui donner, elle ne leur eût pas tracé, même aussi légèrement qu'elle l'a fait, l'esquisse de cette Constitution. Ainsi sans m'entendre davantage contre cette objection, l'injonction faite par la nation à ses représentants de régénérer la Constitution, ne peut donner à l'Assemblée nationale actuelle la force d'une Convention.

Mais, dira-t-on, si l'Assemblée nationale ne peut pas changer la Constitution du royaume parce qu'elle n'en a pas reçu de ses commettants le pouvoir exprimé, elle ne peut donc pas, sous aucun rapport, dépasser la lettre de ses cahiers. Cette objection serait sans réalité. Nos commettants ignorant comme nous-mêmes, lors de nos assemblées élémentaires, quels pourraient être la force de l'opinion publique, l'empire des circonstances, la facilité que nous pourrions rencontrer dans les diverses conjectures où nous nous trouverions, n'ont pu nous prescrire une marche précise dans une carrière dont ils ne voyaient pas l'étendue; ils nous ont ordonné de travailler à la régénération de cet empire, de dé-

truire jusqu'à la racine des abus qui portaient obstacle à la prospérité; ils nous ont commandé de les rappeler à leurs droits; si, à la faveur des circonstances qui se sont offertes à nous, nous avons, en allant au delà du prononcé de leur vœu, porté atteinte au bien général du royaume, l'Assemblée nationale en doit compte à la nation; mais si nous n'avons servi que l'intérêt public, si le bonheur de la patrie, devant lequel doivent disparaître toutes considérations privées, doit s'accroître de nos délibérations, si l'avantage de tous en est plus assuré, si nous avons détruit tous les obstacles qui tôt ou tard s'y seraient opposés avec nécessité, nous n'avons servi que l'intention de nos commettants. En faisant plus pour le bonheur général qu'ils n'osaient attendre de nous, nous avons surpassé et non pas contrarié leurs intentions. Mais ils nous ont tous au contraire exprimé le vœu de vivre sous le gouvernement monarchique; le décret de l'Assemblée qui changerait la nature de ce gouvernement, serait donc une transgression positive à leur volonté formelle, une violation de leur confiance.

Concluons donc que l'Assemblée nationale n'est pas une Convention, que la sanction royale a toujours été une partie tellement intégrante de la monarchie sous laquelle nous vivons, et que nous n'avons pas droit d'altérer dans ses principes, que la législation était abandonnée au Roi qui rédigeait les lois en son nom sur la demande des Etats généraux, et que l'Assemblée nationale actuelle ne peut se passer d'invoquer la sanction royale pour donner force à ses décrets, sauf à réclamer, si elle était refusée, la volonté expresse de la nation.

J'ajouterai à toutes ces raisons essentielles de droit qui, dans mon opinion, ne semblent devoir rien laisser à désirer, qu'il est de l'intérêt de tous les bons citoyens, de tous les véritables amis de la liberté, de tenir à la sanction royale, parce que son défaut pourrait un jour frapper de nullité tous ceux des décrets de l'Assemblée nationale qui n'en seraient pas revêtus et que, donnant matière ou prétexte aux réclamations, aux troubles, aux dissensions de toute espèce, il pourrait porter une funeste atteinte à cette liberté précieuse, qui nous appartient sans contestation, que nous ne pouvons plus laisser échapper que par notre faute, et qu'il ne tient qu'à nous d'établir sur des bases à jamais immuables, si nous voulons nous contenir dans les bornes que nous assigne la volonté précise de la nation.

La sanction royale jugée nécessaire pour la session actuelle, il reste à prouver que pour les temps ultérieurs le Roi doit, en France, faire une portion intégrante de la législation, et par conséquent donner aux lois sa sanction.

La condition première pour un gouvernement libre, est qu'il soit constitué de manière à conserver la liberté des citoyens sans qu'elle puisse dégénérer en tyrannie ou devenir licence. Cette grande condition ne peut être remplie qu'en combinant les passions des hommes dont le calcul doit toujours entrer en considération dans un gouvernement, de façon à rendre leur activité utile à l'ordre général et à leur opposer cependant une force qui les empêcherait d'y devenir nuisibles. Un célèbre publiciste anglais, *Blackstone*, a dit: « qu'il ne peut y avoir de liberté publique, quand le même homme ou le même corps d'hommes fera les lois et sera chargé de leur exécution; qu'un tel ordre de choses appartient à un gouvernement tyrannique »; il ajoute

« que dans un Etat où le pouvoir législatif est séparé du pouvoir exécutif, la puissance législative ne confie pas à la puissance exécutrice un pouvoir qui pourrait tendre à la subversion de sa propre indépendance et qui entraînerait la liberté des citoyens. »

Voilà la définition du gouvernement monarchique. Une monarchie doit armer son Roi du pouvoir exécutif des lois, si elle veut la liberté; elle doit lui donner les lois pour bornes.

Cette vérité n'éprouvera pas, je crois, de contradiction, mais si le Roi doit avoir ce pouvoir, il doit avoir la faculté de le conserver et de le défendre, et il ne l'aura pas revêtu d'une portion du pouvoir législatif.

Il est évident que les lois devant régler l'exercice du pouvoir qui doit exécuter les lois, il dépend de la législation de resserrer ou d'étendre à son gré ce pouvoir. Ainsi le pouvoir exécutif variera au gré du pouvoir législatif; il n'existera que précairement, soumis aux caprices et aux passions des législateurs et pourra être réduit à rien, s'il n'a pas un moyen de se défendre par lui-même, et ce moyen ne peut être encore une fois que la faculté d'arrêter l'impétuosité à laquelle diverses circonstances peuvent entraîner la puissance législative, que la faculté de refuser au besoin les décrets que cette puissance législative a le droit de faire exclusivement.

La force que donne à la nation le droit de refuser des subsides demandés, celle qu'elle recevra de la permanence généralement désirée, on pourrait dire généralement convenue des Assemblées nationales, ne peut laisser d'inquiétude sur l'abus que pourrait faire le Roi de cette part dans la législation, pour s'opposer aux lois qui seraient essentielles au bien général. Ces moyens ne peuvent laisser aucune crainte et fussent-ils moins puissants, la réunion de toutes les volontés d'une nation compose une force irrésistible pour le Souverain dont la puissance serait la moins limitée, et lui impose la nécessité de ne point porter obstacle à une opinion devenue véritablement l'opinion publique. Mais il est essentiel au bonheur de l'Etat que sa Constitution soit à l'abri d'un changement précipité, dont la nation pourrait peut-être désavouer elle-même le consentement bientôt après l'avoir donné, et soumettre par conséquent son gouvernement à des variations continuelles.

Si vous ajoutez, Messieurs, à ces considérations générales celles de l'étendue du royaume de France, de toutes ses relations politiques, des divers dangers qu'il peut avoir à craindre, si vous réfléchissez combien les points de résistance à la volonté de la loi seront répandus et multipliés sur cette grande surface, vous serez plus convaincus encore que pour que la liberté publique maintienne avec certitude dans ce royaume la liberté civile, il faut au monarque un pouvoir exécutif plein et entier, et il vous paraîtra évident que ce pouvoir exécutif ne peut être tel, s'il ne concourt pas à la législation comme partie essentielle et intégrante, et vous reconnaîtrez que, sans cette condition, le pouvoir exécutif ne serait que l'ombre d'un grand corps, qu'un fantôme, bon tout au plus pour en imposer à la multitude, mais réellement fait pour être le jouet des partis, et par conséquent sans aucun avantage pour assurer la liberté des citoyens, le bonheur et la durée de l'empire.

D'après toutes ces considérations, je conclus que l'Assemblée nationale actuelle ne peut donner force de loi à ses décrets que par la sanction

royale, et que le monarque doit dans tous les temps faire partie essentielle et intégrante de la législation.

C'est seulement lors de la discussion de l'organisation du pouvoir législatif que l'Assemblée pourra fixer le mode de cette sanction, qui dans mon opinion doit être absolue.

M. Robespierre (1). *Dire sur le veto royal.*
Messieurs, tout homme a, par sa nature, la faculté de se gouverner par sa volonté; les hommes réunis en corps politique, c'est-à-dire une nation, ont par conséquent le même droit. Cette faculté de vouloir commune, composée des facultés de vouloir particulières, ou la puissance législative, est inaliénable, souveraine et indépendante dans la société entière, comme elle l'était dans chaque homme séparé de ses semblables. Comme une grande nation ne peut exercer encore la puissance législative et qu'une petite ne le doit peut-être pas, elle en confie l'exercice à des représentants, députés de son pouvoir.

Mais alors il est évident que la volonté de ces représentants doit être regardée et respectée comme la volonté de la nation; qu'elle doit en avoir nécessairement l'autorité sacrée et supérieure à toute volonté particulière, puisque sans cela la nation qui n'a pas d'autre moyen de faire des lois serait en effet dépouillée de sa puissance législative et de sa souveraineté.

Celui qui dit qu'un homme a le droit de s'opposer à la loi, dit que la volonté d'un seul est au-dessus de la volonté de tous. Il dit que la nation n'est rien et qu'un seul homme est tout. S'il ajoute que ce droit appartient à celui qui est revêtu du pouvoir exécutif, il dit que l'homme établi par la nation, pour faire exécuter les volontés de la nation, a le droit de contrarier et d'enchaîner les volontés de la nation: il a créé un monstre inconcevable en morale et en pratique, et ce monstre n'est autre chose que le *veto royal*.

Par quelle fatalité cette étrange question est-elle la première qui occupe les représentants de la nation française appelés à fonder sa liberté sur des bases inébranlables? Par quelle fatalité le premier article de cette Constitution attendue avec tant d'intérêt par toute l'Europe et qui semblait devoir être le chef-d'œuvre des lumières de ce siècle, sera-t-il une déclaration de la supériorité des rois sur les nations et la prescription des droits sacrés et imprescriptibles des peuples? Non.... c'est en vain qu'on regarde comme décidée d'avance, cette bizarre et funeste loi; je n'y croirai point, puisqu'il m'est permis d'en démontrer l'absurdité en présence des défenseurs du peuple et aux yeux de la nation entière.

Les nombreux partisans du *veto*, forcés à reconnaître qu'il est en effet contraire aux principes, prétendent qu'il est avantageux de les sacrifier à de prétendues convenances politiques. Admirable méthode de raisonner! qui substitue aux lois éternelles de la justice et de la raison l'incertitude des conjectures frivoles et la subtilité des vains systèmes dont il semble cependant que l'expérience des peuples aurait dû nous défendre. Mais voyons quelles sont ces puissantes considérations qui doivent faire taire la raison même?

Je ne répondrai point à ceux qui ont cru pou-

(1) Le discours de M. Robespierre n'a pas été inséré au *Moniteur*.