
Discours non prononcé lors de la séance du 21 septembre 1789,
par M. Treilhard, sur la sanction royale
Jean-Baptiste Treilhard

Citer ce document / Cite this document :

Treilhard Jean-Baptiste. Discours non prononcé lors de la séance du 21 septembre 1789, par M. Treilhard, 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. 90-91;

https://www.persee.fr/doc/arcpa_0000-0000_1877_num_9_1_6486_t1_0090_0000_2

Fichier pdf généré le 20/07/2020

donner aux passions ennemies de l'ordre établi ; que la tranquillité, qui n'est pas moins que la liberté un des éléments essentiels du bonheur, ne peut subsister avec le retour supposé fréquent de ces appels à la nation ; qu'il est même impossible que l'union intime de toutes les parties de l'empire, puissent supporter sans se rompre, ces vives secousses que les membres qui ont proposé cet appel ont cru pourtant aussi possibles que légales.

Il faut donc que s'il existe, et c'est sur quoi vous aurez à vous décider dans un autre endroit de la Constitution lorsque vous agiterez la question de savoir si les représentants une fois élus peuvent apporter des ordres de leurs commettants pour quelque loi positive, question qui décidera elle-même la manière dont le vœu national sera interrogé, question liée à celle que nous traitons et qui prouve la nécessité de lier ensemble toutes les parties de l'édifice ; si cet appel existe, dis-je, comme c'est un grand mal politique, il faut qu'il soit rare, il faut qu'il n'ait lieu que pour des intérêts bien pressants, pour des atteintes bien funestes portées par les représentants aux droits sacrés de la nation et du Roi, il faut donc qu'à l'instant même qu'il s'exécute, un acte éclatant apprenne aux peuples que leurs volontés sont méconnues. Une loi que le prince aura suspendue vis-à-vis d'une première législature, refusée vis-à-vis d'une seconde, n'est plus une loi d'erreur ou de précipitation ou d'ignorance ; c'est un attentat à quelque droit ou à quelque pouvoir légitime : il faut donc que la législature qui la reproduit soit dissoute et qu'une nouvelle législature soit convoquée au même instant, il le faut et ce n'est pas pour cela que le prince montre la colère d'un despote, mais pour que cette dure nécessité soit une barrière de plus pour lui ; il faut que la législature soit foudroyée pour que ce soit une barrière pour elle, et ceux qui ont attaqué cette proposition de M. de Mirabeau, n'ont pas songé, qu'il lui avait donné la forme d'une loi pénale plutôt pour prévenir que pour punir et parce que le refus d'une loi, persévérément présentée, rompant toute harmonie et toute confiance entre le prince et les représentants ne peut plus laisser subsister leur rapprochement.

Voilà ce que je pense du *veto suspensif* et ceux qui l'admettent et ceux qui admettent le *veto absolu* sont d'accord sur un point : c'est que la loi n'a le caractère de loi, que par le vœu des représentants et le consentement du monarque. Son refus fait de la loi, un projet sur lequel lui-même doit désirer que la nation soit consultée ; qu'on lui demande ou sa volonté ou ses lumières, qu'on laisse cette puissance à l'opinion qui l'exercera peut-être mieux, ou qu'on demande et de nouveaux représentants et des mandats impératifs, c'est ce que vous pèserez dans votre sagesse. Je n'opine donc ni pour le *veto absolu*, ni pour le *veto suspensif*, car je n'y vois qu'une question de mots et je dis tout simplement :

La loi sera faite par les représentants de la nation et consentie par le Roi.

M. Treilhard (1). *Opinion sur le droit de sanction* (2). Messieurs, je n'ai jamais conçu qu'on

pût détruire le droit de sanction du Roi, sans altérer le principe de la monarchie. Il faut deux pouvoirs, mais il faut deux pouvoirs distincts, indépendants, c'est-à-dire, dont l'un ne puisse pas envahir l'autre arbitrairement et à son gré. Or, il est évident que si l'on ôte au pouvoir exécutif le droit de sanction, le Corps législatif pourra faire des lois qui enlèveront au pouvoir exécutif toutes ses prérogatives, sans que le pouvoir exécutif ait le droit de s'y opposer ; il pourra déclarer le pouvoir exécutif déchu de tous ses droits, le transporter dans d'autres mains, se l'attribuer même en totalité ou en partie ; et alors il n'y aura plus de monarchie, mais un gouvernement absolu, c'est-à-dire, le plus odieux et le plus détestable de tous les gouvernements.

Il est de la sagesse du Corps législatif de se prémunir contre les actes qu'un instant d'erreur, de surprise ou d'enthousiasme pourraient lui arracher : cela est nécessaire surtout, lorsque le Corps législatif réside dans une Assemblée unique (car je crois qu'il ne faut qu'une Chambre, et je me réserve d'appuyer mon opinion quand on traitera directement cette question). Cela est indispensable singulièrement chez une nation vive, impétueuse, dont les délibérations peuvent quelquefois se former plutôt par une espèce d'élan que par une longue et mûre réflexion.

C'est dans les précautions que prendront contre eux-mêmes les membres du Corps législatif, que leur prudence et leur courage se manifesteront avec le plus d'éclat. Il ne faut pas une vertu bien rare pour se raidir contre la résistance et contre l'oppression : il suffit pour cela de céder au sentiment que la nature a gravé dans le cœur de tous les hommes ; mais se défier des surprises de l'intérêt personnel, redouter l'effet de ses passions, se prémunir contre ses propres entreprises et contre l'abus du pouvoir qui nous est confié, voilà des actes de sagesse dignes d'un Corps législatif ; c'est à ces traits qu'on reconnaîtra les représentants du peuple le plus éclairé de l'univers.

Personne ne peut désavouer que le Roi soit une partie intégrante de la nation : il faut donc qu'il concoure à la formation de la loi ; il ne peut y concourir que par le droit de sanction ; il serait dérisoire de le réduire à la qualité d'un simple citoyen, de le restreindre au droit d'un député ordinaire ou de président de l'Assemblée : ce n'est pas là, comme l'a avancé un des préopinants, le droit qui lui était seulement réservé par notre ancien gouvernement : *lex sit consensu populi et constitutione regia*. La sanction royale était donc nécessaire. Le peuple consentait à la loi, et le Roi la sanctionnait, ou plutôt le Roi avait l'initiative. C'était lui qui proposait la loi ; mais il ne pouvait la faire sans le consentement de la nation. On est donc bien peu fondé à argumenter de cet ancien état, pour prétendre que le Roi ne doit pas avoir un droit de sanction.

En vain dit-on que ce droit mettra le pouvoir législatif dans la dépendance du pouvoir exécutif, parce que le Roi pourra, à son gré, sanctionner ou ne pas sanctionner la loi qui sera proposée.

Distinguons avec soin la Constitution de la législation. Une nation a sans contredit le droit de se donner une Constitution : c'est de cette Constitution que les pouvoirs tiennent ou sont censés tenir tous les droits. L'acceptation de leur part est nécessaire, parce qu'elle forme le contrat entre eux et la nation ; mais il faut se donner de garde de confondre cette acceptation, qui n'est qu'une assurance que les personnes chargées des différents pouvoirs en rempliront les fonctions

(1) L'opinion de M. Treilhard n'a pas été insérée au *Moniteur*.

(2) Le compte inexact qui a été rendu de cette opinion dans plusieurs feuilles, m'a déterminé à faire imprimer ce résumé. (Note de l'auteur.)

dans toute leur étendue, avec la sanction qui forme le complément d'une loi dans un gouvernement organisé.

Pour peu qu'on y réfléchisse, on sentira que le pouvoir exécutif ne peut jamais avoir d'intérêt à s'opposer à l'exécution d'une bonne loi, et qu'il doit même avoir un intérêt contraire. D'ailleurs, la responsabilité des ministres nous garantit qu'ils ne conseilleront jamais au Roi de refuser la sanction de ce qui sera juste et utile. Le serment que les troupes prêtent à la nation nous assure que le pouvoir exécutif ne pourra jamais abuser contre elle de l'autorité militaire, et enfin la permanence des Etats (car je crois qu'ils doivent être permanents, et je le prouverai quand on agitera la question), ne permet pas même de soupçonner qu'il puisse y avoir le moindre danger dans l'exercice du droit de sanction.

Tout pouvoir, vous a-t-on dit, émane de la nation, le pouvoir exécutif en émane lui-même; et de là on a conclu que le Roi ne devait pas avoir le droit de sanctionner, parce qu'il serait contre la nature des choses qu'il pût arrêter l'activité du corps dont il tient son existence.

Oui, sans doute, tout pouvoir émane de la nation, le pouvoir exécutif en émane aussi; mais la conséquence qu'on voudrait en tirer n'est pas juste.

Lorsqu'une nation se forme en monarchie, lorsqu'elle distribue les pouvoirs, elle doit donner à chacun d'eux tout ce qui est nécessaire pour leur conservation; sans cela la Constitution serait très-imparfaite; la monarchie tendrait toujours à l'anarchie ou au despotisme, et les peuples se trouveraient dans un état voisin de l'esclavage ou de la guerre civile. Or, j'ai déjà prouvé jusqu'à l'évidence, que le droit de sanction était nécessaire pour la conservation du pouvoir exécutif: ce droit est donc de son essence, et l'on ne pourrait l'en priver sans les plus grands inconvénients.

Que peut-on craindre de l'exercice de ce droit? ou la loi proposée sera bonne ou elle sera mauvaise; si elle est mauvaise, la nation, éclairée par la réflexion et par l'expérience, ne permettra pas qu'elle soit proposée une seconde fois; si elle est bonne, le Roi, éclairé aussi par les mêmes motifs, ne la refusera pas dans une nouvelle Assemblée.

Il est un pouvoir au-dessus de tous les autres, c'est l'empire de la raison qui dirige à la fin l'opinion publique; et cette opinion est un torrent auquel rien ne peut résister. Si le pouvoir exécutif avait le malheur de refuser la sanction d'une bonne loi, s'il avait le malheur plus grand encore de persister dans ce refus, bientôt l'opinion publique lui apprendrait qu'il doit abjurer son erreur; et son intérêt personnel ne le laisserait pas balancer dans le choix de ces deux partis: ou des'honorer par une rétractation, ou de se compromettre par un refus plus longtemps soutenu.

Je ne prétends cependant pas qu'il ne puisse jamais y avoir d'inconvénient dans l'exercice du droit de sanction; tel est le sort de toutes les institutions humaines, qu'elles portent un principe de dépérissement et de destruction. Quel est l'établissement dans lequel on ne puisse prévoir une possibilité d'abus? Mais des objections, même plausibles, contre une chose d'ailleurs démontrée bonne, ne sont pas un motif pour la rejeter. Nous sommes réduits à choisir entre des institutions imparfaites, celles qui présentent le moins d'inconvénients. J'en trouve beaucoup

moins à donner le droit de sanction, que de le refuser.

Tout ce qui peut résulter de plus fâcheux du droit de sanction, c'est qu'une bonne loi pourra éprouver des retards; c'est un malheur, sans doute, mais l'anéantissement de ce droit nous laisserait toujours à la veille d'un changement dans la Constitution, et pourrait entraîner la dissolution de l'empire; cet inconvénient est bien plus grave.

Et qu'on ne cherche pas dans le passé des motifs d'inquiétude pour l'avenir; rien ne ressemble moins à l'état passé, que l'état actuel; tout est changé: nous n'avions pas de constitution fixe et nous allons en avoir une; nous vivions sous le despotisme ministériel, et nous vivons désormais sous la seule autorité de la loi que nous nous serons nous-mêmes donnée. Il ne nous reste plus d'ennemis, ou, s'il en reste, je n'en connais qu'un, et nous le portons en nous-mêmes; c'est cette inquiétude, respectable, sans doute, dans son principe, mais bien dangereuse par ses effets, qui, pour nous faire courir après un mieux, très-souvent chimérique, nous expose à perdre le bien que nous tenons.

Je pense donc que dans notre Constitution, pour laquelle la sanction n'est pas nécessaire, nous devons donner au pouvoir exécutif le droit de sanctionner les lois qui seront faites à l'avenir.

M. Voidel (1), *Opinion sur la sanction royale (2).* Messieurs, lorsque dans votre déclaration des Droits de l'homme et du citoyen vous avez consacré, comme la base de tout gouvernement libre, cette grande et belle maxime: que le principe de toute souveraineté réside essentiellement dans le peuple; qu'aucun corps, qu'aucun individu ne peut avoir d'autorité qui n'en émane expressément; qu'aucune fonction publique ne peut être considérée comme la propriété de celui qui l'exerce; vous avez contracté envers le monde entier l'engagement solennel et sacré, de donner aux Français une Constitution qui soit la conséquence de ces principes.

Cependant, Messieurs, au moment de commencer ce grand ouvrage qui doit nous couvrir de gloire ou de mépris, selon que nous l'aurons bien ou mal fait, j'aperçois avec douleur dans l'Assemblée une inquiétude sourde, une défiance secrète; triste présage, avant-coureur funeste des plus grandes calamités.

Fatigués des longs efforts que nous avons faits pour enfanter l'esprit public, nous livrerions-nous donc au découragement, lorsque nous sommes prêts à recueillir les fruits de nos travaux, et que pour les achever heureusement, nous avons plus que jamais besoin de l'union intime et de l'accord parfait de nos forces et de nos volontés.

Qu'est-ce que la sanction royale? Cette question, Messieurs, est absolument neuve; et si la presque totalité des cahiers l'énonce formellement, il en est peu, il n'en est peut-être point

(1) L'opinion de M. Voidel n'a pas été insérée au *Moniteur*.

(2) J'avais demandé la parole à l'ouverture de la séance du 1^{er} septembre; j'étais inscrit sur la liste; cependant je n'ai pas pu parler. Si je fais aujourd'hui imprimer mon opinion, ce n'est pas pour éclairer l'Assemblée, mais je veux manifester mon avis sur l'objet le plus important de la Constitution. (*Note de M. Voidel.*)