

Rapport de M. Thouret, pour le comité de constitution, sur la sanction, la promulgation et la publication des lois, lors de la séance du 2 novembre 1790

Jacques Guillaume Thouret

Citer ce document / Cite this document :

Thouret Jacques Guillaume. Rapport de M. Thouret, pour le comité de constitution, sur la sanction, la promulgation et la publication des lois, lors de la séance du 2 novembre 1790. In: Archives Parlementaires de 1787 à 1860 - Première série (1787-1799) Tome XX - Du 23 octobre au 26 novembre 1790. Paris : Librairie Administrative P. Dupont, 1885. pp. 191-193;

https://www.persee.fr/doc/arcpa_0000-0000_1885_num_20_1_8816_t1_0191_0000_8

Fichier pdf généré le 07/07/2020

vant les formes prescrites par le décret sur la constitution civile du clergé. »

M. le Président. Le comité de Constitution est prêt à faire son rapport sur les formes de la promulgation et de la publication des lois (1).

Le rapporteur a la parole.

M. Thouret, rapporteur. Messieurs, il est pressant de remédier à la suspension que l'envoi des vos décrets éprouve dans l'ordre judiciaire depuis la suppression des parlements, de fixer un mode provisoire de promulgation jusqu'à ce que les nouveaux tribunaux soient installés, et de régler la forme qui sera suivie après l'installation de ces tribunaux. Lorsque vous aurez entendu ce qui a provoqué l'attention de votre comité sur ces objets, vous jugerez aussi qu'il est indispensable de prendre quelques mesures relativement aux promulgations qui ont été faites jusqu'à présent.

(M. le rapporteur a fait ici la lecture d'une lettre écrite le 25 octobre dernier par M. le garde de sceaux au comité de Constitution.)

Ainsi, Messieurs, les décrets rendus, acceptés ou sanctionnés depuis le commencement de septembre, n'ont point été envoyés aux tribunaux, parce que la chancellerie, qui n'avait de correspondance établie pour cet envoi qu'avec les parlements et les conseils supérieurs, n'a pas pu les adresser aux parlements ni aux conseils supérieurs supprimés. Nous avons appris, de plus, que tous les décrets qui avaient été envoyés aux parlements avant leur suppression, n'ont pas été promulgués par eux, et notamment le décret important qui établit la constitution du nouvel ordre judiciaire : quelques parlements, après l'avoir transcrit, ont pensé qu'ils venaient, par là, de consommer leur suppression, et qu'ils n'avaient plus de caractère pour faire faire la publication et l'envoi du décret aux tribunaux de leur ressort.

M. le garde des sceaux représente avec raison qu'il ne peut pas adresser les décrets directement à tous les anciens tribunaux qui sont encore en activité; mais il ne propose rien pour arriver au moment où les nouveaux tribunaux de district pourront être installés. En se plaçant tout d'un coup à l'époque de cette installation future, il observe que, même dans ce nouvel ordre de choses, il deviendra nécessaire d'accélérer, en le simplifiant, le mode de la promulgation et de l'envoi des lois qui serait trop embarrassant, trop lent et trop coûteux, s'il fallait établir cinq cent quarante-sept points de correspondance directe, et j'ajouterai, s'il fallait conserver l'usage d'envoyer à chaque tribunal un diplôme solennel de chaque loi, expédié en parchemin et scellé du sceau de l'État.

La lettre du ministre n'était destinée qu'à appeler notre attention sur ces besoins du moment; mais voici les réflexions ultérieures qu'elle nous a fait naître, et qui ont étendu les motifs du rapport que nous avons arrêté de vous faire.

M. le garde des sceaux ne dissimule pas dans sa lettre qu'il aperçoit une différence entre la promulgation des décrets par forme de *proclamation*, et la promulgation par forme de *lettres patentes*. Cette différence va, dans son opinion, jusqu'à ce point, que la forme de la proclamation n'est pas suffisante, et que celle des lettres pa-

tentes doit être, aux termes des décrets constitutionnels, le mode employé pour la plus grande authenticité des lois; et cependant, en examinant ce qui a été fait, il se trouve que plusieurs décrets n'ont été expédiés qu'en forme de *proclamation*.

La chancellerie n'a jamais fait difficulté d'employer cette forme de la *proclamation* à l'égard des corps administratifs, mais elle a toujours expédié en forme de *lettres patentes* pour les tribunaux. Voilà donc une différence dans la forme et dans l'intitulé des lois, établie à raison de la qualité des différents fonctionnaires à qui l'envoi en a été fait. De cette différence, il est résulté que les décrets qui n'ont été expédiés qu'en forme de *proclamation*, n'ont été reçus, transcrits et publiés que par les seuls corps administratifs, et ne l'ont point été par les tribunaux; et cependant, M. le garde des sceaux professe dans sa lettre que c'est l'adresse des *lettres patentes* aux tribunaux, et leur enregistrement, qui a paru donner aux lois toute la publicité que l'on doit avoir pour objet, et soumettre les justiciables à leur exécution.

La suite naturelle de ces idées a provoqué notre examen sur la manière dont les décrets ont été sanctionnés; et d'abord nous avons reconnu avec peine qu'il n'en subsiste aucun monument officiel à vos archives. Nous avons vu ensuite que les expéditions de la chancellerie annoncent plusieurs variations dans les formules de la sanction; celle qui a été plus communément employée, est conçue en ces termes : *le roi a sanctionné et sanctionne*.

Le comité doit à la confiance dont vous l'avez honoré, de dire ce qui devait être fait, de proposer ce qui devra l'être à l'avenir, et de prévenir les erreurs de l'opinion sur ce qui a eu lieu jusqu'ici.

Plusieurs décrets constitutionnels ont établi les règles tant de la sanction que de la promulgation des lois. Vous avez décrété aux mois d'octobre et de novembre 1789 :

1° Que le consentement royal sera exprimé sur chaque décret par cette formule signée du roi : le roi consent et fera exécuter, et que le refus suspensif sera exprimé par celle-ci : le roi examinera;

2° Que les décrets sanctionnés par le roi porteront le nom et l'intitulé de lois;

3° Que la promulgation des lois sera ainsi conçue :

« Louis, par la grâce de Dieu et la loi constitutionnelle de l'État, roi des Français, à tous présents et avenir, salut. L'Assemblée nationale a décrété, et nous voulons et ordonnons ce qui suit, etc. (La copie littérale du décret sera insérée sans addition ni observation);

« Mandons et ordonnons à tous les tribunaux, corps administratifs et municipalités, que les présentes ils fassent transcrire sur leurs registres, lire, publier et afficher dans leurs ressorts et départements respectifs, et exécuter comme loi du royaume; en foi de quoi nous avons signé et fait contresigner lesdites présentes, auxquelles nous avons fait apposer le sceau de l'État. A... le... etc. »

4° Que les lois seront adressées à tous les tribunaux, corps administratifs et municipalités.

La formule de la sanction, et celle du refus suspensif, sont fixées constitutionnellement par le premier de ces décrets. Il n'était donc pas permis, et il ne devra pas l'être à l'avenir, de s'en écarter à peine de responsabilité dont vous assurerez l'effet en décrétant qu'il sera remis à vos archives une minute en papier de chaque décret présenté à la sanction, sur laquelle minute sera

(1) Le rapport de M. Thouret est incomplet au *Moniteur*.

portée la réponse du roi, signée par Sa Majesté et contresignée par le ministre de la justice.

La nature et la dénomination de tous les décrets sanctionnés sont de même invariablement fixées. Tous, sans distinction, sont des lois; tous doivent en porter le nom. Il n'était donc pas permis, et il ne devra plus l'être à l'avenir, de mettre dans leur intitulé ces différences nominales qui provoquent l'opinion à supposer une différence réelle dans la valeur des lois. La distinction des décrets promulgués, les uns sous le titre de *lettres patentes*, les autres sous celui de *proclamation*, doit cesser désormais.

La formule de la promulgation est encore fixée inmutablement; et puisque les décrets sanctionnés sont tous également des lois, vous avez voulu, avec raison, qu'ils fussent annoncés à la nation sous une forme permanente, commune à tous. Il n'était donc plus permis, et il ne devra plus l'être à l'avenir, de promulguer aucun décret que par la formule constitutionnelle, qui commence par ces mots : *Louis, par la grâce de Dieu*, etc., et finit par ceux-ci : *Mandons et ordonnons*, etc.

Enfin, c'est de toutes ces lois délibérées, sanctionnées et promulguées dans les mêmes formes, que vous avez décrété l'envoi sans exception à tous les tribunaux, corps administratifs et municipalités. Il n'était donc plus permis, et il ne le sera plus à l'avenir, de restreindre ces envois, en n'adressant certains décrets qu'aux corps administratifs, et non aux tribunaux, ou réciproquement.

Il est aisé, Messieurs, de pourvoir sur tous ces points à l'entier rétablissement de l'ordre; et je m'empresse d'ajouter que s'il n'a pas été observé exactement jusqu'ici, la chose publique n'en recevra aucun dommage.

Ce serait une erreur de penser que, parce que les décrets réellement sanctionnés ne l'ont pas tous été par la formule que vous avez fixée, la sanction qu'ils ont reçue en serait moins valable. Vous avez décrété, le roi a consenti et a ordonné d'exécuter. Ce concours de volontés est tout; c'est lui qui forme l'essence de la loi; il suffit qu'il soit constant et reconnu, pour que la loi existe. Quelle que soit l'expression matérielle du consentement royal, ce consentement intervenu et exprimé a produit la sanction.

Ce serait une seconde erreur de croire que la loi, étant ainsi essentiellement formée, aurait pu recevoir quelque altération par la différence des styles que la chancellerie a employés pour sa promulgation. Si elle a fait ses expéditions, tantôt sous le titre de *lettres patentes*, tantôt sous celui de *proclamation*, et si elle n'a employé la formule décrétée que pour les expéditions qu'elle a faites sous le titre de *lettres patentes*, qu'importent ces différences qui ne sont encore là que dans les mots? Vous avez décrété, le roi a sanctionné, la chancellerie a promulgué par des formules diverses, mais qui ont toutes également produit une notification suffisante des décrets. C'est la chancellerie seule qui a erré, et seulement dans la forme; mais au fond, tout ce qui rend les lois obligatoires est intervenu.

Ce serait une troisième erreur de penser que les lois adressées aux corps administratifs, et publiées par eux, ne sont pas rendues par là exécutoires, à moins que les tribunaux de leur côté ne les aient fait publier également. Cette assertion, qui ferait dépendre de l'efficacité des lois de la transcription et de la publication faites par les tribunaux, tient à l'ancien système de l'enregistrement dans lequel il n'y avait, par le fait, de

lois exécutoires, que celles dont les principales corporations judiciaires, qui avaient usurpé la représentation nationale, consentaient l'exécution en les enregistrant et les publiant.

Dans la Constitution actuelle, la loi est complète aussitôt que le décret est sanctionné. Les corps administratifs et les tribunaux ne sont employés que comme les instruments de sa notification. Elle est envoyée à tous également : 1° pour qu'ils la *connaissent*, afin de s'y conformer; 2° pour qu'ils la *transcrivent*, afin de pouvoir toujours la consulter; 3° pour qu'ils la *publient*, afin que le peuple soit instruit de ce qu'elle ordonne. La transcription n'ajoute rien à la loi; et quant à la publication, son objet est rempli dès que la loi a été publiée, soit par le corps administratif, soit par le tribunal du territoire. Si l'obligation de publier est imposée également à tous deux, ce n'est pas parce qu'une de ces deux publications est regardée ou comme plus nécessaire, ou comme ayant plus de valeur que l'autre; c'est encore moins parce que la loi aurait besoin d'une seconde publication, pour obliger ceux à qui elle a été notifiée une fois : mais il est bon que le peuple apprenne, par la double publication, que les deux autorités, administrative et judiciaire, concourront pour faire exécuter la loi.

Le comité m'a chargé d'insister auprès de vous, Messieurs, sur l'importance de ce principe, qui vous sera présenté en article de décret, que les lois sont obligatoires du moment où la publication en a été faite, soit par le corps administratif, soit par le tribunal de l'arrondissement, sans qu'il soit nécessaire qu'elle ait été faite par tous les deux. C'est par ce principe, vrai en lui-même, et dont l'application est devenue nécessaire, que ceux de vos décrets qui n'ont été expédiés qu'en forme de *proclamation*, et n'ont été publiés que par les corps administratifs, ont reçu une exécution légale; c'est par lui que vous rendrez exécutoires vos décrets sanctionnés depuis la suppression des parlements, et ceux qui vont l'être jusqu'à l'installation des nouveaux tribunaux, qu'il ne vous est plus possible de faire publier dans cet intervalle que par les corps administratifs; c'est par ce principe enfin, qu'en établissant deux voies parallèles pour la publication des lois, vous éviterez d'en retarder l'effet, comme il arriverait si vous exigiez le concours des deux publications, puisque alors l'exécution dépendrait de la plus tardive, et par conséquent de la moins utile des deux.

Je viens maintenant, Messieurs, à l'exposition des articles que le comité a cru nécessaire de vous proposer. Ils embrassent six objets.

Le premier est de prévenir les inquiétudes qu'on tenterait d'élever à l'occasion des promulgations faites jusqu'à présent. Le comité vous propose, non de décréter, mais de déclarer qu'elles sont valables, et qu'elles le sont toutes également, malgré les différences d'expression dans les sanctions, de formule dans les promulgations, et d'adresse aux corps administratifs et aux tribunaux. Cette déclaration acceptée par le roi, et publiée dans les formes constitutionnelles, en pourvoyant efficacement au passé, tranquilliserait les esprits méticuleux et rendrait vain l'ergotisme des mal intentionnés.

Le second objet est de prescrire pour l'avenir l'usage exclusif des formules décrétées constitutionnellement pour la sanction, d'en faire déposer la preuve à vos archives, et d'assurer à cet égard la responsabilité du ministre.

Le troisième objet est de rendre plus expéditive et moins coûteuse la promulgation des lois, en ne faisant faire que deux originaux de chaque loi en parchemin signés par le roi, contresignés par le ministre et scellés du sceau de l'Etat, dont un restera au dépôt de la chancellerie, et l'autre sera remis aux archives nationales, et en établissant qu'il en sera tiré des exemplaires imprimés sur du papier de forme particulière, marqués d'un timbre sec du sceau de l'Etat, et certifiés par le ministre, lesquels serviront aux envois de la loi, tant au corps administratif qu'aux tribunaux.

Le quatrième objet est de prescrire, d'une manière précise et détaillée, tout ce qui regarde l'envoi, la transcription et la publication dans l'ordre administratif. Les articles qui concernent cette partie ne sont que le développement des principes déjà décrétés. Nous vous proposons seulement une modification sur la transcription dans les municipalités, parce que toutes celles des campagnes sont véritablement hors d'état de l'exécuter.

Le cinquième objet est de fixer un mode pour l'envoi des lois dans le nouvel ordre judiciaire. Nous avons facilement reconnu combien il y aurait d'embarras et de lenteurs inévitables, si la chancellerie était obligée d'expédier directement à tous les tribunaux de district ; la loi ne serait pas encore connue dans plusieurs de ces tribunaux, lorsqu'elle s'exécuterait déjà dans les autres. Nous avons donc cherché comment il serait possible de n'établir dans le ministère de la justice, comme dans celui de l'administration, qu'une seule correspondance d'envoi pour chaque département.

Tous les tribunaux sont maintenant égaux, et indépendants les uns des autres : ainsi, le principe par lequel les anciennes cours, qui recevaient seules la loi, en ordonnaient et faisaient faire l'envoi aux tribunaux qui leur étaient subordonnés, ne subsiste plus : mais n'est-il pas possible de conserver, par un principe et sous un mode différents, la facilité qui résultait de cet ancien régime, pour simplifier la correspondance ?

L'envoi des lois aux tribunaux n'est point un acte du pouvoir judiciaire, mais du pouvoir exécutif. Les agents du pouvoir exécutif, auprès des tribunaux, sont les commissaires du roi ; c'est donc à eux que le ministre doit envoyer les lois, afin qu'ils les présentent, au nom du roi, aux tribunaux. En réduisant cet acte de l'envoi des lois à ce qu'il a de matériel et de mécanique en quelque sorte, il n'y a aucun inconvénient à ce que le ministre se serve des commissaires, qui sont les instruments que la Constitution lui donne, pour en tirer le produit le plus avantageux au bien du service. Le comité a donc pensé que le ministre devait expédier autant d'exemplaires timbrés du sceau de l'Etat, et certifiés par lui, qu'il y a de tribunaux en chaque département, en sorte que chaque tribunal reçût également, et dans la même forme, un exemplaire de la loi expédié directement par le ministre. Le comité a pensé ensuite que le mode purement matériel de l'envoi ne pouvant tirer à aucune conséquence, le plus expéditif devait être préféré ; qu'ainsi le ministre pouvait adresser tous les exemplaires destinés aux tribunaux établis dans le même département, à l'un des commissaires du roi dans ce département, et, par préférence, à celui du chef-lieu ; que ce commissaire retiendrait l'exemplaire qu'il devrait ensuite pré-

senter à son tribunal ; et qu'à l'instant même de la réception du paquet, il ferait passer immédiatement, et de la part du ministre, aux autres commissaires du roi dans le département, les exemplaires qui leur seraient destinés. Si, en adoptant cette mesure, vous décrétez en même temps que l'intervention du commissaire du chef-lieu n'est employée que pour l'accélération de la correspondance ; que les autres commissaires ne lui sont responsables sous aucun rapport, et qu'en cas de négligence, soit de leur part dans la présentation de la loi, soit de la part de leurs tribunaux dans la transcription et la publication, le ministre correspondra directement avec eux pour leur en demander raison : il nous semble que vous aurez rempli le double objet de simplifier l'opération et de rendre toute espèce d'abus impossible.

Enfin, Messieurs, le sixième objet de nos articles est de pourvoir, jusqu'à ce que les tribunaux de district puissent être tous installés, à ce que tous les décrets qui n'ont pas pu, et qui ne pourront pas être promulgués par les tribunaux qui font actuellement le service, soient cependant exécutés. Le comité vous propose que tous les décrets rendus depuis la suppression des parlements, et ceux que vous allez rendre, soient envoyés au corps administratifs, pour être exécutés sur la publication qu'ils en auront fait faire. Les mêmes décrets seront envoyés ensuite aux tribunaux de district, à mesure de leur installation, pour être également transcrits et publiés par eux.

M. Thouret donne lecture du projet de décret en 21 articles.

M. Brostaret. Ce projet de décret contient des mesures très sages. On vous a dit que ces formes une fois établies ne pourraient plus varier, à peine de responsabilité de la part des ministres. Mais n'y a-t-il pas déjà lieu à cette responsabilité ? Vous savez quel retard on a mis dans l'envoi des décrets, et vous avez apprécié les prétextes dont on s'est servi pour colorer ce retard. Vous savez qu'on s'est rendu coupable d'altérations à la loi. Les décrets, en passant dans la main du ministre, ont été tronqués ; il a supprimé le préambule des uns, il a changé quelques dispositions dans les autres. Je me porte dénonciateur de ces délits, de ces crimes, et je demande qu'afin que cette dénonciation ne soit pas illusoire, l'Assemblée se hâte de déterminer les peines qui seront encourues lors de la responsabilité. Pour de légères infractions, des peines pécuniaires suffiront ; mais pour des malversations, la loi doit prononcer des peines corporelles. *(On applaudit.)*

M. Camus. Je demande d'abord l'impression du rapport de M. Thouret. Je m'élève ensuite contre les expressions de la lettre de M. le garde des sceaux qui semblent établir que les lois n'acquiescent de force que par l'enregistrement et la transcription qui s'en fait sur les registres des tribunaux. Il est bien étonnant que le ministre, qui n'est chargé que de l'envoi des décrets, se permette une manière d'apprécier contradictoire aux principes que vous avez posés.

M. Thouret. Les expressions relevées par M. Camus s'appliquent à deux phrases dont l'une est au passé et dont l'autre n'a d'autre objet que de suppléer au défaut d'authenticité que semble offrir une simple proclamation.