

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

Citer ce document / Cite this document :

Gaultier de Biauzat Jean-François. Discours non prononcé lors de la séance du 21 septembre 1789, par M. Gaultier de Biauzat 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. 60-62;

https://www.persee.fr/doc/arcpa_0000-0000_1877_num_9_1_6475_t1_0060_0000_2

Fichier pdf généré le 20/07/2020

semblée, un petit nombre de suffrages enchaîner un grand nombre; et, s'il est vrai, comme le prétend M. l'abbé Sieyès, que le droit d'empêcher soit équivalent au droit de faire, on verrait la minorité de l'Assemblée exercer le pouvoir législatif (1).

Je me résume et je conclus :

1° Que l'organisation du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif doit précéder celle des municipalités ;

2° Que le *veto* itératif doit être admis parce qu'il est utile, et qu'aucun principe ne le condamne.

M. Gaultier de Biauzat (2). *Opinion sur la sanction royale.* Messieurs, la principale question dont s'occupe cette auguste Assemblée est posée de manière à embarrasser la discussion.

L'on nous propose d'examiner ce que c'est que la sanction royale.... on suppose donc qu'il existe une sanction royale : en ce cas, la pluralité des cahiers nous invitant à attribuer au Roi le droit de sanction, il ne resterait qu'à lui conserver ce droit tel qu'il aurait existé précédemment.

Si au contraire, il n'existe pas de sanction royale, il n'y a pas lieu de demander ce que c'est que la sanction royale.

Il faut cependant obéir aux cahiers et accorder au Roi le droit de sanctionner les lois ; mais en ce cas, il faut examiner quel droit nous entendons créer sous cette dénomination de sanction.

Il me semble qu'en réduisant la question à ce point, on abrègerait la discussion et l'on rapprocherait les avis ; c'est la marche que j'ai prise pour former mon opinion, que je vais développer.

Il n'existe actuellement aucune sanction royale, et il n'en a pas existé depuis que le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif ont été confondus, ce qui remonte à une époque bien reculée.

Dans les derniers siècles de ce temps de despotisme, il s'était formé une idée de sanction parlementaire qui opérait, dans un sens opposé, le mal que l'on redoute de la sanction royale absolue.

Les parlements accordaient ou refusaient l'enregistrement, je ne dirai pas suivant leur intérêt particulier, il est inutile de revenir sur des fautes vraies ou supposées, lorsqu'il n'y a plus lieu de les craindre ; mais je dirai que les parlements accordaient ou refusaient à la volonté particulière du Roi une adhésion également particulière, mais qu'ils faisaient respecter comme volonté générale ; je ne crois pas qu'on entende maintenant cette sanction.

La sanction que nos rois exerçaient avant la confusion des pouvoirs, ne conviendrait pas non plus au système de ceux qui croient à la nécessité d'un *veto* absolu dans la personne du Roi.

Cette sanction qui prit naissance avec la monarchie, consistait simplement en ce que le Roi prononçait et publiait en son nom, comme chef de la nation, les lois qu'il avait réfléchies, et concertées avec la nation.

Il ne faut pas qu'il reste de doute sur ce point

(1) Supposez six cents représentants, trois sections, une durée de délibération indéfinie, le Roi, sans encourir le danger du *veto royal*, sans s'exposer aux influences de l'opinion publique, éterniserait la délibération avec cent un membres gagnés.

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

de fait, car il est d'une grande conséquence dans cette discussion ; je le pose comme certain, parce qu'il est constaté dans ce qui nous reste d'authentique sur les lois promulguées sous le règne de Charlemagne, même sous le règne de Clovis.

Les fondateurs de la monarchie auraient-ils pu concilier l'idée de faire les lois dans l'assemblée générale présidée par le Roi, avec l'idée que le Roi, témoin des motifs déterminant les lois, aurait cependant pu refuser de leur donner la forme nécessaire pour les rendre authentiquement publiques et irrésistiblement exécutoires ?

Cette sanction, qui dérivait d'un droit constitutionnel, ne formait pas cependant de *veto* même suspensif : le Roi avait la facilité de faire valoir ses observations ; tout sujet pouvait les critiquer ; l'histoire en rapporte un exemple relativement à un partage de biens communs, et cet exemple remonte aussi au règne de Clovis.

Je crois cependant qu'il convient d'attribuer au Roi un droit plus étendu. C'est un droit que nous devons créer ; ainsi, au lieu de nous attacher à découvrir ce qu'est la sanction royale, nous devons examiner ce qu'elle doit être.

La sanction royale ne peut être un droit qui appartient au Roi comme particulier et individuel. Le Roi ne doit avoir d'intérêt que dans l'observation de l'ordre et dans la félicité publique.

La sanction royale ne peut donc être que l'application d'une autorité jugée nécessaire à l'intérêt de la nation.

Si cette autorité est nécessaire, c'est, ou pour donner plus d'authenticité aux lois reconnues convenables à la nation, ou pour empêcher l'effet des lois que les représentants des peuples proposeraient par erreur contre les intérêts même de la nation.

L'application de la sanction dépendra donc toujours d'un simple jugement sur la convenance ou la disconvenance des lois qui seront proposées.

Et remarquez, Messieurs, que ce jugement ne pourra jamais être fondé que sur une opinion particulière qui sera en contradiction avec l'opinion générale.

Il n'est pas dans l'ordre des vraisemblances que l'opinion particulière d'un seul homme soit plus raisonnablement motivée que l'opinion du corps des représentants de la nation, plus sagement réfléchie que la résolution prise par l'élite de la nation, plus convenable au bien public que le parti adopté par ceux qu'on a cru les mieux instruits sur les véritables intérêts de la nation.

Cette singularité peut cependant se trouver dans l'ordre des choses possibles ; l'histoire d'Angleterre en fournit l'exemple.

Nous avons à examiner quel doit être l'effet du jugement du Roi dans ce cas supposé.

Ce jugement du Roi sera-t-il souverainement décisif ? en ce cas le Roi aura une volonté absolue, et d'autant plus dangereuse, qu'il l'opposera à la volonté générale ; il s'écartera donc du but que la nation s'était proposée en créant l'autorité sanctionnaire.

Cet inconvénient serait d'autant plus dangereux, qu'il y aura beaucoup de lois à sanctionner incessamment, et qu'il y en aura d'autres à faire dans la suite, dont l'expérience montrera bientôt la nécessité.

D'ailleurs, dans tous les temps et dans tous les cas, le pouvoir absolu d'empêcher l'établissement d'une loi ne serait pas moins à craindre que la liberté d'é luder ou de mépriser les lois déjà établies ; le germe et le ressort du despotisme se

trouvent dans l'un et l'autre système : la seule différence qu'on puisse y apercevoir, c'est que le droit absolu de la sanction une fois reconnu, le despotisme serait légal ; il ne souffrirait plus ni réclamation ni plainte. Le mal serait sans remède.

Je dis, sans remède, car le tempérament proposé par ceux qui tiennent au *veto* absolu, je veux dire la suppression des impôts, ce remède serait pire que le mal.

D'après le plan qui va s'élever sur les bases déjà posées, toute l'administration publique, même le culte, dépendrait beaucoup désormais des impôts ; supprimer alors les impôts ce serait renverser la monarchie : on ne pourrait donc corriger l'erreur ou l'entêtement ou l'injustice du chef de la nation, sans mettre en danger la propriété et la liberté de tous les citoyens.

Il faut cependant une sanction royale ; mes cahiers me chargent de la demander. Je dois les respecter, et je les respecte bien autrement que deux des opinants qui ont voté dans les précédentes séances pour la sanction et pour le *veto* absolu, sur le fondement des cahiers, quoique leurs propres cahiers (1) réservent ce droit à la nation seule. Mes cahiers me chargent d'établir la sanction royale, et s'ils étaient muets sur ce point, je puiserais dans ma persuasion les motifs qui en démontrent la justice ; je donnerais pour raison la nécessité d'un surveillant pour la nation sur les représentants de la nation même.

Mais la sanction royale ne doit être que ce qu'il est nécessaire qu'elle soit ; et je ne lui vois que deux caractères de nécessité.

Le premier caractère, c'est de revêtir la loi de la forme authentique ; ce sera une imitation embellie de ce qui se passait au champ de Mars : le Roi, présent à la formation des lois, y apposait une signature auguste qui les rendait authentiques et exécutoires dans toutes les parties du royaume.

Le second caractère, que je crois de création nouvelle, mais qui me paraît d'un effet utile et nécessaire, sera d'empêcher d'abord l'exécution des lois qui paraîtraient trop précipitamment délibérées, et qui feraient craindre des inconvénients.

La faiblesse de l'humanité ne permet pas de prétendre à l'infailibilité, même dans la réunion d'un grand nombre (2) : il est convenable de se précautionner contre les surprises de l'erreur ; elles sont presque toujours irréparables en fait de législation.

Mais la plus dangereuse des erreurs en politique, serait de croire l'opinion particulière et personnelle du Roi absolument plus éclairée, et définitivement préférable à l'opinion répétée et constante des représentants de la nation.

Il faut accorder au Roi le droit de faire réfléchir de nouveau et délibérer derechef sur les inconvénients qu'il croira apercevoir dans les lois présentées à la sanction.

Mais, si les représentants de la nation délibérant une seconde fois après de nouveaux pouvoirs, trouvent que la loi proposée est nécessaire au bien

de l'Etat, comme elle l'avait été jugée dans la précédente session, alors l'opinion particulière du monarque doit céder à l'opinion générale de la nation.

Modifier ainsi le droit du Roi n'est pas détruire la sanction royale, comme le dit le mémoire du comité de Constitution, c'est au contraire l'éclairer et la sonder.

Modifier ainsi la sanction royale, n'est pas détruire la royauté, comme l'ajoute le même mémoire ; au contraire, c'est la rendre respectable et utile, c'est la rendre effective suivant sa destination primitive et nécessaire, qui est d'attester par la signature du prince, que telle est la volonté de la nation.

Au contraire, le droit que l'on propose d'attribuer au Roi de s'opposer *arbitrairement* à la volonté générale de la nation, et de s'y opposer d'une manière *définitive et irrésistible*, ce droit détruirait la liberté de la nation, et conséquemment la nation même.

Le principe de toute souveraineté réside essentiellement dans la nation. La volonté générale doit donc être respectée par le Roi comme par les sujets ; il ne s'agit que de prendre des précautions pour s'assurer de cette volonté générale, et l'on y parviendra en faisant délibérer derechef dans une seconde session, et en vertu de nouveaux pouvoirs sur la loi à laquelle le Roi aura cru pouvoir refuser d'abord sa sanction.

Mais comment les assemblées élémentaires pourraient-elles délibérer sur ce refus, si les motifs en étaient ignorés ? et comment en découvriraient-elles les motifs si, comme le propose le comité de Constitution, le Roi n'expliquait jamais sa négative absolue ?

Quelle autorité que celle qui pourrait donner sa volonté pour raison de son refus !

Eh ! Messieurs, dans les temps même du despotisme sous lequel nous avons vécu, les ministres motivaient au nom du Roi, leurs coups d'autorité comme ses grâces ; ne nous exposons pas à nous repentir d'être sortis de cet esclavage.

Les opinants pour le *veto* despotique cherchent à vous tranquilliser par la considération du nouvel ordre que vous allez établir ; on vous y fait apercevoir des motifs propres à attacher le monarque à l'exécution des bonnes lois.

Mais la première association des fondateurs de la monarchie fut faite dans les mêmes intentions qui animent ses régénérateurs.

Les premiers rois de France et leurs successeurs avaient les mêmes leçons, les mêmes intérêts, les mêmes devoirs que la Constitution écrite présentera à Louis XVI et à ses descendants. Cependant ces leçons n'ont pas toujours été suivies, ces intérêts ont été longtemps confondus.

Et du grand nombre des rois qui ont gouverné cet empire, combien en comptez-vous qui se soient reconnus soumis à ces devoirs ? Combien s'en est-il trouvé qui aient respecté leurs véritables intérêts, qui tiennent cependant essentiellement au maintien des droits de la nation ?

De tous les monarques qui ont paru sur la terre, celui qui nous gouverne a le plus contribué à la restauration de la liberté de ses sujets. Mais n'a-t-il pas été exposé lui-même à appesantir et à éterniser les chaînes de l'esclavage ? Ses séducteurs n'ont cédé qu'aux mouvements de l'insurrection. Ne faut-il pas le garantir à jamais, ainsi que ses successeurs, de toutes nouvelles surprises ministérielles ?

Pouvez-vous croire que nos princes, toujours obligés de voir par d'autres yeux que les leurs,

(1) Cahiers de la sénéchaussée de Riom.

BASES DE LA CONSTITUTION

Art. 1^{er}. Que l'Assemblée des Etats généraux soit reconnue solennellement la seule puissance compétente pour consentir et sanctionner les lois et les impôts.

(2) Je n'entends pas parler des conciles ; il est d'article de foi que le Saint-Esprit les éclaire.

et de parler par d'autres bouches, ne seront plus exposés à la contagion de l'arbitraire? La sagesse et la prudence siègent actuellement dans le conseil du Roi; mais pouvez-vous compter pour toujours sur le choix qui l'éclaire? Instruits par nos malheurs, évitons tout ce qui peut les faire renaître.

Ne perdons pas de vue, Messieurs, que nos travaux actuels sont déterminés par nos craintes, et que nos craintes sont fondées sur l'expérience du malheur.

Ce n'est pas seulement pour diriger les bons rois que nous formerons une Constitution, c'est principalement pour arrêter les entreprises des princes faibles ou vicieux qui pourraient mal gouverner; or vous leur donneriez un moyen offensif de plus dans le *veto* absolu.

Concluons qu'autant il est intéressant que le Roi puisse refuser une première fois de sanctionner une loi qui lui paraîtra dangereuse, autant il serait à craindre qu'il eût le droit de rejeter obstinément la loi proposée, lorsqu'elle aura été adoptée une seconde fois par l'Assemblée de la nation, délibérant en vertu de nouveaux pouvoirs.

Le refus du pouvoir exécutif doit empêcher l'exécution des arrêtés de l'Assemblée législative; mais ce refus doit souffrir l'examen et le jugement de la nation, de qui émanent l'un et l'autre pouvoir.

Je crois qu'il doit y avoir un intervalle convenable entre le refus de la sanction et la nouvelle discussion de la loi.

Ce n'est pas trop d'une année de réflexions pour former l'opinion générale, seule capable de décider entre les vues des représentants qui proposent, et les raisons du monarque qui refuse.

Résumant mon opinion, je pense que la Constitution doit assujettir les lois à la sanction royale; que le refus que pourrait faire le Roi de sanctionner une loi, devrait en empêcher l'exécution par forme de *veto* suspensif; mais que la nation aurait le droit de lever ce *veto* en délibérant après une année d'intervalle, et en vertu de nouveaux pouvoirs qui s'expliqueraient expressément sur la loi en question.

Me trouvant placé le trente-neuvième dans l'ordre à observer pour la parole, je préfère de communiquer mon opinion par écrit, me réservant de m'expliquer sur la forme dans laquelle l'article doit être rédigé, après que le pouvoir législatif aura été constitué.

M. Goupil de Préfelin (1). *Avis sur la sanction royale.* Messieurs, l'Assemblée nationale a arrêté que tous ses décrets faits et à faire, seront présentés au Roi, savoir ceux déjà faits tout incontinent et ceux à faire aussitôt après qu'ils auront été formés avec supplication au Roi de faire expédier sur lesdits décrets ses lettres patentes portant confirmation d'iceux et mandement de les mettre à exécution; lesquelles lettres patentes scellées du grand sceau de la couronne, seront adressées à l'Assemblée nationale et envoyées de la part dudit seigneur Roi à cette Assemblée pour demeurer déposées dans ses archives, après quoi semblables lettres patentes seront incontinent envoyées de la part du Roi à toutes les cours de justice et autres tribunaux du

royaume avec commandement de les faire déposer dans leurs greffes, transcrire en leurs registres, lire et publier en leur audience solennelle; de les faire ensuite lire et publier à son de trompe dans tous les marchés publics, imprimer et afficher aux lieux accoutumés pour être les décrets, confirmés par lesdites patentes exécutés selon leur forme et teneur.

Et si le Roi ne jugeait pas à propos de faire expédier sur quelque décret qui lui serait présenté de la part de l'Assemblée nationale ses lettres patentes confirmatives, en ce cas le Roi fera connaître son intention à l'Assemblée nationale à laquelle il fera remettre l'exposition des raisons pour lesquelles il ne jugera pas à propos d'accorder la sanction demandée.

L'Assemblée nationale mettrait alors de nouveau la matière en délibération, et si elle persistait en son décret, elle ferait rédiger la justification des motifs de ce décret; après quoi elle ordonnerait que le décret proposé à la sanction royale, l'exposition des raisons pour lesquelles le Roi aurait refusé sa sanction et la justification des motifs de ce décret seraient imprimés et publiés dans tout le royaume, pour livrer cette matière à la discussion publique pendant le cours d'une année entière pendant laquelle il ne pourrait être pris sur ce sujet aucune délibération et, ledit temps passé, la matière serait discutée dans les prochaines assemblées qui seraient convoquées pour l'envoi des députés à l'Assemblée nationale et il y serait mis en délibération si la nation doit faire insistance auprès du Roi pour la sanction du décret proposé. L'arrêté pour faire insistance ne pourrait être conclu qu'à la pluralité de plus des trois quarts des voix et, après ces délibérations préalables dans toutes les provinces, la question serait portée en l'Assemblée nationale où l'arrêté pour faire insistance ne pourrait être conclu qu'à la pluralité de plus des trois quarts des voix des députés opinant sur ce point, conformément aux mandats qu'ils auraient reçus à cet effet. Après qu'un décret d'insistance, dûment conclu dans l'Assemblée nationale aurait été remis au Roi avec supplication de faire expédier ses lettres patentes confirmatives du décret qui serait l'objet de cette insistance, le Roi commanderait l'expédition et l'envoi des lettres patentes, lesquelles ne pourraient être ultérieurement refusées.

M. Goupilleau (1). *Opinion sur la sanction royale (2).* C'est avec raison, Messieurs, que l'on

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

(2) J'étais bien éloigné de rendre publique par la voie de l'impression, l'opinion que j'ai soutenue sur la question importante de la sanction royale dans la séance du 2 septembre; mais le rédacteur du journal de Versailles ayant par erreur avancé dans son trentième numéro que j'avais défendu le *veto* absolu après M. le comte d'Antraigues et M. Treillard, ce que je dois à mes commettants, ce que je me dois à moi-même exige que je démente une assertion contraire à une opinion que je me fais gloire d'avouer et aux principes que je professerai dans tous les temps.

Mon objet n'est point de répandre du jour sur une question si solennellement et si profondément discutée et qui sera sans doute décidée lorsque mon écrit paraîtra; je veux encore moins blâmer les opinions opposées à la mienne, opinions que je me fais un devoir de respecter même en les combattant, je n'ai d'autre but que de convaincre ceux qui me connaissent, que

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