

Discours non prononcé lors de la séance du 21 septembre 1789,
par M. Rabaut de Saint-Etienne, sur la sanction royale
Jean paul Rabaut saint-étienne

Citer ce document / Cite this document :

Rabaut saint-étienne Jean paul. Discours non prononcé lors de la séance du 21 septembre 1789, par M. Rabaut de Saint-Etienne, 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. 75-77;

https://www.persee.fr/doc/arcpa_0000-0000_1877_num_9_1_6481_t1_0075_0000_1

Fichier pdf généré le 20/07/2020

M. Rabaut de Saint-Étienne (1). *Opinion sur la sanction.* Messieurs, j'aborde sans crainte, à mon tour, la plus grande et la plus importante question qui puisse vous être présentée. J'applaudis à la sagesse de cette auguste Assemblée qui, se conformant à la prudente rigueur de son règlement, a voulu soumettre cette discussion à la maturité d'une délibération soignée. Vous n'avez pas voulu qu'une décision de laquelle dépend le bonheur de la nation entière et la gloire d'un Roi qu'elle chérit, pût être accusée de précipitation, et désirant de vous reposer après vos travaux dans la sécurité d'une conscience sans reproche, vous avez voulu balancer toutes les raisons qui pourraient vous être présentées : vous avez cru qu'il n'y avait point de comparaison entre le danger de troubler la tranquillité des peuples ou le bonheur de votre Roi, et le faible inconvénient d'une discussion qui, durant une séance de plus, pourrait éprouver votre patience.

Je sens comme vous, Messieurs, et d'après vous, que la France entière a les yeux sur cette Assemblée, que le bruit de nos délibérations se répand incontinent dans toute l'Europe et, en rendant hommage à votre prudence, lorsque j'essaie de dire mon avis sur cette question importante, je n'en approche qu'avec respect.

Je ne me laisse pas étonner cependant par l'inévitable diversité d'opinions qui ne peut manquer de naître dans une grande Assemblée occupée de grands intérêts. Le devoir de chacun de nous est de soutenir son opinion avec courage avant la décision de l'Assemblée, et de se soumettre quand elle a prononcé. Mais, évitant avec soin toutes les inculpations gratuites, je ne dois voir dans cette Assemblée que de généreux et fidèles citoyens, pleins de zèle pour le bonheur du peuple, pleins d'attachement et de respect pour le Roi, qui peuvent paraître pencher pour l'un plutôt que pour l'autre, mais qui cherchent à composer leur bonheur commun de la félicité de tous deux.

La prévention réciproque qui s'est établie est venue, peut-être, Messieurs, de ce qu'on a préjugé la question, même avant de la discuter, et qu'on a pénétré toute la série des conséquences, avant d'avoir délibéré sur le principe. Elle est venue de ce qu'on ne vous avait pas présenté les matières à discuter, dans leur ordre naturel. Il est évident, en effet, qu'on ne doit pas examiner si et par qui une loi doit être sanctionnée, avant que d'avoir examiné par qui elle doit être faite. L'ordre naturel n'est pas de fixer le pouvoir exécutif avant d'avoir fixé le pouvoir législatif, parce que le premier est une dépendance du second. Et dans l'hypothèse même que le Roi seul a le pouvoir législatif, et dans celle qu'il n'est qu'une partie intégrante de ce pouvoir, il me semble évident qu'on ne devrait pas commencer par nous occuper de la sanction, parce qu'encore une fois la sanction est une chose subséquente, une conséquence de la législation. C'est, si je puis m'exprimer ainsi, la signature et le sceau d'une lettre, qui ne sont jamais apposés avant que la lettre soit faite. Si le Roi fait la loi, il la sanctionne lui-même, ou personne ne la sanctionne ; si c'est le Peuple qui fait la loi, c'est au Roi à la sanctionner ; s'ils font la loi concurremment, l'un ou l'autre la sanctionne ; mais dans toutes les hypothèses possibles, on doit vous occuper du pou-

voir de faire les lois avant de vous parler du pouvoir de les sanctionner.

Il y avait d'ailleurs une obscurité cachée, sous le mot de *pouvoir* qui a nécessairement un sens différent dans les deux attributions différentes. Le pouvoir de faire les lois est le pouvoir souverain, il est inhérent au législateur, il est nécessaire, inaliénable. Le pouvoir de les sanctionner n'est qu'un pouvoir délégué volontairement. On ne peut donc les traiter en concurrence : il est un ordre nécessaire établi entre eux, et cet ordre consiste à ce que le pouvoir délégué ne vienne qu'après le pouvoir souverain qui délègue.

L'Assemblée a prononcé sur l'ordre à suivre dans la discussion ; mon devoir est de m'y conformer, et je n'ai pas la pensée de demander aucune interversion dans l'ordre de ses volontés ; mais je crois essentiel et intéressant d'observer d'abord, qu'il est devenu presque impossible de parler de la sanction sans parler de la législation, puisque la première est la conséquence de la seconde, et que la seconde n'a point été discutée. L'Assemblée ne doit donc pas s'étonner des excursions qui pourraient être faites hors de la chose appelée sanction, excursions que je m'interdirai, mais qui me paraissent inévitables, ainsi que vous venez de l'éprouver.

Je crois nécessaire d'observer ensuite qu'il ne faut plus être surpris du mouvement qui a rempli les dernières séances ; il était inévitable, par l'interversion de l'ordre naturel des matières. Une partie de l'Assemblée a cru que celle qui se récriait sur ce que l'on commençait par la sanction, n'en voulait point du tout, et qu'imbue de maximes républicaines, elle ne voulait pas même de la royauté. L'autre partie s'est alarmée d'une proposition qui pouvait aboutir à admettre un *veto* inconnu et indéterminé ; ce qui pouvait être la suite d'une discussion où, posant la sanction royale pour préliminaire, sans avoir déterminé les objets en conséquence desquels elle doit être appliquée, on s'exposerait nécessairement à tirer une mauvaise conséquence d'un principe qui n'aurait point été discuté.

Ne craignons pas, Messieurs, d'aborder ces difficultés ; elles sont du sujet, et il est devenu indispensable de les éclaircir.

Il est impossible de penser que personne dans l'Assemblée ait conçu le ridicule projet de convertir le royaume en république. Personne n'ignore que le gouvernement républicain est à peine convenable à un petit Etat, et l'expérience nous a appris que toute république finit par être soumise à l'aristocratie et au despotisme. D'ailleurs, les Français sont attachés de tout temps à la sainte, à la vénérable antiquité de la monarchie ; ils sont attachés au sang auguste de leurs rois, pour lequel ils ont prodigué le leur ; ils révèrent le Prince bienfaisant qu'ils ont proclamé le restaurateur de la liberté française. C'est vers le trône consolateur que se tournent toujours les yeux des peuples affligés ; et quels que soient les maux sous lesquels ils gémissent, un mot, un seul mot, dont le charme magique ne peut être expliqué que par leur amour, le nom paternel du Roi suffit pour les ramener à l'espérance. *Le gouvernement français est donc monarchique* ; et lorsque cette maxime a été prononcée dans cette salle, tout ce que j'ai entendu réclamer, c'est que l'on définit le mot de monarchie.

Il a paru, d'un autre côté, à plusieurs membres de l'Assemblée, qu'à décider, dès le commencement, que le *veto* devait être accordé au Roi, *veto* qu'ils ne connaissaient point encore, puisqu'il n'é-

(1) L'opinion de M. Rabaut de Saint-Etienne n'a pas été insérée au *Moniteur*.

tait pas déterminé, on pouvait l'exposer à divers inconvénients ; qu'on ne savait pas encore s'il prendrait son activité dès l'instant de la déclaration, si l'Assemblée le déclarant aujourd'hui, le Roi pouvait en faire usage demain ; qu'au sortir des orages auxquels nous avons été livrés, on ne pouvait pas se cacher que la tempête n'est pas encore apaisée ; que les conseils perfides, dont l'art est d'approcher sourdement du Trône pour séduire les Princes, pouvaient inspirer au Roi des alarmes sur la fidélité des citoyens ; que l'engageant, sous cette fausse apparence, à refuser son consentement aux décrets de l'Assemblée nationale, les peuples n'auraient pas la Constitution qu'ils ont demandée ; que sais-je encore ? que peut-être on tâcherait d'engager le Roi à refuser la sanction à vos célèbres arrêtés de la nuit du 4 août, du moins aux lois qui en découleraient ; qu'on pourrait lui présenter comme des sacrifices forcés, des sacrifices dont l'éclat patriotique a rempli les Français de reconnaissance, et les étrangers d'admiration ; que, sous ce faux prétexte, on pourrait, par le moyen du *veto* trop promptement déclaré, détruire pièce à pièce le grand ouvrage que vous aurez fait pour la liberté des peuples, et prévenir la réforme de tant d'abus qui frémissent à la pensée de votre redoutable examen ; qu'ainsi l'Assemblée nationale actuelle, puissante par le pouvoir que lui ont solennellement confié les peuples, et par l'adhésion d'une multitude de cités, serait nulle par le *veto* royal qu'elle-même aurait déclaré ; et que les peuples nous reprocheraient une faute qui n'était point nécessaire, puisqu'il n'était pas nécessaire de commencer par la sanction royale, et qu'on ne pouvait commencer par elle qu'en intervertissant l'ordre naturel.

Je n'examine pas, Messieurs, si ces alarmes étaient fondées ; mais, soit pénétration et prévoyance, soit faiblesse et timidité, quelques-uns les avaient conçues ; et vous pensez, sans doute, que des représentants de la nation ne doivent pas leur en faire un crime.

Il y avait cependant, Messieurs, un point commun sur lequel tout le monde semblait devoir s'accorder, et le comité de Constitution vous l'a présenté hier : que la sanction royale, dont on s'occupe, n'est exigée que pour maintenir la Constitution, et non pour la former. Il est vrai que quelques-uns ont cru que la force d'une Assemblée nationale était incommensurable ; que chaque Assemblée successive pouvait, dans sa marche graduelle, diminuer l'influence du monarque et le réduire lui-même à rien ; que l'influence de cette Assemblée suspendait tout et pouvait tout détruire ; que par sa toute-puissance, elle pouvait altérer la Constitution elle-même, et que cette Constitution serait, de cette manière, à la merci des représentants de la nation ; et le comité a pensé qu'il était nécessaire que le Roi eût un *veto* propre à maintenir la Constitution que vous auriez arrêtée. Mais cette précaution politique n'avait pas pour objet la Constitution que vous allez faire, mais celle que vous aurez faite ; le *veto* que l'on discute, ne prend pas sa date aujourd'hui, mais il commencera lorsque la Constitution aura été arrêtée, puisqu'il est imaginé pour la maintenir. On nous aurait donc épargné bien des alarmes réciproques : 1° si l'on n'eût pas commencé par discuter la sanction ; 2° si l'on nous eût présenté à la fois tout le travail du comité, parce que nous aurions vu la liaison de ses parties, et calculé sur elles les avantages ou les inconvénients de la sanction.

Je ne puis m'empêcher de remarquer ensuite que

l'examen du *veto* est nécessairement subordonné aux deux questions de la permanence des Etats généraux, et de la division en deux Chambres ; car le *veto* changera d'influence selon que l'Assemblée nationale sera périodique ou permanente : il n'aura pas le même poids si vous formez deux Chambres, et si vous n'en avez qu'une ; et il s'ensuit de là que la discussion de cette question est nécessairement vague et indéterminée, puisqu'elle n'est appuyée sur aucun calcul politique ; que si vous déterminez un *veto* quelconque, il peut devenir absolu si la permanence des Etats généraux est rejetée ; que ce *veto* a d'autres limites si vous n'admettez qu'une Chambre ; qu'il en aura d'autres, si vous en admettez deux ; et que chaque membre embarrassé pourra vous dire : j'admets tel *veto* si votre Assemblée nationale est unique ; j'admets tel *veto* si vous avez deux Chambres ; je demande tel autre si les Etats sont permanents ; j'en désire un autre s'ils sont périodiques ; mais je ne saurais admettre un *veto* absolu et indéterminé, parce que je ne saurais fixer un des poids de l'équilibre politique, si les autres poids me sont inconnus.

Le règlement avait pourvu à l'inconvénient des motions préparées par leur auteur et imprévues pour l'Assemblée, en ordonnant que ces motions seraient imprimées pour que chacun pût les examiner. Celle de M. le vicomte de Noailles fut portée au travers de nos discussions ; on y délibéra sans préparations ; et de plus, on y a fait un changement remarquable. M. le vicomte de Noailles demandait qu'on délibérât simultanément sur toutes ses parties ; l'Assemblée trouva à propos de la diviser en deux : en sorte qu'aujourd'hui nous sommes bornés à ne pouvoir discuter que la sanction, c'est-à-dire à délibérer au hasard, puisque nous ignorons absolument quels rapports cette partie de la Constitution aura avec toutes les autres. La Constitution est un système dont il est absolument nécessaire d'embrasser et de comparer toutes les parties à la fois.

Cependant cet embarras n'empêche pas qu'on ne puisse examiner les questions proposées dans la première partie de la motion de M. le vicomte de Noailles.

PREMIÈRE QUESTION.

Qu'est-ce que la sanction royale ?

C'est le consentement accordé par le Roi à une loi portée par les législateurs de la nation, et sans lequel la loi ne peut avoir aucun effet.

SECONDE QUESTION.

Cette sanction est-elle nécessaire pour tous les actes législatifs ?

Si la question n'est pas plus étendue, et si je ne puis pas m'en écarter, je suis obligé de répondre, que non ; que, pour qu'un acte législatif mérite de porter ce nom, la sanction n'est point nécessaire, parce que ces actes sont une émanation nue et simple du pouvoir législatif ; et que, l'acte produit, tout est fait. Cela est si vrai, que si, par exemple, le Roi avait seul le pouvoir législatif, la loi n'aurait pas besoin d'être sanctionnée.

Mais si l'on ajoute d'autres questions indispensables, et que l'on me demande si ces actes doivent être sanctionnés pour être livrés au pouvoir exécutif, si c'est au pouvoir exécutif à les sanc-

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.