

Sous la Restauration, la dette publique s'est accrue; le fonds d'amortissement a été augmenté et son mode d'action changé. Mais les rapports de l'État avec les rentiers sont restés ce qu'ils étaient avant 1814.

Serait-ce la loi du 1^{er} mai 1825 qui les aurait modifiés? Elle ne contient rien de relatif au remboursement forcé. L'art. 4, en autorisant l'État à offrir au rentier une réduction que le rentier aura droit de refuser, reconnaît même par-là qu'il n'a pas le droit de remboursement forcé; c'est le principe du rapport de Cambon mis en vigueur. C'est la condamnation du remboursement obligatoire, proposé en 1824 par M. de Villèle, adopté par la chambre des députés et rejeté par la chambre des pairs aux acclamations du pays.

Il est vrai que l'art. 4 garantit la rente 4 1/2 p. 100 de tout remboursement pendant dix ans. Mais il ne résulte de là rien autre chose, sinon que la question du remboursement est tranchée pour les rentes à venir; mais la question reste entière pour les rentes antérieures.

La loi du 10 juin 1833 n'est pas plus concluante. En disant (art. 6) que le *remboursement n'aura lieu qu'en vertu d'une loi*, elle laisse aux trois pouvoirs le droit d'examiner le remboursement en lui-même, soit sous le rapport de la légalité de son principe, soit sous le rapport de l'opportunité. Elle ne tranche rien, elle ne décide rien, tout est réservé.

On a invoqué l'exemple des diverses nations de l'Europe (1). Mais, avant tout, il faudrait établir l'i-

(1) M. d'Argout.

dentité des principes constitutifs de la dette publique dans ces pays et parmi nous.

Enfin, qu'on y prenne garde, les rentiers ont toujours vécu dans la certitude d'être à l'abri de toutes ces variations dans leurs revenus. La tentative avortée de 1824 les a confirmés dans cette idée. Il est de la sagesse de l'État de la respecter.

Est-ce à dire que l'État ne pourra jamais se libérer? Non. La loi l'autorise à éteindre le capital de la dette par l'amortissement. Mais il ne peut pas l'éteindre, comme le fait un particulier, par le remboursement forcé. La loi civile n'est pas faite pour lui; il ne peut pas l'invoquer contre le crédi-rentier, lorsque celui-ci est dans l'impuissance de réclamer contre lui les garanties et les moyens de contrainte du droit commun, la saisie immobilière, la saisie-exécution, la saisie-arrêt, et le bénéfice des art. 1912 et 1913 du Code civil. Car qui oserait dire que le créancier pourra, conformément au droit privé, consacré par ces articles, exiger de l'État le rachat de la rente, alors que celui-ci manquera à ses engagements?

Telles sont les principales raisons de droit que M. Mérilhou faisait valoir devant la chambre des pairs. On sait que cette chambre rejeta le projet de loi présenté par le gouvernement pour opérer le remboursement de la rente 5 p. 100. Mais ce fut plutôt la question d'opportunité que la question de droit qui la détermina. Il est même à remarquer que la commission de la chambre des pairs, tout en concluant au rejet, s'était abstenue de soulever la controverse relative au droit de l'État. Elle fit bien, à mon avis; un projet de remboursement, et par suite un projet de conversion, subiront toujours

l'empire variable des circonstances, et c'est seulement du côté de l'opportunité que leurs adversaires trouveront des armes offensives. Mais ils feront sagement de n'en pas aller chercher dans le domaine de la légalité : ils y échoueraient.

Les dernières raisons de M. Mérilhou, celles qu'il appuyait sur le défaut d'égalité et de réciprocité entre l'État et ses créanciers, ne me semblent pas les plus solides de son argumentation. Dans l'ancien régime, l'État n'était pas plus facile qu'aujourd'hui à se laisser atteindre par les moyens de contrainte de droit commun et par les demandes de rachat à titre de peine ; et cependant les rentes dont il se constituait débiteur renfermaient toutes la réserve de rachat volontaire, indispensable pour caractériser une rente constituée. On peut consulter les édits de création qui remontent à François I^{er} ; ils portent la clause suivante : « Sans que les acquéreurs puissent en être dépossédés, sinon en les remboursant des sommes portées par les contrats et des arrérages qui en seront dus alors. » D'ailleurs on sait de reste, par ce que nous avons dit ci-dessus aux nos 434 et suiv., que cette clause était à peine nécessaire ; la libre faculté de rachat étant inhérente à toute rente constituée, et se rattachant, comme dit Ferrières, à des principes de droit public. En un mot, quelles que fussent les différences qui distinguaient l'État d'un débiteur ordinaire, il n'est pas moins certain que les rentes dues par lui et dites *sur l'hôtel de ville* étaient entièrement régies pour le fonds et le capital par la coutume de Paris (1), de même

(1) *Jurisp. des rentes*, par Debeaumont, p. 332.

que les rentes entre particuliers. Pourquoi donc aujourd'hui mettrait-on les rentes sur l'État en dehors du droit commun ? pourquoi le Code civil serait-il moins privilégié et moins puissant que la coutume de Paris ?

Il ne faut pas non plus attacher une grande importance à la qualité de *rentes perpétuelles*, que les inscriptions sur le grand-livre portent, dans plusieurs textes passés en revue par M. Mérilhou. Une rente constituée, quoique soumise à la faculté de rachat, n'en est pas moins perpétuelle. On lui a donné ce nom pour la distinguer de la rente viagère, et non pas pour exprimer l'idée qu'elle ne sera pas susceptible d'extinction par le rachat. L'exemple de l'ancien régime répond encore à cette objection de M. Mérilhou. Les rentes sur l'hôtel de ville étaient de deux sortes : perpétuelles et viagères ; et celles qu'on appelait perpétuelles étaient précisément celles qui avaient été créées avec faculté expresse de rachat, sur le pied de rentes constituées (1).

Je ne suis pas non plus frappé de l'assimilation que le législateur de 93 a faite entre les inscriptions de rentes sur le grand-livre et les rentes foncières ou les immeubles, et je m'abstiens d'en tirer aucune conclusion menaçante pour la faculté de rachat. Qui ne sait, en effet, que, d'après le droit commun du royaume, et particulièrement d'après la coutume de Paris, les rentes constituées étaient immeubles (2) ? Est-ce à dire que les débiteurs ne pouvaient s'en racheter ? Nullement. Car la coutume de Paris

(1) Debeaumont, p. 330.

(2) *Infrà*, n° 447.

prend soin de dire elle-même « que les rentes constituées à prix d'argent sont immeubles *jusqu'à ce qu'elles soient rachetées.* »

J'ajoute, en ce qui concerne les rentes sur l'hôtel de ville, où j'aime à aller prendre des points de comparaison, que ces rentes étaient réputées immeubles fictifs qui se pouvaient vendre, aliéner, hypothéquer comme de vrais immeubles et fonds de terre (1). Cependant la faculté de rachat pouvait les éteindre, tant d'après le droit commun que par les réserves surabondantes des édits!!

Comment pourrait-on penser d'ailleurs qu'il y a une sorte d'incompatibilité native entre ce droit de l'État et la fixité qui est l'apanage de la propriété immobilière ou réputée telle? Qu'est-ce que le remboursement du capital de la rente, sinon un rachat, un réméré (2)? Or, les ventes d'immeubles ne se font-elles pas tous les jours avec faculté de rachat?

Ceci écarté, examinons ce qu'il y a de vrai dans l'argument qu'on tire du silence de la loi de 1793, tant sur le remboursement en masse, que sur le remboursement par voie d'amortissement.

Quant à l'amortissement, j'avoue, bien qu'il soit aujourd'hui de mode d'accorder à la Convention nationale tous les mérites réunis, que je n'ai pas une assez grande opinion de ses lumières en finances pour voir dans cette lacune de la loi de 1793 un calcul savant. L'institution du grand-livre ne change en rien ma conviction, ou, si l'on veut, mes préjugés à cet égard. Le grand-livre se présenta aux yeux de la Convention

(1) Debeaumont, *loc. cit.*, p. 331.

(2) *Suprà*, n° 434.

comme une forme, bien plus que comme un ressort du crédit; elle ne sut y rattacher aucun des moyens qui en font aujourd'hui le soutien et le régulateur de la fortune publique. La confiscation, la guerre déclarée à l'argent, la proscription des compagnies de finances, l'épithète injurieuse d'agiotage prodiguée aux plus légitimes opérations de la haute banque, etc., etc., sont des faits qui donnent la mesure de la portée financière de la Convention. La terreur et le crédit sont incompatibles.

Mais que dirons-nous du silence de la loi de 1793 sur la faculté de rachat?

Quand un principe essentiel et fondamental existe depuis des siècles, et qu'une loi faite sur des intérêts qui s'y rattachent ne l'abroge pas, on a coutume de conclure que cette loi l'a formellement accepté et lui a subordonné ses dispositions. Telle est aussi la conclusion que nous tirons du silence de la loi de 1793, et nous la croyons plus vraie que la conclusion des adversaires du remboursement. Et pourquoi s'étonner, après tout, que la Convention nationale n'ait pas mentionné la faculté du rachat, comme le faisaient les édits de l'ancien régime? Outre que cette faculté est toujours de droit dans une rente constituée, est-ce que la Convention nationale contractait un emprunt nouveau? Est-ce qu'elle ne se référait pas à des emprunts déjà contractés sous la réserve de cette faculté? Dans quel but, d'ailleurs, aurait-elle enlevé à l'État le droit de se libérer, elle qui ne saurait passer pour avoir affaibli les prérogatives du pouvoir? Dans quelle utilité aurait-elle changé la position de la nation envers ses créanciers? Je soutiens qu'elle ne l'a pas voulu. Cambon le dit expressé-

ment: *Un débiteur en rente perpétuelle a toujours le droit de se libérer*, et les art. 44, 185, 186, 187, 189, 192, le répètent en termes positifs. Voilà donc le droit ancien pris pour base du nouveau grand-livre.

Mais, nous dit-on, oubliez-vous que pour rembourser il faut un capital convenu, et que la loi de 1793 n'a pas permis qu'il y en eût dont on pût faire mention? Oubliez-vous que Cambon n'a parlé que d'un remboursement conventionnel à prix débattu, et non pas d'un remboursement imposé de force aux créanciers de l'État?

Je sais que la loi de 1793 n'a voulu voir en général sur son grand-livre que des rentes sans capital énoncé. Mais je croirais me méprendre beaucoup si j'attribuais cette réticence à l'intérêt du législateur pour les créanciers de l'État. C'était tout simplement un expédient et une finesse pour tâcher de libérer l'État au meilleur marché possible. Je m'explique.

La grande ressource sur laquelle l'on comptait pour désintéresser les créanciers du nouveau grand-livre, c'était les domaines nationaux. La Convention avait l'espoir que, malgré la défaveur vénale qui s'attachait à cette valeur, les créanciers de l'État aimeraient mieux l'accepter que de rester dans la situation précaire où les laissait le détestable état de nos finances. Mais à quel taux prendra-t-on leurs inscriptions en paiement des biens nationaux par eux achetés? sur le pied du denier 20? La justice et la raison semblaient le vouloir ainsi. Mais la Convention pensait que c'était trop accorder, en général, à ces créanciers pour lesquels elle ressentait peu de tendresse. Tout ce à quoi elle consent, c'est donc de concéder l'évaluation des inscrip-

tions d'après le denier 20 à ceux des rentiers seulement qui, par leur empressement à opérer la conversion en domaines nationaux, ont mérité une prime. Quant aux autres, leurs inscriptions ne seront prises que sur le pied du denier 18, et, s'ils tardent à se présenter, sur le pied du denier 16. Or, vous comprenez maintenant pourquoi une prudence cauteleuse ne permettait pas de donner à la rente un capital déterminé. Si l'on eût reconnu que le rentier avait droit à un capital calculé sur 20 fois le revenu, l'offre de conversion faite aux rentiers sur un pied inférieur aurait eu la couleur d'une banqueroute; au contraire, le capital de la rente étant passé sous silence, le traité échappait, au moins en apparence, à ce grand reproche.

Ce n'est pas tout: en n'inscrivant pas le capital, la Convention croyait que l'État, toujours maître de se libérer, tiendrait dans sa main le taux du crédit public. De deux choses l'une, en effet: ou le créancier accepterait son remboursement à un taux inférieur au denier 20 offert par l'État, et alors l'État gagnait cette différence, sans qu'on pût dire qu'il en avait fait banqueroute, n'y ayant pas de capital inscrit et connu; ou bien le créancier refusait, et alors c'était une preuve que la rente valait plus que le taux offert, et par-là l'État faisait monter le cours des effets publics et haussait le taux de son crédit. Cambon a expliqué cette combinaison avec une franchise qui ne permet pas de se méprendre sur le véritable but de la loi. Ce but était de faire gagner l'État aux dépens du créancier, sans avoir l'air de commettre une injustice.

Voilà donc pour quels motifs astucieux on retran-

chait du grand-livre l'énonciation du capital. Gardons-nous de croire qu'on fût préoccupé le moins du monde de la pensée de mettre les créanciers à l'abri d'un rachat forcé ! Je ne saurais trop le répéter, on visait à racheter au-dessous du pair, sans avoir l'air de faire banqueroute.

Mais quand la loi de 1793 n'a plus les mêmes raisons de cacher le capital, elle laisse bien voir qu'il est, dans l'état normal, le denier 20. C'est en effet du denier 20 qu'elle fait profiter les rentiers qui ont mérité un encouragement par leur confiance dans la conversion de la rente en domaines nationaux. C'est celui sur lequel elle calcule la quotité des gains que l'État fera lorsque les rentiers accepteront ses offres de remboursement au-dessous du pair. Qu'on lise le passage du discours de Cambon rappelé ci-dessus et si souvent cité dans la discussion de cette question. Il donne pour exemple le cas où l'État rachètera avec 900 livres de capital 50 livres de rente, et il compte que la nation fait à cette opération un bénéfice d'un dixième. Pourquoi d'un dixième, si la rente n'a pas de capital ? Pourquoi d'un dixième, si ce n'est parce que le capital normal est de 4,000 livres ?

Quant à nous donc, loin de reprocher aux ministres de la Restauration d'avoir rétabli dans les inscriptions l'énonciation du capital, nous les en félicitons. C'est un retour à la franchise et l'abandon d'un vain faux-fuyant, incompatible avec la bonne foi et le crédit.

Reste la dernière couleur d'après laquelle la loi de 1793 ne parlerait que d'un remboursement facultatif, débattu entre l'État ayant le droit d'offrir

et le créancier ayant le droit de refuser. On a vu que c'est sur les paroles de Cambon que repose ce dernier refuge des adversaires du rachat. Mais, ou ils s'égarèrent dans l'interprétation qu'ils en donnent, ou Cambon n'a tenu qu'un langage absurde et incompréhensible.

Cambon commence par poser en règle générale : *qu'un débiteur en rente perpétuelle* (comme est l'État) *a toujours le droit de se libérer*. Voilà son théorème, voilà son point de départ. Mais que devient donc ce droit si, de son côté, le créancier (on veut que Cambon ait aussi posé cette autre règle) reste le maître de tout paralyser en refusant le remboursement, et en déclarant qu'il veut garder sa rente ? Est-ce que dans ce conflit il y a un droit pour le débiteur ? N'est-il pas contradictoire de reconnaître d'un côté la faculté de se libérer, et de mettre en regard la faculté non moins énergique de refuser le paiement ?

Cambon aurait donc raisonné en insensé s'il eût ainsi placé côte à côte ces propositions inconciliables. Mais, hâtons-nous de l'affirmer, ce n'est pas ce qu'il a dit. Lorsqu'il parle d'un créancier qui est maître de garder sa rente ou de recevoir son remboursement, il parle d'un remboursement au-dessous du pair ; il parle de l'extinction d'une rente de 50 livres par le paiement d'un capital de 900 livres. Mais cette alternative de prendre ou de refuser, l'étend-il au créancier à qui on offrirait 4,000 livres pour 50 livres de rente ? Nullement. Il ne s'en occupe pas, il n'était pas nécessaire de s'en occuper ; car cette proposition : — *Le débiteur d'une rente perpétuelle a toujours le droit de se libérer*, n'était-elle pas de nature à lever tous les doutes ? Et qui d'ailleurs pouvait en

concevoir, des doutes, en présence du droit commun et des édits, qui avaient fait jusqu'alors la loi des rentiers ?

Maintenant nous voici conduits à la loi du 9 vendémiaire an vi, pour laquelle nous ne serons pas plus indulgents que M. Mérilhou. Entendons-nous cependant sur les reproches sanglants qu'elle mérite. Est-ce parce qu'elle a fixé à la rente un capital au denier 20 (1) que nous lui infligerons les épithètes de frauduleuse, violente, spoliatrice ? Heureux les rentiers si, avant les jours de prospérité que nous ont faits le gouvernement constitutionnel et une paix durable, il se fût trouvé un gouvernement qui, à bureau ouvert, les eût remboursés sur le pied du denier 20 !

Ou bien, est-ce parce qu'elle avait conçu la pensée d'un rachat que nous la proclamerons infâme ? Mais le rachat était le droit commun. La loi de 1793, loin de l'enlever à l'État, le lui avait reconnu. Cambon avait tenu à cette occasion le langage juridique de la coutume de Paris. Quel rentier, d'ailleurs, se fût plaint de sortir des périls de la rente avec son capital remboursé à 5 du 100 ?

Savez-vous ce qui fait que la loi du 9 vendémiaire an vi est une mesure abominable ? C'est qu'au lieu de rembourser les malheureux créanciers de l'État en valeurs réelles, un gouvernement aussi perfide que violent les remboursa en valeurs illusoires ; c'est qu'il paya les deux tiers de la dette comme font les banqueroutiers.

Venons au consulat. La loi du 21 floréal an x fut

(1) Art. 100, et art. 2 de la loi du 18 nivôse an vi.

une belle loi ; elle organisa l'amortissement, conception féconde, qu'il a fallu cependant plus tard élargir, fortifier, améliorer. Mais, au milieu de toutes les merveilles que l'on a données pour cortège à cette loi, on a oublié un point important : c'est de citer le texte positif qui, abolissant le droit commun, aurait fait de la rente sur l'État une rente anormale, non susceptible de rachat. J'ai cherché ce texte : je ne l'ai pas trouvé ; et mon examen m'a démontré que la loi du 21 floréal an x est certainement un grand acte d'économie financière, mais nullement un nouveau Code des rapports juridiques de l'État avec ses créanciers.

Faute de texte, on a multiplié les inductions. On s'est prévalu de ce que l'amortissement ne devant pas agir sur les 50 millions de rentes destinés à rester comme la dette normale de l'État, il en résultait la preuve que le remboursement par masse était à plus forte raison défendu. Mais je réponds d'abord qu'autre chose est le rachat graduel au cours d : la place, autre chose est le rachat forcé ; que l'État a pu s'interdire le premier, sans renoncer par-là au second d'une manière formelle ; que, de plus, quand bien même l'État, réglant l'ordre de ses finances suivant l'opportunité des circonstances et des ressources actuelles, aurait écarté l'idée d'un remboursement intégral (que rien ne rendait alors ni faisable ni probable), cette mesure de haute administration ne devrait pas être assimilée à l'abandon définitif d'une faculté imprescriptible, assurée par la loi de tous les temps au débiteur d'une rente constituée ; que la loi de floréal an x n'a eu en vue que le présent, lorsqu'elle a déterminé l'action de l'amortissement ; qu'elle n'a pas

entendu enchaîner l'avenir, ainsi que l'ont prouvé les modifications et les perfectionnements introduits dans la conduite de l'amortissement; qu'en un mot, cette loi a donné à l'administration une règle d'action, et non pas des droits acquis aux créanciers; qu'elle est une œuvre de sage économie intérieure, et non pas un contrat synallagmatique.

On a parlé de la qualification de *perpétuelle* donnée aux 50 millions formant le *maximum* de la dette perpétuelle. Sans doute, puisqu'elle n'était pas viagère.

On a ajouté que cette partie de la dette participait de la solidité des immeubles, et était destinée à remplacer la propriété foncière dans la dot des grands établissements publics? La réponse est encore dans ce que nous avons dit ci-dessus des principes de l'ancien droit, qui, bien que mettant les rentes constituées dans la classe des immeubles, tenait cependant que la faculté de rachat y était essentielle et imprescriptible. On a cité enfin M. Cretet qui, au nom de l'État, aurait déclaré que la rente perpétuelle n'était pas remboursable. Mais les paroles d'un orateur, quelque grave qu'il soit, ne peuvent suppléer au texte de la loi, quand il s'agit de faire une brèche au droit commun et d'enlever à l'État une prérogative essentielle. Ensuite, qu'a voulu dire M. Cretet? Que l'État n'a pas le droit de rachat? Nullement; mais que les créanciers n'ont pas le droit d'exiger le remboursement, et que l'État est bien loin d'être en mesure de pouvoir le leur offrir.

Qu'on me permette d'ailleurs une réflexion qui n'est peut-être pas indigne de quelque attention. Lorsque, se reportant à la législation contemporaine des mauvais jours par lesquels est passée

la rente, on l'interprète de manière à lui faire considérer le remboursement comme une mesure funeste aux intérêts des rentiers et contraire à la foi publique, on tombe dans l'anachronisme le plus frappant. Pour que le remboursement paraisse gênant aux rentiers, il faut qu'ils se soient accoutumés à voir la rente au-dessus du pair, et qu'ils aient placé dans l'élévation du capital l'idée d'un gain acquis en compensation de leurs chances défavorables. Mais quand la rente, loin d'être portée au delà du pair par la puissance du crédit, est au contraire écrasée sous le poids de la défiance, s'imaginer que les rentiers voient une calamité dans le remboursement au pair, c'est confondre les situations et transporter les idées du moment dans des époques bien différentes; c'est oublier que le remboursement au pair eût été pour les rentiers un événement tellement heureux, qu'il était en dehors de toutes les éventualités probables. Or, quelle est la législation qu'on invoque pour flétrir le remboursement? Précisément celle qui est née sous l'influence de la baisse, du discrédit, des déficits, et de toutes les circonstances les mieux faites pour donner au rachat au pair la couleur d'un bienfait, ou du hasard le plus inespéré.

Le bon esprit de M. Mérilhou n'a pu traverser ces temps de délabrement de la fortune publique sans apercevoir que l'état déplorable de nos finances mettait le rachat de la rente au rang des choses que toutes les prévisions humaines n'auraient pu deviner. Aussi a-t-il laissé échapper ces paroles dont je prends acte: « Osons le dire avec franchise, ni les rentiers, ni l'État, personne n'a pensé au droit de rembourse-