
RAPPORT

ET PROJET DE DÉCRET

*Sur la Liquidation et l'Extinction des Dettes des communes
des États romains.*

SECTIONS
des
FINANCES
et de
L'INTÉRIEUR.

M. le Comte
JAUBERT,
Rapporteur.

Épreuve.

24,732.

RAPPORT.

LES communes des États romains ont des dettes considérables.

Les unes, portant intérêt, sont des rentes anciennes, fondées sur des actes authentiques ;

Les autres sont des capitaux simples, dus principalement pour fournitures faites aux troupes françaises.

En 1800, le Gouvernement pontifical s'occupa, pour la première fois, de leur liquidation et de leur remboursement.

Par une circulaire du 22 octobre de la même année, il demanda aux communes le tableau de leurs dettes.

Et comme on croyait alors que les dettes excédaient la valeur de leurs biens, le Gouvernement manifesta l'intention d'acquitter l'excédant.

En conséquence, une loi du 19 mars 1801 déclara dettes de l'État toutes les dettes des communes antérieures à 1801, en exceptant seulement les intérêts échus.

L'article 9 libéra les communes et leurs cautions.

2074

2074 207/4

Et l'article 10 confia la liquidation des dettes à la congrégation du bon gouvernement , à la charge par les créanciers de prendre des arrangements avec le trésorier général pour la réduction à l'amiable de leurs créances.

La vente des biens communaux fut ordonnée par la même loi, pour parvenir à l'extinction des dettes.

Et par une circulaire du 17 avril suivant, on prescrivit la formation des états de l'actif et du passif de chaque commune, ainsi que le mode de liquidation des fournitures faites aux troupes françaises.

Une autre circulaire du 4 juillet 1801 demanda aux créanciers la justification de leurs titres.

Les créances furent toutes vérifiées par le comptuiste général de la congrégation du bon gouvernement, qui délivra pour chacune un certificat provisoire de liquidation. Ce certificat devait être échangé contre un certificat définitif du président de la congrégation.

Les premières ventes des biens furent ouvertes par la notification du 13 janvier 1802. Les créanciers furent invités à faire leurs soumissions, en justifiant du concordat fait avec le trésorier général.

Il fut dit que les bons de liquidation seraient admis en paiement, et que les communes qui prouveraient, après l'extinction des dettes communales, avoir concouru aux ventes pour des sommes plus fortes que le montant de leurs dettes, recevraient une indemnité.

Ce système changea en 1803, parce que le Gouvernement fut convaincu, d'après la connaissance qu'il eut de l'actif et du passif, que la valeur totale des biens excédait la masse des dettes.

Le *motu proprio* du 14 juillet 1803 révoqua les articles 9 et 10 de la loi du 19 mars 1801, en maintenant cependant l'affranchissement des cautions (article 1.^{er}).

On continua de faire administrer les biens par la congrégation du bon gouvernement, qui devait en employer les revenus, d'abord au paiement des intérêts, et le surplus à l'extinction des capitaux (art. 2).

L'article 3 annulla les concordats faits entre le trésorier général et les créanciers.

Les intérêts furent réduits à trois pour cent par l'article 4 ; et l'on permit, par l'article 5 , à ceux des créanciers dont les capitaux n'étaient pas remboursables, d'exiger néanmoins ce remboursement, lorsque leurs créances auraient subi une réduction d'intérêts.

On régla, par l'article 6 , que ceux des créanciers qui préféreraient acquérir des biens communaux en remboursement des sommes qui leur étaient dues, pourraient soumissionner, dans les six mois, à peine de déchéance du droit d'opter, les biens qui seraient à leur convenance, en exceptant seulement les droits de pâturage et les moulins.

On remarque dans ce même article que les soumissions devaient, en premier ordre, comprendre les biens de la commune débitrice, et que le créancier ne devait arriver à d'autres propriétés qu'en cas d'insuffisance, et seulement sur les communes qui étaient situées dans la même province.

L'article 7 détermina le mode d'évaluation des biens soumissionnés, et statua que l'estimation cadastrale, portée au double pour les fonds emplantés, et au tiers pour les simples terres labourables, servirait de première mise à prix, sur laquelle seraient ouvertes les enchères.

Le bon gouvernement devait administrer les biens non vendus, jusqu'à ce que, selon l'article 8 , le Gouvernement eût pu régler, entre les diverses communes, la part pour laquelle chacune d'elles aurait concouru à l'extinction générale des dettes.

Enfin, l'article 9 ordonna que les biens seraient tous affermés.

Ces dispositions, toutes conçues dans un autre esprit que celui de la loi du 19 mars, n'améliorèrent cependant point le sort des créanciers.

La concurrence établie entre les créances qui ne portaient point intérêt, et celles qui produisaient un revenu, eut pour effet que les premières furent principalement employées à l'acquisition des fonds communaux.

D'une autre part, les évaluations cadastrales étant très-inégales

de commune à commune, les spéculateurs recherchèrent avec avidité les biens dont l'estimation était plus faible.

Le rapport de la consulte de Rome, qui contient tous ces détails, fait remarquer que ni l'un ni l'autre de ces réglemens ne furent observés.

On admit indistinctement toutes les soumissions; on aliéna les biens sans choix, et des soumissionnaires purent même abandonner leurs soumissions pour les porter sur d'autres propriétés.

Il résulta de ce désordre, que les fonds les plus productifs disparurent, et il ne resta aux communes que celles de leurs propriétés qui ne purent tenter l'avidité des spéculateurs.

La consulte ajoute que l'inobservance des principales règles devint plus nuisible encore, par la faculté de soumissionner au-delà du terme de six mois qui avait été fixé; en sorte que jusqu'en 1807 et même jusqu'en 1809, on a continué d'aliéner les fonds communaux.

Cependant un chirographe du pape, du 1.^{er} juillet 1807, assigna un terme définitif aux ventes, et statua que les acquéreurs qui ne se seraient pas procuré leurs contrats pour le 15 août, ne pourraient plus se prévaloir de leurs soumissions, et rentreraient dans la classe des créanciers ordinaires.

Enfin, une circulaire du 24 décembre 1808 réintégra les communes dans l'administration de leurs biens, mais sous la condition qu'elles en verseraient tous les revenus par semestre dans une caisse centrale.

Il leur fut alloué six pour cent pour satisfaire aux frais de régie.

Ce nouveau système commençait à s'exécuter, lorsque la réunion des États romains à l'Empire a été consommée.

La consulte, en insistant sur les vicieuses conséquences des mesures prises par le Gouvernement pontifical, annonce que la plupart des communes ont réclamé contre l'évaluation des produits arrêtée par le bon gouvernement. Presque toutes ont fait valoir des causes de non-

valeur, dont le jugement entraînerait de longues et interminables discussions.

Aucune commune n'a satisfait intégralement aux versements qui lui sont imposés par la circulaire du 24 décembre 1808. La plupart des maires ont dissipé les revenus des biens; d'autres ont négligé de les affermer; plusieurs se sont rendus adjudicataires sous des noms supposés; en sorte, d'après la consulte, que le système d'administration est on ne peut plus mauvais, et qu'il est urgent de le modifier ou d'en adopter un autre.

La consulte a déjà ordonné quelques dispositions préparatoires.

Elle a confié la perception des revenus communaux à l'administration des domaines, sauf à tenir compte aux communes de six pour cent qui leur sont alloués pour frais de régie.

Elle a, de plus, ordonné que les biens seraient affermés à la participation des préposés du domaine.

Mais ces premières mesures ont encore excité des réclamations.

Les communes considèrent les biens comme leur ayant été restitués.

Les créanciers se plaignent de leur fâcheuse position.

Les biens eux-mêmes ont à souffrir de la mauvaise administration des communes.

Ces considérations ont déterminé la consulte à prendre, le 1.^{er} février 1810, un arrêté qu'elle a soumis à l'approbation du Gouvernement.

Elle propose,

- 1.^o De continuer l'aliénation des biens jusqu'à concurrence des dettes en capital et intérêts;
- 2.^o De rendre définitive la liquidation des dettes, telle qu'elle a été réglée par la congrégation du bon gouvernement;
- 3.^o De faire dresser, par les directeurs des domaines, un état des biens communaux non vendus, et de ceux qui peuvent l'être plus facilement sans nuire à l'intérêt des communes;
- 4.^o D'ordonner le prélèvement en commun, sur lesdits biens, et

sans distinction de la masse des dettes , jusqu'à concurrence de 12 millions ; ladite somme réglée à raison d'un revenu de cinq pour cent.

Ces prélèvements porteraient , en premier lieu , sur les biens des communes dont les dettes n'ont pu être acquittées ; et en second lieu , sur ceux des communes dont les dettes acquittées excèdent les biens vendus.

Les biens prélevés seraient régis par l'administration des domaines , et les revenus en seraient employés à l'acquit des intérêts ;

5.° De faire acquitter le prix de l'adjudication en rescriptions délivrées en échange des certificats de liquidation des dettes , par le membre de la consulte chargé des finances , sauf le paiement en numéraire des appoints et des frais d'adjudication ;

Et de comprendre , dans la liquidation , les *intérêts* jusqu'au mois d'avril 1810 ;

6.° De régler la première mise à prix à raison de trente-trois fois le revenu ;

7.° De rendre aux communes les biens qui resteront après le prélèvement de ceux destinés à opérer l'extinction des dettes ;

8.° Enfin , d'accorder demi pour cent sur le prix des ventes , aux préposés des domaines , pour frais de perception et de remise.

SON Exc. le ministre des finances est aussi d'avis qu'on ne peut abandonner le système adopté par le Gouvernement pontifical ; qu'il convient de reprendre les ventes , et d'admettre en paiement les titres des créanciers des communes.

SON Exc. propose , en conséquence , d'approuver l'arrêté de la consulte.

Les sections ont désiré connaître ,

1.° Si la ville de Rome était comprise dans la mesure proposée ;

2.° Le montant du prix des biens déjà vendus ,

Celui des dettes acquittées sous l'ancien Gouvernement ,

Celui des biens qui restent à vendre ,

Et les dettes non acquittées.

Les précédentes évaluations faites par le bon gouvernement les avaient portés à 36,323,175 fr. 45 cent.

Mais la consulte pense qu'il y aura beaucoup de non-valeurs, soit parce que plusieurs espèces de biens, telles que le droit de parcours, &c. peuvent être supprimées, soit parce que plusieurs communes ont déjà réclamé, et qu'on doit prévoir qu'elles sont fondées.

5.^o Que les dettes restant à acquitter au 1.^{er} janvier 1810, tant en capital qu'en intérêts, montent en totalité à 10,733,452 fr. 47 c.

La consulte fait quelques observations sur ces dettes et sur le mode adopté pour leur liquidation.

Celles portant intérêts, et qui sont fondées sur des titres authentiques, ne donnent lieu à aucune objection.

Mais pour les dettes simples, qui presque toutes dérivent de fournitures faites aux troupes françaises, elle pense que la liquidation n'en a pas peut-être été assez sévère.

Néanmoins, comme la liquidation est entièrement consommée, et qu'il reste aujourd'hui peu de certificats définitifs à délivrer, que plusieurs de ces créances ont passé entre les mains de tiers; que surtout les porteurs des obligations en ont déjà employé la plus grande partie en acquisitions de biens communaux, la consulte est d'avis qu'il n'y a pas lieu à révision.

La consulte examine de nouveau les divers plans admissibles pour libérer les communes des États romains.

Selon elle, on ne peut employer que trois voies différentes pour arriver à ce but.

L'une consisterait à rendre à chaque commune ses propriétés et ses dettes;

L'autre à faire acquitter les créances communales par une imposition recouvrée pendant plusieurs années, et exclusivement réservée pour cet objet;

Enfin, la troisième serait de vendre, sur la masse des biens, une partie de ces biens eux-mêmes, correspondante au montant total des dettes.

La consulte trouve le premier moyen impraticable, en l'exécutant purement et simplement ; puisqu'il est impossible de restituer les biens à celles des communes qui ont tout perdu, comme il le serait de mettre de nouveau à la charge de celles qui ont été affranchies, des dettes qui sont éteintes.

Elle pense que le seul remède dont on pourrait user, serait de laisser les choses en l'état où elles se trouvent à l'égard des biens, et de répartir la masse des dettes subsistantes à la charge des communes encore propriétaires, dans la proportion comparée des sommes qui ont été acquittées pour elles par les autres.

Mais, dans son opinion, ce plan ne ferait pas disparaître l'objection qui naît de l'inconvénient et de l'injustice de vendre les biens d'une commune pour acquitter les dettes d'une autre.

En résumé, la consulte regarde comme moyen préférable, *d'aliéner proportionnellement aux dettes acquittées à la décharge des communes qui ont conservé leurs possessions, une portion de ces mêmes biens correspondante à la portion de leurs dettes acquittées.*

Ce système rétablirait la marche ordinaire des choses, puisqu'on doit considérer que les communes dont les biens ont été vendus pour des sommes plus fortes que la masse de leurs dettes, ont réellement, et jusqu'à concurrence de l'excédant, acquis contre les autres communes une véritable créance.

C'est dans cet esprit que son arrêté a été rédigé, et que l'article 7 porte :

« Les prélèvements devront comprendre, en premier lieu, les biens » des communes dont les dettes n'ont pu être acquittées ;
 » Et, en second lieu, ceux des communes qui n'ont pas concouru,
 » dans les précédentes ventes, en proportion de leurs dettes acquittées
 » sur le prix des biens déjà vendus. »

Par ce mode, aucune commune ne supportera les charges d'une autre ; et si nominativement ce n'est plus sa propre dette que la commune acquittera, la somme qu'elle paiera ne sera en définitif que la représentation de celle qui a déjà été acquittée pour elle.

Enfin , ce plan de la consulte lui paraît sur-tout préférable à celui d'une imposition , dont elle trouve les inconvéniens et les difficultés trop sensibles pour mériter une discussion.

La consulte présente aussi une observation importante.

C'est que , parmi les propriétés qui restent encore au pouvoir des communes , il existe plusieurs corps de forêts d'une grande valeur , et qui pourraient être cédées au Gouvernement en extinction des créances que les corporations de main-morte avaient sur les communes.

OBSERVATIONS.

LES sections des finances et de l'intérieur voient dans les mesures proposées par la consulte deux objets principaux : le premier , de prélever , sur la masse des biens des communes , la portion suffisante pour l'acquittement de leurs dettes , et d'en continuer la vente ;

Le second , d'opérer également en masse la liquidation de leurs dettes ;

Et d'établir par-là une solidarité entre elles , jusqu'à leur libération générale et définitive.

Il eût été plus conforme aux règles de l'administration , de faire la liquidation *commune par commune*. Celles qui ont un excédant en biens , l'eussent conservé ; et celles dont les dettes surpassent leur actif , auraient pu trouver , soit dans des emprunts , soit dans d'autres moyens , les ressources nécessaires pour faire face à leurs charges.

Mais la situation actuelle des choses est telle , que , si l'on revenait à cette marche , on éprouverait plus de longueurs et de difficultés qu'en suivant celle qui a été commencée.

Il faudrait non-seulement des liquidations partielles pour connaître ce que les communes entre elles auraient à se répéter mutuellement , mais encore leur prescrire les moyens de se libérer.

Il faudrait aussi statuer sur les réclamations qu'elles ont déjà élevées

relativement à l'évaluation de leurs biens, et entrer, à cet effet, dans des détails et des débats d'une longueur interminable.

Les deux sections sont, en conséquence, d'avis que la proposition de la consulte doit être adoptée.

Mais pour prévenir de nouveaux embarras, et rendre autant que possible ce prélèvement définitif, il convient d'établir la masse des dettes que les biens doivent éteindre.

Les sections sont d'accord avec la consulte sur la nécessité de faire porter ce prélèvement,

1.° Sur les biens des communes dont aucune dette n'a été acquittée ;

2.° Sur les biens des communes dont les dettes, éteintes jusqu'à présent, surpassent le produit des ventes qui ont été faites d'une partie de leurs biens.

Celles qui sont dans ce cas sont réellement devenues débitrices envers les autres de l'*excédant*, puisque c'est le prix des biens de ces dernières qui a servi à l'acquitter.

Mais afin que les communes qui ont payé les dettes qu'elles ne devaient pas, trouvent une indemnité au moins sur la masse des biens, les sections pensent que tout ce qu'elles ont acquitté au-delà de ce qui leur était personnel doit entrer dans la masse des dettes.

De cette manière, l'équilibre se rétablira entre toutes, sinon dans une proportion exacte relativement à chacune, du moins pour la masse commune.

L'opération du prélèvement exigera aussi beaucoup de soins, pour ne pas commettre d'injustice envers les communes qui ont beaucoup de biens et peu de dettes, et sur-tout pour le choix des propriétés.

Mais les sections n'ont pas de notions locales assez précises pour en indiquer le mode, et elles doivent penser que l'administration adoptera celui qui conviendra le mieux à la justice et aux intérêts des communes.

D'après ces motifs, les sections proposent le projet de décret ci-joint.

PROJET DE DÉCRET.

NAPOLÉON, EMPEREUR DES FRANÇAIS,
ROI D'ITALIE, PROTECTEUR DE LA CONFÉDÉ-
RATION DU RHIN, MÉDIATEUR DE LA CONFÉ-
DÉRATION SUISSE ;

Sur le rapport de notre ministre des finances, relatif aux dettes des communes des oi-devant États romains, duquel il résulte que depuis l'an 1800, l'ancien Gouvernement a rendu diverses lois et réglemens pour ordonner la liquidation desdites dettes, et leur remboursement par la vente des biens communaux ;

Que le prix desdites ventes devait être acquitté par la remise des certificats de liquidation desdites dettes ;

Que toutes les dettes ont été liquidées ;

Qu'une partie considérable des biens des communes a déjà été vendue, et leurs dettes acquittées en proportion à-peu-près égale ;

Qu'il s'agit aujourd'hui de donner suite à ces opérations, afin d'opérer l'entière libération des communes ;

Qu'il y aurait de graves inconvéniens, eu égard aux opérations déjà consommées, à revenir sur le système adopté par l'ancien Gouvernement romain pour la liquidation des dettes et l'aliénation des biens ;

Mais que la réunion de ces États à l'Empire exige des modifications dans les mesures précédemment prescrites ;

A CES CAUSES,

Vu, 1.° les lois et réglemens susénoncés ;

2.° L'arrêté pris par la consulte de Rome le 1.° février 1810 ;

3.° Les états et observations transmis par la même consulte ;

Notre Conseil d'état entendu,

Nous AVONS DÉCRÉTÉ et DÉCRÉTONS, VOULONS et ORDONNONS ce qui suit :

TITRE PREMIER.

*De la Liquidation et Extinction des Dettes des communes
des ci-devant États romains.*

ART. 1.^{er} Les dettes des communes des ci-devant États romains, composant aujourd'hui les départemens de Rome et du Trasimène, continueront d'être éteintes et remboursées par l'aliénation d'une partie des biens desdites communes.

2. La liquidation des dettes communales, telle qu'elle a été faite sous l'ancien Gouvernement, est déclarée définitive.

3. Il sera dressé un état général des dettes, composé,
1.^o Des dettes, tant en capital qu'intérêts, qui restent à acquitter d'après la liquidation qui en a été faite ;

2.^o Des dettes payées à l'acquit des communes, sur le produit de la vente des biens des autres communes ;

3.^o Des créances que les communautés et corporations supprimées avaient sur les communes.

Lesdites créances seront portées au nom de l'État, comme ayant succédé auxdites communautés et corporations ;

4.^o Des *luoghi di monte*, dits *d'abondanza*, provenant de prêts faits aux communes sous la garantie du Gouvernement, et dont les communes devaient faire le remboursement chaque mois au trésor public.

4. Ceux des créanciers des communes qui jusqu'à présent n'ont pas retiré leurs certificats définitifs de liquidation, seront admis, dans les trois mois de la publication du présent décret, à se les faire délivrer par le commissaire qui sera désigné par la consulte.

TITRE II.

Du Prélèvement des Biens communaux affectés au remboursement, et de leur Administration jusqu'à la vente.

5. Les directeurs de la régie du domaine et de l'enregistrement dans les départemens de Rome et du Trasimène

formeront de suite un état de consistance des biens communaux non vendus.

6. Les préfets des deux départemens désigneront, à vue desdits états, et après avoir pris l'avis des directeurs des domaines, ceux desdits biens qui peuvent être plus facilement aliénés.

7. La désignation par les préfets aura lieu sur l'universalité des biens communaux des deux départemens de Rome et du Trasimène.

8. Il sera prélevé par la consulte, sur les biens ainsi désignés, et de la manière la moins préjudiciable à chaque commune, une masse desdits biens, d'une valeur suffisante pour acquitter les dettes de toutes les communes des deux départemens.

9. Les prélèvements devront comprendre, en premier lieu, les biens des communes dont les dettes n'ont pu être acquittées; et, en second lieu, ceux des communes qui n'ont pas concouru dans les précédentes ventes en proportion de leurs dettes acquittées sur le prix des biens déjà vendus.

10. Jusqu'à l'époque des ventes, les biens prélevés seront administrés par l'administration des domaines; les revenus seront employés au paiement des intérêts.

11. Il sera désigné, sur la masse des biens prélevés, des bois et forêts d'une valeur correspondante, pour acquitter les créances du Gouvernement énoncées en l'article 3, n.^{os} 3 et 4.

L'administration des domaines en sera mise en possession par les préfets des deux départemens, sur la demande des directeurs.

12. Au moyen du prélèvement ci-dessus, le surplus des biens qui restera à chaque commune lui sera abandonné franc et libre de toutes dettes antérieures au 1.^{er} janvier 1801.

TITRE III.

De la Vente des Biens communaux.

13. Les biens seront vendus aux enchères, par-devant

les préfets respectifs, et dans les formes prescrites pour la vente des domaines nationaux de l'Empire.

14. La première mise à prix sera réglée à raison de trente-trois fois le revenu.

TITRE IV.

Du Paiement du Prix et des Frais d'adjudication.

15. Le prix de l'adjudication continuera d'être payé, comme pour les ventes déjà opérées, en certificats de liquidation des dettes communales.

16. La remise des certificats de liquidation sera faite au receveur des domaines du chef-lieu du département.

Le receveur vérifiera, sur les états de liquidation qui lui seront transmis à cet effet, la date du certificat, le montant de la somme, les noms du créancier, et toutes les autres formalités nécessaires pour constater la légitimité du titre qui lui sera remis en paiement.

Les appoints et les frais d'adjudication, fixés à un demi pour cent à payer par l'adjudicataire en sus du prix principal, seront acquittés en argent.

17. Les adjudicataires seront tenus de payer, dans les vingt jours de l'adjudication, le droit d'enregistrement, tel qu'il est fixé par les lois de l'Empire pour la vente des domaines nationaux.

Dispositions générales.

18. En cas d'excédant ou d'insuffisance du produit des biens prélevés, pour l'acquittement total des dettes, il sera statué par nous ultérieurement, sur le rapport de notre ministre des finances.

19. Nos ministres des finances et de l'intérieur sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent décret, qui sera inséré au Bulletin des lois.