

JOURNAL DE LA SOCIÉTÉ STATISTIQUE DE PARIS

CH. GIMEL

Le cadastre

Journal de la société statistique de Paris, tome 27 (1886), p. 356-375

http://www.numdam.org/item?id=JSFS_1886__27__356_0

© Société de statistique de Paris, 1886, tous droits réservés.

L'accès aux archives de la revue « Journal de la société statistique de Paris » (<http://publications-sfds.math.cnrs.fr/index.php/J-SFdS>) implique l'accord avec les conditions générales d'utilisation (<http://www.numdam.org/conditions>). Toute utilisation commerciale ou impression systématique est constitutive d'une infraction pénale. Toute copie ou impression de ce fichier doit contenir la présente mention de copyright.

NUMDAM

Article numérisé dans le cadre du programme
Numérisation de documents anciens mathématiques
<http://www.numdam.org/>

II.

LE CADASTRE (1).

Messieurs,

Le bureau de la Société de Statistique m'a chargé de vous faire une conférence sur le cadastre de la France. Ce n'est pas sans hésitation que j'ai accepté cette tâche. Le sujet est sévère, pour ne pas dire plus, et après les brillants exposés que vous avez entendus ici sur la population, sur la statistique des élections, sur les ports de France et autres sujets attrayants, n'est-il pas téméraire de venir vous entretenir d'une opération qui s'exécute sans bruit sous les yeux de quelques paysans tranquilles — « la célébrité n'est pas là ! » — Je me suis décidé, toutefois, à la faire par cette considération que, pour être un peu délaissé aujourd'hui, le cadastre n'a rien perdu de son importance. Sans aller jusqu'à soutenir, comme de jeunes auteurs, que « les causes qui menacent l'existence de la société dérivent soit immédiatement, soit médiatement, de l'absence d'une bonne loi cadastrale », je pense que cette loi, comme tout ce qui tient à la propriété foncière, est d'un sérieux intérêt et qu'il est de notre devoir de l'étudier. Une étude complète demandant beaucoup plus de temps qu'il ne m'en est accordé, je suis obligé de faire un choix et de me borner à ce qui est le plus essentiel. Je vous prie d'avance de vouloir bien m'excuser si ce choix n'est pas irréprochable et laisse subsister quelques lacunes dans mon exposé.

Le cadastre peut être défini : l'ensemble des opérations par lesquelles on détermine le revenu des biens-fonds ; et quand la définition s'applique au cadastre français, on peut ajouter ces mots : *pour servir de base à l'impôt foncier*.

Deux éléments concourent à déterminer ce revenu : l'étendue et la qualité. Par suite, le cadastre embrasse deux ordres d'opérations : la mensuration et l'estimation. Cette division des matières serait la meilleure, si je devais vous présenter l'exposé théorique de l'arpentage et de l'expertise. Mais devant surtout, ce me semble, dans le temps qui m'est départi, faire passer devant vos yeux le tableau de l'histoire de notre cadastre, je diviserai mon sujet en trois paragraphes : 1. Historique. — 2. Études et essais. — 3. État de la question et conclusion.

I.

Historique.

L'histoire du cadastre français ne remonte pas bien loin. C'est à tort, suivant moi, que l'on a dit : « L'histoire du cadastre en France se perd dans les ténèbres du moyen âge » ; c'est à tort aussi que, dans la séance du 4 mars 1874, un député disait, à propos de la répartition de la contribution foncière de 1791 : « On fit alors une révision du cadastre ; car le cadastre ne date pas de 1791 ; au moyen âge, il y avait des cadastres. » Ce langage peut faire naître des idées erronées. Pouvait-on reviser ce qui n'existait pas ? Il y a eu, sous l'ancien régime, des terriers, des compoix, des pouillés de certaines propriétés ; quelques provinces ont eu des arpentements ; on a souvent cité ceux du Dauphiné, de l'Agenais, de la généralité de Montauban, du Condomois. Par lettres patentes du 26 juin 1491, Charles VIII

(1) Conférence faite, le 24 février 1886, sous les auspices de la Société de statistique de Paris.

ordonna la confection d'un cadastre général du royaume ; mais l'opération n'eut lieu que dans le Languedoc. Ce fut l'une des réformes poursuivies par de grands ministres, Colbert, Turgot ; leurs tentatives échouèrent devant des intérêts puissants ; « l'Église gallicane déniait à la Couronne et le droit de cadastrer ses terres et celui de les imposer ». Un cadastre établi sur toute l'étendue du territoire par les soins et au profit de l'État et embrassant l'universalité des biens-fonds, n'a pas existé avant celui que décréta Napoléon I^{er}. L'exécution en avait été demandée en 1788, par 73 assemblées de la Noblesse et par 58 du Tiers-État : preuve incontestable qu'il n'existait pas alors. A Napoléon appartient la gloire d'avoir exécuté ce qui avait été vainement tenté avant lui. Cela ne veut pas dire, tant s'en faut, qu'antérieurement on n'eût point pratiqué l'art de mesurer la terre. En Chine, le cadastre remonte, dit-on, à la plus haute antiquité ; l'Égypte fut obligée, par les débordements du Nil, de perfectionner cet art ; à Rome, les *Agrimensores* (1) étaient investis d'une véritable magistrature ; mais tout cela n'a qu'un rapport bien éloigné avec le tableau que j'ai à vous présenter.

Si cette grande œuvre ne put être organisée que par la forte main de Napoléon, le besoin s'en fit sentir dès les premiers jours de la réunion des États généraux en 1789. Une discussion s'étant engagée sur le système qu'il convenait d'adopter pour l'établissement de l'impôt foncier, un député déclara (21 septembre) que cet impôt ne pouvait être équitablement réparti qu'au moyen du cadastre. Le 4 novembre, le comité des impositions exprime le même avis par l'organe de Dauchy. Le 13 décembre 1790, un autre député, Aubry, pour faciliter l'exécution de la loi du 1^{er} du même mois sur la contribution foncière, présente un projet très détaillé qui eut les honneurs de l'impression, mais ne fut point discuté. On sait comment fut faite la première répartition de la contribution foncière : les contingents départementaux furent déterminés *au marc la livre* des anciennes impositions, et les cotisations individuelles, d'après les déclarations des propriétaires. A peine cette répartition fut-elle notifiée aux départements que de nombreuses réclamations s'élevèrent. L'Assemblée ne resta pas indifférente à la grande injustice qu'elle venait de décréter en pleine connaissance de cause. Se rappelant les vœux de ses commettants, elle s'empressa de placer le remède à côté du mal, en décrétant le principe du cadastre général ; plusieurs lois furent rendues sur cette matière, mais les circonstances politiques ne permirent pas de les mettre à exécution (2).

(1) Le *Journal des savants* a donné, dans son numéro de mars 1849 (p. 138-151), un résumé de l'ouvrage de trois savants allemands, Blume, Lachmann et Rudorff, sur les écrits laissés par les géomètres romains. Je recommande l'ouvrage de mon savant collègue, M. Bretagne, intitulé : *Étude sur le cadastre et les abornements généraux, avec recherches historiques sur la constatation de la contenance des propriétés, depuis l'époque gallo-romaine jusqu'à nos jours*. 1870. In-8°.

(2) Les lois se rapportant au cadastre furent les suivantes :

28 août 1791. Loi relative à la répartition de la contribution foncière et aux demandes en réduction ;

23 septembre 1791. Décret relatif aux formalités à observer pour procéder à la levée du territoire d'une communauté ;

25 août 1792. Décret qui autorise la dépense du bureau du cadastre ;

22 mars 1793. Plan d'organisation à présenter à la Convention ;

3 novembre 1793 (= 13 brumaire an II). Le bureau du cadastre est placé sous les ordres du comité des subsistances ;

27 janvier 1794 (= 8 pluviôse an II). Décret qui ordonne un rapport sur la confection d'un grand-livre des propriétés territoriales ;

23 novembre 1798 (= 3 frimaire an VII). Les contrôleurs et répartiteurs peuvent se servir du cadastre pour distinguer chaque article de propriété (art. 43) ;

26 décembre 1800 (= 5 nivôse an VIII). L'administration du cadastre est confiée, *quant à l'instruction seulement*, à un conseiller d'État.

Peu de communes usèrent de la faculté qui leur était ouverte par le décret du 28 août 1791 de faire lever le plan de leur territoire.

Le bureau central, créé par le décret du 21 mars 1793 et qui paraît avoir, seul, été organisé, était composé de savants mathématiciens à la tête desquels était placé Prony (1), membre de l'Académie des sciences. Ce bureau ne s'occupa que de travaux de pure théorie pour déterminer les procédés par lesquels on devait opérer sur le terrain; ces travaux qui n'ont consisté que dans des dispositions préliminaires ont disparu sans laisser de trace.

La contribution foncière, fixée au chiffre, énorme pour l'époque, de 300 millions, n'eût jamais été recouvrée sans la facilité qu'eurent les contribuables de la payer en assignats dépréciés. Mais à la chute du papier-monnaie, lorsque l'on revint au numéraire, l'obligation de payer en argent rendit plus sensibles les inégalités de la répartition et un nombre infini de plaintes arriva journellement de tous les points de la France. Obligé de s'en occuper, le Directoire exécutif provoqua auprès des deux Conseils une loi sur le rappel à l'égalité proportionnelle. Cette loi (2 messidor an VII), très savante mais trop compliquée, resta sans application. Celle du 3 frimaire an VII sur la contribution foncière, en gardant un silence absolu sur la partie technique du cadastre et en autorisant les répartiteurs, par son article 43, en vue d'une refonte générale des matrices de rôles, « à s'aider, des cadastres et parcelles, plans, arpentements ou péréguemens qu'ils se seraient procurés », semblait avoir rejeté bien loin tout projet d'opérations cadastrales, lorsque, en 1800, le premier Consul, dans une discussion incidente engagée au sein du Conseil d'État sur la contribution foncière, après avoir développé les funestes conséquences de l'absence d'un cadastre général, fit ressortir en termes énergiques l'importance de cette opération et l'urgence d'une bonne loi sur la matière. « Un cadastre général, répondit le Consul Lebrun, est une œuvre monstrueuse qui coûterait 30 millions et exigerait au moins vingt ans de travail; la mensuration et l'évaluation ne sont pas les opérations les plus difficiles; c'est la connaissance des rapports des divers départements. »

Il fallait sortir d'un état de choses qui avait la plus fâcheuse influence sur les recouvrements. Une instruction du 2 pluviôse an IX (22 janvier 1801) ordonna la refonte générale des matrices de rôles de 1791. C'était un cadastre sans arpentage préalable et qui reposait sur le système des déclarations à demander aux propriétaires. Ce simulacre de cadastre ne fut qu'une tentative inutile. Les réclamations se multipliant de jour en jour, les Consuls, par un arrêté du 11 messidor an X (30 juin 1802), chargèrent une commission à la tête de laquelle était placé M. Hennet, de s'occuper sans délai des opérations à faire pour parvenir à une meilleure répartition de la contribution foncière. La commission reconnut que, pour arriver à l'égalité proportionnelle entre les départements et les communes, il n'y avait qu'un moyen : la confection d'un cadastre général parcellaire; mais effrayée de la durée et de la dépense d'un pareil travail, elle se borna au cadastre sommaire par masses de cultures d'un certain nombre de communes (1,800) qui devaient servir de points de comparaison pour connaître la force contributive des autres et par suite, celle des arrondissements et des départements.

(1) On peut lire dans la *Biographie universelle* de Michaud, à l'article PRONY (t. LXXXVIII du Supp.) quelques détails sur la nomination de ce savant mathématicien au poste de directeur général du cadastre, le 5 octobre 1791, en exécution du décret du 23 septembre.

Pour que ces 1,800 communes pussent suffire à déterminer les forces contributives de toutes les autres, il aurait fallu que la dissimulation des contenances et des revenus qui existait dans les matrices dressées par les municipalités fût proportionnelle dans l'intérieur de chaque arrondissement. Mais, loin de là, cette dissimulation était dans des proportions fort diverses de commune à commune et cette base ne pouvait conduire à une conclusion exacte pour l'ensemble. Le Gouvernement était donc amené à étendre ce cadastre par masses à toutes les communes de la République; mesure qui, en effet, ne tarda pas d'être adoptée. Ce fut l'objet d'un second arrêté des Consuls, 27 vendémiaire an XII (20 octobre 1803). Le cadastre des 1,800 communes devint ainsi le cadastre *général* par masses de culture. Essayé de 1803 à 1807, il eût été suffisant pour approcher de l'égalité proportionnelle entre les départements et les communes; mais en voulant le faire servir pour la répartition individuelle, on gâta tout. Ce système, qui avait l'apparence d'une opération purement fiscale, sans rendre justice aux contribuables, excita des plaintes très vives. Le Gouvernement, qui n'avait jamais perdu de vue la nécessité de rectifier la répartition individuelle, tenta d'y parvenir par la confection d'expertises parcellaires faites sur plans de masses. Il fut enjoint aux propriétaires de déclarer la contenance de chacune de leurs parcelles; mais les contenances déclarées ne cadraient jamais avec celles indiquées par le plan. Ce système (arpentage par masses et expertises parcellaires), d'abord mieux accueilli que le précédent, rebuta bientôt les propriétaires; de tous côtés, l'opinion publique réclamait le parcellaire. Le compte rendu des finances de 1806 ne dissimula pas que les vœux des conseils généraux étaient unanimes à cet égard. Le Gouvernement, après avoir persisté deux ans dans ce système, balançait encore et on le comprend : car il s'agissait de perdre 15,000 plans, cinq ans de travail et plusieurs millions déjà dépensés; mais il se rendit aux vœux exprimés.

À son retour de Tilsitt, Napoléon s'étant fait rendre un compte officiel et un compte verbal de la situation du cadastre, et apercevant les vices du système, dit à son ministre ces paroles souvent citées : « Les demi-mesures font toujours perdre du temps et de l'argent. Le seul moyen de sortir d'embarras est de faire procéder sur-le-champ au dénombrement général des terres dans toutes les communes avec arpentage et évaluation de chaque parcelle de propriété. » Ainsi, l'expérience ramena par degrés à l'idée proclamée par l'Assemblée constituante en 1791 et par la Commission de 1802. La loi du 15 septembre 1807 adopta en principe le cadastre parcellaire, en laissant, comme en 1791, l'exécution et la dépense à l'initiative des communes. On espérait que l'influence préfectorale suffirait pour persuader les conseils municipaux des avantages de l'opération. L'illusion ne fut pas de longue durée; on ne tarda pas de se convaincre que, laissée à l'initiative locale, la confection du cadastre resterait à l'état de projet. Le Gouvernement se décida à faire un pas décisif, en inscrivant dans la loi de finances l'addition à la contribution foncière d'un trentième destiné à couvrir les dépenses cadastrales. Le parcellaire était enfin fondé.

Consulté par le ministre sur la question de savoir si le parcellaire devait être fait d'après les titres de propriété ou d'après la jouissance, Napoléon répondit qu'il fallait se garder d'inquiéter les propriétaires et qu'il ne convenait pas de susciter des procès aujourd'hui pour obtenir des moyens de les empêcher dans l'avenir. « Ce qui caractérise le mieux le droit de propriété, ajouta-t-il, c'est la possession pai-

« sible et avouée. Que le cadastre se borne à constater cette possession. Mon Code « fera le reste; et à la seconde génération, il n'y aura plus de procès pour contestation de limites. » Sages et profondes paroles que l'on ne saurait trop méditer.

Le ministre forma une commission composée des principaux chefs de la division du cadastre, de directeurs des contributions, de géomètres en chef et présidée par Delambre, l'illustre secrétaire perpétuel de l'Académie des sciences. Dans dix séances tenues du 7 au 17 novembre 1807, cette commission discuta les procédés qui devaient être suivis dans l'exécution du parcellaire; il en résulta un projet de règlement dont les bases reçurent l'approbation de l'Empereur, le 27 janvier suivant (1).

(1) Oyon, chef des bureaux du commissariat *pour la répartition de la contribution foncière*, avait publié successivement, en cinq volumes in-8°, — 1804, 1805, 1806, 1808 et 1809, — la collection des lois, arrêtés, instructions, circulaires et décisions concernant cette matière. A partir de 1806, le titre a porté : *Collection des lois, décrets, instructions, . . . relatifs au cadastre de la France*. Les actes s'y trouvaient naturellement rangés dans l'ordre chronologique.

Après que la commission présidée par Delambre eut tracé la méthode à suivre pour les arpentages parcellaires, le ministre chargea les inspecteurs généraux d'extraire de la collection Oyon et de ranger dans un ordre méthodique les dispositions restées en vigueur. La circulaire du 24 mai 1810 (Oyon, t. V, p. 312) nous apprend qu'à cette date, l'administration était occupée de mettre la dernière main à ce travail qui a donné naissance au document connu sous le titre de *Recueil méthodique des lois, décrets, règlements, instructions et décisions sur le cadastre de la France*. Paris, 1811. 1 vol. in-4°. Ce n'était point un ouvrage nouveau : c'était simplement, comme le dit une note placée en tête de la première page, la refonte, en un seul volume et dans un ordre méthodique, des instructions contenues dans les cinq volumes d'Oyon.

Ce recueil, en 1,144 articles, véritable code cadastral, sorti, en 1811, des presses de l'Imprimerie impériale, peut être regardé comme un modèle de règlement administratif. Il est en grand honneur dans les États voisins qui en ont largement usé pour l'institution de leur système cadastral; il a été traduit dans plusieurs langues.

La publication n'en ayant eu lieu qu'en 1811, on peut s'étonner que des auteurs aient dit que la décision impériale du 27 janvier 1808 lui avait donné force de loi. L'explication la plus compétente nous est fournie, à ce sujet, par l'exposé des motifs du projet de loi sur le cadastre présenté le 19 mars 1879, dans lequel on lit : « Dès 1808, les opérations cadastrales étaient exécutées suivant un règlement élaboré « par une commission dont Delambre était président, et approuvé par l'Empereur le 27 janvier 1808. « Cette instruction fut ensuite fondue avec les lois et les autres règlements sur la matière dans un Recueil « méthodique publié en 1811 par le ministre des finances. »

On lit dans Macarel et Boulatignier (*De la Fortune publique en France*, II, 597) : « L'autorité du *Recueil méthodique* est contestée; les uns prétendent qu'il a reçu une consécration législative expresse par l'article 20 de la loi du 28 avril 1816 qui porte que les lois et règlements sur le cadastre continueront d'être exécutés, et une approbation implicite par les dispositions de la loi du 31 juillet 1821 relatives au cadastre. Mais d'autres personnes soutiennent que le mot *règlement*, employé par la loi du 28 avril 1816, ne peut s'appliquer qu'aux règlements d'administration publique; le *Recueil méthodique*, préparé dans l'intérieur du ministère des finances, n'est, à leurs yeux, qu'une simple instruction destinée aux agents du cadastre et des contributions directes. » Il n'existe de règlements sur le cadastre que ceux de 1811, 1821 et 1827. Les lois de 1814, 1816, 1817, 1818, etc., n'ont pas pu parler de ceux de 1821 et de 1827 : à moins de supposer un non-sens, elles n'ont pu viser que celui de 1811. Si l'on avait à rechercher, dans le silence de la loi, des documents revêtus du caractère exécutoire, on devrait, sans doute, ne le reconnaître qu'à ceux rendus dans la forme de règlements d'administration publique, et soutenir que l'approbation impériale du 27 janvier 1808 n'a pu s'appliquer qu'à l'instruction pour les arpentages parcellaires arrêtée dans les conférences de novembre 1807; mais telle n'est pas la situation. Du moment que la loi a parlé, qu'elle a déclaré exécutoire le *Recueil* de 1811, est-on recevable à discuter la forme dans laquelle il a été rendu? Après tout, cette discussion semble un peu oiseuse. Les dispositions qui composent le *Recueil méthodique* peuvent se diviser, sauf les mesures d'ordre qui ne sauraient entraîner un débat contentieux, en deux parties : l'Arpentage et l'Expertise. L'arpentage, opération géométrique, est au-dessus de la contestation. L'expertise repose sur des principes édictés par les lois du 1^{er} décembre 1790 et du 3 frimaire an VII que le *Recueil* n'a fait qu'expliquer et appliquer. S'il l'avait fait de manière que les intérêts du contribuable pussent être lésés, celui-ci invoquerait non le *Recueil*, mais la loi; et il ne l'invoquerait pas en vain.

Les travaux exécutés en conformité des règlements qui venaient d'être adoptés furent poussés avec beaucoup d'activité. En cinq ans (1808-1813), ils s'exécutèrent dans 9,000 communes, comprenant 11,837,303 hectares et 36,827,165 parcelles.

Après l'accomplissement, dans les communes d'un ressort de justice de paix, des formalités prescrites pour assurer la justesse des évaluations, le préfet fixait l'allivrement cadastral de chacune de ces communes et répartissait entre elles la masse de leurs contingents au prorata de cet allivrement. Pressée d'obtenir de grands résultats, l'administration voulut aller plus loin en 1813 et faire une péréquation générale entre *tous les cantons cadastrés*. Cette proposition prématurée n'eut pas de suite, et la loi du 20 mars 1813 ordonna que la péréquation aurait lieu seulement dans l'intérieur de chaque département, entre ceux des cantons qui se trouveraient cadastrés. Cette péréquation eut lieu dans les rôles de 1814; mais de nombreuses réclamations, parties de presque tous les départements, firent protester contre les vices de cette nouvelle répartition et la loi du 23 septembre 1814 la suspendit pour 1815.

Les premières années de la Restauration furent pour le cadastre une époque de crise dans laquelle il faillit périr. C'était une institution d'origine impériale et cela suffisait pour que d'imprudents amis du régime nouveau voulussent le faire disparaître. Malgré l'esprit de réaction qui régnait alors, le Gouvernement eut la sagesse de résister aux détracteurs du cadastre et de ne pas se laisser détourner de poursuivre l'achèvement *de ce grand et utile monument* : c'est ainsi que s'exprimait le ministre en présentant le budget de 1817. Dès 1816, les conseils généraux conviés à faire connaître librement leur sentiment, se prononcèrent pour la continuation du cadastre.

L'article 19 de la loi du 25 mars 1817 portait : « Le ministre des finances présentera, à la prochaine session, un état détaillé par département des opérations du cadastre faites jusqu'à cette époque. » C'est à cette injonction que nous sommes redevables du rapport de M. Hennet du 6 novembre 1817, que le ministre présenta dans la séance du 15 décembre, avec le budget de 1818 et qui est un des documents officiels les plus importants sur le sujet qui nous occupe.

Interrompus ou tout au moins très ralentis après la chute de l'Empire, les travaux du cadastre reprirent de l'activité en 1818.

L'échec de diverses tentatives de péréquation, en démontrant que les revenus matriciels n'étaient pas proportionnels, imposait le devoir de chercher à les rectifier. Il fallait à tout prix des évaluations plus exactes. Par suite des vœux des conseils généraux et des instances des députés, la loi du 15 mai 1818 prescrivit les travaux nécessaires pour arriver à une péréquation générale; on devait faire usage des baux et des actes de vente. Exécutés en 1818, révisés par des commissaires spéciaux en 1819 (mais non terminés assez tôt pour servir de base aux contingents de 1820), ils furent soumis aux Chambres qui en adoptèrent les résultats dans la loi du 31 juillet 1821. La discussion, après avoir été très laborieuse sur la distribution du dégrèvement, suite de ces travaux, redoubla de vivacité sur l'effet du dégrèvement dans le système électoral et dans l'ordre constitutionnel. La loi précitée contenait des dispositions fort importantes. En même temps qu'elle établissait une nouvelle répartition des contingents départementaux de la contribution foncière et ordonnait le travail de la sous-répartition, elle inaugurait un nouvel ordre de choses pour les opérations cadastrales. En présentant le tableau de la nouvelle répartition, le Gou-

vernement disait à la Chambre des députés : « Le dégrèvement que nous venons
« de vous proposer est tellement important que vous penserez qu'il doit être suivi
« d'une grande transaction entre tous les départements et que le moment paraît
« enfin arrivé de consacrer le principe de la fixité du principal de l'impôt foncier. »
La Commission du budget, par l'organe de M. de la Bourdonnaye, et la Chambre
ne voulurent pas entrer dans la voie que l'on ouvrait devant elles ; le dégrèvement
fut adopté tel que le Gouvernement l'avait proposé, mais il le fut à titre provisoire
et la *fixité des contingents* fut repoussée.

La loi déclarait (art. 20) qu'à partir du 1^{er} janvier 1822, les opérations cadastrales ne seraient plus destinées qu'à rectifier la répartition individuelle dans chaque département : disposition qui a nécessairement amené des modifications dans le mode d'exécution des expertises. Confiées précédemment à des experts, elles ont été remises à des propriétaires de la commune désignés par le conseil municipal doublé par l'adjonction des plus forts imposés. La partie de l'arpentage a subi quelques changements dans l'organisation du personnel et dans la forme des pièces. Celle des mutations reçut de notables améliorations qui firent l'objet du règlement du 10 octobre 1821. (Voir l'exposé des motifs de ce règlement, art. 36.)

En circonscrivant les opérations cadastrales dans le département et en les rendant facultatives, la loi laissait aux conseils généraux la faculté de voter des fonds pour cet objet ; elle créait d'ailleurs un fonds commun destiné à venir en aide aux départements qui n'auraient pas des ressources suffisantes.

Les fonctions du commissaire royal (M. Hennet) furent supprimées et ses attributions réunies à celles du Directeur de l'administration des contributions directes.

Quelques praticiens ont reproché au règlement du 10 octobre 1821 d'avoir placé les travaux d'art dans des conditions d'exécution qui en compromettaient l'exactitude. Cet inconvénient, s'il fut réel, ne fut pas de longue durée. En effet, un autre règlement, celui du 15 mars 1827, vint y remédier et réalisa d'importantes améliorations dans la partie d'art, notamment en portant du 200^e au 1000^e la tolérance pour les opérations trigonométriques, en confiant à un seul et même géomètre l'ensemble de ces opérations, en instituant des vérificateurs spéciaux. Par suite, on distingue, sous le rapport du mérite des plans, deux périodes : celle qui est antérieure à 1827 et celle qui est postérieure à cette date ; les plans de la dernière période sont bien supérieurs à ceux de la première.

Après l'adoption de ces mesures, les travaux suivirent leurs cours sans interruption ; ils arrivèrent à leur terme en 1827 dans la Seine, en 1829 dans la Seine-Inférieure, en 1831 dans le Rhône, en 1833 dans la Manche, en 1835 dans le Nord, etc. ; les départements achevés (la Corse laissée à part) étaient au nombre de :

32 en 1840	81 en 1845
42 en 1841	83 en 1846
47 en 1842	84 en 1847
62 en 1843	85 en 1850
73 en 1844	

Mon ami Gavard a pu écrire, en 1850, dans son style toujours imagé : « C'est dans le département du Cantal, au territoire de la commune de Leyvaud, que le dernier des géomètres a récemment replié sa chaîne et fermé sa boussole. »

De 1808, époque où le parcellaire a été entrepris, jusqu'à 1850, époque où il a été achevé, l'intervalle est de 42 ans. M. Hennet, faisant, en 1817, le compte des dix

premières années de travaux, retranchait 1808 comme s'étant passé en préparatifs, 1814 comme ayant vu une interruption à peu près complète, et 1815 comme n'ayant produit guère plus. Il arrivait ainsi au chiffre de sept années pour l'exécution des travaux dans le quart de la France d'alors. 1845, plutôt que 1850, doit être regardé comme la date effective de l'achèvement, les quelques communes qui empêchaient de considérer comme terminés deux ou trois départements étant retardées par des cas exceptionnels de contestations de limites ou autres analogues. On peut donc établir le calcul suivant :

1808 à 1845	37 ans.
Les trois ans retranchés par M. Hennet	3
Le ralentissement causé par l'introduction du système nouveau en 1821	} 6 —
peut être estimé équivaloir à 2 ou 3 ans, ci.	
	3
	31 ans.

Ce serait trente-un ans environ qu'auraient duré les travaux.

Après l'achèvement du cadastre de 1808, un certain nombre de communes, usant de la latitude donnée, en 1841, par le ministre et confirmée par la loi du 7 août 1850, ont entrepris, à partir de 1843, de le renouveler d'après l'ancien mode. Au nombre de 1,796 en 1850 et de 2,265 en 1884, ces communes sont énumérées dans le *Bulletin de statistique* du ministère des finances (numéros de décembre 1883 et août 1884) avec les résultats comparatifs des deux cadastres : nombre d'hectares, de propriétaires, de parcelles. Ces renouvellements prématurés ont soulevé une question de légalité dont l'examen trouverait sa place ici ; mais force est d'abrégier et je ne puis que renvoyer à l'arrêt du Conseil d'État du 15 mai 1848, n° 12,523 (ministre contre Gelquin ; Côte-d'Or).

Il conviendrait aussi d'expliquer les diverses opérations dont se compose le cadastre. Je vais, pour la même raison, me borner à les citer dans leur ordre chronologique :

Première partie : Arpentage.

Délimitation du territoire communal.
 Triangulation.
 Lever du plan.
 Travaux du géomètre arpenteur.
 Travaux du géomètre en chef.
 Vérification spéciale.

Deuxième partie : Évaluation.

Expertise (qui se subdivise en huit paragraphes).
 États de sections et matrices.
 Réclamations.
 Livre terrier (1).

(1) Comme l'indique l'article final du *Recueil méthodique* : « Les récapitulations générales des matrices, dépouillées dans un volume par département, forment un relevé général de tous les biens-fonds, qui présente, sur une page, la contenance, et sur la page en regard, l'évaluation du revenu net de toutes les espèces de propriétés et de toutes les natures de culture, d'abord pour chaque commune, puis pour chaque canton, pour chaque arrondissement, pour chaque département, enfin pour l'ensemble de l'empire ; c'est le grand LIVRE TERRIER de la France. » La collection originale de ces volumes a été détruite dans l'incendie du ministère des finances en 1871 ; mais on pourrait aisément la reconstituer en

Une fois le cadastre achevé, l'usage que l'on en fait consiste à mettre annuellement les matrices au courant des changements survenus dans la possession des biens-fonds, c'est-à-dire à porter à chaque propriétaire les parcelles qu'il a acquises, et à lui biffer celles qu'il a perdues; travail que l'on appelle les *Mutations foncières*, et que l'on a considéré aussi comme la troisième partie du cadastre.

II.

Études et essais.

Si le cadastre organisé en 1807 n'est arrivé à son terme que vers 1845, depuis longtemps l'administration en avait reconnu les imperfections et se préoccupait d'y

demandant aux directions, dans les départements, une copie de la minute qu'elles en conservent. Il serait sans utilité de produire la récapitulation générale de ces registres qui a été publiée plus d'une fois; mieux vaut donner une idée de sa structure.

Disposé en tableaux in-folio (37 centimètres haut., 27 larg., soit 54 centimètres éployés), le livre terrier comprend 34 colonnes, intitulées comme suit :

1. Numéro d'ordre ;
2. Noms des communes ;
3. Superficie totale imposable et non imposable ;
- 4-7. Cultures principales (terres labourables, prés, vignes, bois, etc.) ;
- 8-16. Terrains divers (vergers, oseraies, carrières, etc.) ;
17. Total des propriétés non bâties imposables ;
18. Contenance des propriétés bâties imposables ;
19. Total de la contenance imposable ;
- 20-25. Contenance des objets non imposables (routes, rivières, forêts de l'État, cimetières, etc.) ;
- 26-31. Nombre des propriétés bâties imposables (maisons, magasins, moulins, forges, etc.) ;
32. Revenu total imposable d'après la matrice cadastrale ;
33. Nombre de propriétaires ;
34. Nombre de parcelles.

Les registres s'étant formés par le dépouillement successif des récapitulations de matrices, au fur et à mesure de l'exécution du cadastre, les premières inscriptions ont commencé généralement en 1809 ou 1810; les dernières sont de 1842, 1843, 1844, 1845. etc. D'après cela, l'état de choses que présente un résumé de département n'est pas la situation de 1810, de 1820, de 1840 ou de toute autre époque; c'est celle de la *première année du cadastre*, année qui remonte à 1810 pour tel canton, à 1820 pour tel autre, à 1830 pour un troisième, et ainsi de suite. Quand le dernier canton d'un département venait en compléter le total, bien des modifications s'étaient produites dans les quantités afférentes aux premiers. Il faut ne pas perdre de vue cette circonstance en consultant le livre terrier.

Quant au revenu cadastral, il était admis, de 1807 à 1821, que les allivements matriciels l'exprimaient au vrai; mais depuis 1821, il a été atténué dans des proportions qui ont varié, pour chaque commune, au gré des classificateurs. Pour déterminer la valeur des chiffres qui l'expriment, le premier soin est de rechercher la proportion de leur atténuation. Dans l'évaluation de 1879, le revenu cadastral ressort, pour la France, à 805,035,008 fr., le revenu net réel à 2,645,505,565 fr.; rapport 30.5 p. 100.

La colonne 33, intitulée : *Nombre de propriétaires*, représente le nombre des cotes. Ajoutons, toutefois, que les tableaux étant dressés par commune, et le rôle, qui est dressé aussi par commune, ne devant contenir qu'une cote par propriétaire, les deux nombres sont identiques, tant qu'on se renferme dans la commune; mais le désaccord commence entre les deux termes (cotes et propriétaires), quand on considère plusieurs communes, cantons, arrondissements, départements, puisque le même propriétaire peut avoir plusieurs cotes.

Notre livre terrier diffère donc singulièrement de ce qui portait jadis ce nom. Les terriers, livres terriers, papiers terriers des seigneuries, avant la Révolution, étaient bien plus compliqués que notre cadastre. Tandis que celui-ci ne décrit que la terre (mesure et évaluation), ceux-là embrassaient toutes sortes de droits de natures très diverses, des usages, lois, droits dérivant de la directe, droits dérivant de la justice. C'est le *Recueil méthodique* qui a, le premier, appliqué ce nom, peut-être un peu ambitieux, à la récapitulation des quantités numériques relevées, par commune, dans les documents cadastraux.

remédier. Dès 1817, un inspecteur général des finances avait consacré à la *conservation du cadastre* le dernier chapitre d'un livre substantiel (1) où il émettait l'avis qu'il y avait lieu d'organiser un corps de *conservateurs* chargés d'appliquer les mutations, non seulement sur les matrices, mais aussi sur les plans ; la raison d'économie fit renoncer à étendre aussi loin la constatation des changements que les parcelles subissent dans leurs formes ; nous avons vu que le règlement du 10 octobre 1821 continua de la borner aux matrices.

Les publicistes qui avaient déclaré la guerre au cadastre la continuèrent en signalant les inconvénients d'un système qui ne tenait pas les plans au courant et qui donnait les travaux à l'entreprise. Les conseils généraux, les Chambres législatives firent entendre des plaintes sur la manière dont s'effectuait le travail des mutations. Le rapporteur de la commission du budget disait en 1828 : « Il règne une grande « imperfection et une inexactitude presque générale dans les rôles des contributions « et ils fourmillent de fausses désignations. La juste importance que l'on attache « aujourd'hui à l'exercice du droit électoral prescrit la réforme de ces irrégularités « et votre commission la recommande à la surveillance de M. le ministre des « finances. » (Rapport de M. Gautier sur le budget des dépenses.) M. de Labourdonnaye, rapporteur du budget des recettes, tint un langage identique.

Les plaintes avaient simplement pour but d'obtenir plus d'exactitude dans les écritures, c'est-à-dire dans le travail annuel des mutations ; agrandissant la question, on mit à l'étude la *conservation cadastrale*. Par une circulaire du 9 août 1828, l'Administration demanda aux directeurs leurs idées sur les procédés à employer pour tenir les plans en concordance avec le terrain. Les réponses furent à peu près unanimes à déclarer que le temps n'était pas éloigné où il faudrait procéder à une révision du cadastre. La Commission nommée alors proposa l'établissement d'une conservation par des mutations annuelles, en maintenant la fixité des évaluations. Les plans ne devaient pas tout d'abord être modifiés ; les changements survenus depuis la confection du cadastre ne devaient être effectués que successivement, lorsque des mutations nouvelles appelleraient l'attention sur les changements antérieurs. La rectification du plan devait s'opérer par contiguïté jusqu'aux parcelles restées dans leur état primitif. Les pièces cadastrales qui se trouvaient dans les mairies devaient en être retirées et confiées aux agents de la conservation. Ce système un peu compliqué peut-être aurait remédié aux lacunes qui s'étaient introduites dans les documents cadastraux ; il ne fut pas adopté, mais les documents recueillis furent remis aux vérificateurs spéciaux avec mission de les discuter et de rédiger un projet. Ceux-ci ne crurent pas pouvoir limiter l'utilité de la conservation aux seules nécessités du service des mutations et ils en présentèrent un autre qui devait avoir pour résultat d'approprier la conservation aux besoins et aux intérêts de la propriété et des services publics. Ils n'obtinrent pas l'assentiment des personnes « qui ne voulaient du cadastre que pour l'impôt ».

Une seconde commission, nommée en 1830, présenta un projet peu différent du premier ; il fut écarté par la même opposition. Nouvelles commissions en 1832, en 1836, lesquelles résolurent la question en faveur d'un système qui aurait pour but unique de faciliter le travail des mutations foncières. Le Gouvernement ne se crut pas suffisamment éclairé pour soumettre aux Chambres une proposition régulière.

(1) *Des Finances de la France en 1817*, par M. Poussielgue. Paris, 1817. 1 vol. in-8°.

On vit alors ce fait tout au moins insolite : Un homme étranger à l'administration, qui avait étudié l'organisation cadastrale en vue de l'approprier au service des hypothèques, M. Decourdemanche, avocat à la Cour royale de Paris, obtient du ministre l'autorisation de prendre à ses frais copie des plans, des tableaux indicatifs et des matrices, à l'effet d'opérer annuellement les mutations dans l'intérêt des propriétaires, de manière qu'ils retrouvent sur cette copie des plans, la figure de leurs propriétés, quelques transformations qu'elles aient subies.

En même temps qu'il laissait espérer à M. Decourdemanche que sa demande pourrait être accueillie, si elle était reconnue avantageuse pour l'État, le Ministre, voulant connaître les obstacles que la pratique pourrait opposer à un large système de conservation, fit inviter M. Boichoz, un des trois vérificateurs spéciaux, à fournir un projet complet de conservation cadastrale. Présenté à l'Administration centrale, le travail de M. Boichoz fut accepté par elle et soumis à la commission nommée par l'arrêté ministériel du 5 juin 1837. Après une discussion approfondie à laquelle assista souvent le ministre en personne, la commission en admit toutes les parties dans un rapport très remarquable en date du 20 juillet suivant.

Malgré une approbation explicite, le Ministre voulut encore soumettre ces propositions à l'examen des conseils généraux. L'immense majorité de ces conseils ayant exprimé une opinion entièrement favorable au système adopté par la commission, il se décida à entrer dans la voie qui lui était ouverte. De nouvelles mesures furent prescrites pour les plans, et les travaux d'art s'exécutèrent, en 1838 et 1839, en conformité de ces mesures.

Bien qu'un supplément d'indemnité leur eût été alloué, des géomètres réclamèrent contre les obligations nouvelles qui leur étaient imposées et l'Administration, accueillant ces réclamations avec trop de facilité, donna raison aux réclamants contre le projet qu'elle avait adopté ; puis opérant par une circulaire du 26 mars 1840 un pas en arrière, elle prescrivit le retour aux formes usitées pour les plans avant 1838. On put croire, dans les départements, que le Gouvernement renonçait à la conservation permanente et donnait la préférence au renouvellement périodique. Dans cette situation, une vingtaine de départements n'ont pas cru devoir attendre plus longtemps pour refaire des travaux jugés défectueux et ils ont voté les fonds nécessaires pour renouveler le cadastre dans quelques cantons. La commission du budget, désapprouvant ces renouvellements partiels, invitait chaque année le ministre à présenter un projet de loi. De 1840 à 1845, réclamations de la Chambre et promesses du ministre. Enfin, en 1846, toujours pressé par elle, il lui annonce qu'un projet de renouvellement et de conservation est prêt à être soumis à son examen ; mais il demande à faire quelques essais pour s'assurer de la valeur pratique du système. La Chambre accueille la demande et vote 50,000 fr. pour les frais des essais.

Le projet de 1846 consacrait la rénovation et la conservation du cadastre. Il n'admettait pas l'abornement forcé, mais la note explicative qui l'accompagnait indiquait qu'il était possible d'arriver à un abornement facultatif et contradictoire... M. Laplagne ayant quitté le ministère avant que le projet pût être soumis aux Chambres, son successeur en promettait, le 12 juillet 1847, la présentation dans la session suivante ; il ne put le reprendre avant les événements de 1848.

L'opinion publique souhaitait alors la refonte des anciens travaux tout autant qu'elle en avait autrefois désiré la confection. 1,800 communes les renouvelèrent ;

mais renouveler les évaluations était peu légal. L'administration se trouvait fort embarrassée entre les conseils généraux qui demandaient instamment à refaire leur cadastre et la décision contentieuse du Conseil d'État qui, au point de vue juridique, n'admettait pas que cette opération pût être ordonnée soit par le ministre, soit par les conseils généraux. On chercha à sortir de ces difficultés par l'article 7 de la loi du 7 août 1850, ainsi conçu :

« Dans toute commune cadastrée depuis 30 ans au moins, il pourra être procédé à la révision et au renouvellement du cadastre, sur la demande du conseil municipal de la commune et sur l'avis du conseil général du département, à la charge par la commune de pourvoir aux frais des nouvelles opérations. Toutefois, dans toute commune dont les évaluations cadastrales ont été revisées avec des fonds départementaux, les opérations pourront être régularisées par un arrêté ministériel, sur la demande des conseils généraux. Les opérations commencées dans une commune pourront également être terminées aux frais du département. »

Ces dispositions étaient nécessaires pour régulariser les cadastres qui avaient été renouvelés dans un certain nombre de communes depuis 1841 ; mais la question du renouvellement général et des conditions dans lesquelles il devait être exécuté restait tout entière à résoudre ; et depuis lors, un grand nombre de communes et de conseils généraux ont demandé cette solution que l'Assemblée législative, en 1850, appelait de tous ses vœux. (Rapport de M. Gouin au nom de la commission du budget, 16 juillet 1850.) Les conseils généraux se trouvant privés de la faculté dont ils avaient joui d'imposer des centimes additionnels en vue du cadastre, et les communes étant trop pauvres pour supporter les frais de pareilles opérations, à partir de ce moment il n'a plus été procédé que très exceptionnellement à des renouvellements du cadastre.

En 1851, la commission du budget se prononça énergiquement pour la présentation d'un projet de loi.

De 1856 à 1865, le Sénat fut saisi de nombreuses pétitions tendant à la révision et au renouvellement du cadastre ; elles furent toutes renvoyées au ministre des finances. M. de Vuillefroy, rapporteur de la commission des pétitions en 1866, proposait l'ordre du jour pour le motif que les pétitions tendaient moins au renouvellement pur et simple du cadastre qu'à en faire le titre de propriété. Dans son rapport à l'Empereur du 20 janvier 1866, le ministre d'État disait :

« Le renouvellement du cadastre est depuis longtemps l'objet des études de l'administration des finances ; il nécessiterait une dépense considérable, et le moment ne paraît pas encore opportun d'adopter, à ce sujet, un plan définitif. »

Deux membres éminents du Sénat, MM. Bonjean et Tourangin, ne pouvant accepter la condition faite au cadastre, se réunirent pour traiter, dans la séance du 6 avril 1866, le premier, le côté juridique de la question (titres, bornage, hypothèque, crédit agricole, frais de justice), le second, le côté administratif et fiscal. Le discours prononcé à cette occasion par l'illustre président Bonjean, avec l'enquête entreprise par lui et terminée par son fils, est un des documents les plus importants du dossier du cadastre.

La tribune du Sénat retentissait encore de ces accents convaincus, quand s'ouvrit la grande enquête agricole de 1866 sur laquelle les partisans du renouvellement du cadastre fondaient beaucoup d'espérances : espérances qui furent déçues, comme beaucoup d'autres. Dans les dépositions orales reçues par la Commission supérieure,

on voit M. Suin, président, répondre à M. Millon : « La demande d'un renouvellement du cadastre avec abornement a été générale. » Un notaire qui s'est donné le soin de dépouiller les 28 volumes de l'enquête, y a compté 4,000 à 5,000 vœux en faveur de la révision. En analysant ces immenses documents, le commissaire général évite de parler du cadastre en tant que titre de propriété; il dit que, dans un grand nombre de localités, les déposants ont demandé la rénovation du cadastre, que plusieurs commissions départementales se sont associées à ce vœu; et il met en regard les objections faites à une réforme sur ce point. Parmi les questions résultant de l'enquête, il fut fait un choix de celles qui devaient être soumises aux délibérations de la Commission supérieure. De ce nombre étaient celles-ci (p. 445) :

1° Reviser le cadastre pour en faire l'état civil des biens et le titre commun de la propriété foncière;

2° Faire cette révision tous les 18 ou tous les 30 ans;

3° Rendre le bornage obligatoire d'une manière générale.

Les comptes rendus sténographiques des séances de la Commission nous montrent (p. 518 à 533) les opinions émises par les différents membres; mais, en définitive (procès-verbal de la séance du 23 novembre 1868), les trois propositions n'ont pas été prises en considération.

Le 21 juin 1870, MM. Guillaumin, Werlé et Millon déposèrent sur le bureau du Corps législatif une proposition de loi tendant à assurer la révision du cadastre pour la juste répartition de l'impôt et l'établissement de la propriété. Les auteurs de la proposition s'appuient sur ce que « la révision du cadastre a été réclamée « avec instance, dans l'enquête agricole, par un très grand nombre de déposants. « Pour que la révision donne satisfaction à ces aspirations, il ne faut pas qu'elle « soit faite, comme dans le cadastre actuel, en vue de l'impôt seulement; il faudra « que, par des repères invariables, par des limites bien arrêtées, la propriété de « chacun soit exactement déterminée. » Est-il besoin d'ajouter que la proposition Guillaumin, emportée dans la catastrophe de 1870, y est restée ensevelie.

Après les désastres de la guerre, le budget menaçait de se solder en déficit. La matière imposable semblait tarie, tout ce qui était susceptible d'être taxé l'avait été; le ministre des finances ne savait à quelle source puiser. C'est alors que l'initiative parlementaire prétendit lui venir en aide. Le 15 juillet 1873, M. Feray, député, dépose une proposition tendant à la nomination d'une commission pour examiner s'il y avait lieu de reviser les évaluations cadastrales. Quatre jours après, un autre député, M. Lanel, présente une autre proposition pour la rectification de la contribution foncière des terrains classés comme incultes lors du cadastre (friches).

La commission du budget s'appropriâ la proposition Lanel qui passa dans les articles 9 et 10 de la loi du 21 mars 1874. Quant à la commission demandée par M. Feray, elle fut effectivement nommée et présenta, le 31 juillet 1875, son rapport concluant à ce qu'il fût procédé, dans le plus court délai possible, à une nouvelle répartition de la contribution foncière, répartition que la loi du 5 août 1874 avait d'ailleurs ordonnée par son article 2. La loi du 3 août 1875 consacra l'avis de la Commission en prescrivant, par son article 4, l'exécution de la nouvelle répartition.

Le Gouvernement était donc tenu : 1° de reviser l'évaluation des terres incultes; 2° de recueillir les éléments d'une nouvelle répartition foncière. Pour se conformer à ces prescriptions, il déposa, le 23 mars 1876, un projet de loi concernant le cadastre, les propriétés bâties et une nouvelle évaluation du revenu foncier des

propriétés non bâties. Ce projet, communiqué au Conseil d'État, fut soumis par lui à une discussion approfondie et subit quelques légères modifications. En conséquence, le Gouvernement présenta, le 11 janvier 1877, un projet rectificatif, lequel ne put être discuté par suite de la séparation du Parlement, et fut représenté le 19 mars 1879. A l'heure où nous parlons, la discussion n'en a pas encore eu lieu ; il mérite que nous nous y arrêtons.

Ce projet en 30 articles confirme le principe de la rénovation trentenaire du cadastre ; il trace la marche à suivre pour les opérations du renouvellement, y compris le bornage dans de certaines conditions, les règles de la conservation, la séparation des propriétés bâties (qui est aujourd'hui un fait accompli).

Indépendamment de ces dispositions principales, il en est quelques autres que l'on peut considérer comme des mesures d'ordre que je m'abstiens d'énumérer ici.

En donnant aux propriétaires des facilités pour faire servir le cadastre à l'assiette de la propriété (art. 2-9) ; en assurant la conservation du cadastre (art. 18-27), le projet réalise les améliorations les plus importantes ; et il n'y aurait qu'à en souhaiter l'adoption si, à côté de ces dispositions excellentes, il ne s'en trouvait une très fâcheuse, à savoir celle qui abandonne aux conseils généraux la faculté de voter les fonds nécessaires pour faire face à la dépense : ce qui revient à leur conférer l'omnipotence en cette matière. Sous prétexte que les différentes régions de la France n'ont pas un égal intérêt à la solution des questions relatives à la propriété, on laisserait chaque département agir à sa guise. Le projet, au lieu de faire, comme celui de 1846, du renouvellement du cadastre une œuvre de l'État, en fait une œuvre départementale ; il laisse aux conseils généraux la faculté de décider si l'on fera quelque chose et ce que l'on fera ; si on renouvellera ou si on revisera, partant s'il y aura ou s'il n'y aura pas une *Conservation cadastrale*. Si cette disposition était adoptée, qu'arriverait-il ? Dans quelques années, des départements auraient renouvelé, d'autres auraient révisé ; les uns auraient renouvelé en totalité, les autres auraient renouvelé en partie ; ici, il y aurait une conservation cadastrale, là, il n'y en aurait pas. Pareille bigarrure est inadmissible. Que deviendrait cette unité si précieuse de l'administration française ? Après l'avoir si péniblement conquise et payée si cher, comprend-on qu'on l'abandonne et que l'on revienne à cent ans en arrière ? La mesure soulève d'autres objections parmi lesquelles on doit signaler celle-ci : une opération qui se confond avec l'assiette de l'impôt peut-elle être abandonnée aux localités, ne doit-elle pas rester une œuvre d'État ?

Mais si le projet de loi laisse l'initiative aux conseils généraux, ce n'est pas que l'administration soit persuadée de l'excellence de cette initiative ; c'est parce que la situation financière ne permettait pas à l'État d'entreprendre une œuvre aussi coûteuse. En s'étendant avec complaisance sur les mérites du projet de 1846, le ministre ne semble-t-il pas chercher à y ramener l'opinion et engager les Chambres à trancher en ce sens la question budgétaire ?

Pour les opérations d'arpentage, on mettra à profit les perfectionnements acquis, dont le plus important consiste dans les *plans cotés*. On entend par ces mots (1), les plans sur lesquels, en outre des indications ordinaires, on inscrit les valeurs angulaires et les distances chiffrées sur le croquis du levé, de façon à permettre de ré-

(1) Instruction du 22 février 1881 pour l'exécution du cadastre dans la Haute-Savoie (art. 23).

tablir sur le terrain les lignes d'opération et de constater les modifications apportées aux dimensions des parcelles postérieurement au cadastre. Ce mode d'opérer donne aux opérations un caractère de sûreté dont l'absence s'est fait vivement sentir dans le cadastre de 1807 et a été éloquemment regrettée par le président Bonjean. Sur la question des abornements, l'exposé des motifs persiste dans l'opinion exprimée par la commission de 1837; mais en se refusant « à rendre le bornage « *obligatoire*, il indique des améliorations précieuses. Les articles 4 à 9 donnent « aux propriétaires toutes les facilités compatibles avec les dispositions du Code « civil pour faire servir le cadastre à l'assiette de la propriété. Il est incontestable, « en effet, que ceux d'entre eux qui, propriétaires de parcelles limitrophes, auront « concouru à la reconnaissance de la ligne séparative de ces parcelles et auront « signé le procès-verbal de reconnaissance des limites, trouveront ultérieurement « dans les extraits certifiés qui leur seront délivrés sur leur demande, un véritable « acte de bornage et des documents précieux pour faire valoir leurs droits légitimes « de propriété. Ce résultat sera encore plus sûrement acquis par les propriétaires « qui auront préalablement fait borner leurs propriétés. Cette mesure de pré- « voyance est encouragée par l'immunité des droits de timbre et d'enregistrement « qui serait accordée aux actes dressés à cet effet. » Nul doute qu'un cadastre exécuté dans ces conditions ne procurât de sérieux avantages à la propriété foncière.

Quand viendra l'exécution, mainte question se présentera. Ainsi, faudra-t-il faire du cadastre une administration spéciale; conserver le système de la répartition ou essayer de la quotité; au mode actuel de détermination du revenu par voie de classement et de tarif, substituer le prix vénal, la valeur en capital? Ces questions et d'autres encore devront être résolues préalablement. Le moment n'est pas venu de les discuter; qu'il suffise de les indiquer.

III.

État de la question. — Conclusion.

Parvenus à cette date de 1879, si nous jetons un regard rétrospectif sur la route parcourue, nous apercevons dans la marche du cadastre comme deux courants contraires : action et réaction, mouvement et résistance. Le projet de conservation, produit en 1828, fit surgir une rivalité entre les personnes qui ne voulaient du cadastre que pour l'impôt et celles qui ne croyaient pas pouvoir limiter l'utilité de la Conservation aux seules nécessités du service des mutations. Cette rivalité, qui s'est fait sentir à différentes époques — pourrait-on affirmer qu'elle n'a plus ses représentants? — s'accrut dans les travaux de la commission de 1837. MM. Bonjean, dans leur enquête, parlent de lutttes sourdes auxquelles se trouva en butte M. Boichoz qui y fait, au surplus, lui-même mainte allusion, dans son *Histoire de la contribution foncière et du cadastre*. Doit-on voir dans ces lutttes l'origine de l'opposition qui entrava le développement du cadastre? Pour moi, sans vouloir contester qu'elles aient pu y avoir une certaine part, j'inclinerais à attribuer la résistance à des raisons plus hautes. Quand on cherche à scruter les actes et le langage officiels, on est amené à se demander si le Gouvernement n'a pas eu le parti pris de résister au mouvement de l'opinion. Ainsi, sous l'Empire, quand

MM. Bonjean, Suin et Tourangin montraient au Sénat les défauts du cadastre et la nécessité de le renouveler pour remédier aux vices de la répartition de l'impôt et à l'insuffisance des titres de propriété, le Gouvernement, par l'organe de ses commissaires, déclarait que l'on devait écarter la réforme du cadastre par la raison financière ; que, d'ailleurs, la prétention de faire du cadastre le titre de propriété bouleversait toutes les idées reçues en France sur le droit de propriété. L'enquête agricole de 1866 ayant amené une véritable explosion de doléances sur ce sujet, le Commissaire général, malgré des dépositions telles que celles de MM. Frayssinaud, Roussel, Millon et autres, tira cette conclusion qu'« il fallait *laisser dormir* la question du cadastre ». On ne se contenta pas de la laisser dormir ; comme l'a dit M. Roussel, on l'enterra.

*
* *
*

Quoi qu'il en soit de la pensée intime du Gouvernement à ce sujet, et sans en poursuivre la constatation, résumons l'état de la question pour arriver à une solution.

Le cadastre de 1808 pourvoit, depuis trois quarts de siècle, à l'objet de son institution, c'est-à-dire à la répartition et au recouvrement de l'impôt foncier : impôt qui dépasse 350 millions annuellement, soit, au total, 25 milliards. Après tout, pour le signaler en passant, s'il a coûté 150 millions, il n'a pas été un instrument trop dispendieux.

Mais aujourd'hui la répartition est très défectueuse ;

Le travail des mutations ne peut plus se faire avec une suffisante exactitude, par suite le recouvrement pourrait être compromis ;

Enfin, la propriété manque des garanties nécessaires.

Trois raisons impérieuses de renouveler le cadastre.

Chacune de ces raisons demanderait à être développée ; ne pouvant les aborder toutes, je vais terminer en disant quelques mots de celle qui a le plus d'actualité, le plus d'urgence.

Notre impôt foncier est mal réparti, cela est démontré par l'évaluation des revenus territoriaux de 1879 qui fait ressortir dans la proportion de l'impôt au revenu des écarts comme ceux-ci :

CIRCONSCRIPTIONS.	MINIMA.	MAXIMA.	ÉCARTS.
Départements	0.95 p. 100	7.21 p. 100	6.26 p. 100
Arrondissements	0.74 —	9.47 —	8.73 —
Cantons	1.00 —	15.57 —	14.57 —
Communes	0.19 —	30.03 —	29.84 —

Par l'effet des compensations qui s'opèrent dans les grandes circonscriptions, les inégalités s'agrandissent à mesure que les circonscriptions comparées se rétrécissent. Entre les cotes individuelles, l'écart est peut-être de 150, de 200 p. 100, a dit un rapporteur de la commission du budget (1).

(1) A la vérité, une école économique nie les inégalités de l'impôt foncier et demande, pour cette taxe, la *fixité* immuable. Nous ne discuterons pas ici cette question, parce que, pour nous, elle est jugée ; les projets de loi de 1846 et de 1876, les évaluations des revenus territoriaux de 1851 et 1879 ; avant tout, le rapport si vigoureux de la commission de 1837, celui non moins remarquable du président du Conseil d'État (M. Dumartroy) en 1876, la loi du 21 mars 1874 (Lanel), montrent que le Gouvernement admet le

En résumé, la proportion générale de l'impôt au revenu est de 4.60 p. 100; 41 départements sont au-dessous de cette proportion, 46 au-dessus.

Dès que le travail d'évaluation a été publié, les départements surtaxés ont tout naturellement demandé la péréquation, à savoir que la somme de 11 millions supportée en trop par les uns fut reportée sur les autres. Le Gouvernement a objecté que tel n'est pas le mode de nivellement jusqu'ici pratiqué; que c'est par dégrèvement des plus imposés, sans report sur les plus ménagés, que l'on a cherché à atteindre l'égalité proportionnelle; or, cela entraînerait une perte de 11 millions que les nécessités budgétaires ne permettent pas de subir en ce moment. A la demande reproduite avec insistance, le Gouvernement a répondu, comme le rapport de M. Vandal en 1854, et non sans fondement: « Dans un département surchargé il peut se rencontrer, et il se rencontre en effet, des arrondissements, des cantons, des communes et surtout des contribuables ménagés, comme, dans un département ménagé, il se rencontre des localités et des contribuables surchargés; le seul remède est dans le renouvellement du cadastre. En effet, il est évident que les augmentations ou les diminutions à apporter aux contingents des départements, des arrondissements et des communes ne sauraient, dans beaucoup de cas, sans une injustice flagrante, être réparties sur tous les contribuables de la commune dans la proportion de leurs revenus cadastraux actuels. Les revenus fonciers ne progres-

principe de la révision des évaluations; que, par conséquent, il abandonne la fixité, laquelle, il faut le dire, malgré la haute autorité qui s'attache au nom des hommes qui s'en sont fait les défenseurs, aboutit, à l'iniquité, à l'illégalité. La fixité n'est donc plus un obstacle au remaniement du cadastre.

La révision des évaluations n'a pas seulement pour adversaires les partisans de la fixité, mais aussi les financiers qui en calculent la dépense et estiment que la rectification des inégalités de la répartition ne vaut pas ce qu'elle coûterait. « Il ne serait pas raisonnable (a dit M. Mathieu Bodet, dans son *Histoire des finances de la République*), pour faire cesser des irrégularités assez peu graves dans la répartition de l'impôt foncier, de s'engager dans une entreprise aussi coûteuse que le renouvellement du cadastre. Le but et le résultat ne peuvent pas justifier un pareil sacrifice. » Ceci s'écrivait en 1879. A cette date, l'administration entreprenait à peine le travail de la nouvelle évaluation et n'en connaissait pas les résultats. Arrivé à son terme, ce travail a fait ressortir, dans la répartition, des déficiences profondes, que l'on ne trouverait plus *assez peu graves*. Tant que de pareilles déficiences n'étaient que soupçonnées, on comprend que l'on ne s'en inquiétât point; mais quand elles sont affirmées par un travail officiel, n'est-ce pas un devoir strict de les faire cesser?

La rénovation du cadastre rencontre aussi des adversaires parmi des hommes qui sembleraient devoir en être les plus zélés promoteurs. Dans un article excellent sur la *Rénovation du cadastre et la Péréquation de l'impôt foncier* (*Revue des Deux-Mondes*, 15 juin 1874), M. Hély d'Oissel signalait les craintes peu dissimulées, à cet égard, de la Société des agriculteurs de France, dont un membre avait donné à ses collègues l'avertissement suivant: « Les partisans de la révision du cadastre appellent à leur aide l'administration des contributions directes. En lui tendant ainsi le dos, ils oublient la fable du *Cheval et du Cerf*. Une fois que l'administration y sera, elle y restera à son profit et à nos dépens. » La même Société a repoussé, en mainte occasion, tous projets de péréquation de l'impôt foncier et de rénovation du cadastre, les tentatives faites pour imposer le cadastre aux propriétaires du sol n'ayant d'autre but, suivant elle, que de surcharger la propriété foncière. On demeure confondu en voyant des hommes fort intelligents et versés dans les affaires se laisser aller à de pareilles appréhensions. Quand, après nos désastres de 1871, alors que le Gouvernement majorait les impôts anciens et cherchait partout matière à impôts nouveaux, la contribution foncière n'a pas eu son principal rehaussé d'un centime, est-il permis de partager ces craintes d'un autre âge! Le suffrage universel, si l'on peut ainsi parler, est le paratonnerre de l'impôt foncier. Comme l'a très justement dit M. Dumartroy en 1877 dans un autre ordre d'idées: « La réfection du cadastre ne saurait avoir pour effet d'accroître le contingent de l'impôt « foncier. » Une autre preuve, s'il en était besoin, que le cadastre n'a rien de fiscal n'est-elle pas dans l'indifférence même du Gouvernement pour sa refection.

sent pas en égale proportion dans toute l'étendue d'une commune, et les inégalités qui ont pu se produire ainsi depuis la confection du cadastre seraient rendues plus choquantes par l'augmentation ou la diminution du contingent résultant d'une nouvelle répartition. Il arriverait que des propriétés qui auraient droit à un allègement d'impôt éprouveraient une augmentation, et réciproquement. La répartition individuelle, c'est-à-dire la distribution du contingent communal entre les contribuables, ne saurait donc être régularisée que par le cadastre. » (*Note ministérielle du 31 octobre 1875.*)

Mais le premier cadastre a exigé trente ans au moins : on ne saurait ajourner aussi loin la réparation d'injustices criantes. N'y-a-t-il pas d'autre moyen de sortir de la difficulté ? N'y-a-t-il pas une solution plus prompte ?

En 1873, sous la pression des propositions Feray et Lanel, l'administration demanda à quelques-uns de ses agents leurs observations sur les mesures proposées. Parmi les réponses que cette demande provoqua, fut émise par un directeur l'idée d'un cadastre sans plans nouveaux, lequel procédant, en peu de temps et à peu de frais, à un nouveau classement des biens-fonds, au moyen de bulletins rédigés sur les matrices actuelles, rectifierait, avec une suffisante exactitude, les revenus parcellaires, bases de la répartition individuelle. Ce moyen n'était proposé qu'à titre d'expédient pour éviter l'embarras inextricable créé par la loi Lanel ; et afin de bien marquer ce caractère d'expédient, l'auteur de la proposition ajoutait qu'il lui semblait bon de présenter simultanément un projet de loi organisant le renouvellement de ce qu'il appelait le vrai cadastre.

Il semblerait que cette idée, qui n'avait pas d'ailleurs, même en 1873, de prétentions à une absolue nouveauté (M. Heurley en 1872, M. Noizet en 1861, M. Wautot en 1858 avaient eu à peu près la même), a fait son chemin ; qu'elle a été goûtée dans les sphères administratives, comme elle avait d'ailleurs fixé l'attention de la commission du budget en 1873. En effet, le *Bulletin des Contributions directes et du cadastre* du mois de juillet 1884 a publié « sur la communication qui lui en a été donnée par la Direction générale », une NOTE très intéressante et fort bien faite, dans laquelle un des directeurs de la région de l'Est examine la double question de la révision du cadastre et de la péréquation de l'impôt foncier.

Le renouvellement complet du cadastre, après abornement préalable et avec plans cotés, y est-il dit, répondrait seul à tous les vœux des populations agricoles ; mais espacé sur 30 années, il reculerait trop la solution de la péréquation, laquelle est devenue l'objet de vœux si ardents qu'il serait difficile de l'ajourner bien longtemps ; on ne saurait dès lors la trouver dans le renouvellement complet du cadastre, et il faut la demander à des procédés de nature à donner un résultat plus immédiat.

L'auteur de la NOTE expose ensuite un système d'expertise sans arpentage nouveau, mais avec bulletins de propriétés dressés sur les documents existants, tarifs rehaussés, classement parcellaire, renouvellement des états de sections et des matrices au moyen de ces bulletins.

« Exécutée dans ces conditions, l'expertise cadastrale ne présenterait peut-être « pas le degré de perfection qu'on pourrait désirer ; mais elle permettrait de résoudre immédiatement, d'une manière très acceptable, le problème de la péréquation. La question des abornements resterait entière et les contribuables « auraient reçu une première satisfaction qui leur ferait attendre plus patiemment « le renouvellement du cadastre avec tous les perfectionnements qu'il comporte. »

L'habile directeur dont je cite les expressions et qui a soumis son projet à une étude très attentive, estime qu'il pourrait être exécuté en moins de deux années; la dépense calculée sur un département à peu près égal au département moyen, est évaluée à 90,000 fr., soit 7,800,000 fr. pour la France entière.

Au Sénat, dans la séance du 26 janvier 1884, à propos de l'amendement Bisseuil, M. de Reignié, ancien contrôleur des contributions directes, a proposé aussi une révision du cadastre sans arpentage. Avec de légères nuances dans les détails et dans la forme, c'est au fond la même idée que celle mise en avant en 1873, et qui revient à ceci : rendre possible un nouveau classement parcellaire, en évitant de lever de nouveaux plans. Énorme économie de temps et d'argent !

Dans l'article déjà cité, M. Hély d'Oissel a rappelé une discussion intervenue à la Chambre des députés, dans la séance du 5 mars 1874, entre M. Raudot et le ministre des finances d'alors, l'honorable M. Magne. M. Raudot ayant émis l'avis que l'on pourrait procéder à un classement parcellaire dans les conditions indiquées ci-dessus, M. Magne répliqua : « M. Raudot est parti d'un point qui n'est pas conforme à la réalité des faits. Il a supposé que toutes les parcelles incultes qui ont été mises en culture l'ont été dans toute leur étendue ; or cela n'est pas. Une parcelle, un bois, par exemple, qui a 5, 10 hectares, aura été défriché dans l'étendue d'un hectare. Un terrain inculte qui avait 4 ou 6 hectares d'étendue aura été défriché et mis en culture pour une moitié, un tiers, un quart de son étendue ; eh bien ! je vous le demande, comment le saurez-vous ? Comment pourrez-vous déterminer, sur une parcelle dont l'étendue sera portée en bloc sur la matrice cadastrale, la partie restée en friche et la partie mise en culture ? Comment pourrez-vous fixer l'étendue de la partie qui aura été défrichée, si vous ne la mesurez pas ? Par conséquent, on aura beau faire, on aura beau dire, on aura beau désirer que cela ne soit point, l'opération d'arpentage devient absolument inévitable. »

L'auteur de la NOTE que je viens de citer est allé au-devant de l'objection en ces termes : « Les modifications apportées dans la consistance des différentes natures de culture par les plantations, défrichements, dessèchements, etc., affectent généralement les parcelles telles qu'elles sont représentées au cadastre. Dans des cas très rares, les commissaires auront peut-être à déterminer la superficie mise en culture ou laissée en friche. Les limites dans lesquelles ils auront à se mouvoir sont tellement étroites que les erreurs qu'ils pourraient commettre ne sauraient affecter d'une façon appréciable la répartition individuelle. » Je partage ce dernier avis qui est celui de M. Raudot et qui indique la juste mesure des choses. Avec la thèse contraire, on rend tout impossible. Le cas supposé par M. Magne sera fort rare ; presque toujours on déterminera la contenance à vue d'œil avec une suffisante approximation. Et s'il se présente quelques cas où l'arpentage soit *absolument inévitable*, on en sera quitte pour arpenter. Quelle difficulté éprouvera-t-on à mesurer le tiers, le quart, la moitié d'un parallélogramme de 1 ou 2 hectares (la parcelle moyenne est de 33 ares). N'exagérons pas les difficultés et ajoutons que la séparation de la propriété bâtie apporte une facilité nouvelle à l'application du mode proposé.

Il y aurait, si le temps me le permettait, bien des choses encore à dire sur le cadastre : n'oublions pas que nous faisons, non un traité, mais une simple et courte conférence, dans laquelle nous ne saurions prétendre à tout dire. Seulement pour faciliter aux personnes qui auraient désiré entendre aujourd'hui un exposé plus

complet de la question cadastrale, le moyen de suppléer aux lacunes de celui qui précède, je place ici une liste des ouvrages qui me paraissent les plus utiles à consulter sur la matière (1).

Ch. GIMEL.

(1) *Note bibliographique.*

Recueil méthodique des lois, décrets, règlements sur le cadastre de la France. 1811. 1 vol. in-8°.

Hennet, *Rapport sur le cadastre.* 1817. 1 vol. in-4°.

Duc de Gaëte, *Mémoire sur le cadastre et détails statistiques.* Paris, 1817. In-8°.

Macarel et Boulatignier, *De la Fortune publique en France et de son administration.* Paris, 1840. 3 vol. in-8°. T. III, p. 17.

Robernier, *De la Preuve du droit de propriété en fait d'immeubles.* 1843. 2 vol. in-8°.

Boichoz, *Histoire de la contribution foncière et du cadastre.* 1846. 1 vol. in-8°.

Noizet, *Du Cadastre et de la délimitation des héritages.* Paris, 1861. 1 vol. in-8°.

Bonjean, *Révision et conservation du cadastre approprié aux besoins de la propriété foncière.* Paris, 1874. 2 vol. in-8°.