CHAPITRE II.

CHANGEMENS ET MODIFICATIONS DONT LES RÉGLEMENS PEUVENT ÊTRE SUSCEPTIBLES.

Après avoir donné le précis historique du cadastre, après avoir expliqué la manière dont on procède à son exécution, répondu aux diverses objections qu'il a fait naître, et présenté des vues sur la rectification de la répartition générale entre les départemens, il me reste à faire connaître les améliorations que vous avez déjà adoptées, et celles dont cette entreprise paraît susceptible, et qui ont été en grande partie demandées par quelques conseils généraux dans leur dernière session.

Les observations insérées dans les procès-verbaux de ceux de ces conseils qui ont émis un vœu sur le cadastre, sont justes en général.

Parmi ces observations, Votre Excellence a distingué celles du conseil général de la Haute-Garonne, qui a voté pour le cadastre parcellaire, et dont les vues ne peuvent avoir été dictées que par un esprit éclairé et un amour sincère du bien public. Je m'attacherai principalement aux vues que présente ce procès-verbal, avec lequel plusieurs autres conseils se sont rencontrés.

Lorsque l'arpentage et l'expertise d'une commune sont terminés, on envoyait à chaque propriétaire un bulletin qui indiquait toutes ses parcelles, leur contenance et leur classement; il avait un mois pour réclamer contre les erreurs qu'il trouvait, soit dans la désignation des parcelles, soit dans les contenances, soit enfin dans le classement.

Dès l'année dernière, plusieurs conseils généraux ont représenté que ce délai était trop court; ils ont demandé qu'il fût porté à trois mois.

Vous avez eu égard Monseigneur, à cette demande : vous avez ordonné qu'aussitôt après l'arpentage, il fût distribué aux propriétaires, des premiers bulletins indiquant seulement les parcelles et leurs contenances, et que cette première communication durât un mois.

Vous avez décidé ensuite qu'après l'expertise, les bulletins seraient distribués une seconde fois avec l'indication du classement, et que cette seconde communication durerait deux mois.

Le vœu des conseils généraux est donc rempli et au-delà, puisque les pro-

Universitäts- und
Landesbibliothek Düsseldorf

priétaires ont en tout trois mois pour réclamer, et que ce terme, partagé en deux époques, leur donne encore plus de facilités.

D'autres conseils généraux ont été plus loin : ils ont représenté que ces communications de bulletins ne suffisaient pas ; qu'en général les habitans des campagnes négligeaient de les examiner, et que leur intérêt ne commençait à s'éveiller que quand le rôle venait les avertir de ce qu'ils avaient à payer. Ces conseils demandaient, en conséquence, que les rôles cadastraux ne fussent, quant aux évaluations des revenus, regardés que comme provisoires pour la première année, pendant laquelle tous les propriétaires seraient admis à présenter leurs réclamations.

Vous avez encore, MONSEIGNEUR, déféré à ce vœu, et donné les instructions nécessaires : ainsi les propriétaires ont aujourd'hui un mois pour réclamer sur l'arpentage, deux mois pour se pourvoir contre le classement, et les six premiers mois qui suivent la mise des rôles en recouvrement, pour faire rectifier les erreurs commises à leur égard; en tout neuf mois.

La loi du 15 septembre 1807 porte que l'assemblée cantonale, composée d'un député de chaque commune, ne pourra durer que huit jours. Des conseils généraux desireraient que ce terme fût plus long; celui de la Haute-Garonne pense que si cette assemblée n'était que préparatoire, et suivie, au bout d'un mois, d'une autre du même genre, les membres pourraient prendre, dans la première, connaissance du travail pour l'examiner à loisir, et venir à la seconde assemblée avec des lumières suffisantes pour éclairer la discussion.

Ces observations sont très-justes en elles-mêmes ; elles sont même dans l'intérêt du Gouvernement, qui desire par-dessus tout que les opérations cadastrales obtiennent des propriétaires l'assentiment le plus éclairé et le plus complet.

Cependant il faut examiner si ces deux assemblées successives sont possibles, et si elles sont aussi utiles qu'elles le paraissent au premier aspect.

Quatre cent soixante assemblées cantonales ont eu lieu, et il n'y en a pas vingt qui aient profité en entier des huit jours que la loi leur donnait ; la plupart n'ont tenu qu'un, deux, et rarement trois jours.

C'est déjà beaucoup d'obtenir qu'un propriétaire de chacune des communes d'un canton se transporte à ses frais au chef-lieu de la sous-préfecture, éloigné quelquefois de plusieurs lieues : on le déciderait difficilement à rester une

Universitäts- und
Landesbibliothek Düsseldorf

semaine loin de sa famille et de ses affaires; plus difficilement encore à revenir une seconde fois, pour être encore aussi long-temps hors de chez lui.

Le propriétaire délégué par sa commune n'arrive point d'ailleurs à l'assemblée cantonale dénué de toutes connaissances préalables; il suffit de citer les dispositions du Recueil méthodique des réglemens sur le cadastre :

Art. 768. « En envoyant l'arrêté du préfet, qui convoque le conseil mu-
» nicipal pour la nomination du délégué, le directeur des contributions fait
» passer au maire un tableau présentant les résultats des tarifs *de toutes les*
» *communes du canton.* Le maire donne connaissance de ce tableau au conseil
» municipal, et *le remet* ensuite *au propriétaire* choisi pour être *délégué.*

Art. 769. » Le délégué doit demander et recueillir les observations du
» conseil municipal, tant sur les évaluations de la commune que sur celles
» des autres communes du canton.

Art. 770. » Le délégué s'attache, en outre, à connaître les opinions de
» tous les propriétaires sur tout le travail du cadastre.

Art. 771. » Il reçoit du maire toutes les réclamations ou observations qui
» ont pu être faites sur les évaluations. »

Ajoutons que ce délégué est un propriétaire qui a reçu le bulletin de ses propriétés, et qui a examiné, pour son propre compte, les résultats du cadastre.

Je ne sais donc si cette seconde convocation de l'assemblée cantonale serait possible et utile. Cependant, pour satisfaire au vœu des conseils généraux de la Haute-Garonne et autres, je vous proposerais d'adopter cette disposition, en la rendant facultative pour celles des assemblées cantonales qui desireraient se réunir une seconde fois.

Le conseil général de la Haute-Garonne représente que les tableaux des mercuriales, qui servent à l'évaluation des revenus, offriront des variations nuisibles aux contribuables, si l'on n'emploie pas les mercuriales des mêmes années pendant tout le cours de cette opération.

Ce vœu, très-sage, a été rempli dès le principe du cadastre : on emploie et on emploiera jusqu'à la fin de l'opération les mercuriales des quinze années suivantes; savoir, les huit années de 1783 à 1790 : on passe les six années de 1791 à 1796, pendant lesquelles le papier-monnaie avait cours, et on reprend les sept années de 1797 à 1803. Ainsi l'expertise qui se fera dans dix ans, s'opérera sur les mêmes bases que celle faite il y a huit ans.

Universitäts- und
Landesbibliothek Düsseldorf

Le même conseil général demande que les experts soient pris dans une classe plus indépendante, et connaissant les localités.

Le réglement charge les préfets de nommer, sur la présentation des directeurs des contributions, un expert qui ne soit ni propriétaire ni domicilié dans le canton à expertiser. Les fonctionnaires publics salariés par le Gouvernement, et les employés des diverses administrations, ne peuvent être experts.

La correspondance ministérielle recommande sans cesse aux directeurs de proposer et aux préfets de nommer des gens honnêtes et instruits dans l'agriculture. En général, les choix ont été très-bons; ils n'ont point excité de plaintes dans les six mille communes cadastrées; le plus grand nombre des assemblées cantonales ont rendu justice à leur zèle, à leurs connaissances et à leur intégrité, et leur ont même voté des remercîmens.

On peut, au surplus, fixer de nouveau l'attention de MM. les préfets sur la nécessité de mettre le plus de soin et de discernement possible dans le choix des experts.

Le même conseil de la Haute-Garonne desire que, dans le cas de la contre-expertise, le préfet nomme le contre-expert sans le concours du directeur.

Je crois avoir suffisamment démontré, *page 24*, que les employés des directions n'avaient aucun intérêt à trouver les évaluations plus ou moins fortes; cependant, quelque regret que j'éprouve de voir adopter une disposition qui semble jeter de la défaveur sur des hommes vraiment estimables, je propose d'adhérer au vœu du conseil général. Je dois, au surplus, faire observer que le cas de la contre-expertise est très-rare : sur les six mille communes cadastrées, je ne crois pas qu'il s'en trouve dix qui l'aient demandée.

Le conseil général du Loiret desirerait que les évaluations fussent faites contradictoirement par des experts nommés par les communes et ceux nommés par l'administration.

L'expert nommé par la commune ne pourrait consacrer gratuitement son temps à cette opération. Ce serait une augmentation de dépense peu utile par le soin que l'on prend de communiquer les résultats du cadastre, d'abord à tous les propriétaires individuellement, ensuite aux conseils municipaux, et enfin aux délégués des communes.

Le conseil de la Haute-Garonne pense que la présence du maire serait nécessaire dans la rédaction du procès-verbal des réclamations particulières et des dires contradictoires de l'expert et des réclamans.

Universitäts- und
Landesbibliothek Düsseldorf

Toujours mû par le desir d'obtenir l'assentiment le plus entier des contribuables, le Gouvernement ne pourrait qu'approuver cette proposition, s'il ne pensait que ce serait imposer aux maires une tâche bien pénible et bien difficile que celle d'assister à tous les procès-verbaux des réclamations particulières, souvent assez nombreuses. Cette proposition vient, sans doute, de ce que l'on veut toujours regarder l'expert et le contrôleur comme les parties adverses des contribuables, tandis qu'ils n'ont absolument aucun intérêt à ce qu'une réclamation soit admise ou rejetée.

Les conseils généraux de la Marne et de la Haute-Garonne demandent que le cadastre contienne la description des héritages, et fasse connaître les tenans et aboutissans, confronts, chemins, cours d'eaux, &c.

Les plans cadastraux présentent tous ces détails. Ils ne sont pas, à la vérité rapportés sur les matrices de rôles : mais on sent combien ces matrices deviendraient volumineuses, et par conséquent dispendieuses, si, à chaque parcelle d'un propriétaire, il fallait détailler qu'elle tient, à l'est, à un pré appartenant à un tel; à l'ouest, à la vigne de tel autre; qu'elle aboutit, au nord, à un chemin, et, au sud, à un ruisseau : un coup-d'œil sur le plan déposé à la mairie donne tous ces renseignemens au propriétaire avec plus de certitude, plus de clarté et plus de précision.

Le conseil de la Marne va plus loin : il voudrait que l'arpentage s'opérât sur la représentation des titres des propriétaires. Cette question a été mûrement examinée avant d'entreprendre le parcellaire. On a considéré qu'un arpentage exécuté de cette manière demanderait infiniment plus de temps, et, par suite, plus de dépense; que, d'ailleurs, la plupart des titres de propriété n'indiquaient les contenances que d'une manière vague et incertaine. Ce qui, sur-tout, parut décisif, c'est que les agens du cadastre ne pourraient prononcer sur les contestations qui s'éleveraient entre les propriétaires, les questions de propriété ne pouvant être jugées que par les tribunaux.

Le Gouvernement a donc décidé que le géomètre ne devait lever les propriétés que d'après les jouissances au moment où il opérait : mais il a pris en même temps toutes les mesures propres à assurer les droits respectifs des propriétaires. Citons les articles du Recueil méthodique des réglemens.

Art. 166. « Le maire, sur la demande du géomètre, fait publier l'avis aux » propriétaires, du jour où les travaux du parcellaire doivent s'ouvrir dans telle » partie de la commune, afin qu'ils assistent, par eux ou par leurs fermiers ou

Universitäts- und
Landesbibliothek Düsseldorf

» régisseurs, à l'arpentage de leurs propriétés, et qu'ils fournissent tous les ren-
» seignemens nécessaires.

Art. 167. » Le géomètre doit leur développer un des avantages du cadastre,
» celui de déterminer les limites de leurs propriétés, de manière à prévenir les
» contestations et les procès.

» Il doit les engager à lui faciliter le mesurage de leurs terres, et à lui donner
» tous les renseignemens propres à bien établir la consistance de leurs propriétés.

Art. 176. » Lorsqu'une portion de terrain est contestée par deux ou plusieurs
» propriétaires, le géomètre les appelle et cherche à les concilier, de manière
» à assigner à chacun sa part dans cette portion.

Art. 177. » En cas de non-conciliation, s'il y a sur le terrain des limites
» apparentes, le géomètre les figure sur le plan par des lignes ponctuées,
» assignant à chacun ce qui paraît lui appartenir au moment de l'arpentage, sauf,
» si les parties font juger leur contestation, à le rectifier d'après le jugement, et
» à marquer la séparation définitive par une ligne pleine.

Art. 178. » S'il n'y a point de limites apparentes, le géomètre ne fait qu'une
» parcelle, mais en portant les noms de tous les propriétaires, sauf à diviser
» entre eux la contenance après le jugement. »

Je crois qu'il était impossible de porter plus loin les soins et les précautions, qu'il serait déraisonnable de vouloir aller au-delà, et que le vœu du conseil général de la Marne se trouve rempli autant qu'il pouvait l'être.

Le conseil général de la Haute-Garonne expose que, « dans les pays de
» grande culture, ceux où toutes les terres sont affermées, la part du revenu
» qui est le produit de l'industrie du fermier, est bien connue et n'entre
» jamais dans le calcul du revenu imposable, qui s'établit *uniquement* d'après
» le prix des baux. Mais, dans les pays de petite culture, où tout est régi
» par le propriétaire, et où il y a à peine un bail sur cinquante propriétés,
» le revenu résultant de l'industrie, de l'activité, des avances du propriétaire,
» se confond avec le revenu du sol. Il s'ensuivra que le revenu imposable
» des pays à petite culture sera évalué trop haut. »

Le conseil demande que, « dans l'évaluation des terres des pays à petite
» culture, on fasse aux propriétaires déduction de la part de revenu qui
» provient de leur industrie, ainsi que cela a lieu dans les pays de grande cul-
» ture. »

Cette demande porte sur une erreur de fait : nulle part le revenu n'est

Universitäts- und
Landesbibliothek Düsseldorf

établi uniquement d'après le prix des baux: pour s'en convaincre, il suffit de jeter les yeux sur les articles 557 et suivans du Recueil méthodique. Les baux ne sont qu'un régulateur auxiliaire, qu'une espèce de contrôle dont l'expert se sert pour s'assurer de l'exactitude des évaluations.

L'expert trouve qu'en appliquant ses évaluations provisoires à un bien affermé, le revenu serait de 779 francs. Ce bien est affermé par bail 800 francs. « Il » peut, dit l'article 586, adopter sa première évaluation de 779 francs, ou » la seconde de 800 francs, ou prendre un taux intermédiaire de 780 ou » 790 francs; il doit consigner les motifs qui l'ont déterminé à prendre l'un » de ces trois partis (art. 586 et 587). »

Cela est si vrai, que l'article 564 prévoit le cas où un propriétaire à grande tenue se plaint de ce que son revenu est évalué au-dessus de son bail.

L'article 566 est encore plus positif; il admet le propriétaire à réclamer de son *fermier* la part de contribution qui frappe sur la *portion de revenu dont jouit ce dernier*.

Ce n'est donc nullement par l'effet des baux que le bénéfice du fermier est déduit dans l'évaluation des revenus affermés ou non, mais par l'effet de l'expertise elle-même.

Après avoir établi le revenu brut d'un arpent, on fait les déductions des frais de culture, de récolte, d'entretien, de transport au marché, et on les fait comme si, à chaque fois que le fermier emploie des hommes, des voitures, des chevaux, il les louait et les payait pour ce travail isolé. Or le fermier emploie ses enfans, ses valets, ses chevaux, ses voitures, qui, lui servant à une foule d'autres usages, lui coûtent bien moins cher; c'est ce qui, avec les produits de la basse-cour, &c., compose le bénéfice du fermier.

Ainsi les pays de petite culture sont absolument traités comme ceux de grande culture, et le vœu du conseil général de la Haute-Garonne se trouve rempli. C'est ce que prouvent évidemment les citations précédentes du Recueil méthodique.

La dernière des observations tirées des procès-verbaux des conseils généraux porte précisément sur le peu de publicité donnée à ce recueil : ils se plaignent de n'avoir pu se le procurer.

Le Gouvernement n'a fait, dans le temps, tirer que 4000 exemplaires, nombre nécessaire pour le distribuer à tous les agens du cadastre : il en a été envoyé un à chaque préfet, un à chaque conseil de préfecture, un à chaque sous-

Universitäts- und
Landesbibliothek Düsseldorf

sous-préfet; ce qui, pour les 130 départemens qui existaient alors, formait 750 exemplaires : environ 3000 ont été distribués aux directeurs, inspecteurs, contrôleurs et surnuméraires, aux ingénieurs en chef et aux géomètres. On avait pensé que les personnes qui desireraient le consulter pourraient facilement en prendre communication dans un des deux à trois mille points de la France où il se trouvait disséminé. Il est vrai que tous ceux envoyés dans les départemens restitués y sont restés, et y servent à la continuation du cadastre, notamment dans le royaume des Pays-Bas, où il a été traduit en hollandais; il l'a été aussi en italien.

Cet ouvrage, qui forme un volume *in-4.°*, et un volume de planches *in-folio*, n'a jamais été mis en vente : mais je me suis empressé de le donner à plusieurs administrateurs ou propriétaires qui sont venus le demander, ainsi qu'aux ministres ou officiers civils ou militaires de Russie, d'Autriche, de Prusse, &c. qui ont témoigné le desir de l'avoir.

Il en reste peu d'exemplaires : les réglemens qui ont paru depuis son impression, nécessitent une nouvelle édition, et celle-là pourra être mise en vente mais il paroît convenable de ne s'en occuper qu'après la session des Chambres.

Telles sont les dispositions indiquées par les conseils généraux; il en est d'autres que l'expérience vous a déterminé à adopter.

L'arpentage, comme on l'a vu, est exécuté, dans chaque département, par un ingénieur en chef et six ou huit géomètres de première classe, qui peuvent s'adjoindre des géomètres de seconde classe. Les nominations faites par MM. vos prédécesseurs, par vous, MONSEIGNEUR, ou par M. le Sous-secrétaire d'état, ont eu lieu sur les listes de candidats tenues dans mes bureaux. L'ordre hiérarchique a constamment été suivi dans toutes les nominations postérieures à la première organisation.

Pour assurer encore davantage la plus exacte justice distributive dans les promotions, et préparer le concours du cadastre à l'exécution de la grande carte de France, vous avez chargé un membre de l'Académie des sciences de procéder, dans tous les départemens, à l'examen des agens de l'arpentage cadastral, et vous avez décidé que l'avancement aurait lieu, à l'avenir, d'après le compte que l'examinateur vous aura rendu du talent et du mérite de chacun de ces employés.

Pour les autres parties du travail, telles que la rédaction des pièces de l'expertise, la confection des matrices cadastrales, il n'a point été créé d'employés

Universitäts- und
Landesbibliothek Düsseldorf

spéciaux : le Gouvernement a pensé qu'il n'en pouvait trouver de plus propres à ce travail que les directeurs, inspecteurs et contrôleurs des contributions directes, déjà tous instruits des principes de la contribution foncière ; il y trouvait d'ailleurs cet avantage, que, ces employés étant déjà rétribués, il n'avait à leur allouer, pour le cadastre, que de modiques indemnités pour frais de déplacement, de papiers, d'impressions et d'expéditions.

Le cadastre étant devenu, de leur aveu unanime, la partie la plus difficile de leurs attributions, vous avez pensé qu'il devait influer plus directement sur le placement et l'avancement des employés.

Quelques conseils généraux ont demandé la suppression de ces directions ; mais la triste et trop longue expérience que l'on a faite depuis 1790 jusqu'en 1800, que, sans employés *ad hoc* il était absolument impossible d'avoir des rôles, et par suite des recouvremens, ne laisse pas le moindre doute sur la conservation de cette administration, la moins coûteuse de toutes celles qui existent, et dont la chute entraînerait inévitablement celle des finances et du crédit public.

Le cadastre s'exécutant d'après des principes uniformes et des instructions qui sont entre les mains de tous ceux qui y coopèrent, il est à présumer, MONSEIGNEUR, que les évaluations sont faites dans tous les départemens avec une égale exactitude, avec la même fidélité.

Il a pu arriver cependant, et il est arrivé quelquefois, que les évaluations d'un canton étaient affaiblies, soit parce que les experts avaient opéré avec moins de soin ou moins d'intelligence, soit parce que l'assemblée cantonale avait demandé une diminution générale sur les estimations, et que le préfet l'avait accordée.

Dès l'origine du parcellaire, le Gouvernement sentit la nécessité de veiller à ce que les évaluations fussent faites par-tout avec la même fidélité. A cet effet, il nomma douze inspecteurs généraux du cadastre, qui, chargés chacun de dix départemens, y révisaient toutes les parties de l'opération, s'assuraient si les instructions étaient uniformément exécutées, et constataient le degré d'exactitude des évaluations.

Les inspecteurs généraux remplirent avec soin leur mission pendant les six premières années ; leurs tournées furent interrompues en 1814 et 1815, et reprises en 1816.

Lorsqu'après un examen approfondi l'inspecteur général reconnaissait que les

Universitäts- und
Landesbibliothek Düsseldorf

évaluations d'un canton étaient trop faibles, soit parce que les experts avaient mal opéré, soit, plus souvent, parce que des diminutions générales avaient été accordées aux instances des assemblées cantonales, il en faisait l'objet d'un rapport qu'il adressait au Ministre des finances.

M. votre prédécesseur envoyait ce rapport au préfet, en l'engageant à revoir l'arrêté par lequel ce magistrat avait fixé les évaluations, et réussissait souvent à le faire réformer.

Quelquefois, cependant, le préfet croyait devoir insister; et la loi du 15 septembre 1807 le charge de régler définitivement les allivremens cadastraux des communes, après avoir pris l'avis du conseil de préfecture.

Il se trouve aussi plusieurs cantons dont le cadastre a été terminé pendant ces trois dernières années, et qui n'ont pas subi cette épreuve. Il peut donc y avoir quelques localités où les estimations, quoique proportionnelles entre les propriétaires et les communes, ne sont pas parfaitement en harmonie de canton à canton: mais les inégalités, quand même elles subsisteraient, seraient toujours infiniment moins fortes qu'elles ne l'étaient avant le cadastre; à la fin de l'opération, aucun propriétaire ne paierait en principal au-delà du septième ou du huitième de son revenu, selon que la proportion générale serait fixée par la loi; quelques-uns, peut-être, paieraient un peu moins.

Mais, toute légère, MONSEIGNEUR, que serait cette imperfection, elle n'a pas échappé à votre sollicitude, et vous vous êtes occupé des moyens de reporter les évaluations des cantons qui seraient reconnus réellement trop faibles, au niveau des cantons fidèlement expertisés.

Vous avez d'abord cherché à perfectionner l'institution des inspecteurs généraux; vous avez assigné à chacun d'eux une division fixe. L'inspecteur général réside toute l'année dans sa division; il se rend, au moins une fois l'année, dans chacun des départemens dont elle se compose; il y reste tout le temps nécessaire; il y retourne l'année suivante; il en surveille tous les travaux, fait rectifier toutes les erreurs et réprimer tous les abus.

Vous avez en outre chargé ces inspecteurs généraux d'avoir des conférences avec les directeurs réunis de quatre à cinq départemens, à l'effet d'examiner les évaluations des cantons, et de proposer aux préfets les changemens qui leur paraîtraient propres à les faire concorder entre elles.

Universitäts- und
Landesbibliothek Düsseldorf