On faisait bien vérifier par l'ingénieur en chef les plans par masses ; il s'assurait bien de la régularité de l'ensemble du plan ; mais cet ensemble pouvait être juste et contenir des masses défectueuses. Dans la planche ci-jointe, par exemple, l'ensemble des quatre masses ne serait pas dérangé, si la séparation entre la masse de terres labourables et la masse de prés était portée plus haut sur la ligne ponctuée, et cependant les deux figures du plan seraient inexactes.

Aussi beaucoup de communes, arpentées d'abord par masses, ont été parcellées depuis, et les seconds plans ont prouvé l'inexactitude des premiers.

4.° Une masse de terres labourables, de vignes, &c., contient quelquefois, et même très-souvent, deux, trois, quatre classes ou qualités ; l'expert est très-embarrassé pour faire l'évaluation et pour déterminer la contenance de la portion de première classe, de la portion de seconde classe, &c. ; au lieu qu'une parcelle étant beaucoup plus petite, ne présente presque toujours qu'une classe ou deux au plus.

Les expertises parcellaires des communes précédemment expertisées par masses, ont prouvé combien les expertises par masses étaient inexactes.

5.° Enfin les communes, qui toutes sollicitent la rectification de la répartition individuelle, ne voyaient dans l'opération par masses qu'une conception fiscale qui avait pour objet de connaître leur revenu total et les abandonnait au désordre de leurs anciennes matrices de rôles, qu'elles n'ont jamais pu rectifier depuis vingt-six ans ; aussi se prêtaient-elles à l'arpentage par masses avec autant de répugnance, qu'elles ont depuis accueilli avec faveur le parcellaire.

CHAPITRE II.

PRÉCIS HISTORIQUE DU CADASTRE DE LA FRANCE.

1789. Le réglement fait par le Roi Louis XVI, le 24 janvier 1789, pour la convocation des États-généraux, établissait une assemblée électorale dans chaque bailliage ou sénéchaussée royale ; les trois ordres du clergé, de la noblesse et du tiers-état s'y réunissaient, et choisissaient leurs députés ensemble ou séparément.

Chaque assemblée était chargée, par l'article 40, de rédiger, et rédigea en effet un cahier de ses *charges* et *doléances*, ou plutôt des vœux et des propositions qu'elle croyait devoir présenter.

Ces

Universitäts- und
Landesbibliothek Düsseldorf

Ces cahiers des assemblées électorales contenaient des vues très-sages, et entre autres la confection d'un cadastre général, qui fut demandée par soixante-treize assemblées électorales de la noblesse, notamment celle de Lyon, et par cinquante-huit du tiers-état, spécialement celles de Troyes et de Toul, en tout cent trente-une. 1789.

Ces cahiers spécifient l'arpentage et l'estimation en détail de tous les biens, de manière que chaque propriétaire puisse lui-même établir sa cotisation; ils demandaient donc un cadastre parcellaire.

Les États-généraux devenus Assemblée nationale nommèrent un Comité d'imposition chargé de présenter un nouveau système d'impôt, et qui proposa de remplacer la taille, la capitation et les vingtièmes par une contribution foncière et une contribution personnelle. La première fut fixée à 240 millions en principal, plus 60 millions en sous additionnels. 1790.

Le Comité d'imposition annonça qu'il allait s'occuper de répartir cette contribution de 240 millions entre les quatre-vingt-trois départemens. Ce fut un appel à toutes les personnes qui pouvaient avoir des vues à proposer : une infinité de plans manuscrits ou imprimés furent adressés au Comité ; et comme le Comité avait des rapports continuels avec la division du Ministère des finances chargée des contributions directes, à laquelle j'étais attaché, presque toutes ces productions me passèrent par les mains. Aucune ne fut adoptée par le comité. 1791.

Après un grand nombre de conférences, à quelques-unes desquelles j'eus l'honneur d'être admis, le Comité s'arrêta à l'idée de répartir les deux nouvelles contributions foncière et personnelle, au prorata de toutes les anciennes impositions tant directes qu'indirectes.

Pour remplir les vues du Comité, la division des contributions directes s'occupa d'un travail aussi long que minutieux; il consistait à refondre par département toutes les anciennes impositions des provinces. J'en ai conservé tous les élémens.

Le Comité s'attendait que son plan serait combattu par plusieurs orateurs : il se concerta avec les membres les plus influens ; et lorsque l'on demanda la parole pour ou contre le projet, l'Assemblée se leva et l'adopta de confiance.

L'Assemblée savait parfaitement et son Comité ne lui avait pas dissimulé que cette répartition était très-inégale, très-injuste; mais elle pensa qu'il valait mieux

Universitäts- und
Landesbibliothek Düsseldorf

1791. partir d'un état de choses qui existait depuis long-temps et ne pas heurter les habitudes des peuples, que de s'abandonner à de vaines théories, et de se jeter dans des discussions que les intérêts locaux des départemens auraient rendues interminables.

Cependant l'Assemblée constituante ne resta pas indifférente à la grande injustice qu'elle venait de décréter en pleine connaissance de cause; elle s'empressa de mettre le remède à côté du mal, et, se rappelant le vœu de ses commettans, elle décréta le principe du Cadastre général.

L'article 1.er du décret du 16 septembre 1791, sanctionné le 23 par Sa Majesté Louis XVI, s'exprime ainsi:

« Lorsqu'il sera procédé à la levée du territoire d'une commune, l'ingé-
» nieur chargé de l'opération fera d'abord un plan de masses qui présentera
» la circonscription de la commune et sa division en sections, et formera
» ensuite les plans de détails qui composeront le *parcellaire* de la commune. »

C'est la marche que l'on suit aujourd'hui: on commence par délimiter la commune et établir sa circonscription, on la divise en sections; sans faire précisément un plan de masses, qui augmenterait inutilement la dépense, le géomètre assure, par une triangulation, la régularité et l'ensemble de son travail, et procède ensuite au levé du plan parcellaire.

Il est bien essentiel de remarquer qu'à l'époque où cette loi fut rendue, la contribution foncière n'était encore répartie qu'entre les départemens, et ne l'était point entre les arrondissemens, les communes et les individus. Il n'existait encore que la répartition générale; il suffisait, pour la rectifier, de connaître les revenus respectifs des départemens. La confection des plans de masses aurait pu alors paraître suffisante, et l'Assemblée constituante eût été excusable de l'ordonner.

Mais elle possédait dans son sein trop de lumières, son Comité avait pris trop de soin de consulter les savans les plus célèbres, pour être séduite un moment par cette idée qu'on voudrait reproduire aujourd'hui. Elle savait que des plans de masses ne lui donneraient pas même les moyens de rectifier la répartition générale; que les répartitions départementale, communale et individuelle, allaient s'exécuter, et seraient tout aussi inégales et même encore plus défectueuses: elle voulut ne pas se borner à rendre aux propriétaires une demi-justice; elle voulut enfin remplir le vœu tant de fois prononcé de la Nation.

Les troubles politiques empêchèrent de donner aucune suite à cette loi, à

Universitäts- und
Landesbibliothek Düsseldorf

l'exécution de laquelle Louis XVI, qui aimait tout ce qui tient aux connaissances géographiques, prenait un intérêt particulier. 1791.

La contribution foncière fixée à 300 millions était excessive, et 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, quoique la contribution foncière eût été réduite de 240 millions en principal à 172 millions, ce qui faisait une diminution de 68 millions revenant à plus du quart, l'obligation de payer en argent rendit plus sensibles les inégalités de la répartition. Un nombre infini de plaintes arrivaient journellement de tous les points de la France. 1796.

Le Directoire exécutif fut obligé de s'en occuper, et provoqua auprès des deux Conseils une loi sur le rappel à l'égalité proportionnelle. Cette loi était tellement compliquée, tellement absurde, que pas un département ne tenta même de l'exécuter, pas une commune ne songea à y avoir recours. Ses dispositions ressemblent pourtant à plusieurs des projets par lesquels on prétend encore aujourd'hui remplacer le cadastre. 1799.

Le Gouvernement consulaire s'établit; les plaintes contre la répartition se multiplient tellement, que l'on commence à s'en alarmer. Le Ministre des finances donne aux employés des directions une instruction sur la refonte des matrices de rôles. C'était une expertise à-peu-près telle qu'elle se fait actuellement, excepté qu'elle n'était pas précédée d'un arpentage : elle reposait sur le système des déclarations fournies par les propriétaires et discutées par les répartiteurs, système tant de fois essayé et toujours sans succès. 1800. 1801.

On commença ces refontes de matrices, mais on se rebuta bientôt par la difficulté ou plutôt l'impossibilité de les exécuter.

Les réclamations continuent; un cri général s'élève de tous les points de la France. Sur la proposition du Ministre des finances, le Gouvernement convoque une commission composée de sept membres, et chargée de donner son avis sur l'opération générale qu'il proposait pour parvenir à rectifier la répartition.

Les discussions qui s'élevèrent dans cette commission et celles qui se sont élevées depuis sur le cadastre auraient été promptement et facilement terminées, si l'on avait commencé par bien définir ce que l'on devait entendre par le mot *répartition*, et en quoi consistait cette répartition qu'il s'agissait de rectifier. 1802.

Universitäts- und
Landesbibliothek Düsseldorf

1802. Comme toute la question du cadastre dépend du sens que l'on doit attacher à ce mot, je desire que l'on veuille bien ici m'accorder une attention particulière.

La répartition a quatre degrés, ou plutôt il y a quatre répartitions :

1.° La Répartition générale, faite par la législature, du montant total de la contribution entre les départemens ;

2.° La Répartition départementale, faite par chaque conseil général, du contingent du département entre les arrondissemens ;

3.° La Répartition communale, faite par chaque conseil particulier, du contingent de l'arrondissement entre les communes ;

4.° La Répartition individuelle, faite par les répartiteurs de chaque commune entre les propriétaires.

L'Assemblée constituante est convenue elle-même que, par le défaut de bases positives, la répartition générale entre les départemens était défectueuse. Il est évident, dès-lors, que ce vice originel du premier degré se répand sur les trois derniers.

Les conseils généraux n'avaient ni plus de lumières, ni de meilleures bases que l'Assemblée constituante ; la seconde répartition, la répartition départementale entre les arrondissemens, se trouva donc entachée des vices de la première, et en outre de ceux qui lui étaient propres.

La même chose arriva à la répartition communale ; cette troisième répartition ajouta ses erreurs aux erreurs des deux premières, les conseils particuliers n'ayant pas de bases plus sûres que n'en avaient eu les conseils généraux et l'Assemblée constituante.

Enfin, frappée d'une triple inégalité, la répartition individuelle arrive aux répartiteurs des communes. C'est là que prédominent l'intérêt particulier, les liaisons de parenté, d'amitié, les animosités, la partialité contre les nobles, les riches, les non-domiciliés. Le mal, doublé au second degré, triplé au troisième, ne se quadruple pas au quatrième ; il devient dix fois, vingt fois plus fort.

Dans cette dernière répartition, il n'y a pas seulement injustice ; il y a désordre, confusion : un grand nombre de communes n'ont que des matrices informes, des simulacres de matrices, et dont le temps a augmenté encore la défectuosité primitive ; plusieurs communes en sont même entièrement dépourvues.

Universitäts- und
Landesbibliothek Düsseldorf

Quelle est maintenant de ces quatre répartitions celle qui excite des plaintes? 1802.
Quelle est celle dont on demande la rectification? Nul doute que ce ne soit celle qui, tout-à-la-fois, est la plus injuste, la plus inégale, et frappe plus immédiatement le contribuable; nul doute que ce ne soit la RÉPARTITION INDIVIDUELLE.

La plus grande divergence entre les départemens est du cinquième au treizième; celle entre les propriétaires est du tiers au centième, et souvent plus distante encore. Si tous les propriétaires d'un département payaient uniformément le cinquième de leurs revenus, à peine sauraient-ils que ceux d'un autre ne paient que le quatorzième. Mais ce qui est vraiment odieux, insupportable, c'est que, dans l'un comme dans l'autre, un propriétaire paie 300 francs pour un revenu de 1,000 francs, tandis qu'à côté de lui, un autre, pour un égal revenu de 1,000 francs, ne paie que 10 francs.

Une preuve sans réplique que ce n'est point la répartition générale qui excite des plaintes, c'est que, si cela était, il n'y aurait que les départemens surchargés qui réclameraient: or tous se plaignent; les réclamations, avant l'entreprise du cadastre, arrivaient de toutes parts.

Reprenons la suite des faits.

La convocation d'une commission chargée de proposer des moyens de rectifier la répartition, avait été un éveil donné à tous les faiseurs de projets; à peine fut-elle assemblée, qu'on lui adressa, de toutes parts, des plans dont une partie se trouve déposée dans les bureaux du cadastre.

La commission, composée de membres très-distingués et très-instruits dans cette partie, reconnut bientôt que tout le mal était dans la répartition individuelle; que, pour imposer les biens-fonds dans une proportion égale, il fallait connaître la consistance et le produit de ces biens; connaissance qui ne pouvait s'obtenir qu'en les mesurant et les évaluant, c'est-à-dire, en faisant le cadastre parcellaire; et elle proposa d'entreprendre cette grande opération.

Si cette proposition eût été adoptée à cette époque, le cadastre serait aujourd'hui bien près d'être achevé, et l'on n'aurait pas perdu cinq années et plusieurs millions en essais infructueux.

J'étais alors en mission à Turin, et j'ignore ce qui fit rejeter un plan aussi sage.

On adopta un autre moyen, qui consistait à arpenter trois communes dans chaque arrondissement; il y avait alors six cents arrondissemens, ce qui faisait

Universitäts- und
Landesbibliothek Düsseldorf

1802. dix-huit cents communes. On ne devait arpenter que les grandes masses de cultures, et en évaluer le revenu.

Connaissant le revenu d'environ vingt communes de chaque département, on devait en conclure, par induction, le revenu des autres communes, et par suite celui de tout le département. Les Préfets, les conseils généraux, s'élevèrent très-vivement contre une opération qui, ne reposant que sur des hypothèses, des conjectures, ne pouvait donner qu'une idée très-imparfaite, et même absolument fausse, des forces respectives des départemens.

1803. Les Préfets, les Directeurs des contributions, exécutèrent ce travail avec une extrême répugnance; quelques-uns ne purent y parvenir; d'autres, en l'envoyant, protestèrent contre ses résultats, qui, sans données certaines, sans bases positives, augmentaient ou diminuaient prodigieusement les contributions des départemens.

Le Gouvernement céda au vœu général, et ordonna l'arpentage de toutes les communes.

C'était toujours l'arpentage par masses de cultures. Une pièce non interrompue de terres labourables, de vignes, une grande prairie, quoique divisée entre plusieurs propriétaires, était mesurée en masse, et ne formait qu'une figure ou polygone du plan.

L'évaluation se faisait également par masses de cultures; l'expert estimait le revenu total de chaque masse.

J'admettrai pour un moment, quoique le contraire soit parfaitement démontré, que cette opération aurait donné la connaissance du revenu de chaque commune, et par suite de chaque arrondissement et de chaque département; elle aurait servi alors à rectifier les répartitions générale, départementale et communale; mais elle n'aurait rien fait pour la répartition individuelle; elle aurait cicatrisé les petites blessures, mais non pas guéri la grande plaie des contribuables; elle eût laissé subsister les inégalités les plus révoltantes, celles d'individu à individu, elle les eût même augmentées, et une observation bien simple va le démontrer.

Je suppose une commune qui se trouve ménagée en masse dans la proportion d'un quart, son contingent, qui était de 8,000 francs, est augmenté d'un quart, et porté à 10,000 francs.

Parmi les propriétaires de cette commune se trouvaient l'ancien seigneur, un autre particulier non domicilié, et un troisième, acquéreur de bois nationaux.

Universitäts- und
Landesbibliothek Düsseldorf

On sait qu'en 1791, lorsque les répartiteurs firent les premières matrices, ils évaluèrent très-haut, d'abord les bois dont la nation, qui en était encore propriétaire, payait la contribution, ensuite leur ancien seigneur, par l'effet de l'animosité qu'on avait inspirée aux habitans des campagnes contre la classe noble, enfin les propriétaires qui, ne résidant pas dans la commune, ne pouvaient défendre leurs intérêts. 1803.

Les trois particuliers ci-dessus, l'ancien seigneur, le non-domicilié, et l'acquéreur de bois, se trouvaient donc très-surchargés, quoique la commune en masse fût ménagée. Si on augmente d'un quart le contingent de cette commune, ils supporteront leur part de cette augmentation; leur surcharge primitive augmentera; et c'est ainsi que l'arpentage et l'expertise par masses empirent les inégalités de la répartition générale.

Cette opération était diamétralement opposée aux vœux des communes : elle tendait à faire connaître au Gouvernement leurs revenus, et ne leur donnait pas les moyens de répartir également leurs contingens d'impôt entre les propriétaires. Les communes auraient préféré une opération inverse, qui, comme en Piémont, aurait égalisé la répartition individuelle et dérobé au Gouvernement la connaissance du revenu total.

Enfin, j'ai supposé, par concession, que l'opération par masses ferait connaître les revenus des communes; mais l'expérience a prouvé le contraire : plusieurs communes ont été successivement cadastrées des deux manières; l'arpentage et l'expertise parcellaires ont prouvé toute l'inexactitude, toute la défectuosité de l'arpentage et de l'expertise qui avaient été exécutés antérieurement par masses de cultures.

Ce système, nommé depuis très-improprement un cadastre par masses, excita les réclamations les plus vives. On n'y vit qu'une opération purement fiscale, qui, sans rendre justice aux contribuables, ne tendait qu'à donner des moyens d'augmenter les contributions; et ce reproche pouvait paraître alors aussi fondé qu'il l'est peu aujourd'hui, lorsqu'on l'applique au cadastre parcellaire.

Les géomètres éprouvèrent les plus grandes difficultés : on les poursuivit, on les maltraita, on arracha leurs jalons, on brisa leurs instrumens; et le cadastre, si recherché, si demandé aujourd'hui, dont les communes offrent d'avancer les frais, inspirait alors une terreur générale.

Cependant 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 par masses de cultures. 1805.

Universitäts- und
Landesbibliothek Düsseldorf

1805. Il fut enjoint à tous les propriétaires de donner la déclaration de la contenance de chacune des propriétés ou parcelles qu'ils possédaient; mais il se trouvait que les contenances déclarées ne cadraient jamais avec celles indiquées par le plan.

Une masse de terres labourables, par exemple, mesurée et reconnue contenir 40 arpens, était divisée entre dix propriétaires : en additionnant les portions que chacun d'eux déclarait posséder dans cette masse, on n'arrivait qu'à 35 arpens ; nouveau mesurage qui confirmait la contenance de 40 arpens, nouvel appel aux propriétaires pour rectifier leurs déclarations : tous leurs efforts, toute leur bonne foi, étaient inutiles; eux-mêmes ne connaissaient pas l'étendue exacte de leurs biens; ils ne pouvaient la trouver dans leurs titres d'acquisition, tous ces actes spécifiant seulement tant d'arpens, tant de perches *environ, sans garantie de contenance.*

Ce nouveau mode de cadastre avec arpentage par masses et expertises parcellaires, fut d'abord mieux accueilli que le précédent; mais bientôt les propriétaires se rebutèrent par la difficulté même de fournir des déclarations exactes ; de tous côtés on demanda l'arpentage parcellaire.

Le Gouvernement persista deux ans dans le même système.

1807. Cependant les communes où ce cadastre demi-parcellaire s'exécutait, réclamaient vivement l'arpentage détaillé; les plus riches offraient d'en acquitter la dépense; plusieurs traitèrent, sans y être autorisées, avec des géomètres; enfin, des conseils particuliers d'arrondissement, des conseils généraux de département, demandèrent le parcellaire.

Convaincu par ce vœu presque général, le Ministre des finances sentit la nécessité de revenir à ce mode, le seul juste, le seul exécutable. Le Gouvernement balançait encore ; il fallait perdre quinze mille plans de masses, cinq ans de travail, et plusieurs millions de dépense.

Les personnes qui proposent aujourd'hui de reprendre ce qu'elles nomment le cadastre par masses, doivent convenir que, si quelqu'un était intéressé à le conserver, c'était le Ministre qui l'avait essayé pendant cinq ans; elles doivent penser qu'il fallut les motifs les plus forts, les raisons les plus évidentes, la conviction la plus complète, pour le décider à revenir sur ses pas et à proposer de si grands sacrifices ; et c'est un acte de courage qui doit lui faire honneur.

Il résolut cependant de s'étayer de l'opinion des conseils généraux; et, comme leur

Universitäts- und
Landesbibliothek Düsseldorf

leur session était terminée, il invita les Préfets à en consulter les membres individuellement : l'immense majorité de leurs vœux fut pour le parcellaire. 1807.

Ce n'était pas assez encore : le Ministre convoqua une assemblée, présidée par M. le chevalier Delambre, Secrétaire perpétuel de l'académie des sciences, et composée de Directeurs des contributions et d'Ingénieurs du cadastre. Dans cette réunion, qui dura quinze jours, on reconnut la nécessité et la possibilité du cadastre parcellaire, et l'on arrêta les principes et les procédés qui devaient être suivis dans son exécution.

C'est ainsi que d'essais en essais, et instruit par cinq années d'expérience, on revint à l'avis de la commission de 1802, et à la loi de l'Assemblée constituante, sanctionnée le 16 septembre 1791 par Louis XVI. 1808.

Tous ces faits, sans doute, étaient ignorés par les orateurs et les écrivains qui ont dit ou répété que *le cadastre s'était glissé furtivement dans nos institutions ;* que *le despotisme avait établi la conscription des hommes et la conscription des terres ;* que c'était une *conception gigantesque de Bonaparte, une opération purement fiscale, &c.*

Non, le cadastre ne s'est point glissé furtivement : demandé par les cahiers des assemblées électorales de 1789, discuté et décrété par l'Assemblée constituante, sanctionné par Louis XVI, et suspendu par les troubles politiques, il n'a été repris, en 1808, qu'après que l'on eut tenté tous les autres moyens, et avec l'assentiment de presque tous les membres des conseils généraux.

C'est une grande entreprise à la vérité, mais qui n'a rien de gigantesque ; c'est une conception qui remonte aux temps les plus reculés ; et de toutes les entreprises exécutées sous le gouvernement de Bonaparte, c'est celle à laquelle il fut toujours personnellement le plus étranger.

Enfin si le cadastre eût été conçu dans des vues fiscales, on se serait borné au cadastre par masses, qui aurait donné des bases suffisantes pour augmenter l'impôt, et l'on n'aurait pas entrepris le parcellaire, qui est principalement utile aux propriétaires, et n'a d'autre intérêt pour le gouvernement que celui d'être juste et paternel.

Après avoir donné le détail historique de tout ce qui s'est passé relativement au cadastre, je dois expliquer le plus succinctement possible les principes d'après lesquels il s'exécute, et les moyens par lesquels on procède à cette exécution.

Universitäts- und
Landesbibliothek Düsseldorf