

Don J. A. Pottier

CONSIDÉRATIONS

SUR

Ma 875

LE CADASTRE

DU ROYAUME DES PAYS-BAS.

PAR PH. GRAVEZ,

INSPECTEUR DU CADASTRE DE 1^{re} CLASSE DE LA PROVINCE

DE LIÈGE.

LIEGE,

IMPRIMERIE DE H. DESSAIN, LIBRAIRE,

PLACE DU PALAIS, N^o. 9.

1828.

Handwritten text at the top of the page, possibly a title or header.

First line of faint, illegible text.

Second line of faint, illegible text.

Third line of faint, illegible text.

Fourth line of faint, illegible text.

Fifth line of faint, illegible text.

Sixth line of faint, illegible text.

Seventh line of faint, illegible text.

CONSIDÉRATIONS

SUR

LE CADASTRE

DU ROYAUME DES PAYS-BAS.

DEPUIS la présentation aux chambres du projet de loi relatif à la peréquation de la contribution foncière, plusieurs personnes se sont occupées du cadastre avec une sollicitude qui révélait à la fois, et l'importance de l'objet et son contact intime avec les intérêts privés : la manière dont on a critiqué parfois cette opération autorise néanmoins à supposer que son utilité n'a pas toujours été unanimement avouée et que l'on a mal apprécié surtout les vrais principes et les moyens d'exécution qui la dirigent.

Exposer les premiers avec le plus de clarté possible, justifier les seconds par une discussion franche et raisonnée, donner une idée nette quoique sommaire d'une opération dont on semble avoir méconnu l'esprit, tel est le but que s'est proposé l'auteur des considérations sur le cadastre.

L'ÉGALITÉ des charges est une des premières conditions d'existence d'un gouvernement légal : sous ce point de vue le cadastre est un besoin constitutionnel, une nécessité comme la justice.

En rendant la répartition de l'impôt plus équitable, il en rend le poids plus léger, le recouvrement plus facile, et concilie ainsi, par une heureuse communauté, les intérêts du trésor avec ceux des contribuables.

Cette grande opération a donc ce caractère particulier qu'elle offrirait une garantie forcée à la confiance sous les gouvernemens même les plus despotiques, puisque là, le besoin d'être juste se rattacherait à celui d'être payé.

Pour atteindre le but qu'elle se propose, il faut constater avec la superficie imposable, le revenu net qu'elle produit.

La première de ces conditions est remplie par l'arpentage parcellaire; l'expertise cadastrale a pour objet de satisfaire à la seconde.

L'opération de l'arpentage parcellaire s'appuyant sur l'étendue matérielle, ne peut donner lieu à erreur, et l'exactitude de ses résultats, vérifiés par le calcul, devient incontestable comme la vérité mathématique dont ils représentent en quelque sorte l'application.

Il n'en est pas de même à beaucoup près de l'expertise, les opérations de celle-ci devant atteindre un revenu qui échappe incessamment aux regards et varie selon une infinité de circonstances dont l'appréciation délicate est souvent très-difficile à fixer.

Ces considérations ont fait ressortir le besoin d'une base large, uniforme, féconde en applications générales; et sous l'administration française comme sous le gouvernement actuel, *les résultats de la ventilation des baux*, ont été signalés comme devant servir de *principal régulateur* aux évaluations cadastrales.

On s'est dit sans doute : la tendance de tout propriétaire est de louer ses domaines à des conditions qui lui soient avantageuses ; celle du fermier à ne les accepter qu'avec la certitude de les remplir ; la surveillance naturellement inquiète des ces intérêts

opposés donne donc la garantie que la *transaction* n'a pu s'accomplir sans une appréciation réciproque et réfléchie *de la chose* et que conséquemment sa valeur est aussi bien représentée par le prix de fermage que celle des marchandises le serait dans le commerce par les prix courans.

Mais en reconnaissant ainsi la nécessité d'un principe préservateur de toute possibilité d'arbitraire, on a senti que son application rigoureuse pourrait conduire à des résultats erronnés en matière de cadastre surtout, puisque cette opération doit atteindre des spécialités qui souvent se refuseraient à ses conséquences.

Cette prévision, à la sagesse de laquelle on ne peut qu'applaudir d'ailleurs, donna naissance aux diverses instructions qui prescrivent aux agens du cadastre les calculs des produits bruts et nets et les autorisent à éliminer les baux dont les conditions s'écarteraient notablement des prix moyens de fermages.

La forme affectée à cette partie du système d'expertise a été modifiée sous l'administration actuelle : pour apprécier en parfaite connaissance de cause les motifs de cette détermination, il sera nécessaire d'entrer ici dans quelques développemens :

Tout en reconnaissant que l'idée de constater le revenu territorial par les produits du sol, après déduction des frais de culture, pouvait séduire en théorie, quelques personnes prétendaient que l'expérience, cette pierre de touche de tous les systèmes, avait démontré l'inefficacité de celui-ci sous le rapport du but particulier qu'il se proposait d'atteindre.

En admettant même, disaient-elles, que l'on soit parvenu à vaincre l'extrême difficulté de constater la quantité de produits qu'a pu donner telle et telle nature, telle et telle classe de propriété dans une période déterminée, il fallait, pour arriver au revenu net, connaître encore et apprécier *en argent* l'immense détail des frais de culture, variant, non-seulement selon chaque espèce de produit, chaque circonstance de localité, mais très-souvent aussi selon le système agricole adopté par chaque exploitant.

Pouvait-on raisonnablement espérer que des agents, obligés de tirer d'ailleurs ces renseignements des parties intéressées, parvinssent à en extraire un résultat d'une exactitude seulement tolérable ?

Tout système d'administration exigeant le concours immédiat d'un nombreux personnel devient inexécutable, s'il ne peut être appliqué par des

hommes ordinaires ; or , pour réaliser celui-ci , il eût fallu rencontrer en quelque sorte dans chaque expert , une rare variété de connaissances agricoles réunie encore à cette sagacité d'investigation , qui partout ne peut-être le partage que du petit nombre.

D'après ces considérations , on se demandait , si de bonne foi , il pouvait y avoir regret à la suppression de ces calculs qui dissipaient , au grand préjudice de la célérité des travaux , un temps perdu pour les supputations vraiment utiles , et l'on concluait à ce que les experts eussent à établir comme autrefois leurs évaluations provisoires , avec cette seule différence , qu'ils en gradueraient les proportions d'après un examen réfléchi des qualités du sol et des localités , abandonnant ainsi *l'élément hypothétique* pour la *réalité matérielle* ; et l'appareil trompeur des calculs , pour les saines appréciations du bon sens.

Les instructions qui régissent le cadastre , sans adopter l'opinion dont je viens de déduire les motifs , ont néanmoins dispensé les experts de l'obligation de *présenter* les calculs des produits et des déductions ; mais nulle part elles n'ont entendu les dégager de celle d'appuyer les estimations provisoires par tous les renseignemens possibles y

compris les supputations de l'espèce, considérées comme moyen de contrôle.

La différence entre les instructions françaises et celles en vigueur n'existe donc pas dans *les principes* dont on a respecté l'intégrité; elle n'apparaît que *dans la forme* qui, sous les premières, exigeait que l'on représentât par des écritures longues et fastidieuses, des résultats confiés maintenant aux appréciations mentales des agents estimateurs.

On a reconnu cependant qu'il pouvait y avoir convenance à justifier des procédés et des supputations qui ont servi à arbitrer les évaluations provisoires; cette considération réunie au désir manifesté dans plusieurs assemblées cantonales a décidé sans doute l'administration à la réintroduction récente des calculs des produits bruts et nets dans les pièces d'expertise.

Les objections tirées de leur suppression disparaissent donc par cette mesure qui, d'après les explications données ci-dessus, ne peut-être d'ailleurs considérée que comme une simple innovation dans la forme.

Un second grief reproché aux instructions actuelles et sur lequel on a le plus fortement insisté, se fondait sur l'obligation imposée aux agents du

cadastre de faire entrer dans la ventilation la généralité des baux.

En exposant les motifs de cette mesure, il sera facile de démontrer à la fois, qu'elle était indispensable et que ses conséquences ne pouvaient amener les résultats fâcheux qu'on en redoutait.

Elle était indispensable, puisque l'expérience avait prouvé qu'en laissant aux employés de chaque province la faculté du rejet de certaines locations, il arrivait que, pour des localités même analogues, l'on admettait dans l'une, les baux que l'on éliminait dans l'autre; cette latitude laissée à l'arbitraire devant nécessairement amener les disparités les plus choquantes et les plus injustes dans les conséquences qui en dériveraient, on ne peut qu'applaudir au moyen adopté pour neutraliser ses effets, en exigeant que tous les baux soient *renseignés* dans la ventilation.

On se tromperait étrangement toutefois si l'on concluait comme on l'a fait de cette circonstance, que les évaluations cadastrales définitives fussent une conséquence forcée de l'admission de tous les baux; pour éclairer l'opinion à cet égard nous suivrons un instant l'opération dans cette partie du détail des procédés qui la dirigent.

Les résultats de la ventilation étant connus, les inspecteurs, contrôleurs et experts réunis les comparent avec les estimations provisoires arrêtées *antérieurement* par eux ; s'ils trouvent que les premiers sont trop élevés ou trop faibles pour représenter convenablement la valeur locative moyenne, ils déduisent les motifs de cette opinion dans *un considérant* et concluent à ce que les évaluations soient réduites ou majorées dans la proportion qui leur paraît *équitable*. *Ce considérant* ne peut être arrêté sans le concours d'un inspecteur principal, afin que ce fonctionnaire, qui par la nature de ses attributions doit parcourir toutes les provinces, puisse apprécier si les estimations définitivement proposées sont, sous le rapport des localités comparées, en parfaite harmonie avec celles des autres provinces ; ce travail terminé, toutes les pièces sont transmises à l'administration centrale qui après une première vérification, les soumet à l'examen *d'un conseil de révision* présidé par *l'inspecteur-général du cadastre*, composé des inspecteurs principaux et extraordinaires et de plusieurs employés supérieurs des provinces.

Là, tous les résultats sont de nouveau comparés et en parfaite connaissance de cause sans doute, puisque toutes les parties territoriales, toutes les

localités du royaume desquelles ils dérivent, sont connues des fonctionnaires appelés à les apprécier. J'ai fait partie de ce conseil lors de sa première convocation qui a eu lieu le 20 septembre dernier et j'atteste que, dans aucune assemblée légale, les opinions n'ont pu se manifester avec plus de franchise, de loyauté et d'indépendance. On aurait pu se convaincre alors que les agens du cadastre comprenaient le but réel de leur administration en s'y associant par une tendance commune à la recherche de la vérité; et l'on ne s'étonnera point que ces dispositions se concilient avec le devoir, dans un gouvernement où la qualité de fonctionnaire amovible n'enlève rien à celle de citoyen.

On a vu par l'exposé qui précède, que la ventilation des baux quoique considérée comme base des estimations cadastrales, n'est pas un principe inflexible dans ses conséquences, despotique dans ses applications, et que les agens du cadastre, déshérités par les instructions de toute appréciation morale et de sagacité, ne sont pas seulement les calculateurs obligés d'une proportion arithmétique.

On voit aussi, qu'en admettant les conclusions du *considérant* qui modifie les résultats de la ventilation, on élimine *réellement* les baux élevés au-delà de la valeur locative moyenne, puisque c'est

bien les éliminer sans doute que d'anéantir leurs effets.

Il existe encore une autre différence entre les anciens réglemens et ceux en vigueur : par les premiers, on appliquait à chaque commune les conséquences spéciales de sa ventilation ; il résultait de cette manière d'opérer que l'effet d'une seule localité passée sous l'influence de circonstances étrangères à la valeur agricole, pouvait décider du sort des évaluations, contre toutes raisons de convenance et de localité ; on a substitué à ce mode celui de réunir les prix de la masse des baux du canton, pour les fondre dans un résultat commun, appliqué à chaque localité d'après les proportions des évaluations provisoires établies par les experts et fondées sur un parcours exact et une appréciation réfléchie des variétés du sol de chaque commune.

N'est-il pas de la dernière évidence que par cette fusion de la généralité des baux, on atteint d'une manière bien plus certaine la valeur locative réelle, puisque toutes les influences dont sa quantité dérive y sont reproduites et balancées l'une par l'autre ?

Toute valeur moyenne se compose sans doute du rapport intermédiaire entre un *maximum* et un

minimum ; or, la ventilation *par commune* reposant généralement sur un très-petit nombre de baux, ne pouvait remplir les conditions nécessaires à la juste reproduction de cette valeur, puisqu'elle ne renseigne pas *les deux extrêmes compensés* qui la constituent.

En modifiant les instructions à cet égard, on n'a donc fait que remplacer en le neutralisant, l'effet *fortuit d'une seule donnée* par les conséquences résultant de toutes, et le *hasard* par les *probabilités*. Ces probabilités accrues par leur nombre et leur liaison, appréciées encore, comme on l'a vu, par les agens particuliers de chaque province, par l'examen des inspecteurs principaux, par celui du conseil de révision et par l'administration générale, reçoivent enfin, s'il y a lieu, dans leurs résultats, les modifications que ceux-ci doivent subir pour représenter le revenu net proportionnel de commune à communes, de canton à cantons, de province à provinces; après ces longues, mais prudentes élaborations, les estimations cadastrales sont soumises encore à un dernier contrôle par les délibérations des assemblées cantonales.

On objectera peut-être (car dans une question de cette importance et qui touche à tant d'intérêts, il est bon de tout prévoir) que des *probabilités*

appréciées n'en sont pas moins *des probabilités* et qu'en matière d'impôt on a surtout besoin de *certitude*. Je répondrai, comme je l'ai dit ailleurs, que la force des probabilités doit en saine logique représenter la *certitude* dans les appréciations qui, par leur nature, ne sont pas susceptibles d'une démonstration rigoureuse et mathématique; je répondrai que si l'on adoptait le principe qui les repousse, il faudrait renoncer aux déterminations humaines; car à quoi se réduiraient-elles si la certitude absolue était la condition des actes? Je répondrai enfin que la valeur locative doit être considérée comme constituant une *preuve* et non une *probabilité du revenu*, et cela est si vrai, que le premier soin de tout acquéreur de biens fonds est certes de s'assurer du prix du bail de la propriété mise en vente.

Le cadastre en opérant ainsi, n'agit donc pas autrement que le ferait un capitaliste qui aurait des millions à placer en immeubles; or, si l'intérêt prochain et privé de ce dernier porte avec lui la garantie de l'inquiète circonspection qu'il aura mise dans le choix des documens propres à constater le revenu, on ne peut, sous peine d'inconséquence, refuser la même confiance à une opération qui se dirige d'après les mêmes errements.

Je crois avoir prouvé que jusqu'ici les changements apportés à l'ancien mode sont des améliorations réelles dont le besoin, justifié par l'expérience, l'est encore par la raison. Pour épuiser la démonstration à cet égard et compléter la preuve que l'on n'a modifié que pour substituer la perfection possible à ce qui était imparfait et *le mieux au bien* là où ce dernier semblait exister, nous entrerons dans quelques nouveaux détails après l'exposé desquels, nous espérons avoir mis tout le système à nu.

Sous l'ancienne administration, lorsque toutes les pièces d'arpentage étaient régularisées, l'inspecteur se transportait *seul* dans le canton, s'assurait du rang des communes sous le rapport des avantages de sol, de situation, et formait un tableau des prix moyens de fermages et de valeur vénale de chaque nature de propriétés; l'expertise était confiée ensuite aux divers experts et contrôleurs.

Des inconvéniens graves résultaient de ce mode de travail : chaque expert pouvait bien, il est vrai, établir entre les communes du classement desquelles il était chargé, des proportions convenablement assorties; mais opérant isolément et sans s'être entendu avec ses collaborateurs occupés sur d'autres points du canton, il perdait nécessairement de vue la liaison intime et proportionnelle qui devait unir

chaque partie à l'ensemble; les dispositions de l'art. 763 et suivans du recueil méthodique prouvent que cet inconvénient n'avait pas échappé à la judicieuse prévision des auteurs de cet ouvrage, l'un des plus parfaits de tous ceux qui existent en ce genre.

Ils avaient pensé y obvier au moyen d'une assemblée de révision dont les effets ne pouvaient néanmoins réaliser cette attente, comme l'expérience l'a démontré, puisque chaque expert ne connaissant que les seules communes où il avait opéré, était nécessairement privé des renseignemens propres à apprécier les autres.

Par les instructions actuelles tous les experts et contrôleurs appelés à l'expertise d'un canton, *concourent ensemble* au travail préparatoire en parcourant le territoire de chaque commune, désignant les *types* ou parcelles de comparaison pour chaque classe et posant ainsi *de commun accord*, les bases de toute l'opération.

Un tel assentiment n'a pu certes devenir unanime, sans une appréciation raisonnée du sol, des localités et de toutes les circonstances qui s'y rattachent; réunis ensuite en assemblée de révision et munis *cette fois* de toutes les données nécessaires

à la maturité des délibérations, les agens estimateurs arrêtent enfin les évaluations provisoires.

· Que l'on réfléchisse maintenant sur les deux modes, et l'on conclura sans doute, que si le premier s'approchait du but, le second l'atteint.

· Indépendamment de ces nouvelles garanties d'exactitude, le système actuel en présente encore une bien essentielle par l'obligation imposée aux experts de parcourir les périmètres des communes afin d'établir toute la concordance proportionnelle désirable entre le classement et les évaluations de chacune d'elles. Ces précautions s'étendent aux parties limitrophes de chaque province, dont les agens se réunissent, se concertent, se communiquent leurs résultats, les discutent et les coordonnent enfin de manière à ce que, d'un bout du royaume à l'autre, ils ne présentent d'autres différences que celles qui sont les conséquences nécessaires de la nature des choses et des localités.

On jugera par cet exposé rapide si toutes les combinaisons n'ont pas été épuisées pour parvenir à la connaissance de *la vérité*; et si la plus inquiète sollicitude d'équité pouvait aller au-delà.

· On a reproché à ce qu'on veut absolument ap-

peler le nouveau système cadastral, d'avoir fait choix de la période de 1816 à 1826, pour la ventilation des baux et l'on a tiré cette conséquence que les valeurs locatives de cette série d'années ayant été généralement plus élevées, il en résulterait une augmentation dans l'estimation des revenus; mais il n'échappera pas sans doute à la sagacité du lecteur que cette *plus-value*, en la supposant réelle, existant pour toutes les provinces du royaume, ne réagira spécialement sur aucune, puisque les proportions, quoique représentées par des quotités plus fortes, resteront néanmoins dans les *mêmes rapports*, comme en progression géométrique, 50 n'est à 100 que ce que 1 est à 2.

On insistera peut-être en disant : l'impôt foncier est basé sur le revenu; donc si vous majorez ce revenu pour tout le royaume, vous élèverez d'autant l'impôt.

Ce raisonnement qui semble spécieux d'abord, se détruit pourtant au premier examen réfléchi : en effet, pour que l'augmentation de revenu pût servir même de prétexte à un accroissement d'impôt, il faudrait que ce revenu représentât une *valeur permanente*, tandis que celle-ci échappera toujours à la *fixité* par suite des variations dans les prix des

céréales et autres circonstances influant sur les produits de l'industrie agricole.

S'il en était autrement ; les mêmes motifs qui donneraient lieu à l'élevation de l'impôt d'après le revenu d'une période déterminée, autoriseraient une demande en réduction quand il serait prouvé que ce revenu s'est affaibli, et la contribution foncière, toujours indéterminée, et subissant nécessairement les chances de toutes les fluctuations dans les valeurs territoriales, ne garantirait jamais à l'état les ressources assurées sur lesquelles il a droit et intérêt de compter.

On convient généralement que les disparités les plus choquantes se font remarquer dans la répartition de commune à communes ; on ne dissimule pas qu'elles se retrouvent de canton à cantons ; mais quelques opinions paraissent tendre à accréditer celle, que rien ne prouverait l'existence des mêmes disproportions de province à provinces.

J'avoue qu'il m'est difficile de pressentir les motifs par lesquels on voudrait justifier une semblable assertion ; car chaque province se composant sans doute de communes et de cantons, comment serait-il possible que les vices existans dans la

répartition des parties ne se reproduisissent pas dans le tout, et qu'avec des éléments erronnés on ait constitué un résultat vrai ?... Autant vaudrait, ce semble prétendre, d'une certaine combinaison de mensonges, faire ressortir la vérité ?

Tout le monde s'accorde à considérer une équitable répartition de la contribution foncière, comme le résultat le plus désirable sans doute, mais aussi comme l'un des plus difficiles à atteindre ; pour que celle existante fut bonne, il faudrait admettre que des supputations faites en quelque sorte à l'aventure, puisque lors de la fixation des premiers contingens, on était privé de tous les éléments propres à les appuyer, aient résolu, d'un premier effort, le problème dont la solution exige aujourd'hui tant de soins, de travaux et de prévisions ; il faudrait admettre enfin que *le hasard a pu coordonner* et ce principe, repoussé par le sentiment, ne l'est pas moins par la raison.

Les considérations qui précèdent prouvent donc à l'évidence, qu'indépendamment des renseignements spéciaux qui la constatent d'ailleurs, l'inégalité de répartition de province à provinces est une conséquence rigoureuse de celle dont on reconnaît l'existence entre les communes et les cantons.

(22)

L'opération appelée à faire cesser un tel état de choses est donc un besoin d'équité ; et l'on reconnaîtra sans doute par l'examen auquel je viens de me livrer, que les mesures de l'administration dirigées vers ce but, ont épuisé pour l'atteindre toutes les combinaisons de la prévoyance humaine.

FIN.





M
ETA
18