

Du cadastre napoléonien au cadastre en ligne sur Internet

Textes issus d'une conférence "à deux voix" donnée au CNAM à Paris le 11 Décembre 2008, par M. Gilles Berteau et Pierre Clergeot

1^{ère} partie

■ Pierre CLERGEOT

Le cadastre Napoléonien ou "ancien cadastre" est l'expression sur le plan de la cartographie et de l'arpentage d'un savoir faire acquis au XVIII^e siècle et transposé au XIX^e siècle. L'établissement de ces plans cadastraux ne répondait plus au début du XIX^e siècle aux exigences liées à l'état des connaissances des sciences géographiques de l'époque. En effet l'objectif poursuivi n'était pas de faire une carte à grande échelle du territoire mais de confectionner pour chaque commune et relativement rapidement des plans pour les utiliser de façon temporaire afin de mieux répartir l'impôt entre les contribuables dans un souci de justice fiscale. D'ailleurs pour Gaudin, père fondateur du cadastre napoléonien et ministre des Finances (du 18 Brumaire an VIII – 1799 jusqu'à 1815) l'impôt de répartition devait être remplacé une fois le cadastre achevé pour l'ensemble des communes par un impôt de quotité. Cet achèvement était initialement prévu pour 1815 pour le territoire de "l'ancienne France". Pendant cette courte période (1807-1815), les plans, dans l'esprit du Ministre, n'avaient pas besoin d'être conservés. Pour des raisons diverses que nous évoquerons ensuite, le délai de sept ans initialement prévu fut largement dépassé. L'ensemble du territoire ne sera fini d'être cadastré qu'à la fin des années 1840 (à l'exception de la Savoie, du Comté de Nice et de la Corse). Cette absence de conservation des plans va progressivement devenir une source de difficultés majeures pour le bon fonctionnement du système cadastral et va donner naissance à de nombreuses propositions et à plusieurs lois pour améliorer la situation.

Par ailleurs, l'absence pendant tout le XIX^e siècle et le début du XX^e, d'une carte à grande échelle reposant sur une triangulation adaptée sera ressentie par la société civile et par les militaires à partir de la 1^{re} guerre mondiale comme un manque important. L'histoire nous montre qu'il aurait été possible d'associer à la logique cadastrale, la logique cartographique. C'est ce que voulait de Prony pendant la Révolution mais ce choix n'ayant pas été retenu malgré les recommandations de Delambre en 1807 et de Laplace en 1820, il a été ensuite très difficile de rapprocher ces deux logiques.

Cependant, contrairement à une idée reçue, les échanges ont toujours été nombreux au XIX^e et au XX^e siècle entre le service de la carte et celui du cadastre. L'utilisation de la photographie aérienne à partir de 1933 puis celle de la photogrammétrie dans l'après-guerre vont accélérer le processus de collaboration entre ces deux services.

Les sources du cadastre napoléonien

Le cadastre napoléonien, dont on a fêté le bicentenaire en 2007, est directement issu des expériences et décisions ayant trait aux différents systèmes cadastraux français de la période 1780-1807. Par cette filiation il plonge ses racines au cœur du XVIII^e siècle. Une réalisation est décisive pour son histoire : celle du cadastre savoyard et piémontais. En janvier 1728, Victor Amédée II, duc de Savoie et roi de Piémont Sardaigne, décide de mettre en place dans le duché de Savoie un cadastre parcellaire levé par arpentage, pour servir de base à une meilleure répartition de l'impôt. Il fait appel à des géomètres qui se sont formés dans la région milanaise où une expérience a eu lieu. 600 paroisses sont cadastrées en 10 ans. Les géomètres et estimateurs acquièrent un savoir-faire qu'ils vont améliorer quelques années plus tard en cadastrant, sous la même autorité royale, les paroisses de la région du Piémont au nord de l'Italie. C'est alors qu'apparaît un Français, Jean-François Henri de Richeprey qui joue un rôle important pour la suite de notre récit. De Richeprey est ingénieur géographe. Il débute sa carrière en participant de 1771 à 1775 à la réalisation du cadastre de la Corse et à l'élaboration de différents projets d'aménagement. En 1775, il est appelé à Versailles où il devient commis des finances pour le bureau de la Corse. En 1778, il se rend en Italie où il prend connaissance des travaux cadastraux du duché de Milan et de ceux du royaume de Piémont-Sardaigne. Les connaissances qu'il a acquises en Corse tant dans le domaine de l'arpentage que de l'expertise, lui permettent de faire une analyse pertinente des deux systèmes cadastraux du nord de l'Italie. De retour en France, il a l'idée de transposer ces expériences et rédige pour son administration un mémoire où il relate ses observations.

Quelques mois plus tard, en 1779, le gouvernement établit l'assemblée provinciale de Haute Guyenne, qui, selon Pascal Clapier, auteur d'une étude remarquable sur cette expérience cadastrale, s'empresse dès sa création de dénoncer l'injuste répartition de l'impôt et de solliciter du ministère l'envoi d'un homme capable de diriger la réforme fiscale. Ce sera de Richeprey. Fort de sa pratique en Corse et en Italie, il



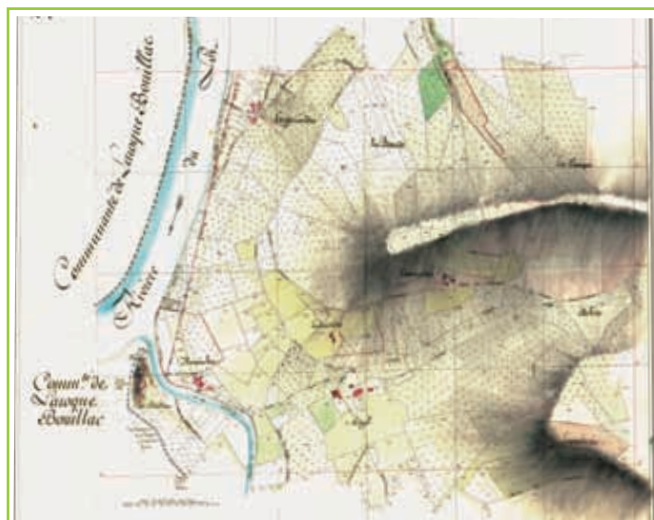
© D. BAUD

Mappe de Pinerolo - 1772 - Royaume de Piémont-Sardaigne.

▶ entreprend dès son arrivée des expériences. Il crée en 1781 une école à Cahors pour former des géomètres. Il parcourt toute la province pour connaître l'état des paroisses et des cadastres existants. Il découvre et étudie les éléments du milieu naturel, principalement les sols, pour déterminer leur potentiel agricole et classe ainsi les terres en les évaluant. Il organise le bureau du cadastre de Haute Guyenne. Il rédige, en 1784, le résultat de ses travaux et deux règlements qui codifient les travaux des ingénieurs géomètres et des abornateurs. Ses règlements sont entérinés par le roi en 1786 et dès lors les travaux de cadastration parcellaire commencent pour les paroisses considérées comme étant les plus allivrées. D'autres provinces (le Berry, le Languedoc) lui demandent d'intervenir, mais en 1786, avec l'accord du Roi et de La Fayette, il se rend en Guyane pour gérer un domaine agricole dans la perspective d'une libéralisation des esclaves qui y travaillent. Les débuts sont un succès mais il meurt quelques mois plus tard emporté par une fièvre.

Par contre, l'œuvre qu'il a entreprise en Haute Guyenne se poursuit. En 1789, la révolution met fin à l'assemblée de Haute Guyenne et à la production cadastrale en cours. Deux hommes vont cependant établir le lien entre le savoir-faire acquis en Haute Guyenne et le cadastre napoléonien et ce au plus haut niveau de l'administration.

- Laprade, qui de 1785 à 1789 est ingénieur géomètre en Haute Guyenne. Il devient ensuite directeur du bureau topographique du cadastre au début du XIX^e siècle et participe activement à la commission présidée par Delambre en novembre 1807. Cette commission doit définir le mode d'exécution du cadastre parcellaire napoléonien.



Archives départementales de l'Aveyron.

Cadastre de Boisse - 1789 - Haute Guyenne.

- Antoine Calmès de la Bessière. C'est à partir de 1786 un des directeurs du bureau du cadastre de Haute Guyenne. En 1790 il devient administrateur du département du Tarn puis il reprend au début du XIX^e siècle des fonctions importantes au cadastre. Nommé inspecteur général, il participe à ce titre à l'élaboration du Recueil méthodique de 1811 qui s'inspire de nombreux articles du règlement établi par de Richeprey en 1784.

Ainsi, grâce aux travaux de Pascal Clapier, actuellement inspecteur du cadastre à Tulle, et à ceux d'historiens du cadastre sarde et milanais, la filiation du système cadastral français a pu être établie.

Par ailleurs, mais sans s'inscrire dans une ascendance de cadastres parcellaires, les travaux cadastraux réalisés de 1776 à 1791 sous l'autorité de l'Intendant de Paris, Louis Benigne de Bertier de Sauvigny furent techniquement parlant une réussite même si politiquement cette opération "engendra" des effets pervers liés à l'injustice de la fiscalité de l'ancien Régime (voir les articles de Mireille Touzery, XYZ, n° 74-75-76). Ils permirent aux géomètres d'acquérir un savoir-faire pour la réalisation des plans par masses de culture et la détermination des limites des paroisses.

La période révolutionnaire

Après avoir supprimé les anciens impôts, l'Assemblée Constituante établit un nouvel impôt pour couvrir les dépenses générales de l'Etat. Dans sa forme, ce nouvel impôt reste un impôt de répartition qui s'appuie sur les nouvelles divisions administratives du territoire. Il s'agit d'une taxe foncière répartie par égalité proportionnelle sur toutes les propriétés bâties et non bâties.

Le législateur vote la répartition du contingent entre les départements, le Conseil général répartit le contingent départemental entre les arrondissements, le conseil "particulier" répartit le contingent d'arrondissement entre les communes et à l'intérieur de chaque commune les répartiteurs désignés par la municipalité communale répartissent le contingent communal entre chaque propriétaire.

Mais la méconnaissance des ressources économiques de chaque unité administrative va entraîner des injustices à tous les niveaux de la répartition. Le législateur et l'administration vont considérer que leur devoir premier est de fournir rapidement des éléments objectifs pour améliorer de la façon la plus juste possible mais aussi la moins coûteuse, la répartition des contingents entre départements, arrondissements et communes mais en laissant aux communes, et ce jusqu'en 1807, le soin de répartir l'impôt entre les propriétaires en s'appuyant sur un système déclaratif. Compte tenu des expériences récentes de Haute Guyenne, il est admis en Août 1791, que les communes en accord avec leur département peuvent lever à leurs frais un cadastre parcellaire de leur territoire pour mieux répartir l'impôt.

Cette décision est lourde de conséquences. C'est elle qui a fortement contribué, pour plusieurs siècles, à créer une logique cadastrale où chaque commune forme une unité de base sans continuité avec les communes voisines et qui se différencie de la logique géographique où la carte couvre un territoire sans discontinuité spatiale. Dans ce contexte, la logique cadastrale relève de la décision d'une commune et donc de ses habitants ; la logique géographique de celle de l'Etat et de son administration.

Par contre l'expérience en matière cadastrale du XVIII^e siècle qui s'achève, conduit l'administration révolutionnaire à préconiser un début de normalisation en matière d'arpentage et d'expertise afin d'unifier les procédures permettant de comparer les résultats entre les communes. C'est l'origine du décret du 16-23 Septembre 1791 qui fixe les règles à suivre pour établir les plans.

"Lorsqu'il sera procédé à la levée du territoire d'une communauté en vertu de l'ordonnance du directoire du département, l'ingénieur (géomètre) chargé de l'opération fera d'abord un plan de masse qui présentera la circonscription de la communauté et sa division en sections et fournira ensuite les plans de détail qui composent le parcellaire de propriété."
Quelques jours plus tard, l'Assemblée constituante décide la création d'une administration cadastrale qui sera mise en place sous la forme "d'un bureau du cadastre" par l'Assemblée législative le 5 octobre 1791.

Sa fonction est d'ordonner la mise en place du cadastre parcellaire mais surtout de fournir des données économiques et cartographiques au législateur et à l'administration, pour permettre une meilleure répartition du contingent de l'impôt entre départements, arrondissements et communes. Gaspar François de Prony, Ingénieur des Ponts et Chaussées, prend la direction du bureau du cadastre qui est rattaché en 1792 au ministère de l'Intérieur. Pour ce scientifique en lien avec l'Académie des sciences, les levés cadastraux doivent être intégrés à la cartographie et les plans cadastraux doivent former les plans à grande échelle d'un système qui intègre grande, moyenne et petite échelles. La connaissance géographique du territoire et la fourniture de données économiques sont intimement liées. Dans cet esprit, de Prony regroupe, au sein du bureau du cadastre, géodésie, levés cadastraux, établissements de cartes à différentes échelles et

inventaires socio-économiques. La carte de Cassini qui n'a pas encore fini d'être publiée, est une carte de géodésiens. Elle accorde peu d'importance à l'utilisation du sol. De plus, elle est entachée d'un certain nombre d'erreurs. De Prony estime donc souhaitable d'établir une deuxième carte de France à l'échelle du 1/10 000^e reposant sur une nouvelle triangulation et qui pourra servir de support à un nouveau cadastre.

Mais de Prony va se heurter à quatre difficultés :

- Le choix d'une unité de mesure commune à l'ensemble du territoire : le mètre. L'établissement du mètre est pour de Prony une condition indispensable à la réalisation des nouveaux travaux cartographiques. Il devra attendre la fin des années 1790 pour pouvoir commencer ! Ce retard condamnera son projet.
- Le problème de la formation des hommes. Pour faire face aux besoins nouveaux en matière de géodésie et de topographie, il crée une école de géographie rattachée au bureau du cadastre (1793). Mais faute de travaux cadastraux, ses élèves – au chômage – se tournent, à partir de 1797, vers l'armée dont les besoins en matière de cartographie ne font qu'augmenter avec les victoires de Bonaparte.
- Le manque de matériel, l'instabilité économique et politique de la France (suppression de l'Académie des Sciences en 1793, condamnation de certains de ses membres) retardent le lancement des grands projets cadastraux et cartographiques. De Prony produit alors de nombreux documents scientifiques (tables de logarithmes, tables trigonométriques) qui serviront, mais plus tardivement, aux travaux topographiques.
- La non-satisfaction des besoins du ministère des Finances en matière d'amélioration de la répartition de l'impôt malgré la mise en place d'une administration départementale des contributions directes en 1797.

L'expérience du bureau du cadastre va s'éteindre avec l'arrivée de Bonaparte au pouvoir (coup d'état du 18 Brumaire - 9 novembre 1799). Il considère que les travaux cartographiques relèvent de la stricte compétence des militaires et ceux du cadastre appartiennent au domaine civil.

L'Ecole de géographie du bureau du cadastre est fermée et le bureau lui-même est supprimé en 1802. Le service du cadastre est alors de nouveau rattaché au ministère des Finances. Seule la délimitation des communes restera une compétence du ministère de l'Intérieur (de Prony quitte le cadastre et devient directeur de l'Ecole des Ponts et Chaussées - poste qu'il occupera jusqu'à sa mort en 1838).

L'expérience "révolutionnaire" du cadastre était terminée et l'administration fiscale se trouvait toujours confrontée à l'urgence d'une meilleure répartition de l'impôt...

La période 1801-1807

Le 22 janvier 1801, le ministre des Finances Gaudin ordonne une refonte des matrices des rôles ce qui, selon les dires du ministre revenait à faire un cadastre sans l'arpentage général des terres. Les résultats escomptés ne sont pas au rendez-vous et les plaintes restent aussi nombreuses.



Cadastre de Boisse – 1789 – Haute Guyenne.
Archives départementales de l'Aveyron.

► Les Consuls de la République arrêtent le 12 Brumaire an XI (3 Novembre 1802) une série de mesures qui autorisent la création du cadastre par masse de culture pour 1800 communes qui seront tirées au sort par le ministre et réparties dans chaque département. Ces plans par masses de culture sont également appelés plans géométriques. Ils doivent reposer sur trois règles principales.

L'orientation plein nord – L'uniformité d'échelle (1/5000) – Leur rattachement à des points pris en dehors de la partie du territoire décrite – Les communes doivent être préalablement délimitées et les géomètres doivent diviser le territoire en section en s'appuyant sur des éléments si possible immuables. Dans chaque section, le plan doit représenter par masses, les différentes natures de culture : terres labourables, prés, vignes, bois, etc. La surface de chacune d'elles y sera distinguée par une couleur qui lui sera attribuée. Leur contenance par section sera déterminée dans un procès-verbal que l'arpenteur est tenu de rédiger. Les problèmes soulevés par la réalisation de ces plans par masses de culture sont nombreux. Problème de délimitation des communes, manque de personnel – il est difficile de trouver un géomètre arpenteur qualifié par département – manque de matériel qu'il faut faire construire : alidade, cercle de visée, etc. Le problème de l'étalonnage est partout présent car les étalons manquent... Dans ce contexte, le rôle des géomètres qui ont participé aux cadastres de Haute Guyenne (Lagarde) est très important pour toute cette période. Il en est de même pour ceux qui ont participé aux levés des cadastres de Bertier de Sauvigny en Ile de France.

Peu à peu, des difficultés sont cependant surmontées et il est décidé par un arrêté du 27 vendémiaire an XII (20 octobre 1803) d'étendre ce type de cadastre à l'ensemble des communes des départements. Gaudin, ministre des Finances, avance prudemment, il sait que les cadastres par masses de culture permettront d'améliorer la situation de la répartition entre départements, arrondissements, communes et de mieux connaître le revenu total de la masse imposable pour pouvoir à terme "déterminer avec certitude le produit total qui en résultera." Mais pour améliorer la répartition entre les contribuables à l'intérieur des communes et déterminer la quotité du revenu

à payer par chacun, il faut "aller au parcellaire", ce que la loi de 1791 l'autorise à faire. A partir de la fin de 1805, le ministre se lance dans la réalisation du cadastre parcellaire par système déclaratif et même s'il rencontre beaucoup de difficultés, les résultats sont probants. Il est dès lors convaincu que seul un cadastre parcellaire permet d'établir une véritable justice fiscale entre les propriétaires. Il démontre par ailleurs que le parcellaire par arpentage est préférable au parcellaire déclaratif. De plus, l'idée de remplacer l'impôt de répartition par un impôt de quotité fait son chemin. La mise en place d'un allivrement fixe et immuable devient l'objectif prioritaire du ministre : *"Chaque propriétaire, chaque commune, chaque arrondissement, chaque département aura à la fin de l'opération son allivrement, c'est-à-dire la somme à laquelle le revenu net imposable est fixé par le cadastre"* et l'Empire français aura son allivrement général.

Au début de l'année 1807, le ministre demande à ses services de séparer les propriétés bâties des autres biens fonds car les propriétés bâties ne peuvent pas profiter d'un allivrement fixe immuable. Par ailleurs, il est très attentif aux conséquences d'une intervention de plus en plus grande de l'administration fiscale dans la répartition de l'impôt qui prive les municipalités d'une compétence qu'elles détenaient jusqu'à présent. La loi du 15 septembre 1807 ne fera qu'entériner et officialiser ces mesures. Pour ses contemporains, le ministre des Finances assume l'entière paternité du cadastre dit "napoléonien".

Le cadastre napoléonien

Conforté dans ses choix, Gaudin réunit du 7 au 17 Novembre sous la présidence de Delambre membre de l'Institut, conseiller scientifique de longue date du ministre des finances, une commission qui doit définir le mode d'exécution du cadastre parcellaire. Cette réunion est importante car elle nous éclaire sur la nature des questions qui se posent alors. Elle comprend outre Oyon et Hennet, trois géomètres en chef, deux directeurs des contributions, deux directeurs du bureau topographique du cadastre, dont Laprade. Parmi les membres présents, certains défendent encore le parcellaire déclaratif mais c'est le parcellaire par arpentage qui est définitivement retenu. Au cours des échanges qui vont suivre, trois visions se confrontent concernant le mode d'établissement du plan parcellaire :

Celle de Delambre qui, d'un point de vue scientifique considère qu'il faut partir de la grande triangulation (1^{er} ordre) pour arriver au plan des communes, puis des sections, puis des parcelles. C'est le seul moyen de procéder si l'on veut établir entre les communes une solution de continuité. Celle de Laprade, qui considère qu'il faut traiter chaque section comme une commune et que, si les sections sont levées avec soin, leur raccordement sera aussi exact que le plan général de la commune. Une troisième solution est présentée par Hautier, géomètre en chef, ancien professeur du cours de géométrie pratique du cadastre. Elle consiste *"à faire d'abord la triangulation calculée de la commune, à lever le périmètre de cette commune, à lever en outre les chemins et ruisseaux, à calculer les*

contenances des masses ou polygones formés par ces divisions et subdivisions et à mesurer ensuite les parcelles de propriétés contenues dans ces grandes masses.

Ce mode permettait de tirer parti des divers degrés de talents des arpenteurs en ce qu'il chargeait les plus instruits de lever le plan routier ou périmétral et les simples arpenteurs de lever sous la direction des premiers le détail des propriétés."

Pour Delambre, le mode proposé par Laprade est acceptable "si on n'a pour objet que de connaître la contenance de chaque propriété et son revenu pour y proportionner l'impôt." Mais ce que propose Hautier lui semble préférable car ce mode "se rapprochait davantage des principes... s'il n'occasionnait pas plus de dépenses."

Les délibérations de cette commission donnent naissance à la rédaction d'une instruction sur la mise en place du cadastre parcellaire (1^{er} décembre 1807). Le choix retenu s'apparente à la solution d'Hautier.

Mais la grande nouveauté sera la décision en janvier 1808 prise par l'Empereur sur proposition de Gaudin que l'Etat finance entièrement le nouveau cadastre.

L'année 1808 commence donc pour Gaudin dans l'euphorie. Il est persuadé que la réalisation des cadastres parcellaires se fera rapidement et qu'en 1815 la couverture cadastrale de l'Empire sera en grande partie réalisée. Dès le début de l'année, il demande aux directeurs départementaux des contributions de lui fournir rapidement la liste des communes à cadastrer. "L'Etat, écrit-il, a prévu suffisamment d'argent pour couvrir tous les besoins de 1808 [...]. " Nous sommes encore dans l'après-Tilsit et l'espoir d'une paix durable... La seule contrainte semble être celle du personnel qualifié disponible, même si l'arrêt des cadastres par masses de culture libère les géomètres. Le ministre est par ailleurs assuré que l'expertise et l'évaluation se feront beaucoup plus rapidement que par le passé et demanderont, par commune, deux à trois mois après la fin de l'arpentage parcellaire.

L'avenir va malheureusement lui donner tort. Sur le plan financier, le début de la guerre d'Espagne (printemps 1808) provoque d'importantes restrictions et les crédits alloués au service du cadastre s'en ressentent. Le lancement des opérations cadastrales est retardé et leur nombre revu à la baisse malgré les efforts du ministre qui craint le départ des géomètres réduits au chômage. En 1809, la situation se stabilise mais le nombre de cadastres mis en chantier est inférieur à celui initialement prévu. Par ailleurs, Gaudin, devenu duc de Gaëte, s'aperçoit que l'expertise et l'évaluation continuent à poser des problèmes qui se révèlent être souvent plus importants que ceux, techniques, liés à l'arpentage. De même, beaucoup de directeurs départementaux des contributions sont restés dans la logique de la période expérimentale des plans par masses de culture. La mise en place des parcellaires par arpentage ne fait, pour eux, que prolonger cette expérience. Pour le ministre des Finances, cette attitude risque de retarder l'avancée de la production. Il décide d'y mettre fin en promouvant la nécessité d'un travail rapide et de qualité et de "refondre en un seul volume et dans un ordre méthodique" les instructions sur le cadastre contenues dans une collection en cinq volumes, publiés depuis 1804, par



© O. ROCHARD

Le plan Napoléonien – Recueil méthodique – Modèles.

J.B. Oyon, alors chef des bureaux du Commissariat pour la répartition de la contribution foncière. L'ouvrage doit être allégé "des instructions concernant le cadastre par masses de culture et des articles de règlements modifiés ou révoqués". Ce travail est confié aux douze inspecteurs généraux du cadastre qui sont chargés, dans "chaque inspection" de surveiller la réalisation des travaux cadastraux. Le Recueil méthodique des lois, décrets, règlements, instructions et décisions sur le cadastre de France paraît en 1811.

Le Recueil méthodique

Ce document de 1144 articles comprend une partie arpentage où sont décrites les procédures à suivre. Avant de procéder à l'arpentage de la commune, le géomètre de première classe doit d'abord la délimiter en présence du maire et des maires des communes adjacentes puis la diviser en sections. Il doit ensuite en faire la triangulation à l'aide d'un "cercle entier" ou à défaut d'un graphomètre à lunettes qui ait pour limbe une circonférence entière. Il doit établir une base qu'il mesure avec la plus grande précision en utilisant la chaîne de niveau. Puis il choisit sur l'ensemble de la commune des points "immuables" qu'il doit observer à raison de 1 pour cent arpents métriques et convenablement "distribués". Cette triangulation donne l'ossature de la commune sur laquelle va s'appuyer le levé des détails. Elle peut s'étendre à des points situés à l'extérieur de la commune. Elle permet d'orienter les plans et de calculer les distances des sommets des triangles réalisés à la méridienne et à sa perpendiculaire passant par le clocher de la commune. Pour le lever des détails, c'est-à-dire du parcellaire, le géomètre se fait aider par un géomètre de seconde classe. Ce lever s'effectue à l'aide d'une planchette et de ses accessoires : une alidade, un déclinatoire, une boussole, une chaîne de 10 mètres, une équerre, des échelles. Un graphomètre est parfois utilisé. Il est bien spécifié que l'emploi du compas d'arpenteur est rigoureusement interdit – ainsi que celui du micromètre. Il est par ailleurs recommandé aux géomètres d'étalonner les "mètres, décimètres, échelles" avant les départs en campagne en les comparant aux mesures étalons qui se situent dans les bureaux de la préfecture.

L'ingénieur vérificateur examine les travaux réalisés : triangulation et levé des détails. Les calculs des contenances sont

effectués dans les bureaux de l'ingénieur vérificateur. L'échelle des plans est le 1/2 500^e, parfois le 1/5 000^e, pour les communes au parcellaire peu morcelé et le 1/1 250^e pour les espaces bâtis. Le tableau d'assemblage (T.A.) est en général à l'échelle du 1/10 000^e. Le format du papier utilisé est le format Grand Aigle.

Nous retrouvons la genèse d'une partie de ces dispositions dans les instructions rédigées par de Richeprey pour les cadastres de Haute Guyenne. Il avait déjà insisté sur l'interdiction de l'usage fort répandu du compas d'arpenteur : *"Ces grands compas de bois qu'ils [les géomètres] ne peuvent mouvoir ni horizontalement ni en ligne droite, qui allongent ou raccourcissent les lignes et qui donnent rarement deux fois de suite la même mesure"*. De Richeprey utilise une toise à la place de la chaîne. Pour les terrains en pente, l'horizontalité de la toise est obtenue grâce à un niveau de maçon et la verticale de l'extrémité par un fil à plomb. En 1811, c'est l'usage de la chaîne qui est préconisé.

Les sources d'erreurs sont nombreuses : levés des détails parcellaires avant les opérations de triangulation... reprise de documents anciens, erreurs d'étalonnage, manque de matériel. La qualité dépend des individus et même quand on porte à la réalisation une grande attention, beaucoup d'erreurs proviennent des copies ; de l'estimation des surfaces qui changent avec les mouvements du papier selon les conditions climatiques, etc.

Tant que l'organisation napoléonienne du cadastre resta en place, les conditions de réalisation restèrent assez bonnes, mais à partir de 1815, la situation se dégrada progressivement sous l'influence des Ultras qui s'opposèrent au cadastre parcellaire ou au cadastre tout court. Finalement les défenseurs du cadastre parcellaire, à la tête desquels on retrouve le duc de Gaëte, devenu député de l'Aisne, finirent par l'emporter mais le système cadastral connut de profonds changements. La loi du 31 juillet 1821 issue de ces débats et conflits limite les opérations cadastrales à la répartition individuelle de l'impôt et le conseil municipal désigne les classificateurs. Le cadastre devient une opération financée par le département ou la commune. L'administration cadastrale est fortement réduite. Beaucoup pensent que c'est la fin du cadastre parcellaire. Il n'en sera rien. La volonté de la plupart des départements et d'un grand nombre de communes permet de maintenir une forte activité cadastrale qui, par contre, se dégradera sur le plan de la qualité géométrique. Mais en 1827, le règlement du 25 mars introduit des améliorations dans les procédés d'exécution :

- La triangulation d'ensemble de la commune est faite par un spécialiste : le triangulateur est pourvu d'un théodolite qui donne directement la demi-minute. Les calculs trigonométriques s'effectuent sur des tables de logarithmes, de sinus, de tangentes précises.
- Deux ans plus tard, il est précisé que le triangulateur doit tracer un décamètre étalon dans chaque commune à cadastrer pour que le géomètre arpenteur vérifie que la chaîne dont il fait usage ait la longueur voulue. Compte tenu de cet ensemble de mesures, la qualité géométrique des plans réalisés à partir de 1828 s'améliore. Par ailleurs, en 1825, le service du cadastre met en place la diffusion des copies des

tableaux d'assemblage destinés au dépôt général de la Guerre. Nous touchons ici à un point important de la collaboration carte-cadastre.

En 1817, une commission royale avait été créée pour examiner le projet déjà ancien, mais retardé, d'une nouvelle carte de France. Elle était présidée par l'astronome Laplace. Cette carte devait être appropriée à tous les services publics et combinée avec l'opération de cadastre général. Le dépôt de la guerre et le cadastre s'y voient fixer chacun leur attribution. Le premier assure les opérations de 1^{er} et 2^e ordres, tandis que le second est chargé de la triangulation de 3^e ordre. Le cadastre doit exécuter les rédactions au 1/10 000^e des plans parcellaires et les fournir au dépôt de la Guerre qui limite ses opérations topographiques à une simple reconnaissance et au levé de l'orographie puis prend en charge la gravure et l'édition à une échelle initialement prévue au 1/50 000^e.

Dans cette opération, le cadastre se sent confiné à une mission subalterne et souhaite préserver son indépendance. Il ne peut attendre la fin des opérations géodésiques de 1^{er} et 2^e ordres et, parmi son personnel, très peu de géomètres disposent du matériel et de la compétence requise pour faire de la triangulation de 3^e ordre. De fait, toute la triangulation sera exécutée par le dépôt de la Guerre de 1818 à 1863, mais 94 % de la planimétrie de la carte d'état-major sont issus des plans cadastraux (d'après Michel Bacchus et Jean-Claude Dupuis). La qualité géométrique de ces derniers progresse jusqu'à la fin de la cadastration du territoire français qui se situe au milieu des années 1840. L'une des dernières décisions qui symbolise ce progrès est l'interdiction d'employer à partir du 1^{er} janvier 1840 toute utilisation pour les poids et mesures de termes autres que ceux établis par les lois du 18 germinal an 3 (1795) et du 18 frimaire an 8 (1799).

Le renouvellement et la conservation du cadastre napoléonien

L'allivrement étant immuable, les plans ne devaient pas être mis à jours par contre les matrices l'étaient. Mais le cadastre était encore loin d'être achevé que déjà la nécessité se faisait sentir de "conserver" les plans et de renouveler le cadastre napoléonien. De nombreux projets furent élaborés dans ce sens. Nous n'en retiendrons que quelques-uns :

En 1837, M. Lacave-Laplagne, ministre des Finances, charge une commission d'étudier un nouveau projet de conservation du cadastre. Il consiste à appliquer annuellement, sur les plans et états de sections, les mutations qui ne sont jusqu'ici suivies que sur les matrices, et à faire réviser les évaluations après un délai de trente ans. La mise à jour des plans parcellaires semble plus facile si ces derniers ne couvrent, par feuille, qu'une petite partie de territoire mais à grande échelle. Il est proposé de réaliser trois types de plans pour chaque commune non cadastrée : un plan général à l'échelle du 1/5 000 ou du 1/10 000 ; des plans sectionnaires (un par section) qui portent le tracé des périmètres des lieux-dits et qui serviront aux travaux d'aménagement du territoire ; des plans parcellaires par lieu-dit à une échelle du 1/1 000 ou du 1/2 000. La commission conclut positivement aux propositions du

ministre qui demande aux préfets et aux directeurs départementaux des contributions directes de prendre rapidement les dispositions pour appliquer les nouvelles mesures de conservation du plan. Le 4 mars 1839, Lacave-Laplagne quitte le pouvoir avec le Ministère dont il faisait partie. On revint avec son successeur à la situation antérieure. Quelques cadastres napoléoniens furent cependant réalisés, respectant les directives du ministre entre 1838 et 1839.

Quelques années plus tard, les besoins de renouvellement de plans cadastraux se faisant toujours plus pressants, M. Humann, ministre des Finances, autorisa en 1841 la refection des communes anciennement cadastrées contre l'avis de la commission du budget qui estimait que cette décision posait une question de principe qui relevait de la loi. 1937 communes, entre 1841 et 1852, bénéficièrent de cette autorisation. Les travaux étaient payés par les départements. Un nouveau plan cadastral était établi. Il donnait lieu à une nouvelle évaluation cadastrale, mais il n'était pas "conservé". Suite à une plainte de quatre propriétaires d'une commune de Côte-d'Or qui avait bénéficié d'une telle mesure, le Conseil d'Etat jugeant au contentieux condamna la décision du ministre dans un arrêt du 15 Mai 1848. Il devenait dès lors indispensable de provoquer une mesure législative pour d'une part, régulariser la situation existante, d'autre part, permet-

tre de nouvelles opérations dans les communes où le renouvellement du cadastre était nécessaire. C'est dans cet esprit que fut votée la loi du 7 Août 1850 qui devait permettre de parer au plus pressé en attendant un projet d'ensemble pour le renouvellement et la conservation du cadastre. Afin de limiter la portée de la loi du 7 Août 1850, le législateur mis à la charge exclusive des communes les frais de renouvellement du cadastre. Cette mesure arrêta l'essor de cette opération sauf dans le département du Nord et celui de Meurthe-et-Moselle où des abornements généraux combinés aux opérations de renouvellement du cadastre ont été exécutés à partir des années 1860 avec l'inscription sur les plans officiels des cotes de largeur des parcelles, ce qui leur donnait "un véritable caractère d'authenticité". Mais il n'était toujours pas prévu de tenir à jour ces nouveaux plans cadastraux.

Vers un cadastre numérique

L'idée d'un cadastre numérique et de plans numériques venant remplacer les plans linéaires apparut vers le début des années 1840. L'utilisation du tachéomètre, mis au point par le major Porro en Piémont, ouvrait des perspectives nouvelles. La précision et la rapidité des mesures permettaient d'envisager de pouvoir donner à chaque parcelle des coordonnées numériques précises pouvant éventuellement figurer dans les actes translatifs de propriété et de pouvoir ainsi constituer des registres numériques qui permettraient à tout moment de reconstituer les plans papier.

Ce progrès s'annonça, en partie, pour le cadastre français, dans le projet de loi de 1846 :

"L'administration veut en même temps donner au cadastre plus d'exactitude et d'autorité, et le mieux approprié aux besoins de l'intérêt privé. Tel est le double objet du projet de loi. La triangulation sera appuyée partout où on le pourra sur les opérations géodésiques de la carte de France, les points trigonométriques seront plus nombreux et disposés de telle sorte que l'on puisse s'en servir en tout temps pour retrouver une limite qui aurait disparu ou qui aurait été déplacée... Les points de triangulation seront marqués sur le plan de chaque division : les côtés des triangles y seront tracés par des lignes ponctuées et la longueur de chacun de ces côtés sera indiquée en marge du plan..." (extrait de la note explicative du projet de loi).

Nous étions, avec ce projet, en marche vers un nouveau type de plan et de cadastre qui devait être "conservé". Il fut expérimenté sur quelques dizaines de communes mais il ne vit jamais le jour car le ministre des Finances Lacave-Laplagne qui en était l'auteur quitta ses fonctions (pour la 2^e fois) et les circonstances politiques firent ajourner la réalisation des mesures projetées. Quelques années plus tard, en 1853, le département du Gard entreprit une expérience de cadastre numérique pour la commune de Servas qui montra la faisabilité d'une telle opération en associant à la forme descriptive des registres numériques la forme figurative des plans. Il fallait abandonner en matière d'arpentage la planchette au profit du tachéomètre. Treize ans plus tard, en 1866, à l'âge de 17 ans le jeune savoyard Sanguet fera breveter un appareil connu sous le nom de "longimètre" qui deviendra le tachéomètre



Tableau d'Assemblage de la commune de SARGE - 1810.



Tableau d'Assemblage de la commune de SARGE - 1846.

► autoréducteur. Il écrira, à l'âge de 19 ans, en s'inspirant fortement d'une publication de Félix Robernier parue en 1855 : *"Quelques réflexions critiques sur l'insuffisance du Nouveau Cadastre Savoisien Esquisse et mise en pratique du terrier perpétuel Au lieu d'un cadastre exclusivement fiscal Qui ne sera terminé que dans une vingtaine d'années L'ancien Duché de Savoie doit et peut avoir Sans augmentation de dépense et dans l'espace de trois ans Un véritable cadastre probant, automoteur perpétuel C'est-à-dire Le grand livre terrier de sa propriété foncière Et le nivellement général de son territoire"*.

Joseph-Louis SANGUET

En ce milieu du XIX^e siècle le vocabulaire employé traduit bien l'extraordinaire bouleversement qui est en train de se produire. Dans un même ouvrage et pratiquement aux mêmes pages on trouve les termes : *"foncier perpétuel, cadastre probant automoteur et perpétuel – plan numérique, cadastre numérique, plans linéaires, bornes trigonométriques, registre numérique – mais aussi cadastre vital, cadastre automoteur, cadastre perpétuel"*.

Je ne résiste pas à l'envie de citer ce livre de Robernier paru en 1845 *"Du cadastre et de sa conservation par la transformation des plans linéaires en plans numériques"*. La révolution technique dans l'art de la mesure annonce bien le livre foncier et l'esprit du projet de loi de 1846 en était le premier pas. Mais les troubles politiques du milieu du XIX^e siècle en retardent l'avancée. La loi de 1850 ne doit pas être vue sous l'angle d'une loi conservatrice mais d'une loi de sauvegarde. Elle se veut temporaire pour ne pas bloquer la mise en place d'un nouveau système.

Sur le plan juridique le débat est plus ouvert. La grande variété des systèmes agraires français en constitue la cause. Pour les pays de l'Est de la France où le système d'openfield à assolement triennal et communautaire est en train de s'éteindre sous la poussée des progrès agronomiques, la réorganisation des terroirs s'impose. L'abornement, opération d'intérêt privé, devient une contrainte obligatoire pour tous. Le bon sens recommande de l'associer aux opérations du cadastre, opération d'intérêt général. Cela deviendra un des modèles du cadastre – livre foncier français.

Mais pour les 2/3 du reste de la France, la situation est radicalement différente. Là où le bocage domine, là où les fossés ou les murs sont autant de repères pour fixer des limites séparatives, là où domine l'habitat dispersé, où les finages d'exploitation sont d'un seul tenant, la fixation des limites de propriété est relativement aisée. Les propriétaires ne sont pas prêts à payer un abornement général et l'État ne souhaite pas le financer. Le problème est déjà intégralement posé dans le projet de loi de 1846.

"Quelques personnes auraient voulu qu'il fût procédé à un abornement général et forcé des propriétés. Une telle opération ferait naître des discussions dont les tribunaux seuls pourraient être juges et dont il serait difficile de prévoir le terme. Le gouvernement ne saurait le proposer. Si, dans un petit nombre de communes, les abornements ont été exécutés sur la



© IGN – 1961 – Bas Rhin.

Quand la morphologie parcellaire impose une cadastration rigoureuse...

provocation des propriétaires et en vertu de conventions spéciales, on ne pourrait pas espérer de trouver partout un semblable accord, et la contrainte légale ne le procurerait jamais. Tout ce qu'il est possible de faire administrativement, c'est d'appeler les propriétaires pour reconnaître ou contester sur le terrain, les lignes de démarcation assignées par le plan, à toutes les parcelles de leur propriété confrontant à des propriétaires différents ; de dresser un procès-verbal authentique de leur adhésion ou de leurs observations ; de concilier, autant que possible, les parties ; en cas de non-conciliation, de ne tenir compte que du fait, jusqu'à ce que les tribunaux aient réglé le droit. Du reste, le renouvellement du cadastre sera annoncé longtemps à l'avance ; les propriétaires seront invités à faire borner leurs propriétés, et, pour peu qu'ils secondent les vues de l'Administration, le cadastre pourra presque toujours constater à la fois et le droit et le fait".

Malgré ces remarquables avancées et contre toute attente, le renouvellement d'ensemble des opérations cadastrales resta stationnaire pendant toute la durée du second Empire. Durant cette période de vingt années, la question cadastrale ne fit l'objet d'aucune proposition de la part du gouvernement. Des pétitions en 1856, 61, 63, 65 furent présentées au Sénat. En 1866, de nouvelles pétitions réclamèrent l'établissement d'un cadastre devant "non seulement servir de base à l'impôt, mais encore constituer le grand livre de la propriété foncière." La question fut également abordée par le ministère de l'Agriculture, en particulier en 1868, à la suite d'une grande enquête pour constater la situation et les besoins de l'agriculture française. *"Fallait-il demander la révision du cadastre en dehors de toute question d'impôt pour en faire l'Etat Civil des biens et le titre commun de la propriété foncière. Après une longue discussion, la question n'a pas été prise en considération. Il en a été de même d'une proposition tendant à rendre le bornage obligatoire"* (Th. Dreux).

Après les événements de 1870, la question du cadastre fut de nouveau abordée. En 1874, la loi qui fut votée mais reconnue inapplicable, aboutissait à une réfection partielle du cadastre.



En 1876 et 1877, un nouveau projet de loi est élaboré. Dans toutes les communes cadastrées depuis 30 ans au moins, il aurait pu être procédé à la réfection ou à la révision du cadastre pour tout ou une portion seulement de la commune et ce, sur décision des conseils généraux. Pour faciliter aux propriétaires le bornage de leurs immeubles à l'occasion de la réfection du cadastre, des incitations financières leur étaient offertes. Par ailleurs le département et les communes prenaient en charge une partie des frais d'abornement. Le maire aurait convoqué les propriétaires individuellement sur le terrain pour reconnaître les limites de leurs immeubles et un agent de l'administration des contributions directes, assisté du maire ou de son délégué et d'un géomètre, aurait procédé en leur présence à cette reconnaissance. Un procès-verbal aurait constaté l'adhésion des propriétaires présents et précisé les contestations survenues. En cas de non-conciliation, le plan aurait été établi conformément à la jouissance sauf aux propriétaires à se pourvoir devant les tribunaux. Nous étions très proches du projet de 1846... Mais ce projet disparut également en 1879 dans les oubliettes... après avoir été envoyé par les députés à l'examen d'une commission spéciale...

La commission extraparlamentaire (1891 – 1905)

En 1891, le ministre des finances Rouvier fit nommer une grande commission extraparlamentaire de 76 membres pour étudier les diverses questions soulevées par le renouvellement des opérations cadastrales. Dans la pensée du gouvernement et du ministre, le nouveau cadastre perpétué à l'aide d'un système permanent de conservation ne serait pas seulement un instrument fiscal et administratif, il devrait satisfaire à d'autres besoins. Des abornements généraux et une triangulation rigoureuse précéderaient les opérations : le cadastre constituerait la base de la propriété foncière ; il assurerait la sécurité des hypothèques et la régularité des transactions immobilières ; il fournirait enfin à l'agriculture, par le développement des institutions de crédit, les moyens d'action qui lui font défaut. En un mot, il deviendrait le grand livre terrier de France. Cette commission extraparlamentaire se sépara le 16 mars 1905 après avoir produit un travail considérable qui ne fut suivi d'aucune sanction législative. Les avant-projets qu'elle avait élaborés ne furent jamais portés devant le Parlement... Il n'en reste pas moins une documentation précieuse pour toutes les questions touchant au cadastre...

La réfection et la conservation du cadastre sous le Régime de la loi du 17 mars 1898

Au beau milieu des travaux de la commission extraparlamentaire, la nécessité de la réfection du cadastre de certaines communes devint impérieuse. Ce fut l'objet de la loi du 17 mars 1898 – qui par ailleurs n'abrogeait pas celle du 7 août 1850 mais qui s'inspirait de l'esprit et des travaux en cours de la commission extraparlamentaire. Les cadastres issus de cette loi furent appelés "nouveaux cadastres". Pour les réaliser, un service "dit du renouvellement ou de la révision et de la conservation du cadastre" fut créé

par décret, le 9 juin 1898, sous le nom de service technique du cadastre dont le responsable jusqu'en 1907 (date de la disparition du dit service) fut Charles Lallemand – Ingénieur en chef des Mines, directeur du service du nivellement général de la France et membre très actif de la commission extraparlamentaire. Une soixantaine d'agents furent recrutés et formés pour travailler dans ce nouveau service mais, suite à des problèmes administratifs et statutaires, très peu restèrent si bien que l'administration par manque de personnel s'orienta vers l'exécution des travaux cadastraux par des géomètres privés. Cette solution ne donna pas non plus satisfaction (Problèmes de formation, de paiement, de règlements administratifs). Finalement, il fut décidé de donner un nouveau statut au personnel dont l'effectif atteint en 1932, 68 géomètres principaux travaillant pour le nouveau cadastre.

Sur le plan technique, les méthodes, procédés de calcul et instructions de détail établis par Charles Lallemand furent codifiés sous la forme d'une instruction en date du 30 décembre 1910. Elle marquait de grands progrès par rapport à l'ancien cadastre. Les levés cadastraux étaient appuyés sur une triangulation spéciale dérivant de la triangulation de l'état-major. Mais le processus de création fut lent ; de 1899 à 1914, le renouvellement du cadastre ne fut achevé, sous le régime de la loi du 17 mars 1898, que dans 93 communes et de 1919 à 1932, il fut terminé dans 54 nouvelles communes. En dehors du département de la Seine qui prit à sa charge toutes les dépenses de ses communes, c'est moins de 150 qui furent en réfection sous ce régime. Si l'initiative de la demande de réfection incombait à la commune, l'État, le département et la commune participaient au financement des travaux. Les communes par contre s'engageaient à en assurer la conservation. Mais contrairement à ce qui a pu être soutenu, la loi de 1898 n'avait pas de portée juridique propre. Le cadastre qu'elle a conçu n'a pas de fonctions officielles en matière de preuve du droit de propriété et de ses limites. Toutefois *"eu égard aux conditions imposées pour sa réalisation, chacun reconnaissait la grande valeur des plans qui ont été établis dans le cadre de la rigueur de ses dispositions"* (Jean Parmantier).

La première guerre mondiale allait entraîner de profondes modifications des territoires qui avaient été le lieu des principaux combats. Dans l'Aisne, les plans cadastraux de plus de 67 communes avaient complètement disparu. Les opérations cadastrales y furent exécutées aux frais de l'État et dans les conditions assez proches de celles de la loi du 17 mars 1898. De même pour les régions dévastées où un remembrement s'est imposé, les cadastres furent refaits aux frais de l'État. En Alsace-Moselle, le système mis en place par les Allemands fut prolongé. En 1919, seul un tiers des communes possédait un nouveau cadastre mais toutes étaient soumises au livre foncier. Le renouvellement et la conservation furent poursuivis en s'appuyant sur une loi locale du 31 mars 1884.

Des expériences de l'après-guerre à la révision des évaluations selon la loi de 1930

Au lendemain de la première guerre mondiale, la réfection du cadastre était hétérogène et fragmentaire. Il y avait :



- l'achèvement du cadastre primitif en Savoie
- la réfection du cadastre (loi du 7 août 1850) dans les départements du Nord, Meurthe-et-Moselle
- la réfection ou la révision du cadastre Haut Rhin, Bas-Rhin et Moselle – loi du 31 mars 1884 réfection d'ordre juridique.- Révision cadastre fiscal
- la réfection du cadastre (loi du 17 mars 1898) principalement la Seine – Paris excepté
- la réfection du cadastre pour l'Aisne (guerre)
- la réfection du cadastre pour les zones remembrées.

L'idée d'un travail d'ensemble portant sur toute la France restait d'actualité. Le développement de la photo aérienne depuis 1923, permettait d'envisager une mise à jour plus rapide et plus économique des plans. L'administration décida de faire des expériences. Un service temporaire dit "Service d'études pour la réfection ou la mise à jour du cadastre" fut créé au Ministère des finances et fonctionna de 1922 à 1928 sous la direction de M. Roussilhe, ingénieur hydrographe en chef de la Marine. Les essais portèrent sur 21 communes pour une simple mise à jour et sur deux communes pour l'établissement d'un nouveau cadastre. Ils fournirent une documentation précieuse et prouvèrent notamment, qu'au point de vue technique, la photographie aérienne pouvait être utilisée pour l'exécution de travaux cadastraux, au moins dans les cas de simple mise à jour du plan.

Mais ce sont avant tout les besoins et les problèmes liés à la révision de l'évaluation foncière qui allaient déclencher la réfection du cadastre et sa conservation pour toute la France. En 1924 et suite à la première guerre mondiale, le principe d'une révision exceptionnelle sur l'ensemble de la France des évaluations foncières pour servir à l'assiette de l'impôt à partir du 1^{er} janvier 1926, fut décidée. Compte tenu des pressions de l'opinion publique, une loi prescrivit en 1925 que la révision en cause devait comprendre la recherche des changements de nature de culture ainsi qu'un nouveau classement des parcelles. L'opération supposait donc de pouvoir identifier chaque parcelle c'est-à-dire de connaître sa situation, sa contenance, son propriétaire. Les documents cadastraux existants rendaient cette recherche très difficile voire impossible dans certains cas.

Le renouvellement du cadastre par l'application de la loi du 16 avril 1930

La révision exceptionnelle et générale des évaluations des propriétés non bâties prescrites par la loi du 13 juillet 1925 n'a été entreprise qu'en 1930, après la promulgation de la loi du 16 avril 1930. Cela repoussa le délai de mise en vigueur des résultats de la révision exceptionnelle (1931 à 1936) pour servir de base à l'impôt pour toutes les communes. Pour l'exécution de ces opérations le décret du 5 août 1929 créa un service chargé de la révision des opérations foncières. La loi du 16 avril 1930 qui

prescrivait la révision exceptionnelle des évaluations des propriétés non bâties devait être, aux yeux de l'administration, accompagnée d'une mise à jour des plans cadastraux qui au début était envisagée sous la forme de simple esquisse établie à main levée puis qui fut orientée vers des travaux moins expédiés confiés au service chargé de la révision des opérations foncières. Enfin la même loi disposait en son article 7 qu'il pouvait exceptionnellement être procédé à la réfection du cadastre aux frais de l'État pour les communes où ce travail serait reconnu indispensable à l'exécution des opérations de révision foncière. En vertu de ces dispositions il y aura donc lieu de pouvoir recourir à des travaux spéciaux de réfection du cadastre qui seront confiés au service technique du cadastre selon des modalités d'exécution qui seront arrêtées en 1942.

D'autre part la même loi (16 avril 1930) décidait de la conservation régulière, aux frais de l'État, de tous les cadastres renouvelés - c'est-à-dire ceux qui avaient été effectués en vertu des dispositions législatives ci-après :

- loi du 7 août 1850
- loi du 17 mars 1898
- loi du 4 mars 1919 (réfection du cadastre dans les communes remembrées des régions dévastées)
- loi du 17 avril 1919 (réfection du cadastre dans le département de l'Aisne où les plans cadastraux avaient disparu du fait de la guerre)
- loi du 16 avril 1930 (réfection du cadastre des cas exceptionnels)

Pour faciliter les travaux de mise à jour, l'utilisation de la photo aérienne se développa à partir de 1933 en utilisant les procédés de redressement des clichés isolés sur des appareils Roussilhe et en décomposant le terrain en facettes c'est-à-dire en portions de terrains susceptibles d'être assimilées à un plan. Cette méthode peu coûteuse fut conservée jusqu'au début des années 1960 pour les zones peu accidentées. Avant la seconde guerre mondiale, la stéréotopographie puis la stéréophotogrammétrie apparaissent comme étant trop coûteuses pour être employées, mais des essais furent réalisés. Dès la fin de la guerre et en collaboration avec l'IGN, des travaux de réfection des plans cadastraux furent entrepris par stéréophotogrammétrie pour des zones accidentées puis se généralisèrent progressivement.

À mesure que se développait sur l'ensemble du pays le renouvellement du cadastre selon la loi du 16 avril 1930, il apparut que l'état de vétusté des plans et des matrices était bien plus accusé qu'on ne l'avait pensé tout d'abord et que le nombre de réfections serait beaucoup plus important que celui initialement prévu. En 1939, alors que les travaux de mise à jour n'avaient porté que sur la moitié à peine des communes du territoire, on pouvait considérer que pour le reste des plans cadastraux, ce qui était prévu à titre exceptionnel allait en réalité devenir la règle, c'est-à-dire la réfection¹.

(1) L'emploi d'un vocabulaire relativement imprécis peut porter à confusion. Prenons par exemple la loi du 16 avril 1930 : La loi parle de renouvellement du cadastre par voie de mise à jour et de réfection des plans. Le terme renouvellement sera ensuite progressivement remplacé par celui de rénovation. On parlera alors de rénovation par voie de mise à jour et de rénovation par voie de réfection. Puis, il y aura chez certains auteurs, pourtant hautement qualifiés, confusion entre réfection et renouvellement si bien qu'on parlera de rénovation par voie de mise à jour et rénovation par voie de renouvellement ! De quoi s'y perdre. Mais ce n'est pas tout, le vocabulaire fiscal va venir troubler un peu plus la situation. En effet la loi de 1930 parle de révision des évaluations. Certains auteurs ont utilisé ce terme et parlent de cadastre révisé ou de révisions cadastrales pour désigner l'opération de renouvellement (rénovation) par voie de mise à jour de suspension (à cela il faudrait ajouter la situation du cadastre en Alsace-Moselle)...

Vers l'unification des services et des travaux cadastraux - 1941

Au début de la seconde guerre mondiale, un ensemble de mesures marqua un tournant important dans l'histoire cadastrale de notre pays.

Compte tenu de l'hétérogénéité des services et des régimes en vigueur, la loi du 17 décembre 1941 fusionne les services existants en un "service du cadastre" unique et pose le principe de l'unification des modalités d'exécution de la réfection du cadastre.

Pour la petite histoire linguistique, c'est dans cette loi qu'on parle pour la première fois de rénovation pour couvrir toutes les opérations de renouvellement encore en cours.

Mais en dehors de la création du service du cadastre, la procédure de la loi de 1941 n'a jamais été appliquée. Sa substance sera, par contre, reprise dans le décret du 30 avril 1955 dans le cadre de l'importante réforme de la publicité foncière.

En marge des travaux cadastraux quelques dates vont marquer cette période.

Tout d'abord la loi du 9 mars 1941 sur la réorganisation de la propriété foncière et le remembrement, suivie du décret du 7 janvier 1942 portant règlement d'administration publique pour l'application de ladite loi.

La création d'un comité central des travaux géographiques (18 mai 1942) chargé d'établir la liaison entre les services et d'assurer la coordination de leurs opérations en évitant les doubles emplois. Sur l'instigation de ce comité intervint un arrêté ministériel du 10 novembre 1943, ultérieurement remplacé par un arrêté du 20 mai 1948 qui confia à l'IGN, pour les petites échelles, et au service du cadastre, pour les grandes échelles (1/5000^e et au-dessus), une triple mission :

- Unifier les conditions d'établissement des levés entrepris par les services publics ou les collectivités avec la participation financière de l'État, du département ou des communes.
- Contrôler la bonne exécution des travaux.
- Centraliser les travaux effectués en vue de permettre à tout utilisateur de se renseigner sur les plans existants susceptibles d'être utilisés pour ses besoins propres.

Dans le cadre des dispositions intervenues à la suite des travaux du comité central des travaux géographiques, le rôle du Service du cadastre est de :

- Coordonner les levés à grande échelle.
- Vérifier les levés.
- Centraliser les levés

A ces nouvelles responsabilités le service du cadastre a dû ajouter l'étalonnage des instruments et la conservation des bornes et repères.

Ces mesures donnaient au service du cadastre une dimension cartographique qu'il n'avait pas encore eue jusqu'ici.

La rénovation du cadastre et la réforme hypothécaire de 1955. Les réformes menées depuis la création du cadastre ou le régime hypothécaire institué au début du XIX^e siècle, tout en tenant compte l'une de l'autre, ont été opérées parallèlement, sans une véritable prise de conscience de leur domaine commun : la propriété et son attribution.

La cause en était que les objectifs assignés à chacune des institutions étaient différents, la fiscalité pour le cadastre, la publicité des droits immobiliers pour la "transcription hypothécaire".

Il n'en reste pas moins que la doctrine comme la pratique apercevaient de plus en plus les intérêts attachés à la constitution d'un véritable livre foncier à valeur probante absolue, reposant sur un cadastre faisant foi des limites de propriétés. La réforme de la publicité foncière allait-elle aller dans ce sens ? Les textes de 1955 ont déçu ceux qui attendaient la rigueur et les avantages d'un livre foncier.

Quoi qu'il en soit, la réforme de 1955 a apporté au régime de la publicité foncière une grande amélioration sur le plan technique. Quant au cadastre, il se voyait investi de la mission officielle nouvelle d'assurer l'identification précise et la détermination correcte des immeubles à prendre en compte au fichier immobilier à partir des actes et décisions présentés par les usagers sans pour autant que le conservateur des hypothèques ait à en vérifier la validité au fond.

En outre et pour la première fois dans l'histoire de l'inventaire des droits sur les immeubles, une liaison rigoureuse entre le Service chargé du cadastre et la conservation des hypothèques était officiellement instituée, en particulier dans le but de maintenir la concordance entre la documentation cadastrale et le fichier immobilier.

Le décret du 30 avril édicte des règles précises pour la conservation du cadastre et prévoit deux modes de rénovation du plan : la révision et la réfection. Il reprend pour cette dernière les principaux éléments de la loi du 11 décembre 1941 et l'arrêté du 23 novembre 1942. Les deux modes de rénovation peuvent être appliqués concurremment dans une même commune. Très souvent la réfection fut appliquée pour des agglomérations et la partie bâtie des communes de plus de 2000 habitants, la révision pour les feuilles correspondant aux zones non bâties de ces mêmes communes. À partir de 1972, de nouvelles modalités techniques dans les méthodes de levés préfigurent celles qui seront employées pour le remaniement.

Avec la réforme hypothécaire de 1955, beaucoup espéraient voir venir le livre foncier. Les géomètres-experts qui depuis le siècle dernier défendaient un cadastre numérique crurent le moment arrivé. Ils manifestèrent cet espoir lors de leur Congrès national à Vichy en 1970. Mais en France *"la propriété est une liberté individuelle que l'État protège mais qu'il ne dicte pas, les transferts des droits sont gouvernés par le principe du consensualisme aux termes duquel les droits naissent et se transmettent par le seul accord des volontés des parties. La création, sous la responsabilité de l'État, d'un livre foncier appuyé sur un cadastre probatoire aurait nécessité la modification d'un principe à valeur constitutionnelle (la liberté individuelle attachée au droit de propriété) et d'un pan entier du droit civil français (l'autonomie de la volonté des parties)"* (Jean Parmantier).

Le livre foncier devenait une page d'histoire mais le cadastre continuait à vivre. ●

Contact

Pierre CLERGEOT - pierre.clergeot@wanadoo.fr