

Rapport par M. Enjubault La Roche concernant les échangistes des domaines nationaux, en annexe de la séance du 30 septembre 1791

René Urbain Enjubault de la Roche

Citer ce document / Cite this document :

Enjubault de la Roche René Urbain. Rapport par M. Enjubault La Roche concernant les échangistes des domaines nationaux, en annexe de la séance du 30 septembre 1791. In: Archives Parlementaires de 1787 à 1860 - Première série (1787-1799) Tome XXXI - Du 17 au 30 septembre 1791. Paris : Librairie Administrative P. Dupont, 1888. pp. 722-725;

https://www.persee.fr/doc/arcpa_0000-0000_1888_num_31_1_12874_t1_0722_0000_3

Fichier pdf généré le 05/05/2020

qu'en portant cette terre à 4,000 livres, on ne croit pas s'éloigner beaucoup de sa valeur. Suivant les éclaircissements donnés par les officiers de la maîtrise de Provins, le buisson de Ferrières consiste en 258 arpents, sous la dénomination de vents, ou tirages des terriers, ou fait eplaqueé des grands Pieux, Robinet, Croix de l'Assemblée, petit Crespin, grand Poirier, queue de Renard, la Pipée et Souillart; le fonds est estimé 200 livres l'arpent, ce qui fait 51,600 livres la superficie 67,267 l. 14 s.; il y a en outre 123 arpents 12 perches de friches, nommés la Chambre-au-Loup, et le fonds du Briard, estimés 8,520 livres; en sorte que la valeur de ces bois et du domaine de Resson est de 131,387 l. 14 s.

M. le contrôleur général offrant de donner un sixième en sus, il lui sera aliéné des bois de Senouche jusqu'à concurrence de 157,665 livres; il lui sera ensuite passé contrat d'échange de ces bois, contre le domaine de Resson et le buisson de Ferrières, à la charge que, dans le cas où la valeur des bois n'excéderait pas d'un sixième celle du domaine de Resson et du buisson, il sera tenu de fournir un supplément, et que, dans le cas où la valeur des bois serait supérieure de plus d'un sixième à celle du domaine et du buisson, il lui sera tenu compte par Sa Majesté de l'excédent, et à la charge en outre de rembourser en pure perte les finances d'engagement du domaine de Resson, le roi se chargeant de payer les indemnités qui seront dues, tant aux officiers de la maîtrise de Provins, qu'au receveur général des domaines, pour raison de l'aliénation du buisson de Ferrières, et de faire tous les frais de l'échange et des évaluations.

Cet arrangement procure à Sa Majesté un

bénéfice de 26,000 livres environ, et la mettra en état d'acquitter 157,665 livres sur le prix des biens acquis de M. le prince de Conti.

Les mêmes principes de justice qui ont déterminé les propositions faites pour l'échange de M. d'Aligre doivent régler celui de M. le contrôleur général. Le sixième qu'il offre ne doit donc être pris qu'en dedans, et non en dehors, et ne doit porter que sur la valeur des fonds, et non sur celle de la superficie. Alors voici quelle sera l'opération :

La superficie du buisson de Ferrières est estimée..... 67,267 liv.

Cette première somme ne doit pas être sujette au sixième d'augmentation.

Les fonds de ce buisson sont estimés..... 51,600 l.

Les friches sont estimées..... 8,520

Le domaine de Resson peut valoir 4,000

74,820

Total des objets sujets au sixième. 64,120 l.

Sixième d'augmentation..... 10,700

Total général du montant des bois à céder à M. le contrôleur

général..... 142,087 liv.

Le surplus des conditions seront les mêmes que pour M. d'Aligre. Ensuite est écrit :

De la main du roi, BON.

Pour ampliation : Signé: TERRAY.

R A P P O R T

fait à l'Assemblée nationale, au nom du comité des domaines, sur les formalités que doivent observer LES ÉCHANGISTES DES DOMAINES NATIONAUX dont les contrats ne sont point encore consommés, pour servir de suite à la loi du 1^{er} décembre 1790, par M. Enjubault de La Roche, membre de ce comité. — (Imprimé par ordre de l'Assemblée nationale.)

Messieurs,

Votre décret du 22 novembre 1790, sanctionné le 1^{er} décembre suivant, a déterminé d'une manière précise les règles et les principes auxquels sont soumis les contrats d'échanges des domaines nationaux. Vous avez chargé le Corps législatif de confirmer ou de révoquer, après mûr examen, ceux qui n'auraient pas subi toutes les épreuves prescrites par les réglemens. Vous avez ensuite réglé le sort des échangistes dont les contrats seraient révoqués; vous avez ordonné qu'ils fussent sur-le-champ remis en possession des objets par eux donnés en contre-échange. Pour compléter cette portion de la loi, il vous restait encore à indiquer les formalités que serait tenu de remplir l'échangiste dont le contrat non consommé aurait été confirmé par l'Assemblée nationale. Vos commissaires, pénétrés de la nécessité de ce règlement, qui doit assurer à bien des familles une propriété incommutable, s'en sont occupés avec zèle. Ils vont soumettre leur travail à votre examen, après vous avoir présenté quel-

ques réflexions sur la nature du contrat d'échange en matière domaniale. Les maximes qui vont vous être exposées ne sont point nouvelles, votre comité les a souvent rappelées; mais, dans une matière aussi importante, et souvent peu familière, il est toujours utile de remonter aux principes et de faire voir que les lois nouvelles en découlent comme autant de conséquences.

Sous l'ancien régime, lorsque la nation semblait elle-même ignorer des droits, on tenait pour règle certaine que le domaine public était inaliénable; cette maxime, prise dans le sens absolu et illimité, que lui donnaient quelques publicistes, aurait été absurde. Réduite à sa juste valeur, elle signifiait seulement que le monarque, simple administrateur des biens nationaux, ne pouvait transférer irrévocablement une propriété qui n'était pas la sienne (voyez le rapport sur la législation domaniale, p. 11 et 12), et vos décrets ont consacré ces principes.

La loi de l'inaliénabilité, ainsi modifiée, souffrait d'ailleurs une exception pour le cas de

l'échange : on pensait qu'une transaction, dont l'effet est de substituer un domaine à un autre de pareille valeur, n'était pas une véritable aliénation. Cependant cette faculté d'échanger les domaines nationaux que nos rois s'étaient réservée était soumise à une condition essentielle, dont devait toujours dépendre la validité de l'échange; cette condition dérivait du principe de l'inaliénabilité, tel que nous venons de l'établir : le roi ne pouvait céder arbitrairement un domaine pour un autre; il fallait qu'une convenance bien marquée fût la base de cette opération. Les visites, les descriptions et les évaluations prescrites par les réglemens avaient autant pour but de constater cette convenance nécessaire, que de déterminer la valeur absolue des objets échangés. On aperçoit ici la raison de l'extrême différence qui subsistait entre un échange non consommé et celui dont toutes les formalités légales avaient été remplies. On pensait assez communément que l'échange, qui n'avait pas subi toutes les épreuves prescrites, ne devait être considéré que comme un simple projet qui, malgré l'envoi en possession, ne donnait qu'une jouissance précaire, au lieu qu'on regardait l'échange consommé comme réellement translatif de propriété.

Cette distinction fait naître une question qu'il est important de résoudre, parce qu'elle doit influer sur une des dispositions principales de la loi que votre comité va vous proposer. Il s'agit de savoir à quelle époque l'échangiste devient tellement propriétaire de l'objet cédé, que les changements postérieurs soient à son profit ou à sa perte; est-ce à l'instant du contrat que la propriété est transmise, ou bien cette transmission est-elle différée jusqu'à la ratification définitive? C'est d'après les principes du droit romain, combiné avec nos ordonnances, que nous devons traiter cette question, qui n'a peut-être pas encore été suffisamment approfondie. Les lois civiles sur les conventions sont tirées des sources les plus pures du droit naturel, ainsi que l'a remarqué le comité de Constitution dans le vaste et superbe plan d'institution nationale qu'il vient de présenter à l'Assemblée.

Pour établir que l'échangiste qui obtient par la suite des lettres de ratification devient propriétaire à l'instant même du contrat, on peut dire que l'effet de cet acte n'est suspendu que parce que sa validité est subordonnée à une condition, celle de la convenance, ainsi que nous venons de l'observer : or, les conventions conditionnelles sont de deux sortes : les unes dépendent de conditions futures dont l'accomplissement est incertain, les autres de conditions présentes et déjà accomplies, mais dont l'existence n'est pas connue des parties contractantes. Les conventions soumises à des conditions futures n'acquièrent leur perfection que par l'accomplissement de la condition; les autres, au contraire, sont parfaites dès leur origine; l'exécution en est seulement différée jusqu'à ce que les parties aient acquis la preuve que la condition existait lors du contrat. *Conditio in præteritum statim perimit obligationem aut non differt, l. 100 de verb. oblig.* Ainsi, si j'ai promis 1,000 écus en cas que Pierre vive encore, mon obligation est parfaite dès ce moment si Pierre n'est pas mort, et elle n'a jamais existé si Pierre ne vivait plus lorsque j'ai traité. En appliquant ces règles aux contrats d'échanges, ils sont tous subordonnés à cette condition tacite, *si l'objet cédé convient à l'Etat*. Les visites et descriptions sont destinées

à éclaircir ce fait; si elles prouvent que l'objet convient, le contrat a été valable dès son principe, parce que la condition de laquelle dépendait sa validité existait déjà : la ratification, qui ne fait que déclarer l'existence de cette condition, a nécessairement un effet rétroactif au jour de la convention.

Ces raisons, quoique puisées dans des principes très purs, n'ont pas déterminé votre comité. La convenance a toujours, quoi qu'on en dise, beaucoup d'arbitraire. Cette condition, *si l'objet convient*, dépend tellement de la manière d'envisager la chose, qu'on doit la reléguer dans la classe des conditions potestatives ou de simple faculté. De là il s'ensuit que le roi et aujourd'hui la nation ont toujours conservé la faculté d'annuler ou de confirmer à peu près arbitrairement le contrat, et il est clair qu'une convention soumise à la volonté d'une des parties ne devient parfaite que lorsque cette partie s'est définitivement liée par la ratification. Ainsi l'échange non consommé n'est pas réellement translatif de propriété. Les changements qui surviennent aux choses échangées et contre-échangées regardent toujours le premier propriétaire par la règle *res perit domino*. Plusieurs droits féodaux et de justice autrefois très importants, et que vos décrets ont supprimés sans indemnité, ont obligé vos commissaires d'approfondir cette question. Elle se présentera souvent dans les évaluations des échanges non ratifiés.

Nous venons d'établir que, par les lois anciennes, le domaine public était inaliénable, et nous avons déterminé le véritable sens de cette proposition. De ce principe, alors incontestable, naissait une conséquence directe, c'est que le retour ou la soulte due par l'échangiste à l'Etat ne pouvait être payé en argent. Il fallait que, pour balancer l'excédent du prix, il donnât des domaines, parce que le retour payé en deniers aurait été une véritable aliénation que la loi prohibait alors; aujourd'hui cette prohibition ne subsiste plus; vos décrets l'ont anéantie. La nation peut vendre, parce qu'elle est propriétaire : et elle doit vendre, parce qu'elle a intérêt de se libérer, ainsi la soulte doit être payée en argent; car à quoi bon donner à l'Etat, d'après des évaluations dispendieuses, des objets qu'il mettra aussitôt en vente? Ces réflexions ont servi de base à la disposition de l'article 22 de votre loi du 22 novembre 1790 : ainsi nous ne vous présenterons aucune disposition nouvelle sur cette question; mais la soulte, qui est le prix d'un fonds, doit produire des intérêts légaux du jour de l'entrée en jouissance. C'était autrefois un problème de savoir si les vingtièmes et leurs accessoires devaient être déduits sur ces intérêts; on ne pensait pas communément que la retenue des impositions dût être faite par l'échangiste, parce que cette finance représentait dans ses mains un fonds domanial qui n'y aurait pas été lui-même assujéti. Aujourd'hui, cette raison ne subsiste plus; on a reconnu que, toutes les propriétés étant également protégées par la puissance publique, toutes doivent contribuer aux dépenses que cette protection nécessite, d'où il s'ensuit qu'à partir du 1^{er} janvier 1791, les soultes dues de part et d'autres sont également sujettes à la déduction des contributions publiques. C'est d'après ces principes que nous avons cru devoir déterminer le sens de l'article 22 que nous venons de citer.

Ces questions préliminaires ainsi résolues, votre comité va vous rendre compte des formalités que prescrivaient les anciennes lois pour

parvenir à la consommation de l'échange. L'échangiste obtenait, aussitôt après le contrat, des lettres patentes qui fixaient l'époque de son entrée en jouissance, et qui nommaient en même temps des commissaires chargés de procéder aux évaluations : ces lettres devaient être enregistrées dans les cours sous le ressort desquelles les objets à échanger étaient situés, et à la chambre des comptes de Paris.

Les commissions pour les évaluations des échanges étaient, par un usage constant, tirées du sein des chambres des comptes ; elles étaient composées d'un nombre déterminé des officiers de ces tribunaux. L'édit d'octobre 1711 avait même ordonné que, lorsque les commissaires seraient pris dans les chambres des comptes, les procédures seraient faites, pendant le cours des évaluations, à la requête du procureur général des dites chambres ; que cet officier serait à cet effet nommé dans la commission, et qu'il pourrait assister à toute l'instruction qui serait faite en conséquence, pour y requérir, conclure, contester, s'opposer et stipuler ce qui conviendrait pour le bien du service, même assister aux délibérations, sans cependant y opiner.

Des membres de ces commissions étaient députés à l'effet de se transporter sur les biens échangés pour les reconnaître, en faire dresser des procès-verbaux d'estimation, d'après lesquels ils rédigeaient leurs procès-verbaux d'évaluation.

Les évaluations rédigées par les commissaires à cet effet députés, d'après les estimations faites par les experts, étaient rapportées aux commissions établies pour les échanges ; elles y étaient vérifiées et adoptées par un jugement si elles étaient trouvées en bonne forme ; la même commission réglait aussi les contestations qui s'élevaient incidemment à l'échange.

Lorsque toutes ces formes étaient remplies, les procès-verbaux et les jugements qui les avaient adoptés étaient rapportés au conseil, où le tout était examiné ; et s'il y avait lieu de confirmer l'échange, il était expédié des lettres patentes de ratification définitives, qui étaient enregistrées aux parlements, aux chambres des comptes, du sein desquelles la commission avait été tirée, et enfin au greffe de cette commission.

On voit, par ce détail succinct, que les opérations préalables à la consommation des échanges sont de deux sortes, d'administration et de juridiction.

Les visites et reconnaissances des objets échangés, les estimations des experts et les procès-verbaux d'évaluation rédigés d'après ces estimations par les commissaires évaluateurs, sont des actes de pure administration. Les jugements qui doivent intervenir pour valider les procès-verbaux d'évaluation, et pour régler les contestations incidentes que les évaluations font naître sont des actes de juridiction. Ces formes anciennes ne peuvent plus subsister, elles ne se concilieraient pas avec l'ordre judiciaire que vous avez établi, et la suppression des chambres des comptes nécessite un nouvel ordre de choses.

Il faut, comme nous venons de l'observer, des administrateurs et des juges ; les corps administratifs se présentent naturellement pour fournir les premiers. Ils peuvent choisir les experts, surveiller leurs opérations, et les procureurs généraux syndics peuvent, à bien des égards, remplacer les procureurs généraux des chambres des comptes. Les fonctions judiciaires qu'exerçaient les commissaires évaluateurs qui se transportaient sur les lieux peuvent être remplies par

les tribunaux de district. Ils peuvent recevoir le serment des experts, le dépôt et l'affirmation de leurs procès-verbaux d'évaluation, régler même les contestations incidentes et partielles que cette instruction peut faire naître ; mais les opérations ultérieures semblent exiger d'autres dispositions.

Pour peu qu'un échange soit de quelque importance, il est rare, il n'est même guère possible que tous les objets qu'il comprend soient situés dans le même district.

Les deux échanges de Sedan et de Dombes, qu'on peut citer pour exemple, parce qu'il ne sont ni l'un ni l'autre ratifiés, s'étendent dans presque toutes les parties du royaume ; cependant l'échange, divisé dans son objet, n'en est pas moins en lui-même un acte indivisible, il ne peut se consommer définitivement par parties ; le balancement des évaluations respectives, l'examen de leur régularité dans la forme et au fond, le règlement enfin de la soulte, doivent être le résultat d'une opération unique, indivisible par sa nature comme l'acte dont elle sera le complément ; mais quel corps ou quel tribunal sera chargé de présenter ce dernier résultat ? Où placera-t-on le point central où doivent converger tous les rayons ? Plusieurs personnes ont proposé de réserver au Corps législatif cette opération définitive ; leur avis a été rejeté ; votre comité a pensé qu'aucuns actes administratifs ni judiciaires ne pouvaient convenir à l'Assemblée nationale ; elle est la source de la loi ; mais elle en confie l'exécution aux pouvoirs subordonnés que la Constitution a établis. Si elle entraît elle-même dans les détails, si elle appliquait aux faits particuliers les lois générales qui émanent d'elle, le grand principe de la division des pouvoirs serait violé ; la Constitution recevrait une atteinte, et la liberté serait en danger. Quel inconvénient d'ailleurs de charger le Corps législatif de l'examen de formalités minutieuses, quoique indispensables ; du rassemblement d'une foule d'instructions détaillées qui demandent une corrépondance multipliée et bien suivie ; de la vérification de calculs secs, arides et très souvent fautifs ? Il en résulterait une perte de temps bien considérable, et le Corps législatif serait souvent réduit à se déterminer de confiance sur le rapport de quelques-uns de ses membres. Ce système a paru à vos commissaires inconstitutionnel, dangereux et inadmissible.

D'autres ont proposé de choisir pour chaque échange le tribunal de district le plus à portée de l'universalité des objets échangés, et de le commettre par un décret pour juger définitivement l'échange. Vos commissaires n'ont pas cru devoir adopter ce mode. Ils ont pensé qu'un tribunal choisi pour connaître d'une affaire particulière, qui, sans cette attribution spéciale, excéderait sa compétence, serait une véritable commission. Ce nom seul réveille des souvenirs odieux. Vous les avez à jamais proscrits. On ne vous proposera pas aussi de créer un tribunal nouveau, borné à cette seule compétence ; il serait continuellement salarié et souvent oisif. Vous ne multiplierez pas ainsi sans nécessité des établissements dispendieux.

Dans cet embarras, votre comité a tourné ses regards vers le tribunal de cassation établi près du Corps législatif ; il l'a cru propre à remplir cette mission importante, elle lui a semblé parfaitement analogue à sa nature et à sa destination primitive. Le tribunal de cassation a été institué pour reviser les jugements et pour annuler ceux qui ne seraient pas conformes aux lois ;

c'est précisément une revision pareille qu'il est question de lui confier. Si les jugements des tribunaux de district sont réguliers dans la forme et au fond, il se bornera à le déclarer; il les cassera dans le cas contraire. Ce n'est pas là le détourner de ses fonctions ordinaires, ni lui en attribuer de nouvelles. Vous lui avez interdit de juger lui-même le fond, il ne le fera pas encore, il ne pourra que le renvoyer aux tribunaux que vous en avez chargés. Il sera tenu en outre de calculer les valeurs respectives de la totalité des objets échangés et contre-échangés et d'en indiquer la différence; mais ce calcul n'est que l'énoncé d'un fait, ce n'est pas un jugement. Ce sera le Corps législatif lui-même qui d'après ce calcul déterminera la soulte; ainsi en aucun cas ce tribunal ne franchira les bornes que vous lui avez prescrites, et qu'en tous cas vous êtes les maîtres de reculer, puisque vous les avez posées.

D'après ces considérations, votre comité va vous proposer le mode d'évaluation qu'il a jugé pouvoir s'adapter aux circonstances. Il a cru nécessaire de le rapprocher le plus possible des anciennes formes; de celles surtout qui sont déterminées par l'édit de 1711, parce que les évaluations de la plupart des échanges sont commencées d'après ces formes; quelques unes même touchent à leur fin, et une forme de procédure, éloignée de l'ancienne, compliquerait des opérations qu'il faut simplifier, et jetterait les évaluateurs dans des embarras qu'il serait dangereux de ne pas leur épargner.

C'est pourquoi votre comité des domaines vous propose le projet de décret suivant :

Art. 1^{er}.

« Les échangistes dont les échanges ne sont pas encore consommés, ou ne l'ont été que depuis la convocation de l'Assemblée nationale, seront tenus de remettre, dans le délai de 3 mois, à partir du jour de la publication du présent décret, à l'Assemblée nationale, des expéditions ou copies collationnées de leurs contrats d'échange, des lettres patentes qui les ont confirmés, et des arrêts de leurs enregistrements, pour, sur le rapport qui en sera fait à l'Assemblée nationale, être lesdits contrats confirmés ou révoqués par un décret spécial, conformément à l'article 18 de la loi du 1^{er} décembre 1790.

Art. 2.

« Dans le cas où l'Assemblée nationale prononcerait la révocation du contrat, l'échangiste évincé sera remis en possession des objets par lui cédés en contre-échange, ainsi qu'il est porté par l'article 21 de la même loi, et les objets restitués de part et d'autre seront rendus en aussi bon état qu'ils étaient lors des entrées en jouissance respectives.

Art. 3.

« Si le Corps législatif approuve l'acte d'échange, et en ordonne l'exécution, le décret approbatif sera adressé par le ministre de la justice aux directoires de chacun des départements dans l'étendue desquels seront situés les chefs-lieux des biens échangés ou contre-échangés, pour par lui faire procéder aux évaluations et autres opérations qui doivent précéder la ratification définitive, dans la forme qui va être déterminée.

Art. 4.

« Aussitôt après l'envoi du décret approbatif de l'échange, les directoires de département l'adres-

seront aux directoires de district de la situation des objets échangés, avec commission pour procéder incessamment aux évaluations.

Art. 5.

« Les directoires de district députeront, en conséquence, des commissaires évaluateurs, qu'ils pourront prendre dans leur sein; et ils nommeront, de concert avec l'échangiste, des experts qui seront chargés de faire les estimations des domaines et droits échangés.

Art. 6.

« Avant de commencer leurs opérations, les experts accepteront la commission, et prêteront le serment de s'y bien comporter, devant le tribunal de district.

Art. 7.

« Les évaluations commencées et non encore terminées par les commissions qui avaient lieu précédemment seront reprises, continuées et parachevées par les commissaires évaluateurs nommés par les districts, à l'effet de quoi il leur sera remis des expéditions de procès-verbaux, jugements et autres actes qui leur seront nécessaires, tels qu'ils sont déposés aux greffes des anciennes commissions, et à ceux des chambres des comptes.

Art. 8.

« Les procès-verbaux d'évaluation contiendront l'extrait: 1^o des commissions en vertu desquelles il y sera procédé; 2^o des contrats d'échange, lettres patentes et arrêts d'enregistrement; 3^o les commissaires y feront l'analyse des titres de propriété de l'échangiste; 4^o ils examineront si l'objet à évaluer n'est pas grevé d'hypothèques, de douaire, de substitution ou quelque affectation de même nature; 5^o ils feront description de la situation, de l'étendue et de la composition des domaines échangés, de la nature de leurs productions, des droits réels ou mixtes en dépendant; 6^o ils feront mention pour mémoire des droits de fief et de justice supprimés sans indemnité; 7^o s'il y a des prétentions litigieuses ou contestées, ils en feront l'observation; 8^o ils indiqueront par quelles lois territoriales ces objets sont régis; 9^o quels poids et mesures y sont en usage; 10^o passant ensuite au détail des domaines particuliers, l'évaluation en sera faite en autant de chapitres qu'il y aura d'objets distincts ou de natures différentes. Les charges ou la dépense seront également classées par chapitre. La somme des dépenses sera déduite sur celle des produits par la récapitulation générale, et le reste donnera le produit net dont le capital sera évalué.

Art. 9.

« Les procès-verbaux, ainsi clos et arrêtés, seront présentés aux tribunaux de district de la situation, et communiqués au commissaire du roi établi près ces tribunaux, pour, sur leurs conclusions, être statué sur leur validité.

Art. 10.

« Les tribunaux de district jugeront à la charge de l'appel toutes les contestations qui pourront s'élever au cours desdites évaluations, et incidemment à icelles, quel que soit leur objet et de quelque cause qu'elles procèdent.

Art. 11.

« Lorsque les évaluations seront terminées et