

Pbr

301

1252

Une question de Taxes et Contributions locales

De l'illégalité
des redevances superficielles
pour permis d'exploitation forestière
en Guyane française

PAR
L. A. BASSIÈRES

Imprimerie du journal LE PETIT GUYANAIS,

1914



BIBLIOTHEQUE ALEXANDRE FRANCONIE



20039871

MANIOC.org
Bibliothèque Alexandre Franconie
Conseil général de la Guyane

60

301

Une question de Taxes et Contributions locales

De l'illégalité
des redevances superficielles
pour permis d'exploitation forestière
en Guyane française

PAR
L. A. BASSIÈRES



Imprimerie du journal LE PETIT GUYANAIS. — Cayenne

1914

Permis d'exploitation :

- a) Produits de 1^{re} catégorie (résines, caoutchouc, balata) : 5 centimes par hectare et par an ;
- b) Produits de 2^{me} catégorie (bois de toutes sortes) : 20 centimes par hectare et par an ;
- c) Produits de 3^{me} catégorie (graines, fruits, feuilles) : 5 centimes par hectare et par an.

Or, *il se trouve que*, par suite d'un oubli ou pour tout autre motif, *l'arrêté du 17 juillet 1912* réglementant l'exploitation forestière, *n'ayant pas été*, dans les 4 mois de sa publication, *transformé en décret*, parce que contenant des pénalités supérieures aux peines de simple police, *est devenu caduc et inapplicable*. (Article 3 de la loi du 8 janvier 1877, appliquée à la Guyane par décret du 6 mars 1877, — ces deux textes régulièrement promulgués dans la colonie).

L'arrêté réglementaire du 17 juillet 1912 étant nul, tous ceux qui ont été pris en conséquence et par application de ses dispositions, jusques et y compris celui du 21 septembre 1912, fixant le taux des redevances pour les permis d'exploitation forestière, sont également nuls et de nul effet.

Ils ne le seraient d'ailleurs pas, que *les redevances elles-mêmes* seraient illégales. Elles ont été, en effet, *illégalement appliquées et perçues*, pour n'avoir pas été *délibérées par le Conseil général, soumises au Conseil d'Etat, et approuvées ensuite par décret*, — cela conformément à l'article 33 de la loi de Finances du 13 avril 1900.

Illégales aussi et illégalement perçues, pour la même raison — l'observation de la loi de finances de 1900 —, *les redevances instituées antérieurement à ces deux arrêtés de 1912, notamment en vertu :*

1° d'un *arrêté local du 27 février 1909*, fixant à 5 centimes par hectare et pour 4 années consécutives, la redevance pour le permis d'exploitation de balata ;

2° d'un autre *arrêté local du 16 mars* de la même année 1909, fixant à 20 centimes par hectare et pour deux années consécutives, la redevance pour le permis d'exploitation de bois.

*
**

L'article 33 de la loi de Finances du 13 avril 1900 dispose, en effet :

« Le régime financier des colonies est modifié, à partir du 1er janvier 1901, conformément aux dispositions suivantes :

« § 3. — Les *Conseils généraux* des colonies *délibèrent* sur le mode d'assiette, les *tarifs* et les règles de perception des *contributions et taxes*, autres que les droits de douanes, qui restent soumis aux dispositions de la loi du 11 janvier 1892. Ces délibérations *ne seront applicables* qu'après avoir été approuvées par décrets en Conseil d'Etat. En cas de refus d'approbation par le Conseil d'Etat des tarifs ou taxes proposés par un Conseil général de colonie, celui-ci est appelé à en délibérer de nouveau. *Jusqu'à l'approbation du Conseil d'Etat*, la perception se fait sur les *bases anciennes*.

Telle est la loi en matière de contributions et taxes locales, dans toutes les colonies pourvues d'un Conseil général. Voici maintenant *l'application de la loi* en Guyane, dans une espèce, non pas analogue, mais *identique*, — en matière de redevances pour l'exploitation des mines d'or :

a) en Guyane, les Mines, minières, carrières, et les placers sont, comme les terres et forêts domaniales, la propriété de l'Etat (la propriété du sol emporte celle du dessus et du dessous, article 552 du Code civil) ; et leurs produits et revenus sont, au même titre, attribués au budget local de la colonie, qui en fait recettes sous le même chapitre des « Contributions perçues sur liquidations » ;

b) l'exploitation des placers et des concessions de mines, régie en partie par la loi métropolitaine de 1810, en partie par un décret du 10 mars 1906 spécial à la Guyane, est assujettie à des redevances superficielles, dont le taux et l'assiette sont réglés « conformément aux dispositions régissant les taxes locales » (art. 19, 34, 48 et 83 du décret de 1906) : ce qui signifie que ces redevances sont considérées comme des taxes locales ;

c) ces redevances superficielles pour les permis de recherches et d'exploitation des placers et des mines, étant ainsi absolument identiques aux redevances superficielles pour les permis d'exploitation de bois et de la gomme de balata, comme ayant la même origine, le même caractère, la même dénomination, la même assiette de fixation, la même classification budgétaire, ce qui s'applique aux unes doit s'appliquer aux autres : celles-ci, comme celles-là, doivent être réglées « conformément aux dispositions régissant les taxes / ~~textes~~ locales » ;

d) or, les redevances pour les recherches et l'exploitation des mines ont été, conformément aux dispositions de la loi de Finances régissant les taxes locales, délibérées par le Conseil Général (8 janvier 1907), soumises au Conseil d'Etat, et approuvées par un décret du 27 août 1908, promulgué dans la colonie le 25 novembre de la même année. Ces mêmes formalités essentielles s'imposaient obligatoirement aux redevances de l'exploitation forestière, et leur inobservation a vicié radicalement la perception de ces taxes.

* * *

C'est en vain qu'on nous a objecté tout d'abord, à l'encontre de notre thèse, que le décret du 11 décembre 1908, ayant donné pouvoir au Gouverneur de déterminer l'étendue des concessions et leurs rede-

vances, *sans lui prescrire* d'observer les formalités de la loi de Finances de 1900, *il n'était pas tenu de s'y conformer*, et qu'ainsi, *il lui suffisait* de déterminer ces redevances par un arrêté, comme il l'a fait, pour qu'elles fussent applicables. L'argument est puéril et sans valeur. Il y a d'abord une *supposition de texte* ou tout au moins une *interprétation fantaisiste* : rien, dans les termes du décret de 1908, n'autorise, ni explicitement, ni implicitement l'administration locale à se dispenser des formalités de la loi de Finances. Mais, *en admettant même* que le décret eût stipulé une dispense de ce genre, *cette disposition eût été radicalement nulle* et de nul effet, *un simple décret* ne pouvant *abroger ni modifier* une loi. Ensuite, en examinant le fond de la question, il convient de faire remarquer que le *pouvoir de déterminer une taxe ne comporte pas en soi celui de l'appliquer et d'en légitimer la perception*. Le Gouverneur a bien, par exemple, le pouvoir de fixer les recettes du budget, de les déterminer ; mais il n'est pas dispensé de les soumettre au Conseil Général, qui les délibère et les vote, avant leur mise en application.

Mais, puisqu'on nous oppose le décret de 1908 dont on a vainement essayé de tirer argument, il ne nous déplaît pas d'avoir à citer, à l'appui de notre thèse, l'exposé des motifs de ce même décret, où le ministre des colonies, M. Milliès-Lacroix, et le ministre des Finances, M. Caillaux, font connaître *l'esprit qui a présidé* à sa rédaction :

« L'effet du décret du 15 novembre 1898, relatif au régime des terres domaniales à la Guyane française, expire le 1er janvier prochain.

« L'expérience de dix années qui a été tentée n'a pas été favorable aux conceptions dont cet acte s'était inspiré. Son but avait été de distraire les produits domaniaux de l'ensemble du budget local et de les affecter exclusivement aux dépenses de colonisation.

« ...Il n'y a donc plus lieu de prolonger l'essai tenté en

1898 et il convient au contraire de revenir aux conceptions traditionnelles qui régissent la législation domaniale de toutes nos colonies...

« Nous pensons donc que de même que le décret du 17 janvier 1908 a ramené la Nouvelle-Calédonie au droit commun, le moment est venu de faire cesser le régime d'exception qui subsistait encore à la Guyane.

« L'Etat, propriétaire de droit des biens domaniaux, en contrôle l'aliénation ; il en confie la gestion et l'exploitation à la colonie ; il abandonne à celle-ci la totalité des recettes, d'abord en représentation des charges de toute nature que lui occasionne le développement de la colonisation, et ensuite en vertu même du principe d'unité financière qui a prévalu dans la création et la réglementation des budgets locaux. »

Ainsi donc : ramener au droit commun ; faire cesser le régime d'exception ; principe d'unité financière : ce ne sont pas là de vains mots, qui se sont trouvés par hasard sous la plume de ces deux ministres expliquant, dans un Rapport au Président de la République, les motifs qui les ont amenés à présenter à sa signature le décret sur le Domaine de l'Etat.

Il résulte clairement de la citation ci-dessus que, dans la pensée des auteurs du décret, toutes les recettes provenant du Domaine de l'Etat dans la colonie, et qui, par exception, avaient été déclarées distinctes du budget local, par le décret de 1898, — qui fut une innovation malheureuse, reconnue comme telle par une expérience de 10 années, — toutes ces recettes faisaient dorénavant retour au budget de la colonie, qui avait dès lors le droit d'en disposer, comme par le passé.

C'est en vertu des dispositions de l'article 2 de ce même décret du 11 décembre 1908, que toutes les recettes, faites au titre du Domaine de l'Etat en Guyane, sont incorporées aux Recettes ordinaires du budget local.

Et l'on voudrait soutenir, malgré tout cela, que les redevances superficielles pour l'exploitation forestière, établies par arrêtés du gouverneur de la Guyane, ne sont pas soumises aux dispositions législatives régissant les taxes locales ! que ce sont des taxes spéciales, que le gouverneur a le droit d'établir et d'appliquer, sans se préoccuper de la loi de finances de 1900 !...

Ce serait donc là une exception à la règle, à la loi ? Et depuis quand une exception à la loi se déduit de l'interprétation d'un texte quelconque ? Il faut une disposition législative formelle, explicite, pour établir une exception de ce genre : elle fait totalement défaut dans la circonstance.

Non, il n'existe pas d'exception en la matière, et il suffit de se rappeler le *retour au droit commun, l'unité financière*, dont parlent les ministres, dans l'exposé des motifs du décret de 1908, pour être convaincu sur ce point : que rien, dans les termes de ce décret, n'a pu autoriser l'établissement d'un régime exceptionnel, précisément en matière financière ; qu'en d'autres termes, on ne saurait voir, dans le texte de l'article 4 de ce décret, donnant pouvoir au gouverneur de déterminer par arrêtés l'étendue des concessions, leur objet et leurs redevances, l'autorisation d'appliquer ces redevances, sans remplir les formalités prescrites par les dispositions législatives régissant les taxes locales.

Ces redevances ne sont autre chose que des taxes locales, en vertu même des principes du *retour au droit commun* et de *l'unité financière*, rappelés ci-dessus.

La loi de finances du 13 avril 1900 est d'ailleurs intangible, au regard de tous les décrets qu'il plaira au ministère des colonies d'appliquer à la Guyane. Cela est si vrai que le récent décret du 30 décembre 1912,

qui a pour objet cependant de fixer à nouveau le régime financier des colonies, n'a rien modifié et ne pouvait rien modifier aux dispositions de l'article 33, ainsi qu'il est expliqué dans le commentaire suivant, que fait de ce décret le ministère des colonies :

« ART. 74. — Etablissement et vote des contributions et taxes ordinaires.

« Cet article se réfère purement et simplement aux dispositions légales concernant l'établissement des droits de douane et d'octroi de mer.

« Pour les autres taxes et contributions, il reproduit les dispositions de l'art. 33, § 3 de la loi de Finances de 1900, en ce qui concerne les colonies pourvues d'un Conseil général et fixe les règles d'établissement des dites taxes en ce qui concerne les autres colonies.

Il y a mieux que ce commentaire anonyme du décret financier : il y a l'opinion d'un autre Ministre des colonies M. J. Morel, sur cette question spéciale des taxes et contributions locales. Elle se trouve dans une circulaire du 22 mars 1913, qui accompagnait l'envoi, dans toutes les colonies, de ce même décret financier du 30 décembre 1912 :

IMPOTS ET EMPRUNTS

« Les règles édictées par l'article 74 du décret pour l'établissement des contributions et taxes reproduisent à peu près intégralement, avec quelques simplifications, les règlements précédemment en vigueur, qui résultaient des divers textes organiques.

« Dans les colonies pourvues d'un Conseil général (Réunion, Martinique, Guadeloupe, Guyane, Nouvelle-Calédonie, Inde et Sénégal), les dispositions du § 3 de l'article 33 de la loi de Finances du 13 avril 1900, ont été naturellement maintenues sans aucun changement : la jurisprudence qui ressort des avis du Conseil d'Etat en cette matière, conserve toute sa valeur. (page 9 du volume contenant le décret financier, publié à l'Imprimerie Nationale.)

« En résumé, le nouveau décret a innové le moins possible en cette matière ; il a simplifié les règles en vigueur en s'inspirant dans les grandes lignes des principes suivants : *rappel de la procédure prescrite par la loi de Finances du 13 avril 1900*, dans les colonies pourvues d'un Conseil général, etc. (page 17, loco citato).

« En principe, l'initiative et l'établissement de toutes mesures financières appartient aux autorités locales, leur approbation au pouvoir central ; cette approbation est une forme du contrôle métropolitain, qui se justifie d'autant plus que l'autonomie des colonies est accrue, particulièrement en matière financière.

«...Le Conseil d'Etat intervient, en raison de l'importance de ces matières, pour les emprunts non garantis et pour les droits de douane ; il intervient également pour les impôts des colonies pourvues d'un Conseil général, la consultation de la haute assemblée étant, dans ce dernier cas, une garantie pour les assemblées locales que le pouvoir central s'abstiendra de prendre, pour modifier éventuellement leurs votes, des décisions insuffisamment étudiées.

Et le Ministre conclut :

« Il y a, là encore, un ensemble de règles assez complexes ; mais elles peuvent toutes, ainsi qu'il vient d'être exposé, se rattacher à des principes constants, dont les modalités s'adaptent, soit à des circonstances déterminées, soit à des dispositions législatives qu'il n'appartenait pas aux auteurs du nouveau décret de modifier. »

Le ministre des colonies Morel pouvait-il plus clairement proclamer l'intangibilité de la loi de Finances de 1900 en matière de taxes locales ? Et peut-on, après cela, soutenir encore qu'un décret quelconque, celui du 11 décembre 1908 en particulier, pouvait modifier cette loi fondamentale du régime financier colonial, en dispensant soit explicitement, soit implicitement, le Gouverneur de la Guyane des formalités essentielles, prescrites pour le vote et l'application de toutes les taxes et contributions, dans une colonie pourvue de Conseil général ?

Après avoir ainsi établi l'illégalité de ces taxes au point de vue du droit, il ne nous reste plus, pour achever la démonstration, qu'à citer un dernier argument, qui nous paraît décisif, tiré d'un *acte officiel* :

Chaque année, le Conseil général de la Guyane, à sa session budgétaire, conformément à l'article 35 du décret du 23 décembre 1878 qui l'a institué, vote les taxes et contributions nécessaires à l'acquittement des dépenses de la colonie. A la fin de chaque année, le *Gouverneur*, après avoir arrêté le budget en Conseil privé, *publie au Journal Officiel le tarif des taxes et contributions* de toute nature, *votées par le Conseil général*, pour être perçues au cours de l'année suivante. Ce tarif est *en quelque sorte le titre de liquidation* et de *perception* des recettes de toute nature à opérer au profit du budget local, et *nulle taxe ou contribution* ne peut être perçue *si elle ne figure à ce tarif*. Or, les redevances pour permis de recherches et d'exploitation de placers et mines y figurent expressément, *alors que celles relatives aux permis d'exploitation forestière n'y sont même pas mentionnées*, ce qui prouve bien *qu'elles n'ont jamais été votées* par le Conseil général : la perception n'en est donc *pas autorisée légalement*. Consultés sur ce point, les tarifs des années 1901 à 1914 sont absolument muets.

Ce n'est plus de la discussion : *c'est une situation de fait*, contre laquelle *aucun argument ne prévaut*.

Nous avons déjà fait ressortir qu'il n'était pas sérieux de prétendre, qu'en donnant simplement pouvoir au *Gouverneur* de déterminer l'étendue des concessions et leurs redevances, le décret de 1908 l'avait *ipso facto* dispensé des formalités de la loi de finances. *Il serait maintenant ridicule* de pousser plus loin la fantaisie et *d'oser soutenir* que ce même décret aurait également dispensé le *Gouverneur* de soumettre au

Conseil général le vote de ces taxes, ou tout au moins de les insérer et publier au tarif des taxes, afin d'en autoriser la perception.

En résumé :

Nullité des arrêtés de 1912 et 1913 réglementant les permis d'exploitation forestière et déterminant les redevances y relatives.

Illégalité des taxes, par suite :

1° de l'observation de la loi de Finances de 1900 ;

2° de l'omission du vote de ces taxes et de leur insertion au Tarif des taxes.

De cette discussion et de ces constatations découlent les conclusions suivantes :

Aucun décret, pris en Conseil d'Etat, après délibération du Conseil général de la Guyane, n'ayant approuvé les taxes locales dites redevances sur les permis d'exploitation forestière (balata et bois), ces taxes n'étaient pas applicables et la perception devait se faire, en cette matière, sur les bases anciennes, conformément aux dispositions in fine du § 3 de l'article 33 de la loi de Finances du 13 avril 1900.

Or, antérieurement à la promulgation de cette loi et jusqu'en 1909, aucune taxe ne frappait les autorisations, permis ou concessions pour l'exploitation de la gomme de balata ou du bois de rose. On les accordait à titre gratuit.

Toutes les redevances perçues dans ces conditions, depuis le 1^{er} janvier 1901, date d'application de la loi de finances, ou plutôt depuis le 27 février 1909, date de l'institution des redevances par simples arrêtés du Gouverneur, ont donc été illégalement perçues.

Elles sont sujettes à répétition, en vertu du principe général de droit posé par l'article 1235 du Code civil : « Tout paiement suppose une dette ; et ce qui a été payé sans être dû est sujet à répétition. »

Il y a donc un recours ouvert aux intéressés.

De plus, la perception de ces taxes, n'étant ni légale ni régulièrement autorisée par insertion au tarif des taxes, ne peut plus avoir lieu à l'avenir, jusqu'à ce qu'il soit intervenu un décret en Conseil d'État les approuvant, après délibération du Conseil Général de la Guyane.

QUELQUES CONSIDÉRATIONS D'ORDRE ÉCONOMIQUE.

Si maintenant, considérant comme suffisamment rapportée la preuve de l'illégalité des taxes et de la nullité des arrêtés locaux les établissant, nous examinons la question au point de vue économique, qui a bien son importance en matière de contributions, la réclamation ci-dessus devient d'autant plus intéressante.

En effet :

a) *En 1894-1895*, sur l'initiative du Conseil Général, uniquement guidé par le désir louable d'ouvrir l'intérieur du pays à l'exploration et à l'exploitation de ses richesses naturelles, une réglementation très simple, approuvée d'abord par délibérations de cette assemblée, puis par arrêté du Gouverneur, ensuite par décret, *autorisait la libre recherche* des arbres à balata et *l'exploitation de toutes les résines* (caoutchouc et balata) comme des bois de toutes sortes, *sous certaines conditions*, dont la plupart n'étaient que des formalités administratives.

b) *En 1909*, un arrêté du 27 février *fixa une redevance* de 5 centimes par hectare, qu'il déclara applicable à la période de 4 années prévue pour la durée des permis d'exploitation de balata, en impo-

sant un minimum de perception de 250 frs, pour un minimum de concession de 5.000 hectares ; par un autre arrêté du 16 mars de la même année, les permis d'exploitation de bois de toutes sortes (bois de rose et autres) étaient frappés d'une redevance de 20 centimes par hectare et pour une période de 2 années, sans minimum de perception.

c) Or, brusquement, en 1912, l'arrêté réglementaire du 17 juillet et celui du 21 septembre *élevaient purement et simplement*, sans motif, les 2 redevances en question, dans les proportions suivantes :

1° Pour les permis de balata :

D'abord, la taxe, maintenue au taux de 5 centimes par hectare, est déclarée exigible chaque année, au lieu de l'être pour 4 ans consécutifs : d'où une élévation de *4 fois* le taux de 5 centimes, pris comme unité de comparaison.

Ensuite, le minimum de concession, sur lequel doit se calculer la redevance, est élevé de 5.000 à 20.000 hectares, soit une majoration de *4 fois* le chiffre de 5000, pris comme unité de comparaison.

Comme il faut multiplier entre eux ces deux facteurs 4 (le taux de 5 centimes et le minimum d'hectares de 5000), pour avoir le montant de la taxe minima, il en résulte que cette taxe a été en somme élevée de 16 fois sa valeur (4×4).

En effet, d'après le précédent arrêté, de 1909, la taxe minima à payer pour 4 années était de : 5 centimes multipliés par 5,000 hectares = 250 francs, — soit 62 frs. 50 pour une année.

Tandis que, sous le régime des nouveaux arrêtés de 1912, la taxe minima est de : 5 centimes mult. p. 20.000 : égalent *1000 fr.*, pour *une année*, soit *16 fois* la somme de 62 frs. 50, qui était le montant de la taxe précédemment.

Voilà donc un impôt augmenté tout d'un coup de 16 fois sa quotité !

Rien que cela !

2^o : pour les permis d'exploitation de bois, la proportion est moindre dans l'élévation de la taxe :

Minimum de concession : 400 hectares.

Redevance : 20 centimes par hectare, pour chaque année, au lieu de 2 années.

La taxe ici n'est que doublée.

C'est exorbitant, surtout en ce qui concerne les permis d'exploitation de balata.

Et l'on conçoit dès lors sans peine tout l'intérêt qu'ont les contribuables à poursuivre le remboursement de taxes aussi élevées, indûment perçues.



