

# Etude historique

du régime du commerce extérieur

ET

de l'organisation douanière

à l'île de La Réunion

(Suite et fin)

PAR

**HENRI GERARD**

CONTROLEUR-RÉDACTEUR DES DOUANES

CHEF DES BUREAUX DE LA DIRECTION DES DOUANES

DE L'ÎLE DE LA RÉUNION

## CHAPITRE TROISIÈME

MODE D'ACQUITTEMENT ET DE  
PERCEPTION DES DROITS

Antérieurement à 1742, le droit d'entrée perçu sous forme de dime était évidemment payable en nature. Le règlement du 13 Août 1742, qui fit de la perception de cette taxe une mesure générale, en autorisa le paiement en nature s'il y avait contestation ; le receveur ne pouvait faire aucun crédit. On retrouve encore la faculté du paiement soit en monnaie, soit en nature dans la délibération de la Compagnie des Indes du 2 Mars 1754. L'ordonnance du 31 Mai 1770 (art. 2) fit une distinction entre les esclaves introduits dans l'île, sur lesquels les droits étaient payables en nature au receveur de la douane et les autres marchandises, qui devaient faire l'objet de versements en espèces.

En 1793, on voit pour la première fois apparaître le crédit de droits. L'arrêté du 24 Mai de cette année dispose que les droits peuvent être payés comptant ou soumissionnés avec caution aux fins de paiement dans le mois (1). Cette concession ne fut d'ailleurs pas maintenue. Les arrêtés des 2, 17 Août et 10 Novembre 1797 ne prévoient rien dans l'objet ; les droits étaient payables avant enlèvement, dans les dix jours de l'estimation des marchandises et au plus tard avant le départ des bâtiments. D'ailleurs, même cette dernière faveur semble avoir été retirée aux intéressés par l'arrêté du 10 Novembre 1797 qui stipule que le paiement des droits doit être effectué avant le débarquement des marchandises. Mais, on constate que des décisions spéciales des as-

---

(1) L'arrêté des 30-31 Octobre et 1er Novembre 1793 laissa aux municipalités le soin de fixer ce délai (art. 6). Les droits de sortie devaient être payés avant l'embarquement des marchandises.

semblées dirigeantes accordent parfois à titre exceptionnel des délais de paiement à des citoyens dans le besoin, moyennant dépôt d'une soumission cautionnée (Décision du Comité administratif du 29 Août 1798 — 12 Fructidor an 6).

Les arrêtés de 1795 précisent d'ailleurs que les droits sont payables soit en papier monnaie, soit en piastres ou en billon au cours, soit encore en denrées coloniales (1) en prenant pour régulateur à l'époque du paiement le taux d'un parère officiel.

Le régime institué par les arrêtés des 19/20 Octobre 1798 (28, 29 Vendémiaire an 7) n'est guère plus libéral. Les droits devaient toujours être payés avant embarquement ou débarquement, sauf s'il y avait recours à l'expertise auquel cas ils devaient être acquittés dans les dix jours de l'expertise et au plus tard avant le départ des navires. La faculté du paiement en nature était maintenue (2), mais alors le déclarant s'engageait par soumission à s'acquitter aussitôt après débarquement.

Le Capitaine Decaen autorisa les contribuables à payer les droits d'entrée soit en monnaie, soit en bons

---

(1) Le paiement en denrées maintenu par un arrêté de l'Assemblée coloniale du 29 Février 1798 (11 ventôse an 6) — qui prescrivait que les blés continueraient à être reçus au taux du parère pour le paiement des impôts — ne laissait pas de présenter des inconvénients. Les salariés et fournisseurs de l'Administration se faisaient payer en blés qu'ils laissaient dans les magasins de la colonie contre délivrance de bons de dépôt qu'ils négociaient avec les contribuables débiteurs d'impôts lesquels les rendaient aux garde-magasins ; de telle sorte que les blés ne sortaient jamais et pourrissaient dans ces locaux. Pour porter remède à la situation, le Comité administratif décida que le blé serait livré en nature et ne donnerait plus lieu à la délivrance de bons de dépôt (Procès-verbal du 17 Septembre 1798 — 1er jour complémentaire de l'an 6).

(2) Les cafés donnés en paiement de l'impôt furent assujettis le 29 Décembre 1800 (8 nivôse an 9) à un droit de magasinage de 1 1/2 0/0 au profit des propriétaires des magasins où ils étaient logés ; ces propriétaires délivraient des bons de dépôt servant à l'acquiescement des taxes (V, aussi dans ce sens. Résolution du Comité administratif du 28 Janvier 1802 — 8 pluviôse an 10).

de dépôt de café délivrés par certains magasins particuliers (Arrêté du sous-préfet du 12 Octobre 1803 — 19 vendémiaire an 12). Avant le débarquement des marchandises les intéressés déposaient en Douane une soumission cautionnée par laquelle ils s'engageaient à acquitter les droits ; ce qui devait être fait à l'entrée dans les 20 jours suivant l'arrivée des bâtiments, à la sortie avant le départ des navires (Arrêté du 17 Septembre 1804 — 30 Fructidor an 12).

Les droits d'entrée pour lesquels les receveurs ne justifiaient pas avoir fait les poursuites nécessaires deux mois après l'arrivée des navires restaient à leur charge en cas d'insolvabilité des redevables.

Aux termes de l'ordonnance du 27 Juin 1820, les droits qui ne dépassaient pas 125 frs étaient payés comptant (1) ; les sommes supérieures pouvaient être acquittées du 25 au dernier de chaque mois moyennant dépôt d'une obligation qui était cautionnée en cas de doute sur la solvabilité du redevable. Le délai fut porté à trois mois pour les sommes égales ou supérieures à 1000 frs par les ordonnances des 29 Décembre 1820 et 18 Avril 1822 ; les intéressés souscrivaient à cet effet des obligations qui devaient porter la signature de deux personnes solvables et il y avait lieu au paiement d'intérêts calculés à 3/4 % par mois ; il n'était établi qu'un acquit de paiement par consignataire pour chaque cargaison.

Enfin, l'arrêté du 11 janvier 1850 autorisa les receveurs des Douanes à admettre en paiement des droits des obligations à quatre mois de terme et supprima l'intérêt sur ces obligations.

A noter qu'antérieurement à 1849 le recouvrement des droits a été effectué pendant quelque temps à domicile

---

(1) Il résulte de deux lettres du Gouverneur, l'une au Directeur des Douanes en date du 28 Novembre 1817, l'autre au Général commandant pour le roi en date du 23 Décembre de la même année, qu'à ce moment on acceptait des fournitures en compensation des droits dus par des redevables et que ces impositions pouvaient être payées en maïs.

par l'intermédiaire de garçons de caisse. Cette facilité fut supprimée en 1849 par le Département qui la considéra comme une faiblesse administrative à l'égard des négociants.

On a vu qu'en 1855 le soin d'assurer la perception des droits d'entrée et de sortie passa du service des Douanes à celui du Trésor.

Depuis longtemps déjà la question des crédits de droits préoccupait le Département. Il considérait que ce régime était dangereux pour les finances publiques aux Colonies, les fortunes y étant le plus souvent très instables. Aussi, le ministère profita-t-il de la nouvelle réorganisation pour supprimer aux contribuables cette facilité.

L'instruction du 15 Avril 1856 pour l'exécution du Décret du 26 Septembre 1855 recommanda, en effet, de subordonner l'expédition des navires à l'acquiescement des droits et par là retira au commerce le crédit d'enlèvement : les capitaines ou consignataires furent d'abord tenus de faire l'avance des droits aux propriétaires des marchandises (Décision du 29 Décembre 1855) ; puis, on exigea seulement d'eux avant toute opération de déchargement ou d'embarquement l'obligation de se rendre garants par soumission cautionnée du paiement des droits (Arrêté du 14 Décembre 1857). Enfin, cette obligation fut à son tour supprimée et les marchandises ne purent être livrées qu'après acquiescement, consignation ou garantie des droits par soumissions cautionnées qui portaient engagement de verser les sommes dues à premier avis, sans aucun délai comportant crédit (Arrêtés des 2 Septembre et 29 Novembre 1858).

En définitive, le système des obligations était supprimé et ne reparut plus ; mais, le crédit d'enlèvement était rétabli.

A noter que l'arrêté du 2 Septembre 1858 autorisait la consignation des droits, qui fut organisée par arrêté du 29 Novembre suivant.

Les nouvelles dispositions relatives au dépôt des soumissions cautionnées ne furent appliquées qu'en 1861, après qu'un arrêté du 21 Janvier de cette année eût fixé les détails du fonctionnement de ce mode d'acquiescement : les soumissions étaient reçues par le chef du bureau principal qui établissait trimestriellement une liste des personnes admises au crédit ; les liquidations devaient être payées 48 heures après leur envoi au Trésor, à défaut de quoi contrainte était décernée moyennant un avis donné 24 heures à l'avance.

Les arrêtés de 1858 et 1861 demeurèrent en vigueur jusqu'en 1910. Les délais qu'ils prévoyaient pour le paiement des droits étaient trop courts ; dans la pratique, le Trésor étendait ces délais dans une mesure telle qu'ils devenaient dangereux pour les finances locales. Il parut plus logique d'adopter une législation moins sévère mais dont l'application ne se heurterait pas à des impossibilités.

Dans ce but, les arrêtés des 19 Décembre 1910 et 30 Décembre 1911 mirent en vigueur à La Réunion — au moins dans ses grandes lignes — la réglementation métropolitaine relative au crédit d'enlèvement. La remise allouée au Trésorier payeur sur les crédits concédés constituant une véritable taxe ne pouvait être établie par simple arrêté local ; le Décret du 12 Décembre 1915 en régularisa la perception.

## CHAPITRE QUATRIÈME

### RÉGIMES DIVERS

#### SECTION PREMIÈRE

#### Entrepôt

Les pouvoirs publics s'étant toujours efforcés, jusqu'aux dernières années de l'ancien régime, de faire de Bourbon une place de transit pour les marchandises d'Europe expédiées dans l'Inde et vice versa, la réexportation des articles en provenance de l'extérieur fut toujours favorisée par des dispositions spéciales.

La Déclaration du 14 avril 1742 (art 9), qui ouvrait aux particuliers le commerce de l'Inde stipulait expressément que les marchandises non vendues ne paieraient pas de droits d'entrée et seraient regardées comme en entrepôt. Plus tard, lorsque le monopole de la Compagnie fut supprimé (1769), l'ordonnance du 31 Mai 1770 (art 3) précisa encore que les droits d'entrée et de sortie ne seraient pas perçus sur les colis passant en transit de l'Europe vers l'Inde et la Chine ou de ces contrées vers l'Europe.

Il est évident que lorsque les colis dont il s'agit séjourneraient dans l'île au delà d'un certain délai, il fallait, pour que l'immunité ainsi concédée ne donnât pas naissance à des abus, qu'ils demeurassent sous la surveillance des services intéressés ; c'était en fait le régime de l'entrepôt avant la lettre. Mais, aucun texte ne le prévoit expressément et n'en organise le fonctionnement.

Il en fut de même au début de la période révolutionnaire. On constate, il est vrai, que le Directoire accorde le 28 avril 1795 à un importateur la faculté de déposer jusqu'au paiement des droits, des marchandises dans un bâtiment dépendant de la maison commune et

servant autrefois d'écurie, ces marchandises étant sur les quais l'objet de vols fréquents. Le Conseil semble par là accorder dans une certaine mesure la faculté d'entrepôt, à très court délai d'ailleurs ; mais, la mesure était exceptionnelle et se limitait au cas envisagé.

Ce n'est qu'en 1797 que l'on trouve pour la première fois des dispositions expresses relatives au régime de l'entrepôt. Les arrêtés des 2, 17 Août et 10 Novembre de cette année prévoient, en effet, que les marchandises peuvent être entreposées dans les magasins désignés par les municipalités et ne frappent les articles ainsi destinés à la réexportation que d'un droit réduit d'1/4 % (monnaies et objets d'or et d'argent non ouvrés) et 1 % (tous autres objets). (1)

D'ailleurs, pour rencontrer une réglementation complète du régime de l'entrepôt, il faut encore descendre et se reporter à l'arrêté du capitaine général Decaen du 30 Fructidor an 12.

Les articles 57 à 61 de cet arrêté en déterminent l'organisation. Il n'est prévu que deux cas d'application, suivant que le navire importateur va lui-même jusqu'au pays de destination de la marchandise ou au contraire ne s'y rend pas.

Dans la première éventualité, les marchandises sont placées sous le régime de l'entrepôt fictif — à noter que le directeur de la Douane peut exiger une clef des magasins — et ne sont exonérées des droits d'entrée qu'à condition d'être réexportées par le navire importateur lui-même ou, si ce bâtiment est condamné, par le navire acheté en remplacement ; l'opération entraîne la perception d'un droit d'entrepôt d'1 % de la valeur avec réduction d'un tiers pour les navires français. Dans le second cas, les marchandises sont mises en dépôt dans les magasins de la Douane ; le droit de dépôt s'élève à 1/4 % de la valeur.

(1) Des dispositions analogues sont insérées dans l'arrêté des 1920 Octobre 1798.

Les délais d'entrepôt ne peuvent excéder une année.

Sous ces réserves et sauf les restrictions exigées par le régime du commerce extérieur en vigueur à ce moment, l'arrêté de Fructidor ne fait, d'une manière générale, que reproduire la législation métropolitaine. Mais, des dispositions exposées ci-dessus il résulte que l'entrepôt n'était qu'un régime d'exception concédé seulement dans certains cas expressément prévus.

Les Anglais ne modifièrent rien à la réglementation établie dans l'objet par le capitaine Deccaen. Ils autorisèrent la mise en dépôt des marchandises dont la vente ne s'effectuait pas immédiatement, les droits n'étant perçus qu'après le délai d'un an.

L'ordonnance du 16 Juin 1815 semble faire de l'entrepôt une modalité normale. Elle admet sous ce régime toutes les marchandises prohibées et fixe le droit d'entrepôt à 1 % pour les objets introduits sous pavillon français et 2 % pour ceux importés par navires étrangers. Il n'est d'ailleurs pas précisé s'il s'agit d'entrepôt réel ou fictif.

L'ordonnance du 11 Septembre 1817 disposa que les denrées coloniales venant de l'étranger ne seraient reçues qu'en entrepôt réel, ramena le droit d'entrepôt à 1/2 0/0 pour les marchandises venant de France et de l'Inde par navires français et 1 0/0 pour les articles étrangers et doubla cette taxe d'un droit de magasinage s'élevant à 1 pour mille de la valeur par mois ; les délais d'entrepôt furent réduits à six mois.

A cette époque, l'entrepôt fictif était certainement pratiqué, mais à titre exceptionnel. Il résulte, en effet d'une note du Gouverneur en date du 17 Janvier 1818 que ce régime était réservé aux vins parce qu'ils devaient être l'objet de soins spéciaux en vue de leur conservation ; toutefois, il n'y avait lieu ni à réfaction, ni à ouillage en entrepôt fictif.

D'ailleurs, l'ordonnance du 10 Octobre 1818 qui revisa le tarif du droit de magasinage, l'établit à raison de 3 frs par tonneau et par mois, en réduisant la taxe de moitié pour les marchandises placées en entrepôt fictif.

Au demeurant, ce n'est que l'ordonnance du 15 Décembre 1819 qui distingua nettement l'entrepôt fictif de l'entrepôt réel, définit leur champ d'application et réglementa la tenue des écritures (registres d'entrée et de sortie, états périodiques). L'entrepôt fictif n'était accordé que sur autorisation du directeur, qui lui-même se rapprochait à ce sujet de l'autorité supérieure et après prélèvement d'échantillons des marchandises entreposées ; il ne pouvait être concédé qu'aux articles n'ayant pas de similaires produits par la Colonie. L'entrepôt réel s'appliquait à toutes les marchandises ; le receveur principal était garde magasin et responsable des colis entreposés.

L'ordonnance du 29 Décembre 1820 compléta la réglementation ; les délais d'entrepôt réel pouvaient être portés à un an si le droit d'entrepôt était renouvelé. L'entrepôt fictif était réservé aux seules marchandises importées directement de France par navires français. Enfin, le droit d'entrepôt était fixé uniformément à 1/2 % et le droit de magasinage supprimé.

Cette dernière disposition entraîna un encombrement des magasins de la douane et une ordonnance du 8 février 1822 dut rétablir le droit de magasinage sur les marchandises retirées d'entrepôt pour la consommation à raison de un franc par tonneau et quinzaine. L'arrêté du 6 Novembre 1832 ayant plus tard créé un délégué aux entrepôts nommé par la Chambre de commerce, le droit de magasinage fut majoré de 0 fr 25 % de la valeur pour parer aux dépenses imposées par cette institution. Notons tout de suite qu'une dépêche ministérielle du 8 mai 1810 prescrivit la suppression du droit d'entrepôt.

Jusqu'ici, la réglementation du régime de l'entrepôt a été strictement locale et tout à fait embryonnaire. Désormais, alors que la législation relative à l'entrepôt fictif continuera jusqu'en 1912 à faire l'objet de dispositions émanant du Gouverneur — la valeur de ces dispositions est d'ailleurs souvent contestable — les modalités de l'entrepôt réel vont non seulement prendre base sur des actes précis et minutieusement détaillés provenant de l'autorité métropolitaine, mais encore recevoir du servi-

ce chargé de leur application une extension tout à fait inattendue.

Aussi, examinerons-nous séparément l'histoire de ces deux régimes.

1. *Entrepôt fictif.* — L'entrepôt fictif n'étant ouvert qu'aux marchandises françaises n'eut plus sa raison d'être lorsque l'ordonnance du 18 Octobre 1846 supprima les droits de douane sur ces articles. Mais, quelques années plus tard, en 1850, la création de droits d'octroi de mer s'appliquant aux produits de toute origine entraîna son rétablissement.

L'arrêté du 15 Octobre 1851 admit en entrepôt fictif les marchandises françaises débarquées à St-Denis et passibles du droit d'octroi ; pour les conditions de cet entrepôt, l'arrêté de 1851 se borna à faire une référence aux articles 14 et 15 de la loi du 8 Floréal an 11 et à l'article 12 de la loi du 27 Juillet 1822, qui réglementaient la question dans la Métropole. Toutefois, la durée de l'entrepôt fut réduite à six mois.

Etendu aux toileries de l'Inde (arrêté du 6 Novembre 1874) l'entrepôt fictif fut appliqué à toutes les marchandises étrangères lorsqu'en 1880 l'entrepôt réel fut fermé (arrêté du 20 Janvier 1880) à la suite de la suppression des droits de douane. Lors du rétablissement de l'entrepôt réel (1885), le bénéfice de l'entrepôt fictif fut réservé à nouveau aux produits uniquement passibles de droits d'octroi. Ce n'est que 25 ans plus tard (Arrêté du 8 Janvier 1910) qu'il fut réouvert aux articles étrangers mais à condition qu'ils n'eussent pas de similaires du cru de la Colonie.

Cependant, l'entrepôt fictif avait été étendu successivement à St-Pierre (Arrêté du 20 Mars 1876) et au Port de la Pointe des Galets (Arrêté du 6 Décembre 1888).

La durée de cet entrepôt, fixée à six mois par l'arrêté du 15 Octobre 1851 fut portée à un an par l'arrêté du 6 Décembre 1888 — avec faculté laissée au service des Douanes d'accorder des prolongations ne pouvant excéder six mois — et à trois ans pour certaines marchan-

dises non susceptibles de détérioration par l'arrêté du 10 Janvier 1898.

Au demeurant, la légalité de cette législation qui, bien qu'établissant des règles de perception de taxes et comportant des sanctions, ne reposait que sur des actes locaux, ne laissait pas d'être douteuse. Pour régulariser la situation, le Conseil général adopta, le 22 octobre 1909 un projet de délibération réglementant d'une façon générale l'entrepôt fictif dans la Colonie.

Le Conseil d'Etat ayant demandé à l'Assemblée locale des précisions sur la mesure d'application de la réglementation nouvelle aux marchandises d'origine étrangère, le Conseil général, considérant que les textes relatifs au droit de consommation et à l'octroi de mer comportaient dans l'objet une référence aux droits de douane, établit, dans sa séance du 7 Décembre 1911, des dispositions spéciales aux marchandises étrangères, lesquelles, pensait-il, seraient automatiquement applicables aux marchandises nationales ou nationalisées, en vertu des références dont il s'agit. Le Décret du 28 Septembre 1912 approuva cette délibération.

Quoi qu'il en soit, la promulgation récente de la loi du 29 Décembre 1917 et du décret du 7 Janvier 1918 a entraîné la mise en vigueur intégrale à La Réunion de la législation métropolitaine en la matière. Ces deux derniers textes dans la mesure où ils ne vont pas à l'encontre du Décret de 1912 constituent, avec ce dernier décret, les seuls textes actuellement applicables en matière d'entrepôt fictif.

2. *Entrepôt réel.* — La loi du 12 Juillet 1837 autorisait la création par ordonnances royales d'entrepôts réels dans les trois vieilles colonies mais sous les réserves suivantes : les marchandises prohibées dans la Métropole en étaient exclues ; les articles importés d'Europe ou des pays situés dans la Méditerranée devaient être transportés par navires français directement des lieux de provenance ou des entrepôts de France ; enfin, les marchandises non admissibles à la consommation

dans les colonies ne pouvaient être introduites que par des bâtiments de 50 tonneaux au moins.

Conformément à la loi de 1837, une ordonnance du 18 Décembre 1839 rendit applicable à l'entrepôt de St-Denis l'ordonnance du 31 Août 1838, qui avait organisé ce régime aux Antilles.

L'ordonnance de 1838 réglementait minutieusement — par extension de la législation métropolitaine — les opérations d'importation, la police des manifestes, les visites à bord, le dépôt des déclarations de détail, la vérification des marchandises et puis enfin l'entrepôt proprement dit (entrée en magasin, manipulations, recensements, durée du séjour, sortie, plombage des colis).

Mais, quelle que fût la généralité de ses termes, elle ne devait s'appliquer, ainsi que l'indiquait son titre, qu'aux opérations d'entrepôt. En fait, le service, souvent désarmé par l'état embryonnaire ou archaïque de la législation, en étendit insensiblement les dispositions à toutes les opérations d'importation, même à celles concernant les articles destinés à la mise à la consommation directe.

Par suite de cette circonstance, l'ordonnance de 1838 a tenu, dans la législation locale, une place considérable et disproportionnée à son objet.

Comme suite à la mise en vigueur de ces divers textes, un arrêté du 5 Juillet 1841 ouvrit au commerce l'entrepôt réel de St-Denis à compter du 1er Août 1841 ; un second arrêté de la même date et un règlement intérieur du 1er Juillet 1841 en précisèrent le mode de fonctionnement et organisèrent la police des magasins : le droit d'entrepôt était supprimé, le droit de magasinage fixé à un taux variant entre 2 frs 50 et 3 frs 50 par tonneau d'encombrement suivant la durée du séjour. D'ailleurs, la recette de ces droits ne suffisant pas à couvrir les frais d'entrepôt, un arrêté du 23 Mars 1842 disposa que pour les marchandises séjournant plus d'un mois la taxe

de magasinage serait de 3 frs 50 par tonneau et par mois. (1)

L'ordonnance du 18 Octobre 1846 ouvrit l'entrepôt réel à toutes les marchandises prohibées et l'arrêté du 20 Novembre 1850 prescrivit la mise à la consommation ou la réexportation immédiates des produits dont l'avarie était imminente.

Lorsque le décret du 4 Juillet 1873 eût supprimé les droits de douane, l'entrepôt réel perdit son utilité, les marchandises non assujetties à ces droits étant admises à l'entrepôt fictif. Le décret du 22 Juillet 1880 ferma l'entrepôt réel de St-Denis.

Le rétablissement des droits de douane en 1885 entraîna la réouverture de cet entrepôt ; le projet de décret du 1er Décembre 1885 y pourvut à compter du 1er Janvier 1886. Cet acte fut confirmé par le décret du 4 Juin 1887.

Dans sa séance du 26 Novembre 1885, le Conseil général établit un nouveau tarif des droits de magasinage se rapprochant beaucoup de celui qui était en vigueur en 1880.

L'admission en entrepôt fictif de toutes les marchandises étrangères (2) (arrêté du 8 Janvier) 1910 porta un coup fatal à l'entrepôt réel. Vainement on essaya de lui donner un nouvel essor en ramenant le tarif des droits de magasinage uniformément à 1 fr 50 (dé-

(1) Ce tarif fut maintenu par le décret colonial du 26 Juillet 1848 et l'arrêté du 18 Juillet 1849. Mais, pour proportionner le droit à la valeur des marchandises, des arrêtés des 24 Mars 1852 et 29 Décembre 1864 — le second rapportant le premier — établirent des tarifs très spécialisés pour la taxe de magasinage.

(2) Ces marchandises n'étant, en effet admissibles qu'en entrepôt réel, les importateurs, pour éviter les frais d'emmagasinage dans ce local, faisaient dédouaner leurs colis dans la Métropole. Ils pouvaient de la sorte placer dans la colonie leurs produits nationalisés en entrepôt fictif et bénéficier ainsi de ce régime. Il en résultait que le budget local perdait la recette des droits de douane.



cret du 24 Août 1909) puis à 0 fr. 50 par tonneau et par mois (Décret du 6 Février 1912). Le mouvement de l'entrepôt réel est à l'heure actuelle quasi nul.

Nous avons recherché dans quels locaux fut constitué au cours des années l'entrepôt réel de St-Denis.

En 1818, il se trouvait établi dans un magasin appartenant à M. Bégué ; le local de l'entrepôt était près du magasin des canoniers et au dessus du corps de garde. Était-ce le magasin principal ou une annexe ? Dans les années qui précédèrent 1839, en effet, l'entrepôt réel était établi dans le Bancassal, près des bureaux de la Douane. Mais, comme ce local était insuffisant, le service louait en ville divers immeubles qui étaient considérés comme annexes de l'entrepôt. Cet état de choses existait-il déjà en 1818 ?

Quoi qu'il en soit, la mise en vigueur de l'ordonnance de 1838 — qui exigeait l'établissement de l'entrepôt réel dans un seul corps de bâtiments — et l'essor donné à ce régime par la nouvelle réglementation (1) ne permirent pas le maintien du statu quo. En 1840, l'entrepôt réel fut transféré dans un magasin appartenant à la Marine et situé au coin sud-est des rues de Paris et du Mât de Pavillon ; une porte cochère fut ouverte sur la rue du Mât de Pavillon et on isola les magasins d'entrepôt par un mur très élevé. C'est le dépôt central des rhums actuel. L'entrepôt y demeura jusqu'en 1911.

A cette dernière date, il retourna dans l'ancien bancassal et fut transféré dans les magasins de la gare de transit à la direction d'artillerie en 1914.

(1) Ce fut l'âge d'or de l'entrepôt. Le mouvement était tel que les magasins n'étaient pas fermés vers le milieu de la journée. Les employés allaient successivement prendre leur repas de façon à ne pas interrompre le travail.

## SECTION DEUXIÈME

### Magasins Cales — Transit Transport d'un premier bureau sur le second Admission Temporaire

Jusqu'à l'ouverture du port de la Pointe des Galets en 1886, les marchandises étaient généralement dédouanées dans le lieu même où elles étaient débarquées ; éventuellement, elles pouvaient être transbordées des navires importateurs sur les caboteurs qui naviguaient autour de l'île ; cette opération donnait lieu à l'établissement d'un permis de transbordement déchargé à destination.

Après la mise en service du port et de la voie ferrée le transport d'un premier bureau sur un second continua à fonctionner sous le régime du transbordement. Mais, la compagnie de navigation était déchargée de toute responsabilité aussitôt après la mise à terre des colis ; le C. P. R. ne prenait aucun engagement vis à vis de la Douane. Restaient donc seuls liés, au point de vue fiscal les transitaires qui avaient déposé au Port les déclarations de transbordement et leurs engagements qui visaient une opération tout autre que celle réellement effectuée — et notamment des textes inapplicables en matière de transport d'un premier bureau sur un second — ne permettait pas de sanctionner les infractions constatées en cours de route.

Cet état de choses dura jusqu'en 1910 ; à cette époque les arrêtés des 17 Juin et 27 Décembre 1910 ont mis en vigueur dans la colonie la réglementation métropolitaine relative aux magasins cales et au transit.

Le transport d'un premier bureau sur un second s'effectue sous ce dernier régime.

La loi du 11 Janvier 1892 a rendu applicables dans la colonie les dispositions concernant l'admission temporaire. En fait, elles sont restées lettre morte.

Les industries transformant des matières premières im-

portées et pour lesquelles le régime de l'admission temporaire est prévu par les règlements métropolitains sont très rares sinon inexistantes à La Réunion. D'autre part, en ce qui concerne les emballages vides à remplir et certaines importations temporaires qui en France sont effectuées sous ce régime, ou celui de la consignation des droits, on utilise l'entrepôt fictif ou l'importation sous la garantie d'une soumission cautionnée par laquelle les intéressés s'engagent à réexporter les marchandises dans un certain délai.

### SECTION TROISIÈME

#### Dépôts en Douane

Sous l'ancien Régime et la Révolution, la question de mise en dépôt des colis ne se posait pas. Les déclarations devaient en effet être faites ou du moins les factures présentées avant le débarquement des colis. La législation révolutionnaire ne prévoit que le cas où les importateurs refusaient de payer les droits liquidés sur leurs colis : les marchandises étaient alors séquestrées, vendues un mois après et les droits prélevés sur le montant de la vente (Arrêté de l'Assemblée coloniale du 24 Mai 1793). Il ne s'agissait pas là, semble-t-il, d'une mise en dépôt proprement dite, mais d'une opération relevant du contentieux, la saisie d'un gage de la Douane.

La première réglementation de la mise en dépôt des colis laissés en Douane se trouve insérée dans l'arrêté du 30 Fructidor an 12 du capitaine général Decaen. Aux termes de l'article 28 de cet arrêté, les marchandises laissées dans les magasins de la Douane sont vendues après un délai de deux mois et une sommation faite aux propriétaires de les retirer ; en cas de retrait, elles acquittent une taxe de magasinage de 1/2 %. L'ordonnance du 8 Février 1822 porta ce tarif à 1 fr par tonneau et quinzaine, en fixant à cinq jours le délai de séjour dans les magasins avant mise en dépôt.

Mais, en 1828, sur les instructions formelles du département, les règles en vigueur dans la Métropole en

matière de dépôt furent étendues à la Colonie (Arrêté du 4 Octobre 1828).

La nouvelle réglementation parut sans doute trop rigoureuse pour les marchandises non déclarées en détail dans les trois jours de leur débarquement ; l'arrêté du 11 Juin 1845 porta à un an les délais de vente, le produit en devant être réservé pendant une année avant attribution au Trésor.

Enfin, l'arrêté du 20 Avril 1858 assujettit à un droit spécial, dit de « stationnement », les marchandises qui séjourneraient plus de 24 heures sur les quais ou dans les établissements de batelage.

La mise en vigueur de la loi du 11 Janvier 1892, qui, aux termes des avis du Conseil d'Etat des 17 Février et 31 Mai 1893, entraînait l'application automatique dans la Colonie de toute la législation métropolitaine réglant le mode de perception et les échéances des droits de Douane, amena l'abrogation de tous les textes locaux relatifs aux dépôts en Douane (Arrêté du 3 Mars 1894).

Dans les années qui suivirent, il s'établit des errements qui n'allaient pas sans porter atteinte au principe posé en 1893. Aussi, l'arrêté du 30 Janvier 1912 vint rappeler les dispositions de la législation métropolitaine du dépôt en douane en les exposant d'une façon expresse.

Cet arrêté mettait en vigueur dans la colonie les droits de magasinage et de garde perçus en France. La régularité d'une pareille procédure en matière d'établissement de taxes ayant paru douteuse, le décret du 1er Janvier 1915 a consolidé sur ce point les dispositions de l'arrêté de 1912.

## CHAPITRE CINQUIÈME

## NAVIGATION

*Francisation.* — Avant 1815, il n'est fait mention dans aucun texte de la francisation des navires.

Aussitôt après la rétrocession de l'île à la France, un arrêté du 6 Avril 1815 prescrivit que, conformément aux lois françaises, aucun bâtiment ne pourrait naviguer sous pavillon français s'il n'était porteur d'un acte de francisation ; les propriétaires des navires appartenant à la colonie durent, en conséquence, produire à la direction des Douanes leurs titres de propriété et faire leur demande de nationalisation, faute de quoi leurs bâtiments étaient regardés comme étrangers.

D'ailleurs, une dépêche ministérielle du 29 Juin 1833 déterminait les pouvoirs du Gouverneur en matière de francisation : ces hauts fonctionnaires ne pouvaient conférer définitivement la nationalité française qu'aux bâtiments jaugeant moins de 60 tonneaux et destinés au cabotage local ; la francisation était provisoire et l'approbation ministérielle nécessaire pour les caboteurs locaux d'un tonnage supérieur. Mais, la francisation ainsi conférée était strictement locale ; les navires n'avaient aucun droit à être traités éventuellement en France comme bâtiments français.

Cet état de choses a été modifié par la loi du 19 Mai 1866, qui, étant applicable aux colonies, y autorise l'admission à la nationalité française de tous les bâtiments de mer à voile et à vapeur. La francisation, de ce fait, a cessé d'être locale pour devenir générale et absolue, quel que soit le tonnage des bâtiments et leur emploi.

Le principe ainsi posé a été maintenu par le Décret du 21 Décembre 1911 qui régleme à l'heure actuelle la matière.

*Jaugeage.* — Le mode de jaugeage des navires dans la

Colonie a toujours été le même qu'en France. L'ordonnance locale du 16 Juin 1815 prescrivit l'application de la Loi du 12 Nivôse an 2. Les ordonnances des 18 Novembre 1837 et 18 Août 1839, relatives au jaugeage des navires à voile et des bateaux à vapeur ont été promulguées à La Réunion en 1839. La méthode MOORSON a été mise en pratique en 1873 (Circ. du 12 Juin).

La question est présentement réglée par les décrets des 28 Décembre 1911 et 25 Janvier 1912, qui continuent à appliquer à la Colonie la réglementation métropolitaine.

*Cabotage.* — A l'origine, les communications entre les divers quartiers de la Colonie n'étaient assurées que par mer. Mais, la ceinture de récifs qui environne les côtes ou les sables qui laissent à l'eau peu de profondeur opposaient des difficultés presque générales au cabotage. Aussi, après avoir pris au début quelque développement, parallèle à l'extension des cultures, cette voie de transport fut-elle de plus en plus délaissée au fur et à mesure que des routes étaient ouvertes. Ces transports s'effectuaient par chaloupes pontées ou petites goëlettes qui ne s'éloignaient pas de la côte, ne la perdaient pas de vue et restaient souvent à portée de la voix ; les pirogues étaient presque exclusivement employées au déchargement et au chargement des navires venus d'Europe. Déjà vers 1820, le cabotage n'avait guère lieu qu'entre Ste-Rose, St-Benoît, le Quartier français et St-Denis, St-Denis et St-Paul, St-Paul et les autres quartiers sous le vent ; il était alors surtout actif entre St-Denis et St-Paul à cause du peu de praticabilité de la voie par terre.

Le rail acheva de faire abandonner le cabotage. Les dernières opérations de l'espèce effectuées dans la Colonie datent de 1908.

## CHAPITRE SIXIÈME

### DROITS AUTRES QUE LES DROITS DE DOUANE

#### SECTION PREMIÈRE

#### Mode d'établissement des droits

1. — Antérieurement à la Révolution française, la puissance législative, et par suite le pouvoir de créer les impôts, et d'en fixer les règles de perception, le mode d'assiette et le tarif appartint d'abord, par délégation du roi investi de toute souveraineté, aux gouverneurs et directeurs de la Compagnie des Indes orientales, jusqu'à l'époque de la mise à exécution de l'édit de Mars 1711, portant création à l'île Bourbon d'un Conseil provincial. Cette puissance fut alors exercée en fait par le Conseil provincial et par le Conseil supérieur jusqu'à la rétrocession de la Colonie au Roi en Novembre 1767. D'ailleurs, Gouverneurs et Conseils n'agissaient le plus souvent que d'après les instructions du pouvoir central (Compagnie ou Roi) et en tout cas sous son contrôle. Pendant cette période, le produit des taxes fit partie des ressources propres de la Compagnie.

A partir de 1767, le pouvoir législatif fut dévolu aux Gouverneurs par délégation du souverain et ces fonctionnaires ne firent le plus souvent, en matière fiscale, qu'exécuter les ordres qu'ils recevaient. Les recettes provenant des contributions qui en principe appartenaient au Trésor royal furent laissées en fait à la disposition des administrateurs de la Colonie.

2. — Pour l'étude de la période 1790-1803, il faut distinguer les principes posés par la législation de la pratique effectivement suivie.

En droit, le Décret du 28 Mars 1790 (art. 17) avait laissé

aux assemblées coloniales le soin de préparer les lois destinées à régir intérieurement les colonies — à l'exception de celles concernant les relations commerciales extérieures; ces lois pouvaient être provisoirement exécutées avec la sanction du Gouverneur, mais le droit de les approuver définitivement était réservé à la législature métropolitaine. Le Décret du 15 Juin 1791 étendit les pouvoirs des assemblées locales en les chargeant de proposer et d'arrêter définitivement avec l'approbation du Gouverneur le mode d'imposition; le montant total des contributions était fixé chaque année par le Corps législatif (Titre IV § 1<sup>er</sup> art. 6). En 1795 (constitution du 5 Fructidor an 3), le Corps législatif seul fut chargé de déterminer les contributions des Colonies (art. 314), la question ayant été complètement soustraite aux assemblées coloniales. L'assimilation des Colonies à la Métropole se poursuivit par la loi du 1<sup>er</sup> Janvier 1798 (12 Nivôse an 6) qui étendit intégralement aux possessions d'outre mer la législation fiscale de la Mère Patrie en matière de contributions directes et indirectes (art. 36). Sans doute, la constitution du 13 Décembre 1799 (22 Frimaire an 8) art. 91 et celle du 4 août 1802 (16 Thermidor an 10) art. 54 chargèrent des lois spéciales ou le Sénat de statuer sur le régime des Colonies; mais aucune disposition prise en vertu de ces textes n'a abrogé la législation fiscale en vigueur.

Dans la pratique, ainsi qu'on l'a vu, les assemblées coloniales légiférèrent souverainement sans faire état des constitutions et de la législation métropolitaines.

3. — De 1803 à 1810, la situation respective du pouvoir central et des autorités locales fut la même. L'arrêté du 2 février 1803 (13 pluviôse an 11) ne donnait au capitaine général que le pouvoir d'arrêter chaque année l'état des dépenses et de le faire parvenir au département avec l'aperçu des recettes qui pourraient y faire face (art. 3); les contributions étaient établies par le Gouvernement métropolitain (art. 17). En fait, Decaen exerça des pouvoirs illimités.

4. — Pendant l'occupation anglaise, les représentants aux colonies de l'autorité britannique usèrent aussi de la puissance législative par voie de proclamations.

5. — A partir de 1815 jusqu'à la date de mise en vigueur de l'ordonnance de 1825, cette puissance fut exercée soit directement par le Chef de l'État soit par ses représentants dans la Colonie en vertu de délégations. Un arrêt de la Cour de Cassation du 13 Janvier 1827 a jugé notamment qu'avant l'ordonnance du 21 Août 1825, le Gouverneur pour le Roi à Bourbon avait le droit de faire, en toutes matières, même législatives, les règlements qui lui paraissaient nécessaires pour le bien du service (D P 27-1-374 Cf. aussi C. d'Etat 6 Décembre 1872 - D P 74-3-34) Cette jurisprudence trouve d'ailleurs une base solide dans l'ordonnance du 10 Septembre 1818, qui a donné au commandant et administrateur pour le roi les pouvoirs des anciens intendants coloniaux.

Au surplus, il est à noter que pendant cette période, les actes locaux concernant les impôts sont mis en vigueur soit après sanction du Département, soit sous réserve de cette sanction.

6. — Aux termes des articles 65 et 69 de l'ordonnance du 21 Août 1825, les Gouverneurs peuvent rendre provisoirement exécutoires les modifications ou dispositions nouvelles qu'ils jugent utile d'introduire dans la législation coloniale, à condition que les projets d'ordonnances y relatifs aient été préparés en Conseil privé et que ce conseil ait reconnu l'urgence de la mise en application des mesures proposées. Les arrêtés qui interviennent ne sont exécutoires que pendant une année au plus, si la décision du pouvoir central n'est pas connue dans ce délai (art. 69).

7. — La loi du 24 Avril 1833 art. 4 dispose que le régime fiscal des Colonies sera réglé par décrets rendus par le Conseil Colonial, sur la proposition du Gouverneur et soumis à la sanction du roi Néanmoins, le

Gouverneur a la faculté de les déclarer provisoirement exécutoires (art. 8) Le droit d'établir des impôts et de régler leur perception est dévolu aux assemblées coloniales. Et la loi du 25 Juin 1841, qui a classé les contributions perçues par la Douane mais autres que droits de Douane parmi les recettes du service local n'a pas, sur ce point, porté atteinte aux pouvoirs de ces conseils, auxquels elle a, par ailleurs, retiré le droit de voter les recettes affectées au service de l'État.

8. — Le Décret du 27 Avril 1848 fait passer aux commissaires généraux et par suite aux Gouverneurs, les pouvoirs conférés aux Conseils Coloniaux par la loi de 1833. Ces hauts fonctionnaires doivent statuer par arrêtés provisoirement exécutoires, sauf l'approbation du ministre.

Le régime institué par le Décret de 1848 ne devait être que transitoire en attendant l'établissement définitif d'une constitution coloniale.

9. — Cette constitution fait l'objet du sénatus-consulte du 3 mai 1854, aux termes duquel : 1° le mode d'assiette et les règles de perception (1) des taxes autres que les droits de Douane sont votés par le Conseil Général (art. 13 § 2) et déterminés par des règlements d'administration publique (art. 16 al. 2) ; 2° les tarifs des dites taxes sont arrêtés par le Conseil Général et approuvés par le Gouverneur (art. 16 al. 1) ; 3° les dispositions relatives aux taxes et n'intéressant ni le mode d'assiette, ni les règles de perception, ni les tarifs — notamment les règles de compétence, de procédure, de constatation des infractions — sont établies par décrets simples en dehors de l'intervention des Conseils Généraux (art. 7 in fine et rapports précédant les décrets des 29 mars 1912 et 17 octobre 1916, concernant la culture du tabac à la Nouvelle Calédonie) ; 4° la législation correctionnelle

(1) Le Conseil Général ne peut voter les dispositions ayant le caractère de règlements de police, ces règlements devant émaner du Gouverneur (Circulaire ministérielle du 10 Avril 1918).

est établie par décrets du Chef de l'État rendus dans la forme des règlements d'administration publique (art. 6 § 1) Cette dernière disposition ne permet pas aux assemblées locales de sanctionner par des peines correctionnelles, telles que l'emprisonnement, leurs délibérations relatives à l'impôt ; elles ne peuvent voter que des amendes, ces peines ayant en matière fiscale, le caractère de réparations civiles (Avis du C. d'Et. des 12 mars, 28 mai 1891 et 1 Avril 1895). Il est vrai qu'aux termes de l'article 137 du Code d'Instruction Criminelle Colonial (ordonnance du 19 Décembre 1827) le Gouverneur pouvait sanctionner les règlements qu'il édictait par des pénalités s'élevant au maximum à 15 jours de prison et 100 francs d'amende ; mais, la loi du 22 Décembre 1876 art. 3 a disposé que lorsque les dites peines excéderaient celles de simple police (emprisonnement de 5 jours, amende de 15 francs) les règlements les prévoyant deviendraient caducs, s'ils n'étaient pas convertis dans un délai de 4 mois en Décrets pris en Conseil d'Etat. D'ailleurs la loi de 1876 ne visait que l'avenir et a laissé en vigueur les sanctions antérieurement édictées par le Gouverneur sous le régime de l'ordonnance de 1827 et dans la limite des pouvoirs que lui conférait cette ordonnance (Dépêche ministérielle du 6 Juillet 1877).

10. — Le sénatus consulte du 4 Juillet 1866 maintint au Conseil Général les pouvoirs conférés par le sénatus Consulte de 1854, en ce qui concerne la fixation des tarifs et le vote des règles de perception ainsi que du mode d'assiette des taxes et contributions (art. 6 al. 17 et art. 3 § 4) Les délibérations relatives aux tarifs sont désormais définitives et deviennent exécutoires, si, dans le délai d'un mois à partir de la clôture de la session, le Gouverneur n'en a pas demandé l'annulation pour excès de pouvoir, violation d'un sénatus consulte, d'une loi ou d'un règlement d'administration publique (art. 1 al. 18). Les délibérations relatives aux règles de perception et au mode d'assiette sont approuvées par décret du chef de l'État rendu sur le seul rapport du Ministre de la Marine et des Colonies (Décret du 11 Août 1866, art. 1 al. 6 et 7). Toutefois, le Gouverneur

peut, par arrêté en Conseil privé, rendre les délibérations provisoirement exécutoires (même décret, art. 1. al. 8) et ces arrêtés doivent recevoir exécution jusqu'à ce qu'ils aient été rapportés (trib. confl. 7 avril 1884 D P 84 — 3 — 89).

11. — L'article 33 de la Loi de Finances du 13 Avril 1900 enleva au Conseil Général le droit de fixer le tarif des taxes et au Gouverneur le pouvoir de mettre provisoirement à exécution les délibérations de l'assemblée locale concernant les règles de perception et le mode d'assiette des contributions.

Désormais, le Conseil Général ne peut plus que délibérer aussi bien sur les tarifs que sur le mode d'assiette et les règles de perception des impôts. Ces délibérations ne sont applicables qu'après approbation par décrets en Conseil d'Etat (§ 3 al. 1 et 2).

D'ailleurs, la consultation d'une seule section de la haute assemblée suffit à la validité de ces décrets. En effet, indépendamment des actes concernant une liste d'affaires spécialement désignées et dont aucune n'a pour objet l'établissement des taxes et contributions, le Règlement du Conseil d'Etat du 2 août 1879 ne mentionne parmi les décrets à soumettre à l'assemblée plénière que ceux portant règlement d'administration publique ou rendus dans la forme des dits règlements, or, la formule " en Conseil d'Etat " ne confère au décret qu'elle qualifie ni le caractère ni la forme de ces règlements : pour qu'un décret ait ce caractère ou cette forme, il est nécessaire que la loi prévoyant son intervention l'ait qualifié en termes absolument exprès soit " règlement " d'administration publique ", soit " décret pris dans la forme des règlements d'administration publique " (Béquet, Répertoire de droit administratif, Conseil d'Etat 189. — Laferrière, Traité de la juridiction administrative, Tome 2, page 524, note. — C. d'Et. 22 mai 1885 et note Dalloz concernant cet arrêt. — C. d'Et. 1er Avril 1887).

12. — L'article 10 de la loi de Finances du 30 Mars

1916 autorisa l'application automatique des délibérations du Conseil Général relatives aux tarifs des taxes si elles n'étaient pas annulées par un décret rendu sur le rapport du Ministre des Colonies dans un délai de six mois à dater de la clôture de la session où elles avaient été votées. Les délibérations devenaient d'ailleurs définitives si, avant l'expiration du délai sus indiqué, le Ministre des Colonies renonçait à l'exercice de son droit d'annulation.

13. — La décentralisation commencée en 1916 fut continuée par l'article 11 de la loi de finances du 30 Juin 1917. Aux termes de cette loi, si les décrets d'homologation ou de rejet des délibérations du Conseil Général relatives au mode d'assiette et aux règles de perception des taxes n'étaient pas rendus dans les neuf mois de la clôture de la session où ces délibérations avaient été prises, les votes de l'assemblée locale étaient considérés comme approuvés et devenaient définitifs. En outre, lorsque le Conseil Général, appelé à délibérer à nouveau sur un point intéressant le mode d'assiette ou les règles de perception des contributions, tenait compte de toutes les objections, observations ou suggestions faites par le Conseil d'Etat, sa décision était définitive et devenait exécutoire par arrêté du Gouverneur.

Les lois de 1916 et 1917 ne constituaient qu'un acheminement vers le régime actuel qui a été fixé par l'article 55 de la loi du 29 Juin 1918, cet article ayant laissé subsister les dispositions du sénatus-consulte de 1854 qui ne lui étaient pas contraires.

Il reste à examiner quels furent les pouvoirs compétents et la procédure suivie pour l'institution des taxes perçues par la Douane au profit des Communes.

Sous le régime de l'article 4 de la loi du 24 Avril 1833, les Conseils Coloniaux avaient qualité pour légiférer sur les recettes des budgets communaux et ce droit a été transmis aux Commissaires généraux de la République et par suite aux Gouverneurs par le Décret du 27 Avril 1848.

Le sénatus consulte du 3 mai 1854 (art. 6 — 8) disposa que des décrets rendus dans la forme des règlements d'administration publique statueraient sur l'administration municipale. Enfin, l'article 68 — 7° de la loi municipale du 5 Avril 1884 confia aux conseils municipaux le soin de voter le tarif des droits à percevoir au profit des Communes, les délibérations prises dans l'objet devant être approuvées par le Gouverneur (art. 69 et 165 al. 4). A noter que, par ailleurs, le sénatus consulte de 1854, celui de 1866 et la loi du 13 Avril 1900 ne concernaient que les Contributions allant à la Colonie.

On voit, en définitive, que les Conseils Coloniaux, de 1833 à 1848 et les Gouverneurs avant 1833 et de 1848 à 1854, ont eu pleins pouvoirs en matière de taxes communales. De 1854 à 1884, la question paraît relever uniquement des autorités métropolitaines et après 1884 se partager entre ces autorités pour les règles de perception et le mode d'assiette des taxes et les Conseils municipaux et le Gouverneur pour les tarifs (Cass. Civ. 27 Avril 1903. Penant 1903-1-334). Mais, les Conseils Généraux n'ont jamais pu affecter aux communes ni l'intégralité, ni une fraction des taxes qu'ils votaient ; ils ne pouvaient allouer aux budgets municipaux que des subventions annuelles (Avis du Conseil d'Etat du 12 Mai 1885).

La loi du 22 Février 1918 art. 5 autorisa les Conseils Généraux à voter, au profit des communes, dans les mêmes conditions que les taxes destinées au budget local, une majoration des droits sur l'alcool et les boissons hygiéniques. D'autre part, la loi du 31 mars 1919, art. 8 permit aux Conseils Généraux, de créer, dans les mêmes conditions, des ressources spéciales destinées aux dépenses d'établissement, de réfection et d'entretien des chemins vicinaux de toute catégorie.

Enfin, les pouvoirs des Conseils généraux ont été généralisés par la Loi du 4 Janvier 1920 qui régit la question à l'heure actuelle.

Le droit d'octroi de mer a été soumis à une législation spéciale, qui sera examinée sous la section consacrée à cet impôt.

## SECTION DEUXIÈME

**Droits de Sortie**

Nous avons vu qu'il a existé longtemps dans la Colonie un droit de Douane proprement dit à la sortie ; cet impôt qui a été examiné au cours de l'étude historique du régime du commerce extérieur, a disparu en 1846.

Mais, quelques années auparavant, un décret colonial du 7 Décembre 1843 concernant l'assiette des contributions directes avait institué — en remplacement de l'impôt foncier qui ne pouvait être établi à défaut d'un cadastre régulier — un droit à la sortie des denrées provenant du sol de la Colonie et qui frappait les sucres, cafés, girofles, muscades, macis, cotons, légumes secs et verts, miels, cacao et chocolats et sacs de cacao. Le taux de cette contribution devait être annuellement fixé par le budget des recettes ; l'arrêté du 28 Décembre 1843 fixa ce taux à 3 1/2 %, de la valeur. L'arrêté du 29 Décembre 1848 confirma le décret de 1843.

Furent successivement incorporés au tarif : les vanilles (Arrêté du 16 Décembre 1861), les rhums et liqueurs, tapiocas et féculs, essences, paille de chou chou, tabacs hachés et en feuilles, fibres de toutes sortes (Décret du 7 Juillet 1906) ; enfin, tous les produits indistinctement récoltés ou fabriqués dans la colonie (Décret du 21 Juin 1915).

Les cotons exemptés par un arrêté du 20 Juillet 1863 ont été imposés à nouveau en 1915. Il en est de même des tabacs en feuilles, auxquels la franchise a été concédée par les décrets des 22 Février 1909 et 19 Janvier 1910 et qui furent réassujettis à la taxe par le décret du 21 Juin 1915. Ajoutons qu'un décret du 9 Mai 1917 a exonéré du droit de sortie la glace artificielle destinée à l'avitaillement des navires.

En ce qui concerne les sucres, le Décret du 7 Décembre 1843 prévoyait un droit unique quelle que fut la catégorie ; il en résultait un manque de proportionnalité

entre la valeur et le droit. L'arrêté du 27 Décembre 1861 disposa qu'il serait fixé un prix distinct pour les sucres cristallisés cuits dans le vide, ceux bonne quatrième et au-dessus et les sucres de qualité inférieure au-dessous de bonne quatrième.

Mais, l'industrie progressant, les deux dernières catégories disparurent et il fut créé des types nouveaux d'une très grande variété. L'expertise douanière devenait pratiquement impossible ; le classement des sucres exportés — et par suite le montant de l'impôt qui les grevait — dépendait uniquement d'une décision purement arbitraire de l'agent vérificateur. Aussi, dans sa séance du 11 Décembre 1883, le Conseil général décida qu'il serait établi pour les sucres un prix moyen unique, déterminé en prenant 60 % du prix des sucres cristallisés cuits dans le vide de toutes nuances, 30 % du prix des sucres menus grains et 10 % du prix des sucres de sirop dits bas produits. Un arrêté du 27 Décembre 1883 rendit exécutoire cette délibération qui fut approuvée par décret du 14 avril 1884. La pratique industrielle s'étant modifiée ultérieurement, les proportions ont été fixées à 75,20 et 5 % pour les trois catégories par le Décret du 29 avril 1912.

Ainsi qu'on l'a vu, l'arrêté du 16 Décembre 1861 qui assujettissait les vanilles au droit de sortie prévoyait pour la mercuriale l'établissement d'une cote distincte pour les vanilles et les vanillons ; l'arrêté du 27 Décembre 1875 maintint cette disposition.

En fait, pour réaliser une taxation strictement proportionnelle à la valeur du produit, la Commission des mercuriales fut amenée à créer successivement huit catégories différentes de vanilles (3 de vanilles supérieures, 2 de vanilles fendues, 2 de vanillons et 1 de vanille de rebut) ; il en résultait une complication des déclarations en douane et des liquidations à établir. En outre, la multiplicité des catégories et les difficultés d'identification ne pouvaient qu'inciter au dépôt de fausses déclarations. Pour y remédier, le Décret du 29 Avril 1912 disposa qu'il ne serait prévu en ce qui concerne les vanilles qu'un prix moyen déterminé en envisageant un lot com-



prenant 60 % de vanilles supérieures, 30 % de vanilles fendues et secondaires et 10 % de vanillons et vanilles inférieures.

Le tarif du droit de sortie fixé à 3 1/2 % par l'arrêté du 28 Décembre 1843 fut élevé à 4 % par l'arrêté du 27 Décembre 1861 — les vanilles taxées à 2 1/2 % par l'arrêté du 16 Décembre 1861 furent soumises au tarif appliqué aux autres denrées par l'arrêté du 27 Décembre 1875 — ramené de nouveau à 3 1/2 par D. C. G. du 18 Décembre 1885 et ensuite à 2 % par l'arrêté du 19 Mars 1887. A compter du 1<sup>er</sup> Janvier 1888, le droit de sortie a été relevé à 2 1/4 % (arrêté du 17 Novembre 1887) ; d'ailleurs, le 18 Octobre 1888, le Conseil général abaissait cet impôt à 2 % et l'arrêté du 27 Décembre 1888 rendant exécutoire le budget pour 1889 mettait en vigueur la délibération dont il s'agit. Enfin, le droit de sortie était fixé à 3 % par le décret du 21 Juin 1915 — les rhums frappés d'un droit spécial de 5 frs par hectolitre d'alcool pur par ce décret ont été soumis au tarif commun aux autres marchandises par le décret du 7 Août et la délibération du Conseil général du 5 Mai 1920 (arrêté du 13 Août 1920). Notons que pour parer au déficit budgétaire de l'exercice 1922, un Décret du 26 Septembre 1922 a élevé à 5 % le tarif du droit de sortie jusqu'au 31 décembre suivant.

Le droit de sortie a été frappé d'une surtaxe au profit de la Colonie en 1916. Dans le but de donner au budget local des ressources nouvelles que l'extension des services publics rendait nécessaires, l'Administration avait proposé au Conseil général d'augmenter le tarif des droits de sortie dans une proportion correspondante à la majoration des bénéfices réalisés à la faveur des événements (guerre 1914-1918) par les producteurs.

L'assemblée pour donner satisfaction aux finances de la colonie, établit le 8 Juin 1915 sur les sucres, vanilles, cafés, essences de géranium et tapiocas en grumeaux une surtaxe au droit de sortie calculée en dixièmes du principal et dite « décimes additionnels ». Le décret du 11 Mars 1916 limita les effets de cette délibération au 31

Décembre de l'année. Elle fut reprise par la délibération du 29 Août 1916, rendue exécutoire par arrêté du 21 Décembre suivant.

L'assiette et le tarif des décimes sur les sucres de la campagne 1919 ont été modifiés par le décret du 29 Décembre 1919 et la D. C. G. du 11 Novembre de la même année (arrêté du 11 Janvier 1920).

Enfin, le Décret du 7 Août 1920 a étendu cette surtaxe à divers articles (essences de vétyver et d'ylang-ylang et rhums) et revisé à nouveau le tarif pour les produits autres que le sucre ; en ce qui concerne les sucres des campagnes 1920 et 1921, les décimes ont été déterminés par le décret du 1<sup>er</sup> Décembre 1920 et la D. C. G. du 15 Octobre de la même année (arrêté du 13 Décembre 1920).

Enfin, toute la législation relative aux décimes a été prorogée par le Décret du 10 mai 1922. Le tarif a été maintenu avec quelques modifications par les arrêtés des 13 août 1920, 21 avril 1921 et 20 Juillet 1922.

Le droit de sortie a été en outre majoré de centimes additionnels perçus au profit de la Chambre d'Agriculture par le projet de décret du 10 Décembre 1872. Le tarif, fixé d'abord à 0 fr 02 % de la valeur (projet de décret du 10 Décembre 1872 — arrêté du 12 Décembre 1873 — arrêté du 27 Décembre 1875) a été élevé à 0 fr 04 (D. C. G. du 7 Août 1884), 0 fr 07 (arrêté du 7 Janvier 1888) et 0 fr 085 (arrêté du 28 Décembre 1891). De 1915 à 1920 — période au cours de laquelle cette boisson a été frappée d'un droit spécifique — les rhums exportés n'ont pas été assujettis aux centimes additionnels (Décret du 21 Juin 1915).

Notons enfin qu'au cours de l'année 1874, un dixième du droit de sortie a été attribué aux communes (arrêté du 14 Février 1875)

La valeur des produits devant servir de base à la per-

ception des droits de sortie tenant lieu de l'impôt foncier est déterminée par une Commission dite « des Mercuriales ».

Lorsque cet impôt fut établi en 1843, la composition et le fonctionnement de la Commission étaient réglementés par l'arrêté du 2 Décembre 1842, qui déterminait le mode de fixation de la valeur des denrées pour le droit de douane à la sortie. La Commission se composait de l'inspecteur, chef du service des Douanes, président, de deux vérificateurs des Douanes, d'un membre de la Chambre de Commerce et d'un marchand désigné par cette Chambre et d'un agent de change désigné par les agents de change réunis ; elle se réunissait tous les trimestres (1). L'arrêté du 4 Octobre 1854 disposa que ses réunions seraient mensuelles (2).

L'arrêté du 27 Décembre 1861 supprima le marchand et le remplaça par un second agent de change, courtier de commerce, ces deux membres étant désignés par la chambre syndicale ; la commission fonctionnait, en outre, en présence du contrôleur colonial ou de son délégué. Enfin, l'arrêté du 20 Juin 1901 y adjoignait un second membre de la Chambre de Commerce, sur la demande de cette Compagnie.

(1) La Commission des mercuriales servant de base à la perception des droits de douane avait d'abord compris le Commissaire de la marine chargé des détails du service administratif, le directeur des douanes, le contrôleur colonial et deux agents de change (Ordonnance du 30 Avril 1824), plus tard le directeur des douanes et deux agents de change (arrêté du 2 Novembre 1826), puis le directeur des douanes, un membre de la Chambre de Commerce et un agent de change (arrêtés des 13 Septembre 1839 et 29 Décembre 1840). Enfin, l'arrêté du 2 Décembre 1842 ne fit que reprendre les dispositions prévues à l'arrêté du 14 Juin précédent.

(2) L'arrêté du 5 Novembre 1877 précisa que les réunions auraient lieu toutes les quatre semaines, le second mercredi qui suivrait l'arrivée de la malle d'Europe. Pendant la guerre 1914-1918, les réunions ont été pendant un certain temps bi-mensuelles (arrêtés des 29 Juin 1915 et 24 Février 1916).

Telle était la composition de la Commission des Mercuriales au moment de la guerre 1914-1918. Les événements entraînent des fluctuations très brusques dans les cours, lesquelles rendirent plus délicates les attributions de la commission. On jugea utile d'introduire dans son sein deux conseillers généraux — représentants de l'Assemblée qui avait voté l'impôt — et un membre de la Chambre d'Agriculture — chargé des intérêts de ses mandants ; les agents de change et un membre de la Chambre de Commerce furent supprimés et le chef du bureau de la Direction des Douanes adjoint à la commission comme secrétaire. (Arrêté du 29 Juin 1915). Enfin, à la suite des réclamations des intéressés, les deux agents de change furent rappelés au sein de la Commission et un agent des Douanes radié de la liste des membres (Arrêté du 18 Septembre 1915).

#### SECTION TROISIÈME

#### Taxes de Consommation

Dans un but purement fiscal, l'arrêté du 28 Décembre 1850 avait établi une taxe de consommation sur les spiritueux ; en fait, cet impôt ne fut appliqué aux produits importés que par décision du Gouverneur du 19 Septembre 1861 (1).

Le projet de décret du 11 Décembre 1882 frappa, à leur tour, les tabacs du crû et de l'extérieur d'un droit de l'espèce. Le tarif des taxes de consommation se limita à ces deux articles jusqu'en 1905.

Epuisée par les cyclones de 1901 et 1905, la colonie se trouva en 1906 dans l'obligation de rechercher de nou-

(1) Elle fut à ce moment perçue par le service des Douanes ; mais lors de la mise en vigueur du projet de décret du 20 Décembre 1867 le soin de liquider la taxe sur les produits venant de l'extérieur fut confié au service des C. I. Cet état de choses ne fut modifié qu'en 1912 par le décret du 30 Décembre 1911 qui rendit à la Douane la recette des droits de consommation sur les articles importés à l'exception des bœufs.

velles ressources fiscales. A cet effet on étendit successivement la liste des produits assujettis à la taxe de consommation par les décrets des 9 Juillet 1905, 4 Février 1906, 18 Février 1908, 15, 27 Août et 20 Octobre 1908, 10 Janvier et 5 Décembre 1910 et 30 Décembre 1911 ; ce dernier acte a établi les règles de perception et le mode d'assiette actuellement en vigueur.

La législation et le tarif relatifs à la taxe de consommation ont été fixés depuis cette époque par les décrets des 30 Décembre 1914, 27 Novembre 1915, 21 Novembre 1916, 7 Août et 1er Décembre 1920, 15 Décembre 1921 et 22 Novembre 1922 et par les arrêtés des 21 Décembre 1916, 28 Mars 1919, 29 Janvier, 13 Août 1920, 21 Avril 1921, 1er Janvier, et 13 Décembre 1922.

#### SECTION QUATRIEME

### Droits et taxes de navigation Droits Sanitaires

1 — *Droits et taxes de navigation.* — L'arrêté du capitaine Decaen du 30 Fructidor an 12 institua un droit d'ancrage proportionnel au tonnage des vaisseaux qui réquentaient la colonie (de 0 fr. 55 à 1 fr. 10 par tonneau).

Le droit d'ancrage était toujours en vigueur en 1815. A ce moment, il existe un droit de congé et les ordonnances des 16 Mai et 8 Juin 1815 précisent qu'on continuera aussi à percevoir un droit de francisation et un droit de quai ou de barachois dont il nous a été impossible de déterminer la date d'institution : Le droit de francisation s'élevait à 20 fr. par tonneau de jauge des navires admis à battre pavillon national ; le droit de quai ou de barachois destiné à parer aux dépenses d'entretien des quais frappa d'abord toutes les marchandises embarquées ou débarquées puis seulement celles provenant de l'extérieur ou chargées à cette destination (Ordonnance du 29 Juin 1820) et enfin là seulement où

existait des appontements ou des barachois (Décision du 10 Mars 1826). (1)

Le halage et l'accostage des bateaux de côtes et pirogues aux ponts servant d'embarcadères et aux barachois donnait lieu à la perception d'un droit spécial dit « de halage et d'accostage » (Ordonnances des 9 mars 1819 et 29 Juin 1820).

L'ordonnance du 1er Octobre 1825 chargea le service des Douanes de la perception du droit de pilotage, lequel avait pour but de couvrir les frais nécessités par les opérations de pilotage des navires. D'autre part, une aiguade ayant été construite au barachois de St-Denis, l'arrêté du 23 Octobre 1843 assujettit à un droit de 2 fr. par kilolitre d'eau prise à la conduite les navires qui s'y approvisionnaient.

Deux ans plus tard, pour permettre l'entretien du phare de BEL AIR (Sainte-Suzanne), le décret colonial du 23 Juin 1845 institua un droit de phare.

Ainsi s'établit par tronçons le tarif des taxes de navigation.

Par l'ordonnance du 18 Octobre 1846, le Département procéda à une refonte de ces droits ; le tarif ne comprit plus que le droit de congé ou passeport, le droit de francisation et le droit de tonnage, cette dernière taxe remplaçant le droit d'ancrage. Le maintien des taxes accessoires de navigation fut laissé à l'initiative du gouvernement local, mais les instructions accompagnant l'ordonnance de 1846 prescrivaient la suppression des droits de quai.

En conformité de ces instructions, le décret colonial du 26 Juillet 1848 maintint les droits de pilotage et de halage et d'accostage, établit des droits de mouillage provisoire pour les navires qui séjournèrent sur les ra-

(1) Lorsque les droits de sortie en remplacement de l'impôt foncier furent établis, le droit de quai n'atteignit plus que les marchandises importées (Arrêté du 28 Décembre 1843).

des sans se livrer à des opérations — ces bâtiments n'acquittaient en effet par ailleurs aucun droit de navigation — des droits de jaugeage, un droit annuel sur les bateaux caboteurs de la colonie et une taxe spéciale de francisation pour les navires admis à la francisation en vue de leur affectation à la navigation locale ; il rétablit enfin le droit d'ancrage, ce dernier impôt et le droit de halage et d'accostage étant spécialement destinés à couvrir les frais d'entretien du barchois de St-Denis.

Ce tarif a été remis au point par l'arrêté du 18 Juillet 1849. Il serait peu intéressant d'indiquer les modifications de détail qui y ont été apportées au cours des années, ces dispositions n'étant plus en vigueur.

Notons seulement que l'arrêté du 18 Juillet 1849 a supprimé le droit d'ancrage ; le droit de mouillage provisoire a disparu en 1861 (arrêté du 27 Décembre), le droit de tonnage en 1866 (loi du 19 Mai 1866) et le droit de francisation en 1868 (arrêté du 13 Janvier) ; ce dernier acte supprima aussi les taxes différentielles qui frappaient les bâtiments étrangers.

Enfin le décret du 31 Mars 1876 institua au profit de la Chambre de Commerce une surtaxe aux taxes accessoires de navigation.

A signaler aussi que le projet de décret du 31 Octobre 1885 créa un droit d'embarquement et de débarquement des marchandises dans le bassin ou sur le pont en fer du Barchois de Saint-Denis.

Au fur et à mesure que le mouvement de la navigation se concentrait à la Pointe des Galets en même temps que les navires de faible tonnage se raréfiaient dans les eaux de la Colonie, les cas d'application des taxes accessoires de navigation autres que le droit de pilotage et le droit de phare se restreignaient. Aussi, le décret du 18 Août 1918, qui est le dernier acte intervenu dans l'objet et a abrogé toute la législation antérieure, n'a-t-il maintenu que les droits de francisation, congé et passeport, pilotage et phare ; ce décret établit la législation actuellement en vigueur. Depuis cette époque, un dé-

cret du 1<sup>er</sup> Septembre 1919 a créé des droits de visite de sécurité de la navigation maritime.

2. — *Droits sanitaires.* — Le premier droit de l'espèce que l'on retrouve dans la législation de l'île fut établi par la constitution locale du 18 Février 1793 ; c'est une taxe de 2 % ad valorem sur les marchandises déposées dans les lazarets ; elle devait parer aux frais de construction de ces établissements. Les lazarets n'ayant été édifiés que beaucoup plus tard, on peut se demander si la taxe dont il s'agit a jamais été perçue.

Quoi qu'il en soit, le décret colonial du 20 Août 1834 fixa le tarif des droits dus à la commission de santé pour les visites sanitaires et la délivrance des patentes de santé ; un arrêté du 27 Juillet 1861 chargea le service des Douanes de la liquidation de ces divers droits.

Deux projets de décret en date du 27 Décembre 1875 instituèrent une taxe sur les passagers séjournant dans les lazarets ainsi que sur les marchandises déposées dans ces locaux et un droit de station pour les navires mis en quarantaine. Ici aussi, il semble peu intéressant de noter les modifications de détail apportées au tarif des taxes sanitaires pendant les années qui suivirent ; d'ailleurs, les retouches ne firent le plus souvent que préciser certains points d'importance secondaire. Au surplus, tous ces actes ont été abrogés par le décret du 18 Août 1918, qui reste seul applicable en la matière avec le Décret du 24 Novembre 1918 qui a établi des droits de visite sanitaire sur les animaux et les viandes importés ou exportés.

3. — *Droits perçus à Saint-Pierre.* — Pour permettre l'achèvement des travaux du port de Saint-Pierre, le décret du 4 Avril 1868 avait établi au profit de cette commune un droit de tonnage frappant les navires entrant dans le port. Plus tard, le décret du 3 Mars 1885 y ajouta un droit de quai, toujours perçu sur les bâtiments entrant dans le port et spécialement affecté au paiement

des annuités de l'emprunt contracté par la commune pour la construction du port.

Le décret du 18 Septembre 1886 étendit les droits de tonnage et de quai aux navires opérant en rade.

Depuis que le port de Saint-Pierre a été abandonné, ces deux taxes sont les seules perçues ; les autres droits créés par divers arrêtés (10 Décembre 1883, 15 Janvier 1884. . . .) ne concernaient, en effet, que les opérations effectuées à l'intérieur même du port.

#### SECTION CINQUIÈME

### Droits accessoires de Douane

L'ordonnance du 11 Septembre 1817 assujettissait les marchandises transbordées à un droit de transbordement de 1/2 % de la valeur ; ce droit fut supprimé par l'ordonnance du 18 Octobre 1846.

L'ordonnance du 31 Août 1838, qui prescrivait dans certains cas le plombage des colis placés sous régime d'entrepôt, fixait à 0,50 le prix du plomb.

Le tarif des droits accessoires de Douane a été complété par le décret colonial du 26 Juillet 1848, qui a déterminé le prix des divers imprimés de douane : acte de francisation, manifestes, permis de naviguer, permis d'embarquement et de débarquement ; acquit à caution, passavant, permis de pêche, permis de sortie d'entrepôt, acquit de paiement. Ce tarif a été successivement remis au point par les arrêtés des 18 Juillet 1849, et 27 Décembre 1861. Vers 1881, la Douane ayant cessé de vendre les manifestes, acquits à caution et permis de débarquement et d'embarquement, la partie du tarif concernant ces imprimés n'a plus reçu d'application ; d'autre part, le droit d'acquit de paiement a été supprimé par le décret du 29 Avril 1916, qui a institué le droit de timbre administratif, ces deux taxes faisant double emploi l'une avec l'autre ; enfin, le prix des actes de francisation a été fixé par le décret du 18

Août 1918 et la délibération du Conseil Général du 29 Novembre 1917.

Notons que l'arrêté du 16 Janvier 1879 a chargé le service des douanes de la vente des polices des Ports et Rades, le prix des brochures ayant été fixé par cet arrêté et celui du 28 Décembre 1891. Le stock de ces imprimés étant épuisé, il n'y a plus lieu à la perception de la recette dont il s'agit.

Nous avons examiné les droits de magasinage d'entrepôt et de dépôt sous les rubriques consacrées à ces divers régimes.

Enfin, le droit de statistique, celui de timbre administratif, le droit de permis et de certificat, ont été établis dans la colonie par le décret du 23 Mars 1903 et les arrêtés des 31 Décembre 1909 et 15 Janvier 1910 (1). Le droit de statistique a été frappé d'une surtaxe de 33 % par l'arrêté du 30 Décembre 1920 pour permettre l'allocation d'une subvention à la Chambre de Commerce.

Le service des douanes est aussi éventuellement chargé de la perception des taxes de chancellerie, lorsque les navires arrivant dans la colonie ne les ont pas acquittées au port de départ. (Arrêté du 15 Septembre 1914).

(1) Considérant les droits accessoires de Douane (timbre, permis, certificat) comme faisant partie intégrante du régime douanier, qui aux termes d'un avis du Conseil d'Etat du 17 Janvier 1893 est applicable automatiquement aux colonies, l'Administration locale avait cru pouvoir y mettre en vigueur les taxes dont il s'agit par voie d'arrêtés du Gouverneur. Cette thèse ayant été contestée, la situation a été régularisée par le décret du 29 Avril 1916. Ces taxes paraissent constituer des droits proprement dits autres que les droits de douane et non des dispositions de police complétant la législation douanière et faisant partie dès lors des règles de perception des droits de douane applicables automatiquement aux Colonies.

## SECTION SIXIÈME

## Octroi de Mer

S'autorisant de l'ordonnance royale du 21 Décembre 1844, qui avait autorisé la perception en Algérie d'un droit d'octroi municipal à l'entrée par mer, l'Administration locale, dans le but de faire sortir les communes de l'île de l'état de pénurie où elles se trouvaient, établit, par arrêté du 13 Décembre 1850, un droit municipal d'octroi sur divers objets venant de l'extérieur ; cette taxe atteignait aussi les rhums et la bière du pays (1). A l'importation, la liquidation était assurée par le service des douanes. La recette était répartie entre les communes moitié suivant leur population, moitié au prorata de leurs dépenses obligatoires. L'arrêté du 15 Octobre 1851 rendit applicables à l'octroi les règlements des douanes en vigueur et remania le tarif sur les produits importés de façon à réaliser pour le mode de liquidation (unités de perception, taxation au brut ou au net...) l'assimilation entre l'octroi de mer et le droit de douane.

Le droit d'octroi établi par l'arrêté de 1850 fut l'objet de réclamations des assujettis ; ils en contestèrent la légalité. Atteignant les produits importés sans frapper les similaires du cru, le nouvel impôt, prétendaient-ils, jouait en faveur de ces derniers un rôle protecteur qui en faisait un véritable droit de douane dont l'établissement ressortissait dès lors, aux termes de la loi du 24 Avril 1833, au pouvoir législatif métropolitain. Cette thèse fut admise par la Cour de Cassation dans un arrêt du 7 Mai 1861 (Affaire Lebeaud).

D'autre part, les centimes additionnels aux contributions directes qu'imposaient chaque année les commu-

(1) Le droit d'octroi sur les produits du pays était recouvré par les Maires et les receveurs des communes. A partir de 1854, le droit d'octroi sur les rhums fut liquidé par les surveillants de distillerie (Arrêté du 15 Avril 1854). Il fut d'ailleurs supprimé peu après par l'arrêté du 21 Octobre 1856.

nes pour subvenir à leurs besoins pesaient lourdement sur les contribuables et l'Administration envisagea la possibilité de diminuer ces centimes, en recherchant dans une augmentation du tarif de l'octroi les ressources qui allaient échapper de ce chef aux communes.

Ces considérations amenèrent le remaniement du tarif de l'octroi de mer. L'arrêté du 30 Octobre 1861 étendit le tarif et l'établit suivant la nomenclature douanière, releva les quotités et supprima les articles dont les similaires du cru ne pouvaient être atteints.

Peu après, les pouvoirs locaux profitèrent de la promulgation dans la colonie du sénatus-consulte du 4 Juillet 1866, qui accroissait dans des proportions considérables les pouvoirs des Conseils généraux, pour procéder à un reclassement des recettes et dépenses, à une répartition nouvelle des ressources et des charges entre la Colonie et les communes. Ce travail aboutit à une aggravation des dépenses communales, auxquelles il fut paré par une augmentation du tarif de l'octroi réalisée par l'arrêté du 20 Décembre 1867 ; à noter que dans le tarif annexé les produits sont classés par ordre alphabétique.

Pour compléter la réforme, on effectua une péréquation du tarif, en dégrevant les produits de première nécessité et en surtaxant les articles de luxe. Enfin, le Conseil général ne craignit pas d'assujettir à l'octroi des objets ayant des similaires dans la production locale, rompant ainsi avec la jurisprudence de la Cour suprême ; l'Assemblée arguait à cette fin de l'article 2 du sénatus consulte de 1866 qui conférait aux Conseils généraux « le vote des tarifs d'octroi de mer sur les objets de toute provenance ».

Lorsqu'en 1873 les droits de douane furent supprimés, le Conseil général alléga dans la mesure du rendement de ces droits les charges du budget local en imposant aux communes le soin d'assurer certains services auparavant confiés à la colonie. Pour permettre aux municipalités d'y faire face, on releva une fois de plus le tarif de l'octroi de mer.

Cette taxe acquérant ainsi une importance nouvelle, le besoin se fit sentir de préciser certains détails de la législation. La réglementation douanière qui disparaissait avec les droits de douane fut rendue — naturellement en l'état où elle se trouvait alors — applicable en matière d'octroi. (D'où la formule : « les textes actuellement en vigueur en matière de douane sont applicables à l'octroi » que l'on retrouve à partir de cette époque dans les dispositions relatives à l'octroi, formule qui s'explique naturellement par les circonstances et dont il ne faut pas étendre la portée). On régla le droit de préemption et l'expertise en cas de contestation des valeurs déclarées. Le projet de décret du 9 Août 1873 et l'arrêté de la même date mirent en vigueur la nouvelle législation.

Au cours des années qui suivirent, le tarif fut modifié pour certains produits ; ces changements ne présentent plus d'intérêt.

En 1881, le Conseil général supprima l'impôt personnel et pour dédommager les communes des pertes qu'elles allaient éprouver, établit à leur profit, par délibération du 27 Octobre 1881, des surtaxes d'octroi. Quatre années plus tard, par délibération des 20-21 Novembre 1885, l'Assemblée réalisait la fusion des taxes et surtaxes d'octroi. On profita de cette circonstance pour opérer une fois de plus la peréquation des droits et valeurs et surtout remplacer le tarif ad valorem par des droits spécifiques, qui, pensait-on, faciliteraient la vérification et la liquidation et supprimeraient toute contestation entre le service des Douanes et les déclarants ; on suivit, en outre, strictement la nomenclature douanière.

Mis en vigueur par arrêté du 31 Décembre 1885, le nouveau tarif souleva immédiatement des plaintes et des critiques nombreuses. Les intéressés reprochaient aux pouvoirs publics d'avoir réalisé dans la pratique un bouleversement complet des droits en surtaxant des matières communes et en dégrevant des produits de luxe ; la taxation au poids était impraticable pour les articles ne faisant l'objet dans la colonie que d'un commerce de dé-

tail et qui arrivaient dans des caisses contenant une variété infinie d'objets qu'il fallait déballer complètement au moment de la vérification.

La question fut étudiée à nouveau et l'arrêté du 17 Mars 1887 remit en application à compter du 1<sup>er</sup> Avril le tarif antérieur à 1885 en n'y apportant que quelques retouches de détail. C'est le tarif actuellement en vigueur.

Mais, il apparut au Conseil d'Etat que les dispositions de l'article 2 du sénatus consulte de 1866 ne conféraient aux conseils généraux que le vote des tarifs d'octroi de mer, et que la législation concernant le mode d'assiette et les règles de perception de cette taxe échappaient à l'Assemblée locale. D'autre part, l'octroi destiné aux communes ne pouvait être assimilé aux taxes nécessaires à l'acquittement des dépenses de la colonie — taxes laissées aux délibérations du Conseil général par l'article 1<sup>er</sup> du sénatus consulte et aussi par l'article 3, l'expression « taxes et contributions » de ce dernier article paraissant ne pas avoir un sens différent du mot « taxes » figurant à l'article 1<sup>er</sup>. Dès lors, la Haute Assemblée recommandait dans l'objet le recours à la procédure la plus élevée de la législation fiscale coloniale, soit à un décret pris dans la forme des règlements d'administration publique.

Conformément à ces suggestions, le décret du 17 Février 1891 a fixé le mode d'assiette et les règles de perception des droits d'octroi de mer.

Quels furent successivement les pouvoirs compétents et la procédure à suivre pour l'établissement des droits d'octroi de mer ?

Jusqu'en 1866, il n'existe à ce sujet aucun texte spécial à l'octroi.

Pour la première fois, dans le sénatus consulte du 4 Juillet 1866, on trouve des dispositions concernant l'établissement des droits d'octroi de mer : aux termes de l'art. 2 de ce sénatus consulte, en effet, le Conseil général vote les tarifs d'octroi de mer sur les objets de toute provenance. On a vu ci-dessus que le Conseil d'Etat prenait ce mot « tarifs » dans un sens restrictif et sous le régime du sénatus consulte de 1866 préconisait, pour le mode d'assiette, le recours à un règlement d'administration publique.

La loi du 11 Janvier 1892 consolida l'avis de la Haute Assemblée : conformément aux dispositions de l'art. 6 de cette loi, le mode d'assiette, les règles de perception et le mode de répartition de l'octroi de mer devaient désormais être établis par des délibérations des Conseils généraux approuvées par décrets rendus dans la forme des règlements d'administration publique. Les tarifs étaient toujours votés par les Conseils généraux, mais ils devaient être rendus exécutoires par décrets pris sur le rapport du ministre du commerce, de l'industrie et des colonies ; ils pouvaient d'ailleurs être provisoirement mis à exécution en vertu d'arrêtés des Gouverneurs.

L'octroi étant une recette communale, il semble bien que la loi du 13 Avril 1900 et les lois subséquentes qui l'ont modifiée — 30 Mars 1916, 30 Juin 1917, 29 Juin 1918, tous textes particuliers aux taxes perçues au profit de la colonie — lui sont restées étrangères. D'ailleurs, consulté en 1902 sur la valeur abrogative de la loi de 1900

par rapport à celle de 1892, le Conseil d'Etat n'a pas formulé d'avis et le Département a prescrit de considérer cette dernière loi comme étant toujours en vigueur en tant qu'elle prévoyait des décrets pris dans la forme des règlements d'administration publique pour le mode d'assiette, les règles de perception et le mode de répartition de l'octroi et d'avoir recours à un décret en Conseil d'Etat pour le tarif, prenant ainsi dans les deux lois la procédure offrant le plus de garanties. (Circulaire ministérielle du 24 Novembre 1903). Toutefois, on est d'accord pour admettre que le pouvoir d'exécution par provision laissé aux Gouverneurs en matière de tarifs d'octroi par la loi de 1892 leur a été retiré par la loi de 1900, le législateur lors du vote de cette dernière loi ayant formellement manifesté la volonté de supprimer d'une façon générale les prérogatives conférées sur ce point aux chefs des vieilles colonies.

Quoi qu'il en soit, le droit d'octroi n'étant aux termes de la plus récente jurisprudence qu'une taxe de consommation perçue au profit des communes, la question du mode d'établissement de cet impôt est aujourd'hui réglée par la loi du 4 Janvier 1920 qui en définitive l'a assimilé aussi bien pour le mode d'assiette que pour le tarif aux contributions autres que les droits de douane perçues au profit de la Colonie.



## CHAPITRE SEPTIÈME

## CONTENTIEUX

1. — Sous l'ancien régime, les pouvoirs administratifs et judiciaires étaient le plus souvent confondus dans les mêmes mains. A Bourbon, en particulier, le Conseil Supérieur était à la fois conseil de justice et d'administration. C'était tantôt en l'une de ces qualités, tantôt en l'autre qu'il statuait sur les infractions relatives au commerce extérieur.

Il était tenu par chaque commandant de quartier et par le Procureur général près du Conseil Supérieur un registre de dénonciations sur lequel étaient enregistrées les indications données par les habitants sur les fraudes parvenues à leur connaissance. Si les indicateurs craignaient qu'il ne fût pas donné suite à leurs démarches, il leur était loisible de faire leurs dénonciations au Conseil Supérieur assemblé ou encore le Dimanche à la porte des églises à l'issue des messes paroissiales ; ils pouvaient de la sorte, en rendant publiques leurs indications, obliger le pouvoir judiciaire à agir.

Le Procureur général faisait saisir les marchandises de fraude sur ordre du commandant de quartier. S'il y avait dénonciation, la moitié des amendes et de la confiscation allait à l'hôpital, l'autre moitié au dénonciateur. Si la garde chargée de ce service était seule intervenue, tout le produit de l'affaire lui revenait (Règlement du 23 Septembre 1739) (1).

C'était d'ailleurs en s'inspirant d'un arrêt du Conseil

(1) Plus tard, le produit des contraventions se répartit entre la Compagnie des Indes et le dénonciateur (Arrêt du Conseil d'Etat du 14 Avril 1785).

d'Etat du 6 Mai 1731 que la Compagnie avait pris les dispositions dont il s'agit. Cet arrêt autorisait, en effet, la vente au profit de la Compagnie des marchandises de fraude, sans qu'elle fût tenue de faire autrement juger et prononcer la saisie. Il suffisait de simples perquisitions faites par les agents de la Compagnie et cette dernière pouvait accorder sur le prix de la vente des marchandises saisies une gratification aux saisissants et dénonciateurs. Les articles de fraude étaient reconnus dans un procès-verbal dressé par les agents et signé par eux, lequel contenait la description des objets. Les marchandises mises en ballots cachetés par les agents devaient être déposées dans les magasins de la Compagnie.

Dans les dernières années de l'Ancien Régime, une ordonnance locale du 15 Décembre 1772 disposa qu'en cas de soupçon de fraude, le Directeur du « Domaine » se retirerait par devers le Gouverneur et l'Intendant, qui donneraient des ordres pour que la visite fût faite à bord. Cet acte plaça sous la protection de la loi les employés du « Domaine » et défendit de maltraiter ou injurier les commis, gardes, pions attachés aux bureaux.

Au demeurant, avant la Révolution, les actes de Douane proprement dits en vigueur dans l'île ne sanctionnaient guère les infractions que par la confiscation et la préemption (Délibération de la Compagnie des Indes du 2 Mars 1754). En cas de disparition de la marchandise, la confiscation était remplacée par une amende égale à sa valeur (Arrêt du Conseil d'Etat du 14 Avril 1785).

2. — Au cours de la période révolutionnaire, le mode de constatation des infractions et la procédure se compliquent ; la législation est confuse et très instable : elle devait suivre d'ailleurs dans ses nombreuses vicissitudes l'organisation judiciaire. Remise au point en 1793, elle fut remaniée en 1797 et 1798.

1793 -- En cas de refus de paiement des droits, procès-verbal de ce refus est dressé par le receveur, la marchandise est mise sous séquestre, vendue dans le

délai d'un mois et le montant des droits prélevé sur le produit de la vente. S'il y a infraction, le receveur assisté de deux témoins dresse procès-verbal ; ce procès-verbal sert de dénonciation, il est transmis par les municipalités aux tribunaux civils, sauf recours à la juridiction criminelle si l'infraction prend le caractère de crime ; les poursuites sont exercées à la diligence du procureur de la commune. Eventuellement, lorsque des contrevenants font résistance, le receveur a recours à la municipalité et lui demande de requérir la force publique ; les gardes nationaux sont tenus de déférer à cette réquisition (Arrêtés de l'Assemblée coloniale des 24 Mai, 30, 31 Octobre et 1er Novembre 1793).

1797 — Les contraventions sont constatées par un procès-verbal dressé par l'officier municipal ou public de section et signé de deux témoins. S'il y a contestation sur l'existence ou la nature de l'infraction, le tribunal de l'arrondissement juge de la validité des constatations. Mais, les confiscations et amendes sont prononcées par le tribunal correctionnel à la diligence de l'agent national. Le montant des amendes et confiscations est réparti entre la Colonie et les agents ou dénonciateurs (Arrêtés de l'Assemblée coloniale des 2 Août et 10 Novembre 1797).

1798 — Le soin de faire les constatations est laissé à l'agent municipal qui, en qualité de juge de paix, agit à la requête du percepteur ou d'office. Le percepteur, pour mettre en mouvement ce magistrat, établit un procès-verbal en présence de deux témoins et l'agent municipal instruit l'affaire. Celle-ci est portée devant le juge de police correctionnelle du district, si la valeur des marchandises confisquées est au dessus de 3 piastres. Toutes les contestations ou actions relatives à la perception des droits sont jugées sauf appel par le juge de police correctionnelle du district, sur simple mémoire et sans frais de procédure, à la requête du commissaire national. En cas de disparition de la marchandise de fraude, il est prononcé une amende égale à sa valeur. Enfin, le percepteur est sous la protection de la loi (Arrêtés de l'Assemblée coloniale des 19/20 Octobre 1798).

3. — L'arrêté du 30 Fructidor an 12 (Decaen) est le premier acte qui contienne des dispositions précises et détaillées sur le mode de constatation des infractions, les poursuites à vue, la rédaction des procès verbaux, leur affirmation, leur enregistrement, leur force probante ; il prévoit l'usage de la contrainte et établit le privilège du service des Douanes. (1)

D'une façon générale, les règlements métropolitains sont étendus à la Colonie. Mais, infractions et contestations civiles vont devant le tribunal civil qui juge sans appel après instruction verbale, sur simples mémoires et sans frais. Les jugements sont rendus à l'audience même indiquée par la citation ; si exceptionnellement il y a lieu à délai, ce délai ne peut excéder trois jours. L'affirmation des procès verbaux est faite devant le président du tribunal civil ou son suppléant ou devant le commissaire civil du quartier. Les poursuites sont effectuées à la requête du directeur de la douane. Les amendes sont réparties entre la Métropole, le directeur des douanes et les saisissants.

Peu après, le 4 Juillet 1807, Decaen mettaft en vigueur l'arrêté du 12 Vendémiaire an 11, qui autorisait l'appel devant une commission spéciale composée du Capitaine général, du Préfet colonial, du Commissaire de justice et de trois membres du tribunal d'appel choisis par le capitaine général. L'instruction en appel devait avoir lieu sommairement et sur mémoires.

Est-il bien utile de rappeler ici que les constitutions des 12 Nivôse an 6 et 13 pluviôse an 11 avaient étendu aux colonies dans son intégralité la législation métropolitaine relative aux règles de perception des droits d'entrée et de sortie et notamment au contentieux de ces droits. En droit strict, de 1798 à 1810, ce contentieux devait donc

(1) Ce service était autorisé à garder dans ses magasins jusqu'à parfait paiement des droits au moins un dixième des marchandises qui avaient donné lieu à la liquidation.

être réglé comme en France, en particulier pour ce qui avait trait à la compétence des juges de paix et des tribunaux civils et correctionnels. Dans la pratique, seules les dispositions d'origine locale furent appliquées ; leur légalité était assurément contestable. A noter toutefois que la Cour de Cassation a jugé que les décisions prises par le capitaine général en dehors de ses pouvoirs constitutionnels pouvaient être considérées comme ayant force de loi (Arrêt du 13 Janvier 1827).

4 — Après la disparition du capitaine général, l'arrêté du 4 Juillet 1807 tomba avec l'organisation qui était nécessaire à son application. Mais, jusqu'en 1892, l'arrêté du 30 Fructidor an 12 resta la base de la réglementation douanière en matière contentieuse.

En tant qu'il instituait la compétence du tribunal civil pour les affaires relatives aux douanes, cet acte fut confirmé par les articles 26 et 29 de l'ordonnance du 30 Septembre 1827 sur l'organisation judiciaire, aux termes desquels : « Le tribunal de première instance connaîtra des contraventions aux lois, ordonnances, arrêtés et règlements sur le commerce étranger et sur les douanes. » et « le tribunal de première instance se constituera en tribunal correctionnel pour prononcer sur les contraventions (dont il s'agit) ». L'article 3 du décret du 16 Août 1854 consacra ces dispositions.

Mais, l'ordonnance de 1827 autorisa l'appel devant le Conseil privé des jugements ainsi rendus ; lorsque en 1881, les attributions judiciaires du Conseil privé lui furent retirées, pour être rendues aux tribunaux de l'ordre judiciaire, cet appel fut porté devant la Cour d'appel (Décret du 5 Août 1881). D'autre part, l'ordonnance du 18 Avril 1822 prescrivit que l'affirmation des rapports serait faite devant le juge de paix dans le cas de refus de paiement des droits par les redevables titulaires de crédits et cette règle fut étendue à tous les procès verbaux par l'art 19 de l'ordonnance du 30 Septembre 1827.

A noter comme particularités curieuses : 1° que l'ordonnance du 7 Février 1826 (art. 9) autorisait les visites do-

miciliaires dans toute l'étendue de la Colonie pour la recherche de la fraude sur les tissus ; 2° que l'ordonnance du 27 Juin 1820 (art. 12) exigeait pour les constatations des fraudes reconnues à la visite « un procès-verbal du visiteur, signé de deux témoins pris même parmi les gardes ou préposés de la douane » ; 3° que l'ordonnance du 26 Octobre 1818 chargeait spécialement les procureurs impériaux de poursuivre les contraventions aux lois et ordonnances sur le commerce étranger et de contrebande.

Ajoutons enfin que les règles métropolitaines relatives aux transactions ont toujours été appliquées dans la colonie bien qu'elles n'y aient jamais été promulguées.

5. — Quoi qu'il en soit, la promulgation dans la colonie de la loi du 11 Janvier 1892 a entraîné l'application de toute la législation métropolitaine relative au contentieux des Douanes.

Ainsi qu'on l'a vu, dès l'origine même, le produit des amendes et confiscations avait été réparti entre les indicateurs ou verbalisants et la colonie ou des œuvres d'utilité publique. En dernier lieu, cette répartition avait été réglée par l'arrêté du 30 fructidor an 12, puis modifiée par les ordonnances des 26 Novembre 1823 et 27 Mai 1826. Enfin, les ordonnances royales des 21 Octobre 1832 et 15 Avril 1835 avaient attribué une part du produit au Trésor et à la caisse des retraites.

Lorsque l'ordonnance du 16 Avril 1837 rendit exécu-

toires dans la Colonie les règlements métropolitains relatifs aux répartitions, on s'efforça de concilier ces règlements avec les ordonnances royales déjà en vigueur ; le mode de répartition ainsi obtenu était assez compliqué (Décision du Chef du Service du 10 Décembre 1853).

Les arrêtés des 13 Mai 1910 et 19 Août 1918 ont mis en vigueur dans son intégralité la législation métropolitaine sur la matière ; ce dernier acte attribuait dans la répartition une part aux œuvres d'assistance des Douanes ainsi qu'il était pratiqué en France. La Direction générale des Douanes ayant refusé de recevoir cette part, dont l'attribution, à son avis, devait faire l'objet d'un décret spécial et non d'une simple extension à la Colonie par arrêté local des textes métropolitains, l'arrêté du 17 Juillet 1920 a remis en vigueur celui de 1910.



## COMPTE-RENDU

*de la séance publique du 7 Juin 1923*

A l'occasion du passage à La Réunion de Monsieur Joly, secrétaire général de la Foire de Tananarive, président du syndicat de la presse de Madagascar, membre de l'Académie malgache, une séance publique a été organisée d'un commun accord par l'Académie de La Réunion et la Société des Sciences et Arts.

Elle a eu lieu le 7 juin 1923 à 16 heures dans le grand salon de l'Hôtel de Ville de Saint-Denis.

Le Gouverneur Cléret, président d'honneur des deux sociétés savantes, présidait, ayant à sa droite M. Hermann, président honoraire, et M. Méziaire Guignard, président de l'Académie, Monsieur Joly et le Bureau de l'Académie ; à sa gauche, M. Raphaël Barquissau, président des Sciences et Arts, M. Merwart, commissaire de La Réunion à la Foire de Tananarive, et le bureau des Sciences et Arts. Les académiciens et les membres du Comité des Sciences et Arts occupaient le reste de l'estrade.

Au premier rang des assistants, se trouvaient M. Dorbritz, Secrétaire Général p. i., M. Lagourgue, président du Conseil Général, M. Jaucourt, 2<sup>e</sup> adjoint faisant fonctions de maire de Saint-Denis, les chefs de service ou leurs délégués. De nombreuses personnalités officielles et un public choisi, en partie féminin, formaient un bril-