



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 8.7.2016
C(2016) 4224 final

VERSION PUBLIQUE

Ce document est publié uniquement pour information.

Objet: SA.38398 (2016/C, ex 2015/E) – Fiscalité des ports en France

Monsieur le Ministre,

Après avoir analysé les informations fournies par les autorités françaises concernant la mesure susmentionnée, la Commission souhaite informer la France qu'elle a décidé d'ouvrir la procédure prévue à l'article 108, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (ci après le « TFUE »).

1. PROCEDURE

1.1. PROCEDURE ANTERIEURE A LA PROPOSITION DE MESURES UTILES

- (1) En juillet 2013, les services de la Commission ont envoyé à tous les États membres un questionnaire sur le fonctionnement et la fiscalité de leurs ports afin d'obtenir une vue d'ensemble en la matière et de clarifier la situation des ports au regard des règles de l'UE sur les aides d'État. Les autorités françaises ont répondu par courrier le 25 octobre 2013.
- (2) Par lettre du 3 février 2014, les services de la Commission ont demandé des renseignements complémentaires sur les règles relatives à l'impôt français sur les sociétés applicables aux ports. Les autorités françaises ont fourni une réponse par lettre du 1^{er} avril 2014.

Son Excellence Monsieur Jean-Marc Ayrault
Ministre des affaires étrangères et du développement international
37, Quai d'Orsay
F - 75351 – PARIS

- (3) Par lettre du 9 juillet 2014, la Commission a informé les autorités françaises, en vertu de l'article 21 du règlement de procédure, de son évaluation préliminaire des règles françaises relatives à la fiscalité des ports en ce qui concerne la qualification de celles-ci comme aides d'État existantes et leur incompatibilité possible avec le marché intérieur. La Commission a donné aux autorités françaises la possibilité de présenter leurs observations sur cette évaluation préliminaire dans un délai d'un mois.
- (4) Après avoir sollicité et obtenu un délai supplémentaire, les autorités françaises ont présenté leurs observations par lettre du 7 novembre 2014. Une réunion technique a eu lieu le 12 décembre 2014 entre les services de la Commission et les autorités françaises. Le 15 janvier 2015, ces dernières ont envoyé à la Commission une nouvelle lettre avec des observations complémentaires.
- (5) Par lettre du 1^{er} juin 2015, les services de la Commission ont informé les autorités françaises que, après avoir analysé attentivement les informations qu'elles avaient fournies, ils maintenaient à ce stade le point de vue préliminaire exprimé dans la lettre du 9 juillet 2014.

1.2. PROPOSITION DE MESURES UTILES PAR LA COMMISSION ET REPONSE DES AUTORITES FRANÇAISES

- (6) Par lettre du 21 janvier 2016, la Commission a réitéré sa position selon laquelle l'exonération d'impôt sur les sociétés accordée aux ports constituait un régime d'aides d'Etat incompatible avec le traité et proposé aux autorités françaises, conformément à l'article 108, paragraphe 1, du TFUE et à l'article 22 du règlement (UE) 2015/1589 du Conseil du 13 juillet 2015 portant modalités d'application de l'article 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne¹ (ci-après le « règlement de procédure »), l'abolition, au titre de mesure utile, de l'exonération d'impôt sur les sociétés bénéficiant aux ports, lorsqu'ils sont engagés dans des activités économiques². Les autorités françaises étaient invitées à adapter la législation française dans un délai de 10 mois à compter de la date de la décision, cette modification devant s'appliquer au plus tard aux revenus générés par des activités économiques à partir du début de l'année fiscale 2017. Les autorités françaises étaient invitées à informer la Commission par écrit que la France acceptait, conformément à l'article 23, paragraphe 1 du règlement de procédure, inconditionnellement et sans équivoque ces mesures utiles dans leur intégralité dans les 2 mois à compter de la date de réception de ladite décision.
- (7) Par lettre du 11 avril 2016, les autorités françaises ont transmis à la Commission leurs observations. Si les autorités françaises ne contestent pas, sur le principe, les mesures proposées par la Commission, « *elles estiment nécessaire de tenir compte des spécificités portuaires dans leur mise en œuvre, et des risques de distorsions qu'elles pourraient entraîner* ». Elles considèrent, d'une part, que « *la fin de cette exonération fiscale est en effet susceptible de créer une distorsion de concurrence au sein de l'UE, dans la mesure où un grand nombre d'Etats membres semblent pratiquer d'une manière ou d'une autre des mécanismes similaires* ». D'autre part, elles indiquent que

¹ JO L 248 du 24.9.2015, p. 9.

² Voir paragraphe (51) de la lettre de la Commission du 21 janvier 2016.

« la conception et l'adoption d'un nouveau cadre fiscal nécessitera un travail de plusieurs mois » de sorte que « le dispositif pourrait au mieux s'appliquer sur les revenus générés en 2018, suivant des modalités à définir ». Elles estiment que « la mise en œuvre de cette nouvelle législation fiscale par les différents opérateurs sera une tâche complexe, qui nécessitera un certain temps d'adaptation, surtout dans le contexte économique conjoncturel difficile auquel sont confrontés les ports français » et « envisagent donc une entrée en application progressive, sur une période de cinq années, de manière à laisser le temps aux ports de s'adapter à ces nouvelles règles fiscales, tant sur le plan technique qu'économique. ». En ce qui concerne les ports dont le trafic est inférieur au niveau défini au paragraphe 2, point b) de l'article 20 du règlement UE n°1315/2013 sur les orientations de l'Union pour le développement du réseau transeuropéen de transport (ci-après les « petits ports »), elles ajoutent que ces ports « même pris dans leur ensemble, ne représentent en effet qu'une part infime du trafic de l'UE et n'ont pas d'impact sur la concurrence dans l'Union européenne » et qu'un « assujettissement au nouveau dispositif fiscal ne semble donc pas justifié au regard des règles sur les aides d'Etat » étant remarqué qu'un tel assujettissement serait disproportionné car potentiellement chronophage et complexe.

- (8) Il ressort de la lettre en date du 11 avril 2016 mentionnée ci-dessus que les autorités françaises n'ont pas accepté le calendrier de mise en œuvre des mesures utiles indiqué par la Commission dans sa lettre du 21 janvier 2016. Tout en indiquant en préambule ne pas contester, sur le principe, les mesures demandées par la Commission, les autorités françaises semblent contester la qualification d'aide d'Etat retenue par la Commission en ce qui concerne les petits ports. Tant les modifications de calendrier que la remise en cause de la qualification d'aide d'Etat pour les petits ports portent sur des éléments essentiels de la proposition de la Commission. Par conséquent, les autorités françaises n'ont pas accepté inconditionnellement, sans équivoque et dans leur intégralité les mesures utiles proposées par la Commission le 21 janvier 2016.

2. DESCRIPTION DE LA MESURE

2.1. PROPRIETE ET GESTION DES PORTS EN FRANCE

- (9) Le système portuaire français (ports de pêche, ports de commerce et ports de plaisance) est composé de ports appartenant à l'Etat (grands ports maritimes et ports fluviaux) et de ports appartenant aux collectivités territoriales. Si la France indique que la mesure litigieuse est centrée sur les ports de pêche et les ports de commerce, les ports de plaisance peuvent être exploités par des entités couvertes par l'exonération d'impôt sur les sociétés (comme les chambres de commerce et d'industrie) et sont donc également concernés par la présente procédure.
- (10) Les grands ports maritimes (ci-après « GPM »), anciennement dénommés « ports autonomes », sont des établissements publics de l'Etat. Ils traitent plus de 80 % du trafic maritime français de marchandises. D'après la France, les GPM exercent les missions suivantes : régulation et police du trafic maritime dans les zones portuaires et leurs accès, par le biais des capitaineries, aménagements et entretien des infrastructures portuaires, gestion et valorisation du domaine portuaire, promotion générale du port, développement de l'offre de services portuaires et des dessertes terrestres ferroviaires et fluviales. Ils sont dotés de l'autonomie financière.

- (11) La gestion des GPM relève de l'Etat. Un comptable public leur est associé et ils sont contrôlés par des représentants de l'Etat. Depuis la réforme de 2008³, qui a transféré au secteur privé les activités de manutention, la France indique que les missions des GPM ont été recentrées sur les activités de sécurité, sûreté et police portuaire, d'une part, et sur les fonctions d'aménageur du domaine portuaire, d'autre part. Les ports sont désormais propriétaires de leur domaine.
- (12) Les ports autonomes fluviaux, à savoir le Port autonome de Paris et le Port autonome de Strasbourg sont gérés par des établissements publics de l'État. Les autres ports fluviaux sont gérés par des concessionnaires (chambres de commerce et d'industrie en général).
- (13) Les ports appartenant aux collectivités territoriales (ci-après les « ports décentralisés ») représentent plus de 500 ports maritimes. En général, leur gestion revient aux régions mais aussi aux départements ou à des syndicats mixtes pour les ports de commerce, aux départements pour les ports de pêche et aux communes pour les ports de plaisance. Pour ces ports décentralisés, la Constitution française consacre le principe d'autonomie financière des collectivités territoriales. Les ports décentralisés sont contrôlés par les collectivités et leur exploitation est généralement confiée à des chambres de commerce et d'industrie qui sont elles-mêmes des établissements publics. Ces ports décentralisés sont généralement des ports de taille modeste qui présentent des enjeux au niveau local.
- (14) Les plus grandes plateformes intermodales françaises se situent sur des axes fluviaux. Elles sont essentiellement publiques (ou ont l'État comme actionnaire majoritaire), des sociétés publiques ou des établissements publics en sont les propriétaires. Les gestionnaires sont cependant essentiellement privés et disposent d'une large autonomie financière.

2.2. REGLES RELATIVES A L'IMPOT SUR LE REVENU APPLICABLES AUX PORTS

- (15) En application des dispositions de l'article 205, du 1. de l'article 206 et de l'article 1654 du code général des impôts (ci après, le « CGI »), des personnes morales de droit privé ou de droit public se livrant à une exploitation ou à des opérations de caractère lucratif sont soumises à l'impôt sur les sociétés. Par suite, en application des dispositions de l'arrêté du 31 janvier 1942 codifiées à l'article 165 de l'annexe IV au CGI, les établissements publics ayant un caractère industriel ou commercial sont passibles de tous les impôts directs et taxes assimilées applicables aux entreprises privées similaires. L'article 167 de l'annexe IV au même code précise que ces dispositions s'appliquent notamment aux « chambres de commerce et d'industrie » et aux « ports autonomes » (devenus « grands ports maritimes » en 2008).
- (16) Des décisions ministérielles des 11 août 1942 et du 27 avril 1943⁴ ont exonéré de l'impôt sur les sociétés « *les ports autonomes, les chambres de commerce maritimes, les chambres de commerce et d'industrie gérant des installations portuaires, les municipalités concessionnaires d'outillage public propriété de l'État dans les ports*

³ Voir décision de la Commission du 29 juin 2011 concernant la mesure SA.27106 (C 13/09 – ex N 614/08) que la France envisage de mettre à exécution en faveur du secteur portuaire, JO L 221, du 27.8.2011, p. 8.

⁴ Cf. documentation fiscale française BOI-IS-CHAMP-30-60.

maritimes ainsi que les entreprises qu'elles ont pu se substituer pour l'exploitation de cet outillage ». Cette exonération s'applique aux « *immeubles et services nécessaires à l'exploitation des ports ou qui dépendent directement de cette exploitation* » (gestion des entrepôts des douanes ou de magasins généraux situés dans les ports, exploitation de l'outillage des quais, fourniture d'eau douce aux navires etc.). Les « *produits financiers perçus par les ports autonomes et les chambres de commerce et d'industrie maritimes au titre du placement de sommes provenant de l'exploitation d'installations industrielles et commerciales maritimes* » sont également exonérés d'impôt sur les sociétés.

3. QUALIFICATION DE LA MESURE

3.1. AIDE D'ÉTAT

- (17) Selon l'article 107, paragraphe 1, du TFUE, sont incompatibles avec le marché intérieur, dans la mesure où elles affectent les échanges entre États membres, les aides accordées par les États ou au moyen de ressources d'État sous quelque forme que ce soit qui faussent ou qui menacent de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions.

3.1.1. Concept d'entreprise / activités économiques

- (18) D'après une jurisprudence constante, « *la notion d'entreprise comprend toute entité exerçant une activité économique, indépendamment du statut juridique de cette entité et de son mode de financement* »⁵. Selon la Cour de justice, « *constitue une activité économique toute activité consistant à offrir des biens ou des services sur un marché donné* »⁶.
- (19) Conformément à la jurisprudence sur le caractère économique de l'exploitation d'infrastructures⁷, la Commission a établi, dans une série de décisions, que l'exploitation commerciale et la construction d'infrastructures portuaires constituent des activités économiques⁸. Par exemple, l'exploitation commerciale d'un terminal

⁵ Arrêt dans les affaires jointes C-180/98 à C-184/98, Pavlov e.a., Rec. 2000, p. I-6451.

⁶ Arrêt dans l'affaire C-118/85, Commission contre Italie, Rec. 1987, p. 2599, paragraphe 7 ; arrêt dans l'affaire C-35/96, Commission contre Italie, Rec. 1998, p. I-3851, paragraphe 36.

⁷ Arrêt dans les affaires jointes T-455/08 et T-443/08, Flughafen Leipzig-Halle GmbH e.a./Commission européenne, Rec. 2011, p. II-01311, confirmé par l'arrêt de la Cour de justice dans l'affaire C-288/11 P, Mitteldeutsche Flughafen AG e.a./Commission européenne, Rec. 2012, p. I-0000 ECLI:EU:C:2012:821 ; arrêt dans l'affaire T-128/98, Aéroports de Paris/Commission, Rec. 2000, p. II-3929, confirmé par l'arrêt de la Cour de justice dans l'affaire C-82/01P, Rec. 2002, p. I-9297.

⁸ Voir, par exemple, la décision de la Commission du 15 décembre 2009 dans l'affaire relative à l'aide d'État N 385/2009 – Financement public d'infrastructures portuaires dans le port de Ventspils, JO C 62 du 13.3.2010 ; décision de la Commission du 15 juin 2011 relative à l'aide d'État 44/2010 – République de Lettonie — Financement public d'infrastructures portuaires à Krievu salā, JO C 215 du 21.7.2011, p. 21 ; décision de la Commission du 22 février 2012 relative à l'aide d'État SA.30742 (N/2010) - Lituanie – Construction d'infrastructures destinées au terminal de passagers et de marchandises de Klaipėda, JO C 121 du 26.4.2012, p. 1 ; décision de la Commission du 2 juillet 2013 relative à l'aide d'État SA.35418 (2012/N) – Grèce – Extension du port du Pirée, JO C 256 du 5.9.2013, p. 2 ; décision de la Commission du 18

portuaire mis à disposition d'utilisateurs contre le paiement d'une redevance constitue une activité économique⁹. En ce qui concerne l'application éventuelle des règles de concurrence du traité, il convient de distinguer entre l'hypothèse où l'État agit en exerçant l'autorité publique et celle où il exerce des activités économiques de caractère industriel ou commercial consistant à offrir des biens ou des services sur le marché¹⁰. Seule l'exploitation d'infrastructures destinées à des activités relevant des fonctions essentielles de l'État est de nature non économique.

- (20) Il y a lieu de noter que, comme l'a confirmé la jurisprudence de la Cour de justice (cf. paragraphe (18) de la présente décision), le statut d'une entité en droit interne n'est pas déterminant pour le caractère économique de l'activité. Les ports autonomes (devenus GPM), les chambres de commerce maritimes, les chambres de commerce et d'industrie gérant des installations portuaires, les municipalités concessionnaires d'outillage public propriété de l'État dans les ports maritimes ainsi que les entreprises qu'elles ont pu se substituer pour l'exploitation de cet outillage, qui exploitent directement les infrastructures ou fournissent des services dans un port, exercent une activité économique et sont, de ce fait, des « entreprises » au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE.
- (21) La Commission a par ailleurs déjà reconnu, en tenant compte des circonstances de l'espèce, que certaines activités prises en charge par les ports (investissements publics dans des routes d'accès maritimes – brise-lames, écluses, chenaux navigables, dragages –, dans des installations de transport terrestre à l'intérieur de la zone portuaire et dans d'autres infrastructures maritimes bénéficiant à la communauté maritime dans son ensemble) ne relèvent pas d'activités économiques¹¹. En effet, ces activités ne consistent pas à offrir des biens ou des services sur un marché, mais, comme les activités de puissance publique assurées par les ports (sécurité, sûreté et police portuaire), relèvent de l'exercice de l'autorité publique par l'Etat.
- (22) Les autorités françaises indiquent que l'exonération des ports de l'impôt sur les sociétés est justifiée parce que les ports exercent des activités régaliennes (sécurité, sûreté, police portuaire) qui leur sont confiées par l'État. Toutefois, le fait que les ports exercent entre autres activités des activités régaliennes ne justifie pas une exonération d'impôt sur les sociétés à raison des revenus des activités économiques desdits ports.

septembre 2013 relative à l'aide d'État SA.36953 (2013/N) – Espagne – Autorité portuaire de Bahía de Cádiz, JO C 335 du 16.11.2013, p. 1.

⁹ Voir, par exemple, la décision de la Commission du 18 septembre 2013 relative à l'aide d'État SA.36953 (2013/N) – Espagne – Autorité portuaire de Bahía de Cádiz, JO C 335 du 16.11.2013, p.1.

¹⁰ Voir, par exemple, l'arrêt du 16 juin 1987, Commission/Italie, 118/85, Rec. p. 2599, paragraphe 7 et l'arrêt du 18 mars 1997, Diego Cali & Figli Srl contre Servizi ecologici porto di Genova SpA (SEPG), C-343/95, Rec. 1997 I-01547.

¹¹ Voir, par exemple, la décision de la Commission du 20 octobre 2004 relative à l'aide d'État n° N 520/2003 – Belgique – Aide financière pour des travaux d'infrastructure dans les ports flamands, paragraphe 35, JOCE C/176 du 16.7.2005, p. 11-12.

3.1.2. Utilisation de ressources d'État et imputabilité de la mesure à l'État

- (23) Selon l'article 107, paragraphe 1, du TFUE, seules sont susceptibles de constituer des aides d'État les mesures accordées par les États ou au moyen de ressources d'État. Il est de jurisprudence constante que le renoncement à des ressources qui, en principe, auraient dû être reversées au budget de l'État constitue un transfert de ressources d'État au sens de cette disposition¹².
- (24) Par le biais de l'exonération fiscale dont bénéficient les exploitants des ports français, l'État français renonce à des recettes fiscales, raison pour laquelle cette exonération implique un transfert de ressources d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE. Dès lors que cette exonération fiscale trouve sa source dans une série de décisions ministérielles, elle est également imputable à l'État français.

3.1.3. Présence d'un avantage économique

- (25) Par ailleurs, la mesure en cause doit conférer un avantage financier au bénéficiaire. Par avantage, il ne faut pas uniquement comprendre les prestations positives mais également des interventions qui, sous des formes diverses, allègent les charges qui normalement grèvent le budget d'une entreprise¹³.
- (26) En vertu de la législation fiscale française, « *les ports autonomes, les chambres de commerce maritimes, les chambres de commerce et d'industrie gérant des installations portuaires, les municipalités concessionnaires d'outillage public propriété de l'État dans les ports maritimes ainsi que les entreprises qu'elles ont pu se substituer pour l'exploitation de cet outillage* » devraient être soumis à l'impôt sur les sociétés à raison de leurs activités économiques¹⁴ mais en sont exonérés. Par conséquent, ces entités n'ont pas à supporter les dépenses d'impôt normalement assumées par les entreprises françaises en rapport avec leurs activités économiques. Elles bénéficient donc d'un avantage économique au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE.

3.1.4. Sélectivité de la mesure

- (27) Pour être considérée comme une aide d'État, une mesure doit être sélective, c'est-à-dire qu'elle doit favoriser certaines entreprises ou certaines productions au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE¹⁵.
- (28) Selon une jurisprudence constante¹⁶, l'appréciation de la sélectivité matérielle d'une mesure fiscale allégeant les charges qui normalement grèvent le budget d'une entreprise comprend trois étapes : dans un premier temps, il est nécessaire d'identifier le régime fiscal commun ou « normal » (appelé « système de référence ») en vigueur

¹² Arrêt dans l'affaire C-83/98 P, France/Ladbroke Racing et Commission, Rec. 2000, p. I-3271, paragraphes 48 à 51.

¹³ Arrêt dans l'affaire C-143/99, Adria-Wien Pipeline, Rec. 2001, p. I-8365.

¹⁴ Voir paragraphe (15) de la présente décision.

¹⁵ Voir arrêt dans l'affaire C-66/02, Italie/Commission, Rec. 2005, p. I-10901, paragraphe 94.

¹⁶ Voir notamment les arrêts dans l'affaire C-88/03, Portugal/Commission, Rec. 2006, p. I-7115, paragraphe 56 et les affaires jointes C-78/08 à C-80/08, Paint Graphos, paragraphe 49.

dans l'État membre concerné. Dans un deuxième temps, il convient de déterminer si la mesure en cause déroge au système de référence, dans la mesure où elle introduit des différenciations entre opérateurs se trouvant, au regard de l'objectif poursuivi par ledit régime, dans une situation factuelle et juridique comparable. Si tel est le cas, la mesure est a priori sélective. Dans un troisième temps, il importe d'établir si la mesure dérogatoire est justifiée par la nature ou l'économie générale du système de référence. En ce qui concerne cette troisième étape, il incombe à l'État membre de démontrer que le traitement fiscal différencié résulte directement des principes fondateurs ou directeurs du régime fiscal¹⁷ identifié comme système de référence.

Système de référence

- (29) Le système de référence est l'impôt français sur les sociétés, perçu en principe sur l'ensemble des bénéficiaires ou revenus réalisés par les sociétés et autres personnes morales (l'article 205 du CGI). En application des dispositions de l'article 206, paragraphe 1, et de l'article 1654 du CGI, des personnes morales de droit privé ou de droit public se livrant à une exploitation ou à des opérations de caractère lucratif sont soumises à l'impôt sur les sociétés. En application des dispositions de l'article 165 de l'annexe IV du CGI, les établissements publics ayant un caractère industriel ou commercial sont passibles de tous les impôts directs et taxes assimilées applicables aux entreprises privées similaires. L'article 167 de l'annexe IV du même code précise que ces dispositions s'appliquent notamment aux chambres de commerce et d'industrie et aux ports autonomes.

Dérogation au système de référence

- (30) En vertu des décisions ministérielles mentionnées au paragraphe (16) de la présente décision, « *les ports autonomes, les chambres de commerce maritimes, les chambres de commerce et d'industrie gérant des installations portuaires, les municipalités concessionnaires d'outillage public propriété de l'État dans les ports maritimes ainsi que les entreprises qu'elles ont pu se substituer pour l'exploitation de cet outillage* » sont exonérés de l'impôt sur les sociétés. Cependant, au regard de l'objectif du système de référence quant à l'impôt sur les sociétés qui est de soumettre à l'impôt les revenus d'activités économiques quelles qu'elles soient, ces entités sont dans une situation factuelle et juridique comparable à celle des autres sociétés ou personnes morales assujetties à cet impôt. En effet, ces entités exercent des activités économiques qui génèrent des revenus de même nature que les autres entreprises assujetties à l'impôt sur les sociétés. L'exonération en question constitue donc une dérogation aux règles établies par le système fiscal de référence.
- (31) La Commission considère donc, à ce stade, que l'exonération fiscale en faveur des entités susmentionnées est une mesure *prima facie* sélective.

Justification fondée sur la nature et l'économie du système

- (32) Les autorités françaises considèrent que l'exonération est justifiée par la nécessité pour les ports :

¹⁷ Voir notamment l'arrêt dans l'affaire C-88/03, Portugal/Commission, Rec. 2006, p. I-7115, paragraphe 81 ; arrêt dans les affaires jointes C-78/08 à C-80/08, Paint Graphos, paragraphe 65.

- de s'adapter à leurs missions de développement des infrastructures portuaires et de l'intermodalité mais aussi à leurs missions essentielles de gestionnaires d'espaces naturels et d'aménageurs de territoires et
 - de réaliser les investissements qui sont nécessaires pour leur permettre d'assurer pleinement ces missions dans l'ensemble de la logistique européenne.
- (33) Selon la France, l'assujettissement des ports à l'impôt sur les sociétés aurait pour conséquence de dégrader leur situation financière. En outre, les autorités françaises soutiennent que l'exonération est justifiée par le fait que d'autres Etats membres exonèrent également les ports et par l'existence de disparités de traitement en matière d'impôt sur les sociétés.
- (34) La nécessité pour les ports de s'adapter à leurs missions et de réaliser les investissements ainsi que la situation financière de ports sont des justifications découlant d'objectifs de politique économique générale qui ne sont donc pas inhérents au système fiscal de référence. Ces explications ne peuvent donc être prises en compte pour justifier l'exonération fiscale des ports par la nature et l'économie du système fiscal français, en particulier lorsque les revenus exonérés sont générés par les activités économiques des ports. De même, l'existence de disparités de traitement en matière d'impôt sur les sociétés ne constitue pas une justification acceptable au regard des principes directeurs du régime fiscal français. En l'absence d'une harmonisation en matière d'impôt sur les sociétés au niveau européen, les États membres ont la liberté de choisir le système fiscal applicable aux entreprises, mais cette liberté doit s'exprimer dans le respect des dispositions du traité, notamment, des dispositions applicables en matière d'aide d'État¹⁸. Le fait que d'autres Etats membres exonèrent également les ports de l'impôt sur les sociétés est étranger à la logique interne du système fiscal français et ne permet pas d'exclure la qualification de l'exonération française d'aide d'Etat. La Commission observe, en tout état de cause, qu'aucune logique universelle à l'exonération des ports ne se détache des résultats de l'enquête sur le fonctionnement et la fiscalité des ports mentionnée au paragraphe (1) de la présente décision. Au contraire, il apparaît que plus de la moitié des Etats membres soumettent leurs ports aux règles normales de l'impôt sur les sociétés.
- (35) La Commission considère donc, à ce stade, que les autorités françaises n'ont pas avancé d'argument permettant d'établir que l'exonération résulterait de l'application d'un principe directeur du régime fiscal français. La Commission estime d'ailleurs que la logique inhérente au système de référence est d'imposer les bénéfices générés par des activités économiques. Partant, une exonération de l'impôt fondée uniquement sur l'appartenance à une certaine catégorie d'entreprises ou reconnue seulement à certaines entités identifiées par la loi ne semble pas s'inscrire dans cette logique.

3.1.5. Distorsion de la concurrence et affectation des échanges

- (36) Pour être considérée comme une aide d'État, la mesure doit affecter les échanges entre États membres de l'UE et fausser ou menacer de fausser la concurrence. Ces deux critères sont étroitement liés. Les ports français sont en concurrence avec

¹⁸ Voir notamment l'arrêt dans l'affaire T-308/00 *Salzgitter/Commission*, Rec. 2004, p. II-1933, paragraphe 81.

d'autres ports et d'autres acteurs du secteur de la logistique, notamment les autres ports, plates-formes multimodales et hubs logistiques dans d'autres Etats membres.

- (37) Par ailleurs, le fait allégué que des mesures similaires d'aides d'Etat existent dans d'autres Etats-membres est sans influence sur la qualification de la mesure concernée comme aide d'Etat¹⁹, l'exonération d'impôt sur les sociétés des ports français ayant bien pour conséquence une amélioration de leur situation concurrentielle au regard d'une situation de référence dans laquelle ils seraient taxés dans les conditions normales du système d'impôt sur les sociétés.
- (38) De plus, si les autorités françaises considèrent que les « petits ports »²⁰ ne représentent qu'une part infime du trafic de l'UE, si bien qu'un avantage leur profitant n'aurait d'effet ni sur la concurrence ni sur les échanges entre Etats membres, la Commission ne peut pas exclure l'existence d'une possible distorsion de concurrence et d'impacts sur les échanges intra communautaires, dans la mesure où l'activité de certains petits ports, notamment dans les zones frontalières, peut-être liée aux échanges entre Etats membres. De plus, le niveau de trafic retenu par la France pour définir les petits ports qui resteraient exemptés d'impôt – volume annuel inférieur à environ 4 millions de tonnes – est loin d'être négligeable puisqu'il correspond à environ la moitié du trafic de certains grands ports maritimes²¹. Il est au demeurant impossible d'affirmer, en l'absence de toute information quant aux profits réalisés par lesdits ports, que le montant de l'avantage reçu par ces ports serait éventuellement inférieur au seuil *de minimis*²². En tout état de cause, le montant de l'avantage n'étant pas plafonné, le régime d'aides considéré ne répond pas aux conditions de transparence fixées par le règlement n°1407/2013, de sorte que ce régime n'est pas couvert par ce règlement.
- (39) L'exonération de l'impôt affecte donc les échanges à l'intérieur de l'UE et peut fausser la concurrence.

¹⁹ Cf. notamment les décisions de la Cour de justice dans les affaires 6/69 et 11/69 Commission contre France, paragraphe 21, 78/76, Steinike & Weinlig, paragraphe 24, T-214/95, Vlaamse Gewest contre Commission, paragraphe 54, et C-6/97 Italie contre Commission, paragraphe 21.

²⁰ Ports dont le trafic est inférieur au niveau défini au paragraphe 2, point b) de l'article 20 du règlement UE n°1315/2013 sur les orientations de l'Union pour le développement du réseau transeuropéen de transport (soit 0,1 % du volume annuel total de marchandises transitant par les ports maritimes de l'Union).

²¹ En 2011, le trafic de marchandises des grands ports maritimes de Bordeaux ou La Rochelle (environ 8 millions de tonnes).

²² Cf. article 3 du règlement (UE) n° 1407/2013 de la Commission du 18 décembre 2013 relatif à l'application des articles 107 et 108 du TFUE aux aides de minimis, OJ L 352, 24.12.2013, p. 1–8

3.1.6. Conclusion

- (40) Par conséquent, la Commission conclut que l'exonération fiscale en faveur des ports autonomes (grands ports maritimes), des chambres de commerce maritimes, des chambres de commerce et d'industrie gérant des installations portuaires, des municipalités concessionnaires d'outillage public propriété de l'État dans les ports maritimes ainsi que des entreprises qu'elles ont pu se substituer pour l'exploitation de cet outillage constitue une aide d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE.

3.2. COMPATIBILITE DE LA MESURE AVEC LE MARCHÉ INTERIEUR

- (41) Pour les raisons exposées ci-dessus, la Commission conclut à ce stade que la mesure constitue une aide d'État. Il appartient à l'État membre concerné de démontrer que les mesures d'aide d'État peuvent être considérées comme compatibles avec le marché intérieur.
- (42) Les autorités françaises n'ont avancé aucun argument quant à la compatibilité de la mesure examinée avec le marché commun. Elles se contentent de mentionner, dans une argumentation générale, des éléments qui pourraient se rapprocher d'objectifs d'intérêt général (développement régional, développement de l'intermodalité, aménagement du territoire et développement durable) au regard desquels la compatibilité de la mesure avec le marché intérieur pourrait éventuellement être évaluée. Ces éléments ne sont cependant pas assortis de précisions permettant d'en évaluer le bien-fondé. La Commission examine néanmoins de manière succincte la question de savoir si la mesure en question peut être jugée compatible avec le marché intérieur sur la base des exceptions prévues par le TFUE, en particulier à l'article 93, à l'article 106, paragraphe 2, et à l'article 107, paragraphes 2 et 3.
- (43) Les exceptions prévues à l'article 107, paragraphe 2, du TFUE concernent les aides à caractère social octroyées aux consommateurs individuels, les aides destinées à remédier aux dommages causés par les calamités naturelles ou par d'autres événements extraordinaires et les aides octroyées à l'économie de certaines régions de la république fédérale d'Allemagne. Elles ne semblent donc pas s'appliquer en l'espèce.
- (44) L'exception prévue à l'article 107, paragraphe 3, point a), du TFUE autorise, à des fins de cohésion territoriale, les aides dans des régions rigoureusement définies. Or l'exonération en faveur des ports ne semble pas limitée à de telles régions, ni destinée à favoriser le développement régional. Il apparaît également que la mesure ne peut être considérée comme une aide destinée à promouvoir la réalisation d'un projet important d'intérêt européen commun ou à remédier à une perturbation grave de l'économie française, au sens de l'article 107, paragraphe 3, point b), du TFUE. L'exception prévue à l'article 107, paragraphe 3, point d), du TFUE pour la promotion de la culture ou la conservation du patrimoine ne semble pas s'appliquer non plus.
- (45) Les aides destinées à faciliter le développement de certaines activités ou de certaines régions économiques pourraient éventuellement être considérées comme compatibles par la Commission, pour autant qu'elles n'altèrent pas les conditions des échanges dans une mesure contraire à l'intérêt commun, conformément à l'article 107, paragraphe 3, point c), du TFUE. Toutefois, la Commission ne voit pas comment

l'exonération limitée aux ports autonomes (GPM), aux chambres de commerce maritimes, aux chambres de commerce et d'industrie gérant des installations portuaires, aux municipalités concessionnaires d'outillage public propriété de l'État dans les ports maritimes ainsi qu'aux entreprises qu'elles ont pu se substituer pour l'exploitation de cet outillage, pourrait être considérée comme une mesure correctement ciblée visant à faciliter le développement de certaines activités ou de certaines régions économiques. L'exonération fiscale des ports constitue une aide fiscale, aide au fonctionnement dont il n'est pas établi qu'elle serait nécessaire et proportionnelle à la réalisation d'un éventuel objectif d'intérêt général, et, étant octroyée de façon inconditionnelle et sans limite dans le temps, elle ne semble pas pouvoir être déclarée compatible conformément à l'article 107, paragraphe 3, point c), du TFUE.

- (46) Conformément à l'article 93 du TFUE, les aides qui répondent aux besoins de la coordination des transports ou qui correspondent au remboursement de certaines servitudes inhérentes à la notion de service public peuvent également être déclarées compatibles avec les traités. La mesure ne semble pas limitée au montant nécessaire pour assurer la coordination du transport et ne garantit donc apparemment pas le respect du principe de proportionnalité. Par conséquent, l'exception prévue à l'article 93 du TFUE ne semble pas applicable.
- (47) Conformément à l'article 106, paragraphe 2 du TFUE, une compensation pour l'exercice de missions de services publics peut être déclarée compatible. Toutefois, la Commission considère que la mesure en question n'est pas liée ni limitée aux coûts nets de missions de service public et ne découle pas d'un mandat clair donné aux ports pour assurer ces missions. Par conséquent, la mesure ne peut pas être considérée comme une compensation de service public compatible avec le marché intérieur et l'exception prévue à l'article 106, paragraphe 2 du TFUE n'est pas applicable..

3.3. AIDE EXISTANTE OU AIDE NOUVELLE

- (48) La Commission estime, à titre préliminaire, que l'exonération de l'impôt sur les sociétés en faveur des ports autonomes (GPM), des chambres de commerce maritimes, des chambres de commerce et d'industrie gérant des installations portuaires, des municipalités concessionnaires d'outillage public propriété de l'État dans les ports maritimes ainsi que des entreprises qu'elles ont pu se substituer pour l'exploitation de cet outillage, constitue une aide d'État incompatible. La Commission doit déterminer si ces mesures doivent être considérées comme des aides nouvelles ou des aides existantes.
- (49) Conformément à l'article 1^{er}, lettre b), point i), du règlement de procédure du Conseil, les régimes d'aides mis à exécution avant l'entrée en vigueur du traité constituent des régimes d'aides existants.
- (50) Étant donné que l'exonération fiscale en question est entrée en vigueur en 1942 et n'a pas été modifiée en substance depuis lors, la Commission considère, à ce stade, que cette mesure constitue une aide existante.

4. CONCLUSION ET DECISION

- (51) Au vu des considérations qui précèdent, la Commission considère que l'exonération d'impôt sur les sociétés bénéficiant aux ports, lorsqu'ils effectuent des activités économiques, constitue un régime d'aide d'Etat existant non compatible avec le marché intérieur.
- (52) De plus, il ressort de la lettre des autorités françaises en date du 11 avril 2016 (cf. paragraphe (7) de la présente décision) que la France n'a pas accepté inconditionnellement, sans équivoque et dans leur intégralité les mesures utiles proposées par la Commission le 21 janvier 2016²³.
- (53) La Commission a donc décidé d'ouvrir la procédure prévue à l'article 108, paragraphe 2, du TFUE, en application de l'article 23, paragraphe 2, du règlement de procédure.
- (54) La Commission invite les autorités françaises à lui présenter leurs observations et à fournir toute information utile pour l'évaluation de l'aide susmentionnée, dans un délai d'un mois à compter de la réception de la présente.
- (55) La Commission avisera les parties intéressées par la publication de la présente lettre et d'un résumé de celle-ci au Journal officiel de l'Union européenne. Elle avisera également les parties intéressées dans les pays de l'AELE, signataires de l'accord EEE, par la publication d'une communication dans le supplément EEE du Journal officiel de l'Union européenne, ainsi que l'autorité de surveillance de l'EEE, en leur envoyant une copie de la présente. Toutes les parties intéressées susmentionnées seront invitées à présenter leurs observations dans un délai d'un mois à compter de la date de cette publication.

Veillez agréer, Monsieur le Ministre, l'expression de notre considération distinguée.

Par la Commission,

Margrethe VESTAGER
Membre de la Commission

²³ En outre, durant la procédure de coopération, les éléments avancés par les autorités françaises quant à la nécessité d'une mise en œuvre plus tardive de l'imposition des ports ne reposent sur aucun argument précis. De même, et comme cela a été relevé (cf. paragraphe (36) de la présente décision), le fait allégué que des mesures similaires d'aides d'Etat existent dans d'autres Etats-membres est sans influence sur la qualification de la mesure concernée comme aide d'Etat et sur la nécessité d'y mettre un terme. En ce qui concerne les petits ports, contrairement à la France, la Commission ne peut pas à ce stade exclure de manière générale la présence d'aides d'Etat.