II

(Actes dont la publication n'est pas une condition de leur applicabilité)

COMMISSION

DÉCISION DE LA COMMISSION
du 9 décembre 1998
concernant la mesure que l'Irlande envisage de mettre à exécution en faveur des employeurs pour le remboursement des cotisations versées au titre de la sécurité sociale des gens de mer travaillant à bord de navires de certaines catégories qui ne doivent pas obligatoirement être immatriculés dans un registre d'un État membre

[notifiée sous le numéro C(1998) 4278]

(Le texte en langue anglaise est le seul faisant foi.)

(Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE)

(1999/651/CE)

LA COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES,

vu le traité instituant la Communauté européenne, et notamment son article 93, paragraphe 2, premier alinéa,

vu l'accord sur l'Espace économique européen (EEE), et notamment son article 62, paragraphe 1, point a),

vu les orientations communautaires sur les aides d'État au transport maritime [1],

après avoir invité les intéressés à lui communiquer leurs observations conformément aux dispositions citées ci-dessus,

considérant ce qui suit:

1. **Procédure**

Par lettre du 15 mai 1997, enregistrée à la Commission le 20 mai 1997, l'Irlande a notifié à la Commission l'aide N 322/97. Par lettres des 30 juin et 8 septembre 1997, la Commission a demandé un complément d'informations. Une réunion bilatérale a eu lieu le 9 juillet 1997. L'Irlande a communiqué des informations complémentaires à la Commission par lettres enregistrées les 31 juillet, 27 octobre, 7, 13, 19 et 27 novembre 1997, ainsi que les 2, 4, 8 et 10 décembre 1997.

Par lettre du 20 janvier 1998, la Commission a informé l'Irlande de sa décision:

— d'autoriser l'aide pour les navires de type 1,

— de ne pas s'opposer au remboursement des contributions versées au titre des pensions de vieillesse des cotisants indépendants et des travailleurs indépendants ayant cotisé sur une base volontaire et âgés de 56 ans au 6 avril 1998, étant donné que cette mesure ne constitue pas une aide, et

— d'ouvrir la procédure prévue à l'article 93, paragraphe 2, du traité à l'encontre de l'aide pour les navires de type 2 (mesure de type 2) allouée conformément aux règlements de 1997 relatifs à la sécurité sociale [(*Social Welfare Regulations, Consolidated Contributions and Insurability*) (*Amendment*) (N° 2) *Refunds)*].

La décision de la Commission d'ouvrir la procédure a été publiée au *Journal officiel des Communautés européennes* [2]. La Commission a invité les intéressés à présenter leurs observations sur la mesure en cause.

Par lettre du 23 février 1998, enregistrée à la Commission le 24 février 1998, l'Irlande a communiqué à la Commission ses observations concernant l'ouverture de la procédure susmentionnée prévue à l'article 93, paragraphe 2. Par la suite, les représentants de la Commission et des autorités irlandaises ont eu plusieurs entretiens.

La Commission n'a pas reçu d'observations de la part d'autres États membres ou de parties intéressées.

[1] JO C 205 du 5.7.1997, p. 5.

[2] JO C 103 du 4.4.1998, p. 15.

2. **Description détaillée de l'aide**

a) *La mesure du type 2*

La partie du régime d'aide N 322/97 au sujet de laquelle la Commission a ouvert la procédure prévoit le remboursement aux employeurs d'un montant pouvant représenter jusqu'à 100 % des cotisations versées au titre de la sécurité sociale pour les gens de mer travaillant sur des navires de la marine marchande faisant l'objet de contrats d'affrètement sans équipage par un fréteur ne résidant pas en Irlande (navires de type 2).

Les navires de type 2, qui sont des navires affrétés mais gérés depuis l'Irlande, ne doivent pas obligatoirement battre le pavillon d'un État membre pour bénéficier de la mesure susmentionnée. Pour rappel, les navires de type 1 sont détenus à 51 % au moins par une ou des personnes résidant en Irlande et doivent être immatriculés en Irlande.

b) *Budget et durée*

Le montant du budget alloué au financement de la mesure de type 2 qui a été notifié à la Commission est proche de celui consacré à la mesure de type 1 (approuvée dans la décision de la Commission mentionnée plus haut). Le budget total prévu pour l'application des deux mesures est de 8 millions de livres irlandaises (IEP), dépensé à raison de 2 millions d'IEP par an sur une période de quatre ans qui débute le 6 avril 1996 et se termine le 5 avril 2000. Étant donné que, selon les indications des autorités irlandaises, un seul navire de type 2 remplissait les conditions requises pour bénéficier de la mesure de type 2 au moment où l'aide a été notifiée, et qu'aucun autre navire ne sera mis en service dans un avenir proche, seule une petite partie de ce budget devrait servir au financement de la mesure de type 2.

Les fonds utilisés pour financer cette mesure proviennent d'impôts collectés auparavant.

c) *Bénéficiaires*

Les bénéficiaires de l'aide, qui consiste en un remboursement des cotisations sociales, sont les employeurs des marins qui travaillent à bord des navires de la marine marchande de type 2 mentionnés plus haut.

d) *Objectif de l'aide*

Selon les autorités irlandaises, l'introduction du programme de remboursement des cotisations de sécurité sociale et son application aux navires susmentionnés jouent un rôle important dans la politique de soutien au secteur maritime irlandais, qui vise à:

— garder les inscriptions de navires déjà immatriculés en Irlande et susciter l'inscription de nouveaux navires dans les registres maritimes irlandais,

— renforcer les liens économiques entre les armateurs et les exploitants irlandais d'une part et l'État d'autre part et

— promouvoir des transports maritimes conformes aux normes de qualité communautaires.

e) *Effet possible de l'aide*

En remboursant aux employeurs les cotisations payées au titre de la sécurité sociale des gens de mers imposables en Irlande et travaillant à bord de navires de type 2, les autorités irlandaises entendent soutenir les compagnies maritimes irlandaises.

f) *Raisons ayant conduit à l'ouverture de la procédure*

Étant donné que la mesure de type 2 n'exige pas que les navires éligibles soient immatriculés dans un État membre (c'est-à-dire qu'ils battent le pavillon d'un État membre), ce que requièrent les orientations communautaires relatives aux aides d'État dans le secteur du transport maritime, la Commission a de sérieux doutes sur la compatibilité de cette mesure avec le marché commun. C'est pourquoi elle a décidé, comme indiqué dans sa lettre du 20 janvier 1998, d'ouvrir la procédure prévue à l'article 93, paragraphe 2, du traité en ce qui concerne la mesure de type 2 décrite ci-dessus.

3. **Commentaires de l'Irlande**

En réponse à l'annonce de l'ouverture de la procédure prévue à l'article 93, paragraphe 2, l'Irlande:

— a soulevé le cas du navire à moteur de type 2 «Normandy» et

— a argué que la mesure de type 2 devrait être examinée à la lumière des dispositions du point 3.1 plutôt qu'à celles du point 3.2 des orientations communautaires.

a) *Navires de type 2*

En ce qui concerne la procédure ouverte au titre de l'article 93, paragraphe 2, du traité pour les navires pouvant bénéficier de la mesure de type 2, l'Irlande a souligné qu'un seul navire remplissait les conditions requises pour bénéficier de la mesure de type 2: il s'agit du «Normandy», actuellement affrété par la société Irish Continental Group Sarl, Ferryport, Dublin, pour la période allant de janvier 1998 à octobre 1999.

Dans les observations qu'elles ont présentées à la Commission, les autorités irlandaises ont en outre indiqué qu'elles estimaient que le contrat d'affrètement du «Normandy» était conforme à l'esprit des orientations communautaires, même si le navire battait pavillon des Bahamas.

Les arguments avancés pour défendre cette assertion sont résumés ci-après:

i) En fin de compte, le propriétaire du navire est une société (suédoise) établie dans l'Union européenne.

ii) Tous les membres d'équipage du navire, au nombre de 150 en basse saison et de 250 en saison haute, sont des ressortissants de l'Union européenne (originaires essentiellement d'Irlande et du Royaume-Uni).

iii) Le navire est exploité par une société établie dans l'Union européenne, Irish Ferries, à partir de ses bureaux installés à Dublin et à Rosslare et à Liverpool pour le marché britannique. Ces activités génèrent un nombre considérable d'emplois en Irlande, qui sont occupés par des ressortissants communautaires et dans des sociétés liées sur le continent européen.

iv) Le navire assure une liaison périphérique entre Rosslare, en Irlande, et la partie continentale de l'Europe. Cette liaison, ouverte en 1973, est fondamentale pour les activités de tourisme et de commerce intracommunautaires. Son maintien a été menacé par le jeu des forces économiques et par l'introduction de nouvelles règles de sécurité qui ont rendu inapproprié le navire qui effectuait le trajet.

La viabilité économique de la liaison reste contestable. Irish Ferries a toutefois affrété le navire «Normandy» pour une période de vingt et un mois pour la maintenir ouverte et apprécier sa rentabilité future. Le gouvernement irlandais soutient pleinement le maintien de cette liaison pour des raisons stratégiques (c'est une solution de remplacement à la voie terrestre qui traverse le Royaume-Uni) et parce que c'est un élément de la politique générale de développement du transport maritime à courte distance dans l'Union européenne.

v) Le contrat d'affrètement en question est conclu pour une durée déterminée (jusqu'en octobre 1999). Cherchant à se procurer un navire de remplacement pour assurer la liaison entre Rosslare et le continent, Irish Ferries a fait des offres pour l'achat de deux navires, avec l'intention de les placer sous pavillon irlandais. En fait, aucune des offres n'a abouti. Le seul navire pouvant être équipé d'un nombre suffisant de couchettes pour effectuer ce trajet était le «Normandy».

Lorsque le contrat d'affrètement expirera en 1999, Irish Ferries aura la possibilité de discuter du registre d'immatriculation du navire avec ses propriétaires. Sinon, si l'exploitation de la liaison s'avère rentable, Irish Ferries pourra éventuellement acquérir un navire et, dans ce cas, l'immatriculer dans le registre irlandais. La situation actuelle peut donc être considérée comme provisoire, puisqu'elle prendra fin en octobre 1999.

vi) Le navire en cause appartient à une flotte que la compagnie exploite entre l'Irlande, le Royaume-Uni et la France, dont il est le seul à ne pas être immatriculé dans le registre irlandais.

Par ailleurs, les autorités irlandaises soulignent que, en ce qui concerne les navires de type 2 en général, il peut être démontré qu'ils satisfont à toutes les exigences des *Merchant Shipping Acts* adoptés de 1894 à 1996 (qui définissent les exigences pour l'immatriculation des navires dans le registre irlandais) de la même manière que s'ils battaient pavillon irlandais.

Les autorités irlandaises indiquent donc que, aux fins de l'application de la mesure d'aide, le navire de type 2 «Normandy» est soumis à la loi irlandaise de la même façon que s'il était immatriculé en Irlande.

b) *L'applicabilité des orientations communautaires à la mesure de type 2*

En ce qui concerne la partie des orientations communautaires sur les aides d'État au transport maritime applicable dans le cas présent, l'Irlande argue que le prélèvement des charges patronales de sécurité sociale sur la masse salariale de l'entreprise devrait être considéré comme une forme d'imposition sur les sociétés, ce qui est très différent de l'imposition sur les personnes, comme l'impôt sur le revenu ou les cotisations sociales à la charge des employés. Les autorités irlandaises estiment que le point 3.1 des orientations relatif au «traitement fiscal des compagnies maritimes» autorise implicitement une certaine souplesse; or, ses dispositions s'appliquent en l'espèce étant donné que les contributions des employeurs (assurance sociale liée au salaire — ou PRSI) sont prélevées sur l'ensemble des salaires des marins de la compagnie.

La thèse de l'Irlande est qu'il paraît souhaitable que le régime plus souple prévu implicitement au point 3.1 s'applique particulièrement aux réductions des charges fiscales pesant sur la masse salariale des entreprises maritimes. La valeur ajoutée essentielle du transport maritime communautaire est très souvent l'emploi de marins ressortissants d'un pays de l'Union; la réduction des coûts salariaux grâce à des abattements fiscaux est l'instrument le plus efficace pour atteindre cet objectif.

Alors que l'aide en question n'a pas pour objet de rapatrier les services de gestion et les services auxiliaires, puisque ces services sont déjà installés dans l'Union européenne, elle permettra à la société de consolider sa position en s'implantant davantage sur le territoire communautaire, lui évitant ainsi de rapatrier ces services ultérieurement.

4. **Appréciation de la mesure**

a) *Base juridique de l'appréciation*

Les articles 92 et 93 du traité énoncent des règles de compatibilité des aides d'État avec le marché commun.

Les orientations communautaires sur les aides d'État au transport maritime traitent de la compatibilité de ces aides avec le marché commun, en conformité avec les dispositions de l'article 92 du traité.

b) *Compatibilité de la mesure*

i) Existence de l'aide d'État

L'article 92, paragraphe 1, du traité prévoit que «sont incompatibles avec le marché commun, 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».

Le remboursement des cotisations versées au titre de la sécurité sociale des gens de mer a pour effet de diminuer les recettes de l'État et l'aide doit donc être considérée comme accordée au moyen de ressources publiques. La mesure de type 2 n'étant applicable qu'au secteur maritime, elle doit être considérée comme favorisant un secteur spécifique. En outre, l'activité de transport maritime ayant une dimension internationale et intracommunautaire forte, l'octroi d'une subvention publique à ce secteur risque de créer des distorsions de concurrence et de nuire aux activités de transport maritime dans d'autres États membres. Il s'ensuit que la mesure de remboursement susmentionnée doit être considérée comme une aide d'État au sens de l'article 92, paragraphe 1, du traité.

ii) Point 3.2 des orientations

Le point 3.2 des orientations communautaires sur les aides d'État au transport maritime dispose qu'une aide octroyée en vue de réduire les cotisations versées au titre de la sécurité sociale des gens de mer originaires de la Communauté doit être autorisée, à condition que ces marins soient employés à bord de navires immatriculés dans un État membre. Pour ce type d'aide, les orientations prévoient que la réduction peut atteindre 100 % du montant des contributions. La Commission a ouvert la procédure prévue à l'article 93, paragraphe 2, du traité à l'encontre de la mesure de type 2 en se fondant sur cette disposition, en raison de l'absence d'obligation d'immatriculation dans un État membre pour les navires de type 2.

iii) Applicabilité du point 3.2 des orientations

Pour résumer les observations présentées sur la procédure susmentionnée, prévue à l'article 93, paragraphe 2, l'Irlande fait valoir que le prélèvement des charges patronales de sécurité sociale sur la masse salariale de l'entreprise devrait être considéré comme une forme d'imposition sur les sociétés, ce qui est très différent de l'imposition sur les personnes, comme l'impôt sur le revenu où les cotisations sociales que paient les salariés. Les autorités irlandaises estiment également que le présent cas d'espèce, où les contributions patronales (assurance sociale liée au salaire — ou PRSI) sont prélevées sur l'ensemble des salaires des marins de la compagnie, doit être traité avec la souplesse qu'autorise implicitement le point 3.1 des orientations relatif au traitement fiscal des compagnies maritimes pour l'application de ses dispositions (il prévoit notamment la possibilité de déroger sous certaines conditions à la règle qui veut que l'aide présente, d'une manière générale, un lien avec un pavillon communautaire).

En ce qui concerne cet argument, il convient de souligner que la partie 3 des orientations traite spécialement des «Mesures fiscales et sociales en vue d'améliorer la compétitivité». Elle comprend le point 3.1, qui traite du «Traitement fiscal des compagnies maritimes», et le point 3.2, qui traite des «Coûts salariaux».

Le point 3.1 traite de la compatibilité avec le marché commun de certaines aides d'État telles que celles relatives à la taxation au tonnage ou à l'amortissement accéléré des investissements. Les orientations prévoient qu'elles s'appliqueront à l'ensemble d'une flotte exploitée par un armateur communautaire pour ce type de mesure uniquement, à titre exceptionnel et à condition qu'un certain nombre de critères soient remplis.

Le point 3.2 traite quant à lui de la compatibilité avec le marché commun des aides d'État visant à une diminution des coûts salariaux sous les formes suivantes:

— réduction des cotisations sociales des marins de la Communauté naviguant sur des navires immatriculés dans un État membre, et

— réduction de l'impôt sur le revenu pour les marins de la Communauté naviguant sur des navires immatriculés dans un État membre.

Le fait que les aides visant à une réduction des coûts salariaux au moyen d'un allégement des cotisations de sécurité sociale ou de l'impôt sur le revenu fassent l'objet d'un point distinct des orientations montre clairement la volonté de la Commission de les différencier des autres mesures telles que la taxation au tonnage.

Il s'ensuit que, aux fins de l'application des orientations communautaires, tout régime d'aide consistant en un remboursement des cotisations versées au titre de la sécurité sociale des gens de mer ne peut être considéré comme un avantage fiscal au sens du point 3.1, mais comme une mesure concernant les coûts salariaux au sens du point 3.2.

Il convient de souligner que l'argument avancé par les autorités irlandaises, selon lequel les navires de type 2 sont soumis à la loi irlandaise de la même manière que s'ils avaient été immatriculés dans le registre irlandais, ne permet pas de conclure que ces navires satisfont aux exigences fixées au point 3.2 des orientations communautaires, qui prévoit que l'aide ne peut être accordée que si les navires sont immatriculés dans un État membre. Même si le remboursement est limité aux sommes versées au titre des marins communautaires (capitaines et hommes d'équipage assujettis à la sécurité sociale irlandaise), comme c'est le cas pour la mesure concernant les navires de type 1 et comme le requièrent les orientations communautaires au point 3.2, l'exigence que les navires soient immatriculés dans un État membre n'est pas satisfaite.

À cet égard, il convient de noter également que, d'après les orientations communautaires, le régime fiscal clément de certains pays tiers est le principal facteur qui incite les compagnies maritimes à changer de pavillon, ce qui a plusieurs conséquences négatives. Pour mettre fin à cette tendance et corriger la situation, les orientations communautaires autorisent les États membres à prendre des mesures d'allégement des charges fiscales et sociales afin d'améliorer la compétitivité des navires immatriculés dans leurs registres. Lors de l'élaboration de ces orientations, la Commission a estimé que les mesures visant à réduire les coûts salariaux, telles que celles en cause, ne devraient s'appliquer qu'aux marins employés à bord de navires immatriculés dans les États membres. Une mesure qui s'écarterait de ce principe ne présenterait pas pour autant un attrait suffisant pour que les armateurs immatriculent leurs navires dans la Communauté et pourrait être par ailleurs interprétée comme une aide d'État visant à améliorer la compétitivité des entreprises maritimes non communautaires.

La mesure de type 2 proposée par l'Irlande, qui n'exige pas qu'un lien existe avec un pavillon communautaire, doit donc être considérée comme incompatible avec les orientations communautaires sur les aides d'État susmentionnées au transport maritime.

iv) Le cas du M.V. «Normandy»

En ce qui concerne le «Normandy», qui, aux dires des autorités irlandaises, est actuellement le seul navire de type 2 remplissant les conditions requises pour l'application de la mesure de type 2 envisagée, il convient de noter que, lors de plusieurs rencontres bilatérales faisant suite à l'ouverture de la procédure prévue à l'article 93, paragraphe 2, les autorités irlandaises ont indiqué qu'un accord entre l'armateur et l'exploitant du navire en vue d'une immatriculation dans le registre irlandais était envisageable. Toutefois, aucun accord de ce genre n'a été conclu et aucun engagement en ce sens n'a été pris envers la Commission.

5. **Conclusions**

En conclusion, le régime d'aide concernant les navires de type 2 doit être déclaré incompatible avec le marché commun,

A ARRÊTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article premier

L'aide d'État que l'Irlande envisage de mettre à exécution en faveur des employeurs en ce qui concerne l'emploi de gens de mer à bord de navires de la marine marchande faisant l'objet de contrats d'affrètement sans équipage par un fréteur ne résidant pas en Irlande est incompatible avec l'article 92 du traité CE.

Cette aide ne peut, dès lors, pas être mise à exécution.

Article 2

L'Irlande informe la Commission, dans un délai de deux mois à compter de la notification de la présente décision, des mesures prises pour s'y conformer.

Article 3

L'Irlande est destinataire de la présente décision.

Fait à Bruxelles, le 9 décembre 1998.

Par la Commission

Neil KINNOCK

Membre de la Commission