

N° 449554-452961

Grand port maritime du Havre

N° 463852

Grand port fluvio-maritime de l'axe Seine

9^{ème} et 10^{ème} chambres réunies

Séance du 29 juin 2022

Lecture du 22 juillet 2022

Conclusions

Mme Emilie BOKDAM-TOGNETTI, rapporteure publique

1. Il est d'usage de distinguer entre trois modèles théoriques d'organisation des ports: d'une part, celui du « port-opérateur », qui possède le foncier et l'outillage de manutention et se comporte en exploitant de cet outillage, agissant comme un opérateur ; d'autre part, celui du « port-outil », dans lequel l'autorité portuaire est responsable de l'aménagement du foncier mais aussi de l'outillage lourd de manutention qu'elle est chargée de construire et d'entretenir, et met ensuite cet outillage à disposition des opérateurs ; et enfin celui du « port-proprétaire » ou « port-proprétaire foncier », dans lequel non seulement l'exploitation mais aussi la propriété et la construction de l'outillage sont entièrement laissées aux opérateurs privés.

En 2008, la France a décidé, pour ses ports maritimes les plus importants, de tourner le dos au modèle du port-outil pour s'aligner sur celui du port-proprétaire, déjà largement pratiqué par les ports d'Europe du Nord.

Aussi, alors que le paysage des ports maritimes de commerce et de pêche français se composait, en vertu de l'ancien article L. 100-1 du code des ports maritimes, des ports autonomes (établissements publics relevant de l'Etat exerçant à la fois des missions de service public administratif et des missions de service public à caractère industriel et commercial), des ports maritimes d'outre-mer relevant de l'Etat, et des ports maritimes relevant des collectivités territoriales et de leurs groupements (dont les anciens ports d'intérêt national transférés aux collectivités le 1^{er} janvier 2007 et les ports de commerce de pêche et de plaisance transférés aux collectivités depuis 1983), le législateur a décidé la création, par la loi n° 2008-660 du 4 juillet 2008 portant réforme portuaire, d'une nouvelle catégorie : celle des grands ports maritimes, destinée à prendre le relais des ports maritimes autonomes.

2. Plutôt que de modifier le statut des ports autonomes, le législateur a en effet préféré créer formellement, au sein du code des ports maritimes, une nouvelle catégorie d'établissements sans supprimer l'ancienne, les grands ports maritimes ayant vocation à se substituer aux ports autonomes existants au fur et à mesure de la transformation de chacun de ceux-ci.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

L'article L. 101-1 du code des ports maritimes dans sa rédaction issue de cette loi dispose ainsi que « *lorsque l'importance particulière d'un port le justifie au regard des enjeux du développement économique et de l'aménagement du territoire, l'Etat peut instituer, par décret en Conseil d'Etat, un organisme appelé " grand port maritime "* ». A l'instar des ports autonomes, les grands ports maritimes sont, vertu de l'article L. 101-2 du même code, des établissements publics de l'Etat. En lieu et place d'une gouvernance à conseil d'administration comme dans l'ancien statut des ports autonomes, la loi a opté pour un couple directoire - conseil de surveillance.

Les missions des grand ports maritimes ayant été recentrées, à l'article L. 101-3 du code, sur les activités régaliennes de sécurité, de sûreté et de police portuaire et sur les fonctions d'aménageur du domaine portuaire, et les grands ports maritimes s'étant vu par la loi interdire, sauf exception, d'exploiter les outillages utilisés pour les opérations de chargement, de déchargement, de manutention et de stockage liées aux navires – ces opérations de manutention devant désormais être sous l'entière responsabilité d'opérateurs intégrés de terminaux distincts des grands ports -, des dispositions spécifiques ont organisé, tant la remise aux grands ports maritimes des biens nécessaires à l'accomplissement de leurs nouvelles missions, qu'en sens inverse, le transfert, aux opérateurs de terminaux, des outillages de manutention et des personnels correspondants.

3. A cette fin, la loi a prévu un triple mouvement.

Tout d'abord, elle organise le transfert, aux ports autonomes existants, des biens de l'Etat qui leur étaient affectés – en effet, les ports autonomes étaient seulement affectataires et non propriétaires de leur domaine. L'article 15 de la loi du 4 juillet 2008 dispose ainsi que les « *biens de l'Etat affectés aux ports autonomes maritimes existant à la date de publication de la présente loi (...) leur sont remis en pleine propriété, à l'exception de ceux relevant du domaine public maritime naturel ou du domaine public fluvial naturel. Ce transfert est gratuit (...)* ».

Ensuite, la loi crée un article L. 101-6 du code des ports maritimes posant, en cas de substitution d'un grand port maritime à un port maritime de l'Etat, le principe d'une remise gratuite au grand port, par l'Etat et « le cas échéant » par le port autonome ou l'établissement public délégataire [cas d'une concession à une chambre de commerce] auquel il se substitue, de l'ensemble des biens immeubles et meubles nécessaires à l'exercice de ses missions autres que ceux relevant du domaine public maritime ou fluvial naturel. Le même article précise que « *le grand port maritime est substitué de plein droit à l'Etat et, le cas échéant, au port autonome ou à l'établissement public délégataire, dans tous les droits et obligations attachés aux biens remis et aux activités transférées, en particulier dans le service des emprunts contractés (...) pour le financement de l'activité déléguée et de ses participations aux travaux maritimes* ».

Enfin, les articles 7 et 9 de la loi prévoient la cession, par le grand port maritime, de la propriété des outillages ou, s'ils sont immobiliers, des droits réels qui leur sont attachés, à des opérateurs de terminaux.¹

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

4. Le décret n° 2008-1032 du 9 octobre 2008 pris en application de la loi du 4 juillet 2008 a complété ces dispositions. Ce décret crée dans le code des ports maritimes un article R. 101-9 disposant que « *Lorsqu'un grand port maritime est substitué à un port autonome, il reçoit gratuitement : / 1° La propriété de tous les éléments d'actifs du port autonome, notamment les terrains, surfaces d'eau, ouvrages, bâtiments, outillages, mobiliers, matériels, approvisionnements et participations* [ce premier item nous semble pour partie redondant avec le principe de remise déjà organisé par la loi à l'article L. 101-6, mais sa portée est plus large en ce qu'elle n'est pas limitée aux seuls biens nécessaires à l'accomplissement de ses missions par le grand port maritime et concerne tous les actifs du port autonome]; 2° *L'administration et la jouissance de l'ensemble des terrains et surfaces d'eau dépendant du domaine public maritime naturel et du domaine public fluvial naturel de l'Etat à l'intérieur de sa circonscription* [ce 2° se distingue de l'article L. 101-6 dès lors que ce domaine public maritime et fluvial naturel est hors du champ de la remise prévue à ce dernier] ». Enfin, l'article R. 101-10 du code, créé par le décret, pose le principe de réalisation contradictoire, lors de chacune des remises prévues aux articles R. 101-7 à R. 101-9, d'un inventaire descriptif des biens compris dans la remise.

Aucune création *ex nihilo* de grand port maritime n'ayant eu lieu, il a été procédé en pratique, ainsi que cela avait été envisagé dès les travaux d'élaboration de la loi, par transformation en grands ports maritimes des ports maritimes autonomes existants, par autant de décrets que de ports transformés – la gouvernance durant la période de transition étant organisée par l'article 17 de la loi du 4 juillet 2008, qui a prévu qu'en cas de substitution d'un grand port maritime à un port autonome, le conseil d'administration exerce les compétences dévolues au conseil de surveillance, et le directeur du port, celles dévolues au directoire, jusqu'à la mise en place des organes correspondants.

5. Quelles sont les conséquences de ces transformations pour la taxe foncière ?

Si l'article 1400 du CGI dispose que « *toute propriété, bâtie ou non bâtie, doit être imposée au nom du propriétaire actuel* », ce même article précise qu'il en va ainsi « *sous réserve des dispositions des articles 1403 et 1404* ». Aux termes de l'article 1403 du même code : « *Tant que la mutation cadastrale n'a pas été faite, l'ancien propriétaire continue d'être imposé au rôle* ». Enfin, l'article 1402 du code précise que « *les mutations cadastrales consécutives aux mutations de propriété sont faites à la diligence des propriétaires intéressés. Aucune modification à la situation juridique d'un immeuble ne peut faire l'objet d'une mutation si l'acte ou la décision judiciaire constatant cette modification n'a pas été préalablement publié au fichier immobilier* ».

¹ En cas de vente de biens immobiliers qui avaient été remis en pleine propriété par l'Etat à un port autonome en application du présent article, l'article 15 prévoit que le port autonome ou grand port maritime intéressé reverse à l'Etat 50 % de la différence existant entre, d'une part, le revenu de cette vente et, d'autre part, la valeur de ces biens à la date où ils lui ont été transférés, majorée des investissements réalisés.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

6. Fallait-il opérer une mutation cadastrale et une publication au fichier immobilier pour permettre l'imposition du grand port maritime du Havre à la taxe foncière sur les biens qui appartenaient auparavant au port maritime ?

Vous avez été confrontés à la question de l'identification du redevable de la taxe foncière due à raison des biens appartenant à l'Etat, auparavant remis en gestion au port autonome et dont la loi du 4 juillet 2008 prévoyait qu'ils seraient transférés en pleine propriété à la nouvelle structure du grand port maritime et devaient donner lieu à un inventaire contradictoire entre l'Etat et le grand port. Par plusieurs décisions du 23 octobre 2015 (n° 376816, 375733, 375734, 375735 et 384805), la 8e chambre jugeant seule, après avoir jugé « *qu'en tout état de cause, le transfert de propriété doit être formalisé par la publication d'un acte translatif de propriété à la conservation des hypothèques* », a considéré que, dès lors qu'il n'avait été procédé en l'espèce ni à l'inventaire ni au transfert des biens qui appartenaient à l'Etat et qu'aucune publication du transfert de propriété n'avait été effectuée à la conservation des hypothèques, l'Etat demeurait le redevable de l'imposition sur ces biens et qu'il y avait lieu de décharger les grands ports maritimes de Bordeaux et de Nantes-Saint-Nazaire de la taxe correspondante.

En statuant ainsi, vous avez donc jugé que la circonstance que le législateur a prévu la remise des biens relevant de l'Etat, soit aux ports autonomes, à l'article 15 de la loi du 4 juillet 2008, soit directement aux grands ports maritimes, à l'article 1^{er} de la même loi créant l'article L. 101-6 du code des ports maritimes, n'exonérait pas de l'accomplissement des formalités prévues, pour l'application de la loi fiscale, aux articles 1402 et suivants du CGI, et qu'en l'absence de tout transfert de propriété par l'Etat aux ports autonomes et de publication de ce transfert au fichier immobilier, seul l'Etat était redevable de la taxe foncière due à raison des biens devant faire l'objet de cette remise.

7. Vous ne vous êtes en revanche pas encore prononcés sur la question de savoir si l'autre « remise » prévue par le code, à savoir la remise au grand port maritime des biens appartenant au port autonome auquel il se substitue et dont l'acquisition de propriété par le port autonome avait auparavant bien fait l'objet d'une mutation cadastrale, doit également faire l'objet d'une telle publication au fichier immobilier ou si le fisc peut directement, après la transformation du port autonome en grand port maritime, établir l'imposition au nom de ce dernier. Telle est la question soulevée par les présentes affaires, dans lesquelles le grand port maritime du Havre – aux droits duquel est venu à compter de juin 2021 le grand port fluvio-maritime de l'axe Seine issu de la fusion du grand port maritime du Havre et du port autonome fluvial de Paris – a contesté les cotisations de taxes foncières sur les propriétés bâties et non bâties et de TEOM auxquelles il a été assujéti au titre des années 2017 à 2020.

Le TA de Rouen a jugé « *que, lorsqu'un transfert de propriété à un port autonome a fait l'objet d'une publication, le bien immobilier concerné peut faire l'objet d'un avis d'imposition établi au nom du grand port maritime sans publication préalable au fichier immobilier du service de la publicité foncière dès lors que ces établissements publics sont substitués de plein droit aux ports autonomes dans tous leurs droits et obligations attachés aux biens remis* ». Puis, ayant constaté que les parcelles situées sur le territoire des huit

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

communes concernées avaient, pour certaines, fait l'objet d'acquisitions par le port autonome du Havre avant sa transformation en grand port maritime et, pour d'autres, été acquises par le grand port maritime après l'entrée en vigueur de la loi du 4 juillet 2008, et ayant relevé que les mutations cadastrales avaient toutes été effectuées, qu'il s'agisse des parcelles acquises par le port autonome ou de celles directement acquises par le grand port maritime, le TA en a déduit que le service avait à bon droit estimé que l'établissement public requérant était le redevable légal des taxes locales afférentes à ces propriétés.

8. A l'appui de ses pourvois, l'établissement requérant soutient que le tribunal a commis une erreur de droit en jugeant que, lorsqu'un transfert de propriété à un port autonome a fait l'objet d'une publication, le bien immobilier concerné peut faire l'objet d'un avis d'imposition établi directement au nom du grand port maritime sans publication préalable au fichier immobilier du service de la publicité foncière, et que le GPMH était le redevable légal des taxes locales afférentes aux propriétés acquises par le port autonome du Havre, alors que les mutations de propriété, lors de la transformation du port autonome en grand port maritime, n'avaient pas été réalisées, et que les publications antérieures au 4 juillet 2008, qui concernaient le port autonome, ne pouvaient pas concerner le GPMH.

Divers éléments pourraient plaider dans le sens de la thèse de l'établissement requérant et accréditer l'idée d'un transfert de propriété entre deux personnes morales distinctes qui nécessiterait une mutation cadastrale. D'une part, en évoquant la « remise » des biens par le port autonome au grand port maritime et en se calquant sur la rédaction qui avait été retenue à l'article L. 111-10 du même code s'agissant de la remise des biens par les CCI aux ports autonomes lors de leur substitution aux ports non autonomes, l'article L. 101-6 du code des ports maritimes peut sembler manifester le transfert d'un patrimoine vers un autre patrimoine, qui appellerait le même traitement que lors du transfert de bien de l'Etat ou des CCI aux ports autonomes. D'autre part, le législateur a, ainsi qu'on l'a vu, opté pour la création d'une catégorie d'établissements appelée « grands ports maritimes » plutôt que pour la simple modification du statut des ports autonomes. Sans qualifier vous-mêmes les grands ports maritimes de nouvelle catégorie d'établissements publics, vous avez jugé qu'eu égard aux différences substantielles entre ceux-ci et les ports autonomes, l'exonération de taxe foncière que prévoyait la doctrine à l'égard des seconds ne valait pas à l'égard des premiers (CE, 2 juillet 2014, *min. c/ GPM de La Rochelle*, n° 374807, T. pp. 618-773, RJF 10/14 n° 902, Dr. fisc. 2014 n° 41 comm. 576, concl. N. Escaut).

9. Mais d'une part, le législateur a prévu, à l'article L. 101-6 du code des ports maritimes puis à l'article L. 5312-16 du code des transports, que le grand port maritime est substitué de plein droit à l'Etat et, le cas échéant, au port autonome ou à l'établissement public délégataire, dans tous les droits et obligations attachés aux biens remis et aux activités transférées. Ces dispositions démontrent l'intention claire du législateur d'assurer une continuité.

Nous hésiterions toutefois à faire de ces dispositions l'unique fondement et le pivot central du raisonnement, s'agissant d'une formulation classique destinée à marquer la reprise par une personne morale X des droits et obligations qui étaient nés dans le chef d'une autre personne Y, à raison d'éléments de patrimoine transmis par Y à X. Ces dispositions organisent la

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

substitution dans les droits et obligations attachés aux biens remis et nés avant le transfert, mais nous ne sommes donc pas certaine qu'elles auraient pour effet nécessaire, par elles-mêmes, de rendre superflu l'accomplissement de l'obligation de mutation cadastrale préalablement au changement de redevable de la taxe, pour les années d'imposition postérieures au transfert.

En revanche, il faut aussi tenir compte, d'autre part, de la façon dont la substitution du grand port maritime du Havre au port autonome s'est opérée. Le décret n° 2008-1037 du 9 octobre 2008 instituant le grand port maritime du Havre dispose ainsi, en son article 1^{er}, que *« l'établissement public dénommé « Port autonome du Havre » est transformé en un grand port maritime régi par les dispositions du titre préliminaire du livre Ier du code des ports maritimes. Il prend le nom de grand port maritime du Havre. »* Le Premier ministre a ainsi procédé par simple transformation du port autonome en grand port maritime, sans que le décret – à la différence par exemple de ce qui a été prévu lors de la création par fusion de deux établissements distincts du nouveau port fluvio-maritime – ne dissolve l'ancien établissement public ni n'en crée formellement un nouveau auquel l'établissement port autonome apporterait son patrimoine avant de se dissoudre et de se confondre avec lui. Le passage du port autonome au grand port maritime procède d'une transformation de l'établissement public portuaire concerné en établissement d'une nouvelle catégorie, qui demeure un établissement public de l'Etat et conserve son volet régalien, bien qu'il abandonne le volet outillage de son ancienne activité. D'ailleurs, si aucune publication au fichier immobilier d'un transfert de propriété des biens du port autonome du Havre au grand port maritime du Havre n'a eu lieu, une publication du changement du nom de l'établissement « port autonome du Havre » en « grand port maritime du Havre » a en revanche été réalisée.

10. Il nous semble dès lors possible de considérer que, si la loi et le décret ont prévu le principe d'une remise gratuite des biens du port autonome au grand port maritime qui se substitue à lui et l'établissement d'un inventaire des biens remis, les modalités effectivement retenues pour instituer les grands ports maritimes par transformation des ports autonomes existants ont rendu superfétatoire la publication au fichier immobilier d'un transfert de propriété des biens du port autonome au grand port maritime : il n'y a pas eu changement « de » propriétaire mais changement et transformation « du » propriétaire, et l'inventaire prévu nous semble, à cet égard, n'avoir valeur qu'informative. Dès lors, ayant relevé que les parcelles acquises par le port autonome du Havre avaient donné lieu à publication au fichier immobilier, c'est sans erreur de droit que le tribunal a jugé que le grand port maritime pouvait être imposé à raison de ces biens, dont il était propriétaire au 1^{er} janvier, sans qu'il fût besoin d'une nouvelle publication au fichier immobilier.

11. Les autres moyens des pourvois vous retiendront moins longtemps.

Il est d'abord soutenu, sous les n° 449554 et 452961, que le tribunal a insuffisamment motivé ses jugements en ne répondant pas au moyen tiré du maintien pour les années en litige, sur le fondement de l'article 1405 du CGI, des effets des décisions de dégrèvements accordées au titre de l'année 2014 à la suite du jugement du 3 octobre 2017. Toutefois, la décharge

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

prononcée en 2017 avait concerné la taxe établie à raison, soit de biens qui appartenaient à l'Etat et pour lesquels il n'avait été procédé ni au transfert de propriété et à l'inventaire prévus par la loi du 4 juillet 2008 ni à la publication de ce transfert, et qui demeuraient donc imposables entre les mains de l'Etat, soit de biens dont le tribunal avait jugé qu'il n'était pas établi qu'ils appartenaient déjà au port avant la loi du 4 juillet 2008. En relevant que les biens objets des présents litiges avaient tous fait l'objet d'une publication au fichier immobilier, qu'il s'agisse des parcelles acquises par le port autonome avant la loi du 4 juillet 2008 ou des biens acquis directement par le grand port maritime après son institution, le tribunal a implicitement mais nécessairement écarté le moyen dont il était saisi sur le terrain de l'article 1405.

12. Il est ensuite soutenu que le tribunal a insuffisamment motivé ses jugements en ne répondant pas au moyen tiré de ce que la simple mention par l'administration fiscale des actes publiés n'était pas suffisante pour justifier du montant de la taxe non dégrevée, de sorte que l'établissement n'était pas en mesure de vérifier la taxe foncière réclamée en l'absence de précision sur la valeur locative des parcelles considérées.

Toutefois, sous les n° 452961 et 363852, l'établissement public n'avait invoqué l'insuffisance des indications données par l'administration sur les actes publiés que pour contester la preuve d'une publication au fichier immobilier des parcelles effectivement imposées et ainsi, le principe de l'assujettissement du grand port maritime. Le tribunal a donc suffisamment répondu à cette critique, qu'il a écartée en jugeant qu'il résultait de l'instruction, et notamment des tableaux reproduits dans les décisions des 12 mars 2019 et 30 avril 2019 de la directrice régionale des finances publiques de Normandie qui mentionnent les références des registres de publication de ces actes, que les mutations cadastrales ont toutes été effectuées, qu'il s'agisse des parcelles acquises par le port autonome du Havre ou de celles directement acquises par le GPMH.

Si dans l'affaire n° 449554, l'établissement requérant avait affirmé en outre qu'il n'était pas en mesure de vérifier la taxe foncière réclamée en l'absence de précision sur la valeur locative des parcelles ayant donné lieu à publication au fichier immobilier permettant de justifier du montant de la taxe non dégrevé, nous peinons là aussi à identifier, dans cette affaire, un véritable moyen autonome.

Par ces motifs, nous concluons au rejet des pourvois n° 449554 et 452961 et à la non-admission du pourvoi n° 463852.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.