

ANALYSE JURIDIQUE

Conditions de compatibilité avec le droit européen de l'exonération du tarif de solidarité sur les billets d'avion pour les territoires d'Outre-mer

INTRODUCTION

1. La taxe de solidarité sur les billets d'avion (**TSBA**), aussi appelée « taxe Chirac » a été instituée en 2006. Au fil des années, la TSBA a subi plusieurs ajustements tant dans ses barèmes que dans son champ d'application. L'un des plus récents, dans le cadre de la loi de finances pour 2025, a mis en place une **hausse significative** des montants. La TSBA (renommée « tarif de solidarité » depuis 2022) s'applique ainsi à hauteur de 7,40 euros pour les vols intra-européens en classe économique, contre 2,63 euros avant 2025.
2. Cette montée en puissance de la TSBA a provoqué des débats animés au sein du Parlement lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2025. Le Sénat, par exemple, a adopté plusieurs amendements visant à atténuer la hausse. Les tensions se sont particulièrement concentrées autour du traitement réservé aux territoires d'Outre-mer - définis dans la présente note comme la réunion des départements d'Outre-Mer (**DROM**) et des collectivités d'Outre-mer (**COM**). L'absence d'exonération ou de régime spécifique est perçue comme une inégalité structurelle, et les compensations budgétaires promises sont jugées insuffisantes.
3. Face à ce constat et en vue des débats prochains concernant le budget de 2026, nous avons analysé les raisons de l'exonération actuelle de la TSBA pour les COM (1). Nous nous sommes ensuite intéressés au régime des aides d'Etat, notamment en matière de transport aérien (2), pour enfin étudier l'application de ce régime à l'exonération de la TSBA au bénéfice des territoires d'Outre-mer et formuler des recommandations pratiques (3)¹.

¹ La présente note n'examine pas la compatibilité de l'exonération de la TSBA avec le droit français, notamment le droit constitutionnel. A noter toutefois que le Conseil constitutionnel a validé la différenciation des taux de TSBA applicables aux vols entre la métropole et les Outre-mer, estimant qu'une telle mesure était conforme avec les principes d'égalité devant la loi et devant les charges publiques : Conseil constitutionnel, décision du n° [2019-796 DC](#) du 27 décembre 2019, *Loi de finances pour 2020*, paras. 48 et 50.

RESUME EXECUTIF

- **Sur le traitement particulier réservé aux COM dans l'application de la TSBA :**
 - Les vols au départ des COM sont déjà exonérés de la TSBA en raison de l'**autonomie fiscale** dont ces territoires bénéficient.
 - Le droit européen des aides d'Etat ne s'oppose pas à cette exonération dès lors qu'il ne s'applique pas sur le territoire des COM en vertu notamment de l'article 355 (2) TFUE.
- **Sur une potentielle exonération de la TSBA au profit de tous les passagers à destination et en provenance des Outre-mer :**
 - Au vu de la jurisprudence, une telle mesure serait susceptible de constituer une aide d'Etat au sens de l'article 107(1) TFUE. En outre, les dérogations de l'article 107 TFUE ne semblent pas permettre de justifier cette aide, dès lors qu'elle s'appliquerait à tous les passagers, résidents ultramarins ou non.
 - A noter : l'article L. 222-25-1 actuel du code des impositions sur les biens et services prévoit une réduction de la TSBA applicable aux vols à destination et en provenance des Outre-mer. Toutefois, **cette réduction n'a pas été mise en œuvre** à ce jour en l'absence d'autorisation de la Commission européenne.
- **Sur une éventuelle taxe qui appliquerait un taux nul aux vols domestiques depuis et vers la métropole et les territoires d'Outre-mer :** une telle taxe se heurterait au principe de libre prestation de services garanti par l'article 56 du TFUE et ne serait donc pas compatible avec le droit de l'UE.
- **Recommandations pour la mise en place d'une exonération de la TSBA au profit des territoires d'Outre-mer**
 - Comme l'ont montré d'autres pays européens comme le Royaume-Uni, le droit des aides d'Etat permet des taxes sur le trafic aérien tout en ménageant une exemption à caractère social pour les habitants des régions périphériques.
 - Ainsi, l'**option la plus immédiate** serait une **exonération de la TSBA au profit des seuls résidents ultramarins** qui s'appliquerait sur les vols allers et retours. Cette option présenterait l'avantage de la sécurité juridique et de la rapidité si elle respecte l'ensemble des conditions prévues par le Règlement européen d'exemption par catégories (**RGEC**) n°651/2014 du 17 juin 2014.
 - Une **deuxième option** pourrait consister à remplacer la TSBA par une **taxe à finalité environnementale** à l'instar de la taxe aérienne mise en place par l'Allemagne (autorisée par la décision [SA. 3220](#)). Toutefois, elle nécessiterait une autorisation préalable de la Commission, ainsi que probablement une analyse approfondie qui pourrait s'étendre sur plusieurs années.

TABLE DES MATIERES

Introduction	1
Résumé exécutif.....	2
1. L'application de la TSBA aux territoires d'outre-mer	4
1.1. Les statuts des COM et des DROM en droit interne	4
1.2. Application de la TSBA dans les DROM et les COM	5
1.3. Réduction de la TSBA pour les vols en provenance et à destination des territoires d'Outre-mer.....	6
2. Le cadre juridique européen en matière de taxation sur le transport aérien	8
2.1. Le droit des aides d'Etat.....	8
2.1.1. Le régime des aides d'Etat	8
2.2. Le cas des aides d'Etat en matière de transport aérien et de régions périphériques.....	9
2.2.1. Les aides à caractère social	9
2.2.2. Les aides à finalité environnementale	13
2.3. Le principe de libre prestation de services (article 56 TFUE)	14
3. Application de ces principes a l'exonération de la TSBA & recommandations .	15
3.1. L'application du droit européen des aides d'Etat aux territoires d'Outre-Mer	16
3.2. La qualification d'aide d'Etat	17
3.3. Justification au regard des dérogations prévues à l'article 107 TFUE	18
3.4. Recommandations.....	19

1. L'APPLICATION DE LA TSBA AUX TERRITOIRES D'OUTRE-MER

4. Lorsque l'on évoque l'application de la TSBA aux territoires d'Outre-mer, il est nécessaire d'opérer une distinction entre les catégories suivantes :
 - les vols en provenance de la métropole à destination des territoires d'Outre-mer ;
 - les vols en provenance des territoires d'Outre-mer à destination de la métropole ;
 - les vols entre les territoires d'Outre-mer.
5. Les COM et les DROM disposent de statuts juridiques différents en droit interne (**1.1.**), ce qui permet une application différenciée de la TSBA sur ces territoires (**1.2.**).

1.1. Les statuts des COM et des DROM en droit interne

Le statut constitutionnel des DROM et des COM

6. Les Départements et Régions d'Outre-mer (**DROM**) regroupent la Guadeloupe, la Martinique, la Guyane, La Réunion et Mayotte. L'article 73 de la Constitution pose le principe de **l'identité législative** selon lequel, les lois et règlements y sont applicables de plein droit, de manière identique à la métropole, bien qu'il puisse exister certaines adaptations tenant compte de l'Union européenne de leurs spécificités géographiques ou culturelles.
7. A l'inverse, les Collectivités d'Outre-mer (**COM**), qui regroupent Saint-Pierre-et-Miquelon, Saint-Barthélemy, Saint-Martin, Wallis-et-Futuna et la Polynésie française, sont beaucoup plus autonomes. En vertu de l'article 74 de la Constitution et du principe de **spécialité législative**, les COM disposent d'un statut, défini par une loi organique, qui établit notamment les conditions dans lesquelles les lois et règlements sont applicables dans le territoire de la COM en question ainsi que les compétences de cette collectivité.
8. La **Nouvelle Calédonie** est listée par l'article 72-3 de la Constitution en tant que COM. Elle dispose cependant d'un statut *sui generis* soumis au titre XIII de la Constitution et est parfois appelée « collectivité d'outre-mer à statut particulier ».

La compétence fiscale dans les territoires d'Outre-Mer

9. Les lois et règlements français s'appliquent sans distinction dans les DROM. La compétence pour lever l'impôt revient à l'Etat central.

10. En revanche, les lois organiques des COM confèrent à ces collectivités la **compétence fiscale**, soit en tant que compétence de principe², soit au titre de compétence transférée par l'Etat³. Cette compétence ne concerne cependant que les impositions instituées au profit de la collectivité en question⁴. L'Etat reste ainsi compétent pour instituer des taxes destinées à être perçues à l'occasion de l'exercice des missions d'intérêt général qui lui incombent dans le cadre de ses compétences.
11. La Nouvelle Calédonie, du fait de son statut *sui generis*, bénéficie d'une compétence d'attribution en matière fiscale (perception, création et affectation d'impôts, droits et taxes)⁵.

1.2. Application de la TSBA dans les DROM et les COM

12. La TSBA est une composante de la **taxe sur le transport aérien de passagers**⁶ (TTAP). Elle repose sur un mécanisme différencié selon plusieurs critères : le type de vol, la classe de voyage, et le lieu de départ.
13. Le territoire de taxation de la TTAP est⁷ :
- La **France métropolitaine** : territoire continental et Corse
 - Les **DROM** : Guadeloupe, Guyane, Martinique, Mayotte et la Réunion
 - Les **COM** : Saint-Barthélemy, Saint-Martin, la Nouvelle-Calédonie et la Polynésie française.
14. Les dispositions relatives à la TTAP ne sont pas étendues aux territoires de Saint-Pierre et Miquelon et Wallis et Futuna qui sont ainsi **hors du champ d'application de**

² La compétence de principe désigne toutes les matières autres que celles dévolues à l'Etat en tant que compétences d'attribution. Cela concerne la Polynésie française (art. 13 et 14 de Loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française).

³ Cela concerne Saint-Barthélemy (art. LO6214-3 I. 1° du Code général des collectivités territoriales (CGCT)), Saint-Martin (LO6314-3 I. 1° CGCT), Wallis-et-Futuna (v. entres autres article 46 du Décret n°57-811 du 22 juillet 1957 relatif aux attributions de l'assemblée territoriale, du conseil territorial et de l'administrateur supérieur des îles Wallis-et-Futuna) et Saint-Pierre-et-Miquelon (art. LO6414-1 II. 1° CGCT).

⁴ Voir pour la Polynésie française : Conseil d'Etat, 10^{ème} et 9^{ème} sous-sections réunies, 12 janv. 2007, n° [293542](#).

⁵ Loi n°99-209 organique de 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie, art. 22.

⁶ Le taxe sur le transport aérien de passagers est régie par les dispositions des articles L. 422-13 à L. 422-40 du code des impositions sur les biens et services. Ces autres composantes sont : le tarif de l'aviation civile, le tarif de sûreté et de sécurité et le tarif de péréquation aéroportuaire.

⁷ Par lecture combinée de Art. L. 422-16, L. 411-5 et L. 112-4 du code des impositions sur les biens et services.

la **TTAP**. Les passagers embarquant depuis ces territoires sont exonérés de l'ensemble des composantes de la TTAP, et par conséquent de de la **TSBA**.

15. De plus, les vols effectués au départ des COM de Saint-Barthélemy, Saint-Martin, Nouvelle-Calédonie et Polynésie française sont **exonérés du paiement de la TSBA** en vertu des articles L. 422-27 et L. 422-28 du code des impositions sur les biens et services.
16. **Tous les vols en provenance des COM** sont ainsi déjà exonérés du paiement de la TSBA. Ainsi, toute exonération additionnelle ne concernerait que :
 - Les vols au départ des DROM à destination de la métropole, des autres DROM et des COM.
 - Les vols au départ de la métropole à destination des DROM et des COM.

1.3. Réduction de la TSBA pour les vols en provenance et à destination des territoires d’Outre-mer

17. A l’occasion d’une augmentation de la TSBA prévue dans le projet de loi finances pour 2020, le gouvernement avait proposé de neutraliser cette augmentation pour les vols commerciaux effectués, (i) entre la Corse et la métropole, (ii) entre les DROM et les COM et la métropole et (iii) entre ces mêmes départements ou collectivités d’outre-mer⁸.
18. Cette neutralisation devait ainsi s’appliquer aussi bien aux DROM qu’aux COM, ces dernières étant déjà exonérées pour les vols au départ de leur territoire, mais pas pour ceux à destination des COM. Cette mesure a cependant été adoptée sous réserve de l’aval de la Commission européenne quant à la conformité du dispositif au droit de l’UE dans le but d’« d’assurer la robustesse juridique du dispositif proposé et d’écarter tout risque pour les compagnies aériennes »⁹. Elle ne devait ainsi entrer en vigueur qu’à une « date fixée par arrêté conjoint des ministres chargés de l’aviation civile et du budget qui ne [pouvait] être postérieure de plus d’un mois à la date de réception par le

⁸ Projet de loi de finances pour 2020, n° [2272](#), déposé le vendredi 27 septembre 2019, Article 20. Loi n°2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020, art. 72.

⁹ V. exposé sommaire de l’amendement [No I-3002](#) déposé par le gouvernement à l’Assemblée nationale.

Gouvernement de la réponse de la Commission européenne permettant de considérer ce dispositif législatif comme conforme au droit de l'Union européenne »¹⁰.

19. Lors de la codification du code des impositions sur les biens et les services en 2021, - et en attente de la réponse de la Commission - cette réduction de la taxe de solidarité a été intégrée dans un nouvel article L. 422-25-1¹¹.
20. Cependant, nous comprenons que la Commission n'a pas donné son accord pour l'entrée en vigueur de cette réduction de la TSBA au profit des DROM et des COM et a considéré que cette mesure était contraire au droit européen des aides d'Etat¹². Ainsi, l'article L. 422-25-1 **n'est jamais entré en vigueur**¹³.
21. Dans le cadre du projet de loi de finances 2025 qui prévoyait une augmentation supplémentaire de la TSBA, le gouvernement avait ainsi proposé d'abroger cet article¹⁴. Les parlementaires, sous la pression du Sénat mais sur avis défavorable du gouvernement, ont cependant maintenu cet article, toujours sous la condition de l'accord de la Commission européenne¹⁵.
22. En réponse à une question parlementaire posée au mois de mars 2025, le ministre des Transports précise que « les services de l'Etat ont travaillé à engager la procédure de consultation de la Commission européenne » dès la promulgation de la loi de finances¹⁶.
23. En attendant une réponse définitive de la Commission sur cette question, le gouvernement a décidé d'un soutien budgétaire qui se matérialisera par une augmentation des crédits alloués à l'Agence de l'Outre-mer pour la mobilité (**LADOM**)

¹⁰ Loi n°2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020, art. 72.

¹¹ Ordonnance n° 2021-1843 du 22 décembre 2021, art. 37 11°.

¹² Nous n'avons pas identifié de décision formelle de la Commission. Néanmoins, c'est ce qu'a indiqué le gouvernement lors des débats sur le projet de loi de finances de 2025. Voir la [séance](#) de débats du 27 novembre 2024 au Sénat : « Prenons le projet de loi de finances 2020 (...). La problématique de la TSBA pour les outre-mer se posait déjà ; un amendement avait été adopté, dont l'objet était de mettre en place une taxation différenciée ; la mesure avait été conditionnée à l'accord de la Commission européenne, accord qui n'a pas été obtenu ! » (Laurent Saint-Martin, ministre chargé du Budget et des Comptes publics).

¹³ Comme l'indique la [page web](#) de Légifrance consacré à cet article.

¹⁴ Voir l'amendement déposé par le gouvernement, No [I-2076](#) : « Le 11° de l'article 37 de l'ordonnance n° 2021-1843 du 22 décembre 2021 portant partie législative du code des impositions sur les biens et services et transposant diverses normes du droit de l'Union européenne est abrogé. »

¹⁵ Loi n° 2025-127 du 14 février 2025 de finances pour 2025, art. 30 II.

¹⁶ Réponse du 15 juillet 2025 à la question écrite n° [5440](#) : Tarif minoré pour la taxe de solidarité sur les billets d'avion TSBA.

en charge de l'octroi de l'« aide à la continuité territoriale »¹⁷, versée sous conditions de ressources aux résidents ultramarins pour leurs déplacements en métropole.

2. LE CADRE JURIDIQUE EUROPEEN EN MATIERE DE TAXATION SUR LE TRANSPORT AERIEN

24. L'instauration d'une exonération de la TSBA au profit des territoires d'Outre-mer devra se conformer au droit européen des aides d'Etat (**2.1**) ainsi qu'aux autres principes garantis par les traités européens (**2.2**).

2.1. Le droit des aides d'Etat

2.1.1. Le régime des aides d'Etat

25. Le droit européen des aides d'Etat est gouverné par les articles 107 et 108 du TFUE.
26. En application de ce régime, les aides d'Etat non couvertes par les **règlements d'exemption par catégorie** doivent être notifiées à la Commission et autorisées par celle-ci avant d'être mises en œuvre. La Commission n'autorise ces aides que si elle considère qu'elles sont compatibles avec le marché intérieur, au regard notamment des dérogations prévues aux paragraphes 2 et 3 de l'article 107 TFEU. A défaut, les aides d'Etat sont **interdites**.
27. Aux termes de l'article 107 TFEU, tel qu'interprété par la jurisprudence de la Cour de Justice de l'UE (**CJUE**), une mesure nationale peut être qualifiée d'aide d'Etat si les quatre critères cumulatifs sont réunis :
- La mesure est **publique** : il peut s'agir de ressources octroyées directement par l'État ou indirectement par des organismes liés à l'État ou des collectivités territoriales.
 - La mesure confère un **avantage sélectif** : elle favorise certaines entreprises ou productions directement ou indirectement à travers, par exemple, des avantages fiscaux.

¹⁷ Code des transports, art. L.1803-4 à 1803-6.

- La mesure **fausse ou menace de fausser la concurrence**.
- La mesure **affecte les échanges intra-Union européenne**. Ainsi, en raison de leur faible importance, les aides inférieures à un certain montant, dites aides *de minimis* n'entrent pas dans le champ des articles 107 et 108 du TFUE.

2.2. Le cas des aides d'Etat en matière de transport aérien et de régions périphériques

28. La Commission et la CJUE ont rendu plusieurs décisions traitant des conditions d'exonération à des taxes liées au transport aérien. Cela permet de distinguer entre les exemptions de taxes visant à faciliter l'accessibilité des régions périphériques, qualifiées d'aide à caractère social (2.2.1) ou celles à finalité environnementale (2.2.2).

2.2.1. Les aides à caractère social

29. Aux termes de l'**article 107(2) a) TFUE**, les aides à caractère social octroyées aux consommateurs individuels sont compatibles de plein droit avec le marché intérieur. Cette catégorie d'aides a été encadrée par les (i) lignes directrices de la Commission sur les aides d'Etat en matière d'aviation de 2014¹⁸ et (ii) le règlement (UE) n°351/2014 dit « règlement général d'exemption par catégorie n°351/2014 (RGEC)¹⁹.

(i) Lignes directrices de la Commission européenne sur les aides d'Etat en matière d'aviation

30. En vertu de ces lignes directrices²⁰, les aides à caractère social dans le secteur des services de transport aérien sont soumises aux conditions suivantes :

- L'aide doit être effectivement au bénéfice du **consommateur final**.
- L'aide doit avoir un **caractère social** : elle ne doit couvrir que certaines catégories de passagers comme les passagers ayant des besoins particuliers

¹⁸ Communication de la Commission. Lignes directrices sur les aides d'Etat aux aéroports et aux compagnies aériennes [2014/C 99/03](#).

¹⁹ Règlement (UE) No [651/2014](#) de la Commission du 17 juin 2014 déclarant certaines catégories d'aides compatibles avec le marché intérieur en application des articles 107 et 108 du traité modifié par le Règlement (UE) 2017/1084 de la Commission du 14 juin 2017.

²⁰ Communication de la Commission. Lignes directrices sur les aides d'Etat aux aéroports et aux compagnies aériennes [2014/C 99/03](#), point 156.

tels que les enfants, les personnes handicapées, les personnes à faibles revenus, les étudiants, les personnes âgées, etc.

Cependant, **si la liaison est établie entre des régions éloignées** - comme des régions ultrapériphériques, des îles et des zones à faible densité de population - **l'aide est susceptible de couvrir la totalité de la population d'une région.**

- L'aide doit être accordée **sans discrimination** quant à l'origine de la compagnie aérienne exploitant les services.

31. En application de ces lignes directrices, la Commission a déclaré compatibles des aides d'Etat destinées à faciliter la mobilité des résidents de régions isolées ou insulaires :

- En **France**, en 2010 et 2011 la Commission a validé le schéma d' « **aide à la continuité territoriale** » mis en place au bénéfice des résidents des territoires d'Outre-mer, sous conditions de ressources, tant dans sa composante nationale, centralisée par LADOM²¹ (voir *Section 1.3*), que dans ses composantes régionales mise en place par les conseils régionaux de la Réunion²² et de la Martinique²³ au profit de leurs résidents respectifs.
- En **Allemagne**, en 2011, la Commission a validé le régime de taxation du trafic aérien qui prévoyait une exemption totale au bénéfice des résidents des îles allemandes situées en mer du Nord²⁴. Cette exemption s'appliquait également aux personnes chargées d'une mission de service public sur ces îles, ainsi qu'aux personnes devant se rendre sur une île pour procurer des soins²⁵.

²¹ Décision de la Commission sur l'aide d'Etat [N 159/2010](#) – France. Régime d'aides à caractère social au bénéfice de certaines catégories de personnes ayant leur résidence habituelle dans l'une des collectivités suivantes : la Guadeloupe, la Guyane, la Martinique, Mayotte, la Nouvelle-Calédonie, la Polynésie française, La Réunion, Saint-Barthélemy, Saint-Martin, Saint-Pierre-et-Miquelon et Wallis-et-Futuna, 5 oct. 2010. L'aménagement de ce dispositif afin de permettre le cumul entre le « passeport mobilité formation professionnelle » et le « passeport mobilité études » pour les étudiants devant passer des concours en Métropole a également été validée par la Commission en 2012 ([SA.34643](#)).

²² Décision de la Commission sur l'aide d'Etat [N 426/2010](#) – France. Régime d'aides à caractère social au bénéfice de certaines catégories de personnes ayant leur résidence habituelle dans la Région de La Réunion, 5 janv. 2011.

²³ Décision de la Commission sur l'aide d'Etat [SA.32069](#) (2010/N) – France. Régime d'aide à la continuité territoriale en Martinique, 18 fév. 2011.

²⁴ Décision de la Commission sur l'aide d'Etat [SA.32888](#) – Germany. Exemption from air transport tax as regards flights of people domiciled on islands and other cases, 29 juin 2011.

²⁵ *Luftverkehrsgesetz*, art. 5(4). De plus, les trajets qui pouvaient faire l'objet de cette exemption concernaient les vols connectant ces îles à d'autres îles ainsi qu'au continent, sous condition que l'aéroport de destination soit situé à moins de 100km de la côte.

Elle a cependant refusé de reconnaître qu'un autre volet de ce régime fiscal, qui réduisait de 80% la taxe sur le trafic aérien pour toute personne se rendant sur les îles allemandes, danoises et néerlandaises éligibles, pouvait être qualifiée d'aide à caractère social aux termes de l'article 107 (2) a). En effet, la Commission a estimé que cette réduction fiscale s'appliquait trop largement à tout type de passagers comme les travailleurs, les voyageurs d'affaires, les touristes, etc. et couvrait donc des personnes qui n'avaient pas des besoins sociaux spécifiques au sens de l'article 107(2) a)²⁶.

- Au **Royaume-Uni**, la Commission a validé un régime d'aide à destination des résidents des régions reculées des Highlands ainsi que des îles écossaises.²⁷ Les résidents de ces régions pouvaient, après s'être inscrit auprès des autorités écossaises, percevoir une réduction de 50% du prix de leur billet d'avion (hors taxes)²⁸.

(ii) Le Règlement général d'exemption par catégorie (RGEC)

32. Le RGEC dispose, en son article 51, que les aides au transport aérien de passagers sont compatibles avec le marché intérieur en vertu de l'article 107(2) a) TFUE et sont exemptées de l'obligation de notification prévue à l'article 108(3) pour autant que les conditions suivantes soient respectées :

- Elles sont **transparentes** : il doit être possible de « calculer précisément et préalablement le montant auquel s'élèverait l'aide si elle avait été fournie sous la forme d'une subvention, avant impôts ou autres prélèvements ». Dans le cas d'aide octroyées sous formes **d'avantages fiscaux**, la mesure doit prévoir un plafond garantissant que le seuil applicable n'est pas dépassé²⁹. Aucun plafond n'a été cependant fixé pour les aides sociales au transport en faveur des habitants de régions périphériques.

²⁶ Décision de la Commission sur l'aide d'Etat [SA.32020](#) (2011/N) – Germany. Tax reduction for flights to and from certain North Sea Islands, para. 46.

²⁷ Ce régime a été initialement validé en 2006 ([N 169/2006](#)), à l'instar de ses prolongations en 2008 ([N 27/2008](#)) et en 2011 ([SA.32497](#))

²⁸ La base légale de ce régime d'aide est la section 70 du *Transport (Scotland) Act* de 2001.

²⁹ RGEC, art. 5(2) d).

- Elles **beneficient dans leur intégralité aux consommateurs finaux** dont la **résidence normale**³⁰ se trouve dans une région périphérique³¹.
- Elles sont octroyées pour le transport de passagers sur une liaison reliant un aéroport ou un port situé dans une région périphérique à un autre aéroport ou port de l'Espace économique européen.
- Elles sont octroyées **sans discrimination** quant à l'identité du transporteur ou au type de service et sans restriction quant à la liaison précise à destination ou en provenance de la région périphérique.
- L'intensité de ces aides **n'excède pas 100 %** du prix d'un billet aller-retour en provenance ou à destination de la région périphérique (toutes taxes comprises).

33. Ainsi, plusieurs Etats membres se sont saisis de cette opportunité pour exempter de notification formelle **certaines régimes d'aides en matière de transport aérien**. Ils se sont contentés d'une simple communication en application de l'article 11 du règlement RGECE dans les cas suivants.

- Le dispositif d' « **aide à la continuité territoriale** » mis en place par le Conseil régional de Réunion au profit de ses résidents, qui était auparavant notifié dans le cadre des lignes directrices sur l'aviation de 2014 (voir *supra*)³² est, depuis 2015, notifié en application du règlement RGECE³³.
- Le régime d'aide britannique à destination des résidents des régions des Highlands ainsi que des îles écossaises, qui avait auparavant été notifié dans

³⁰ La résidence normale est définie comme le lieu où une personne physique demeure pendant au moins 185 jours par année civile en raison d'attaches personnelles et professionnelles. Toutefois, le règlement précise que cette notion peut prendre le sens que lui attribue la législation nationale de l'Etat membre. (Ibid, art. 2(132)).

³¹ Les régions périphériques sont par exemple les régions ultrapériphériques, Malte, Chypre, Ceuta et Melilla, les autres îles appartenant au territoire d'un Etat membre, ainsi que les zones à faible densité de population (Ibid, considérant 70). Ce même considérant précise qu'« une aide octroyée en faveur du transport aérien ou maritime de passagers a un caractère social lorsqu'elle répond à la nécessité de garantir des liaisons permanentes et fiables pour les habitants des régions périphériques en réduisant les prix qu'ils paient pour certains billets de transport ».

³² Décision de la Commission sur l'aide d'Etat [N 426/2010](#) – France. Régime d'aides à caractère social au bénéfice de certaines catégories de personnes ayant leur résidence habituelle dans la Région de La Réunion, 5 janv. 2011.

³³ Renseignements communiqués par la France sur l'aide d'Etat [SA. 60129](#) (2020/X), prolongée par l'aide [SA.112958](#).

le cadre des lignes directrices sur l'aviation de 2014 (voir *supra*) est, depuis 2015, soumis à l'application du RGE³⁴.

2.2.2. Les aides à finalité environnementale

34. La Commission a élaboré des **lignes directrices** en matière d'aide d'Etat dans les domaines du **climat**, de la **protection de l'environnement** et de l'énergie³⁵. Aux points 4.7 et suivants, ces lignes directrices posent des conditions à l'octroi d'aides sous forme de réductions de taxes environnementales, ces dernières étant définies comme des taxes ayant pour « finalité d'internaliser les coûts externes des comportements préjudiciables à l'environnement, ce qui décourage de tels comportements en leur attribuant une valeur monnayable et augmente le niveau de protection de l'environnement »³⁶.
35. Outre des conditions générales liées à la nécessité, au caractère adapté et à la proportionnalité des aides³⁷ (qui ne seront pas développées ici) deux conditions importantes doivent être remplies³⁸ :
- Les réductions doivent cibler les entreprises les plus touchées par la taxe ou le prélèvement environnemental et qui ne seraient pas en mesure d'exercer leur activité économique de manière durable sans ces réductions.
 - Le niveau de protection de l'environnement effectivement atteint par l'octroi des réductions doit être supérieur à celui qui serait atteint sans ces réductions.
36. C'est sur le fondement de ces lignes directrices, dans leur rédaction antérieure datant de 2008³⁹, que la Commission a déclaré compatible le deuxième volet de la **taxe allemande sur le trafic aérien** (voir *supra*) prévoyant une taxe réduite de 80% pour tous les passagers à destination et en provenance de certaines îles de la mer du Nord sans condition de résidence sur ces îles.

³⁴ Renseignements communiqués par le Royaume-Uni sur l'aide d'Etat [SA.40925](#) (2015/X), prolongée par l'aide [SA.53864](#) (2019/X).

³⁵ Communication de la Commission, Lignes directrices concernant les aides d'État au climat, à la protection de l'environnement et à l'énergie pour 2022 ([2022/C 80/01](#)).

³⁶ Ibid, point 293.

³⁷ Voir sections 4.7.1.3.1 à 4.7.1.3.3. des lignes directrices concernant les aides d'État au climat, à la protection de l'environnement et à l'énergie pour 2022.

³⁸ Ibid, point 295.

³⁹ Communication de la Commission, Lignes directrices concernant les aides d'État à la protection de l'environnement et à l'énergie pour la période 2014-2020 ([2014/C 200/01](#)).

Dans cette affaire, la taxe avait été introduite dans le but « d'orienter les consommateurs vers des modes de transport moins polluants et moins énergivores et les inciter à tenir compte de l'impact sur l'environnement lorsqu'ils choisissent leur mode de transport »⁴⁰.

Il est intéressant de noter que, pour justifier du fait que cette aide d'Etat a contribué indirectement à la protection de l'environnement, la Commission précise que sans l'introduction de cette réduction la taxe n'aurait pas été votée par le Parlement allemand⁴¹. De plus, la Commission avait mené une analyse approfondie du marché allemand de l'aviation et de la vulnérabilité de certaines liaisons aériennes qui assurent la continuité territoriale dans les régions insulaires.

2.3. Le principe de libre prestation de services (article 56 TFUE)

37. Lors de l'instauration d'une taxe par un Etat membre, il est également nécessaire de s'assurer que le régime fiscal mis en place est conforme au principe de libre prestation de services. En vertu de l'article 56 du TFUE, les mesures qui rendent la prestation de services transfrontaliers plus onéreuse que celle de services nationaux comparables sont interdites, sauf si elles sont justifiées par des raisons impérieuses d'intérêt général, nécessaires et proportionnées⁴².
38. En matière de taxation de l'aviation, la CJUE a précisé que le principe de libre prestation de services s'oppose à ce qu'un Etat membre adopte une mesure imposant aux vols à destination d'autres Etats membres une taxe aéroportuaire plus élevée que celle appliquée pour les vols intérieurs à cet Etat membre, à moins que cette différenciation tarifaire corresponde à une différence de coût dans le service rendu⁴³.
39. Ainsi, la Cour a jugé incompatible avec l'article 56 TFUE les régimes fiscaux suivants :
- Une taxe sur les services de transport de passagers imposée par le Portugal sur les vols intra-UE, qui était trois fois plus élevée que celle applicable aux vols intérieurs⁴⁴.

⁴⁰ Décision de la Commission sur l'aide d'Etat [SA.32020](#) (2011/N) – Germany. Tax reduction for flights to and from certain North Sea Islands, para. 52.

⁴¹ Voir Ibid, para. 56. L'Allemagne avait également précisé que cette réduction a été introduite afin d'obtenir une majorité au Parlement.

⁴² Cour de Justice de l'Union européenne, 4 déc. 1986, aff. [205/84](#), *Commission c. Allemagne*, para. 38.

⁴³ Cour de Justice de l'Union européenne, 6 fév. 2003, aff. [C-92/01](#), *Georgios Stylianakis & Ellineko Dimosio*.

⁴⁴ Cour de Justice de l'Union européenne, 26 juin 2001, aff. [C-70/99](#), *Commission c. Portugal*.

- Une taxe aéroportuaire, instaurée par la Grèce, prévoyant un taux deux fois plus élevée dès lors que la distance parcourue dépassait 750km. La Cour a jugé que cette taxe s'appliquait en pratique, presque exclusivement aux liaisons internationales, les vols intérieurs parcourant une distance inférieure à 750km. En conséquence, la Cour a estimé que la mesure affectait de manière disproportionnée les services transfrontaliers, produisant un effet restrictif équivalent à une taxe distinguant explicitement les vols intérieurs des vols intra-UE⁴⁵.

40. De manière similaire, la Commission a initié une procédure en manquement pour violation de l'article 56 TFUE contre l'Irlande, en raison de sa taxe différenciée sur les billets aériens qui appliquait un taux plus élevé pour les vols à destination d'aéroports situé à plus de 300 km de l'aéroport de Dublin⁴⁶. Le gouvernement irlandais avait finalement modifié sa taxe en appliquant un taux similaire à tous les vols intracommunautaires clôturant ainsi la procédure.
41. Ainsi, il ne serait pas compatible avec le droit des traités européens de mettre en place une nouvelle taxe qui appliquerait un taux nul pour tous les vols domestiques, depuis la métropole ou les territoires d'Outre-mer.

3. APPLICATION DE CES PRINCIPES A L'EXONERATION DE LA TSBA & RECOMMANDATIONS

42. Dès lors que le droit de l'UE ne s'applique pas dans les COM, l'exonération des vols en provenance des COM ne se heurte pas à l'interdiction des aides d'Etat **(3.1.)**
43. En revanche, une exonération ou une réduction de la TSBA pour l'ensemble des vols en provenance ou à destination des territoires d'Outre-mer serait probablement qualifiée d'aide d'Etat **(3.2.)**, sans pouvoir être justifiée par une des dérogations prévues aux paragraphes 2 et 3 de l'article 107 **(3.3.)**.
44. Il est donc recommandé d'envisager une exonération limitée aux résidents ultramarins répondant aux conditions d'aide à caractère social ou de refonder la TSBA pour la transformer en taxe à finalité environnementale **(3.4.)**

⁴⁵ Cour de Justice de l'Union européenne, 6 fév. 2003, aff [C-92/01](#), *Georgios Stylianakis & Ellineko Dimosio*.

⁴⁶ Voir le [communiqué de presse](#) de la Commission européenne informant de la clôture de cette procédure à la suite d'une révision de la taxe par l'Irlande.

3.1. L'application du droit européen des aides d'Etat aux territoires d'Outre-Mer

45. L'ordre juridique de l'UE a adopté sa propre classification pour catégoriser les territoires européens d'Outre-mer :

(i) Les **régions ultrapériphériques (RUP)** parmi lesquelles on compte les cinq DROM (Guadeloupe, Guyane, Martinique, la Réunion, Mayotte) et Saint-Martin⁴⁷.

Ces territoires bénéficient d'une « intégration différenciée » au nom du principe d'assimilation. En vertu de l'article 355 TFUE, les dispositions des traités et du droit européen dérivé sont applicables dans ces territoires, même s'il reste possible pour le législateur européen de prévoir des mesures particulières en vue de répondre à leurs besoins spécifiques⁴⁸.

(ii) Les **pays et territoires d'outre-mer (PTOM)** regroupent les COM françaises à l'exclusion de Saint-Martin : Nouvelle-Calédonie, Polynésie française, Saint-Pierre-et-Miquelon, Wallis-et-Futuna, Saint-Barthélemy⁴⁹.

Les PTOM ne sont pas intégrés à l'Union européenne mais bénéficient d'un **régime d'association**. En vertu de l'article 355(2) TFUE, les seules dispositions des traités qui leur sont applicables sont celles qui régissent le régime d'association (Partie IV TFUE). La décision du Conseil 2021/1764 du 5 octobre 2021⁵⁰, qui établit le cadre juridique applicable à ce régime, précise que les PTOM ne font pas partie du marché intérieur de l'Union européenne⁵¹ et ne **prévoit pas l'application des règles européennes en matière d'aides d'Etat**. A cet égard, la Commission a eu l'occasion de préciser en 2010 :

« Actuellement seuls la Guadeloupe, la Guyane, la Martinique, la Réunion, Saint-Barthélemy et Saint- Martin sont soumis aux dispositions du traité

⁴⁷ Mayotte n'est pas listée à l'article 355 TFUE en tant que RUP, car elle n'est devenue un département français qu'en 2011 et a changé de statut en 2014 (Décision du Conseil Européen du 11 juillet 2012 modifiant le statut à l'égard de l'Union européenne de Mayotte (2012/419/UE). Lorsque Saint-Martin s'est détachée de la Guadeloupe par un suffrage de 2003, la collectivité a souhaité maintenir son statut de RUP.

⁴⁸ Cour de Justice de l'Union Européenne, jugement du 10 octobre 1978, *Hansen*, aff. [148/77](#), paras. 9-10.

⁴⁹ Saint-Barthélemy est listée à l'article 355 TFEU en tant que RUP mais le territoire a changé de statut en 2010 (Décision du Conseil Européen du 29 octobre 2010 modifiant le statut à l'égard de l'Union européenne de l'île de Saint-Barthélemy ([2010/718/UE](#)))

⁵⁰ Décision (UE) [2021/1764](#) du Conseil du 5 octobre 2021 relative à l'association des pays et territoires d'outre-mer à l'Union européenne, y compris les relations entre l'Union européenne, d'une part, et le Groenland et le Royaume de Danemark, d'autre part (décision d'association outre-mer, y compris le Groenland).

⁵¹ Ibid, considérant 10.

(article 355, paragraphe 1, TFUE). Les autres territoires et collectivités mentionnés (Mayotte, La Nouvelle-Calédonie, la Polynésie française, Saint-Pierre-et-Miquelon et Wallis-et-Futuna) ne font l'objet que du régime spécial d'association défini dans la quatrième partie du traité (article 355, paragraphe 2, TFUE). **Ce régime d'association ne comprend pas les dispositions sur les aides d'Etat** »⁵².

46. Ainsi, le territoire des PTOM n'est pas soumis au droit des aides d'Etat. Cela explique ainsi que les **COM aient pu être exemptées** du tarif de solidarité sans que cette exonération n'ait dû faire l'objet d'une autorisation préalable de la Commission et ne se soit heurtée au droit européen des aides d'Etat.

3.2. La qualification d'aide d'Etat

47. Au regard de la jurisprudence européenne présentée ci-dessus, une mesure consistant en l'exonération du paiement de la TSBA pour les vols en provenance des DROM ou de la métropole à destination des territoires d'outre-mer serait vraisemblablement qualifiée **d'aide d'Etat au regard de l'article 107 TFUE**. En effet :

- Une perte de recettes fiscales équivaut à une consommation des ressources de l'État sous forme de dépenses budgétaires⁵³. La décision d'exemption des territoires d'Outre-mer du paiement de la TSBA serait ainsi qualifiée de **subvention** provenant des ressources de l'Etat français.
- Cette réduction fiscale serait susceptible de **favoriser l'exploitation des lignes aériennes reliant la métropole aux territoires d'Outre-Mer** en générant une demande supplémentaire de billets. Elle profiterait donc indirectement aux compagnies aériennes qui desservent ces lignes.
- Cet avantage serait **sélectif**, dès lors qu'il bénéficierait aux compagnies aériennes exploitant des lignes aériennes régulières entre les territoires d'Outre-mer et la métropole.

⁵² Décision de la Commission sur l'aide d'Etat [N 159/2010](#) – France. Régime d'aides à caractère social au bénéfice de certaines catégories de personnes ayant leur résidence habituelle dans l'une des collectivités suivantes : la Guadeloupe, la Guyane, la Martinique, Mayotte, la Nouvelle-Calédonie, la Polynésie française, La Réunion, Saint-Barthélemy, Saint-Martin, Saint-Pierre-et-Miquelon et Wallis-et-Futuna, 5 oct. 2010.

⁵³ Cour de Justice de l'Union européenne, 19 sept. 1999, aff. [C-156/98](#), Allemagne v Commission, paras. 25-28.

- Le transport aérien étant une activité commerciale ouverte à la concurrence communautaire, cet avantage serait susceptible **d'affecter les échanges intra-UE**.

3.3. Justification au regard des dérogations prévues à l'article 107 TFUE

48. L'exonération de la TSBA au profit des territoires d'Outre-mer s'appliquerait à tous les passagers, sans distinction liée à leur lieu de résidence ni à leurs besoins sociaux spécifiques. A ce titre, elle ne répondrait pas aux critères d'une **aide d'Etat à caractère social** définis par les lignes directrices en matière d'aviation ainsi que par l'article 51 du RGEC. En effet, ces cadres prévoient une conditionnalité stricte de l'aide : dans le premier cas, en lien avec un besoin social spécifique, et dans le second, en fonction du lieu de résidence dans les régions périphériques.
49. En outre, cette mesure ne pourrait être justifiée sur le fondement des lignes directrices relatives aux aides d'Etat à **finalité environnementale**. En effet, la TSBA ne constitue pas une taxe environnementale au sens de ces lignes directrices, dans la mesure où elle n'a pas été instaurée dans le but d'internaliser les externalités négatives – les émissions de GES – générées par le trafic aérien. Ce point a d'ailleurs été expressément reconnu par le Conseil constitutionnel dans sa décision relative au projet de loi de finances pour 2020. Le Conseil a ainsi jugé :
- « si le législateur a notamment entendu assurer le financement, par cette taxe, de l'agence de financement des infrastructures de transport de France, afin de lutter contre les gaz à effet de serre par le développement du transport ferroviaire, cette taxe n'a pas une finalité incitative mais poursuit un objectif de rendement budgétaire »⁵⁴
50. Cette vocation budgétaire plutôt qu'environnementale est également confirmée lors de l'augmentation de la TSBA en 2025 qui avait, selon le gouvernement pour objet de « faire contribuer les passagers aériens à l'effort de rétablissement des comptes publics »⁵⁵.

⁵⁴ Conseil constitutionnel, décision du n° [2019-796 DC](#) du 27 décembre 2019, *Loi de finances pour 2020*, para. 46.

⁵⁵ Voir l'amendement déposé par le gouvernement, No [I-2076](#).

3.4. Recommandations

51. Le droit européen des aides d'Etat laisse une certaine marge de manœuvre pour mettre en place une exonération de la TSBA pour les vols au départ de la métropole à destination des territoires d'Outre-mer ainsi qu'au départ des DROM vers les territoires d'Outre-mer et la métropole.

52. Plusieurs options sont envisageables :

Option 1 : Concevoir une exonération du paiement de la TSBA pour les seuls résidents des territoires d'Outre-mer

53. Cette option présente l'avantage de la sécurité juridique et potentiellement de la rapidité de mise en œuvre dès lors qu'elle pourrait ne pas nécessiter d'autorisation préalable de la Commission mais uniquement une information de la Commission dans le cadre du RGEc.

54. L'exonération devra s'appliquer dans les conditions prescrites par les **lignes directrices en matière d'aviation** telles qu'interprétées par la Commission dans ses décisions au sujet d'exonérations similaires établies par d'autres pays européens. En particulier :

- Elle devra bénéficier effectivement au **consommateur final** :
 - Le ticket devra clairement indiquer le montant du prix du billet ainsi que le montant de la taxe exemptée.
 - Les compagnies aériennes devront exiger une preuve que les passagers sont éligibles à l'exemption (par exemple en vérifiant l'identité des passagers).
- L'exemption devra justifier son caractère social :
 - Elle devra être réservée aux **résidents ultramarins** dans des conditions qui pourront s'inspirer de l'application de l'aide à la continuité territoriale octroyée par LADOM.
 - Les trajets concernés pourront être les trajets entre les territoires d'Outre-mer et la métropole (aller et retour), comme les trajets entre territoires d'Outre-mer.

- L'exemption devra s'appliquer de manière non-discriminée à toutes les liaisons aériennes entre la métropole et les territoires d'Outre-mer.

55. Au-delà de ces considérations juridiques, cette option implique nécessairement la mise en place de **contrôle par les compagnies aériennes de l'éligibilité des passagers**⁵⁶.
56. Sous réserve de recherches complémentaires, une telle exonération semble pouvoir satisfaire les conditions de l'article 51 RGEC même si cet article ne semble n'avoir encore jamais été utilisé pour justifier une aide d'Etat sous cette forme⁵⁷. En effet, les aides sous forme de réduction ou d'exemption de taxe entrent dans le champ d'application du RGEC⁵⁸ et **un rapport** commissionné par la Commission sur la taxation de l'aviation mentionne l'article 51 du RGEC comme moyen d'introduire une taxe accompagnée d'une exemption pour les RUP tout en respectant le droit des aides d'Etat⁵⁹.
57. Ainsi, une exonération construite de manière à respecter les conditions de l'article 51 et autres critères du RGEC, pourrait être **exemptée de notification et d'autorisation** auprès de la Commission, ce qui rendrait sa mise en œuvre plus rapide.

Option 2 : Concevoir une nouvelle taxe à finalité environnementale dont serait exemptée tous les voyageurs en provenance et à destination des Outre-Mer

58. Cette option permettrait une exemption plus large mais serait plus longue à mettre en place car elle nécessiterait une notification à la Commission et probablement un examen approfondi par celle-ci, sans garanti d'autorisation.
59. Elle consisterait à mettre en place une nouvelle taxe, en remplacement de la TSBA, visant à internaliser les externalités environnementales négatives générées par le trafic aérien et ayant pour finalité d'inciter les passagers à se reporter sur d'autres modes de transports.

⁵⁶ Il sera intéressant d'étudier les [enseignements](#) que l'administration allemande a tiré de ses expériences en matière d'aide d'Etat et d'aviation.

⁵⁷ Il ressort en effet d'une recherche menée sur le [registre des aides d'Etat](#) que seules des aides octroyées sous forme de subventions directes semblent avoir été notifiées dans le cadre de la procédure du RGEC.

⁵⁸ Voir par exemple RGEC, art.5(2) d).

⁵⁹ Ricardo, Study on the taxation of the air transport sector. Final Report, 25 juin 2021, [ED 14102](#), p. 51.

60. Cette taxe prévoirait, dans des conditions à définir précisément, l'exonération ou la réduction de son taux au profit des voyageurs à destination et en provenance des territoires d'Outre-mer.
61. Les lignes directrices concernant les aides d'État en matière climat, de protection de l'environnement et d'énergie devraient servir le cas échéant de guide pour l'élaboration d'une telle taxe. Cette taxe pourrait également s'inspirer de la taxe mise en place en Allemagne en 2010, mentionnée ci-dessus⁶⁰.

*

⁶⁰ L'aide d'Etat allemande a été examinée sous le prisme des anciennes lignes directrices qui semblaient être plus souples que celles en vigueur aujourd'hui. Cette aide ayant été accordée jusqu'en 2026 ([SA.58188](#)), il faudra être attentif à la future décision de la Commission lors de son renouvellement sous l'empire des nouvelles lignes directrices.