

**TOULOUSE
CAPITOLE**
Publications



« Toulouse Capitole Publications » est l'archive institutionnelle de
l'Université Toulouse 1 Capitole.

**« L'imbroglia juridique du versement transport :
suite ou fin ? »**

Jean – Michel LATTES
Maître de Conférences à
l'Université Toulouse 1 Capitole

Olivier MICHELET
Avocat à la Cour (M AVOCATS
SELARL inter-barreaux PARIS – TOULOUSE)

Pour toute question sur Toulouse Capitole Publications,
contacter portail-publi@ut-capitole.fr

« L’imbroglio juridique du versement transport : suite ou fin ? »

Par

Jean – Michel LATTES
Maître de Conférences à
l’Université Toulouse 1 Capitole

Olivier MICHELET
Avocat à la Cour (M AVOCATS
SELARL inter-barreaux PARIS – TOULOUSE)

Les deux arrêts rendus le 20 septembre 2012 (N° 11-20264 - *Publié au Bulletin* - et N° 11-20265) par la Deuxième Chambre civile de la Cour de cassation génèrent de graves inquiétudes auprès des syndicats mixtes gestionnaires de transports publics prélevant le versement transport (VT). La Cour a, en effet, considéré que ces syndicats étaient incompétents pour instituer un tel prélèvement sur leur territoire jusqu’à la loi de finance de 2008 en date du 24 décembre 2007 car le caractère d’établissement public de coopération intercommunale ne pouvait leur être reconnu dans la période antérieure. La réaction du Groupement des autorités responsables des transports (GART) en France témoigne de l’embarras de ces syndicats, le GART évoquant une situation « *potentiellement catastrophique* » pour une trentaine de syndicats mixtes dont ceux de Lyon, Toulouse, Besançon ou Clermont-Ferrand. L’enjeu est, il est vrai, considérable et nombre de syndicats mixtes pourraient être mis en difficulté par cette orientation jurisprudentielle.

Les commentaires des juristes de ces entités sont à la mesure du problème, ceux-ci critiquant une « *lecture restrictive des dispositions du Code général des collectivités territoriales* » et allant jusqu’à envisager la soumission au Gouvernement d’un projet de texte d’amendement "*afin de pouvoir valider rétroactivement les délibérations reconnues illégales par le juge judiciaire ou susceptibles de l’être*", voire même de permettre de considérer que « *la compétence d’un syndicat mixte permettant d’instaurer le VT était implicite, malgré des imprécisions rédactionnelles des dispositions du Code général des collectivités territoriales* »... Les rumeurs liées au vote de la prochaine loi de finance 2013 introduisant un possible article rectificatif accentuent l’incertitude pesant sur ce dispositif juridique.

Cette situation incertaine amène à s’interroger sur plusieurs sujets : quelles sont les modalités juridiques de fixation de la taxe de versement transport ? - quelle est la légalité du versement transport mis en place par les syndicats mixtes au travers de l’exemple local de Tisseo-SMTC ? - et, enfin, quelle est la réalité du risque de recours en « *répétition de l’indu* » des entreprises concernées ?

I. Les modalités juridiques de fixation de la taxe de versement transport.

- Les textes de référence.

A l’origine limité à la région parisienne (loi n°71-559 du 12.07.1871), le versement transport a été – par suite – étendu à la province (loi n°73-640 du 11.07.1973) et figure aujourd’hui, après plusieurs évolutions juridiques, aux articles L. 2333-64 à L. 2333-75 et D. 2333-83 à D. 2333-99 du Code général des collectivités territoriales (CGCT). On retrouve ces dispositions dans le Titre III – « *Recettes du Livre*

III - *Finances communales* » de la partie législative dudit Code. Leur analyse permet de dégager les principes juridiques applicables à la taxe de versement transport.

Ainsi, l'Article L. 2333-64 du CGCT prescrit que : « *En dehors de la région d'Ile-de-France, les personnes physiques ou morales, publiques ou privées, à l'exception des fondations et associations reconnues d'utilité publique à but non lucratif dont l'activité est de caractère social, peuvent être assujetties à un versement destiné au financement des transports en commun lorsqu'elles emploient plus de neuf salariés :*

1° *Dans une **commune ou une communauté urbaine** dont la population est supérieure à 10 000 habitants ou, dans les deux cas, lorsque la population est inférieure à 10 000 habitants et que le territoire comprend une ou plusieurs communes classées communes touristiques au sens de l'article L. 133-11 du code du tourisme ;*

2° *Ou dans le ressort d'un **établissement public de coopération intercommunale** compétent pour l'organisation des transports urbains, lorsque la population de l'ensemble des communes membres de l'établissement atteint le seuil indiqué. »* L'Article 2333 – 66 du CGCT complète ce premier article en ajoutant que le versement est institué par délibération du conseil municipal ou de l'organe compétent de l'établissement public.

En droit, les mots ont un sens, et il est utile de mesurer les conséquences de l'application de ces textes, et de ceux qui les complètent, pour bien comprendre l'orientation récente donnée par la jurisprudence à la mise en œuvre du VT. L'article 30 de la loi n°2010 – 1563 du 16 décembre 2010 (*Article L. 5210-1-1 A du CGCT*) précise le contenu de la catégorie des *établissements publics de coopération intercommunale (EPIC)*, en y incluant les syndicats de communes, les communautés de communes, les communautés urbaines, les communautés d'agglomération, les syndicats d'agglomération nouvelle et les métropoles alors qu'aux termes de l'Article L. 5721-1 du CGCT (*Loi n° 96 – 142 du 21 février 1996*) le syndicat mixte est défini comme étant un “*établissement public*”, sans autre précision complémentaire.

- Les doutes liés au statut juridique des Syndicats mixtes.

Force est de constater qu'avant l'entrée en vigueur de la loi de 2010, les contours de cette catégorie particulière d'établissement public n'étaient pas définis. De fait, les magistrats de la Cour de cassation sont parfaitement dans leur rôle en décidant d'apprécier si un Syndicat mixte, ne constituant par essence ni une Commune, ni une Communauté de communes, peut être qualifié d'*établissement public de coopération intercommunale*.

Par l'effet de l'article 102 de la loi n° 2007 – 1822 du 24 décembre 2007, l'article L. 5722-7-1 du CGCT ajoute que les syndicats mixtes composés exclusivement ou conjointement de communes, de départements ou d'établissements publics de coopération intercommunale peuvent également instituer, dans les conditions prévues à l'article L. 2333-64, le versement destiné au financement des transports en commun, lorsqu'ils sont compétents pour l'organisation des transports urbains.

Il peut donc être raisonnablement considéré que si un nouveau texte attribue une compétence spécifique aux Syndicats mixtes chargés de l'organisation des transports urbains en vue d'instituer la taxe de versement transport, cela peut signifier que ces entités n'étaient pas, antérieurement, investies de ce pouvoir. Par conséquent, le rattachement d'un syndicat mixte à la catégorie des EPCI apparaît contestable dans ses fondements juridiques.

C'est tout l'apport de la jurisprudence la Cour de cassation évoquée en préambule, décidant de fixer, par une clef d'interprétation, le dispositif en vigueur. Dans les deux arrêts précités du 20 septembre 2012, la Deuxième Chambre civile de la Cour de cassation juge, par le même attendu de principe, que « *le versement de transport peut être institué dans une commune ou une communauté de communes ou dans le ressort d'un établissement public de coopération intercommunale compétent pour l'organisation des transports urbains, lorsque leur population dépasse un certain seuil* » alors « *qu'un syndicat mixte ne revêt pas le caractère d'un établissement public de coopération intercommunale* ». Il en résulte que, jusqu'en 2008, un syndicat mixte n'ayant pas le caractère d'établissement public de coopération intercommunale, il ne pouvait avoir compétence pour instituer une taxe de versement transport et, cela, sans même avoir à en apprécier la composition. De ce fait, une entreprise est désormais en droit de réclamer la restitution des sommes qu'elle avait versées sur la base de la répétition

de l'indu.

II. Conséquences juridiques de la remise en cause de la légalité du versement transport : l'exemple du SMTC-Tisséo.

- La légalité du versement transport institué par le SMTC-Tisséo.

Le syndicat mixte des transports en commun (SMTC) est, depuis 1972, l'autorité organisatrice des transports urbains (AOT) de l'agglomération toulousaine. Il regroupe plusieurs intercommunalités constituées de 84 communes regroupées depuis le 2 janvier 2007 autour de trois membres : la communauté d'agglomération du Grand Toulouse (*devenue Communauté urbaine, CUGT au 1^{er} janvier 2009*) représentant 25 communes - le SICOVAL avec 36 communes et le Syndicat intercommunal des transports publics de la région toulousaine (*SITPRT*) avec 23 communes.

Par délibération en date du 4 juillet 2006, le Comité Syndical du Syndicat Mixte des Transports en Commun de l'Agglomération Toulousaine (*identifiant n° 9303101*) prend la décision d'augmenter le taux du versement transport en le faisant passer de 1,75% à 1,80%. De fait, à cette date, le SMTC TISSEO ne bénéficiait donc pas de la compétence pour instituer la taxe de versement transport, ni pour la modifier. Dès lors, la jurisprudence de la Cour de cassation porte atteinte à la régularité de cette délibération et la demande de remboursement des taxes versées peut être fondée jusqu'à la délibération régularisant l'institution de la taxe de versement transport.

Si, matériellement, cette régularisation ne pouvait intervenir qu'à compter du 1^{er} janvier 2008, comme explicité ci – dessus, il faudra attendre une nouvelle délibération du 28 mars 2011 dans laquelle le SMTC - TISSEO décide à nouveau de l'augmentation de la taxe de versement transport à 2% pour que soit levée toute incertitude juridique. On peut donc en déduire que ce n'est qu'à compter du mois de mars 2011 que l'institution a réellement régularisée la fixation de la taxe au regard des orientations données par la jurisprudence de 2012. Il devient, de fait, possible aux entreprises soumises au versement transport de former directement une demande auprès du SMTC – TISSEO pour obtenir la restitution des sommes versées sur la période non couverte par le régime de prescription défini à l'Article L 243 – 6 du Code de la Sécurité sociale.

- La procédure d'action en « répétition de l'indu ».

Il convient de déterminer la juridiction compétente pour ce type de contentieux. Selon l'article L. 2333-69 du CGCT, la taxe de versement transport est soumise aux règles de contentieux applicables aux divers régimes de sécurité sociale ce qui entraîne la compétence du Tribunal des affaires de la sécurité sociale (TASS). Toutefois, l'article L. 2333-72 du CGCT dispose que les contestations en matière de remboursement du versement de transport réglementé par ce Code sont portées devant la juridiction administrative.

Il a cependant été jugé que les dispositions de l'article L. 233-66 du Code des communes (...*devenu l'article L. 2333-72 du CGCT*), aux termes duquel les contestations en matière de remboursement du versement transport sont portées devant la juridiction administrative, ne visent que les hypothèses de remboursement prévues par l'article L. 233-64 du même Code (...*devenu l'article L. 2333-70 du CGCT*). La demande en restitution de l'indu ne pouvant être considérée comme un remboursement de ce type, le TASS s'est, à bon droit, déclaré compétent pour en connaître (Cass. soc. du 7 mars 1996, n° 93-18.721 - n° 1073 P, Communauté urbaine de Strasbourg c/ SA Prochimest et a.: RJS 4/96 n° 452, Bull. civ. V n° 87 p. 59).

Le problème de la prescription de ce contentieux se pose cependant. En vertu de l'Article L. 243 – 6 du Code de la Sécurité sociale, la demande de remboursement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales indûment versées se prescrit par 3 ans à compter de la date à laquelle la

contribution a été acquittée. Le deuxième alinéa de cet article ajoute que, lorsque l'obligation de remboursement desdites cotisations naît d'une décision juridictionnelle qui révèle la non-conformité de la règle de droit dont il a été fait application à une règle de droit supérieure, la demande de remboursement ne peut porter que sur la période postérieure au 1^{er} janvier de la troisième année précédant celle où la décision révélant la non-conformité est intervenue. Par deux arrêts, la Cour de cassation a jugé que le seul texte applicable en matière de prescription était l'article L. 243-6 du Code de la sécurité sociale (*Cass. soc.*, 7 mars 1996, n° 94-15.011, *Communauté urbaine de Strasbourg c/ SA ETM* - *Cass. soc.*, 18 juill. 1997, n° 95-14.800, *Communauté urbaine de Strasbourg c/ SA SODIMEF*).

En conséquence, le délai de prescription ne peut commencer à courir qu'à la date à laquelle le jugement aurait été susceptible d'annuler la délibération irrégulière fixant la taxe de versement transport, soit précisément, pour le SMTC-Tisseo, la délibération en date du 4 juillet 2006. Si l'on considère qu'une délibération régulière sur l'institution du versement transport est intervenue au mois de mars 2011, la réclamation ne pourrait alors intervenir que sur la période ne remontant pas au delà du 1^{er} janvier de la troisième année précédant l'année du jugement d'annulation de la délibération irrégulière, et jusqu'au mois de mars 2011. La lecture de l'article L. 5722-7-1 du CGCT et du texte de renvoi interroge cependant sur la portée réelle du dispositif de régularisation. Une nouvelle controverse juridique pourrait en résulter.

Conclusion.

Les entreprises concernées par ces versements peuvent – en cas de refus de remboursement par le SMTC-Tisseo - saisir le TASS par simple requête déposée ou adressée au secrétariat du tribunal par lettre recommandée (*CSS, Art. R. 142-18*). Les formalités de convocation incombent alors au secrétariat du tribunal.

La procédure devant le TASS étant orale, les parties ne sont pas tenues de rédiger et de remettre au tribunal des conclusions écrites. Elles peuvent, devant la juridiction, exposer leurs demandes ou leurs griefs et produire leurs pièces, le jour de l'audience à laquelle elles sont convoquées. Leurs observations orales sont alors notées au dossier ou consignées dans un procès-verbal (*CSS, Art. R. 142-20-1*) mais il demeure possible, de déposer devant le TASS des conclusions développant par écrit des arguments afin de s'assurer que la juridiction a bien pris en considération l'ensemble des points soulevés.

L'ampleur de ces contentieux et les textes à venir détermineront les conséquences financières de cette importante jurisprudence. Les principaux acteurs économiques de l'agglomération ainsi que les syndicats patronaux dont les adhérents seraient concernés par de telles actions demeurent aujourd'hui dans la réserve. Soucieux de ne pas fragiliser l'équilibre précaire de l'autorité régularisatrice des transports publics, ils semblent prendre la mesure des besoins de circulation de leurs salariés tout en évitant d'attaquer un acteur majeur de l'économie toulousaine.

La Justice est aveugle, l'Economie moins... Sur l'autel d'une implacable logique économique, il faudra, pour certains, « *taire le Droit* », en ne revendiquant pas ce qui a été irrégulièrement prélevé pour s'assurer d'une continuité de service voire même pour préserver des intérêts particuliers. C'est bien la un des paradoxes de la Loi : elle ne s'impose pas, on en dispose. Cet épisode juridico – judiciaire en est une simple illustration. Les réactions des organisations représentatives d'employeur – aujourd'hui particulièrement discrètes - pourraient constituer le signe avant coureur d'une action concertée de leurs adhérents afin de réclamer en justice la restitution de la taxe irrégulièrement perçue... à moins qu'une discrète négociation ne limite l'action des juges.