

Audience du 3 novembre 2015
Conclusions de M. Deschamps, rapporteur public

L'examen de ce dossier va vous donner l'occasion de vous pencher sur le régime du versement transport sous un angle peu habituel qui est celui de l'engagement de la responsabilité de l'Etat à raison des modalités de son recouvrement et des fautes commises par les organismes chargés du recouvrement des cotisations de sécurité sociale et des allocations familiales à qui ce recouvrement incombe.

Il n'est sans doute pas inutile, avant d'en venir à l'examen de l'affaire qui vous est soumise, de rappeler le cadre juridique dans lequel s'inscrit le versement transport. L'article L. 2333-64 du code général des collectivités territoriales, qui reprend les dispositions de la loi n°73-640 du 11 juillet 1973, dispose 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 »*. L'article L. 2333-66 dispose : *« Le versement est institué par délibération du conseil municipal ou de l'organe compétent de l'établissement public »*. L'article L. 2233-68 précise l'affectation de ce versement : *« (...) Le versement est affecté au financement des dépenses d'investissement et de fonctionnement des transports publics urbains et non urbains exécutés dans le ressort territorial de l'autorité organisatrice de la mobilité et organisés par cette autorité et des autres services de transports publics qui, sans être effectués entièrement dans le ressort territorial de l'autorité organisatrice de la mobilité, concourent à la desserte de l'agglomération dans le cadre d'un contrat passé avec l'autorité responsable de l'organisation de la mobilité. Le versement est également affecté au financement des opérations visant à améliorer l'intermodalité transports en commun-vélo ainsi qu'au financement des dépenses d'investissement et de fonctionnement de toute action relevant des compétences des autorités organisatrices de la mobilité au sens des articles L. 1231-1, L. 1231-8 et L. 1231-14 à L. 1231-16 du code des transports »*. Aux termes de l'article L. 2333-69 du même code : *« Les employeurs mentionnés à l'article L. 2333-64 sont tenus de procéder au versement prévu audit article auprès des organismes ou services chargés du recouvrement des cotisations de sécurité sociale et des allocations familiales suivant les règles de recouvrement, de contentieux et les pénalités applicables aux divers régimes de sécurité sociale. »*. Enfin l'article L. 2333-70 précise : *« I.- Le produit de la taxe est versé au budget de la commune ou de l'établissement public (...) »*.

Le contentieux du versement transport est partagé entre les deux ordres de juridiction. Il appartient au juge administratif de connaître de la légalité des délibérations instituant le versement transport ou en fixant le taux et de l'affectation de ce versement (CE 21 octobre 1991 Communauté Urbaine de Strasbourg, n°113940, rec. p. 341 et 4 juillet 2001 Société des automobiles Citroën, n°212336, 7 juin 1985 Ville d'Amiens n°33184, T. p. 527). L'article L. 2333-72 précise que la juridiction administrative est également compétente pour connaître des litiges en matière de remboursement notamment aux employeurs qui assurent le logement sur place de leurs salariés ou assurent un service de transport gratuit. A l'inverse, le juge judiciaire est compétent pour connaître des litiges concernant l'assujettissement d'un

employeur et l'assiette et le recouvrement de ce versement (TC 2 mai 1988 Société Transports Besseyre et fils, rec. p. 487, 1^{er} mars 1993 COTRAMI rec. p. 392).

Le préfet de la Marne oppose une exception d'incompétence dès lors que le litige porterait sur l'assiette du versement transport. Tel n'est cependant pas le cas dès lors que n'est pas en cause l'assiette sur la base de laquelle une entreprise serait invitée à participer au versement, mais le produit de ce versement pour une collectivité, et ce litige ne concerne pas, contrairement à ce que soutient le préfet, le paiement de cotisations sociales comme dans le précédent qu'il invoque (voir, pour la compétence de la juridiction administrative implicitement admise CAA Versailles 19 mars 2015 Syndicat mixte de gestion et d'exploitation des transports urbains, n°13VE02825).

Le préfet oppose également une irrecevabilité tirée de ce que la demande préalable émane d'une autorité n'ayant pas compétence pour la formuler. L'EPCI produit cependant une délibération autorisant son président à intenter des actions en justice. Vous pourriez interpréter cette disposition comme comprenant les démarches préalables à la saisine du juge, mais nous vous proposons de privilégier une solution au fond.

L'URSSAF, observateur en défense, présente également comme une irrecevabilité le fait que l'Etat n'avait pas produit à la date de son mémoire, mais ceci est sans influence sur la recevabilité de la requête.

La requérante entend en premier lieu mettre en jeu la responsabilité de l'Etat dans l'organisation du service public de perception de l'impôt. En effet, le versement transports « constitue une imposition, et non un prélèvement social » (CC 16 janvier 1991 n°90-287 DC). Comme le souligne à juste titre la requérante, par dérogation au V de l'article 1 du code général des impôts et au principe général des finances publiques d'exclusivité de compétence du comptable public pour procéder au recouvrement des recettes publiques reconnu par le CE dans un avis du 13 février 2007, cet impôt n'est pas recouvré par les agents de la DGFIP mais par les agents de l'URSSAF. La requérante voit dans cette dérogation, dont elle conteste le principe et qu'elle estime fautive, l'origine de ses préjudices. Elle soutient en effet que cette situation conduit à retarder la prise en compte, par le service de recouvrement, des modifications de taux du versement transport ou de périmètre des EPCI concernés, dès lors que la transmission de ces informations par l'Etat aux URSSAF n'est pas organisée, ce qui conduit à des retards, que les obligations de l'URSSAF en matière de recouvrement de ces sommes ne sont pas définies par un mandat précis de l'Etat, que les agents de l'URSSAF chargés de la collecte ne sont pas soumis à une responsabilité personnelle et pécuniaire et disposent de pouvoirs moins étendus que les comptables publics en matière de recouvrement et que le délai de reversement des sommes en cause dans la caisse du comptable public de l'EPCI n'est pas fixé alors que le délai de prescription est plus court qu'en matière fiscale. L'ensemble de cet argumentaire est fort intéressant car il se situe non seulement au plan des principes généraux mais également au niveau de leur application concrète. Mais il nous semble inopérant. Est en effet critiquée le mode d'organisation défini par voie législative, et il n'appartient pas au juge administratif de se prononcer sur les options prises par le législateur.

En second lieu, et à titre subsidiaire, la requérante invoque un mandat qui aurait été donné par l'Etat aux organismes chargés du recouvrement pour mettre en cause la responsabilité du mandant. Elle se fonde pour cela sur un arrêt de la Cour de Cassation du 27 septembre 2012 n°11-18.636 confirmant un arrêt de la Cour d'appel de Rennes selon lequel l'URSSAF agit en la matière « pour le compte de l'autorité de transport ». Toutefois, l'autorité organisatrice de

transport est la commune ou l'EPCI, et non l'Etat. A notre sens, l'article L. 2333-69 du CGCT n'institue pas un mandat de l'Etat aux organismes chargés de recouvrer les cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales, mais attribue directement cette compétence à ces organismes.

A titre plus subsidiaire encore, et même si elle ne reprend pas ces conclusions en fin de requête et n'en fait pas mention dans son dernier mémoire en réplique, la communauté de communes Epernay Pays de Champagne demande la condamnation directe de ces organismes à raison des fautes qu'ils ont commises. Vous noterez d'ailleurs que l'étendue de cette demande est incertaine, puisque la requête, en page 33, ne mentionne dans le titre du paragraphe que l'engagement de la responsabilité de l'URSSAF alors que le développement qui fait suite fait référence aux deux organismes collecteurs. C'est à notre sens la bonne manière d'introduire le contentieux (voir CAA Versailles 19 mars 2015 Syndicat mixte de gestion et d'exploitation des transports urbains, n°13VE02825 précité). Toutefois, si une demande préalable a été adressée à l'Etat, le contentieux n'a pas été lié vis-à-vis de la MSA, et ces conclusions sont irrecevables. L'URSSAF a de son côté produit un mémoire en défense mais ne défend au fond qu'à titre subsidiaire, même si, nous vous l'avons dit, cette irrecevabilité n'en est pas une. Le contentieux n'est donc pas lié à son égard, mais cette irrecevabilité n'a pas été soumise au contradictoire, et il vous appartient donc de statuer au fond.

La faute invoquée dans la requête est le retard à avoir appliqué un texte exécutoire. Le district urbain d'Epernay, auquel a succédé la communauté de communes Epernay Pays de Champagne, a institué le versement transport par délibération du 23 mai 1990 sur la base d'un périmètre de transports urbains homologué par arrêté préfectoral du 16 juin 1981. Six communes (Avize, Cramant, Cumières, Cuis, Flavigny et Les Istres-et-Bury) ont été intégrées à la communauté de communes par arrêté préfectoral du 18 décembre 2003. Le 18 mai 2006, la communauté de communes adoptait une délibération portant extension du périmètre de transports urbains. L'adhésion de trois nouvelles communes (Brugny-Vaudancourt, Mussy et Vinay) a été actée par arrêté préfectoral du 28 décembre 2010, et la communauté de communes délibérait le 3 février 2011 sur l'extension du périmètre de transports urbains. Par arrêté du 5 novembre 2013, le préfet de la Marne a étendu le périmètre des transports urbains à ces 9 communes qui avaient été successivement été intégrées à la communauté de communes. Les parties divergent sur le point de savoir si le versement transport doit être collecté à compter des délibérations de la communauté de communes concernant l'extension du périmètre de transports urbains ou à compter de l'arrêté préfectoral constatant la création du périmètre. Les dispositions applicables sont celles de l'article R. 1231-1 du code des transports qui prévoient que « *Après délibération de l'organe compétent, le maire ou le président de l'établissement public, organisateur du transport public de personnes, demande au préfet de prendre un arrêté constatant la création du périmètre de transport urbain. Cet arrêté doit être pris dans un délai d'un mois. / Quand la création d'un périmètre de transports urbains affecte le plan départemental des transports, le préfet demande l'avis du conseil général et en informe la collectivité demanderesse. L'avis du conseil général doit être donné dans un délai maximum de trois mois. Dans le délai d'un mois suivant la formulation de cet avis, ou à l'expiration du délai de trois mois, le préfet prend un arrêté constatant la création du périmètre de transports urbains* ». Le préfet soutient que le fait générateur de la soumission au versement transport des entreprises redevables installées dans les nouvelles communes est son arrêté du 5 novembre 2013, dont vous relèverez d'ailleurs qu'il est ainsi formulé : « Le périmètre de transports urbains des la communauté des communes d'Epernay Pays de Champagne est étendu aux communes de ... », ce qui impliquerait que c'est l'arrêté

préfectoral qui étend le périmètre. La communauté de communes soutient au contraire que ces dispositions ne concernent que la création d'un périmètre de transports urbains, et que son extension n'est pas concernée. La question est délicate. La lettre du texte ne concerne que la création des périmètres, et cette création est intervenue par arrêté préfectoral du 16 juin 1981. Comme le souligne la requérante, l'avis de la section des travaux publics du Conseil d'Etat du 2 février 1988 relatif à l'interprétation de l'article 27 de la loi d'orientation sur les transports intérieurs (pièce 4 annexée au mémoire en défense du préfet) dont sont issues les dispositions précitées ne concerne là encore que la création des périmètres. Le Conseil d'Etat justifie l'intervention du préfet non pas par un contrôle de l'opportunité mais par la nécessité de vérifier que le périmètre défini correspond à un périmètre de transports urbains au sens de la loi du 30 décembre 1982 et qu'il n'empiète pas sur les compétences d'une autre personne publique. Le Conseil d'Etat précise également que la seule délibération de l'EPCI n'est pas exécutoire par elle-même compte tenu de la procédure mise en place. Nous relèverons que cette interprétation de la loi ne s'imposait pas avec la force de l'évidence dès lors que le préfet conservait la possibilité de contester la légalité de la délibération au regard de la loi du 30 décembre 1982 par le biais du déféré préfectoral, le cas échéant en référé. Si vous empruntez cette logique, il n'y a aucune raison que le même motif conduise à traiter différemment les extensions de périmètres, alors même que le texte ne le précise pas. La circonstance que le versement transport ait de fait commencé à être collecté auprès des entreprises concernées est à cet égard inopérante. Nous avons il est vrai hésité à vous proposer de vous écarter de ce raisonnement pour considérer, ce qui est parfois esquissé dans les écritures de la requérante, que le versement transport est dû dès l'intervention de l'arrêté préfectoral incluant de nouvelles communes au sein d'un EPCI. Vous pourriez en effet considérer que la seule appartenance d'une commune à un EPCI justifie l'assujettissement des entreprises qu'y s'y trouvent au versement transports, que ces entreprises soient ou non incluses dans le périmètre de transports urbains. Vous pourriez y être d'autant plus incités que l'arrêté préfectoral du 5 novembre 2013 lui-même considère que « l'adhésion des communes aux statut de la CCEP vaut adhésion au périmètre de transports urbains de la CCEP ». L'assujettissement ne serait en effet pas la contrepartie de l'accès à un réseau de transports urbains, et les dispositions de l'article L. 2333-64 du CGCT n'excluraient pas par principe les acteurs économiques qui ne bénéficient pas de ces transports de l'obligation de procéder au versement transport. Mais cette lecture du champ d'application du versement transport, dont le contentieux relève, il convient de la rappeler, du juge judiciaire, ne nous semble pas compatible avec les dispositions du 6^{ème} alinéa de l'article L. 2333-67 du CGCT, qui concerne la fixation des taux, et qui dispose que « *En cas d'extension d'un périmètre de transports urbains résultant de l'extension du périmètre d'un établissement public de coopération intercommunale (...) le taux de versement destiné au financement des transports en commun sur le territoire des communes incluses peut être réduit par décisions de l'organe délibérant de l'établissement public (...) pour une durée maximale de cinq ans à compter de cette inclusion, par rapport au taux applicable aux autres communes, lorsque le versement transport n'était pas institué sur le territoire de communes nouvellement incluses, ou l'était à un taux inférieur* ». Nous interprétons la formule « *d'extension d'un périmètre de transports urbains résultant de l'extension du périmètre d'un établissement public de coopération intercommunale* » comme impliquant l'intervention d'un arrêté modifiant le périmètre à la suite de l'ajout de nouvelles communes à un EPCI. Par conséquent, nous vous proposons de transposer le raisonnement conduit par le CE dans l'avis du 2 février 1988 à la modification du périmètre et de considérer que celui-ci n'est intervenu que par l'arrêté du 5 novembre 2013. Certes, cet arrêté peut sembler tardif au regard de délibérations intervenues les 18 mai 2006 et 3 février 2011, même si la communauté de communes n'a demandé que le 12 juin 2013 au préfet de constater l'extension du périmètre, mais c'est uniquement à compter de cette date que l'URSSAF et la

MSA pouvaient commencer à collecter le versement transport correspondant au nouveau périmètre. Ayant commencé, pour partie, à le collecter de manière anticipée sur instruction de l'ACOSS pour ce qui concerne l'URSSAF, aucun retard excessif ne saurait leur être reproché.

Vous pourriez discerner l'invocation d'une autre faute dans les propos introductifs de la requête et dans le mémoire enregistré le 29 avril 2015 qui mentionne « l'absence d'effort des organismes collecteurs de l'impôt dans la recherche, à la fois d'une part de toucher (sic) l'ensemble des contribuables concernés, et d'autre part d'avoir à récupérer les montants de l'impôt impayé par la mise en œuvre d'une politique déterminée de lutte contre la fraude et de recouvrement forcé ». Vous n'auriez plus à exiger en la matière d'être en présence d'une faute lourde (CE 16 juillet 2014 Ministre délégué chargé du budget c/ commune de Cherbourg-Octeville, n°361570, au recueil). Mais, à supposer même que vous acceptiez de discerner là une faute tirée de l'absence de poursuites contre les entreprises redevables du versement transport qui y avaient été assujetties, alors que le développement précité s'insère dans un paragraphe consacré à la recevabilité de la requête au sein d'un mémoire visant à établir la responsabilité de l'Etat, l'existence d'une telle faute n'est nullement établie par l'EPCI requérant, qui, au-delà du fait qu'il souligne au contraire le caractère limité des pouvoirs juridiques dont disposent les organismes collecteurs pour procéder à ce recouvrement, ne saurait se borner à produire un tableau qui ne désigne pas précisément les redevables ni en quoi les organismes chargés du recouvrement auraient failli, hormis l'absence de prise en compte des modifications de périmètre, souvent mentionnée mais qui n'est pas fautive, ainsi que nous vous l'avons exposé.

Rejetant la requête, vous ne pourrez pas faire droit à la demande de remboursement de frais exposés et non compris dans les dépens, et, dans les circonstances de l'espèce, nous vous proposons également de rejeter les conclusions présentées par l'URSSAF sur ce terrain.

PCMNC au rejet de la requête et au rejet des conclusions présentées par l'URSSAF en application des dispositions de l'article L. 761-1 du CJA.