

# Versement transport

## Vers la fin d'un surprenant contentieux de masse

Le 14 février 2014, le Conseil constitutionnel a jugé conforme à la Constitution la loi portant validation des délibérations instituant le versement transport (VT) adoptées par les syndicats mixtes avant le 1<sup>er</sup> janvier 2008. La fin annoncée d'un contentieux de masse...

### LES AUTEURS



**ÉLISE HUMBERT,**  
avocate à la Cour,  
cabinet Seban  
et associés



**ALOÏS RAMEL,**  
avocat à la Cour,  
cabinet Seban  
et associés

Le Conseil constitutionnel (1) a mis un terme à des années d'incertitudes juridiques consécutives à l'apparition d'un contentieux de masse initié par des entreprises assujetties à cet impôt. A l'heure où les tribunaux sont appelés à trancher au fond de nombreuses affaires, lorsque les requérantes ne se sont pas encore désistées, ce bref épilogue propose de rappeler les origines de cette série de contestations, qui n'a été appelée à se développer qu'en raison d'imprécisions textuelles et de décisions jurisprudentielles pour le moins étonnantes.

### Instauration du versement transport

Impôt local créé pour faire face aux besoins accrus de financement des transports publics, le versement transport, issu de la loi n°71-559 du 12 juillet 1971 et initialement cantonné à Paris et trois départements limitrophes, est prélevé dès l'origine auprès des personnes physiques ou morales, publiques ou privées, employant plus de neuf salariés. A partir de 1973, il est progressivement étendu aux autorités organisatrices des transports urbains (AOTU) de l'ensemble des régions françaises.

De cette manière, depuis plus de quarante ans (2), cette ressource affectée a contribué « à un formidable développement des réseaux en permettant tout d'abord une relance des investissements dans les modes lourds (les métros de province), puis en garantissant un financement stable et décentralisé des autorités organisatrices » (3). Du fait de l'institution d'un seuil minimum d'habitants ouvrant droit au prélèvement, celui-ci sera, au départ, réservé aux grands espaces urbains. Ce seuil, fixé successivement à 300 000 habitants (1973), puis à 100 000 (1974), à 30 000 (1982), à 20 000 (1992) et à 10 000 habitants (2000), est aujourd'hui stabilisé et codifié à l'article L.2333-64 du code général des collectivités territoriales (CGCT). L'importance des effets de seuil conduit de nombreuses collectivités à se regrouper au sein de syndicats intercommunaux et/ou mixtes (4) faisant ainsi du versement transport un outil de rationalisation des transports collectifs de voyageurs et de cohérence territoriale.

Pourtant, et bien qu'en 1971, la coopération intercommunale par la voie des syndicats soit courante et que la loi n°71-559 créant le versement transport l'ancre immédiatement sur un périmètre « mixte » regroupement à la fois de la ville de Paris et des départements limitrophes, il ne figure pas dans les textes avant 2008 une formule prévoyant expressément leur compétence pour instaurer cet impôt. Ainsi, la loi n°2007-1822 du 24 décembre 2007 de finances pour 2008 a introduit un article L.5722-7-1 au CGCT, qui prévoit que « les syndicats mixtes [...] peuvent aussi 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 ». L'article L.2333-64 du CGCT prévoit, à cet effet, que le versement transport peut être instauré « 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 ».

Il est fort probable que le législateur de 1996, qui a introduit cette formule visant la catégorie des EPCI sans la restreindre aux seuls EPCI à fiscalité propre, a entendu garantir à toutes les AOTU, quelle que soit leur nature juridique, le pouvoir de bénéficier du versement transport dès lors que les seuils de population étaient atteints. Les syndicats mixtes sont, en effet, souvent considérés, de façon critiquable, comme des EPCI. Il a, en vérité, voulu actualiser la rédaction antérieure de l'article L.2333-58 du code des communes, qui a successivement évoqué les différentes natures juridiques des AOTU utilisées à l'époque, telles que « district » (1977), « syndicat de communes » (1977), ou « groupement de communes » (1992). Au demeurant, il ressort clairement de la rédaction d'autres articles du CGCT relatifs au versement transport que son instauration a toujours été possible pour les syndicats mixtes. Ainsi, l'article L.2333-66 du CGCT a toujours fait référence aux « établissements publics » dans leur généralité, formule utilisée à dessein pour y inclure les syndicats mixtes.

Bien plus, l'article L.2333-67 alinéa 6 (ex-alinéa 4) du CGCT précise expressément, depuis sa création, que les syndicats mixtes peuvent moduler le taux du versement transport de certains membres et selon certaines conditions. Dans son

alinéa 3, cet article fait aussi allusion à la possibilité pour les AOTU « auxquelles ont adhéré une communauté urbaine, une métropole, une communauté d'agglomération ou une communauté de communes » de majorer le versement transport. Or, il est indéniable que les seuls établissements publics ayant vocation à organiser les transports urbains auxquels un EPCI à fiscalité propre peut adhérer sont les syndicats mixtes. Dès lors, si les syndicats mixtes peuvent moduler le versement transport qui leur est applicable, c'est nécessairement qu'ils avaient, au moins depuis 1996, pleinement compétence pour l'instaurer! Le Conseil d'Etat, saisi de la légalité de délibérations de syndicats mixtes instaurant le versement transport, a d'ailleurs eu plusieurs fois l'occasion de reconnaître implicitement la compétence de

### À NOTER

**Le Conseil d'Etat a reconnu implicitement mais nécessairement la compétence d'un syndicat mixte de transports en commun pour établir le versement transport.**

ces structures pour prélever cet impôt (5). Pour autant, poursuivant son œuvre destructrice, le législateur a souhaité, en 2007, apporter une réponse qu'il estimait claire à ce qu'il identifiait comme un problème pouvant faire peser un risque financier majeur sur les très nombreux syndicats mixtes AOTU. Cependant, cette dernière loi a eu des effets totalement contre-productifs: elle semblait reconnaître que les syndicats mixtes n'avaient pas, jusqu'en 2008, la compétence d'instaurer le versement transport, faisant ainsi peser un risque financier catastrophique sur des dizaines d'AOTU et autant de projets d'infrastructures d'envergure. Par ailleurs, en introduisant très paradoxalement cet article au sein du titre du CGCT consacré aux seuls syndicats mixtes ouverts, le législateur, faisant une nouvelle fois preuve d'approximations coupables, accentuait ainsi les risques sur les syndicats mixtes fermés, alors pourtant qu'il souhaitait les protéger exclusivement. Loin de mettre un terme aux premières contestations venues d'entreprises assujetties au versement transport instauré par des syndicats mixtes, cette loi a donc, au contraire, suscité de très nombreux nouveaux recours.

## Les contentieux relatifs à la compétence des syndicats

Le contentieux du versement transport est éclaté entre les deux ordres de juridiction. Il a été jugé que relevait de la compétence du juge administratif le recours exercé à l'encontre de la décision fixant le taux du versement destiné aux transports en commun (6). Parallèlement, le litige qui concerne la restitution à un employeur, qui s'estime assujéti à tort du montant dont il s'est acquitté, ressort de la compétence des juridictions judiciaires et plus particulièrement des juridictions du contentieux de la Sécurité sociale, tel que l'a décidé le tribunal des conflits en 2003, dans la mesure où le versement transport constitue un impôt recouvré comme les cotisations sociales (7). Il a été considéré, au demeurant, que les juridictions judiciaires étaient

également « compétentes pour apprécier [et non annuler] par voie d'exception la légalité de la délibération par laquelle une commune ou un groupement de communes institue le versement ou en fixe le taux » (8). Ainsi, les contentieux par lesquels les entreprises sollicitent le remboursement des sommes prélevées au titre du versement transport instauré par un syndicat mixte ont été introduits devant les tribunaux des affaires de Sécurité sociale. Néanmoins, les mémoires présentés contiennent au soutien de leur argumentation des jurisprudences émanant des juridictions judiciaires comme administratives, illustrant les « revirements » récents dans la qualification juridique d'une pratique pourtant ancienne.

### • Reconnaissance par les juridictions administratives de la compétence des syndicats mixtes

A différentes occasions, les juridictions administratives ont eu à connaître de contentieux portant sur une délibération par laquelle un syndicat mixte instituait ou fixait le taux du versement transport. A deux reprises au minima, des cours administratives (9) ont reconnu implicitement la compétence de ces groupements mixtes de collectivités pour prélever cette imposition. Le Conseil d'Etat (10) confirmera cette solution en reconnaissant également, implicitement mais nécessairement, la compétence d'un syndicat mixte de transports en commun pour établir le versement transport.

### • Interprétation gouvernementale analogue

Par une réponse ministérielle du 12 janvier 2010 à la question du député Jean-Louis Dumont (11), le gouvernement adoptera une position similaire à celle des juridictions administratives dans l'interprétation des dispositions du CGCT relatives aux AOTU en mesure de prélever le versement transport: « L'article L.2333-64 du [...] CGCT prévoit que les personnes physiques ou morales, publiques ou privées [...] peuvent être assujetties au versement transport, dès lors qu'elles emploient plus de 9 salariés dans une commune de plus de 100000 habitants ou dans le ressort d'un EPCI ou d'un syndicat mixte composé exclusivement ou conjointement de communes, de départements ou d'EPCI compétents pour l'organisation des transports urbains lorsque la population de l'ensemble des communes membres du groupement atteint plus de 10000 habitants. Le versement transport est institué par délibération du conseil municipal ou de l'organe délibérant du groupement qui a, à ce titre, la qualité d'autorité organisatrice de transports urbains ». Ainsi, jusqu'alors, les délibérations des syndicats mixtes ayant institué le versement transport avant 2008 ne semblaient aucunement menacées. C'était néanmoins sans compter la Cour de cassation.

### • Arrêt de la Cour de cassation du 20 septembre 2012

L'arrêt de la Cour de cassation du 20 septembre 2012 (12), en déclarant le syndicat mixte intercommunal à vocation de transports urbains de Bourges incompétent pour prélever le versement transport avant l'entrée en vigueur de l'article 102 de la loi n°2007-1822 du 24 décembre 2007, a fait l'effet d'une déflagration auprès des AOTU. La cour d'appel (13), comme tant d'autres auparavant, avait (•••)

### RÉFÉRENCES

Code général des collectivités territoriales (CGCT), art. L.2333-64 et L.5722-7-1.

(•••) jugé, conformément aux interprétations rapportées des autres dispositions du CGCT (art. L.5721-1, L.2333-66, L.2333-67), que les syndicats mixtes étaient des établissements publics et, par conséquent, avaient depuis l'origine compétence pour instituer et prélever le versement transport. Elle n'avait pas manqué à cet effet de corroborer sa thèse par la mention de l'alinéa 4 de l'article L. 2333-67 du CGCT conférant à l'organe délibérant des syndicats mixtes la capacité de décider de la réduction du versement transport pour les communes nouvellement entrantes, ce qui implique qu'il a pleine compétence pour l'instituer et le prélever. La Cour de cassation aura une lecture des dispositions en cause tout à fait opposée et largement incompréhensible. Au contraire, elle affirme de façon lapidaire, au mépris de toute démonstration, que seuls les communes et les EPCI étaient compétents pour instaurer le versement transport avant 2008 et qu'un « syndicat mixte ne revêt pas le caractère d'un établissement public de coopération intercommunale ». Si cette interprétation abusivement restrictive a pu faire l'objet de vives controverses juridiques, elle a aussi eu des conséquences très lourdes : par suite, plusieurs cours d'appel (14) ont condamné des syndicats mixtes au remboursement de sommes jugées indues du fait de cette décision d'incompétence.

### ● Loi de validation du 29 décembre 2012

Devant cette situation juridiquement sinistrée et financièrement catastrophique, le législateur a tenté de reprendre la main. Le gouvernement a ainsi soumis au Parlement un amendement au projet de loi de finances rectificative pour 2012 visant à sécuriser toutes les délibérations instituant le versement transport adoptées par les syndicats mixtes avant le 1<sup>er</sup> janvier 2008. Aussi, l'article 50 de la loi de finances rectificative du 29 décembre 2012 précise que : « Sous réserve des décisions de justice passées en force de chose jugée, sont validées les délibérations instituant le versement transport adoptées par les syndicats mixtes, ouverts ou fermés, avant le 1<sup>er</sup> janvier 2008, en tant que leur légalité serait contestée par le moyen tiré de ce que les syndicats mixtes ne sont pas des établissements publics de coopération intercommunale au sens des articles L.2333-64, L.2333-66 et L.2333-67 du code général des collectivités territoriales. »

Pour la période qui s'en est suivie, ces dispositions ont permis aux syndicats mixtes de fonder le rejet des demandes de remboursement d'indu qui leur étaient adressées. Pour autant, le Conseil constitutionnel ne s'était pas encore prononcé sur la conformité de cet article à la Constitution et une certaine vigilance demeurerait de mise, l'issue des conten-

teux restant incertaine. C'est pourquoi la réponse du Conseil constitutionnel à la question prioritaire de constitutionnalité visant l'article 50 de la loi précitée du 29 décembre 2012, transmise par la Cour de cassation le 21 novembre 2013 (15), était particulièrement attendue.

## Constitutionnalisation de la loi de validation

Le Conseil constitutionnel a déclaré conforme à la Constitution l'article 50 de la loi du 29 décembre 2012 par une décision du 14 février 2014. Pour ce faire, considérant que les lois de 2007 et 2012 étaient venues lever des ambiguïtés et non pas combler des carences ou une omission, les Sages ont jugé qu'il y avait un motif impérieux d'intérêt général à mettre un terme à des années de contentieux et, ce faisant, à prévenir les conséquences financières dramatiques qu'aurait pu emporter une décision inverse. Cette décision sans équivoque a vocation, comme elle l'indique en son sein, « à mettre fin au désordre » qui a suivi l'arrêt de la Cour de cassation. Aussi, les juridictions saisies n'auront d'autre choix que de considérer que les entreprises soumises au versement transport par un syndicat mixte, au titre d'une délibération adoptée avant 2008, ne sont pas fondées à en solliciter le remboursement. Nombre d'entreprises l'ont d'ores et déjà compris et se sont désistées de telles demandes. C'est, dès lors, le terme d'un épisode juridique à forts enjeux ayant suscité de grandes inquiétudes, le tout procédant d'une succession d'imprécisions législatives.

## À RETENIR

➤ **Errements.** Les errements du législateur ont suscité, à partir de 2008, un contentieux de masse relatif à la compétence des syndicats mixtes pour prélever le versement transport. Si la Cour de cassation a adopté une position dangereuse pour ces AOTU, une loi de validation puis le Conseil constitutionnel ont récemment mis fin à des années d'incertitude.

(1) Conseil constitutionnel, décision n°2013-366, QPC du 14 février 2014.

(2) Lire « La situation financière des transports publics urbains est-elle "durable" ? », Bruno Faivre d'Arcier, Cahiers scientifiques du transport, n°58, 2010, p. 3-28.

(3) A titre indicatif, d'après le Gart (2008), le versement transport a ainsi fourni plus de 2,5 milliards d'euros en 2007.

(4) Pour exemples, des villes telles que Grenoble (1973), Thionville (1975), Beauvais (2000) ou Lens (2003) appartiennent à des syndicats mixtes à qui il a été décidé de transférer la compétence transport et, par voie de conséquence, le pouvoir de prélever le versement transport.

(5) CE, 22 juin 2005, « assoc. Clermont-Ferrand transport en commun et emploi de l'agglomération », req. n°264294.

(6) CE, 21 octobre 1991, « communauté urbaine de Strasbourg », req. n°113940.

(7) Tribunal des conflits, 20 janvier 2003, « sté Norwicyh Union », n°C3329.

(8) Tribunal des conflits, 7 décembre 1998, n°03123.

(9) CAA de Nantes, 30 juin 2000, « sté Sofrino Sogena », req. n°98NT02580; CAA de Nancy, 14 déc. 2000, « syndicat mixte des transports du Grand Besançon », req. n°96NC01484.

(10) CE, 22 juin 2005, « assoc. Clermont-Ferrand transport en commun et emploi de l'agglomération », req. n°264294.

(11) Question de Jean-Louis Dumont, n°31084, JO de l'Assemblée nationale du 12 janv. 2010.

(12) 2<sup>e</sup> civ., 20 septembre 2012, n°11-20.264.

(13) CA de Bourges, ch. sociale., 6 mai 2011, 10/00093.

(14) Par exemple, Douai, ch. sociale, 26 oct. 2012, 11/02761; Versailles, 5<sup>e</sup> ch., 21 novembre 2013, n°11/02473; Orléans, ch. aff. soc., 18 septembre 2013, 12/03075.

(15) 2<sup>e</sup> civ. 21 nov. 2013, n°13-13.896 (QPC).