

N° 398892
Syndicat des transports
d'Ile-de-France

2^{ème} et 7^{ème} chambres réunies
Séance du 27 février 2017
Lecture du 20 mars 2017

Mentionné aux Tables

CONCLUSIONS

M. Xavier DOMINO, rapporteur public

La loi n° 71-559 du 12 juillet 1971 a créé le versement destiné aux transports en région parisienne, contribution à laquelle sont assujettis les employeurs publics et privés de la région, en vue de financer les transports publics régionaux.

L'idée générale était d'assujettir les employeurs, publics comme privés, de Paris et des départements limitrophes à une contribution, assise sur les salaires, que les organismes collecteurs (URSSAF) devaient reverser au Syndicat des transports parisiens (STP) - devenu Syndicat des transports d'Ile-de-France (STIF) - ce dernier se chargeant de sa redistribution aux entreprises de transport en commun de la région parisienne au *pro rata* de leurs pertes de recettes issues des réductions de tarifs qu'elles accordaient aux salariés, usagers de ces transports.

Le versement de transport est aujourd'hui régi par les articles L. 2531-2 et s. du code général des collectivités territoriales.

Le premier alinéa de l'article L. 2531-2 de ce code, dans sa rédaction applicable au litige, prévoit ainsi que : « *Dans 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, sont assujetties à un versement de transport lorsqu'elles emploient plus de neuf salariés* ».

Le 1° du I de l'article L. 2531-6, dans sa rédaction applicable au litige, prévoit que le produit du versement est versé au STIF et que : « *Les versements effectués sont remboursés par ledit syndicat : 1° Aux employeurs qui justifient avoir assuré le logement permanent sur les lieux de travail ou effectué intégralement le transport collectif de tous leurs salariés ou de certains d'entre eux et qui, de ce fait, sont exemptés du paiement de la prime spéciale uniforme mensuelle de transport ; ce remboursement est fait au prorata des effectifs transportés ou logés par rapport à l'effectif total. [(...)]* ».

Vous êtes aujourd'hui saisis d'un litige qui oppose la SNCF au STIF à propos de ce versement.

Une convention conclue le 30 août 1973 entre la SNCF et le STP (convention qui n'est pas versée au dossier), permettait aux deux établissements publics de déroger au droit commun, et de s'entendre sur les modalités de recouvrement et de remboursement du versement de transport.

En décembre 2009, le STIF a dénoncé cette convention.

Des pourparlers ont alors été engagés entre la SNCF et le STIF pour parvenir à un nouvel accord, mais ils n'ont pas abouti, en raison notamment d'un désaccord sur la notion de « salariés transportés » par l'entreprise.

En conséquence, à compter du 1^{er} janvier 2012, les versements de transport dus par la SNCF ont été soumis au droit commun.

Par un courrier du 20 juin 2012, la SNCF a demandé au STIF le remboursement du versement de transport pour le premier trimestre 2012, au titre du personnel transporté, pour un montant de 1 169 476 euros – montant par la suite revu à la baisse, à 536 865 euros.

Par une décision du 18 juillet 2013, le STIF a néanmoins rejeté cette nouvelle demande, estimant que les conditions d'un remboursement n'étaient pas réunies, aux motifs :

- d'une part, que la SNCF ne justifiait pas les conditions dans lesquelles s'effectuait le trajet de ses agents ;
- d'autre part, que les agents concernés étaient des usagers des transports en commun exploités par la SNCF et n'avaient donc pas recours à un transport collectif organisé par l'employeur au sens des dispositions du 1^o du I de l'article L. 2531-6 du CGCT.

1. Vous êtes bien compétents pour connaître de ce litige. Le versement de transport est un impôt qui est recouvré comme selon les règles de recouvrement, de contentieux et de pénalités applicables aux régimes de sécurité sociale (L. 2333-69 CGCT pour la province ; L. 2531-6 CGCT pour le versement de transport Ile de France). Il s'ensuit une compétence de principe des juridictions judiciaires pour tout ce qui a trait à l'assujettissement, à l'assiette, au recouvrement du versement (TC 2 mai 1988, SA Transports Beyssere et fils, 2493 ; TC 27 juin 1988, SIVOM de l'agglomération boulonnaise, 2521 ; TC 1^{er} mars 1993, Comité haut-rhinois d'action sociale en faveur des travailleurs migrants COTRAMI c/ Syndicat intercommunal de l'agglomération mulhousienne SITRAM, 2719 ; TC 7 décembre 1998, District urbain de l'agglomération rennais c/ Sté Automobiles Citroën, 3123).

En revanche, la loi a prévu une possibilité de remboursement du versement de transport à certains employeurs, en précisant que les contestations en matière de remboursement sont portées devant le juge administratif (L. 2333-72 CGCT pour la province ; L. 2531-8 CGCT

pour l'Ile de France). Le Tribunal des conflits a donc fait la distinction entre les questions d'assujettissement (savoir si un employeur, par exemple en raison du nombre de salariés est assujetti ou non au versement, avec le cas échéant pour conséquence le reversement du versement acquitté par un employeur jugé non assujetti), qui relèvent du juge judiciaire, et les questions de remboursement qui sont portées devant le juge administratif (TC 2 mai 1988, SA Transports Beyssere et fils, 2493 ; TC 1^{er} mars 1993, Comité haut-rhinois d'action sociale en faveur des travailleurs migrants COTRAMI c/ Syndicat intercommunal de l'agglomération mulhousienne SITRAM, 2719).

Au cas présent, le litige porte bien sur une demande de remboursement de la SNCF, qui est fondée sur le 1^o de l'article L. 2531-6 CGCT (pour les employeurs qui justifient avoir assuré le logement permanent sur les lieux de travail ou effectué intégralement le transport collectif de leurs salariés). Le litige relève donc bien de la compétence administrative, comme l'ont implicitement admis le TA et la CAA.

2. Sur le fond, toute la question est de savoir comment le texte général du versement transport doit s'appliquer au cas de la SNCF dont l'objet est d'exercer une activité de transports en commun.

Et sur cette question, les juges du fond se sont divisés : alors en effet que, saisi par la SNCF, le TA de Paris avait rejeté sa requête, la SNCF a obtenu gain de cause en appel par un arrêt du 19 février 2016, rendu aux conclusions contraires du rapporteur public, et contre lequel le STIF se pourvoit en cassation.

Le pourvoi soulève deux moyens dont un qui nous paraît fondé : il est tiré de ce que la cour a commis une erreur de droit en jugeant que l'article L. 2531-6 du CGCT ne subordonne le remboursement en faveur des employeurs qui justifient avoir effectué intégralement le transport collectif de leurs salariés à aucune condition tenant au mode de transport utilisé à cette fin en ne vérifiant pas si la SNCF remplissait la condition de transport intégral et collectif de ses salariés pour bénéficier du remboursement du versement de transport.

*

On l'adit, les textes applicables prévoient le remboursement du versement transports
« Aux employeurs qui justifient avoir (...) effectué intégralement le transport collectif de tous leurs salariés ou de certains d'entre eux »

A la lecture des travaux parlementaires préparatoires à la loi du 12 juillet 1971, il apparaît que le législateur n'a pas envisagé le cas particulier de l'application du texte à un employeur exerçant dans le secteur des transports et bénéficiant à ce titre du versement de transport.

Votre jurisprudence sur le versement transport est parcimonieuse. On trouve essentiellement une décision des 8/7 SSR du 27 mai 1983, *Communauté urbaine de Lille*, n^o 23240, au Recueil, qui juge qu'*« en exigeant que les employeurs effectuent gratuitement le transport collectif de leur personnel pour pouvoir bénéficier du remboursement de leurs*

versements, la communauté urbaine de Lille a introduit une condition nouvelle ne figurant pas dans la loi »¹.

De même, par une décision des 7/9 SSR du 8 août 1990, *SITRAM*, n° 80893, au Recueil, vous admis qu'une société minière soit remboursée du versement transport dès lors qu'elle logeait ses employés dans une cité ouvrière voisine, quand bien même certains des logements des salariés étaient situés à plus de 300 mètres de l'entrée de la mine, distance posée, d'ailleurs incompétamment par le syndicat intercommunal du district.

C'est dans cette veine jurisprudentielle - selon laquelle constitue une erreur de droit l'ajout d'une condition non prévue par la loi pour refuser le bénéfice d'un avantage² - que semble en l'espèce s'être située la cour administrative d'appel de Paris, qui a estimé que, « *contrairement à ce que à ce que soutient le STIF, les dispositions (...) de l'article L. 2531-6 du code général des collectivités territoriales ne subordonnent le remboursement qu'elles prévoient en faveur des employeurs qui justifient avoir effectué intégralement le transport collectif de leurs salariés, à aucune condition tenant au mode de transport utilisé à cette fin* ».

Mais la solution retenue par la cour ne nous convainc pas.

Les finalités poursuivies par le législateur en 1971 nous semblent en effet interdire d'assimiler l'utilisation par les salariés de la SNCF des transports en commun, même à titre gratuit, à leur prise en charge par un « transport collectif » effectué par l'employeur au sens des dispositions de l'article L. 2531-6 du CGCT.

Rappelons en effet que, comme en attestent les travaux préparatoires de la loi du 12 juillet 1971, le législateur a mis en place le versement de transport en partant du constat que les employeurs de la région parisienne bénéficiaient du réseau de transports en commun et des importants investissements qui y étaient alors réalisés, non seulement pour l'acheminement de leurs salariés actuels, mais plus généralement par l'importance du bassin d'emploi que leur ouvrait un tel réseau de transports. Le législateur avait alors estimé que les redevances des usagers et les subventions de la collectivité ne devaient pas demeurer les seules sources du financement de ce réseau et que les employeurs devaient également y contribuer.

A cet égard, comme le relève le commissaire du gouvernement Léger dans ses conclusions sur la décision *Communauté urbaine de Lille*, il est notable que, lors des discussions de la loi du 11 juillet 1973 autorisant certaines communes et établissements publics à instituer un versement destiné aux transports en commun, calqué sur le versement de transport mis en place dans la région parisienne par la loi de 1971, le ministre ait repoussé un amendement visant à prévoir que le remboursement serait également accordé aux employeurs qui versaient déjà à leurs salariés, sans y être du reste légalement obligés, des indemnités de transport. Le ministre avait fait alors remarquer que « *ce n'est pas parce que les employeurs versent une indemnité de transport à leur personnel que la charge des transports publics s'en trouve allégée* ». Ainsi le versement transport bien pour objectif non pas de compenser la

1 A cet égard, les termes des articles L. 2333-70 (province) et L. 2531-6 (Ile de France) du CGCT ne sont pas identiques : pour la province le premier de ces textes ajoute la condition d'un transport des salariés à titre gratuit.

² Cf. not. CE, 1/2 SSR, 16 janvier 2002, *Ministre de l'emploi et de la solidarité c/ Association Capytools*, n°222288, aux tables sur ce point

charge d'un avantage accordé aux salariés, mais de faire participer les entreprises à la charge de l'organisation d'un réseau de transports publics.

Ainsi, à notre sens, le remboursement du versement ne devrait bénéficier qu'aux employeurs dont les salariés n'ont pas recours au réseau de transports que ce versement a pour objet de financer, c'est-à-dire qui ont mis en place leurs propres moyens permettant d'acheminer leurs salariés jusqu'à leur lieu de travail.

Comment appréhender le cas particulier de la SNCF d'une fois ces principes posés ?
Il nous semble qu'en octroyant, en vertu du décret du 12 novembre 1938, la gratuité à ses agents à raison de leur utilisation des transports en commun qu'elle exploite, la SNCF n'est pas dans une situation différente d'un employeur d'un autre secteur d'activité qui prendrait en charge l'intégralité de l'abonnement de ses agents empruntant les lignes subventionnées par le STIF. Or, un tel employeur serait soumis au versement de transport et ne pourrait en demander le remboursement.

En d'autres termes, en prenant en charge les frais de transport de ses agents, la SNCF ne fait en quelque sorte que s'acquitter de la part qui revient à l'utilisateur, mais elle ne peut être regardée comme assurant intégralement le transport de ses agents au sens des dispositions de l'article L. 2531-6 du CGCT, dans la mesure où elle a bien recours au réseau de transports qui bénéficie, pour son financement, du versement de transport. Elle ne peut dès lors être regardée comme assurant intégralement le transport des agents au sens des dispositions de l'article L. 2531-6 du CGCT puisque la gratuité que la SNCF octroie à ces agents ne couvre pas la subvention qu'elle reçoit et que le versement de transport vise précisément à financer.

La preuve ultime nous semble être, finalement qu'alors qu'une usine assurant le ramassage et la collecte de ses salariés quand bien même le réseau public de transports n'existerait pas ou serait interrompu, et est donc autosuffisante, ce n'est pas le cas de la SNCF et ses agents.

En définitive, il nous semble que la SNCF ne peut bénéficier du remboursement du versement de transport qu'elle réclame dans la mesure où ce n'est pas en qualité d'employeur qu'elle assure le transport de ses salariés mais en tant qu'exploitant de lignes du réseau de transports publics en Ile-de-France et que ce n'est pas parce qu'il s'agissait de trajets domicile-travail que les salariés ont bénéficié de la gratuité, mais simplement parce qu'ils jouissent de cet avantage quelque soit l'objet de leur voyage sur les lignes de leur employeur.

Par ces motifs, nous concluons donc à l'annulation de l'arrêt de la cour, au renvoi de l'affaire devant elle, et à ce qu'au titre des frais d'avocat, vous accordiez 3000 euros au STIF, et rejetiez les conclusions de la SNCF.