ARRET

N°

URSSAF DE PICARDIE

C/

Etablissement TRINOVAL

Copies certifiées conformes :

- URSSAF de PICARDIE

- TRINOVAL

- Me Laëtitia BEREZIG

- Me Franck BUREL

Copie exécutoire :

- Me Franck BUREL

COUR D'APPEL D'AMIENS

2EME PROTECTION SOCIALE

ARRET DU 24 OCTOBRE 2024

N° RG 21/03808 - N° Portalis DBV4-V-B7F-IFQM

Arrêt au fond, origine Cour de Cassation, décision attaquée en date du 08 juillet 2021, enregistrée sous le n° 19-26-092

PARTIES EN CAUSE :

APPELANTE

URSSAF DE PICARDIE

agissant poursuites et diligences de ses représentants légaux domiciliés en cette qualité audit siège

[Adresse 4]

[Localité 1]

Représentée par Me Laetitia BEREZIG de la SCP BROCHARD-BEDIER ET BEREZIG, avocat au barreau d'Amiens

ET :

INTIMÉ

TRINOVAL, syndicat mixte communal

agissant poursuites et diligences de ses représentants légaux domiciliés en cette qualité audit siège

[Adresse 3]

[Localité 2]

Représentée par Me Franck BUREL de la SELARL ONELAW, avocat au barreau de Lyon

DEBATS :

A l'audience publique du 17 juin 2024 devant :

M. Philippe MELIN, Président de chambre,

Mme Anne BEAUVAIS, Conseillère,

et M. Pascal HAMON, Président,

qui en ont délibéré conformément à la loi, le Président a avisé les parties à l'issue des débats que l'arrêt sera prononcé par sa mise à disposition au greffe le 24 octobre 2024.

Un rapport a été présenté à l'audience dans les conditions de l'article 785 du Code de procédure civile.

GREFFIER LORS DES DEBATS : Mme Charlotte RODRIGUES

PRONONCE :

Le 24 octobre 2024 par mise à disposition de l'arrêt au greffe de la Cour, les parties en ayant été préalablement avisées

dans les conditions prévues au 2ème alinéa de l'article 450 du Code de procédure civile ; M. Philippe MELIN, Président de chambre a signé la minute avec Mme Nathalie LÉPEINGLE, Greffier.

DECISION

Trinoval est un syndicat mixte regroupant communes et communautés de communes pour le ramassage et le traitement des ordures ménagères. Depuis sa création en 1980, le syndicat est financé au moyen d'une redevance d'enlèvement des ordures ménagères (REOM), prélevée auprès des foyers domestiques, des professionnels et autres établissements ou collectivités publics qui en bénéficient.

Les établissements publics qui gèrent des services publics industriels et commerciaux (SPIC) sont des employeurs éligibles à la réduction générale des cotisations.

Trinoval a, par courrier du 23 mai 2016, sollicité le remboursement de la somme de 367 395 euros correspondant aux cotisations indûment acquittées faute d'avoir appliqué la réduction générale des cotisations au cours des années 2013, 2014 et 2015.

Dans sa réponse du 11 août 2016, l'union de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales de Picardie (l'URSSAF) a rejeté cette demande au motif que le syndicat était enregistré au répertoire SIRENE tenu par l'INSEE avec un code de catégorie juridique correspondant à un établissement public administratif (EPA).

Par jugement en date du 19 février 2018, le tribunal des affaires de la sécurité sociale d'Amiens saisi par le syndicat mixte communal Trinoval a statué comme suit :

- se déclare compétent pour statuer sur la demande relative à la qualification du syndicat mixte communal Trinoval,

- dit que le syndicat mixte communal Trinoval est bien un établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC),

- dit que le syndicat mixte communal Trinoval n'est pas assujetti à cotisation d'assurance garantie de salaires (AGS),

- dit que le syndicat mixte communal Trinoval doit bénéficier de la réduction générale pour l'ensemble de ses salariés de

droit privé,

- condamne l'URSSAF de Picardie au remboursement au syndicat mixte communal, de la somme de 367 395 euros qui porteront intérêts au taux légal à compter du prononcé du jugement,

- ordonne la capitalisation des intérêts,

- condamne l'URSSAF de Picardie au paiement au syndicat mixte Trinoval de la somme de 1 000 euros au titre de l'article 700 du code de procédure

L'URSSAF a interjeté appel de cette décision devant la cour d'appel d'Amiens.

Par arrêt du 22 octobre 2019, la cour a infirmé le jugement en statuant ainsi :

- dit que le syndicat mixte Trinoval n 'est pas rattaché à une collectivité territoriale et qu'il ne justifie pas qu'il exerçait une activité industrielle et commerciale au titre des années litigieuses 2013 à 2015

- dit en conséquence qu'il ne peut revendiquer le bénéfice de la réduction dite Fillon au titre des années en question.

Un pourvoi a été formé contre cette décision et, dans un arrêt du 8 juillet 2021, la Cour de cassation a cassé l'arrêt entrepris au motif que la cour avait statué par moyens soulevés d'office sans avoir préalablement invité les parties à présenter leurs observations :

« Vu l'article 16 du code de procédure civile :

4. Aux termes de ce texte, le juge doit, en toutes circonstances, faire observer et observer lui-même le principe de la contradiction.

5. Pour rejeter la demande de remboursement présentée par le syndicat, l'arrêt énonce qu'il n'existe aucun rattachement de Trinoval à une personne publique territoriale, et qu'il n'est aucunement démontré que Trinoval ait été financé pendant les années 2013 à 2015 par des redevances et non par son budget et, ou, par la taxe d'enlèvement des ordures ménagères, la rédaction des statuts étant postérieure à la période litigieuse, et ceux-ci ouvrant le choix entre le maintien de la taxe d'enlèvement et l'institution de la redevance prévue à l'article L. 2333-76 du code général des collectivités territoriales.

6. En statuant ainsi, sans avoir au préalable invité les parties à présenter leurs observations sur ces moyens relevés d'office, tirés de ce que le syndicat n'aurait pas été rattaché à une collectivité territoriale au sens de l'article L. 5424-1, 3°du code du travail et de ce qu'il n'aurait pas été financé par une redevance calculée en fonction du service rendu au cours de la période litigieuse, la cour d'appel a violé le texte susvisé.

PAR CES MOTIFS, et sans qu'il y ait lieu de statuer sur les autres griefs du pourvoi, la Cour :

CASSE ET ANNULE, en toutes ses dispositions, l'arrêt rendu le 22 octobre 2019, entre les parties, par la cour d'appel d'Amiens. »

Pour solliciter à nouveau la réformation du jugement entrepris, l'URSSAF maintient sa position tendant à ce qu'elle serait

incompétente pour qualifier un établissement public d'industriel et commercial et qu'elle entend s'en tenir au code de catégorie juridique publié au répertoire SIRENE.

Par conclusions transmises par RPVA le 22 novembre 2023 et soutenues oralement à l'audience, l'URSSAF demande à la cour de :

dire recevable et bien fondée l'URSSAF de Picardie son appel et ses demandes.

En conséquence,

- infirmer toutes ses dispositions le jugement rendu par le tribunal affaires de sécurité sociale d'Amiens, le 19 février 2018.

Statuant de nouveau,

- débouter le Syndicat mixte communal Trinoval de sa demande de remboursement.

A titre subsidiaire,

Si la cour estimait devoir condamner l'URSSAF de Picardie au remboursement de cotisations, enjoindre dans le même temps au syndicat mixte communal Trinoval de procéder dans un délai d'un mois à compter de la décision à intervenir, à la modification de ses statuts à l'immatriculation au registre national des entreprises (RNE) aux fins de modifier le code NAF comme un EPIC.

Dire que ce n'est qu'à compter de cette immatriculation et sur production d'un justificatif à l'organisme que le syndicat mixte pourra prétendre à un éventuel remboursement de cotisations sociales.

- condamner le syndicat mixte communal à payer à l'URSSAF de Picardie une somme de 2 000 euros en application des dispositions de l'article 700 du code de procédure civile .

- le condamner aux dépens.

Par conclusions visées par le greffe le 6 décembre 2023 et soutenues oralement à l'audience, le syndicat mixte communal Trinoval, demande à la cour de :

- juger irrecevable et à tout le moins mal fondée l'URSSAF en son appel,

- débouter l'URSSAF de l'ensemble de ses demandes, fins et prétentions,

- confirmer le jugement rendu par le tribunal des affaires de sécurité sociale d'Amiens le 19 février 2018,

- constater, dire et juger qu'aucun effet juridique ne s'attache à l'identification ou à la non identification d'une personne inscrite au répertoire et que celle-ci demeure soumise à toute obligation législative, réglementaire ou contractuelle afférente à l'exercice de son activité ;

- constater, dire et juger que le service d'enlèvement et de traitement des déchets assuré par Trinoval doit être regardé comme ayant un caractère industriel et commercial ;

En conséquence :

- annuler la décision de rejet de l'URSSAF,

- dire et juger Trinoval éligible au bénéfice de la réduction générale sur les cotisations dues au régime général de la sécurité sociale pour l'emploi de l'ensemble de son personnel,

- condamner l'URSSAF à rembourser à Trinoval la somme de 367 397 euros correspondant aux cotisations indûment acquittées faute d'avoir appliqué la réduction "Fillon" au cours des années 2013, 2014 et 2015,

- majorer le montant de la condamnation des intérêts légaux à compter du 23 mai 2016,

- ordonner la capitalisation des intérêts,

- condamner l'URSSAF au paiement de la somme de 3 000 euros en application de l'article 700 du code de procédure civile, outre les entiers dépens de première instance et d'appel.

Selon l'URSSAF la qualification EPIC/EPA ne relèverait pas de sa compétence.

Ce n'est qu'une fois le syndicat mixte enregistré comme EPIC, qu'une demande de remboursement au titre de la réduction générale et du taux réduit pourra être formalisée.

Il sera rappelé que ce changement de qualification a également un impact sur le statut des salariés, sur l'assurance chômage, sur l'intégration des cotisations IRCANTEC, ainsi que sur le champ d'application de la CNARCL pour les fonctionnaires ayant un statut maintenu dans les EPIC.

Pour Trinoval, l'application des dispositions impératives de sécurité sociale ne dépend pas de la catégorie juridique retenue par l'INSEE.

L'absence d'immatriculation au RCS ne dispense pas les administrations concernées de se prononcer sur la qualification d'EPIC ou d'EPA pour l'application des dispositions relevant de leur compétence.

L'URSSAF ne pouvait donc fonder sa décision sur le code attribué par l'INSEE et devait analyser les éléments qui lui ont été soumis relatifs à l'activité réellement exercée.

La chambre sociale de la Cour de cassation a d'ailleurs eu l'occasion de rappeler qu'il appartient au juge administratif ou

au juge judiciaire de rechercher l'origine des ressources pour procéder à la qualification d'un service public.

Selon le syndicat, plusieurs URSSAF ont été condamnées par les juridictions judiciaires pour avoir exigé l'immatriculation au RCS et la modification de la catégorie juridique INSEE comme préalable à l'application des dispositions de la législation sociale propre aux EPIC et particulièrement s'agissant de l'applicabilité de la réduction générale des cotisations.

Conformément à l'article 455 du code de procédure civile, il est renvoyé aux écritures des parties pour un plus ample exposé des prétentions et moyens.

Motifs

Sur la qualification de Trinoval en tant qu'établissement public industriel et commercial pour la période revendiquée

Pour solliciter à nouveau la réformation du jugement entrepris, l'URSSAF maintient sa position tendant à ce qu'elle serait incompétente pour qualifier un établissement public d'industriel et commercial et qu'elle entend s'en tenir au code de catégorie juridique publié au répertoire SIRENE.

Elle rappelle que le premier arrêt d'appel avait considéré d'office, d'une part, que le syndicat ne démontrait pas son rattachement à une collectivité territoriale, et d'autre part qu'il ne démontrait pas que le service public qu'il exploite est financé par une redevance.

La cour rappelle que les établissements publics qui gèrent des services publics industriels et commerciaux (SPIC) sont des employeurs éligibles à la réduction générale des cotisations, contrairement aux établissements publics qui gèrent des services publics administratifs.

En effet, l'article L. 241-13 du code de la sécurité sociale prévoit :

« II Cette réduction est appliquée aux revenus d'activité tels qu'ils sont pris en compte pour la détermination de l'assiette des cotisations définie à l'article L. 242-1 versés aux salariés au titre desquels l'employeur est soumis à l'obligation édictée par l'article L. 5422-13 du code du travail et aux salariés mentionnés au 3° de l'article L. 5424-1 du même code, à l'exception des revenus d'activité versés par les particuliers employeurs. Elle s'applique également aux gains et rémunérations des apprentis pour lesquels l'employeur n'est pas éligible à l'exonération prévue à l'article L. 6227-8-1 dudit code. »

L'article L. 5424-1 .30 du code du travail auquel il est renvoyé précise :

« Ont droit à une allocation d'assurance, lorsque leur privation d'emploi est involontaire ou assimilée à une privation involontaire ou en cas de cessation d'un commun accord de leur relation de travail avec leur employeur, et lorsqu'ils satisfont à des conditions d'âge et d'activité antérieure, dans les conditions prévues aux articles L. 5422-2 et L. 5422-3 :

3° Les salariés des entreprises inscrites au répertoire national des entreprises contrôlées majoritairement par l'Etat, les salariés relevant soit des établissements publics à caractère industriel et commercial des collectivités territoriales, soit des sociétés d'économie mixte dans lesquelles ces collectivités ont une participation majoritaire. »

Ainsi, les employés des établissements publics à caractère industriel et commercial des collectivités territoriales sont ainsi éligibles au bénéfice de la réduction générale des cotisations.

Il y a donc lieu de déterminer la classification du syndicat Trinoval.

Il a été établi trois critères permettant la distinction entre un SPA et un SPIC :

- l'objet du service : relatif à l'exercice d'une activité économique ouverte au secteur privé.

- le financement : un indice significatif étant constitué par une redevance en contrepartie du service rendu.

- les modalités de fonctionnement : résultant de l'application de règles et méthodes en usage dans les entreprises du secteur privé.

En matière de gestion des ordures ménagères, une jurisprudence administrative constante retient comme prépondérant le critère du financement :

- l'instauration de la redevance d'enlèvement des ordures ménagères (REOM) visée à l'article L. 2333-76 du code général des collectivités territoriales entraîne la qualification de service public industriel et commercial ;

- l'instauration de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) visée à l'article 1520 du code général des impôts entraîne la qualification de service public administratif.

Sur le caractère d'établissement public du syndicat Trinoval

Aux termes de l'article L. 766-1 du code des communes dans sa rédaction en vigueur à la date de la décision attaquée :

"Des syndicats mixtes peuvent être constitués par accord entre des institutions d'utilité commune interrégionales, des régions, des ententes ou des institutions interdépartementales, des départements, des communautés urbaines, des districts, des syndicats de communes, des communes, des chambres de commerce et d'industrie, d'agriculture, de métiers et autres établissements publics, en vue d''uvres ou de services présentant une utilité pour chacune de ces personnes morales.

Ces syndicats doivent comprendre au moins une collectivité territoriale ou un groupement de ces collectivités".

Aux termes de l'article L. 166-2 : "Le syndicat mixte est un établissement public".

Il résulte de ces dispositions que les syndicats mixtes sont des établissements publics relevant de l'administration territoriale, dont le personnel titulaire relève de la fonction publique territoriale.

En l'espèce, il n'est pas contesté que le syndicat mixte est chargé de la collecte et du traitement des déchets,il a instauré la redevance visée à l'article L. 2333-76 du code général des collectivités territoriales dès sa création, par décision de son comité syndical du 20 mars 1980.

Ainsi, le syndicat Trinoval, constitué à l'effet d'exercer la compétence de collecte et traitement des déchets prévue à l'article L. 2224-13 du code général des collectivités territoriales en lieu et place des communes et communautés de communes adhérentes et représentées à son conseil syndical présente bien un caractère d'établissement public.

Sur le critère déterminant du financement de l'activité du syndicat

Il y a lieu de rappeler que les missions du syndicat ne sont pas contestées par les parties ainsi que la nature de cette activité susceptible de relever du secteur privé.

Le critère de financement d'un syndicat mixte est déterminant pour préciser son caractère administratif ou industriel et commercial.

La cour observe que Trinoval a instauré la redevance visée à l'article L. 2333-76 du code général des collectivités territoriales dès sa création par décision de son comité syndical du 20 mars 1980, ainsi que le rappelle le règlement de la redevance d'enlèvement des ordures ménagères (REOM) publié sur son site à destination des usagers du service.

Il ressort des nouvelles pièces fournies en particulier des statuts établis le 30 mars 2010, soit antérieurement à la période contestée, que dans l'article 10 relatif au budget au titre des recettes le syndicat peut percevoir le produit de la redevance d'enlèvement des ordures ménagères ou de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères perçue auprès des usagers des communes adhérentes à titre individuel pour la collecte et le traitement des déchets des ménages et assimilés.

Cependant les pièces n° 12 et 13 documents publics relatifs au règlement de la redevance d'enlèvement des ordures ménagères et de la répartition des charges et recettes font explicitement référence à la redevance qui relève d'une

décision du comité syndical du 20 mars 1980. Les comptes administratifs produits pour les années 2013, 2014 et 2015 font état dans le détail des recettes du produit des prestations de services (redevances). Trinoval tient par ailleurs comptabilité suivant l'instruction budgétaire et comptable M4 applicable aux services publics industriels et commerciaux.

Dans ces conditions, la cour considère que pour les années concernées 2013, 2014 et 2015 le syndicat établit que son mode de financement comprenait le produit de la redevance d'enlèvement des ordures ménagères. Cela n'est pas contesté par l'URSSAF.

En conséquence, au regard des critères jurisprudentiels précédents il y a lieu de retenir la qualification d'établissement public industriel et commercial concernant le syndicat Trinoval.

Sur l'immatriculation juridique retenue par l'INSEE

Lors de la création d'un syndicat mixte, la préfecture prend un arrêté de création (L. 5211-5 et 5212-2 du code général des collectivités territoriales). La préfecture transmet par ailleurs l'arrêté de création à l'INSEE qui attribue un numéro SIREN.

Par présomption, l'INSEE enregistre systématiquement un syndicat mixte fermé nouvellement créé sous le code de catégorie juridique 7354 relevant de la catégorie 73 établissement public administratif.

L'URSSAF considère que l'INSEE délivre ces numéros en fonction des déclarations faites par le cotisant et qu'en aucun cas, les services de l'URSSAF ne peuvent intervenir dans ce processus. En effet, seul le cotisant peut solliciter cette modification. Les services de l'URSSAF sont tenus d'exécuter les liasses CFE telles qu'elles lui sont transmises.

L'URSSAF fait valoir qu'elle ne pouvait apprécier le bien-fondé de la catégorie et n'a aucune possibilité éventuellement de requalifier un EPA en EPIC.

Dès lors que le syndicat mixte Trinoval est classé dans la catégorie juridique 7354 syndicat mixte fermé et non dans la catégorie EPIC, l'URSSAF estime qu'elle n'a pas à procéder au remboursement de sommes reliées à la réduction générale des cotisations « Fillon ».

Le syndicat Trinoval au contraire considère que la qualité d'EPIC ne dépend pas de l'immatriculation au RCS ou de la catégorie juridique attribuée par l'INSEE.

En l'espèce, il convient tout d'abord de rappeler que conformément à l'article R.123-231 du code de commerce, aucun effet juridique ne s'attache à l'identification ou à la non-identification d'une personne inscrite au répertoire tenu par l'INSEE, celle-ci demeurant soumise à toute obligation législative, réglementaire ou contractuelle afférente à son activité. La classification attribuée par l'INSEE n'a qu'une valeur indicative.

Ainsi, la catégorie juridique 7354 et le code d'activité principale du syndicat 8411Z figurant sur le répertoire SIRENE et qui renvoient, selon l'URSSAF, pour la première à une personne morale soumise au droit administratif et pour le second aux administrations publiques générales, ne peuvent à eux seuls déterminer la qualification de l'activité du syndicat mixte, qu'il soit ouvert ou fermé.

Il y a lieu de considérer comme il a été démontré précédemment que Trinoval est un établissement public industriel et commercial.

Ainsi Trinoval, en qualité d'établissement public industriel et commercial de coopération locale, en dehors de toute classification de l'INSEE est éligible à la réduction générale des cotisations comme il est prévu pour ce type de structure. Le jugement déféré sera confirmé de ce chef.

Sur la situation statutaire des employés et l'immatriculation du syndicat Trinoval

L'URSSAF dans ses conclusions, considère que la qualification d'EPIC pour le syndicat aurait de lourdes conséquences sur le statut et les droits des salariés (assurance chômage, statut des salariés) et demande à la présente juridiction d'enjoindre à ce dernier de solliciter une modification de son immatriculation.

La cour considère cependant que dans le présent litige elle n'est saisie que de la qualification de l'établissement public syndicat Trinoval ; s'agissant d'un contentieux régulier opposant ce type d'établissement et l'URSSAF, il n'appartient pas à la cour d'enjoindre une partie à modifier son immatriculation dès lors que celle-ci n'est pas déterminante pour l'issue du litige sur une modification relevant de la juridiction commerciale. Dans ces conditions, il y a lieu de rejeter cette demande.

Sur le remboursement des sommes sollicitées par Trinoval

Le syndicat sollicite le remboursement de la somme de 367 397 euros correspondant aux cotisations indûment acquittées faute d'avoir appliqué la réduction "Fillon" au cours des années 2013, 2014 et 2015. Le montant de cette somme n'est pas contesté par l'URSSAF, il y a lieu d'y faire droit.

L'URSSAF conteste le fait que ce remboursement serait assorti d'intérêts au taux légal avec capitalisation des intérêts dès lors qu'il est parfaitement démontré que l'URSSAF de Picardie n'a encaissé les cotisations en cause qu'au

vu des propres déclarations du cotisant, le système de protection sociale reposant exclusivement sur le principe déclaratif.

La cour relève cependant que la multiplicité des litiges et des décisions de justice faisant droit à cette problématique juridique à l'encontre de l'URSSAF cause un tort aux différents EPIC.

Le syndicat mixte communal Trinoval sollicite que les intérêts légaux soient fixés à compter de la date du 23 mai 2016 date de réception par l'organisme de la demande de régularisation formée. La juridiction de première instance avait fixé le décompte des intérêts légaux à compter du prononcé du jugement.

Il y a lieu de faire droit à cette demande.

Les intérêts échus produiront intérêts dès lors qu'ils seront dus au moins pour une année entière, et ce à compter de la demande de capitalisation.

Sur l'article 700 et sur les dépens

Il serait enfin inéquitable de laisser à la charge de Trinoval l'intégralité des frais irrépétibles qu'elle a été contrainte d'engager dans la présente instance. Il lui sera allouée la somme de 1 500 euros en application de l'article 700 du code de procédure civile.

L'URSSAF de Picardie qui succombe en ses prétentions, est déboutée de sa demande fondée sur l'article 700 du code de procédure civile, et condamnée au paiement des dépens conformément aux dispositions de l'article 696 du code de procédure civile.

Par ces motifs

La cour, statuant par un arrêt rendu par mise à disposition greffe, contradictoire, en dernier ressort,

Confirme le jugement sur l'ensemble de ses dispositions à l'exception de la date de départ des intérêts,

Dit que cette somme produira intérêt au taux légal à compter du 23 mai 2016,

Dit que les intérêts échus produiront intérêts dès lors qu'ils seront dus au moins pour une année entière, et ce à compter de la demande de capitalisation ;

Condamne l'URSSAF aux dépens de l'instance d'appel,

La condamne à payer à la somme de 1 500 euros sur le fondement de l'article 700 du code de procédure civile.

Le Greffier, Le Président,