30 avril 2026
Cour d'appel de Poitiers
RG n° 22/03170

Chambre Sociale

Texte de la **décision**

Entête

ARRET N° 192

N° RG 22/03170

N° Portalis DBV5-V-B7G-GWKH

SYNDICAT DES EAUX DU CENTRE OUEST DES [Localité 1]

C/

URSSAF POITOU-CHARENTES

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

COUR D'APPEL DE POITIERS

Chambre Sociale

ARRÊT DU 30 AVRIL 2026

Décision déférée à la cour : jugement du 21 novembre 2022 rendu par le pôle social du tribunal judiciaire de NIORT.

APPELANTE :

SYNDICAT DES EAUX DU CENTRE OUEST DES DEUX-[Localité 2]

[Adresse 1]

[Localité 3]

Représenté par Me Franck BUREL de la SELARL ONELAW, avocat au barreau de LYON, substitué par Me Nathalie MANCEAU, avocate au barreau de POITIERS.

INTIMÉE :

URSSAF POITOU-CHARENTES

[Adresse 2]

[Localité 4]

Représenté par M. [E] muni d'un pouvoir.

COMPOSITION DE LA COUR :

En application des dispositions de l'article 945-1 du Code de Procédure Civile, les parties ou leurs conseils ne s'y étant pas opposés, l'affaire a été débattue le 17 février 2026, en audience publique, devant :

Monsieur Nicolas DUCHATEL, conseiller qui a présenté son rapport.

Ce magistrat a rendu compte des plaidoiries dans le délibéré de la Cour composée de :

Madame Françoise CARRACHA, présidente,

Monsieur Nicolas DUCHATEL, conseiller,

Madame Catherine LEFORT, conseillère.

GREFFIER, lors des débats et lors de la mise à disposition au greffe : Monsieur Stéphane BASQ.

ARRÊT :

- CONTRADICTOIRE

- Prononcé publiquement par mise à disposition au greffe de la Cour, les parties ayant été préalablement avisées dans les conditions prévues au deuxième alinéa de l'article 450 du Code de procédure civile,

- Signé par Madame Françoise CARRACHA, présidente, et par Monsieur Stéphane BASQ, greffier, auquel la minute de la décision a été remise par le magistrat signataire.

Exposé du litige

*****

EXPOSÉ DU LITIGE

Le [Adresse 3], syndicat mixte communal, a sollicité auprès de l'Urssaf Poitou-Charentes, par courrier du 20 février 2019, le remboursement de la somme de 114 694 euros au titre des cotisations sociales patronales qu'il estimait indûment versées faute d'avoir appliqué la réduction générale des cotisations dite réduction Fillon et faute d'avoir appliqué le taux réduit d'allocations familiales pour la période allant de janvier 2016 à décembre 2018.

Le 7 août 2019, l'Urssaf a refusé cette demande au motif que le syndicat était un établissement public administratif (EPA) au vu de sa catégorie juridique Insee et de son régime d'affiliation au système d'assurance chômage.

Le [1] a alors saisi la commission de recours amiable de l'organisme puis le pôle social du tribunal judiciaire de Niort qui, par jugement du 21 novembre 2022 :

a déclaré recevable son recours,

l'a débouté de l'ensemble de ses demandes,

l'a condamné aux dépens.

L'audience a été fixée au 17 février 2026.

Par conclusions reprises oralement à l'audience et auxquelles il convient de se reporter pour l'exposé détaillé de ses prétentions et moyens, le [1] du Centre-Ouest des Deux-[Localité 2], demande à la cour de :

le recevoir en son recours et le dire bien fondé,

annuler la décision de refus de l'Urssaf du 7 août 2019 et de la CRA afférente,

condamner l'Urssaf à rembourser au Syndicat des [2] et de [Localité 5] (sic) l'indu de cotisations versées à hauteur de 114 694 euros, au titre de la période allant de janvier 2016 à décembre 2018 inclus, outre intérêts au taux légal à compter du 20 janvier 2019,

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 l'instance,

débouter l'Urssaf de l'intégralité de ses demandes.

Par conclusions reprises oralement à l'audience et auxquelles il convient de se reporter pour l'exposé détaillé de ses prétentions et moyens, l'Urssaf Poitou-Charentes demande à la cour de :

débouter le [Adresse 3] de l'ensemble de ses demandes, fins et conclusions,

confirmer le jugement rendu le 22 novembre 2022 par le pôle social du tribunal judiciaire de Niort en toutes ses dispositions,

condamner le [3] aux dépens.

Motivation

MOTIVATION

I. Sur la nature juridique du syndicat

Au soutien de son appel, le [Adresse 3] expose en substance que :

les établissements publics qui gèrent des services publics industriels et commerciaux ([4]) sont des employeurs éligibles à la réduction générale des cotisations, dite réduction "Fillon", contrairement aux établissements publics qui gèrent des services publics administratifs (SPA),

la qualité d'EPIC ne dépend pas de l'immatriculation au RCS ou de la catégorie juridique attribuée par l'Insee qui n'a donc qu'une valeur indicative,

l'article L.2224-11 du code général des collectivités territoriales dispose que 'Les services publics d'eau et d'assainissement sont financièrement gérés comme des services à caractère industriel et commercial',

le chapitre IV, du titre II, du livre II, de la deuxième partie du code général des collectivités territoriales consacrée à la commune, regroupe sous l'intitulé de 'Services publics industriels et commerciaux' les services suivants : eau et assainissement, ordures ménagères et autres déchets, halles, marchés et poids publics, électricité et gaz,

le Conseil d'État et le Tribunal des conflits font de l'assainissement un service industriel et commercial, à l'instar des services de distribution d'eau,

même à considérer que le syndicat n'est pas un EPIC par qualification de la loi, ou par jurisprudence établie, il peut également recevoir la qualification de [4] au regard des critères jurisprudentiels habituellement retenus : l'objet du service, l'origine de ses ressources et ses modalités de fonctionnement,

la construction et l'exploitation d'un réseau de distribution d'eau, ainsi que l'assainissement, activités exercées par le syndicat, ne sont pas des activités publiques par nature et pourraient parfaitement relever du secteur privé,

les procédés de gestion du syndicat sont analogues à ceux du secteur privé dans leurs rapports avec les usagers et les tiers, et son financement repose majoritairement sur les redevances des usagers,

du fait de la présomption d'administrativité, il a été immatriculé en qualité d'EPA alors même que les critères de qualification d'EPIC était remplis et tant l'application de la réduction générale des cotisations que l'option à l'assurance chômage s'avère erronée,

il est en réalité un EPIC qui aurait dû choisir entre l'auto assurance ou l'option irrévocable à l'assurance chômage,

c'est la faculté d'adhérer par une option irrévocable à l'assurance chômage qui confère la qualité d'employeur éligible à la réduction générale des cotisations et non l'exercice effectif de cette faculté, exiger la réalité de l'exercice d'une telle affiliation reviendrait à priver les cotisants de la possibilité d'exercer une action en répétition de l'indu,

la répétition de l'indu est un principe reconnu par la Cour de justice des communautés européennes, protégé par l'article 1er du Protocole additionnel n° 1 à la Convention européenne des droits de l'homme, et dès lors le système d'affiliation qu'il a retenu ne saurait le priver de la possibilité de réclamer le paiement indu des cotisations acquittées résultant de la requalification de son activité,

les Urssaf jouent ainsi un rôle actif dans le choix du régime d'assurance chômage, puisqu'elles se positionnent sur le choix à réaliser par les établissements publics et la convention d'adhésion révocable d'un EPIC à l'assurance chômage est

non valable et illicite, une affiliation selon une convention irrévocable ou un système d'auto assurance devant s'y substituer,

la réduction générale des cotisations est applicable à l'ensemble du personnel d'un EPIC, y compris ceux qui conservent leur statut de fonctionnaire, sauf pour les cotisations à la [5].

En réponse, l'Urssaf objecte pour l'essentiel que :

le syndicat des eaux est enregistré par l'Insee dans la catégorie juridique 7354 comme un syndicat mixte fermé et le chiffre 7 en 1ère position identifie la personne morale et organisme comme soumis au droit administratif alors que pour relever de la catégorie personne morale de droit public soumise au droit commercial, le 1er chiffre doit être un 4 avec la catégorie 4140 pour un établissement public local à caractère industriel et commercial,

les formalités de déclaration sont à la charge du cotisant et il n'appartient pas à l'Urssaf de déterminer les catégories juridiques des entreprises ou association mais seulement de prendre acte des déclarations qui lui sont faites,

afin que la qualification juridique du syndicat à l'Insee corresponde à la qualification d'EPIC telle que devant figurer dans l'acte fondateur, il appartient au syndicat de demander la modification de la catégorie juridique auprès du CFE compétent afin de pouvoir par la suite prétendre à l'application de la réduction générale de cotisations,

en vertu du 4° de l'article L.123-1 du code de commerce, les EPIC doivent procéder à leur inscription au RCS, et pour le syndicat, ce n'est pas le cas,

le syndicat cotise auprès de la [5], or un EPIC ne peut s'immatriculer en tant que tel auprès de la [5],

une des conditions pour pouvoir prétendre à la réduction générale est que l'employeur soit soumis à l'obligation d'adhésion au régime d'assurance chômage, et il n'est pas possible de combiner les deux statuts (EPA et EPIC) selon l'avantage à en tirer,

le syndicat n'apporte pas d'éléments pour soutenir sa demande et démontrer sa qualification d'EPIC et tente d'inverser la charge de la preuve, aucune pièce supplémentaire n'est fournie afin de déterminer si le syndicat a bien adhéré de façon irrévocable au régime d'assurance chômage.

Réponse de la cour :

L'article L.241-13 du code de la sécurité sociale relatif à la réduction générale des cotisations patronales sur les bas salaires en son alinéa II, dispose, dans ses versions successivement applicables au présent litige que :

'I.-Les cotisations à la charge de l'employeur au titre des assurances sociales et des allocations familiales qui sont assises sur les gains et rémunérations inférieurs au salaire minimum de croissance majoré de 60 %, font l'objet d'une réduction dégressive.

II. -Cette réduction est appliquée aux gains et rémunérations versés aux salariés au titre desquels l'employeur est soumis à l'obligation édictée par l'article L. 5422-13 et aux salariés mentionnés au 3° de l'article L. 5424-1 du même code, à l'exception des gains et rémunérations versés par les particuliers du code du travail employeurs.

Cette réduction n'est pas applicable aux gains et rémunérations versés par les employeurs relevant des dispositions du titre Ier du livre VII du présent code, à l'exception des employeurs relevant des régimes spéciaux de sécurité sociale des marins, des mines et des clercs et employés de notaires.(...)'.

L'article L.5424-1, alinéa 3°, du code du travail énumère parmi les bénéficiaires du régime d'assurance chômage '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'.

L'article L. 5424-2 du même code énonce également que 'les employeurs mentionnés à l'article L.5424-1 assurent la charge et la gestion de l'allocation d'assurance. Ceux-ci peuvent, par convention conclue avec l'institution mentionnée à l'article L.5312-1, pour le compte de l'organisme mentionné à l'article L.5427-1, lui confier cette gestion.

Toutefois, peuvent adhérer au régime d'assurance :

1° Les employeurs mentionnés au 2° de l'article L.5424-1 ;

2° Par une option irrévocable, les employeurs mentionnés aux 3°, 4° et 6° de ce même article ;

3° Pour leurs agents non titulaires, les établissements publics d'enseignement supérieur et les établissements publics à caractère scientifique et technologique ;

4° Pour les assistants d'éducation, les établissements d'enseignement mentionnés à l'article L.916-1 du code de l'éducation.

Les entreprises de la branche professionnelle des industries électriques et gazières soumises au statut national du personnel des industries électriques et gazières, adhérentes, avant leur assujettissement au statut national, au régime d'assurance chômage prévu par les articles L.5422-1 et suivants, ainsi que les entreprises en création sont considérées comme ayant exercé leur option irrévocable mentionnée au 2°'.

Il se déduit de ces textes que la réduction générale des cotisations patronales sur les bas salaires ne s'applique aux rémunérations versées aux salariés des établissements publics que si deux conditions cumulatives sont remplies : tout d'abord, que l'employeur soit qualifié d'établissement public à caractère industriel et commercial et ensuite, que cet employeur ait adhéré au régime d'assurance chômage par une option irrévocable.

Il importe donc à ce stade d'examiner si le syndicat répond à la qualification d'EPIC.

Aux termes des dispositions de l'article R.123-231 du code du commerce, dans sa version applicable, 'aucun effet juridique ne s'attache à l'identification ou à la non-identification d'une personne inscrite au répertoire. Celle-ci demeure soumise à toute obligation législative, réglementaire ou contractuelle afférente à l'exercice de son activité'.

Il en résulte que la seule inscription du syndicat au répertoire Insee 7354 n'implique aucune conséquence juridique quant à la nature de son activité et les obligations pesant sur lui au regard de la réglementation de sécurité sociale, contrairement à ce que soutient l'Urssaf.

Il appartient au juge, saisi d'un litige portant sur la nature de l'activité d'un établissement public, de rechercher s'il s'agit d'un établissement public administratif ou d'un établissement public à caractère industriel et commercial, ce caractère s'appréciant au regard de son objet, de l'origine de ses ressources et de ses modalités de fonctionnement.

S'agissant de l'objet du syndicat, pour être qualifié d'EPIC, son activité doit correspondre à une activité de production et d'échange de biens et de services, susceptible d'être exercée et concurrencée par des entreprises privées (par opposition à un objet visant des opérations d'intérêt général).

En l'espèce, les statuts du syndicat prévoient que celui-ci 'exerce au titre de la compétence 'eau' la production par captage ou par pompage, pour les membres qui adhèrent à cette compétence à la carte, telle que définie à l'article L.2224-7 du code général des collectivités territoriales (...) Le syndicat exerce au titre de la compétence 'eau' la distribution, pour les membres qui adhèrent à cette compétence à la carte, telle que définie à l'article L.2224-7 du code général des collectivités territoriales (...)'.

Or, il s'agit d'activités qui sont susceptibles d'être exercées ou concurrencées par des entreprises du secteur privé.

S'agissant de l'origine des ressources, les mêmes statuts prévoient que le budget du syndicat mixte comprend en recettes :

'- les produits de l'activité du syndicat, la participation des membres,

- les subventions, concours et participations qui lui sont accordés,

- le produit des emprunts,

- les dons et legs,

- les revenus des biens meubles et immeubles,

- les autres recettes prévues par les lois en vigueur,

- les contributions des membres éventuellement décidées par le comité syndical'.

Cette diversité des ressources est conforme à celle qu'on peut retrouver dans un EPIC.

En outre, à la lecture du tableau des recettes de fonctionnement pour les années 2016, 2017 et 2018 versé aux débats, il est établi que la part la plus importante des recettes concerne les sommes perçues au titre de la vente de produits et prestations, alors que la part des subventions est très limitée.

Il résulte de ce qui précède que la majorité des ressources dont bénéficie le syndicat mixte provient de redevances ou de revenus procurés par les prestations de service qu'il propose, et non pas de subventions ou taxes, de sorte que son mode financement lui permet de revendiquer la qualité d'EPIC.

Enfin, s'agissant des modalités de fonctionnement du syndicat, il ressort des pièces produites que le syndicat emploie majoritairement des salariés de droit privé (16 agents sur 25 en 2022) et l'organigramme versé aux débats laisse apparaître que ce syndicat est organisé et fonctionne comme une entreprise privée.

Ainsi, il résulte de l'ensemble de ces éléments que le syndicat remplit les conditions telles que posées par la jurisprudence pour être considéré comme un EPIC sur la période litigieuse pour laquelle il est demandé le remboursement de cotisations de sécurité sociale.

La qualification d'EPIC, bien que démontrée, ne suffit pas à elle seule puisqu'il incombe au syndicat d'établir, en sus, qu'il a adhéré irrévocablement au régime d'assurance chômage durant la période litigieuse.

Les juges du fond doivent en effet vérifier, au besoin d'office, si les conditions requises pour bénéficier de la réduction des cotisations patronales sur les bas salaires sont réunies durant la période considérée, en particulier si l'établissement public avait effectivement adhéré, de manière irrévocable, pour ses salariés, au régime d'assurance chômage (2e Civ., 26 septembre 2024, pourvoi n° 22-19.437, publié ; 2e Civ., 10 avril 2025, pourvoi n° 22-24.101).

Il est de droit que cette différence de traitement entre les différents employeurs publics n'est pas contraire au principe d'égalité devant la loi ni au principe d'égalité devant les charges publiques dès lors que les premiers ne sont pas, à l'égard de leurs agents non statutaires, dans la même situation que les employeurs privés soumis à l'obligation légale d'assurer leurs salariés contre le risque de perte d'emploi prévue à l'article L.5422-13 du code du travail ni dans celle des employeurs mentionnés à l'article L.5424-1 du même code qui ont la faculté, par une option irrévocable, d'adhérer au régime d'assurance chômage (2e Civ., 14 septembre 2023, pourvoi n° 23-13.486, QPC).

Dans sa décision n° 2018-732 QPC du 21 septembre 2018, le Conseil constitutionnel a explicité la volonté du législateur quant au caractère irrévocable de l'option d'adhésion au régime d'assurance chômage : 'En adoptant les dispositions contestées, le législateur a, d'une part, entendu éviter que certains employeurs, intervenant dans le secteur concurrentiel, puissent révoquer leur adhésion au régime de l'assurance chômage afin d'optimiser le coût de la prise en charge de l'allocation due à leurs anciens agents ou salariés, le cas échéant au détriment de l'équilibre financier de ce régime. D'autre part, il a entendu limiter l'avantage compétitif procuré à ces employeurs par le caractère facultatif de leur adhésion, par rapport à leurs concurrents pour lesquels cette adhésion est obligatoire.'

Ainsi, il existe une corrélation entre l'assujettissement au régime d'assurance chômage et le bénéfice de la réduction générale des cotisations de sécurité sociale sur les bas salaires, que ce soit parce que cette adhésion est obligatoire ou parce qu'elle résulte d'une adhésion volontaire irrévocable.

Enfin, la circulaire Acoss n° 2012-0000063 du 24 mai 2012 citée par le syndicat dispose :

que pour les adhésions irrévocables, 'il n'y a pas de contrat à signer entre le cotisant et l'Urssaf. Le cotisant doit manifester, par écrit, sa volonté d'adhérer de façon non équivoque au régime d'Assurance chômage. L'employeur est informé de l'étendue et du caractère irrévocable de son adhésion à l'Assurance chômage. l'Urssaf doit, en revanche, s'assurer que ce dernier remplit les conditions d'adhésion irrévocable et vérifier que les conditions d'adhésion irrévocable définies par les articles L.54241 et L.54242 du code du travail sont réunies',

qu'un organisme qui fait une demande d'adhésion à un régime d'assurance chômage révocable doit 'fournir à l'Urssaf l'acte fondateur indiquant sa nature juridique (EPA , EPIC , etc.) car celle-ci permet de connaître réellement sa possibilité et les modalités d'adhésion au régime d'Assurance chômage', et que 'l'Urssaf étudie la demande et vérifie que l'employeur entre dans le champ d'application de l'Assurance chômage. En cas de doute, l'Urssaf transmet sa question à son correspondant juridique régional qui transmettra le message à l'Acoss en vue d'une éventuelle consultation de l'Unédic'.

En l'espèce, le [Adresse 3] ne rapporte pas la preuve d'une manifestation de volonté d'adhérer de manière irrévocable au régime d'assurance chômage durant la période litigieuse.

Dès lors que cette condition consistant dans l'adhésion de manière irrévocable au régime d'assurance chômage n'est pas remplie, le syndicat n'est pas fondé à solliciter le bénéfice de la réduction Fillon.

Le jugement sera par conséquent confirmé par substitution de motifs.

Le syndicat sera condamné aux dépens et débouté de sa demande sur le fondement de l'article 700 du code de procédure civile.

Dispositif

PAR CES MOTIFS

La Cour :

Confirme le jugement rendu le 21 novembre 2022 par le pôle social du tribunal judiciaire de Niort en toutes ses dispositions ;

Condamne le [3] aux dépens d'appel ;

Déboute le [Adresse 4] de sa demande sur le fondement de l'article 700 du code de procédure civile.

LE GREFFIER, LA PRÉSIDENTE,