

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF  
DE MELUN**

**N° 1804016**

---

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

**SOCIETE DE LA GARE ROUTIERE DE RUNGIS**

---

**AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

M. Desvigne-Repusseau  
Rapporteur

---

Le Tribunal administratif de Melun,

(2<sup>ème</sup> chambre)

Mme Vergnaud  
Rapporteure publique

---

Audience du 17 février 2022  
Décision du 10 mars 2022

---

24-01-02-02

C+

Vu la procédure suivante :

Par une requête et des mémoires, enregistrés les 16 mai 2018, 4 octobre 2019, 18 février 2021 et 28 mai 2021, la Société de la gare routière de Rungis (SOGARIS), représentée par Me Donniou, demande au tribunal, dans le dernier état de ses écritures :

1°) de condamner la Société d'économie mixte d'aménagement et de gestion du marché d'intérêt national de la région parisienne (SEMMARIS) à lui verser une indemnité pour occupation irrégulière du domaine public depuis le 24 février 2017 d'un montant de 3 517 310,91 euros, à parfaire des sommes dues jusqu'au jour du jugement à intervenir ;

2°) de condamner la SEMMARIS à lui verser une indemnité mensuelle pour occupation irrégulière du domaine public d'un montant de 75 807,34 euros pour chaque mois supplémentaire d'occupation sans titre, qui sera indexée selon les modalités définies à l'article 4.2 de la convention du 11 janvier 1996 ;

3°) de mettre à la charge de la SEMMARIS une somme de 5 000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

La SOGARIS soutient que :

- elle a un intérêt à agir en sa qualité de gestionnaire du domaine public dès lors qu'elle s'est vue confier une concession de service public, que les terrains dédiés au secteur des produits carnés appartiennent au syndicat interdépartemental, qui est une personne publique, que ces

terrains sont affectés à la SEMMARIS qui y exerce une mission de service public et qu'ils sont spécifiquement aménagés à cette fin ;

- la SEMMARIS occupe irrégulièrement les terrains litigieux, qui appartiennent au domaine public du syndicat interdépartemental, depuis le 23 février 2017, date à laquelle la convention d'occupation du 11 janvier 1996 conclue entre la SOGARIS et la SEMMARIS a pris fin et n'a pas été renouvelée ;

- le décret du 4 décembre 1972 n'a pas transféré la propriété des terrains litigieux, n'a pas entendu procéder à une quelconque mutation domaniale et vient entériner la situation contractuelle par laquelle la SOGARIS a mis ses terrains à la disposition de la SEMMARIS ;

- l'article 83 de la loi du 30 décembre 2002 n'autorise la SEMMARIS qu'à délivrer des titres constitutifs de droits réels, et pour les seules dépendances relevant de la zone A dont l'Etat est propriétaire, à l'exclusion des autres dépendances du domaine public ;

- si l'on devait considérer qu'une mutation domaniale a été opérée, pareille mutation devrait donner lieu à l'indemnisation de la SOGARIS pour toute la durée de l'occupation des terrains par la SEMMARIS ;

- les sommes versées par la SEMMARIS en application de la convention du 11 janvier 1996 s'analysent comme une redevance d'occupation du domaine public et non comme une indemnisation du changement de destination des terrains mis à la disposition de la SOGARIS ;

- malgré de multiples démarches entreprises auprès de la SEMMARIS afin de conclure une nouvelle convention d'occupation des terrains litigieux, cette société n'a pas souhaité régulariser sa situation et n'a pas mis fin à son occupation des terrains ;

- l'indemnité mensuelle d'occupation irrégulière correspond à la redevance mensuelle d'occupation de 70 433,51 euros TTC que la SEMMARIS a versée jusqu'en janvier 2017 ;

- cette indemnité est due à compter du 24 février 2017, date du premier jour d'occupation irrégulière, et ce tant que durera cette occupation, soit une somme totale de 3 517 310,91 euros ;

- à cette somme s'ajouteront les indemnités mensuelles respectives de 70 433,51 euros au titre des années 2017 et 2018, de 73 437,04 euros au titre de l'année 2019 et de 75 265,36 euros au titre des années 2020 et 2021 dues pour chaque mois supplémentaire d'occupation sans titre du domaine public, indexées conformément aux modalités définies à l'article 4.2 de la convention du 11 janvier 1996.

Par des mémoires en défense, enregistrés les 14 juin 2019, 8 janvier 2020, 28 février 2020 et 26 mars 2021, la SEMMARIS, représentée par Me Skovron, conclut au rejet de la requête et à ce qu'une somme de 5 000 euros soit mise à la charge de la SOGARIS au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

La SEMMARIS fait valoir que :

- la SOGARIS n'a pas d'intérêt à agir dès lors qu'elle n'exerce aucune mission de service public sur les terrains litigieux et n'est pas gestionnaire du domaine public en question ;

- les moyens soulevés par la société requérante ne sont pas fondés.

Le syndicat interdépartemental pour la gestion des terrains concédés à la SOGARIS, représenté par sa présidente, a présenté des observations enregistrées le 22 février 2021.

La procédure a été communiquée au ministre de l'économie, des finances et de la relance, au ministre de l'agriculture et de l'alimentation et au préfet du Val-de-Marne qui n'ont présenté aucune observation.

Une lettre du 4 octobre 2021 a informé les parties, en application de l'article R. 611-11-1 du code de justice administrative, que la clôture de l'instruction est susceptible d'intervenir à compter du 25 octobre 2021.

Une ordonnance du 25 octobre 2021 a fixé la clôture de l'instruction au même jour en application des dispositions de l'article R. 613-1 du code de justice administrative.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code général de la propriété des personnes publiques ;
- la loi n° 64-707 du 10 juillet 1964 portant réorganisation de la région parisienne ;
- la loi n° 2002-1576 du 30 décembre 2002 de finances rectificative pour 2002 ;
- le décret n°61-836 du 22 juillet 1961 instituant un commissaire à l'aménagement du marché d'intérêt national de la région parisienne ;
- le décret n° 62-795 du 13 juillet 1962 relatif à la création dans la région parisienne d'un marché d'intérêt national pour le transfert des halles centrales sur ce marché des transactions portant sur les produits qui y seront vendus ;
- le décret n° 65-325 du 27 avril 1965 modifiant et complétant le décret 62-795 du 13 juillet 1962 relatif à la création dans la région parisienne d'un marché d'intérêt national et portant règlement d'administration publique pour le transfert des Halles centrales sur ce marché des transactions portant sur les produits qui y seront vendus ;
- le décret n°67-791 du 11 septembre 1967 d'application aux biens des départements de la Seine et de la Seine-et-Oise qui présentent un intérêt interdépartemental du troisième alinéa de l'article 13 de la loi du 10 juillet 1964 portant réorganisation de la région parisienne ;
- le décret du 9 septembre 1970 portant dévolution des biens, droits et obligations de l'ancien département de la Seine et création d'un syndicat interdépartemental associant la ville de Paris et les départements des Hauts-de-Seine, de la Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne ;
- le décret du 4 décembre 1972 portant modification des limites des zones A et B du marché d'intérêt national de Paris-Rungis ;
- le décret du 8 décembre 1972 transférant le marché des viandes foraines des halles de Paris à Rungis ;
- l'arrêté du 11 août 1983 portant modification des limites du marché d'intérêt national de Paris-Rungis ;
- l'arrêté du 22 juillet 1993 modifiant les limites du marché d'intérêt national de Paris-Rungis ;
- le code de justice administrative.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience.

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de M. Desvigne-Repusseau, premier conseiller,
- les conclusions de Mme Vergnaud, rapporteure publique,
- les observations de Me Lucet substituant Me Donniou, représentant la SOGARIS,
- et les observations de Me Baezner substituant Me Skovron, représentant la SEMMARIS.

Une note en délibéré présentée pour la SOGARIS a été enregistrée le 23 février 2022 et n'a pas été communiquée.

Considérant ce qui suit :

1. En vertu d'une convention, se présentant comme un « contrat de sous-concession » et passée devant notaire le 11 janvier 1996, la SOGARIS a « mis à la disposition » de la SEMMARIS, moyennant le paiement d'un loyer annuel révisé au 1<sup>er</sup> janvier de chaque année, une partie des terrains appartenant au syndicat interdépartemental pour la gestion des terrains concédés à la SOGARIS afin que la SEMMARIS puisse y édifier les bâtiments nécessaires à l'implantation et au fonctionnement du marché des viandes dans le cadre général du marché d'intérêt national de Paris-Rungis. Cette convention, qui, par la volonté des parties, a pris effet rétroactivement le 1<sup>er</sup> juillet 1971, date à laquelle les terrains ont été effectivement « mis à la disposition » de la SEMMARIS, a expiré le 23 février 2017 et n'a pas été renouvelée depuis lors. Estimant que la SEMMARIS se maintient irrégulièrement sur ces terrains depuis le 24 février 2017, la SOGARIS demande au tribunal de la condamner à lui verser une indemnité pour occupation irrégulière du domaine public à compter de cette date.

Sur le cadre juridique applicable :

En ce qui concerne la SEMMARIS :

2. D'une part, aux termes de l'article 1<sup>er</sup> du décret du 13 juillet 1962 : « *Il est créé dans la région parisienne un marché d'intérêt national implanté sur le territoire des communes de Rungis et Chevilly-Larue. Sa dénomination est Marché d'intérêt national de Paris – Rungis* ». Aux termes de l'article 2 de ce décret : « *Les limites de ce marché sont celles de la zone A figurant au plan au 1/10.000 joint au présent décret / (...)* ». Aux termes de l'article 7 du même décret : « *(...) une société d'économie mixte assurera l'aménagement et la gestion du marché d'intérêt national créé par l'article 1<sup>er</sup> ci-dessus (...)* ». Aux termes de l'article 3 du décret du 27 avril 1965 : « *Sont approuvés les statuts de la Société d'économie mixte d'aménagement et de gestion du marché d'intérêt national de la région parisienne, annexés au présent décret* ».

3. D'autre part, par une convention du 23 février 1967, prise en application de l'article 2 du décret du 27 avril 1965 aux termes duquel « *la [SEMMARIS] assurera, (...) en tant que de besoin par des conventions passées entre l'Etat et la société, l'aménagement et la gestion du marché d'intérêt national [de Paris-Rungis]* », l'Etat a mis à la disposition de cette société, pour une durée de trente ans renouvelable une fois par tacite reconduction, un ensemble de terrains lui

appartenant ou à lui concédés, qui font partie du domaine public, notamment « *les terrains de la zone A tels qu'ils figurent sur le plan annexé au décret (...) du 27 avril 1965* ».

4. Enfin, les limites des zones A et B du marché d'intérêt national de Paris-Rungis, fixées initialement par l'article 2 précité du décret du 13 juillet 1962, ont été modifiées successivement par le décret du 27 avril 1965, par le décret du 4 décembre 1972, et par les arrêtés interministériels du 11 août 1983 et du 22 juillet 1993.

5. Ainsi, d'une part, l'aménagement et l'exploitation du marché d'intérêt national de Paris-Rungis, qui constitue un service public, ont été confiés par l'Etat, en vertu du décret du 27 avril 1965, à la SEMMARIS et, d'autre part, l'Etat a mis à la disposition de cette société un ensemble de terrains lui appartenant ou à lui concédés, qui font partie du domaine public, dans les limites territoriales initialement fixées par le décret du 13 juillet 1963 dans sa rédaction issue du décret du 27 avril 1965.

#### En ce qui concerne la SOGARIS :

6. D'une part, aux termes de l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 10 juillet 1964 : « *La région parisienne est composée de la ville de Paris, des départements des Hauts-de-Seine, de la Seine-Saint-Denis, du Val-de-Marne, de l'Essonne, des Yvelines, du Val-d'Oise et du département de Seine-et-Marne / (...) / Les départements de la Seine et de Seine-et-Oise sont supprimés* ». Aux termes de l'article 12 de cette loi : « *Sauf dispositions contraires de la présente loi, les immeubles faisant partie du domaine public ou du domaine privé des départements de la Seine et de Seine-et-Oise, (...) ainsi que les droits et obligations se rattachant à ces immeubles (...), sont transférés, de plein droit, aux collectivités visées à l'article 1<sup>er</sup> de la présente loi sur le territoire desquelles ils sont situés / (...)* ». Aux termes de l'article 13 de la même loi : « *Lorsque les biens visés à l'article 12 ci-dessus sont situés hors du territoire formé par les actuels départements de la Seine et de Seine-et-Oise, ainsi que les droits et obligations qui s'y rattachent, sont transférés, par accord amiable entre les collectivités créées par la présente loi, à l'une d'entre elles ou à une institution interdépartementale / Si aucun accord n'est intervenu dans un délai d'un an à compter de la mise en vigueur des dispositions de l'article 1<sup>er</sup> de la présente loi, il pourra être procédé par décret en Conseil d'Etat au transfert de ces biens, droits et obligations soit aux nouvelles collectivités, soit à un établissement public existant ou à créer / Les mêmes dispositions s'appliquent aux biens des départements de la Seine et de Seine-et-Oise, quel que soit le lieu où ils sont situés, qui présentent un intérêt interdépartemental eu égard à la nouvelle organisation territoriale de la région parisienne, et dont la liste sera établie par un décret en Conseil d'Etat (...)* ». Les terrains, mentionnés au point X de l'annexe 1 au décret du 11 septembre 1967, affectés au marché d'intérêt national de Paris-Rungis, situés sur les territoires des communes de Chevilly-Larue, de Rungis et de Paray-Vieille-Poste, appartenant au département de la Seine et concédés à l'Etat ou à la SOGARIS sont, en vertu de ce décret, au nombre des biens présentant un intérêt interdépartemental eu égard à la nouvelle organisation territoriale de la région parisienne.

7. Aux termes de l'article 1<sup>er</sup> du décret du 9 septembre 1970 : « *En vue de la dévolution des terrains concédés par le département de la Seine à la Société de la gare routière de Rungis (Sogaris), il est créé un syndicat interdépartemental associant la ville de Paris et les départements des Hauts-de-Seine, de la Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne* ». Aux termes de l'article 2 de ce décret : « *Sont transférés au syndicat interdépartemental : / Les terrains d'une superficie de 53 hectares, concédés par l'ancien département de la Seine à la Sogaris, tels que*

*ces terrains, situés partie sur le territoire de la commune de Rungis (Val-de-Marne) et partie sur le territoire de Paray-Vieille-Poste (Essonne), délimités en couleur jaune, apparaissent sur le plan parcellaire au 1/2.000 annexé au présent décret / Les droits et obligations attachés auxdits terrains, et notamment ceux qui découlent de la convention du 28 octobre 1960 et des avenants qui l'ont modifiée, par lesquels l'ancien département de la Seine a concédé à la Sogaris les parcelles dont il s'agit ». Aux termes de l'article 3 du même décret : « Le syndicat a pour objet d'assurer la gestion des biens désignés à l'article 2 ainsi que d'exercer les droits et d'assumer les obligations qui y sont rattachés, et notamment ceux qui découlent de la convention du 28 octobre 1960 et des avenants qui l'ont modifiée ».*

8. D'autre part, avant l'entrée en vigueur, le 1<sup>er</sup> juillet 2006, du code général de la propriété des personnes publiques, l'appartenance au domaine public d'un bien était, sauf si ce bien était directement affecté à l'usage du public, subordonnée à la double condition que le bien ait été affecté au service public et spécialement aménagé en vue du service public auquel il était destiné. En l'absence de toute disposition en ce sens, l'entrée en vigueur de ce code n'a pu, par elle-même, avoir pour effet d'entraîner le déclassement de dépendances qui appartenaient antérieurement au domaine public et qui, depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2006, ne rempliraient plus les conditions désormais fixées par son article L. 2111-1.

9. Enfin, par une convention du 28 octobre 1960, modifiée par des avenants du 26 juillet 1965, des 28 et 30 juillet 1965, du 4 novembre 1965 et du 30 janvier 1970, le département de la Seine a concédé à la SOGARIS, moyennant le paiement d'une redevance d'occupation annuelle, des terrains lui appartenant pour y construire et exploiter une gare routière de marchandises située sur le territoire des communes de Rungis et de Paray-Vieille-Poste. Il résulte de l'instruction, notamment de l'avenant du 30 janvier 1970, que ces terrains, qui étaient alors affectés à une activité de gare routière qui a le caractère d'un service public, ont fait l'objet d'aménagements spéciaux en vue de cette affectation. Ces terrains ont été ainsi incorporés au domaine public du département de la Seine puis à celui des collectivités publiques qui ont succédé à ce département. En vertu du décret du 9 septembre 1970 précité, la propriété de ces terrains a été transférée à un établissement public, dénommé « syndicat interdépartemental », qui a été spécialement créé pour en assurer la gestion ainsi qu'exercer les droits et assumer les obligations qui y sont rattachés, la SOGARIS en demeurant alors le concessionnaire.

#### Sur la demande indemnitaire :

10. D'une part, l'occupation sans droit ni titre d'une dépendance du domaine public constitue une faute commise par l'occupant et qui l'oblige à réparer le dommage causé au gestionnaire de ce domaine par cette occupation irrégulière. Si l'autorité gestionnaire du domaine public n'a pas mis en demeure l'occupant irrégulier de quitter les lieux, ne l'a pas invité à régulariser sa situation ou a entretenu à son égard une ambiguïté sur la régularité de sa situation, ces circonstances sont de nature, le cas échéant, à constituer une cause exonératoire de la responsabilité de l'occupant, dans la mesure où ce comportement du gestionnaire serait constitutif d'une faute, mais elles ne sauraient faire obstacle, dans son principe, au droit du gestionnaire du domaine public à la réparation du dommage résultant de cette occupation irrégulière.

11. Une personne publique est fondée à réclamer à l'occupant sans titre de son domaine public, au titre de la période d'occupation irrégulière, une indemnité compensant les revenus qu'elle aurait pu percevoir d'un occupant régulier pendant cette période. A cette fin, elle doit rechercher le montant des redevances qui auraient été appliquées si l'occupant avait été placé dans une situation régulière, soit par référence à un tarif existant, lequel doit tenir compte des avantages de toute nature procurés par l'occupation du domaine public, soit, à défaut de tarif applicable, par référence au revenu, tenant compte des mêmes avantages, qu'aurait pu produire l'occupation régulière de la partie concernée du domaine public.

12. D'autre part, le Premier ministre ou les ministres intéressés tiennent des principes généraux qui régissent le domaine public le pouvoir de décider, pour un motif d'intérêt général, de procéder à un changement d'affectation d'une dépendance du domaine public d'une collectivité publique et de remettre par suite sans formalité cette dépendance à la collectivité publique chargée de la conservation du domaine correspondant à sa nouvelle affectation.

13. Il résulte de l'instruction qu'au début du second semestre de l'année 1970, le commissaire à l'aménagement du marché d'intérêt national de la région parisienne a fait connaître à la SOGARIS la nécessité d'implanter sur une partie des terrains à elle concédés un nouveau marché complétant les installations primitives du marché d'intérêt national en vue d'y effectuer les opérations de commercialisation des produits carnés à proximité des terrains déjà mis à la disposition du marché d'intérêt national par l'Etat et le département de la Seine. Afin d'exécuter le décret du 8 décembre 1972 portant transfert du marché des viandes foraines des halles de Paris à Rungis, un décret du 4 décembre 1972 a inclus les terrains du syndicat interdépartemental destinés à accueillir ce marché dans les limites de la zone A du marché d'intérêt national de Paris-Rungis. Par ce dernier décret, publié au *Journal officiel* du 6 décembre 1972, et compte tenu de l'intérêt général que revêtent les marchés d'intérêt national, l'Etat a, implicitement mais nécessairement, réaffecté les terrains du syndicat interdépartemental mentionnés dans le décret du 4 décembre 1972, initialement concédés à la SOGARIS pour y construire et exploiter la gare routière de marchandises de Rungis, à la SEMMARIS afin que cette dernière y installe et exploite le marché des viandes en sa qualité de concessionnaire du marché d'intérêt national de Paris-Rungis. Dans ces conditions, la SEMMARIS doit être regardée comme étant, depuis le 6 décembre 1972, la seule autorité gestionnaire du domaine public sur les terrains litigieux. La circonstance que, par la convention du 11 janvier 1996, la SOGARIS a « mis à la disposition » de la SEMMARIS les terrains litigieux jusqu'au 23 février 2017 est sans incidence sur la réaffectation de ces terrains qui a été décidée en 1972 par le Gouvernement. Par suite, et sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens de la requête, la société requérante n'est pas fondée ni, en tout état de cause, recevable à demander à la SEMMARIS le paiement d'indemnités représentatives d'occupation du domaine public. Dès lors, les conclusions présentées en ce sens par la SOGARIS doivent être rejetées.

#### Sur les frais liés au litige :

14. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mise à la charge de la SEMMARIS, qui n'est pas la partie perdante dans la présente instance, la somme que la SOGARIS demande au titre des frais exposés et non compris dans les dépens. Il y a lieu, en revanche, de faire application de ces dispositions et de mettre à la charge de la SOGARIS une somme de 1 500 euros au titre des frais exposés par la SEMMARIS et non compris dans les dépens.

DECIDE :

Article 1<sup>er</sup> : La requête de la SOGARIS est rejetée.

Article 2 : La SOGARIS versera à la SEMMARIS une somme de 1 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : Le présent jugement sera notifié à la Société de la gare routière de Rungis (SOGARIS), à la Société d'économie mixte d'aménagement et de gestion du marché d'intérêt national de la région parisienne (SEMMARIS), au syndicat interdépartemental pour la gestion des terrains concédés à la SOGARIS, au ministre de l'économie, des finances et de la relance, au ministre de l'agriculture et de l'alimentation et à la préfète du Val-de-Marne.