

Req. N° 1804016

SOGARIS

Audience du 17 février 2022

Conclusions de Mme Edwige VERGNAUD, rapporteure publique

L'affaire qui vient d'être appelée oppose en quelque sorte deux « sœurs ennemies », la Société de la gare routière de Rungis, la SOGARIS et à la Société d'économie Mixte d'aménagement et de gestion du marché d'intérêt national de la région parisienne, la SEMMARIS, toutes deux nées dans les années 60, et nous replonge dans l'histoire de la planification administrative économique et urbaine de la région parisienne conduite dans les années 50 à 70.

Dans les années 50, les Halles de Paris, ensemble de dix pavillons construits entre 1853 et 1870 sur une surface totale de 34 817 m² située au cœur de la capitale assurant le commerce de gros alimentaires pour la ville de Paris et ses environs, soit le transit de 5 000 tonnes de denrées alimentaires quotidienne pour plus de 8 millions d'habitants, sont confrontées à des difficultés croissantes de circulation et de logistique.

En 1953, un comité interministériel décide de bâtir un réseau de marchés dit d'intérêt national visant à fluidifier les transactions et assurer la transparence des opérations commerciales et, en 1959, le transfert des Halles à l'extérieur de Paris est décidé. Le choix s'arrête sur le site de Rungis. Seul le marché de gros de produits carnés sera situé sur le site de la Villette, à proximité des abattoirs dont la rénovation est engagée.

En 1962, il est décidé de confier l'aménagement et la gestion du futur marché d'intérêt national de Paris-Rungis à une société d'économie mixte et en 1965 cette mission est confiée à la SEMMARIS.

Dans la nuit du 2 au 3 mars 1969, le « ventre de Paris » prend la route pour Rungis dans une opération, réunissant plus de 30 000 personnes et 1 500 camions, qui sera qualifiée de « déménagement du siècle ». Le 3 mars 1969, le Marché de Rungis ouvre ses portes aux acheteurs pour la première fois.

TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE MELUN
2^{ème} chambre

En parallèle, le conseil général de la Seine adopte, en juillet 1958, le projet de création d'une gare routière de marchandises sur des terrains situés sur le territoire des communes de Rungis et Paray-Vieille-Poste, projet qui doit permettre d'améliorer la circulation dans l'agglomération parisienne en réduisant la pénétration et le stationnement dans la capitale de nombreux poids lourds venant du sud de la France. Ainsi les marchandises arrivant à Rungis seront transbordées sur des véhicules de petit tonnage qui en assureront la distribution dans Paris.

Cette gare routière doit être installée sur des terrains appartenant au département de la Seine. Son aménagement et son exploitation sont confiés par ce dernier à la SOGARIS, créée le 26 juillet 1960. La gare routière ouvre ses portes le 26 avril 1967.

Ainsi depuis la création du MIN de Rungis et de la gare routière, la SEMMARIS et la SOGARIS sont intimement liées géographiquement et fonctionnellement.

Ce lien se renforce encore, lorsqu'au cours de l'année 1970, il est décidé de mettre fin aux travaux de modernisation du site de la Villette, notamment des abattoirs qui s'avèrent un gouffre financier, et de transférer le marché des viandes vers Rungis pour le 1^{er} janvier 1973 au plus tard.

En vue de compléter les installations initiales du marché de Rungis à cet effet, il est décidé que ce marché sera implanté sur une partie des terrains concédés par le département de la Seine à la SOGARIS, terrains situés en limite de ceux concédés par l'Etat à la SEMMARIS et, en conséquence de ces décisions, le Commissariat général au marché d'intérêt national de Paris-Rungis demande à la SOGARIS, de mettre à disposition de la SEMMARIS, les emprises nécessaires à l'implantation du marché de la viande.

La mise à disposition s'opère en juillet 1971 et le marché des produits carnés s'installe à Rungis le 13 janvier 1973, quittant une organisation du 19^{ème} siècle pour entrer à son tour dans le XX^{ème} siècle et ses installations ultramodernes.

Après ce bref tableau historique, venons-en à la partition juridique qui l'a mis en musique.

Le décret n° 62-795 du 13 juillet 1962 relatif à la création dans la région parisienne d'un marché d'intérêt national définit les limites géographiques du MIN de Rungis dans son article 2 qui prévoit une zone A, pour les activités du marché proprement dit, et une zone B, qui constituent une réserve foncière destinée à accueillir des raccordements routiers et ferroviaires.

TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE MELUN
2^{ème} chambre

En application du décret n° 65-325 du 27 avril 1965 modifiant et complétant le décret précité, la SEMMARIS est désigné comme concessionnaire de l'Etat pour la construction et l'exploitation du marché d'intérêt national de Paris-Rungis dont elle assure l'aménagement et la gestion. Par suite, la SEMMARIS bénéficie d'un titre l'habilitant à construire dans le périmètre du marché d'intérêt national (CE, 29 juin 2005, Sté SEMMARIS, n° 262328).

Par une convention du 23 février 1967, l'Etat a mis à sa disposition un ensemble de terrains lui appartenant ou à lui concédés, qui font partie du domaine public. En vertu de l'article 6 de cette convention, les bâtiments, constructions et installations réalisés ou acquis sur ces terrains par la société, qui ne peuvent faire l'objet de baux commerciaux, sont la propriété de l'Etat dès leur édification ou mise en place ou dès leur acquisition. Ainsi, la SEMMARIS, lorsqu'elle concède à un usager la construction de bâtiments ou l'aménagement d'installations sur ces terrains, agit, non pour son propre compte, mais pour le compte de l'Etat (CE, 22 juillet 1977, Société "Nord Océan Poirsos et compagnie", n° 99180, A) et exerce son activité en qualité de délégataire d'un service public, CE, Avis du 28 juillet 1998 n° 362 417.

La SEMMARIS est amenée, dans le cadre de l'exécution de sa mission de service public, à accorder à des sociétés le droit d'occupation précaire et révocable de locaux situés sur le domaine public (voir, par exemple : CE, 9 décembre 1988, Société anonyme BERTY, n° 55605) et les contrats qu'elle conclut ainsi avec des tiers sont des contrats administratifs.

CE, 12 mars 2014, M. LAMOINE, n° 368546 et TC, 7 juillet 2014, Consorts Lamoine c/ Sté Semmaris, n° 3956.

Parallèlement, par une convention du 28 octobre 1960, conclue pour une durée de soixante ans, le département de la Seine a concédé à la SOGARIS, moyennant le paiement d'une redevance d'occupation annuelle, des terrains lui appartenant situés sur le territoire des communes de Rungis et de Paray-Vieille-Poste pour y créer et y exploiter la gare routière de marchandises.

A la suite de la disparition du département de la Seine et de la création des départements des Hauts- de Seine, de Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne, un syndicat interdépartemental regroupant ces départements et la ville de Paris est créé par un décret du 9 septembre 1970 procédant au transfert de propriété au syndicat interdépartemental des parcelles concédées à la SOGARIS.

Comme il a été indiqué précédemment, à compter du 1^{er} juillet 1971, la SOGARIS met à disposition de la SEMMARIS une partie des parcelles dont elle était concessionnaire, pour une superficie totale de 82 990 m², pour que la SEMMARIS puisse procéder à des travaux en vue de l'implantation du marché de la viande.

TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE MELUN
2^{ème} chambre

Le 11 janvier 1996, un contrat de sous concession est conclu entre la SOGARIS et la SEMMARIS. Aux termes de ce contrat, qui prend rétroactivement effet au 1er juillet 1971, la SOGARIS met à disposition de la SEMMARIS les parcelles destinées à l'implantation et au fonctionnement du marché des viandes dans le cadre général du marché d'intérêt national de Paris-Rungis, moyennant le paiement d'un loyer annuel révisé annuellement. Le terme de ce contrat est fixé au 23 février 2017.

Il a pris fin depuis cette date et n'a fait, depuis, l'objet d'aucun renouvellement.

Là est la source du litige dont vous êtes saisis aujourd'hui.

En effet la SOGARIS considère que la SEMMARIS, qui s'est opposée au renouvellement de la convention de sous concession tout en continuant à occuper les parcelles dédiées à l'implantation et au fonctionnement du marché de la viande, est aujourd'hui occupante sans titre des dites parcelles à elle sous-concédées et vous demande en conséquence de condamner la SEMMARIS à lui verser des indemnités d'occupation d'un montant de 3 517 310, 91 euros pour la période du 24 février 2017 au 28 février 2021 et une somme de 75 807, 34 euros pour chaque mois d'occupation supplémentaire.

La SEMMARIS soulève à titre principal une fin de non-recevoir tiré du défaut de qualité pour agir de la SOGARIS au motif qu'elle n'aurait pas la qualité de gestionnaire du domaine public s'agissant des parcelles dédiées à l'activité du marché de la viande et que, par conséquent, ses demandes indemnitaires seraient irrecevables.

Elle fait valoir que l'Etat, en modifiant par décret du 4 décembre 1972 les limites de la zone A du marché d'intérêt national de Rungis, a procédé à une modification unilatérale de l'affectation des terrains litigieux appartenant au syndicat interdépartemental pour les affecter à l'exercice de la mission de service public du MIN dont la gestion lui a été confiée à titre exclusif et qu'ainsi, par le jeu de la mutation domaniale ainsi opérée, la SOGARIS n'a plus depuis cette date, qualité de gestionnaire des parcelles en cause.

La théorie des mutations domaniales est une construction jurisprudentielle ancienne mais d'application rare visant à pallier les inconvénients de l'impossibilité d'exproprier pour cause d'utilité publique un bien faisant partie du domaine public, règle elle-même déduite du principe d'inaliénabilité du domaine public.

Elle permet à l'Etat de procéder, dans un but d'intérêt général ou d'utilité publique, à des changements d'affectation ayant pour effet d'affecter un bien relevant du domaine public d'une autre collectivité publique à un nouveau service public.

TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE MELUN
2^{ème} chambre

Le principe a été posé par une décision d'assemblée du Conseil d'Etat, du 16 juillet 1909, Ville de Paris, au recueil, et se trouve ainsi résumé dans un avis de l'assemblée générale du CE du 27 janvier 1977 (n° 318858) : « sans que la propriété d'aucune partie du domaine public d'une collectivité publique soit aliénée, celui-ci peut recevoir, dans un intérêt public, une affectation différente ». Une mutation domaniale décidée par l'Etat ne remet donc pas en cause la propriété de la dépendance du domaine public concernée.

Si les décisions faisant application de cette théorie, au nombre desquelles, CE, 13 mars 1925, Ville de Paris c/ Compagnie du chemin de fer de Paris à Orléans p. 271), 26 mars 1930, Verliac p. 341 ou encore Section, 20 février 1981, Association pour la protection du site du Vieux-Pornichet, sont restées peu nombreuses, elle a reçu une première consécration législative à la faveur de l'intervention de l'article 16 du décret-loi du 5 juin 1940 relatif au domaine public puis a été reprise sous les articles L. 35 et R. 58 du code du domaine de l'Etat et enfin codifiée à l'article L2123-4 du code de la propriété des personnes publiques en vigueur depuis le 1er juillet 2006 qui dispose que : *« Lorsqu'un motif d'intérêt général justifie de modifier l'affectation de dépendances du domaine public appartenant à une collectivité territoriale, un groupement de collectivités territoriales ou un établissement public, l'Etat peut, pour la durée correspondant à la nouvelle affectation, procéder à cette modification en l'absence d'accord de cette personne publique. »*

Antérieurement à l'entrée en vigueur de ces dernières dispositions, le Conseil d'Etat avait, dans une décision du 23 juin 2004 Commune de Provillle, n° 253419, classée en A, réaffirmée que cette théorie n'avait pas été abandonnée en mentionnant que, nous citons, « 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 territoriale et de remettre par suite sans formalité cette dépendance à la collectivité publique chargée de la conservation du domaine correspondant à sa nouvelle affectation ».

Pour de plus ample développement sur la théorie de la mutation domaniale vous pourrez consulter les conclusions de Mattias Guyomar, commissaire du gouvernement, sous cet arrêt dont nous nous sommes largement inspirée.

En l'espèce, les terrains, initialement concédés à la SOGARIS par le département de la Seine et transférés en pleine propriété au syndicat interdépartemental par le décret du 9 septembre 1970, nous semble incontestablement relever du domaine public, ce qui constitue une des conditions d'application de la théorie de la mutation domaniale, pour les raisons suivantes :

TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE MELUN
2^{ème} chambre

Vous savez qu'avant l'entrée en vigueur, le 1er 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 1er juillet 2006, ne rempliraient plus les conditions désormais fixées par l'article L. 2111-1 de ce code.

CE, Section, 28 décembre 2009, Société Brasserie du théâtre, n° 290937, A et CE n° 353915 du 3 octobre 2012 Commune de Port-Vendres.

En l'espèce, il résulte de la 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, que le département de la Seine a concédé à la SOGARIS, moyennant le paiement d'une redevance d'occupation annuelle, des terrains lui appartenant située sur le territoire des communes de Rungis et de Paray-Vieille-Poste pour y construire et exploiter une gare routière de marchandises. Il ressort des termes même de ces documents que le département de la Seine a entendu considérer que la construction et l'exploitation d'une gare routière de marchandise à Rungis constituait une mission d'intérêt général.

Par ailleurs, il résulte de la jurisprudence qu'une activité de gare routière revêt le caractère d'un service public industriel et commercial » (voir : TC, 27 juin 1988, Mascle, n° 02527, A).

En outre, l'avenant du 30 janvier 1970 indique que « les installations réalisées par la SOGARIS sur les terrains concédés en vertu de la convention [du 28 octobre 1960 sont] affectées à un service public ».

Les terrains affectés à l'activité de gare routière de marchandises ont par ailleurs bien fait l'objet d'installations et d'aménagements spéciaux à cet effet. A ce titre, il ressort notamment des termes de la convention des 25 mai et 29 juin 1966 passée entre la SOGARIS et la SEMMARIS qu'un permis de construire a été octroyé à la SOGARIS le 24 mai 1960 pour réaliser des installations telles que des quais de transit, des entrepôts ou des parkings et le rapport sur les problèmes fonciers du centre routier établi en 1971 met en évidence que la SOGARIS avait déjà loué une partie des terrains concernés par l'installation du marché des produits carné aux sociétés Sedegis et Discaris, ce qui suppose les terrains litigieux faisaient bien l'objet d'aménagement à cette date.

TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE MELUN
2^{ème} chambre

Les conditions posées par la jurisprudence « Brasserie du théâtre » était donc bien remplies en l'espèce à la date du décret du 4 décembre 1972.

Or il est constant que ce décret est venu modifié les limites des zones A et B du marché d'intérêt national de Paris-Rungis en vue du transfert le marché des viandes de la Villette à Rungis décidé par un décret du 8 décembre suivant. Aux termes de ce décret, un certain nombre de parcelles, jouxtant le périmètre de la Zone A tel que précédemment délimité par le décret de 62 et appartenant au syndicat interdépartemental concédé à la SOGARIS ont été incluses dans les limites de la zone A du marché d'intérêt national de Paris-Rungis pour les affecter à l'installation et au fonctionnement du marché des produits carnés. Un plan indiquant le nouveau périmètre du MIN est annexé à ce décret.

Les parcelles concernées coïncident parfaitement avec l'emprise mise par la SOGARIS à disposition de la SEMMARIS en juillet 1971, puis mentionné dans le contrat du 11 janvier 1996.

Par ce décret l'Etat a donc entendu modifier l'affectation des parcelles litigieuses relevant du domaine public du syndicat interdépartemental et initialement concédées à la SOGARIS pour l'implantation d'une gare routière en décidant unilatéralement, en vertu des pouvoirs que détient le pouvoir exécutif des principes généraux qui régissent le domaine public, de les affecter à la mission de service public du marché d'intérêt national de Rungis pour l'installation du marché des produits carnés.

Comme nous l'avons indiqué précédemment, il est également constant que la SEMMARIS a qualité de délégataire exclusif du service public du MIN de Paris Rungis, mission qui lui est confiée par l'Etat dans les limites territoriales telles que définies par les décrets successifs de 1962, 1965 puis 1972.

Compte tenu de l'intérêt général et de l'utilité publique que revêt le MIN de Rungis, les critères d'une mutation domaniale nous semblent dès lors parfaitement remplis, ce qui vous pourra vous conduire à considérer que l'Etat a, implicitement mais nécessairement et sans formalité, confié les dépendances litigieuses du domaine public appartenant au syndicat interdépartemental à la SEMMARIS, seule chargée de la conservation, de la gestion et de l'exploitation du domaine correspondant à cette nouvelle affectation, à compter de la publication du décret du 4 décembre 1972.

Dans ces conditions, la SEMMARIS doit être regardée comme étant, depuis le 6 décembre 1972, la seule autorité gestionnaire des terrains litigieux sans que puisse y faire obstacle la circonstance que ces dépendances relèvent du domaine public du syndicat interdépartemental, la propriété des parcelles n'étant pas affectée, ni la convention de concession conclue le 20 décembre 1977 entre le syndicat

TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE MELUN
2^{ème} chambre

interdépartemental et la SOGARIS, ni le contrat de sous concession conclue entre la SOGARIS et la SEMMARIS le 11 janvier 1996 ou la circonstances que les « redevances » prévues par ce contrat aient été versées par la SEMMARIS à la SOGARIS jusqu'en février 2017.

Au surplus, et contrairement à ce que soutient la SOGARIS, les dispositions de l'article 83 de la loi n° 2002-1576 avaient pour objet que de rendre applicables les dérogations aux dispositions du code du domaine de l'Etat à l'ensemble du domaine public compris dans la zone A du marché d'intérêt national de Paris-Rungis telle que délimitée en dernier lieu par le décret du 4 décembre 1972, quelle que soit la personne publique propriétaire du sol.

Or l'autorité compétente pour saisir le juge administratif à raison d'une occupation sans titre du domaine public est la personne publique affectataire, c'est-à-dire, soit le propriétaire du domaine public soit le gestionnaire de ce domaine.

En ce sens : CE, 9 janv. 1985, Sillinger, n° 61203, CE, 7 avril 1999, Synd. aquacole de la Baie des Veys, n° 200533 ou CE, 19 nov. 2014, Régie municipale « Espaces Cauterets », n° 366276.

Dans ces conditions, il résulte de l'ensemble des développements qui précèdent que la SOGARIS ne pouvant plus être regardée comme ayant la qualité de gestionnaire des dépendances du domaine public affectées au MIN de Rungis pour l'installation du marché des produits carnés depuis le 6 décembre 1972, elle n'a pas qualité pour présenter une demande d'indemnisation au titre de l'occupation de ces mêmes dépendances par la SEMMARIS, qui, si vous nous suivez, n'est en tout état de cause, pas irrégulière.

Pour ces motifs vous pourrez faire droit à la fin de non-recevoir soulevée en défense et déclarer la requête présentée par la SOGARIS irrecevable pour défaut de qualité pour agir.

Pour finir et dans les circonstances de l'espèce, nous vous proposons de rejeter les demandes de frais d'instance présentées par chacune des parties.

Tel est le sens de nos conclusions dans cette affaire.