Conseil d'État

N° 511285
ECLI:FR:CECHR:2026:511285.20260304
Inédit au recueil Lebon

7ème - 2ème chambres réunies

M. François-Xavier Bréchot, rapporteur
SCP FABIANI PINATEL;SCP MELKA-PRIGENT-DRUSCH, avocats

Lecture du mercredi 4 mars 2026

REPUBLIQUE FRANCAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS

Vu les procédures suivantes :

La commune de Berck-sur-Mer a demandé au juge des référés du tribunal administratif de Lille, statuant sur le fondement de l'article L. 521-3 du code de justice administrative, en premier lieu, d'enjoindre à la société Groupe Partouche et à la société Jean Metz de procéder à la remise effective et complète de l'immeuble abritant le casino de cette commune, y compris la remise de l'ensemble des clés, badges, codes d'accès, systèmes de sécurité, documents techniques et tous éléments matériels permettant l'accès et l'exploitation du bâtiment, au plus tard le 1er janvier 2026, sous astreinte de 20 000 euros par jour de retard, en deuxième lieu, de l'autoriser, à défaut de remise volontaire par ces sociétés, à procéder elle-même à la prise de possession matérielle du bien, y compris avec le concours de la force publique ou d'un commissaire de justice, à compter du 1er janvier 2026, en troisième lieu, de juger que si l'obstruction persistante de la société Groupe Partouche ou de la société Jean Metz retarde ou empêche, au 1er janvier 2026, la mise en jouissance effective, complète et fonctionnelle de l'immeuble abritant le casino auprès du nouveau concessionnaire, l'ensemble des dépenses rendues nécessaires afin de garantir la continuité du service public et l'exécution de l'autorisation de la police des jeux et, par conséquent, l'installation du nouveau concessionnaire, sera mis à la charge solidaire de ces sociétés, que les montants définitifs des frais résultant de cette mesure seront constatés par un état liquidatif établi par la commune ou par un tiers expert désigné, notifié aux sociétés et opposable en exécution de l'ordonnance à intervenir et que ces frais seront recouvrés cumulativement en sus de l'astreinte journalière prononcée, en quatrième lieu, de l'autoriser à faire procéder, aux frais de la société Jean Metz, à l'enlèvement de tout bien meuble lui appartenant demeurant dans l'immeuble à l'issue de la concession, après inventaire contradictoire établi par un commissaire de justice désigné à cet effet, et à leur entreposage dans un lieu approprié, en cinquième lieu, de juger qu'en cas de carence de la société Groupe Partouche lors du rendez-vous fixé le 2 janvier 2026 en mairie de Berck-sur-Mer, en présence du notaire désigné par délibération du conseil municipal n° 2025-127, ce notaire pourra dresser procès-verbal de carence, en sixième lieu, d'autoriser cet office notarial à réaliser les formalités de publicité foncière, à dresser en tant que de besoin tout acte constatant le retour en pleine propriété du bien au profit de la commune, y compris sans la signature ou sans le concours de la société Groupe Partouche, afin d'assurer la régularisation auprès du service de la publicité foncière.

Par une ordonnance n° 2511651 du 19 décembre 2025, le juge des référés a enjoint à la société Groupe Partouche et à la société Jean Metz de procéder à la remise à la commune de l'immeuble abritant le casino, y compris la remise de l'ensemble des clés, badges, codes d'accès, systèmes de sécurité, documents techniques et tous éléments matériels permettant l'accès et l'exploitation du bâtiment, qui devra être débarrassé des autres biens meubles, au plus tard le 1er janvier 2026, sous astreinte de 500 euros par jour de retard, et rejeté le surplus des conclusions des parties.

1° Sous le n° 511285, par un pourvoi, un mémoire complémentaire, un mémoire en réplique et un nouveau mémoire, enregistrés les 5, 23 et 29 janvier et le 6 février 2026 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, la société Groupe Partouche demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler cette ordonnance ;

2°) statuant en référé, de déclarer la juridiction administrative incompétente pour connaitre du litige ou, à titre subsidiaire, de surseoir à statuer et renvoyer au Tribunal des conflits le soin de trancher la question de compétence ;

3°) de mettre à la charge de la commune de Berck-sur-Mer et de la société Infiniti Casino Berck-sur-Mer la somme de 10 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

2° Sous le n° 511286, par un pourvoi, un mémoire complémentaire, un mémoire en réplique et un nouveau mémoire, enregistrés les 5, 23 et 29 janvier et le 6 février 2026 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, la société Jean Metz conclut aux mêmes fins que le pourvoi enregistré sous le n° 511285, par les mêmes moyens.

.....

3° Sous le n° 511309, par une requête et un mémoire en réplique, enregistrés les 6 et 29 janvier 2026 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, la société Groupe Partouche demande au Conseil d'Etat d'ordonner qu'il soit sursis à l'exécution de cette ordonnance et à ce qu'il soit mis à la charge de la commune de Berck-sur-Mer la somme de 10 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

.....

4° Sous le n° 511313, par une requête et un mémoire en réplique, enregistrés les 6 et 29 janvier 2026 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, la société Jean Metz conclut aux mêmes fins que la requête enregistrée sous le n° 511309, par les mêmes moyens.

.....

Vu les autres pièces des dossiers ;

Vu :
- le code de la commande publique ;
- le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de M. François-Xavier Bréchot, maître des requêtes,

- les conclusions de M. Nicolas Labrune, rapporteur public ;

La parole ayant été donnée, après les conclusions, à la SCP Fabiani, Pinatel, avocat de la société Groupe Partouche et de la société Jean Metz, à la SCP Melka-Prigent-Drusch, avocat de la commune de Berck-sur-Mer et à la SELAS Froger et Zajdela, avocat de la société de la société Infiniti casino de Berck-sur-Mer.

Considérant ce qui suit :

1. Aux termes de l'article L. 521-3 du code de justice administrative : " En cas d'urgence et sur simple requête qui sera recevable même en l'absence de décision administrative préalable, le juge des référés peut ordonner toutes autres mesures utiles sans faire obstacle à l'exécution d'aucune décision administrative ".

2. Il ressort des pièces du dossier soumis au juge des référés du tribunal administratif de Lille que, par une délibération du 24 novembre 2025, le conseil municipal de Berck-sur-Mer a attribué la délégation de service public portant sur l'exploitation de son casino à la société du Grand Casino de Dinant pour une durée de 12 ans à compter du 1er janvier 2026. La commune de Berck-sur-Mer a demandé au juge des référés du tribunal administratif de Lille, statuant sur le fondement de l'article L. 521-3 du code de justice administrative, d'enjoindre à la société Jean Metz, précédent délégataire et à la société Groupe Partouche de lui remettre, au plus tard le 1er janvier 2026, l'immeuble abritant le casino. Par une ordonnance du 19 décembre 2025, contre laquelle les sociétés Jean Metz et Groupe Partouche se pourvoient en cassation, le juge des référés a enjoint à ces sociétés de procéder à la restitution de l'immeuble, sous astreinte de 500 euros par jour de retard.

3. Les pourvois par lesquels les sociétés Jean Metz et Groupe Partouche demandent l'annulation de l'ordonnance du 19 décembre 2025 du juge des référés du tribunal administratif de Lille et leurs requêtes tendant à ce qu'il soit sursis à son exécution sont dirigés contre la même décision. Il y a lieu de les joindre pour statuer par une même décision.

Sur l'intervention de la société Infiniti Casino Berck-sur-Mer :

4. La société Infiniti Casino Berck-sur-Mer justifie, eu égard à l'objet et à la nature du litige, d'un intérêt suffisant pour intervenir en défense, au soutien des conclusions présentées par la commune de Berck-sur-Mer tendant au rejet des deux pourvois. Son intervention est, par suite, recevable.

Sur le cadre juridique du litige :

5. En premier lieu, dans le cadre d'une concession de service public ou d'une concession de travaux mettant à la charge du cocontractant les investissements correspondant à la création ou à l'acquisition des biens nécessaires au fonctionnement du service public, l'ensemble de ces biens, meubles ou immeubles, appartient, dans le silence de la convention, dès leur réalisation ou leur acquisition à la personne publique. Le contrat peut attribuer au concessionnaire, pour la durée de la

convention, la propriété des ouvrages qui, bien que nécessaires au fonctionnement du service public, ne sont pas établis sur la propriété d'une personne publique, ou des droits réels sur ces biens, sous réserve de comporter les garanties propres à assurer la continuité du service public, notamment la faculté pour la personne publique de s'opposer à la cession, en cours de concession, de ces ouvrages ou des droits détenus par la personne privée.

6. A l'expiration de la convention, les biens qui sont entrés, en application de ces principes, dans la propriété de la personne publique et ont été amortis au cours de l'exécution du contrat font nécessairement retour à celle-ci gratuitement, sous réserve des clauses contractuelles permettant à la personne publique, dans les conditions qu'elles déterminent, de faire reprendre par son cocontractant les biens qui ne seraient plus nécessaires au fonctionnement du service public. Le contrat qui accorde au concessionnaire, pour la durée de la convention, la propriété des biens nécessaires au service public autres que les ouvrages établis sur la propriété d'une personne publique, ou certains droits réels sur ces biens, ne peut, sous les mêmes réserves, faire obstacle au retour gratuit de ces biens à la personne publique en fin de concession.

7. Lorsque la convention arrive à son terme normal ou que la personne publique la résilie avant ce terme, le concessionnaire est fondé à demander l'indemnisation du préjudice qu'il subit à raison du retour des biens à titre gratuit dans le patrimoine de la collectivité publique, en application des principes énoncés ci-dessus, lorsqu'ils n'ont pu être totalement amortis, soit en raison d'une durée du contrat inférieure à la durée de l'amortissement de ces biens, soit en raison d'une résiliation à une date antérieure à leur complet amortissement. Lorsque l'amortissement de ces biens a été calculé sur la base d'une durée d'utilisation inférieure à la durée du contrat, cette indemnité est égale à leur valeur nette comptable inscrite au bilan. Dans le cas où leur durée d'utilisation était supérieure à la durée du contrat, l'indemnité est égale à la valeur nette comptable qui résulterait de l'amortissement de ces biens sur la durée du contrat. Si, en présence d'une convention conclue entre une personne publique et une personne privée, il est loisible aux parties de déroger à ces principes, l'indemnité mise à la charge de la personne publique au titre de ces biens ne saurait en toute hypothèse excéder le montant calculé selon les modalités précisées ci-dessus.

8. Les règles énoncées ci-dessus trouvent également à s'appliquer lorsque le cocontractant de l'administration était, antérieurement à la passation de la concession de service public, propriétaire de biens qu'il a, en acceptant de conclure la convention, affectés au fonctionnement du service public et qui sont nécessaires à celui-ci. Une telle mise à disposition emporte le transfert des biens dans le patrimoine de la personne publique, dans les conditions énoncées au point 5. Elle a également pour effet, quels que soient les termes du contrat sur ce point, le retour gratuit de ces biens à la personne publique à l'expiration de la convention, dans les conditions énoncées au point 6. Les parties peuvent prendre en compte cet apport dans la définition de l'équilibre économique du contrat, à condition que, eu égard notamment au coût que représenterait l'acquisition ou la réalisation de biens de même nature, à la durée pendant laquelle les biens apportés peuvent être encore utilisés pour les besoins du service public et au montant des amortissements déjà réalisés, il n'en résulte aucune libéralité de la part de la personne publique.

9. Si les règles énoncées ci-dessus ne trouvent pas à s'appliquer aux biens qui sont la propriété d'un tiers au contrat de concession, quand bien même ils seraient affectés au fonctionnement du service public et nécessaires à celui-ci, il en va différemment dans le cas où, d'une part, il existe des liens étroits entre les actionnaires ou les dirigeants du propriétaire du bien et du concessionnaire, lesquels permettent de regarder l'un comme exerçant une influence décisive à la fois sur les objectifs stratégiques et sur les décisions importantes de l'autre ou de regarder l'un et l'autre comme étant placé sous le contrôle d'une même entreprise tierce et, d'autre part, le bien, exclusivement destiné à l'exécution du contrat de concession, a été mis par son propriétaire à la disposition du concessionnaire pour cette exécution. Dans un tel cas, le propriétaire du bien doit être regardé comme ayant consenti à ce que l'affectation du bien au fonctionnement du service public emporte son transfert dans le patrimoine de la personne publique, dans les conditions précédemment énoncées.

10. En deuxième lieu, si les jeux de casino ne constituent pas, par eux-mêmes, une activité de service public, la convention conclue pour leur installation et leur exploitation a pour objet, compte tenu des obligations imposées au cocontractant quant à, notamment, la prise en charge du financement d'infrastructures et de missions d'intérêt général en matière de développement économique, culturel et touristique et des conditions de sa rémunération substantiellement assurée par les résultats de l'exploitation, de confier à ce cocontractant l'exécution d'un service public. Par suite, les biens nécessaires au fonctionnement du service public ainsi confié au cocontractant, alors même que des jeux de casino y sont installés, constituent des biens de retour et appartiennent à la personne publique contractante.

11. En dernier lieu, la restitution par le concessionnaire ou le tiers mentionné au point 9 des biens de retour d'une concession, dès lors qu'elle est utile, justifiée par l'urgence et ne se heurte à aucune contestation sérieuse, est au nombre des mesures qui peuvent être ordonnées par le juge des référés sur le fondement de l'article L. 521-3 du code de justice administrative, afin d'assurer la continuité du service public et son bon fonctionnement.

Sur les pourvois des sociétés Groupe Partouche et Jean Metz :

12. En premier lieu, il n'appartient qu'à la juridiction administrative de déterminer si un bien, meuble ou immeuble, affecté au fonctionnement d'un service public concédé doit être regardé, en application des règles rappelées aux points 5 à 9, comme ayant été transféré dans le patrimoine de la personne publique et devant lui faire retour gratuitement au terme de la convention. Si l'autorité judiciaire peut être appelée à trancher une difficulté sérieuse relative à l'identification du propriétaire du bien antérieurement à la conclusion du contrat de concession, cette compétence n'est pas de nature à faire obstacle à la compétence de la juridiction administrative pour se prononcer sur les effets qui résultent, pour ce bien, de la conclusion du contrat de concession et, par suite, sur son entrée, en application de ces règles, dans la propriété de la

personne publique. En l'espèce, les sociétés Groupe Partouche et Jean Metz se bornant à contester le principe et les effets de la qualification de bien de retour de l'immeuble litigieux, dont la propriété antérieure à la conclusion du contrat de concession ne fait l'objet d'aucun débat, cette contestation relève de la seule compétence de la juridiction administrative. Par suite, le moyen tiré de ce que le juge des référés du tribunal administratif de Lille aurait commis une erreur de droit et inexactement qualifié les faits en se jugeant compétent pour statuer sur la demande qui lui était soumise ne peut qu'être écarté.

13. En second lieu, il ressort des pièces du dossier soumis au juge des référés, d'une part, que le bâtiment litigieux, qui a été spécialement aménagé en vue d'y accueillir l'activité de casino et les services connexes prévus par le contrat de concession, est nécessaire au fonctionnement de ce service public, d'autre part, que la société Groupe Partouche, qui détient l'intégralité du capital de la société Jean Metz, à laquelle elle louait le bâtiment, en vue d'y exploiter l'activité concédée, par l'effet d'un bail commercial dont les stipulations prévoyaient expressément que l'activité exercée dans le bâtiment est l'exploitation d'un casino et des services associés, doit être regardée comme ayant consenti à ce que l'affectation de ce bâtiment au fonctionnement du service emporte son transfert dans le patrimoine de la commune de Berck-sur-Mer. Ni la circonstance que ce bâtiment ait été antérieurement acquis auprès de la commune, ni celle que, sur ce fondement, le juge des référés du tribunal judiciaire de Boulogne-sur-Mer ait, par une ordonnance du 11 décembre 2025, fait interdiction à la commune de signer, faire signer, recevoir, requérir ou publier tout acte emportant transfert de propriété de l'immeuble ne sont de nature à constituer une contestation sérieuse, le transfert de propriété à la commune de Berck-sur-Mer étant intervenu, dans le silence de la convention sur ce point, dès son affectation au fonctionnement du service. Par suite et dès lors qu'il a, par des motifs non contestés en cassation, retenu que la restitution de ce bâtiment était utile, justifiée par l'urgence et ne se heurtait à aucune autre contestation sérieuse, le juge des référés du tribunal administratif de Lille a pu, sans commettre d'erreur de droit ni méconnaître son office, enjoindre aux sociétés Groupe Partouche et Jean Metz de procéder à cette restitution, sans qu'y fasse obstacle le fait que la société Groupe Partouche n'était pas partie au contrat de concession.

14. Il résulte de ce qui précède, sans qu'il y ait lieu de renvoyer l'affaire au Tribunal des conflits, que les sociétés Groupe Partouche et Jean Metz ne sont pas fondées à demander l'annulation de l'ordonnance qu'elles attaquent.

Sur les requêtes tendant à ce qu'il soit sursis à l'exécution de l'ordonnance du 19 décembre 2025 :

15. La présente décision statuant sur les pourvois tendant à l'annulation de l'ordonnance du 19 décembre 2025, les requêtes des sociétés Groupe Partouche et Jean Metz tendant à ce qu'il soit sursis à l'exécution de cette ordonnance sont devenues sans objet. Il n'y a, dès lors, plus lieu d'y statuer.

Sur les conclusions présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

16. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge des sociétés Groupe Partouche et Jean Metz la somme de 1 500 euros chacune à verser à la commune de Berck-sur-Mer au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative. Les dispositions de cet article font obstacle à ce qu'une somme soit mise, à ce titre, à la charge de la commune de Berck-sur-Mer, qui n'est pas la partie perdante dans la présente instance, et à la charge de la société Infiniti Casino Berck-sur-Mer, qui n'a pas la qualité de partie à l'instance.

D E C I D E :

Article 1er : L'intervention de la société Infiniti Casino Berck-sur-Mer est admise.
Article 2 : Les pourvois de la société Groupe Partouche et de la société Jean Metz sont rejetés.
Article 3 : Il n'y a pas lieu de statuer sur les conclusions des requêtes tendant à ce qu'il soit sursis à l'exécution de l'ordonnance du 19 décembre 2025 du juge des référés du tribunal administratif de Lille
Article 4 : Les sociétés Groupe Partouche et Jean Metz verseront à la commune de Berck sur Mer une somme de 1 500 euros chacune au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative. Les conclusions présentées au titre de ce même article par les sociétés Groupe Partouche et Jean Metz sont rejetées.
Article 5 : La présente décision sera notifiée à la société Jean Metz, à la société Groupe Partouche et à la commune de Berck-sur-Mer.