

N° 511285 – Société Groupe Partouche
N° 511286 – Société Jean Metz
N° 511309 – Société Groupe Partouche
N° 511313 – Société Jean Metz

7^{ème} et 2^{ème} chambres réunies

Séance du 13 février 2026
Décision du 4 mars 2026

CONCLUSIONS

M. Nicolas LABRUNE, Rapporteur public

Peut-être éprouverez-vous comme un sentiment de déjà vu en nous écoutant conclure sur les affaires qui viennent d'être appelées. Celles-ci constituent en effet le dernier épisode en date de la saga contentieuse qui agite, depuis bientôt 3 ans, le casino de Berck. Ce dernier, vous vous en rappelez sans doute, est installé dans l'ancienne gare routière de la ville, cédée par la commune, il y a près de trente ans, à la société Groupe Partouche, et son exploitation a été concédée, depuis lors, à la société Jean Metz, filiale à 99 % puis, à partir de 2004, à 100 %, du Groupe Partouche, qui a conclu avec elle un bail commercial pour l'occupation de l'immeuble. Et - vous le savez - c'est le renouvellement de la concession qui a marqué le début du feuilleton, la procédure de passation lancée par la commune, en 2023, s'étant heurtée à trois reprises au juge du référé précontractuel¹. C'est en rejetant le pourvoi dirigé contre la dernière² des trois ordonnances annulant cette procédure que vous avez précisé votre jurisprudence sur les règles relatives aux biens de retour, en jugeant que si celles-ci ne trouvent en principe pas à s'appliquer aux biens qui sont la propriété d'un tiers au contrat de concession, il en va différemment dans le cas des « faux tiers », c'est-à-dire dans le cas où,

¹ La première procédure, lancée le 6 février 2023, a été annulée par une ordonnance n° 2305786 du 17 juillet 2023 du juge des référés du tribunal administratif (JRТА) de Lille. La deuxième procédure, lancée le 26 octobre 2023, a quant à elle été annulée par une ordonnance n° 2404859 du 5 juillet 2024 du même JRТА. La société Jean Metz et le groupe Partouche avaient toutes deux formé des tierces oppositions contre cette ordonnance du 5 juillet 2024, lesquelles ont été rejetées par deux ordonnances du JRТА du 31 juillet 2024 (n° 2407524 et n° 2407494), dont une qui a fait l'objet d'un pourvoi en cassation dont vous avez refusé l'admission (n° 497034).

² Il s'agit de l'ordonnance n° 2502084 du 25 mars 2025 du JRТА de Lille. Relevons que celle-ci, en parallèle du pourvoi que vous avez rejeté par votre décision du 17 juillet 2025 (n°503317), avait fait l'objet d'un recours en tierce opposition de la société Jean Metz, au soutien de laquelle le Groupe Partouche était intervenu. Le JRТА a toutefois refusé d'admettre cette intervention et rejeté cette tierce opposition par une ordonnance n° 2503671 du 12 mai 2025. Et vous avez refusé d'admettre le pourvoi en cassation formé à l'encontre de cette dernière ordonnance par les sociétés Groupe Partouche et Jean Metz (n° 504709 et 504750)

comme en l'espèce, « *il existe des liens étroits entre les actionnaires ou les dirigeants du propriétaire du bien et du concessionnaire* », et où « *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* » (CE, 17 juillet 2025, *Commune de Berck-sur-mer*, n° 503317, à publier au Recueil).

Tirant les conséquences de votre décision, la commune a donc lancé une nouvelle consultation en vue du renouvellement de la concession, partant cette fois-ci du principe que le bâtiment abritant actuellement le casino constituait un bien de retour, lui revenant à l'issue de la concession finissante, et qui pourrait donc être mis à disposition du nouveau concessionnaire pour que l'exploitation du casino se poursuive en son sein. La société Groupe Partouche, qui continue à revendiquer la propriété de l'immeuble en dépit de votre décision, a contesté cette nouvelle procédure de passation, par la voie du référé-liberté³ puis du référé-suspension⁴, mais sans succès, de sorte que le nouveau contrat de concession a pu être attribué, le 24 novembre 2025, à la société du Grand Casino de Dinant. En prévision de l'exécution de ce nouveau contrat, à partir du 1^{er} janvier 2026, la commune a donc adressé à la société Groupe Partouche un courrier la mettant en demeure de lui remettre les clefs de l'immeuble qui, le 31 décembre 2025 à minuit, lui ferait retour gratuitement et sans formalité. Mais, la société ayant expressément refusé, la guérilla contentieuse a repris de plus belle, les deux camps engageant deux procédures parallèles devant les deux ordres de juridiction.

La société Groupe Partouche a ainsi saisi le juge judiciaire d'une action en revendication de propriété qu'elle a assorti d'un référé d'heure à heure auquel le juge des référés du tribunal judiciaire (TJ) de Boulogne-sur-Mer a fait droit, en interdisant à la commune de « *signer, faire signer, recevoir, requérir ou publier tout acte emportant transfert de propriété* » de l'immeuble, par une ordonnance du 11 décembre 2025, contre laquelle la commune a formé appel.

La commune, quant à elle, a logiquement saisi le juge du référé « mesures utiles » du tribunal administratif de Lille. Il n'est en effet pas besoin de vous rappeler que le juge des référés peut ordonner au cocontractant de l'administration, éventuellement sous astreinte, toute mesure nécessaire pour assurer la continuité du service public ou son bon fonctionnement, pour autant que cette mesure soit utile, justifiée par l'urgence, ne fasse obstacle à l'exécution d'aucune décision administrative et ne se heurte à aucune contestation sérieuse (CE, 29 juillet 2002, *Centre hospitalier d'Armentières*, n°243500, p. 307)⁵ et que le juge des référés peut, dans ce

³ Vous avez refusé d'admettre son pourvoi contre l'ordonnance par laquelle le JRTA avait rejeté son référé-liberté par une décision n°505807

⁴ Là encore, le JRTA a refusé de faire droit à la demande de suspension présentée par la société Groupe Partouche et vous avez refusé l'admission du pourvoi formée par cette dernière par une décision n°508397

⁵ Il s'agit là de la déclinaison au référé « mesures utiles » de la vénérable jurisprudence en vertu de laquelle, si le juge administratif ne peut intervenir dans la gestion du service public en adressant des injonctions aux cocontractants de l'administration lorsque celle-ci dispose des pouvoirs nécessaires pour assurer l'exécution du marché, il en va différemment quand l'administration ne peut user de moyens de contrainte qu'en vertu d'une

cadre, ordonner la restitution des biens de retour d'une concession, ainsi que vous l'avez déjà jugé plusieurs fois (CE, 5 février 2014, *Sociétés Equalia et Polyxo*, n° 371121, inédite ou encore, plus récemment, CE, 16 mai 2022, *Commune de Nîmes*, n° 459904, au Recueil)⁶. Et, par une ordonnance du 19 décembre 2025, le juge des référés du TA, faisant pour l'essentiel droit à la demande de la commune, a ordonné aux sociétés Groupe Partouche et Jean Metz de procéder à la remise de l'immeuble abritant le casino, sous astreinte de 500 euros par jour de retard. C'est contre cette ordonnance que les sociétés Groupe Partouche et Jean Metz se sont pourvues en cassation devant vous, en assortissant leurs pourvois, rédigés en des termes identiques, de deux demandes de sursis à exécution.

Signalons toutefois, avant d'examiner ces pourvois, que l'affrontement contentieux a, depuis, connu de nouveaux développements. Ainsi, le JRTA de Lille, saisi par la commune et statuant sur le fondement de l'article L. 521-4 du code de justice administrative (CJA), a porté l'astreinte qu'il avait précédemment prononcée à 2 000 euros par jour de retard, par une ordonnance du 12 janvier 2026, qui a fait l'objet de deux autres pourvois des sociétés Groupe Partouche et Jean Metz, sur lesquels vous devrez prochainement vous prononcer. Précisons d'ailleurs que l'intervention de cette seconde ordonnance ne nous semble pas avoir privé d'objet les pourvois formés contre la première ordonnance que vous examinez aujourd'hui. En effet, même si la solution de non-lieu dégagée par votre décision *Société Nautic Loisirs Méditerranée*⁷ en cas de succession d'ordonnances du juge du référé « mesures utiles » devait être étendue au cas où la seconde ordonnance de référé est rendue sur le fondement de l'article L. 521-4 du CJA, il n'en resterait pas moins qu'en l'espèce la seconde demande de la commune, qui tendait simplement à assurer l'exécution de la première ordonnance⁸, n'avait pas une « substance identique » à la première si bien que la seconde ordonnance se borne à augmenter l'astreinte et qu'il n'est pas possible, en la contestant, de remettre en cause le bien-fondé des mesures ordonnées par la première ordonnance.

De l'autre côté du champ de bataille, la société Groupe Partouche, pour sa part, a de nouveau saisi le juge judiciaire des référés qui, par une ordonnance du 14 janvier 2026, a confirmé et précisé sa première ordonnance en faisant interdiction à la commune de prendre possession

décision juridictionnelle, auquel cas le juge peut prononcer une condamnation sous astreinte à une obligation de faire (CE, Section 13 juillet 1956, *OPHLM de la Seine*, n° 37656, p. 343).

⁶ Voir aussi, pour un exemple antérieur à la loi du 30 juin 2000, CE, 9 décembre 1988, *Société « Les téléphériques du massif du Mont-Blanc*, n° 92211, p. 438

⁷ CE, 17 juin 2024, *Société Nautic Loisirs Méditerranée*, n° 475254, 475670, 476422, 476424, aux Tables, qui décline au référé « mesures utiles » votre jurisprudence de Section *M. H...* du 22 septembre 2023 (n° 472210, au Recueil)

⁸ A cet égard, rappelons que « si l'exécution d'une ordonnance prononçant la suspension d'une décision administrative sur le fondement de l'article L. 521-1 du code de justice administrative peut être recherchée dans les conditions définies par les articles L. 911-4 et L. 911-5 du même code, l'existence de cette voie de droit ne fait pas obstacle à ce qu'une personne intéressée demande au juge des référés, sur le fondement de l'article L. 521-4 du même code, de compléter la mesure de suspension demeurée sans effet par une injonction et une astreinte destinée à en assurer l'exécution » (CE, 27 juillet 2015, *Assistance publique - Hôpitaux de Paris*, n°389007, p. 304)

effective de l'immeuble dans l'attente de la décision du juge du fond sur l'action en revendication de propriété. Et la commune a formé appel contre cette seconde ordonnance, tandis que le préfet du Pas-de-Calais, dans le même temps, a adressé au tribunal judiciaire un déclinatoire de compétence daté du 26 janvier 2026.

Ceci étant précisé, venons-en donc aux pourvois sur lesquels il vous appartient de statuer aujourd'hui, ce qui, bien sûr, privera d'objet les demandes de sursis à exécution dont ces pourvois étaient assortis. Et signalons, pour commencer, que vous pourrez selon nous admettre les interventions en défense formées par la société Infiniti Casino Berck-sur-Mer, filiale de la société du Grand Casino de Dinant créée pour assurer l'exécution de la nouvelle concession d'exploitation du casino. Cette société n'est certes pas encore formellement la délégataire, sa demande d'autorisation d'exploitation de jeux au ministre de l'intérieur étant encore en cours d'instruction, mais elle a vocation à le devenir à brève échéance et c'est d'ores et déjà avec elle que la commune a conclu la convention d'occupation du domaine public liée à la délégation de service public. Nous pensons donc qu'elle justifie bien, dans ces conditions, d'un intérêt suffisant à intervenir⁹. En revanche, si les sociétés Groupe Partouche et Jean Metz se sont chacune inscrites en intervention sur le pourvoi de l'autre, cette seule inscription ne saurait leur conférer la qualité d'intervenantes, faute qu'elles aient déposé un mémoire en ce sens, et vous n'aurez donc rien à en dire (CE, Section, 16 décembre 1994, *Secrétaire d'Etat auprès du Premier ministre, chargé de l'environnement et Fédération départementale des chasseurs de la Creuse*, n° 105798, p. 56).

Il est donc temps d'entrer dans le vif du sujet, c'est-à-dire de vous entretenir du premier moyen des pourvois, qui est à la fois le plus intéressant et le plus délicat. Celui-ci reproche au JRTA d'avoir écarté l'exception d'incompétence que soulevait devant lui la société Groupe Partouche en jugeant que la seule question à trancher concernant la propriété de l'immeuble litigieux, celle de savoir s'il constitue ou non un bien de retour, relevait de la seule compétence du juge administratif, et que la circonstance que la société ait, en parallèle, engagé une action en revendication de propriété devant la juridiction judiciaire était sans incidence, dès lors que « *pour y statuer, compte tenu de l'unique question en litige, la juridiction judiciaire sera[it] nécessairement amenée à adresser une question préjudicielle à la juridiction administrative* », avant de conclure qu'il n'existait donc pas de contestation sur la propriété du bien litigieux dont l'examen soulèverait une difficulté sérieuse emportant compétence de la juridiction judiciaire. Les pourvois soutiennent que ces motifs seraient entachés d'erreur de droit et d'erreur de qualification juridique des faits dès lors qu'il serait par principe impossible au juge administratif d'être seul compétent pour trancher un litige portant sur une atteinte au droit de propriété privée et qu'il y aurait, en l'espèce, une difficulté sérieuse en matière de droit de propriété, justifiant l'intervention du juge judiciaire¹⁰.

⁹ Sur les conditions de recevabilité d'une intervention, voir CE, Section, 25 juillet 2013, *Office français de protection des réfugiés et apatrides c/ Mme E...*, n° 350661, p. 224

¹⁰ Vous exercez bien en cassation un contrôle de qualification juridique des faits sur l'existence d'une difficulté sérieuse justifiant ou non un renvoi préjudiciel à l'autorité judiciaire (CE, 18 mai 1998, *Consorts D...*, n° 176325, aux Tables).

Il est vrai, à cet égard, que l'autorité judiciaire est traditionnellement garante de la propriété privée. En effet, même si le Conseil constitutionnel s'est toujours gardé de consacrer une réserve constitutionnelle de compétence judiciaire en ce domaine¹¹, et que vous n'avez pas non plus, contrairement à ce que soutiennent les pourvois, dégagé en la matière de principe général du droit¹², cette idée irrigue depuis longtemps tant les choix du législateur et du pouvoir réglementaire que la jurisprudence, notamment du Tribunal des conflits¹³. C'est ainsi qu'il existe, dans des champs relevant normalement du juge administratif, des îlots de compétence du juge judiciaire.

Il s'agit tout d'abord des théories bien connues de la voie de fait et de l'emprise irrégulière, rénovées et resserrées en 2013 par le Tribunal des conflits. L'autorité judiciaire est ainsi compétente à la fois pour ordonner la cessation et la réparation d'une voie de fait – qui suppose désormais que l'administration ait pris une décision manifestement insusceptible d'être rattachée à un pouvoir appartenant à l'autorité administrative ou qu'elle ait procédé à l'exécution forcée, dans des conditions irrégulières, d'une décision, même régulière, portant atteinte à la liberté individuelle ou aboutissant à l'extinction d'un droit de propriété (TC, 17 juin 2013, *M. BB... c/ Société ERDF Annecy Léman*, n° 3911, p. 370). Quant à la compétence judiciaire en cas d'emprise irrégulière, elle est désormais résiduelle et se limite à l'indemnisation des conséquences dommageables d'une décision administrative qui aurait

¹¹ Dans sa décision n° 89-256 DC du 25 juillet 1989, *Loi portant dispositions diverses en matière d'urbanisme et d'agglomérations nouvelles*, le Conseil constitutionnel a certes jugé que « [la procédure d'expropriation prévue par l'article L. 15-9 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique] si elle permet, sous les conditions susanalysées, une prise de possession anticipée de terrains non bâtis, ne fait nullement échec à l'intervention du juge judiciaire pour la fixation définitive du montant de l'indemnité ; qu'ainsi, en tout état de cause, n'est pas méconnue l'importance des attributions conférées à l'autorité judiciaire en matière de protection de la propriété immobilière par les principes fondamentaux reconnus par les lois de la République ». Mais, comme le relevait notre collègue Jean-François de Montgolfier dans un article aux *Cahiers du Conseil constitutionnel* : « La présence de la formule « en tout état de cause » montre que le Conseil a évité de reconnaître une exigence constitutionnelle et la notion « d'importance » souligne, en outre, que le périmètre de la réserve de compétence judiciaire en matière de propriété immobilière resterait à définir » (J-F de Montgolfier, « Conseil constitutionnel et la propriété privée des personnes privées », *Cahiers du Conseil constitutionnel*, dossier : Le droit des biens et des obligations, mars 2011).

¹² Les pourvois se prévalent de la décision CE, 19 février 1960, *Fédération algérienne des syndicats de défense des irrigants*, n° 38707, pp. 129-130 mais, contrairement à ce qu'ils prétendent, celle-ci n'érige pas le principe selon lequel l'autorité judiciaire est la gardienne de la propriété privée en principe général du droit, le passage de la décision citée à l'appui de cette affirmation se bornant à se référer aux moyens qui étaient soulevés devant le Conseil d'Etat et réservant la question de leur opérance par un « en tout état de cause » : « dès lors, les moyens tirés des prétendues atteintes qui seraient portées par le décret du 25 avril 1956 aux règles normales de l'expropriation, au principe selon lequel l'autorité judiciaire est la gardienne de la propriété privée, à celui de l'égalité des citoyens devant les charges publiques, ainsi qu'aux principes résultant de la déclaration des droits de l'homme et des citoyens (...) ne sauraient, en tout état de cause, être retenus ».

¹³ Lequel a souvent placé au fronton de ses décisions le principe selon lequel « la protection de la propriété privée rentre essentiellement dans les attributions de l'autorité judiciaire » (par exemple, TC, 4 juin 1940, n° 875, *Société Schneider*, p. 248 ou, plus récemment, TC, 5 juin 2002, n° 3287, *M. et M^{me} B... c/ Electricité de France*, p. 544)

pour effet l'extinction du droit de propriété (TC, 9 décembre 2013, *M. et Mme P...*, n° 3931, p. 376).

On peut rappeler, en deuxième lieu, sans rentrer davantage dans le détail, que les textes régissant les différents régimes juridiques d'appropriation par la personne publique prévoient le plus souvent une compétence du juge judiciaire pour connaître de certains litiges ou de certaines étapes des procédures, même si son intervention n'est pas une règle absolue. Il est d'ailleurs au moins un régime d'appropriation par la personne publique – le transfert d'office des voies privées ouvertes à la circulation – qui ne concerne aucunement le juge judiciaire, ainsi que le reconnaissent les pourvois¹⁴.

Enfin, le troisième îlot de compétence judiciaire en matière de propriété correspond au cas où survient, à l'occasion d'un litige relevant de la compétence du juge administratif, une difficulté sérieuse quant à la détermination du droit de propriété. Vous jugez par exemple ainsi qu'il « *appartient au juge administratif de se prononcer sur l'existence, l'étendue et les limites du domaine public, sauf à renvoyer à l'autorité judiciaire une question préjudicielle en cas de contestation sur la propriété du bien litigieux dont l'examen soulève une difficulté sérieuse* » (CE, 28 juillet 2017, *M. V...*, n° 392122, p. 282). Et la Cour de cassation ne dit pas autre chose lorsqu'elle affirme que « *si la juridiction administrative est seule compétente pour se prononcer sur l'appartenance d'une voie communale au domaine public ou privé de la commune, c'est à la condition que soit préalablement tranchée, par le juge judiciaire, la question de la propriété de l'assiette de cette voie lorsqu'elle est revendiquée par une personne privée* » (nous citons là un arrêt de la 3^e chambre civile du 16 mai 2019 - n° 17-26.210, Bull. - auquel les ordonnances du juge judiciaire des référés font justement référence).

Les pourvois tirent de ce panorama la conclusion qu'il serait radicalement impossible qu'une atteinte à la propriété privée d'une personne privée soit soumise au seul contrôle du juge administratif et qu'une telle situation ne se rencontrerait d'ailleurs jamais.

Mais nous ne pouvons les suivre dans cette voie. En effet, outre qu'il n'existe, comme nous vous l'avons dit, aucun principe supérieur selon lequel le juge judiciaire serait seul compétent pour connaître de toute contestation mettant en jeu le droit de propriété, l'affirmation des pourvois est directement contredite par les jurisprudences convergentes que nous venons de vous rappeler : lorsqu'une question relative au droit de propriété survient à l'occasion d'un litige relevant de la compétence du juge administratif, c'est bien le juge administratif qui demeure compétent pour connaître du litige au principal et qui doit simplement, le cas échéant, saisir le juge judiciaire d'une question préjudicielle en cas de difficulté sérieuse. Et, toutes les fois où cette condition de difficulté sérieuse n'est pas remplie, c'est bien le juge administratif seul qui tranche la question de propriété, sans intervention du juge judiciaire.

¹⁴ Et sans que le Conseil constitutionnel y ait trouvé à redire (CC, 6 octobre 2010, n°2010-43 QPC), ce qui montre bien qu'il n'existe pas de principe absolu qui exigerait l'intervention du juge judiciaire dès lors qu'il est question de propriété privée

Par ailleurs, si les pourvois reconnaissent que le juge administratif est en principe compétent lorsqu'il s'agit d'appliquer le régime des biens de retour, ils soutiennent que cette compétence devrait céder, au moins en l'espèce, pour plusieurs raisons.

Ils font valoir, en premier lieu, que la compétence de la juridiction administrative en matière de biens de retour découle de sa compétence pour connaître des litiges relatifs aux contrats administratifs et qu'elle serait donc tenue en échec par la circonstance que la société Groupe Partouche est un tiers au contrat de concession. Mais cet argument peine à nous convaincre et nous ne croyons pas, pour notre part, que le litige se détache du contrat de concession au point qu'il faudrait en tirer des conséquences en termes de compétence juridictionnelle : d'une part l'immeuble sur lequel porte le litige est bien celui dans lequel s'exécutait la concession de casino et c'est bien pour cette raison qu'il est susceptible d'être qualifié de bien de retour, d'autre part, la solution que vous avez retenue dans votre décision du 17 juillet dernier repose précisément sur l'idée que le Groupe Partouche n'est pas un « vrai tiers » au contrat de concession, compte tenu de ses liens avec la société concessionnaire. La compétence exclusive du juge administratif pour appliquer les règles relatives aux biens de retour a d'ailleurs été très récemment confirmée par la Cour de cassation elle-même, justement dans une configuration où, comme en l'espèce, le bien dont la qualification de bien de retour était discutée était initialement la propriété non pas de la société concessionnaire mais de sa société mère : par un arrêt du 26 novembre 2025 (n° 23-23.363, Bull.), la chambre commerciale a ainsi expressément souligné qu'il n'appartenait pas à juridiction judiciaire « *de se substituer à la juridiction administrative pour dire si [des] biens (...) relevaient, ou non, de la qualification de bien de retour* »¹⁵.

Les sociétés requérantes soutiennent, en deuxième lieu, que seul le juge judiciaire serait compétent pour « tirer les conséquences de l'application de la théorie des biens de retour » et ordonner à ce titre le transfert de propriété d'un bien. Mais cet argument nous paraît méconnaître la nature même du régime des biens de retour. En effet, celui-ci, tel qu'il résulte en dernier lieu de votre décision de Section *Ministre de l'intérieur c/ Communauté de communes de la vallée de l'Ubaye* du 29 juin 2018 (n° 402251, p. 285) prévoit que le transfert de propriété du bien nécessaire au fonctionnement du service public s'opère par la seule

¹⁵ Relevons au passage que l'affaire qui a donné lieu à cet arrêt de la Cour de cassation est intéressante à bien des égards. Elle impliquait le Groupe Partouche et concernait le casino de Forges-les-Eaux, qui était initialement exploité selon le même montage que celui de Berck-sur-Mer (par une filiale à 100% de la société propriétaire des murs). Le litige venait de ce que le Groupe Partouche avait décidé, en 2021, de substituer à ce montage un montage plus complexe au motif que le montage initial courait le risque de ne pas échapper au régime des biens de retour et que les actionnaires minoritaires de la société d'exploitation du casino (qui n'étaient pas convaincus de ce risque) soutenaient devant la juridiction commerciale que cette décision constituait un abus de majorité. Cette affaire semble donc confirmer, s'il en était encore besoin, que les montages contractuels retenus par le Groupe Partouche pour les casinos qu'il exploite visent bien à contourner le régime des biens de retour. Et, par ailleurs, elle atteste de ce que le Groupe Partouche avait anticipé votre jurisprudence du 17 juillet 2025, ce qui tend à montrer que celle-ci était prévisible et à confirmer ainsi qu'elle ne méconnaît aucunement les exigences posées par la CEDH.

satisfaction des critères définis par votre jurisprudence, et sans autre formalité. La décision par laquelle le juge administratif, après avoir vérifié que ces conditions sont remplies, retient la qualification de bien de retour ne fait donc que reconnaître l'existence d'un tel transfert, qui s'est produit indépendamment de son intervention et antérieurement à la date de sa décision, non pas même par l'effet des stipulations du contrat de concession – puisque la règle, d'ordre public, s'applique y compris dans le silence du contrat ou en présence de stipulations contraires ainsi que vous l'avez jugé par une décision *Commune de Nîmes* du 16 mai 2022 (n° 450904, au Recueil) – mais simplement du fait de la conclusion de ce contrat de concession, qui emporte transfert de propriété des biens nécessaires à son exécution.

La situation des biens de retour nous paraît, à cet égard, assez comparable à celle des « biens sans maître » proprement dit au sens des articles 713 du code civil et L. 1123-1 du code général de la propriété des personnes publique (CG3P), c'est-à-dire des biens qui font partie d'une succession ouverte depuis plus de trente ans et pour laquelle aucun successible ne s'est présenté. En effet, comme vous l'indiquait notre collègue Romain Victor dans ses conclusions sur une décision *MM. BO...* du 26 avril 2024 (n°475259, aux Tables), la Cour de cassation a plusieurs fois jugé que l'acquisition de ces biens, auparavant par l'Etat et désormais par la commune, « *se produit de plein droit* » et sans formalité particulière¹⁶. Et, si la pratique administrative a consacré l'adoption par les communes concernées de délibérations constatant qu'elles sont propriétaires de ces biens sans maître, cette délibération « *n'emporte, par elle-même, aucun effet de droit [et] ne sert à rien. Elle est purement déclarative [et] se résume à « acter » ou « constater », par un acte purement reconnaissant, un droit de propriété de la commune sur un bien « tombé dans son domaine », par le seul effet de l'écoulement du délai de trente ans mentionné au 1° de l'article L. 1123-1 du CGPPP* »¹⁷. De la même façon, s'il était certainement loisible à la commune de Berck d'adopter une délibération constatant qu'elle était propriétaire de l'immeuble abritant le casino et qu'il aurait d'ailleurs sans doute été opportun qu'elle le fasse, notamment afin de procéder aux formalités de publicité foncière correspondantes, cette démarche n'était pas juridiquement nécessaire et la publicité foncière, comme vous le savez, n'a pas pour objet d'opérer elle-même le transfert de propriété ou l'acquisition de droits réels, mais simplement de rendre opposable aux tiers le transfert de propriété en le portant à leur connaissance (voyez à ce propos, par exemple, 3^e Civ., 18 octobre 2018, n° 17-26.734, Bull.). Autrement dit, contrairement à ce que soutiennent les sociétés requérantes, la commune de Berck, en saisissant le juge des référés du TA de Lille, ne lui a pas demandé de prononcer le transfert de propriété de l'immeuble à son profit mais simplement, prenant acte de ce que cet immeuble lui appartenait déjà depuis longtemps, d'ordonner les mesures lui en assurant la jouissance effective.

¹⁶ Cass., 1^{ère} Civ., 22 mai 1970, *Chef du service des domaines c/ Epoux T...*, n° 68-12.797, Bull. 1970, I, n° 167 ; Cass., 3^{ème} Civ., 18 juin 2003, *DGI c/ ASL lotissement des castors de l'Ermitage*, n° 01-01-758, Bull. 2003, III, n° 129 ; Cass., 1^{ère} Civ., 14 novembre 2006, *DSF de la Haute-Marne c/ M...*, n° 03-13.473, Bull. 2006, I, n° 491 ; Cass., 3^{ème} Civ., 12 juillet 2018, *C... c/ Commune de Draveil*, n° 17-16.103, Bull. 2018, III, n° 90

¹⁷ Nous citons là les conclusions de Romain Victor évoquées précédemment

En troisième lieu, les sociétés requérantes soutiennent que la mise en œuvre de la théorie des biens de retour soulèverait, en l'espèce, une difficulté sérieuse justifiant l'intervention du juge judiciaire. Mais cette objection, qui ne remet pas en cause la compétence du JRTA pour statuer sur le litige et lui reproche juste, en somme, de n'avoir pas saisi le juge judiciaire d'une question préjudicielle, ne nous arrête pas.

En effet, nous croyons certes que la compétence exclusive du juge administratif pour statuer sur la qualification de bien de retour n'exclut pas, comme dans tout litige, qu'il puisse, et parfois doive, saisir le juge judiciaire d'une question préjudicielle en cas de difficulté sérieuse quant à la détermination de la propriété d'un bien. Mais, contrairement à ce que semblent penser tant les sociétés requérantes que le juge des référés du TJ de Boulogne-sur-Mer, il nous semble que l'analogie entre l'appartenance d'un bien au domaine public et la qualification de bien de retour trouve vite ses limites. En effet, c'est parce que la première condition d'appartenance d'un bien au domaine public d'une personne publique est qu'il appartienne à celle-ci que la question du titulaire du droit de propriété d'un bien doit être tranchée avant celle de son appartenance au domaine public : il y a donc place pour un débat devant le juge judiciaire sur la propriété du bien avant, si cette propriété est publique, que le juge administratif se détermine ensuite sur l'appartenance du bien au domaine public. Mais il n'en va évidemment pas de même lorsqu'est en cause la qualification de bien de retour, qui peut s'appliquer à une propriété qui était privée avant le contrat de concession et qui est devenue publique à la conclusion de celui-ci. Le régime des biens de retour est en effet, en lui-même, un mode d'appropriation des biens pour les personnes publiques : lorsque le concessionnaire apporte à la concession un bien dont il était propriétaire, il consent, de ce seul fait, à ce que ce bien devienne propriété de la personne publique – c'est votre jurisprudence *Communauté de communes de la vallée de l'Ubaye* – et il en va de même pour le tiers propriétaire étroitement lié au concessionnaire, puisque vous l'avez assimilé à ce dernier – c'est votre jurisprudence *Commune de Berck* du 17 juillet dernier. Ainsi, lorsqu'il s'agit d'apprécier si un bien appartient au domaine public, il y a bien deux questions successives : celle de la propriété du bien, en amont, et celle de savoir s'il vérifie les conditions de la domanialité publique, en aval. Mais cette dissociation n'existe pas avec les biens de retour : qualifier un bien de bien de retour revient nécessairement à identifier le titulaire du droit de propriété sur ce bien.

Il s'ensuit que, lorsque le juge administratif doit statuer sur la qualification de bien de retour, une difficulté sérieuse justifiant la saisine du juge judiciaire ne pourrait selon nous résulter que d'une contestation relative à l'identité du propriétaire du bien antérieurement à la conclusion du contrat de concession, c'est-à-dire s'il est soutenu que le concessionnaire ou le tiers entretenant avec lui un lien étroit n'était pas propriétaire du bien litigieux avant que le contrat de concession soit signé. Mais, au contraire, si la propriété initiale du bien apporté à la concession n'est pas contestée, il ne restera plus qu'à vérifier si les conditions d'application de la théorie des biens de retour sont remplies, et cela relèvera de la compétence exclusive de la juridiction administrative, quand bien même cela l'amènera *ipso facto* à se prononcer sur la propriété du bien postérieurement à la conclusion du contrat. Or nous sommes bien, en l'espèce, dans ce cas de figure : les sociétés Groupe Partouche et Jean Metz se bornaient,

devant le JRТА, à contester le principe et les effets de la qualification de bien de retour de l'immeuble abritant le casino, mais personne n'a jamais contesté que la société Groupe Partouche était propriétaire de cet immeuble à la date à laquelle la concession a été attribuée à la société Jean Metz. La seule question relative à la propriété de cet immeuble était donc bien, comme le JRТА l'a jugé, de savoir s'il constitue un bien de retour de la concession et cette question relève bien de la seule compétence de la juridiction administrative sans soulever la moindre difficulté sérieuse susceptible de justifier le renvoi à l'autorité judiciaire d'une question préjudicielle.

Enfin, en quatrième et dernier lieu, les sociétés requérantes invoquent la théorie de l'emprise irrégulière et font valoir que, dès lors que le Groupe Partouche a subi une dépossession totale, la compétence du juge judiciaire s'imposerait pour ce qui est de l'indemniser. Mais, puisque le litige que vous examinez aujourd'hui ne comporte aucune dimension indemnitaire, cette argumentation est bien sûr inopérante.

Nous pensons donc, vous l'avez compris, que vous pourrez écarter le premier moyen des pourvois : c'est sans erreur de droit ni erreur de qualification juridique des faits que le JRТА s'est estimé compétent pour statuer sur la demande que lui avait présentée la commune et n'a pas jugé nécessaire de saisir le juge judiciaire d'une question préjudicielle. Vous pourriez néanmoins vous interroger sur la nécessité et l'opportunité de saisir le Tribunal des conflits, comme les parties vous y invitent. Mais nous ne vous proposerons toutefois pas de le faire, alors même qu'il est difficile de nier qu'il existe, à ce stade, deux décisions contradictoires et inconciliables émanant des deux ordres de juridiction, et ce parce que nous croyons que cette situation, en réalité, ne traduit pas un problème de compétence juridictionnelle.

A cet égard, s'il nous paraît certain que le juge des référés du TJ de Boulogne-sur-Mer a erré – nous y reviendrons dans un instant – nous ne pensons pas, en revanche, qu'il aurait dû décliner sa compétence. En effet, en règle générale, si le juge judiciaire saisi d'un différend en matière de propriété entre une personne publique et une personne privée doit décliner sa compétence, c'est en raison de l'écran formé par une décision de la personne publique, telle qu'une décision de classement dans le domaine public, qui manifeste l'exercice de prérogatives de puissance publique et dont le juge judiciaire ne peut connaître en dehors de l'hypothèse de la voie de fait (voyez par exemple, outre la décision précitée de la 3^e chambre civile du 16 mai 2019, un arrêt de la 1^{ère} chambre civile du 17 octobre 2007, n° 06-21.054, Bull.). Or, en l'espèce, la commune de Berck n'a pris aucune décision de ce type. Et, d'une façon générale, il ne nous semble pas que le juge judiciaire saisi par une personne privée d'une action en revendication de propriété d'un bien devrait décliner sa compétence au seul motif que la personne publique défenderesse soutiendrait qu'il s'agit d'un bien de retour. En pareil cas, il lui appartient plutôt, selon nous, de surseoir à statuer et de renvoyer une question préjudicielle à la juridiction administrative : si le juge administratif y répond en déniant la qualité de bien de retour, le juge judiciaire sera alors compétent pour affirmer la propriété de la personne privée ; dans le cas contraire, si le juge administratif admet la qualification de

bien de retour, il incombera au juge judiciaire, prenant acte de la propriété publique du bien, de rejeter la demande dont il avait été saisi, mais au fond, et non pas pour incompétence.

Ainsi, au cas d'espèce, il nous paraît clair que le juge des référés du TJ de Boulogne-sur-Mer a eu tort d'estimer que la qualification de bien de retour était sans incidence sur le litige dont il était saisi, ce qui nous paraît attester d'une méconnaissance de ce régime juridique et de ses effets, mais il n'était pas pour autant incompétent pour statuer sur l'action en revendication de propriété engagée par le Groupe Partouche, qu'il aurait seulement dû rejeter, soit directement, en prenant acte du fait que le juge administratif avait d'ores et déjà eu l'occasion de qualifier l'immeuble en litige de bien de retour, soit après avoir lui posé une question préjudicielle, s'il estimait qu'il subsistait sur ce point une difficulté sérieuse.

En somme, donc, nous ne croyons pas qu'il y ait en l'espèce un conflit positif de compétence : le juge administratif est bien compétent pour enjoindre à une personne privée de restituer un bien de retour, tandis que le juge judiciaire est bien compétent pour statuer sur la propriété d'un bien tant qu'une décision administrative ne fait pas écran. Et cette double compétence simultanée résulte donc de ce que la commune n'a pris aucune décision administrative de nature à faire échec à la compétence judiciaire, ce qu'on ne saurait d'ailleurs lui reprocher puisque la qualification de bien de retour, qui emporte de plein droit la propriété de la personne publique, ne nécessite pas qu'une telle décision soit prise. Reste qu'une décision de la commune constatant sa propriété sur l'immeuble qualifié de bien de retour, si elle n'était pas juridiquement nécessaire, aurait sans doute été opportune dès lors qu'elle aurait permis d'éviter l'imbroglio contentieux actuel en évitant la coexistence des deux compétences juridictionnelles, et ce par analogie, une fois encore, avec les règles applicables aux biens sans maître « proprement dits » : pour ces biens-là, en effet, même si la délibération de la commune constatant qu'elle est propriétaire du bien et autorisant ses services à en prendre possession matérielle est purement déclarative et recognitive, le Tribunal des conflits n'en considère pas moins qu'elle a le caractère d'une décision prise dans l'exercice d'une prérogative de puissance publique, si bien qu'elle fait échec à la compétence judiciaire (TC, 21 mars 1983, *Consorts R...*, n° 02267, au Recueil).

Au total, donc, puisque nous ne croyons pas que la situation révèle un conflit de compétence juridictionnelle et qu'il n'y a, de notre point de vue, et pour toutes les raisons que nous vous avons exposées, aucune difficulté sérieuse quant à la compétence du juge administratif pour connaître de l'action engagée par la commune en référé « mesures utiles », nous ne pensons pas qu'il y ait lieu pour vous de saisir le Tribunal des conflits sur le fondement de l'article 35 du décret n° 2015-233 du 27 février 2015.

En réalité, puisque la contrariété entre les décisions rendues par les deux juges des référés ne résulte pas de la position de ces juges sur leurs compétences respectives, mais seulement de ce que le juge judiciaire s'est mépris quant à la règle de droit applicable en ignorant les règles relatives aux biens de retour et leurs implications en termes de propriété, la procédure qui correspondrait à la situation serait plutôt celle de l'article 15 de la loi du 24 mai 1872 relative

au Tribunal des conflits, qui dispose que « *Le Tribunal des conflits peut être saisi des décisions définitives rendues par les juridictions administratives et judiciaires dans les instances introduites devant les deux ordres de juridiction, pour des litiges portant sur le même objet, lorsqu'elles présentent une contrariété conduisant à un déni de justice* » et que « *Sur les litiges qui lui sont ainsi déférés, le Tribunal des conflits juge au fond, à l'égard de toutes les parties en cause [par des] décisions [qui] ne sont susceptibles d'aucun recours* ». Mais il est encore trop tôt pour envisager cette procédure puisque les décisions inconciliables ne sont pas encore définitives. Et, en tout état de cause, cette procédure n'est pas entre vos mains mais entre celle de la « *partie qui y a intérêt* », ainsi que le précise l'article 39 du décret du 27 février 2015.

Ce sera donc à la commune, si jamais les ordonnances du juge des référés du TJ de Boulogne-sur-Mer étaient confirmées en appel et en cassation, de saisir le Tribunal des conflits du déni de justice dont elle serait alors victime. Cette situation nous paraît toutefois hautement improbable et nous pensons plus simplement, surtout au vu de la jurisprudence de la Cour de cassation que nous vous avons précédemment rappelée, que l'exercice des voies de recours internes à l'ordre judiciaire permettra d'infirmer ces ordonnances et suffira donc à résorber les difficultés actuelles, sans même qu'il y ait besoin que le Tribunal des conflits intervienne.

Ceci étant précisé, venons-en au second moyen des pourvois, sur lequel nous serons beaucoup plus brefs. Il est tiré de ce que le JRJA aurait commis une erreur de droit et méconnu son office en enjoignant à une personne morale de droit privé de restituer à la personne publique des biens qui lui appartiendraient alors que cette personne privée est tierce au contrat de concession et que la contestation relative à l'identité du propriétaire de ce bien n'a été tranchée par aucune juridiction statuant au fond. Mais aucun des trois arguments avancés par les pourvois au soutien de ce moyen n'emporte notre conviction.

Il est ainsi soutenu, en premier lieu, que les mesures ordonnées par le JRJA, en ce qu'elles emporteraient un transfert effectif de la propriété d'un bien immobilier, ne revêtiraient pas un caractère provisoire et excèderaient donc le champ des pouvoirs dévolus au juge des référés. Mais, comme nous vous l'avons dit tout à l'heure, vous admettez de longue date que le juge du référé « mesures utiles » puisse enjoindre au cocontractant ou à l'ancien cocontractant de l'administration de restituer des biens de retour sans qu'y fasse obstacle le principe posé par l'article L. 511-1 du CJA selon lequel les mesures ordonnées en référé présentent un caractère provisoire. Et, au demeurant, il ne nous semble pas que les mesures décidées en l'espèce par le JRJA de Lille produiraient des effets irréversibles : d'une part, contrairement à ce que soutient le pourvoi, aucune des mesures qu'il a ordonnées n'emporte un transfert de propriété, lequel a déjà eu lieu antérieurement en application du régime des biens de retour ; d'autre part, à supposer même qu'un éventuel recours au fond conduise finalement à invalider la qualification de bien de retour retenue par le juge des référés, il resterait possible d'enjoindre à la commune de rendre les clés que la société lui aurait remises en exécution de l'ordonnance de référé.

Il est soutenu, en deuxième lieu, que la condition d'absence de contestation sérieuse à laquelle est subordonnée l'intervention du juge du référé mesures utiles n'était pas remplie, faute que la question de la propriété de l'immeuble ait été tranchée par une décision rendue au fond et revêtue de l'autorité de la chose jugée, et alors que le juge des référés du TJ a, en parallèle, fait interdiction à la commune de publier tout acte emportant transfert de propriété. Mais l'absence de décision rendue au fond sur la propriété du bien en litige ne nous paraît pas de nature à constituer une contestation sérieuse au sens de l'article L. 521-3 du CJA, sans quoi le juge du référé mesures utiles ne pourrait, par construction, jamais ordonner la restitution de biens qu'il considère comme étant des biens de retour. Or, nous vous l'avons dit, vous avez déjà admis plusieurs fois qu'il le fasse. Quant à la circonstance que le juge des référés du TJ ait, par son 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, elle ne saurait pas non plus constituer une contestation sérieuse, puisque – nous nous répétons – ce transfert de propriété est déjà intervenu bien longtemps auparavant, dès la conclusion du contrat de concession, en application des règles relatives au bien de retour.

Enfin, il est soutenu en troisième lieu que le JRTA ne pouvait, en tout état de cause, prononcer une injonction à l'égard d'une société tierce au contrat de concession. Mais ce dernier argument n'est pas plus convaincant que les précédents. En effet, s'il est vrai que c'est en général le co-contractant de l'administration que le juge administratif condamne à une obligation de faire, il n'y a bien sûr aucun problème à ce qu'il fasse de même en ce qui concerne le « faux tiers » au contrat, c'est-à-dire le tiers propriétaire étroitement lié au concessionnaire, dès lors que vous avez assimilé celui-ci au concessionnaire pour l'application du régime des biens de retour. Et il y a d'autant moins de problème que vous n'avez jamais vu la moindre difficulté de principe à ce que le juge administratif prononce des injonctions à l'encontre de personnes privées qui ne sont pas liées par un contrat à une personne publique. Ainsi, outre que vous avez admis la possibilité d'adresser une injonction à l'ancien concessionnaire, qui n'est donc plus lié contractuellement à la personne publique (CE, 24 février 1982, *Société "Entreprise Industrielle et financière pour les travaux publics et le bâtiment" et autre*, n°31581, 33270, au Recueil), il n'est pas besoin de vous rappeler que l'un des champs principaux d'intervention du juge du référé « mesures utiles » est l'expulsion des occupants sans titre du domaine public, ce qu'est d'ailleurs, en l'espèce, la société Groupe Partouche.

Si vous nous suivez, vous écarterez donc le second moyen des pourvois comme le premier

EPCMNC :

- à l'admission des interventions de la société Infiniti Casino Berck-sur-Mer ;
- au rejet des pourvois des sociétés Groupe Partouche et Jean Metz ;
- à ce que vous constatiez qu'il n'y a plus lieu de statuer sur les conclusions des requêtes tendant à ce qu'il soit sursis à l'exécution de l'ordonnance attaquée ;

- et à ce les sociétés Groupe Partouche et Jean Metz versent à la commune de Berck une somme de 1 500 euros chacune au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.