

N° 1505977

Commune de la Trinité-sur-Mer

M. Tronel
Juge des référés

Ordonnance du 27 janvier 2016

C

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le juge des référés

Vu la procédure suivante :

Par une requête et des mémoires enregistrés les 30 décembre 2015, 19 janvier, 21 janvier et 22 janvier 2016, la commune de la Trinité-sur-Mer, représentée par le cabinet d'avocats Coudray, demande au juge des référés, sur le fondement de l'article L. 521-3 du code de justice administrative, en l'état de ses dernières écritures :

1°) de constater la propriété de la commune quant à l'ensemble immobilier (casino, bar/restaurant) sis 4-6 rue de Carnac.

2°) d'enjoindre à la société Grand casino de la Trinité-sur-Mer, ou, à défaut, à la société Groupe Partouche, sous astreinte de 1 000 euros par jour de retard, à compter du deuxième jour suivant la notification de l'ordonnance :

- qu'il soit procédé à la restitution du matériel et des ouvrages, indispensables à l'exécution de la mission de service public, à savoir : les clefs des entrées de l'ensemble des bâtiments (casino, hôtel et restaurant) ; l'ensemble du matériel, des équipements, affectés à l'activité (jeux tables, chaises, bars, instruments de cuisine...).

- de quitter les bâtiments affectés à l'exploitation du service public, sis sur le domaine public, occupés sans droit ni titre, au 4-6 rue de Carnac, au besoin avec le concours de la force publique, aux frais risques et périls de l'occupant sans titre ;

- de remettre les lieux en bon état d'entretien, et conformes à leur destination ;

- de lui communiquer la liste des biens faisant partie du périmètre de la délégation de service public.

3°) d'ordonner la publication de l'ordonnance à la conservation des hypothèques aux frais de la société Grand casino de la Trinité-sur-Mer, ou, à défaut, de la société Groupe Partouche.

4°) de mettre à la charge de la société Grand casino de la Trinité-sur-Mer les dépens et la somme de 3 000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que les mesures sollicitées :

- sont utiles : elle est confrontée à un constant refus de la part de son ancien délégataire de quitter le domaine public, comme de restituer les biens indispensables à l'exploitation du casino. Elle ne dispose d'aucune autre alternative légale pour faire valoir ses droits.

- ne font obstacle à l'exécution d'aucune décision administrative.

- sont justifiées par l'urgence : le refus des sociétés de restituer les biens nécessaires à l'exploitation du service public concédé fait obstacle à ce que la commune puisse assurer la poursuite de cette exploitation par la conclusion d'une nouvelle délégation de service public dont la procédure a été lancée par une délibération du conseil municipal du 17 septembre 2015 prononçant pas ailleurs la déchéance de la convention en cours après que la société délégataire a renoncé à poursuivre l'exploitation du casino au-delà du 30 juin 2015. Les sociétés atraites ne sont pas fondées à contester cette délibération dès lors qu'elle est devenue définitive. Le refus de restituer les biens fait également obstacle à ce que la commune, dans l'attente de la conclusion de la convention de délégation de service public à venir, loue lesdits biens. Ceux-ci, eu égard à leur implantation, sont nécessaires à l'exploitation du service public en cause. En outre, les projets d'hôtellerie et de restauration que les sociétés en cause poursuivent sur ce site risquent de créer une situation irréversible.

- concernent des biens de retour qui, dans le silence de la convention en cause et en application de la décision d'assemblée du Conseil d'Etat du 21 décembre 2012 (requête n° 342788), lui appartiennent dès leur réalisation ou leur acquisition, y compris le terrain d'assiette indissociablement lié à ces biens. Les biens immobiliers concernés sont respectivement situés au 4 rue de Carnac, parcelle cadastrée n° 184, section AE ; au lieu-dit « Kerpinette », parcelles cadastrées n° 185 et 186, section AE ; au 6 rue de Carnac, parcelle cadastrée n° 187, section AE, pour une superficie totale de terrain de 1 849 m² de terrain sont concernés par le présent recours. La liste des biens meubles doit être fournie par la société délégataire en application de l'article L. 1411-1 du code général des collectivités territoriales. Compte tenu de la durée de dix-huit ans de la convention et des investissements revus à la baisse – passant de 45 millions d'euros à environ 5 millions d'euros - en cours d'exécution du contrat, les biens dont s'agit sont nécessairement entièrement amortis depuis 2012. Pour l'ensemble de ces raisons, ces biens doivent lui être restitués.

- en application de l'article 28 du décret n° 55-22 du 4 janvier 1955, relatif à la publicité foncière, les décisions juridictionnelles, constatant un droit de propriété, doivent être publiées à la conservation des hypothèques.

Par des mémoires en défense, enregistrés les 18, 20 et 25 janvier 2016, les sociétés Grand casino de la Trinité-sur-Mer et Groupe Partouche SA, représentées par Mes Sebag, concluent :

1°) à titre principal, au rejet de la requête.

2°) à titre subsidiaire, si la requête était susceptible d'être accueillie, juger que l'appropriation qui serait alors autorisée ne pourrait porter que sur des biens très précisément et clairement identifiés, et moyennant le paiement concomitant à la société Grand casino de la Trinité-sur-Mer, du montant représentatif du préjudice occasionné par la spoliation et ce sous réserve de tout recours utile de 4 495 000 euros, voire au minimum de 2 909 688 euros.

3°) à ce qu'il soit mis à la charge de la commune de la Trinité-sur-Mer les entiers dépens et la somme de 10 000 euros sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elles soutiennent que :

- le principe du contradictoire est méconnu compte tenu de l'ampleur des écritures de la commune et les délais très courts accordés pour y répondre.
- la requête est irrecevable en raison :
 - de l'illégalité de la délibération du 17 septembre 2015 qui n'a pas régulièrement habilité le maire de la commune à résilier la convention de délégation de service public.
 - de l'incompétence du juge du référé « mesures utiles », qui n'a pas à statuer sur la propriété des meubles et immeubles en litige, d'autant que la société Casino de la Trinité-sur-Mer dispose d'un acte authentique attestant de sa propriété sur les biens immobiliers que la commune prétend récupérer.
- les principes posés par la décision du Conseil d'Etat (n° 342788) dont se prévaut la commune ne sont pas applicables en l'espèce, dans la mesure où il ressort d'une jurisprudence constante qu'il n'existe pas un service public des jeux. En outre, il n'existe pas, en l'espèce, de biens juridiquement constitués pour le développement économique, culturel et touristique dans la convention.
- l'urgence n'est pas démontrée.
- la demande se heurte à des contestations sérieuses :
 - seul le juge du fond peut trancher la question de savoir si une délégation de service public relative à des casinos est concernée par la décision du Conseil d'Etat n° 342788. Il existe un conflit de normes grave et source d'insécurité juridique entre le régime des biens de retour issu de cette décision et la propriété de la société Grand Casino de la Trinité-sur-Mer attestée par un acte authentique sur les immeubles en cause.
 - les biens ne sont pas totalement amortis. Le montant des investissements non amorti, hors machines à sous, s'élève en valeur comptable à la somme de 2 909 688 euros.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code général des collectivités territoriales ;
- le décret n° 55-22 du 4 janvier 1955 portant réforme de la publicité foncière ;
- l'arrêté du 14 mai 2007 relatif à la réglementation des jeux dans les casinos ;
- le code de justice administrative.

La présidente du tribunal a désigné M. Tronel, premier conseiller, pour statuer sur les demandes de référé.

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

Ont été entendus au cours de l'audience publique du 19 janvier 2016 :

- le rapport de M. Tronel, juge des référés qui invite les parties à présenter plus particulièrement des observations sur la qualification comme biens de retour des équipements en litige et à détailler la liste de ces équipements.
- Me Guillon-Coudray, représentant la commune de la Trinité-sur-Mer, qui développe les arguments de ses écritures sur la qualification comme biens de retour des équipements en litige. Me Guillon-Coudray précise en outre que la commune n'est pas en mesure de dresser une liste des biens meubles, en raison du refus de la société Grand Casino de la Trinité-sur-Mer de participer à un état des lieux contradictoire. Me Guillon-Coudray ajoute qu'eu égard à leur situation géographique, les bâtiments en cause sont nécessaires pour procéder à une nouvelle délégation de service public et

qu'ils ont été nécessairement et entièrement amortis compte tenu de la durée de la convention et des sommes finalement investies.

- Me Jan-Jack Sebag et Me Jean-Claude Sebag, représentant les sociétés Grand casino de la Trinité-sur-Mer et Groupe Partouche. Ils insistent sur le fait que le jeu n'est pas une activité de service public et que par conséquent, les règles posées par le Conseil d'Etat dans son arrêt d'assemblée du 21 décembre 2012 ne sont pas applicables. Ils soulignent qu'aucune urgence ne justifie le prononcé des mesures sollicitées par la commune, dès lors qu'il n'est pas démontré une baisse de son activité touristique et économique. Ils affirment en outre que ces mesures porteraient une atteinte au droit de propriété des sociétés qu'ils représentent. Ils précisent enfin que l'ensemble des biens en cause n'est pas totalement amorti, en raison du caractère déficitaire de l'activité concédée et qu'en tout état cause, compte tenu de la législation les concernant, les machines à sous ne peuvent pas être remises à la commune.

La clôture de l'instruction a été différée au lundi 25 janvier à 12 heures.

1. Considérant que par une convention de délégation de service public du 15 septembre 1999 modifiée par trois avenants successivement signés les 30 août 2002, 29 septembre 2006 et 18 septembre 2007, la commune de la Trinité-sur-Mer a confié à la société Grand casino de la Trinité-sur-Mer, l'exploitation d'un casino et des activités d'hôtellerie, de restauration, d'accueil de séminaires, d'expositions artistiques et d'un centre de remise en forme ; que pour de multiples raisons notamment liées à des questions d'urbanisme et à l'indisponibilité du terrain initialement envisagé, il a été créé un complexe au 4-6 rue de Carnac - comprenant un casino, qui n'a été autorisé à ouvrir qu'à compter du mois d'octobre 2004 et un établissement hôtelier et de restauration - ne correspondant pas aux exigences contractuelles initialement prévues ; que le 30 juin 2015, la société délégante a décidé de mettre fin à l'activité de casino ; que par une délibération du 17 septembre 2015, le conseil municipal de la commune de la Trinité-sur-Mer a autorisé son maire à prononcer la déchéance du contrat de délégation de service public, tout en approuvant le principe du lancement d'une nouvelle procédure de passation, afin d'assurer la poursuite de l'activité du casino ; que le 5 octobre, la commune a notifié à la société Grand casino de la Trinité-sur-Mer cette délibération et l'a convoquée à un état des lieux contradictoire en vue de la remise à la commune de l'ensemble des biens nécessaires au fonctionnement de l'activité déléguée ; que le 9 octobre 2015, la société a informé la commune de son intention de s'opposer à la tenue de cet état des lieux, ainsi qu'à la restitution des biens ; que le 19 octobre 2015, l'exploitation de l'hôtel, du bar et du restaurant y attendant a été donnée en location-gérance à la société Trinité-Hôtel par la société Groupe Partouche ; que ce sont dans ces conditions que la commune de la Trinité-sur-Mer demande au juge des référés, sur le fondement de l'article L. 521-3 du code de justice administrative, qu'il soit enjoint à la société Grand casino de la Trinité-Sur-Mer, ou, à défaut, à la société Groupe Partouche, sous astreinte de 1 000 euros par jour de retard à compter du deuxième jour suivant la notification de l'ordonnance, d'une part, de procéder à la restitution du matériel et des ouvrages, indispensables à l'exécution de la mission de service public, à savoir les clefs des entrées de l'ensemble des bâtiments (casino, hôtel et restaurant) et l'ensemble du matériel, des équipements, affectés à l'activité (jeux tables, chaises, bars, instruments de cuisine...), d'autre part, de quitter les bâtiments situés au 4 rue de Carnac (parcelle cadastrée n° 184, section AE), au lieu-dit « Kerpinette » (parcelles cadastrées n° 185 et 186, section AE) et au 6 rue de Carnac (parcelle cadastrée n° 187, section AE), pour une superficie totale de terrain de 1 849 m² ; que la commune demande enfin à ce qu'il soit enjoint aux sociétés défenderesses de remettre les lieux en bon état d'entretien et conformes à leur destination et de lui communiquer la liste des biens faisant partie du périmètre de la délégation de service public ;

Sur la procédure suivie devant le juge des référés :

2. Considérant qu'aux termes de l'article L. 5 du code de justice administrative : « *L'instruction des affaires est contradictoire. Les exigences de la contradiction sont adaptées à celles de l'urgence.* » ;

3. Considérant qu'organisant une audience publique le 19 janvier 2016 et en prolongeant l'instruction jusqu'au 25 janvier à midi, le juge des référés n'a pas méconnu les dispositions précitées et fait obstacle aux sociétés Grand Casino de la Trinité-sur-Mer et Groupe Partouche de répliquer utilement par des mémoires déposés les 18, 20 et 25 janvier 2016, à la requête et aux mémoires de la commune de la Trinité-sur-Mer respectivement enregistrés les 30 décembre 2015, 19, 21 et 22 janvier 2016 ;

Sur la recevabilité de la requête de la commune de la Trinité-sur-Mer :

4. Considérant qu'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.* » ;

5. Considérant que s'il n'appartient pas au juge administratif d'intervenir dans la gestion d'un service public en adressant des injonctions à ceux qui ont contracté avec l'administration, lorsque celle-ci dispose à l'égard de ces derniers des pouvoirs nécessaires pour assurer l'exécution du contrat, il en va autrement quand l'administration ne peut user de moyens de contrainte à l'encontre de son cocontractant qu'en vertu d'une décision juridictionnelle ; qu'en pareille hypothèse, le juge du contrat est en droit de prononcer, à l'encontre du cocontractant, une condamnation, éventuellement sous astreinte, à une obligation de faire ; qu'en cas d'urgence, le juge des référés peut, de même, sur le fondement des dispositions de l'article L. 521-3 du code de justice administrative, ordonner au cocontractant, éventuellement sous astreinte, de prendre à titre provisoire toute mesure nécessaire pour assurer la continuité du service public ou son bon fonctionnement, à condition 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 ;

6. Considérant que contrairement à ce que soutiennent les sociétés défenderesses, d'une part, la circonstance que la délibération susvisée du 17 septembre 2015 du conseil municipal serait illégale est, en tout état de cause, sans incidence sur la recevabilité de la requête présentée par la commune de la Trinité-sur-Mer et d'autre part, la restitution par le délégataire de biens de retour est au nombre des mesures utiles et urgentes qui peuvent être prises 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 ; qu'à ce titre, il appartient au juge des référés de vérifier, notamment, si la propriété des biens en cause ne se heurte à aucune contestation sérieuse ;

7. Considérant que les fins de non-recevoir opposées en défense tirées de l'illégalité de la délibération du 17 septembre 2015 et de l'incompétence du juge des référés « mesures utiles » doivent, par conséquent, être écartées ;

Sur les conclusions à fins d'injonction :

8. Considérant que, dans le cadre d'une délégation 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 ; qu'à l'expiration de la convention, les biens qui sont entrés 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 ;

9. Considérant toutefois, que lorsqu'une personne publique résilie la convention avant son terme normal, le délégataire est fondé à demander l'indemnisation du préjudice qu'il subit à raison du retour anticipé des biens à titre gratuit dans le patrimoine de la collectivité publique dès lors qu'ils n'ont pu être totalement amortis ; que 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 ; que, 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 ; que 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 ;

10. Considérant qu'il résulte de l'instruction que le contrat de délégation de service public confie de façon indissociable à la société Grand casino de la Trinité-sur-Mer, outre les jeux de casino qui ne constituent pas, par eux-mêmes, une activité de service public, des missions d'intérêt général en matière de développement économique, culturel et touristique au travers du versement d'une contribution financière aux organismes chargés de la promotion touristique de la commune, de la prise en charge de manifestations culturelles et, dans la mesure du possible, d'une mise à disposition gratuite des locaux abritant l'hôtel et le casino ; que l'ensemble de ces activités, y compris celles de casino, relève du périmètre de la délégation de service public consentie ; que dans le silence de la convention, les équipements utilisés pour l'accomplissement de ces activités ainsi que le terrain d'assiette de ces équipements qui est indispensable au fonctionnement du service public en cause, doivent, dès lors, être regardés comme des biens de retour appartenant à la commune de la Trinité-sur-Mer, à l'exception des machines à sous dont la cession est réglementée par les dispositions de l'arrêté susvisé du 14 mai 2007 et réservée à la seule hypothèse de ventes entre exploitants de jeux ;

11. Considérant toutefois, qu'il résulte des pièces comptables versées en défense et dont rien ne permet de remettre en doute le caractère probant, qu'à la date à laquelle la convention de délégation de service public a pris fin, l'ensemble des biens utilisés pour le fonctionnement du service public n'était pas entièrement amorti ; que ces biens ne peuvent dès lors pas être restitués sans indemnisation à la société délégataire ; que la commune contestant tant le principe même d'une indemnisation que son montant, sa demande tendant à la restitution gratuite des biens meubles et immeubles nécessaires au fonctionnement du service public se heurte à une contestation sérieuse faisant obstacle à ce que le juge des référés, statuant sur le fondement de l'article L. 521-3 du code de justice administrative, ordonne aux sociétés mises en cause, à l'exception des machines à sous, la restitution desdits biens meubles et immeubles nécessaires au fonctionnement du service public ;

12. Considérant cependant, ainsi qu'il a été dit au point 1 de la présente décision, d'une part que la société Grand casino de la Trinité-sur-Mer s'oppose à un état des lieux contradictoire et d'autre part, que l'exploitation de l'hôtel, du bar et du restaurant y attaché a été donnée en location-gérance à la société Trinité-Hôtel par la société Groupe Partouche ; que ce comportement, à l'encontre duquel la commune de la Trinité-sur-Mer ne dispose d'aucun moyen de contrainte, est susceptible de porter atteinte à la poursuite de la procédure de délégation du service public en cause ; que les conditions d'urgence et d'utilité des mesures provisoires à prendre pour assurer la continuité de ce service public et la restitution à brève échéance des biens nécessaires à son fonctionnement

sont remplies ; que le prononcé de ces mesures ne fait obstacle à l'exécution d'aucune décision administrative et ne se heurte pas à une contestation sérieuse, en particulier sur le droit de propriété de la commune sur ces biens ;

13. Considérant qu'au titre de ces mesures, il y a lieu d'enjoindre sans délai aux sociétés Grand casino de la Trinité-sur-mer et Groupe Partouche, de conserver les lieux en bon état d'entretien et conformes à leur destination et en particulier, de participer à un état des lieux contradictoire et à cet effet, de communiquer dans un délai de huit jours sous astreinte de 500 euros par jour de retard à compter de la notification la présente ordonnance, la liste des biens meubles et immeubles faisant partie du périmètre de la délégation de service public et de s'abstenir de les vendre, à l'exception des machines à sous ; que si la commune en fait la demande, il est enjoint aux sociétés défenderesses dans un délai de huit à compter de la notification de cette demande, sous astreinte de 500 euros par jour de retard, de lui remettre le contrat de location-gérance conclu avec la société Trinité-Hôtel et l'ensemble des pièces comptables se rapportant à l'exploitation du site, passée et en cours afin de fixer, le cas échéant, le montant de l'indemnité à leur verser pour la restitution des biens en litige ;

Sur la demande de publication de la présente ordonnance au service chargé de la publicité foncière :

14. Considérant, outre que la publication au service chargé de la publicité foncière ne vise que les décisions judiciaires devenues définitives, il n'appartient pas, en tout état de cause, à la juridiction administrative d'ordonner des mesures spéciales de publicité de ses jugements ;

Sur les conclusions tendant à l'application des articles L. 761-1 et R. 761-1 du code de justice administrative :

15. Considérant que faute de dépens exposés au cours de la présente instance, les conclusions présentées sur le fondement de l'article R. 761-1 du code de justice administrative ne peuvent qu'être rejetées ; que les dispositions de l'article L. 761-1 font obstacle à ce qu'une somme soit mise à ce titre à la charge de la commune de la Trinité-sur-Mer, qui n'est pas la partie perdante dans la présente instance ; qu'il y a lieu, en revanche, au titre de l'article L. 761-1, de mettre à la charge de la société Grand casino de la Trinité-sur-Mer le versement à la commune de la Trinité-sur-Mer d'une somme de 1 500 euros ;

ORDONNE :

Article 1^{er} : Il est enjoint à la société Grand casino de la Trinité-sur-Mer et à la société Groupe Partouche de conserver les lieux en bon état d'entretien et conformes à leur destination, de participer à un état des lieux contradictoire et à cet effet, de communiquer dans un délai de huit jours à compter de la notification de la présente ordonnance, sous astreinte de 500 euros par jour de retard, la liste des biens meubles et immeubles faisant partie du périmètre de la délégation de service public et de s'abstenir de les vendre, à l'exception des machines à sous. Si la commune de la Trinité-sur-Mer en fait la demande, il est enjoint aux sociétés défenderesses dans un délai de huit à compter de la notification de cette demande, sous astreinte de 500 euros par jour de retard, de lui remettre le contrat de location-gérance conclu avec la société Trinité-Hôtel et l'ensemble des pièces comptables se rapportant à l'exploitation du site, passée et en cours.

Article 2 : Le surplus des conclusions de la requête est rejeté.

Article 3 : La société Grand casino de la Trinité-sur-Mer versera à la commune de la Trinité-sur-Mer la somme de 1 500 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 4 : Les conclusions de la société Grand casino de la Trinité-sur-Mer et de la société Groupe Partouche présentées sur le fondement de l'article L. 761-1 et R. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 5 : La présente ordonnance sera notifiée à la commune de la Trinité-sur-Mer, à la société Grand casino de la Trinité-sur-Mer et à la société Groupe Partouche.

Fait à Rennes, le 27 janvier 2016.

Le juge des référés,

La greffière d'audience,

signé

signé

N. Tronel

P. Cardenas

La République mande et ordonne au préfet du Morbihan en ce qui le concerne ou à tous huissiers de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun, contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.