LES ENJEUX

CASINO & CLUB DE JEUX | JEUX

Boulogne-sur-Mer : un contentieux emblématique autour des DSP et des biens de retour

Vincent Reynaert
Publié le 23 décembre 2025 . Lecture estimée : 4 min

La fin de la délégation de service public du casino de Boulogne-sur-Mer a donné lieu à un contentieux emblématique entre la commune et le groupe Partouche. Au-delà du cas local, l'affaire apporte un éclairage précieux sur le régime des biens de retour et sur les risques juridiques liés aux montages immobiliers dans les DSP de casinos.

Le contentieux opposant la ville de Boulogne-sur-Mer au Groupe Partouche illustre avec acuité les tensions juridiques récurrentes qui entourent la fin des délégations de service public (DSP) dans le secteur des casinos. Au-delà du cas boulonnais, ce dossier éclaire les risques auxquels sont exposés les exploitants historiques lorsque la collectivité décide de changer d'opérateur, en particulier sur la question sensible des biens de retour.

Exploitant historique du casino de Boulogne-sur-Mer via sa filiale Numa, le Groupe Partouche voit sa DSP arriver à échéance en juin 2019. La commune engage alors une procédure de remise en concurrence, qui aboutit à l'attribution du futur casino au groupe belge Golden Palace. Partouche conteste cette décision, invoquant notamment des irrégularités dans l'analyse des offres et demandant l'annulation du contrat ainsi qu'une indemnisation pour manque à gagner. Ces recours seront successivement rejetés par le tribunal administratif de Lille, puis par la cour administrative d'appel de Douai, laquelle valide le choix de la collectivité et juge la durée de la nouvelle concession (12 ans) proportionnée aux investissements attendus. Sur ce volet, la défaite judiciaire du groupe est nette : l'attribution du casino à un nouvel opérateur est définitivement sécurisée.

Le cœur du litige : l'immeuble et la notion de bien de retour

Le second volet du contentieux, le plus structurant juridiquement, porte sur le sort de l'immeuble du casino. Celui-ci avait été réalisé et porté par une société immobilière du groupe Partouche, dans le cadre d'une convention d'occupation du domaine public distincte de la DSP d'exploitation. À l'issue de la concession, la ville considère que le bâtiment constitue un bien de retour, indispensable à l'exécution du service public, et qu'il doit, à ce titre, revenir gratuitement dans son patrimoine. Partouche soutient au contraire que le montage immobilier permettait de dissocier la propriété du bâti de l'exploitation du casino, et réclame une indemnisation globale dépassant 12 millions d'euros.

Depuis 2019, le casino de Boulogne-sur-Mer est exploité par le groupe belge Golden Palace dirigé par Daniela et Massimo Menegalli.

Les juridictions administratives n'ont pas suivi cette analyse. Après un premier jugement du Tribunal administratif de Lille, la Cour administrative d'appel de Douai tranche clairement en 2025 : le bâtiment doit être qualifié de bien de retour et revenir gratuitement à la commune à la fin de la DSP, indépendamment des montages juridiques intra-groupe. Le Conseil d'État, en décembre 2025, refuse d'admettre le pourvoi du groupe, rendant cette analyse définitive. Seule une indemnisation limitée correspondant à la valeur non amortie de certains investissements (environ 2 millions d'euros) est admise.

Un parallèle évident avec le dossier de Berck-sur-Mer

Difficile, à la lecture de cette affaire, de ne pas établir un lien avec la situation récente rencontrée par le groupe Partouche à Berck-sur-Mer. Là aussi, la fin d'une DSP, la reprise par un nouvel exploitant et la question du bâtiment du casino ont conduit la juridiction administrative à rappeler avec fermeté les principes applicables aux biens de retour, allant jusqu'à ordonner la restitution de l'immeuble à la commune sous astreinte. Sans être juridiquement identiques, les dossiers de Boulogne-sur-Mer et de Berck-sur-Mer traduisent une même tendance de fond : une lecture de plus en plus rigoureuse par le juge administratif des montages immobiliers adossés aux DSP de casinos, et une protection renforcée des intérêts patrimoniaux des collectivités.

Un signal fort pour l'ensemble du secteur

Pour les exploitants, ces décisions constituent un signal clair. La dissociation entre exploitation et immobilier, longtemps perçue comme un outil de sécurisation, ne permet plus de neutraliser le régime des biens de retour lorsque l'ouvrage est indissociable du service public concédé. À l'heure où de nombreuses DSP arrivent à échéance, Boulogne-sur-Mer comme Berck-sur-Mer s'imposent désormais comme des cas d'école pour l'ensemble de la filière des casinos.