








AJDA 2025 p.400**Copropriété, domaine public et ouvrage public**

Note sous T. confl., 7 octobre 2024, n° 4319  (sera publié au recueil Lebon), *Syndicat des copropriétaires de la résidence Saint-Georges Astorg*

Jean-Pierre Amadei, Docteur en droit public - Avocat spécialisé en droit public

L'essentiel

Le Tribunal des conflits attribue compétence au juge judiciaire pour connaître des dommages trouvant leur source dans l'aménagement ou l'entretien de biens appartenant à une personne publique situés dans un immeuble soumis au régime de la copropriété. Cet arrêt vient rejoindre une jurisprudence inaugurée par le Conseil d'Etat en 1994 et reprise par la Cour de cassation en 2009.

Si l'on s'interrogeait sur la pertinence de la solution initiée par le Conseil d'Etat dans sa décision *Compagnie d'assurances Préservatrice Foncière* (CE 11 févr. 1994, n° 109564, Lebon  ; AJDA 1994. 548 , note J. Dufau  ; D. 1994. 493 , note J.-F. Davignon  ; RDI 1994. 426, obs. J.-B. Auby et C. Maugüé  ; RFDA 1994. 501, concl. H. Toutée  ; CJEG 1994. 197, chron. P. Sablière), le Tribunal des conflits en offre un démenti cinglant plus de trente ans après.

C'est dans le droit fil de cette jurisprudence de 1994 dictant que la copropriété exclut non seulement la domanialité publique mais également l'ouvrage public que s'inscrit cette décision du 6 octobre 2024.

Par ricochet, cette ligne générale *Compagnie d'assurances Préservatrice Foncière* assurant la prééminence de la copropriété, a eu des prolongements imprévus sur d'autres montages juridiques.

I - La prédominance de la copropriété sur la domanialité publique et l'ouvrage public

Les espèces donnant lieu à une telle jurisprudence trouvent leurs origines dans la recherche en responsabilité à la suite de désordres nés dans une copropriété.

C'est pourquoi il importe de revenir sur les faits et sur la procédure.

Après y avoir été autorisée par l'assemblée générale des copropriétaires de la résidence Saint-Georges Astor, la commune de Toulouse a réalisé des travaux sur une dalle-terrasse appartenant aux parties communes de la copropriété, qui est grevée d'une servitude de passage public pour l'aménager en esplanade.

A la suite de ces travaux, des infiltrations d'eau ont affecté les locaux situés sous la dalle-terrasse et, en dépit d'interventions afin d'y mettre fin, elles se sont poursuivies.

Le propriétaire et le locataire des locaux assignent le syndicat des copropriétaires devant le tribunal de grande instance (TGI) de Toulouse afin d'obtenir sa condamnation à accomplir les travaux de reprise nécessaires et à régler diverses sommes en réparation du préjudice subi.

En défense, le syndicat a notamment appelé en garantie l'architecte de la maîtrise d'oeuvre, les sociétés ayant mené les travaux de reprise ainsi que leurs assureurs.

Par une ordonnance du 12 juillet 2018, le juge de la mise en état du TGI de Toulouse s'est déclaré incompétent sur ces appels en garantie.

Saisi par le syndicat des copropriétaires des mêmes demandes en garantie adressées au maître d'oeuvre, aux

entreprises et à leurs assureurs, le tribunal administratif (TA) de Toulouse a, le 23 mai 2024, renvoyé au Tribunal des conflits, en vertu de l'article 32 du décret n° 2015-233 du 27 février 2015, le soin de statuer sur la compétence.

Le 7 octobre 2024, la juridiction des conflits décide que les règles essentielles de la copropriété telles qu' instituées par la loi du 10 juillet 1965, comme la propriété indivise des parties communes, la mitoyenneté présumée des cloisons et des murs séparant les parties privatives, l'interdiction faite aux copropriétaires de s'opposer à l'exécution, même à l'intérieur de leurs parties privatives, de certains travaux votés à la majorité par l'assemblée des copropriétaires, la garantie des créances du syndicat des copropriétaires à l'encontre d'un copropriétaire par une hypothèque légale sur son lot, demeurent incompatibles tant avec la domanialité publique qu'avec les caractères de l'ouvrage public.





Il s'ensuit que les biens d'une personne publique dans une copropriété ne s'incorporent pas au domaine public et ne peuvent être regardés comme constituant un ouvrage public, fussent-ils affectés au besoin du service public ou à l'usage du public.

En l'occurrence, la dalle-terrasse relève de la copropriété, ce qui implique que ses travaux d'aménagement en esplanade et les dommages subséquents ne s'identifient pas à des travaux publics et à des dommages de travaux publics.

Au bout du compte, le Tribunal des conflits retient la compétence de l'autorité judiciaire afin de connaître des conclusions en indemnisation excipées par le syndicat des copropriétaires en ce qu'elles sont dirigées à l'encontre de l'architecte et des entreprises.

Force est de constater que cette décision se rattache à un arrêt du Conseil d'Etat rendu le 11 février 1994 (*Compagnie d'assurances Préservatrice Foncière*, préc.) qui pour la première fois affirme l'incompatibilité entre la copropriété et la domanialité publique, d'une part, et entre la copropriété et le caractère d'ouvrage public, d'autre part.






Et là encore, il s'agissait de résoudre un contentieux de responsabilité sis dans une copropriété.

Au premier degré, le TA de Paris a établi la compétence administrative sur un tel litige qui porte sur le domaine public (TA Paris, 29 avr. 1987, H. Toutée concl. sur CE *Compagnie d'assurances la Préservatrice foncière*, RFDA 1994. 501 , préc.) mais ce jugement ne fut suivi ni par le juge du deuxième degré (CAA Paris, 20 juin 1989, n° 89PA00057, *Ministre de l'économie et des finances c/ Société la Préservatrice Foncière*, Lebon  ; RDI 1991. 456, obs. J.-B. Auby  ; RFDA 1990. 393, étude J.-L. Théobald  ; RD publ. 1990. 545, note F. Llorens ; JCP 1990. II. 21506, note J.-F. Davignon), ni par le juge de cassation (CE 11 févr. 1994, *Compagnie d'assurances Préservatrice Foncière*, préc.).

Pourtant, toutes les conditions étaient réunies pour conférer à ces locaux le statut de dépendances du domaine public, comme le soutient le commissaire du gouvernement du Conseil d'Etat, Henri Toutée.

Mais la haute juridiction ne suit pas cette lecture et juge que les locaux acquis par l'Etat, fût-ce pour les besoins du service public dans un immeuble soumis au régime de la copropriété, n'appartiennent pas au domaine public et ne peuvent être regardés comme constituant un ouvrage public.

Ce faisant, l'acquisition préalable des locaux par le recours à la copropriété condamne toute appartenance éventuelle au domaine public et prive également cette infrastructure de la qualité d'ouvrage public.

Le 25 février 2009, la Cour de cassation rallie l'ordre administratif, en cassant un arrêt de la cour d'appel d'Aix-en-Provence qui avait jugé qu'un règlement de copropriété pouvait soustraire un bien au domaine public au motif qu'« en statuant ainsi après avoir relevé qu'il résultait de l'article 5 du cahier des charges de l'adjudication que les portiques resteraient toujours du domaine public, ce dont il résultait qu'il s'agissait d'un bien appartenant au domaine public avant la division de l'immeuble par lots, alors que les biens du domaine public sont imprescriptibles et inaliénables et qu'un règlement de copropriété ne peut soustraire au domaine public d'une commune un ouvrage public préexistant à la copropriété, la cour d'appel a violé les articles [L. 1311-1 du CGPPP et L. 1311-1 du CGCT] » (Civ. 1^{re}, 25 févr. 2009, n° 07-15.772 , *Commune de Sospel*, AJDA 2009. 1214  ; D. 2009. 733  ; et 2010. 112, obs. P. Capoulade et C. Atias  ; RDI 2009. 359, obs. N. Foulquier  ; JCP Adm. 2011, n° 35, p. 39, note D. Dutrieux).

Certes, il est loisible de penser que lorsque l'autorité judiciaire règle un procès avec une personne publique

copropriétaire, elle juge en faisant purement et simplement application des dispositions d'ordre public de la loi de 1965, sans avoir à se prononcer sur des qualifications de domanialité ou d'ouvrage qu'elle considère implicitement comme étrangères à la législation de la copropriété.

En d'autres termes, face à la copropriété, le domaine public recule, c'est-à-dire que les critères d'incorporation domaniaux ne fonctionnent pas. C'est un rare cas où la prévalence du domaine public ne s'impose pas alors que traditionnellement il se passait le contraire (R. Chapus, *Droit administratif*, t. 2, Domat-Monchrestien, 15^e éd., 2001, p. 308 ; P. Sablière, préc., p. 199).

Il en est de même de l'attractivité des dommages de travaux publics qui ne s'exerce pas parce que les désordres qui trouveraient leur source dans l'aménagement et/ou l'entretien de locaux dans une copropriété ne s'assimilent pas à des dommages de travaux publics.

De fait, la copropriété devance les lots achetés par des propriétaires publics, ce qui les classent dans leur domaine privé.

A la barre, la conceptualisation domaniale importe peu, il convient avant tout de résoudre un différend afin de déterminer les personnes responsables des préjudices subis.

De toute évidence, le fondement de ces solutions contentieuses relève de l'opportunité. Il apparaît judicieux d'écarter la domanialité publique, notamment, afin d'élever des servitudes cantonnant les lots des personnes publiques dans une copropriété dans leur domaine privé.

Ce qui n'empêche pas les personnes publiques d'acheter des lots en copropriété, comme le certifie le garde des sceaux interrogé en 1999 par un sénateur sur le fait de savoir si les personnes publiques peuvent acquérir des lots en copropriété ; le Ministre de la justice y répond positivement car ces acquisitions communales n'apparaissent point illicites au regard notamment de la loi du 10 juillet 1965 (Rép. min., n° 11635, JO Sénat Q., 11 mars 1999, p. 790).

D'une certaine façon, le législateur a réceptionné cette jurisprudence par l'article L. 2211-1 du code général de la propriété des personnes publiques édictant que, sauf lorsqu'ils forment un ensemble indivisible avec des biens immobiliers appartenant au domaine public, les immeubles à usage de bureaux s'incluent dans le domaine privé des personnes publiques.

Cette incorporation au domaine privé prime sur la définition générale de l'article L. 2111-1 du même code disposant qu'un bien immobilier doit, pour faire partie du domaine public de la personne publique propriétaire, être affecté soit à l'usage direct du public, soit à un service public pourvu qu'il fasse l'objet d'un aménagement indispensable à l'exécution de ses missions.

La copropriété présume la domanialité privée pour les lots acquis par des propriétaires publics mais d'autres conséquences imprévues se présentent à la suite de cette jurisprudence.

II - Des prolongements inattendus










Depuis les années 1970, la pratique a développé la division en volume afin d'organiser le chevauchement des propriétés privées avec le domaine public dans les ensembles immobiliers complexes. Ces divisions en volume ont donné lieu à une substitution analogue à celle de la copropriété afin d'assurer la gestion des espaces communs aux différents volumes. Plus particulièrement, cette substitution nécessite la création d'une personne morale, association syndicale libre (ASL) ou association foncière urbaine libre (AFUL), et de l'élaboration des documents contractuels de la volumétrie (état descriptif de division en volumes et son cahier des charges).

Par deux arrêts de 2020, la haute juridiction administrative proscrit le recours à ces personnes morales pour de telles opérations configurées sur le domaine public. Le 23 janvier 2020, le Conseil d'Etat décide que le régime des créances des AFUL, notamment les modalités d'inscription et mainlevée de l'hypothèque légale instituée à l'article 19 de la loi du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété, s'avère incompatible avec celui de la domanialité publique et le principe d'inaliénabilité (23 janv. 2020, n° 430192).

Il se déduit que les locaux acquis par une personne publique dans un immeuble intégré dans le périmètre d'une AFUL, fût-ce pour les besoins d'un service public, ne peuvent constituer des dépendances de son domaine public.

Similairement, il résulte de l'article 6 de l'ordonnance n° 2004-632 du 1^{er} juillet 2004 que les créances des ASL

demeurent antinomiques avec la domanialité publique et le principe d'inaliénabilité.

De ce chef, un immeuble sis dans le périmètre d'une ASL et qui, à la date d'entrée en vigueur de l'ordonnance du 1^{er} juillet 2004, n'appartenait pas au domaine public alors même qu'il serait destiné à l'usage direct du public ou qu'il serait affecté à un service public et aurait fait l'objet d'aménagements propres à lui conférer cette qualification (CE 10 mars 2020, n° 432555, *Association syndicale des propriétaires de la cité Boigues*, Lebon avec les concl.  ; AJDA 2020. 552  ; AJDA 2020. 1609 , note N. Foulquier et R. Leonetti  ; AJDI 2020. 765 , obs. C. Otero  ; RDI 2020. 391, obs. N. Foulquier  ; AJCT 2020. 486, obs. S. Defix  ; et 2022. 569, étude F. Matha et D. Blondel ), se range dans le domaine privé.

A cet égard, le rapporteur public, Romain Victor, a parfaitement identifié la problématique en jeu : « votre jurisprudence, et comme celle de la Cour de cassation, privilégie une approche que l'on pourrait qualifier d'alternative : elle retient qu'il n'y a pas d'obstacle de principe à ce qu'une personne publique soit propriétaire de lots dans une copropriété privée ou d'une parcelle comprise dans une association de propriétaires, mais exclut que le régime de la domanialité publique et le régime d'administration de droit privé cohabitent. Entre les deux, il faut choisir, et les deux ordres de juridiction retiennent une solution opérationnelle qui consiste à donner la priorité au régime juridique ayant trouvé à s'appliquer en premier. Si la copropriété privée a préexisté à la domanialité publique, alors c'est le droit public qui est évincé. Mais si le bien était déjà rentré dans le domaine public, il ne peut en ressortir, et c'est le règlement de copropriété qui est entaché de nullité. Cette approche binaire sauvegarde la pureté du régime applicable qui trouve à régir intégralement le bien ».








L'antinomie de la domanialité publique avec le régime des associations syndicales de propriétaires, et parmi celles-ci des ASL, du fait qu'elle emportent mécaniquement la constitution d'une hypothèque légale sur les biens depuis l'ordonnance du 1^{er} juillet 2004 et depuis leurs origines pour les AFU, fait écho à la décision susvisée de 1994 *Compagnie d'assurances Préservatrice foncière*, rappelant l'incompatibilité de la domanialité publique avec la copropriété, en raison de l'hypothèque légale.

Par analogie, un bien public ne saurait s'incorporer dans le domaine public au motif que l'arrêt précité du 11 février 1994 prescrit de le grever d'une hypothèque légale.





Afin de contourner les arrêts susvisés de 2020, par l'article 220 de la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, le législateur a modifié l'article 6 de l'ordonnance du 1^{er} juillet 2004 pour exclure les biens du domaine public du champ d'application de l'hypothèque légale. Plus explicitement, le nouvel alinéa introduit à l'article 6 dispose que « lorsque des personnes publiques sont membres d'une association syndicale de propriétaires, l'hypothèque légale ne s'applique pas à ceux de leurs immeubles qui appartiennent au domaine public ».

Enfin, la loi octroie un effet rétroactif à cette nouvelle norme en précisant que ce nouveau cadre est exécutoire aux associations syndicales de propriétaires créées avant l'entrée en vigueur de l'article 220 de la loi du 22 août 2021.

En concordance, il serait tentant de soutenir que l'indivision s'érigerait uniquement sur le domaine privé mais le juge administratif ne va pas aussi loin pour l'instant.

Certes, dans ses conclusions sur l'arrêt du 23 janvier 2020 de la haute juridiction, Romain Victor explique que la « situation de l'indivision [est] incompatible avec le caractère de plénitude qui est exigé d'une propriété publique » (CE 23 janv. 2020, n° 430192, Lebon T.  ; AJDA 2020. 199  ; AJDA 2020. 1609 , note N. Foulquier et R. Leonetti  ; RDI 2020. 310, obs. N. Foulquier  ; AJCT 2020. 311, obs. O. Didriche  ; et 2022. 569, étude F. Matha et D. Blondel ).

Pareillement, le rapporteur public près la cour administrative d'appel (CAA) de Bordeaux conclut à propos de l'installation en 2020 d'une copie de statue de la Vierge Marie, détruite accidentellement en 1995, sur une parcelle dont la commune est devenue entre-temps propriétaire indivise qu'elle ne saurait relever de son domaine public.

Pour ce magistrat, la parcelle sur laquelle est implantée la statue litigieuse s'incorpore au domaine privé communal et constitue un emplacement public, au sens de l'article 28 de la loi de 1905, bien qu'elle soit soumise à l'indivision (CAA Bordeaux, 12 janv. 2023, n° 22BX01113 , *Commune de La Flotte en Ré c/ Fédération départementale de la libre pensée de Charente-Maritime*, AJDA 2023. 507 , concl. R. Roussel Cera  ; AJCT 2023. 307, obs. A. Rançon Meyrel ).

Mais la CAA de Bordeaux ne se prononce pas sur cette question pour résoudre l'appel ; elle écarte le moyen tiré de ce que la statue ne saurait être regardée comme située sur un emplacement public au sens de l'article 28 de la loi du 9 décembre 1905 « dès lors que le terrain supportant la statue relève en partie du domaine de la commune ».

Evitant de trancher sur la question de l'appartenance au domaine public ou privé, la juridiction d'appel résout le litige sur la base de l'article 28 de la loi précitée qui a pour objet d'assurer la neutralité des personnes publiques à l'égard des cultes s'opposant à la réinstallation d'une copie de la statue de la Vierge Marie sur un emplacement public depuis 2006.

Effectivement, le juge d'appel peut régler un tel litige en se basant uniquement sur la disposition susvisée de la loi du 9 décembre 1905 sans statuer sur l'incorporation au domaine public ou privé, mais peut-être en cassation les juges du Palais-Royal franchiront-ils le pas.

Sur une mise en jeu de la responsabilité née de désordres dans une copropriété qui demeure pour le moins banale pour un habitué des prétoires, se jouent des questions importantes sur le plan pratique et théorique lorsque que des propriétaires publics sont parties au procès.

Les notions de domaine public, d'ouvrage public et de travaux publics, alors que ces deux dernières ne sont pas consubstantielles à la propriété publique, ne peuvent voir le jour sur une copropriété car son régime ne saurait cohabiter avec ces qualifications.

Loin d'être anecdotique, cette solution couvre la grande majorité des cas où propriétés privées et publiques sont imbriquées, et a pour effet de confier aux assemblées de la loi de 1965 la gestion du domaine privé des personnes publiques.

Mots clés :

DOMAINE * Domaine public * Protection du domaine public

CONTENTIEUX * Compétence * Répartition des compétences entre les deux ordres de juridiction * Juge judiciaire

TRAVAUX ET OUVRAGES PUBLICS * Identification de l'ouvrage public * Définition de l'ouvrage public * Responsabilité du fait des travaux et ouvrages publics * Réparation d'un dommage de travaux publics