

## AJDA 2025 p.843

### Accord sur un désaccord

#### L'incompatibilité de la copropriété avec le domaine public et l'ouvrage public

Mélessandre Talon, Docteure en droit public qualifiée aux fonctions de Maître de conférences, ATER à l'université de Montpellier

#### L'essentiel

La solution posée par le Conseil d'Etat en 1994 selon laquelle les règles de la copropriété prévues par la loi du 10 juillet 1965 sont incompatibles avec le régime de la domanialité publique et les caractères de l'ouvrage public vient d'être réaffirmée par le Tribunal des conflits dans un arrêt du 7 octobre 2024. Si l'incompatibilité pouvait autrefois se justifier, elle est désormais dépassée. Sur le plan pratique, les besoins patrimoniaux des personnes publiques évoluent dans un contexte budgétaire dégradé et la verticalisation de l'urbanisme causée par la raréfaction du foncier multiplie les hypothèses d'imbrication des propriétés publiques et privées. Sur le plan juridique, l'incompatibilité repose sur des fondements fragiles et produit des effets délétères. Elle pourrait être modérée car il existe des solutions qui ménagent un juste équilibre entre la protection de l'affectation du bien public et les règles de la copropriété.

La confrontation de la copropriété au domaine public et à l'ouvrage public ressemble au *Boléro* de Ravel : l'air entonné par la flûte traversière est enrichi par la clarinette puis le hautbois. La partition à laquelle se joignent les instruments de l'orchestre forme un *crescendo* qui compose la mélodie.

Si les premières notes ont été jouées par le Conseil d'Etat dans l'arrêt *Préservatrice Foncière* (CE, sect., 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 [📄](#) ; GDDAB n° 6) et si la Cour de cassation a poursuivi cet air en 2009 (Civ. 1<sup>re</sup>, 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 [📄](#)), voilà à présent que le Tribunal des conflits se joint à la mélodie dans une décision *Syndicat des copropriétaires de la résidence Saint-Georges Astorg* du 7 octobre 2024 (n° 4319, Lebon [📄](#) ; AJDA 2025. 400 [📄](#), note J.-P. Amadei [📄](#) ; et 2024. 1897 [📄](#)). A l'unisson, les juges administratif, judiciaire et répartiteur affirment désormais que les règles de la copropriété sont incompatibles avec le régime de la domanialité publique et les caractères de l'ouvrage public... au risque que certaines fausses notes se répètent.

En jouant le considérant de principe de 1994, le Tribunal des conflits se met au diapason. Il indique que les « règles essentielles du régime de la copropriété [...] sont incompatibles tant avec le régime de la domanialité publique qu'avec les caractères des ouvrages publics. Par suite, des biens appartenant à une personne publique 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, fussent-ils affectés au besoin du service public ou à l'usage du public. De même, les dommages qui trouveraient leur source dans l'aménagement ou l'entretien de ces locaux ne sont pas des dommages de travaux publics ». L'incompatibilité s'est ainsi transformée en refrain : trente ans après l'arrêt *Préservatrice Foncière*, les règles de la copropriété fixées par la loi n° 65-557 du 10 juillet 1965 sont toujours « abominables » (H. Toutée, L'incompatibilité de la copropriété avec les notions de domaine public et d'ouvrage public, concl. sur CE, sect., 11 févr. 1994, *Compagnie d'assurances Préservatrice Foncière*, RFDA 1994. 501 [📄](#)) pour être conciliées avec le domaine public et l'ouvrage public. En particulier, la propriété indivise des parties communes, l'hypothèque légale du syndicat de copropriété sur les lots des copropriétaires et la possibilité d'imposer des travaux justifieraient que la copropriété « chasse » (P. Yolka, in GDDAB, préc., p. 77) le domaine public et l'ouvrage public. Leur relation est en effet marquée par une tension entre deux considérations antagonistes, l'une et l'autre parfaitement légitimes. L'égalité des copropriétaires implique de soumettre les biens publics aux règles de la copropriété, alors que la protection des dépendances du domaine public suppose de les y soustraire. L'incompatibilité paraît alors inéluctable dans le double mouvement de renforcement des pouvoirs de la copropriété (L. n° 2024-1039 du 19 nov. 2024 visant à renforcer les outils de régulation des meublés de tourisme à l'échelle locale, art. 6) et de cantonnement du périmètre du domaine public à l'oeuvre dans la jurisprudence et depuis la

codification du droit de la domanialité.

Cependant, à contretemps de la symphonie jurisprudentielle, des voix doctrinales s'élèvent pour critiquer les difficultés pratiques et les incohérences juridiques de cette solution. Des auteurs réclament son assouplissement, voire son abandon (Y. Gaudemet, Copropriété v/ domaine public, RJEJ 2012. 696 ; P. Yolka, L'accès des personnes publiques à la copropriété, Dr. et patr. 2009, n° 179, p. 80 ; M. Schmiederer, Mettre fin à l'incompatibilité entre copropriété et domaine public, Dr. adm. 2023, n° 1, p. 13 ; *a contrario*, G. Cagnon, Droit public et copropriété : duo ou duel ?, RD publ. 2016, n° 1, p. 105 ; J.-F. Giacuzzo, L'incompatibilité de l'ouvrage public et de la copropriété, note sous T. confl. 7 oct. 2024, n° C4319, *Syndicat des copropriétaires de la résidence Saint-Georges Astorg*, RDI 2024. 637). Le maintien de l'incompatibilité est à ce titre dissonant au regard de la multiplication des ouvrages complexes et de la superposition des propriétés publiques et privées qui répondent aux besoins d'urbanisation, à la raréfaction du foncier et aux soucis d'économies des collectivités. Le législateur n'est pas intervenu pour régler cette question comme il l'a fait par ailleurs au sujet des créances légales des associations syndicales de copropriétaires sur les dépendances du domaine public (Ord. n° 2004-632 du 1<sup>er</sup> juill. 2004, art. 6, modifié par l'art. 220 de la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021, qui indique que les créances d'une association syndicale de propriétaires dont une personne publique est membre ne s'appliquent pas à ses immeubles qui appartiennent au domaine public. Le Conseil d'Etat avait auparavant jugé que les créances légales des associations foncières urbaines libres et des associations syndicales de propriétaires étaient incompatibles avec le principe d'inaliénabilité du domaine public, 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 ; 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).

En réaffirmant l'incompatibilité des règles de la copropriété avec le régime de la domanialité publique et les caractères de l'ouvrage public, le Tribunal des conflits fait la sourde oreille et choisit de jouer la même partition que le Conseil d'Etat et la Cour de cassation, sans ajuster sa note. L'arrêt du 7 octobre 2024 n'innove pas quant à la solution retenue, car sans doute n'appartenait-il pas à la juridiction répartitrice de revirer la solution établie eu égard à sa composition et à sa fonction. Il est toutefois intéressant de constater qu'elle tombe dans les mêmes travers que les juridictions administrative et judiciaire et qu'elle réitère les ambiguïtés de l'arrêt de 1994. Les juridictions françaises maintiennent l'incompatibilité du régime de la copropriété avec celui de la domanialité publique et les caractères de l'ouvrage public et manquent l'occasion de clarifier cette règle et d'en circonscrire les effets, alors que des solutions pour concilier la copropriété et les régimes exorbitants du droit des biens peuvent être envisagées.

## I - Le maintien contestable de l'incompatibilité


En consacrant à son tour l'incompatibilité de la copropriété avec le domaine public et l'ouvrage public sans interroger la pertinence de ses fondements, le Tribunal des conflits fragilise paradoxalement cette solution trentenaire car les principes qui la justifiaient autrefois sont désormais dépassés. Le périmètre de l'incompatibilité devrait également pouvoir souffrir d'exceptions lorsque les biens gérés en copropriété appartiennent exclusivement à des personnes publiques.














### A. Les fondements fragiles de l'incompatibilité









L'hypothèque légale du syndicat des copropriétaires sur les lots privatifs, la propriété indivise des parties communes, la mitoyenneté des murs et des cloisons et l'interdiction de s'opposer aux travaux décidés par l'assemblée générale des copropriétaires (L. n° 65-557 du 10 juill. 1965 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis, art. 6, 7, 9 et 19) sont autant d'arguments utilisés par les juridictions pour justifier l'incompatibilité. Ce sont donc, d'une part, les principes d'insaisissabilité, d'inaliénabilité et d'exclusivité des biens publics, d'autre part, le principe d'intangibilité de l'ouvrage public qui feraient obstacle à la coexistence des régimes. Or, certains de ces fondements sont inadaptés, et tous présentent des limites pour justifier cette règle.

#### 1. L'ambiguïté des fondements de l'incompatibilité copropriété-domaine public











Le juge s'appuie en premier lieu sur le principe d'insaisissabilité des biens publics pour justifier l'incompatibilité des règles de la copropriété avec le régime de la domanialité publique. Or, ce fondement est inadapté car le principe d'insaisissabilité s'applique à tous les biens des personnes publiques, qu'il s'agisse des dépendances du domaine public ou du domaine privé (CGPPP, art. L. 2311-1). L'hypothèque légale du syndicat des copropriétaires n'est donc pas davantage garantie sur les biens du domaine privé que sur ceux du domaine public, qui sont pareillement

insaisissables. Dans cette perspective, les règles de la copropriété sont non seulement incompatibles avec la domanialité publique, mais également avec le régime de la propriété publique dans son ensemble. L'hypothèque est donc « parfaitement neutre au regard du principe d'insaisissabilité » (P. Yolka, Principe d'insaisissabilité et « banalisation » de l'actionnariat public, AJDA 2014. 460 ) , lequel ne saurait dès lors justifier la solution établie.

Le principe d'insaisissabilité connaît précisément une érosion pour les biens du domaine privé (P. Yolka, Sûretés, filles de prudence ?, AJDA 2020. 1025 ) , au point que certains auteurs invitent à repenser sa portée traditionnelle (Y. Gaudemet, Revenir sur le principe d'insaisissabilité des biens des personnes publiques, JCP 2007, HS, p. 32 ; J. Bousquet, La constitution de sûretés réelles sur le domaine privé, *in* Le domaine privé et le droit administratif, JCP Adm. 2023, n° 24). Le législateur a, par exemple, reconnu aux offices publics de l'habitat le pouvoir d'accorder des sûretés réelles mobilières (CCH, art. L. 421-4-1 ) , tel qu'issu de l'article 85 de la loi n° 2018-1021 du 23 nov. 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique ; sur cette question, C. Roux, L'insaisissabilité des biens publics emportée par l'ELAN, AJDA 2019. 601 ) . Dans le cas de la copropriété, la loi de 1965 pourrait avoir implicitement dérogé à cette règle en admettant l'hypothèque légale du syndicat des copropriétaires sur les dépendances du domaine privé (comme le suggère l'article 6 de l'ordonnance n° 2004-632 du 1<sup>er</sup> juill. 2004, préc., pour les créances des associations syndicales de copropriétaires). Si tel est le cas, le raisonnement des hautes juridictions gagnerait en clarté à l'indiquer expressément. Mais, en tout état de cause, le recouvrement de la créance devrait tout de même suivre des voies administratives d'exécution qui n'entraînent pas la saisie du bien (CJA, art. L. 911-9 ) ; T. confl. 19 mars 2007, n° 3497 ) , *Préfet de la Haute-Vienne c/ M<sup>me</sup> Madi*, Lebon ) ; AJDA 2007. 1093 ) ; Com. 21 janv. 2014, n° 12-29.465 ; M. Schmiederer, *Les sûretés réelles administratives*, LGDJ, coll. Bibl. dr. publ., t. 340, 2024, p. 64 et s.), à l'exception rarissime de l'hypothèque dégagée dans l'arrêt *Campoloro* (CE, sect., 18 nov. 2005, n° 271898, *Société fermière de Campoloro*, Lebon ) ; AJDA 2006. 137 ) , chron. C. Landais et F. Lenica ) ; et 2007. 1218, étude P. Cassia ) ; D. 2006. 13 ) ; RFDA 2006. 341, note P. Bon ) . La seule existence d'une hypothèque légale n'entraîne, en soi, ni dépossession de la personne publique, ni démembrement de son droit de propriété (C. Gijsbers, La prétendue allergie de la domanialité publique à l'hypothèque légale des associations syndicales de propriétaires, *Défrenois*, 2020, n° 48, p. 33 ; P. Yolka, *Lamy Droit des sûretés* 2021, n° 221-17). Le principe d'insaisissabilité est donc doublement inadapté pour fonder l'incompatibilité copropriété-domaine public.


Le deuxième fondement de l'incompatibilité réside dans le principe d'inaliénabilité. Contrairement au principe d'insaisissabilité, celui-ci concerne exclusivement les dépendances du domaine public (CGPPP, art. L. 3111-1 ) . Le Conseil constitutionnel le définit comme l'« interd[ic]tion de se défaire d'un bien du domaine public » (26 oct. 2018, n° 2018-743 QPC, *Société Brimo de Laroussilhe*, § 6, AJDA 2018. 2103 ) ; AJDA 2019. 1982, étude N. Foulquier ) ; D. 2018. 2094 ) ; Constitutions 2018. 533, chron. N. Bettio ) ; RTD civ. 2019. 145, obs. W. Dross ) . Ce principe interdit traditionnellement la constitution de droits réels sur le domaine public (CE 6 mai 1985, n° 41589, *Association Eurolat, Crédit Foncier de France*, Lebon ) ; sur cette question, P. Coleman, La possibilité de constituer des sûretés réelles sur les propriétés publiques, *RD publ.* 2022, n° 6, p. 1471 ; M. Schmiederer, *Les sûretés réelles administratives*, préc.). Si cette interdiction a été progressivement assouplie par le législateur (avec notamment la création du bail emphytéotique administratif sur le domaine public - loi n° 88-13 du 5 janv. 1988 d'amélioration de la décentralisation -, l'autorisation d'occupation temporaire constitutive de droits réels immobiliers - loi n° 94-631 du 25 juill. 1994 complétant le code du domaine de l'Etat et relative à la constitution de droits réels sur le domaine public - ou le fonds de commerce - loi n° 2014-626 du 18 juin 2014 relative à l'artisanat, au commerce et aux très petites entreprises), le Conseil d'Etat a précisément jugé que les créances légales des associations foncières urbaines libres et des associations syndicales de propriétaires à l'encontre de leurs membres étaient incompatibles avec le principe d'inaliénabilité du domaine public (CE 23 janv. 2020, n° 430192 ) , préc. ; CE 10 mars 2020, *Association syndicale des propriétaires de la cité Boigues*, préc.). Le législateur a, depuis lors, indiqué que les créances d'une association syndicale de propriétaires dont une personne publique est membre ne s'appliquent pas aux immeubles du domaine public (Ord. n° 2004-632 du 1<sup>er</sup> juill. 2004, préc. art. 6). Preuve en est que, malgré leur inconciliable apparente, le législateur peut aménager des solutions qui conservent le régime exorbitant en excluant uniquement l'hypothèque légale sur le bien public. Dans le cas de la copropriété, un tel aménagement devrait emprunter la voie législative, l'hypothèque légale de la copropriété ne pouvant être écartée par voie conventionnelle en raison de son caractère impératif (L. n° 65-557 du 10 juill. 1965, préc. art. 43). Ainsi, domanialité publique, inaliénabilité et copropriété peuvent coexister.






Les juridictions convoquent en troisième lieu le principe d'exclusivité pour justifier l'incompatibilité de la copropriété avec le domaine public. Ce principe implique que la personne publique soit l'unique propriétaire du bien, sans partage possible (P. Yolka, *Droit des biens publics*, LGDJ, coll. Systèmes, 2023, 2<sup>e</sup> éd., p. 61). L'incompatibilité copropriété-domaine public est donc un corollaire du principe d'exclusivité du domaine public (J.-F. Giacuzzo, *Droit administratif des biens*, Dalloz, coll. Cours, 2023, p. 67 ; F. Tarlet, *Droit administratif des biens*, Dalloz, coll. Hypercours, 2024, 2<sup>e</sup> éd., p. 144). Le domaine public appartient de façon exclusive et absolue à la personne














publique qui doit être la seule chargée de sa gestion, de sa préservation et de son affectation. La domanialité publique proscrit donc la copropriété (CE, sect., 19 mars 1965, n° 59061 , *Société Lyonnaise des eaux et de l'éclairage*, Lebon  ; P. Sablière, *Domaine public, ouvrage public et copropriété*, note sous CE, sect., 11 févr. 1994, n° 109564 , *Compagnie d'assurances Préservatrice Foncière*, CJEG 1994, n° 495, p. 197, spéc. p. 199-201). Ce fondement ne convainc pas entièrement dans la mesure où la mitoyenneté n'empêche pas la personne publique de « continuer[r] à exercer sur son bien tous les attributs du droit de propriété » (au sujet des murs mitoyens, Cons. const. 12 nov. 2010, n° 2010-60 QPC , D. 2011. 652 , note A. Cheynet de Beaupré  ; et 2298, obs. B. Mallet-Bricout et N. Reboul-Maupin  ; RDI 2011. 99, obs. L. Tranchant  ; RTD civ. 2011. 144, obs. T. Revet , consid. 5). Il n'est pas certain que l'indivision des parties communes et la mitoyenneté des cloisons menacent effectivement l'affectation du bien. Or, la protection du domaine public tient précisément à la préservation de l'affectation des dépendances (comme le suggère le régime des servitudes conventionnelles sur le domaine public qui impose leur compatibilité avec l'affectation de la dépendance ; CGPPP, art. L. 2122-4 ). La propriété indivise des parties communes s'inscrit peut-être en opposition avec le principe d'exclusivité, surtout si le bien public en fait partie, mais la mitoyenneté des murs et des cloisons ne saurait, à elle seule, constituer un motif d'exclusion de la domanialité publique pour les lots privatifs.

Les fondements de l'incompatibilité copropriété-domaine public sont ambigus. Celui de l'incompatibilité copropriété-ouvrage public présente pareillement des limites.

## 2. L'inadaptation du fondement de l'incompatibilité copropriété-ouvrage public

Le principe d'intangibilité de l'ouvrage public justifierait son incompatibilité avec le régime de la copropriété. Le pouvoir de l'assemblée générale des copropriétaires d'imposer des travaux sur les parties communes et dans les lots privatifs menacerait la pérennité de l'ouvrage (en ce sens, J. Dufau, *Le régime de la copropriété de la loi du 10 juillet 1965 est incompatible avec ceux de la domanialité publique et des travaux publics*, AJDA 1994. 548  ; A. Djigo, *Domaine public et ouvrage public*, J.-Cl. Copr., fasc. 510, §11). Cet argument est cependant suranné pour plusieurs raisons.

Si le principe d'intangibilité visait autrefois à limiter les pouvoirs du juge judiciaire (J. Petit et G. Eveillard, *L'ouvrage public*, LexisNexis, 2021, 2<sup>e</sup> éd., p. 101 et s.), il s'attache désormais à protéger « l'intégrité et le fonctionnement » (Civ. 1<sup>re</sup>, 17 févr. 1965, n° 62-10.023 , *Commune de Manosque*, Bull. civ. I, n° 137 ; T. confl. 6 mai 2002, n° 3287, *M. et M<sup>me</sup> Binet c/ Electricité de France*, Lebon  ; AJDA 2002. 1229  , note P. Sablière  ; D. 2002. 1957 ) de l'ouvrage. Il concerne la démolition et le déplacement de l'ouvrage public illégal ou implanté de façon irrégulière, situé sur la propriété d'un tiers ou en méconnaissance de la réglementation. Se fonder sur le principe d'inaliénabilité pour justifier l'incompatibilité copropriété-ouvrage public en raison des travaux d'intérêt collectif susceptibles d'être imposés relève donc d'une interprétation excessivement élargie dudit principe.

Par ailleurs, l'intangibilité de l'ouvrage public a souffert d'importants affaiblissements depuis une trentaine d'années. Le juge administratif admet désormais pouvoir enjoindre à l'administration de déplacer ou démolir un ouvrage irrégulier (CE, sect., 29 janv. 2003, n° 245239, *Syndicat départemental de l'électricité et du gaz des Alpes-Maritimes, Commune de Clans*, Lebon avec les concl.  ; AJDA 2003. 784  , note P. Sablière  ; RFDA 2003. 477, concl. C. Maugüé  ; et 484, note C. Lavialle  ; T. confl. 12 avr. 2010, n° 3718, *Société ERDF c/ Epoux Michel*, Lebon  ; AJDA 2010. 815  ; AJDA 2010. 1642  , chron. S.-J. Lieber et D. Botteghi  ; RFDA 2010. 551, concl. M. Guyomar  ; et 572, note F. Melleray ). Dans le bilan coût-avantages de la démolition en l'absence de régularisation possible, il apprécie notamment les inconvénients que l'ouvrage irrégulier est susceptible de causer pour les « divers intérêts publics ou privés en présence » vis-à-vis de l'intérêt général (CE 13 févr. 2009, n° 295885 , *Communauté de communes du canton de Saint-Malo de la Lande*, Lebon T.  ; AJDA 2009. 290  ; AJDA 2009. 1057  , note D. Bailleul  ; AJDI 2010. 113, chron. S. Gilbert  ; RDI 2009. 350, obs. R. Hostiou ). Les travaux imposés par l'assemblée générale pourraient ainsi faire l'objet d'une même appréciation s'ils devaient affecter l'intégrité ou le fonctionnement de l'ouvrage. D'ailleurs, les travaux imposés par la copropriété ne sont pas nécessairement en inadéquation avec son intégrité et son fonctionnement ou, plus largement, son affectation. La liste des travaux auxquels les copropriétaires ne peuvent s'opposer est limitative (P. Capoulade et D. Tomasin, *La copropriété*, Dalloz, coll. Dalloz Action, 2018, 9<sup>e</sup> éd., p. 122, § 211) et ces travaux ne peuvent altérer « l'affectation, la consistance ou la jouissance des parties privatives [...] de manière durable » (L. n° 65-557 du 10 juill. 1965, préc. art. 9). Comme chaque copropriétaire, la personne publique bénéficie d'un droit d'usage, de jouissance et de disposition sur ses parties privatives, qui n'est pas foncièrement altéré par la copropriété.

Enfin, et surtout, il n'existe aucun rapport d'automaticité entre le domaine public et l'ouvrage public, voire avec la propriété publique. L'ouvrage public peut parfaitement être édifié sur une propriété privée, et se voir appliquer par

exemple les règles de mitoyenneté.

Le principe d'intangibilité de l'ouvrage public n'est donc pas strictement incompatible avec le régime de la copropriété qui prévoit des aménagements visant à protéger son affectation.

Les fondements de l'incompatibilité copropriété-domaine public-ouvrage public sont fragiles. Il est regrettable que les juridictions n'aient pas pris la peine de les clarifier afin de préserver la cohérence de la solution. Le périmètre de l'incompatibilité est également maintenu.





## B. Le périmètre particulier de l'incompatibilité

Le périmètre de l'incompatibilité et ses conséquences ont été progressivement précisés par les juges administratif et judiciaire. Sur le plan temporel, l'incompatibilité est chronologique ; le premier régime applicable, qu'il s'agisse du domaine public, de l'ouvrage public ou de la copropriété, s'impose. Sur le plan organique, l'incompatibilité est largement entendue. Elle s'applique à tous les cas de copropriété, même lorsqu'ils concernent exclusivement des personnes publiques. Cet état du droit est discutable car il prive les propriétaires publics d'un instrument de gestion commune de leurs dépendances.

### 1. Le périmètre temporel circonscrit

L'incompatibilité de la copropriété avec les régimes exorbitants du droit des biens n'institue pas une stricte exclusion des seconds au profit de la première. Elle donne priorité au premier régime appliqué. Ainsi, la copropriété est incompatible avec la domanialité publique dans le seul cas où elle lui préexiste. Le juge recherche qui, de la copropriété ou du domaine public, préexiste afin de déterminer le régime juridique applicable, la domanialité du bien et l'ordre juridictionnel compétent. Si le bien appartenait au domaine public avant que la copropriété soit établie, celle-ci n'entraîne pas son déclassement dans le domaine privé. Dans l'arrêt *Commune de Sospel* de 2009, la Cour de cassation indique qu'« un règlement de copropriété ne peut soustraire au domaine public d'une commune un ouvrage public préexistant à la copropriété » (Civ. 1<sup>re</sup>, 25 févr. 2009, préc.). Pour sortir du domaine public, le bien doit faire l'objet d'une désaffectation et d'un déclassement (CGPPP, art. L. 2141-1 [📄](#) et L. 2141-2 [📄](#)), auxquels la création d'une copropriété ne saurait se substituer. La règle de priorité est donc parfaitement logique car la création d'une copropriété ne saurait extraire un bien du domaine public sans désaffectation ni déclassement (Rép. min. à la QE n° 12421, JO Sénat 8 janv. 2015, p. 65) et l'arrivée d'une personne publique dans la copropriété ne saurait perturber le règlement établi. Par exemple, l'affectation d'une parcelle à l'édification d'un marché communal qui est antérieure à la copropriété ne fait pas sortir la parcelle du domaine public et ne la soumet pas à la loi du 10 juillet 1965 (CAA Versailles, 9 juin 2021, n° 18VE03249 [📄](#), *Syndicat des copropriétaires de la résidence Le Garibaldien c/ Commune de Saint-Ouen*). Dans cette hypothèse, la domanialité publique « chasse » la copropriété. *A contrario*, dans l'affaire du 7 octobre 2024, la dalle-terrasse qui n'était pas affectée à l'usage du public ou au service public avant d'intégrer les parties communes d'un immeuble privé et d'être transformée en esplanade ne peut être incorporée au domaine public ou avoir la qualité d'ouvrage public en raison de sa soumission préalable au règlement de copropriété. La copropriété « chasse » alors la domanialité publique, uniquement en ce qu'elle lui préexiste. Dès lors que l'ensemble immobilier n'est plus régi par les règles de la copropriété, le bien public qui est affecté à l'usage direct du public ou au service public et qui fait à cet égard l'objet d'un aménagement indispensable (CGPPP, art. L. 2111-1 [📄](#)) intègre immédiatement le domaine public, comme ce fut le cas d'un ensemble immobilier affecté au service public postal (CE 19 juill. 2016, n° 370630 [📄](#), AJCT 2022. 569, étude F. Matha et D. Blondel [📄](#)). Cette solution s'inscrit dans le prolongement de la jurisprudence constante du Conseil d'Etat qui juge que les nouveaux critères de qualification du domaine public qui sont entrés en vigueur avec le code général de la propriété des personnes publiques (CGPPP) n'ont pas entraîné le déclassement des dépendances qui appartenaient à cette catégorie et qui ne remplissent plus les conditions requises depuis 2006 (CE 3 oct. 2012, n° 353915, *Commune de Port-Vendres*, Lebon T. [📄](#) ; AJDA 2013. 471 [📄](#), note E. Fatôme, M. Raunet et R. Leonetti [📄](#) ; et 2012. 1882 [📄](#) ; AJCT 2013. 42 [📄](#), obs. P. Grimaud [📄](#)).


La règle de priorité emporte des conséquences logiques. Si le bien public est soumis aux règles de la copropriété, il intègre le domaine privé de la personne publique qui devient un « copropriétaire comme les autres ». Celle-ci doit à ce titre s'acquitter de l'ensemble des obligations et des charges de copropriété, même si le bien a été acquis par expropriation (Civ. 3<sup>e</sup>, 11 juin 1975, n° 74-12.904 [📄](#), Bull. civ. III, n° 199). Elle siège à l'assemblée générale des copropriétaires (Rép. min. à la QE n° 76711, JO AN 28 juin 2011, p. 6867) et ne peut affecter son bien à une destination contraire au règlement de copropriété (par ex., Civ. 3<sup>e</sup>, 3 mai 1990, n° 88-14.620 [📄](#), RDI 1991. 92, chron. P. Capoulade et C. Giverdon [📄](#) ; CA Chambéry, 10 janv. 2017, n° 15/01273, *Commune d'Arches-la-Frasse*). La « banalisation » (J.-C. Videlin, Droit public économique 1/2 - Chronique, JCP A 2018, n° 20) de la personne publique

en sa qualité de copropriétaire paraît indispensable pour garantir l'équilibre des droits des copropriétaires et le bon fonctionnement de la copropriété qui s'est progressivement fragilisé (Sénat, A. Gacquerre et M. Margaté, *Rapport fait au nom de la commission d'enquête sur la paupérisation des copropriétés immobilières*, 2024, n° 736). Les actes de gestion de la personne publique sur son bien relèvent donc de la compétence du juge judiciaire (au sujet d'une convention d'occupation, TA Nice, 5 déc. 2022, n° 2001880 ). A l'inverse, la dépendance du domaine public qui préexiste à la copropriété se voit appliquer les principes fondateurs de son régime, telles les règles d'imprescriptibilité (CGPPP art. L. 3111-1  ; Civ. 1<sup>re</sup>, 25 févr. 2009, *Commune de Sospel*, préc. ; CE 19 juill. 2016, n° 370630 ) ou d'inaliénabilité (CAA Douai, 8 juill. 2003, n° 00DA00376 , *Société Mac Arthur Glen Europe*). Dans ce cas-là, le règlement de copropriété ne lui est pas opposable (CAA Versailles, 9 juin 2021, *Syndicat des copropriétaires de la Résidence Le Garibaldien*, préc.).

L'incompatibilité chronologique de la copropriété avec le domaine public et l'ouvrage public préserve les situations juridiques établies, mais elle présente également des limites. Des biens publics se trouvant dans des situations similaires peuvent se voir appliquer des régimes différents en fonction du moment où la copropriété est créée.

L'incompatibilité de la copropriété avec le domaine public et l'ouvrage public est ainsi délimitée sur le plan temporel. Elle est en revanche largement entendue sur le plan organique.

## 2. Le périmètre organique élargi

L'incompatibilité s'applique indifféremment à toutes les hypothèses de copropriété, qu'elles soient constituées de propriétaires privés et publics ou uniquement de propriétaires publics (Rép. min. à la QE n° 38306, JO Sénat 25 avril 2002, p. 1183). Si les personnes publiques souhaitent établir une gestion commune de leurs biens, elles ne peuvent avoir recours au régime de la copropriété pour les dépendances du domaine public. Et même dans le cas particulier où la personne publique est propriétaire de la majorité des lots de l'immeuble soumis aux règles de la copropriété et se comporte comme le seul gestionnaire de l'immeuble, ses dépendances appartiennent au domaine privé et relèvent de la compétence du juge judiciaire (CAA Lyon, 30 mars 2022, n° 20LY02573 ). Il en va étonnamment de même lorsque la personne publique est propriétaire de l'intégralité des lots préalablement soumis à la copropriété, lesquels ne peuvent constituer des dépendances du domaine public (CAA Douai, 8 juill. 2003, *Société Mac Arthur Glen Europe*, préc.). Une telle solution interpelle, dans la mesure où l'absence de copropriétaires devrait logiquement exclure la copropriété.

La copropriété n'est donc pas un instrument envisageable pour les personnes publiques qui souhaitent gérer leurs dépendances du domaine public en commun. L'incompatibilité contraint à la création d'entités *ad hoc* et à l'usage de mécanismes conventionnels compatibles avec la gestion des dépendances du domaine public. Bien que cela n'ait pas été précisé par les juridictions, il y a fort à penser que l'incompatibilité s'applique *a fortiori* à toutes les hypothèses de propriété - publique ou privée - de l'ouvrage public.

L'incompatibilité de la copropriété avec le domaine public et l'ouvrage public était autrefois justifiée par des « raisons d'opportunité » (H. Toutée, L'incompatibilité de la copropriété avec les notions de domaine public et d'ouvrage public, concl. préc.) qui ont évolué depuis lors. Son maintien doit à ce titre être interrogé, en raison notamment de ses effets.






## II - Les effets regrettables de l'incompatibilité






La règle d'incompatibilité ménage un bloc de compétences au juge judiciaire dès que la loi de 1965 s'applique (J.-F. Giacuzzo, L'incompatibilité de l'ouvrage public et de la copropriété, préc.). Dans une certaine mesure, cette solution est simplificatrice et protège la stabilité des relations juridiques. Mais ses effets sont ambivalents. En déconnectant l'affectation du bien et son régime du fait de la préexistence de la copropriété, l'incompatibilité perturbe la cohésion des régimes exorbitants. Elle est également problématique car elle contraint les collectivités à créer des montages juridiques complexes afin de contourner cette règle. L'incompatibilité devrait à ce titre être assouplie afin de s'adapter aux besoins des personnes publiques.

### A. Un effet perturbateur sur les régimes juridiques

Le bien ou l'aménagement affecté à l'usage du public ou au service public qui se situe dans un ensemble immobilier en copropriété ne peut intégrer le domaine public ou avoir la qualité d'ouvrage public. L'incompatibilité déconnecte ainsi formellement l'affectation du bien et son régime juridique. En rejetant en bloc les régimes exorbitants en présence d'une copropriété, les juges fragilisent l'autonomie de la qualification d'ouvrage public.

## 1. La déconnexion du critère d'affectation des biens du domaine public

L'incompatibilité a pour conséquence de ne jamais appliquer un régime exorbitant au bien ou à l'ouvrage préalablement soumis au régime de la copropriété, « fussent-ils affectés au besoin du service public ou à l'usage du public ». Dans l'affaire de 2024, l'esplanade grevée d'une servitude de passage public au coeur d'un immeuble en copropriété ne peut avoir la qualité de dépendance du domaine public ou d'ouvrage public. « De même » - et non « par conséquent », comme indiquait le Conseil d'Etat en 1994 -, précise le juge, les dommages causés par les travaux d'aménagement réalisés par la personne publique ne sont pas des dommages de travaux publics. Les « liaisons dangereuses » (P. Yolka, *Domaine public et copropriété : une contribution du juge judiciaire*, note sous Civ. 1<sup>re</sup>, 25 févr. 2009, n° 07-15.772 , *Commune de Sospel*, JCP Adm. 2009, n° 14) qui caractérisent les rapports copropriété-domaine public-ouvrage public déconnectent l'affectation du bien ou de l'ouvrage du régime juridique, au détriment de la stabilité des catégories. Ainsi, les locaux acquis par l'Etat et occupés par des services fiscaux dans un immeuble en copropriété ne sont pas des dépendances du domaine public (CE, sect., 11 févr. 1994, *Compagnie d'assurances Préservatrice Foncière*, préc.), tout comme les locaux construits par une commune dans un immeuble en copropriété pour les besoins du service public postal (TA Poitiers, 3 oct. 2023, n° 2302645 ). Pareillement, les locaux loués par un établissement public de l'Etat pour les besoins du service public de l'emploi dans un immeuble en copropriété ne reçoivent pas la qualité d'ouvrage public (CAA Bordeaux, 2 mai 1995, n° 94BX00979 , *Agence nationale pour l'emploi*, Lebon T. ). Dans l'affaire de 2024, la dalle-terrasse n'avait pas été aménagée en esplanade pour les besoins d'un service public mais pour organiser un passage public garanti par une servitude (des servitudes peuvent être instituées sur le domaine privé. Outre les servitudes préconstituées, depuis 2006, il est possible d'établir des servitudes conventionnelles sur le domaine public à condition qu'elles soient compatibles avec l'affectation du bien ; CGPPP, art. L. 2122-4 

La règle d'incompatibilité détache ainsi le critère fonctionnel d'affectation à l'utilité publique, qui est commun au domaine public et à l'ouvrage public, de la qualification que reçoit le bien ou l'aménagement. L'affaiblissement du critère de l'affectation s'accompagne d'un renforcement du critère organique. La correspondance des critères d'identification du domaine public et de l'ouvrage public avec les biens qui composent cette catégorie juridique est ainsi perturbée. L'incompatibilité émancipe explicitement les biens en copropriété des critères traditionnels d'identification du domaine public et de l'ouvrage public. Artificiellement, un bien ou un ouvrage qui pourrait raisonnablement recevoir la qualification de dépendance du domaine public ou d'ouvrage public se voit appliquer un régime de droit commun. Il existe donc un risque que les personnes publiques soustraient délibérément certains biens au régime de la domanialité publique en les affectant au service public postérieurement à la copropriété. Cette situation ne doit pourtant pas surprendre plus que de raison ; de nombreuses dépendances du domaine privé sont affectées à l'intérêt général - accessibles au public ou indispensables au service public - sans entrer pour autant dans le domaine public. C'est le cas notamment des chemins ruraux, des bois et des forêts (CGPPP, art. L. 2212-1 , des bureaux administratifs (CGPPP, art. L. 2211-1 ) ou des propriétés immatérielles (CE 16 mai 2022, n° 459904 , *Commune de Nîmes*, Lebon avec les concl.  ; AJDA 2022. 1007 

L'affaiblissement du critère de l'affectation auquel mène l'incompatibilité s'accompagne d'une relativisation de l'autonomie de l'ouvrage public vis-à-vis du domaine public, voire de la propriété publique.

## 2. La fragilisation de l'autonomie de l'ouvrage public

En actant l'incompatibilité de l'ensemble des régimes exorbitants avec les règles de la copropriété, les juges alimentent une confusion quant à l'autonomie de chacun. Ils rejettent d'un bloc la compatibilité de la copropriété avec le régime de la domanialité publique et les caractères de l'ouvrage public, « de même » que les dommages de travaux publics. Les juridictions tissent un lien entre ces différents régimes qui sont, en réalité, parfaitement autonomes.

En effet, la soustraction du bien à la domanialité publique ne saurait entraîner la disqualification de l'ouvrage public et le rejet des dommages de travaux publics. Si le doute était permis avec l'avis *Adelée* (CE, avis, 11 juill. 2001, n° 229486, Lebon [📄](#) ; AJDA 2002. 266 [📄](#), note J. Dufau [📄](#) ; D. 2001. 2802, et les obs. [📄](#)), dans l'avis d'assemblée *Epoux Béliгаud*, le Conseil d'Etat affirme clairement l'autonomie de l'ouvrage public vis-à-vis de la propriété publique, et *a fortiori* de la domanialité publique. Les biens immeubles qui résultent d'un aménagement et qui sont directement affectés à un service public présentent le caractère d'ouvrage public, « y compris s'ils appartiennent à une personne privée chargée de l'exécution de ce service public » (CE, ass., avis, 29 avr. 2010, n° 323179, Lebon avec les concl. [📄](#) ; AJDA 2010. 926 [📄](#) ; AJDA 2010. 1642 [📄](#), chron. S.-J. Lieber et D. Botteghi [📄](#) ; et 1916, étude S. Nicinski, P.-A. Jeanneney et E. Glaser [📄](#) ; RDI 2010. 390, obs. O. Févrot [📄](#) ; RFDA 2010. 557, concl. M. Guyomar [📄](#) ; et 572, note F. Melleray [📄](#) ; GDDAB n° 12). La propriété publique, comme la domanialité publique, n'est pas un élément de définition de l'ouvrage public qui est autonome (J. Petit et G. Eveillard, *L'ouvrage public*, préc., p. 43 et s.). Les définitions de l'ouvrage public et des travaux publics sont pareillement décorréées (F. Tarlet, *Droit administratif des biens*, préc., p. 536-537), même si le premier est souvent le résultat des seconds et qu'ils partagent un régime de responsabilité commun. L'ouvrage public désigne notamment les « biens immeubles résultant d'un aménagement, qui sont directement affectés à un service public, y compris s'ils appartiennent à une personne privée chargée de l'exécution de ce service public » (CE, ass., avis, 29 avr. 2010, *Epoux Béliгаud*, préc.), alors que les travaux publics s'entendent comme les « travaux immobiliers répondant à une fin d'intérêt général et qui comportent l'intervention d'une personne publique, soit en tant que collectivité réalisant les travaux, soit comme bénéficiaire de ceux-ci » (T. confl. 8 nov. 2021, n° 4225, *Camping du Cap du Roc*, Lebon T. [📄](#) ; AJDA 2022. 559 [📄](#) ; AJCT 2022. 179, obs. M.-C. Rouault [📄](#) ; et 569, étude F. Matha et D. Blondel [📄](#)). Des travaux publics peuvent parfaitement être réalisés sur un ouvrage privé (par ex., CE 13 mars 2019, n° 406867 [📄](#), *Syndicat intercommunal pour l'aménagement hydraulique du bassin de la Berre et du Rieu*, Lebon T. [📄](#) ; AJDA 2019. 610 [📄](#) ; AJDA 2019. 1242 [📄](#), concl. L. Dutheillet de Lamothe [📄](#) ; RFDA 2020. 78, note G. Naziroglou [📄](#)) et des travaux portant sur un ouvrage public ne sont pas nécessairement des travaux publics (par ex., CAA Nantes, 16 oct. 2020, n° 19NT03542 [📄](#), *Commune de La Turballe*).

L'incompatibilité globale des régimes exorbitants avec celui de la copropriété les lie les uns aux autres, comme si l'absence de dépendance du domaine public entraînait l'absence d'ouvrage public et de dommages de travaux publics. Or, il n'existe aucun lien conditionnel et fonctionnel entre eux.

La solution établie est simplificatrice en termes de compétence juridictionnelle et de responsabilité, mais elle fragilise l'autonomie des régimes juridiques. Elle produit également un effet paradoxal sur la sécurité juridique.

## B. Un effet paradoxal sur la sécurité juridique



Si l'incompatibilité ménage en apparence une solution équilibrée grâce à la règle de priorité, en pratique, elle est aussi source d'insécurité juridique. Cette solution n'est plus adaptée aux besoins des personnes publiques qui s'engagent dans des montages juridiques complexes pour la gestion de leurs dépendances. La multiplication des superpositions des propriétés publiques et privées invite à envisager des solutions alternatives qui concilieraient la protection de l'affectation de l'immeuble, l'équilibre des droits des copropriétaires et la pérennité de la copropriété.

### 1. Le contournement pratique

En donnant priorité au régime juridique primo-applicable, l'incompatibilité encourage une vigilance accrue des personnes publiques qui font l'acquisition d'un bien dans un ensemble immobilier privé. En dehors de l'hypothèse particulière - très critiquable au demeurant - dans laquelle la règle de priorité rencontre la théorie du domaine public virtuel (par exemple lorsque le juge a considéré qu'une commune avait l'« intention » d'affecter une parcelle à l'édification d'un marché public communal, malgré le fait qu'elle l'ait ensuite cédée à un groupe privé d'aménagement puis rachetée alors qu'elle avait été intégrée à un lot soumis au régime de la copropriété : CAA Versailles, 9 juin 2021, *Syndicat des copropriétaires de la résidence Le Garibaldien*, préc.), il est heureux que l'arrivée d'une personne publique dans la copropriété ne perturbe pas les règles établies par les copropriétaires. L'incompatibilité chronologique préserve donc la stabilité des situations acquises. Il paraît en effet inconcevable qu'une personne publique puisse bouleverser le règlement de copropriété ou perturber l'affectation du bien. Lors de l'acquisition d'un lot, il appartient à la personne publique qui fait le choix d'intégrer un ensemble immobilier soumis au régime de la copropriété de faire preuve d'une attention particulière quant au régime juridique qui sera appliqué au bien.


Mais lorsque cette solution est mise en perspective avec les besoins des personnes publiques dans un contexte contemporain qui traduit une réduction de la surface disponible, une urbanisation verticale croissante et une imbrication exponentielle des propriétés publique et privée, ses avantages tarissent. En effet, l'incompatibilité des

règles de la copropriété avec le régime de la domanialité publique et les caractères de l'ouvrage public contraignent les personnes publiques à adopter des montages juridiques complexes qui forment en pratique des « copropriétés de fait » (P. Yolka, L'accès des personnes publiques à la copropriété, préc.). La division en volumes (sur ce sujet, Y. Gaudemet, Les constructions en volume sur le domaine public, CJEG 1991. 297), la multiplication des ouvrages complexes et la création d'entités publiques *ad hoc* sont autant d'indices des difficultés qu'elles rencontrent pour trouver des outils adaptés aux nouveaux enjeux de l'articulation des propriétés publique et privée.

Surtout, la recherche de solutions alternatives est essentielle dans la mesure où l'état actuel du droit est paradoxal. La soustraction au régime de la domanialité publique vise à protéger le bien des prérogatives reconnues à l'assemblée générale des copropriétaires et à préserver la pleine et entière maîtrise, par la personne publique, de l'affectation, de la gestion et de l'intégrité du bien. Or, l'application du régime de droit commun, en insérant le bien dans le domaine privé, ne protège pas davantage son affectation. Il est certes possible - parfois obligatoire - d'insérer des clauses de continuité du service public dans les conventions de gestion ou d'occupation du domaine privé (par ex., pour les biens immobiliers à usages de bureaux, CGPPP, art. L. 3211-2  ; ou pour les établissements publics administratifs de l'Etat, CGPPP, art. L. 3211-13 ). Mais, de façon générale, les solutions offertes sont insuffisantes pour concilier utilement la protection de l'affectation du bien et l'équilibre des copropriétaires.

L'article L. 2122-4 du CGPPP reconnaît désormais la possibilité de souscrire des servitudes conventionnelles sur le domaine public à condition qu'elles soient compatibles avec l'affectation du bien. Cependant, certaines règles de la copropriété ayant une valeur impérative (L. n° 65-557 du 10 juill. 1965, préc. art. 43), ce procédé ne paraît pas pouvoir régler l'ensemble des difficultés créées par l'incompatibilité. Plus radical, l'article L. 615-10, I du code de la construction et de l'habitation organise à titre expérimental une procédure d'expropriation des parties communes au profit des collectivités, moyennant une redevance mensuelle des copropriétaires. Cette disposition s'inscrit encore dans l'approche binaire et exclusive entre copropriété et droit public, alors que d'autres pistes peuvent être explorées.

## 2. Les solutions alternatives

L'incompatibilité de la copropriété avec le domaine public, couplée à celle des créances des associations syndicales de propriétaires sur le domaine public, laisse aux personnes publiques peu de solutions de gestion des dépendances publiques situées dans les ensembles immobiliers privés ou mixtes (N. Foulquier et R. Leonetti, Domaine public et associations syndicales de propriétaires : le calme après la tempête ?, AJDA 2020. 1609 ). Il existe pourtant des solutions à cette stricte incompatibilité.

Il pourrait s'agir, en premier lieu, d'autoriser les hypothèques légales sur le domaine public en dissociant leur inscription et leur exécution, de sorte à en permettre la constitution sans que la dépendance puisse être saisie. Le droit de suite et de préférence du syndicat des copropriétaires serait maintenu, et l'inscription de l'hypothèque serait possible, mais son exécution serait assurée par des modalités exorbitantes qui excluraient la saisie du bien, tels le mandatement ou l'ordonnancement de la somme dans un délai imparti. L'hypothèque légale pourrait également prendre un autre actif public pour assiette, par exemple un bien mobilier ou un actif immatériel non affecté au service public.

Un auteur propose, en second lieu, de protéger l'affectation domaniale en reconnaissant au propriétaire public le droit de s'opposer aux travaux décidés par la copropriété qui seraient incompatibles avec l'affectation de sa dépendance, sous le contrôle du juge administratif (M. Schmiederer, Mettre fin à l'incompatibilité entre copropriété et domaine public, préc.). La protection de l'affectation du bien public pourrait alors être inscrite au titre des obligations qui incombent à l'ensemble des copropriétaires et des organes de la copropriété. Cette indication complèterait utilement le pouvoir dont dispose tout copropriétaire de faire obstacle à l'exécution des travaux qui altèrent l'affectation, la consistance ou la jouissance de son lot privatif (L. n° 65-557 du 10 juill. 1965, préc. art. 9). Une telle proposition pourrait raisonnablement s'inspirer du mécanisme d'action spécifique qui permet à l'Etat de protéger les intérêts fondamentaux de la Nation dans les conseils d'administration des entreprises stratégiques. Elle engendrerait un partage de la compétence juridictionnelle entre le juge administratif, qui serait chargé d'examiner les désaccords engendrés par l'activation de l'action spécifique domaniale, et le juge judiciaire qui resterait compétent pour les litiges concernant la copropriété *stricto sensu*.

*A contrario*, si l'incompatibilité était maintenue, le juge devrait *a minima* adapter ses fondements pour que la cohérence de cette solution résiste à l'affaiblissement de chacun des principes qui l'ont guidée jusqu'alors. Le législateur pourrait encore, comme il l'a fait en 2021 à propos des associations syndicales, consacrer formellement l'interdiction d'appliquer l'hypothèque légale du syndicat des copropriétaires sur les dépendances du domaine public. Cette exclusion pure et simple pourrait s'accompagner de mécanismes de garantie différents de l'hypothèque, par

exemple l'inscription obligatoire au budget de la collectivité de sa part de dépenses de la copropriété (charges, etc.) ou le conditionnement de l'accès de la personne publique à la copropriété à la consignation d'une somme préalablement négociée ou déterminée par les textes.

La réponse qui, à terme, pourrait être apportée aux difficultés suscitées par l'incompatibilité entre la copropriété, le domaine public et l'ouvrage public dépendra de l'objectif poursuivi. Faut-il préférer assurer l'unité de la compétence du juge judiciaire, protéger la pérennité financière des copropriétés et l'égalité des copropriétaires, garantir l'affectation des biens publics ou appliquer un régime de responsabilité de droit commun ? En l'état, seuls les dommages qui sont imputables au fonctionnement défectueux du service public rétablissent la compétence du juge administratif.

Conseil d'Etat, Cour de cassation et Tribunal des conflits affirment désormais en chœur que les règles de la copropriété sont incompatibles avec le régime de la domanialité publique et les caractères de l'ouvrage public. Gageons que les contentieux qui naîtront de la superposition croissante des propriétés publiques et privées donneront un souffle nouveau à ce refrain qui n'est plus adapté aux défis de l'urbanisme public contemporain, quitte à changer de disque.

**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

Copyright 2025 - Dalloz – Tous droits réservés