

Références :

- Articles 11 à 17 de l'ordonnance (O) n° 2004-632 du 1er juillet 2004 relative aux associations syndicales de propriétaires
- Articles 7 à 16 du décret (D) n° 2006-504 du 3 mai 2006 portant application de l'ordonnance précitée
- Code de l'environnement
- Code de l'expropriation pour cause d'utilité publique

1 - L'initiative de la création (article 11 O)

L'ordonnance du 1^{er} juillet 2004 a élargi le champ des personnes pouvant demander la création d'une association syndicale autorisée (ASA).

1.1 – Les propriétaires

Un ou plusieurs propriétaires intéressés conservent le pouvoir d'initiative. On entend par « propriétaire intéressé » toute personne dont la propriété se trouverait incluse dans le périmètre de l'ASA - ce qui exclut les locataires- et qui aurait un intérêt aux missions qu'elle assurerait.

1.2 – Les collectivités territoriales et leurs groupements

Alors que dans la loi de 1865, seul le maire pouvait être à l'origine de la constitution d'une ASA, celle-ci peut désormais être demandée par toute collectivité territoriale ou groupement de collectivités territoriales compétents (établissement public de coopération intercommunale ou syndicat mixte). En effet, dans le cas où l'objet d'une ASA recouvre une compétence transférée par les collectivités territoriales à un groupement, celui-ci est habilité à demander en lieu et place de ces dernières la création d'une ASA. La demande prend la forme d'une délibération de l'organe délibérant compétent.

1.3 – Le représentant de l'Etat dans le département

L'Etat, par l'intermédiaire du préfet, demeure un des initiateurs possibles.

1.4 – Le dossier de demande

Un dossier de demande est constitué. Il contient la demande proprement dite et un projet de statut. C'est donc la personne à l'initiative de la demande qui rédige le projet de statuts. Il est adressé à la préfecture de département du lieu où l'association a prévu d'avoir son siège.

2 – Les actes préparatoires du préfet à l'enquête publique et à la consultation des propriétaires

Les articles 12 et 13 de l'ordonnance soumettent le projet de statuts de l'ASA successivement à une enquête publique et à une consultation des propriétaires dont les terrains sont susceptibles d'être inclus dans le périmètre de l'association. Cette dernière a lieu au moins un mois après clôture de l'enquête publique.

L'organisation de ces deux étapes préliminaires à la constitution d'une ASA incombe au préfet. Il prend un arrêté qui conditionne le reste de la procédure : l'enquête publique, la consultation des propriétaires et la mise en œuvre des différentes mesures d'information.

A ce stade, le préfet ne dispose pas d'un pouvoir d'appréciation : il est tenu de prendre l'arrêté de projet de création, d'ouvrir l'enquête et de consulter les propriétaires.

2.1 – L'arrêté préfectoral de projet de création (article 8 D)

Cet arrêté comporte quatre parties :

1) ouverture de l'enquête publique

- il désigne un commissaire enquêteur (sauf dans le cadre d'une enquête « Bouchardeau », voir 3.1.2.).
- il fixe les dates d'ouverture et de clôture de l'enquête, les lieux du dépôt des pièces du dossier d'enquête et des registres destinés à recevoir les observations du public, ainsi que les heures d'ouverture au public. L'article 11 D prévoit que le lieu de dépôt du dossier d'enquête est la mairie de la commune siège de l'association et le lieu de dépôt des registres la mairie de chacune des communes sur le territoire desquelles s'étend le périmètre de l'association (sauf dans le cadre d'une enquête Bouchardeau où ces mesures sont énumérées par l'article L.127-7 du code de l'environnement).

2) organisation de la consultation des propriétaires

- en cas de consultation écrite : l'arrêté informe les propriétaires du délai dans lequel chacun d'eux est invité à faire connaître, par lettre recommandée avec demande d'avis de réception, son adhésion ou son refus d'adhésion.
- en cas de consultation par réunion d'une assemblée constitutive : l'arrêté convoque les propriétaires aux date, heure et lieu qu'il fixe et nomme le président de l'assemblée qui n'est pas nécessairement choisi parmi les propriétaires intéressés.

3) avertissement des propriétaires qu'en l'absence d'opposition manifeste de leur part, leur avis sera jugé favorable

- en cas de consultation écrite, l'opposition du propriétaire prend la forme d'une lettre recommandée avec demande d'avis de réception qui doit être adressée au préfet dans un délai que ce dernier fixe librement dans son arrêté.
- en cas de réunion en assemblée consultative, le propriétaire peut manifester son opposition soit par courrier dans les formes décrites au paragraphe précédent, soit par son vote en assemblée constitutive.

4) indication qu'en cas d'échec de la consultation (majorité qualifiée non atteinte) et pour des travaux pour lesquels il existe une obligation légale, le préfet a la possibilité de constituer d'office une association (voir fiche 10).

2.2 – Les mesures d’information (article 9 D)

2.2.1 – Aux propriétaires

Au plus tard dans les cinq jours qui suivent l’ouverture de l’enquête, le préfet notifie l’arrêté de projet de création à chacun des propriétaires dont les terrains sont susceptibles d’être inclus dans le périmètre de l’association. Sont joints à l’arrêté le projet de statuts de l’ASA et un formulaire d’adhésion ou de refus d’adhésion.

En cas de consultation écrite des propriétaires, cette notification doit permettre d’établir de manière certaine le délai dont dispose le propriétaire pour faire connaître son adhésion ou son refus.

Les propriétaires intéressés sont identifiés de la manière suivante :

- sur la base des informations figurant sur le cadastre ;
- ou à l’aide des renseignements délivrés par le conservateur des hypothèques au vu du fichier immobilier ;
- ou en cas de défaut d’information sur le propriétaire, la notification est faite à son locataire et, à défaut de locataire, elle est déposée en mairie.

Si le terrain est indivis, la seule notification à celui ou ceux des co-indivisaires mentionnés sur le document cadastral est valable. S’agissant des règles de droit commun applicables au régime de l’indivision, il convient de se reporter aux articles 815 et suivants du code civil, auxquels l’ordonnance ne déroge pas.

2.2.2 – Aux tiers

L’arrêté est affiché dans toutes les communes sur le territoire desquelles s’étend le périmètre de l’association.

Un extrait de l’arrêté est inséré dans un journal d’annonces légales du département. Il indique :

- les dates d’ouverture et de clôture de l’enquête publique,
- les lieux du dépôt des pièces du dossier d’enquête et des registres destinés à recevoir les observations et leurs heures d’ouverture au public
- les informations prescrites par les 2° et 3° de l’arrêté (point 2) et 3) du 2.1 ci-dessus)

3 – L’enquête publique

Régie par l’article 12 de l’ordonnance, l’enquête peut prendre différentes formes, exclusives les unes des autres :

- soit en raison de la nature des missions de l’association qui concernent des installations, ouvrages, travaux ou activités prévus à l’article L. 214-1 du code de l’environnement, il est procédé à une enquête spéciale « Eau et milieux aquatiques ».
- soit en raison de la nature des travaux ou ouvrages envisagés, de leur consistance ou de leur localisation, elle répond aux conditions d’enquête dite « Bouchardeau » ;
- dans le cas contraire, une enquête spécifique aux ASA est mise en œuvre. L’organisation de ce type d’enquête est proche des enquêtes prévues pour cause d’expropriation d’utilité publique.

En outre, quand la réalisation de travaux nécessite une déclaration d'utilité publique, l'enquête, qui a pour objet de définir si l'opération doit être ou non déclarée d'utilité publique au regard de l'équilibre entre intérêt général et intérêt particulier, est menée de façon conjointe et simultanée avec l'enquête d'autorisation, qu'elle soit de type « Bouchardeau » ou de droit commun des ASA (article 10 D). L'utilité publique est déclarée par le préfet.

L'objet de l'enquête, quelle que soit sa forme, est de définir le périmètre de la future association et de vérifier l'existence de l'intérêt général.

C'est l'enquête qui permettra de déterminer si le type d'association envisagé est bien conforme aux missions qu'elle prévoit de mener. En effet, les ASA sont dotées de prérogatives de puissance publique en raison de leurs missions d'intérêt général. Si ce n'est pas le cas, il convient de créer une association syndicale libre (ASL).

En effet, la constitution d'une ASA est motivée par le lien entre ses responsabilités et des motifs d'intérêt général alors que les ASL, personne morale de droit privé, regroupent des propriétaires dans un but d'intérêt collectif.

Dans le cas où les missions de l'association ayant soumis au préfet une demande de création viseraient le seul intérêt de ses propriétaires comme par exemple dans le cadre d'une voirie constituée à leur seul bénéfice comme cela peut être le cas à l'intérieur d'un lotissement, il conviendrait de constituer une ASL. Ce n'est qu'à la condition que les investissements prévus par l'association aient par delà leur intérêt collectif une utilité publique que la création d'une ASA doit être envisagée.

En outre, l'enquête doit vérifier que le périmètre de l'ASA recouvre les surfaces nécessaires à ses missions. Ainsi, les éventuelles servitudes instaurées par une ASA constituent une atteinte à la propriété qui doit être justifiée.

3.1 – Les enquêtes du code de l'environnement

Les conditions déterminant la nécessité d'une enquête au titre du code de l'environnement correspondent au risque d'atteinte portée à l'environnement par les ouvrages et les travaux en raison de leur nature, de leur consistance ou de leur localisation.

Deux types d'atteintes à l'environnement sont envisagés dans le cadre des interventions des ASA (article 12 alinéa 2 de l'ordonnance) : celles du code de l'environnement (prescriptions de l'enquête dite « Bouchardeau » prévue aux articles L. 123-1 et suivant du code de l'environnement) et celles plus spécifiques aux milieux physiques de l'eau (Livre II, Titre I du même code).

3.1.1 – L'enquête spéciale « Eau et milieux aquatiques »

Dans le cadre de leurs missions, les ASA peuvent être soumises aux articles L. 214-1 à L. 214-10 du code de l'environnement. Ce dernier régit particulièrement les activités, installations et usages dans les milieux physiques dit « Eau et milieux aquatiques ».

Il apparaît que les ASA dont l'objet est de réaliser des installations, ouvrages, travaux ou activités prévus à l'article L. 214-1 (*« les installations ne figurant pas à la nomenclature des installations classées, les ouvrages, travaux et activités réalisés à des fins non domestiques par toute personne physique ou morale, publique ou privée, et entraînant des prélèvements sur les eaux superficielles ou souterraines, restitués ou non, une modification du niveau ou du mode d'écoulement des eaux, la destruction de frayères, de zones de croissance ou d'alimentation de la faune piscicole ou des déversements, écoulements, rejets ou dépôts directs ou indirects, chroniques ou épisodiques, même non polluants »*) sont soumises à autorisation ou à déclaration *« suivant les dangers qu'ils présentent et la gravité de leurs effets sur la ressource en eau et les écosystèmes aquatiques compte tenu notamment de l'existence des zones et périmètres institués pour la protection de l'eau et des milieux aquatiques »* (article L. 214-2).

Or dans les cas où une autorisation est demandée une enquête doit être réalisée. Cette enquête vaudra alors également enquête sur la création même de l'ASA. Elle s'effectue, selon le cas, dans les conditions prévues par les articles R. 11-4 à R. 11-14 ou R. 11-14-1 à R. 11-14-15 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique (article 4 du décret n° 93-742 du 29 mars 1993).¹

3.1.2 – L'enquête dite « Bouchardeau »

Elle est issue de la loi n°83-630 du 12 juillet 1983 et codifiée aux articles L. 123-1 à L. 123-16 et R. 123-1 à R. 123-23 du code de l'environnement.

Ne sont soumis au régime de l'enquête « Bouchardeau » que les seules opérations ou aménagement figurant au tableau annexé au décret n°85-453 du 23 avril 1985, codifié à l'article R. 123-1.

Le préfet saisit, en vue de la désignation d'un commissaire enquêteur ou d'une commission d'enquête, le président du tribunal administratif dans le ressort duquel doit être réalisée l'opération ou la plus grande partie de l'opération soumise à enquête et lui adresse, à cette fin, une demande précisant l'objet de l'enquête ainsi que la période d'enquête retenue.

« Le président du tribunal administratif ou le membre du tribunal délégué par lui à cet effet désigne dans un délai de quinze jours un commissaire enquêteur ou les membres, en nombre impair, d'une commission d'enquête parmi lesquels il choisit un président. Un ou plusieurs suppléants peuvent être désignés dans les conditions prévues au présent article ; ils remplacent les titulaires en cas d'empêchement de ces derniers et exercent alors leurs fonctions jusqu'au terme de la procédure » (article R. 123-8 du code de l'environnement). Ces derniers réalisent ensuite l'enquête en vertu des dispositions précitées du code de l'environnement.

¹ Pour plus d'information, se reporter au décret n° 93-742 du 29 mars 1993 qui organise les procédures d'autorisation et de déclaration prévues par l'article L. 214-3 du code de l'environnement et au décret n° 93-743 du 29 mars 1993 relatif à la nomenclature des opérations soumises à autorisation ou à déclaration en application de l'article L. 214-2 du même code, actualisés par les décrets n° 2006-880 et n° 2006-881 du 17 juillet 2006. Des précisions sur ces dispositifs sont disponibles sur le site suivant :

http://www.ecologie.gouv.fr/article.php3?id_article=6304.

3.2 – L'enquête publique spécifique aux ASA (article 11 D)

Le recours à ce type d'enquête s'effectue par défaut. Tout aménagement, ouvrage ou travaux soumis à enquête publique mais qui ne relèvent pas expressément d'une enquête prévue par le code de l'environnement est une enquête publique du droit commun des ASA.

L'enquête publique est menée par un commissaire enquêteur, désigné par le préfet dans l'arrêté présenté au point 2.1, qui perçoit une indemnité déterminée comme pour les enquêtes prévues en matière d'expropriation.

3.2.1 - Le commissaire enquêteur

3.2.1.1 – Choix du commissaire enquêteur (article 8 D)

Le commissaire enquêteur est choisi parmi les personnes figurant sur l'une des listes d'aptitude prévues au deuxième alinéa de l'article L. 123-4 du code de l'environnement. Cette liste est établie pour chaque département par une commission présidée par le président du tribunal administratif ou le magistrat qu'il délègue et fait l'objet d'au moins une révision annuelle. Elle est publiée et peut être consultée à la préfecture et au greffe du tribunal administratif.

Par ailleurs, les personnes ayant un intérêt personnel dans la création de l'association ne peuvent être désignées pour exercer les fonctions de commissaire enquêteur. En revanche, le décret n'exclut pas les personnes intéressées à la création en raison de leurs fonctions.

De manière générale, ne peuvent être choisies les personnes dont l'indépendance ou l'impartialité pourrait être suspectée. L'arrêté d'ouverture de l'enquête précise le nom du commissaire enquêteur. Ces différentes mesures sont de nature à assurer la transparence de la procédure de désignation des commissaires enquêteurs.

3.2.1.2 – Indemnisation du commissaire enquêteur (article 8 D)

La personne qui paie l'indemnité varie en fonction du succès de la création ou de son échec. C'est la raison pour laquelle, sauf lorsque c'est le préfet qui est l'initiateur, le paiement ne peut avoir lieu qu'après la décision du préfet d'autoriser ou non la création de l'ASA.

Personne chargée du paiement de l'indemnité		
Initiative de la création de l'ASA	L'association n'est pas autorisée	L'association est autorisée
Préfet	Etat	Etat
Propriétaires ou collectivités	Personne ayant demandé la création	ASA constituée

3.2.2 – La procédure (article 11 D)

Le dossier de l'enquête comprend le plan parcellaire, ainsi que les statuts de l'association. Il est déposé à la mairie de la commune siège de l'ASA.

Les observations des propriétaires concernés et de toute personne intéressée sont reçues dans la période de vingt jours à compter de l'ouverture de l'enquête.

Ces observations sont recueillies :

- soit dans les registres d'enquête situés dans chacune des mairies des communes sur le territoire desquelles s'étend le périmètre de l'association aux heures prévues par l'arrêté préfectoral de projet de création. Ce registre, à feuillets non mobiles, est coté et paraphé par le commissaire enquêteur.
- soit par écrit adressé au commissaire enquêteur aux lieux de dépôt du dossier ou des registres. Le commissaire enquêteur les annexe aux registres d'enquête.
- soit par le commissaire enquêteur pendant les trois jours ouvrables suivant la date de clôture de l'enquête, à la mairie de la commune sur le territoire de laquelle l'association a prévu d'avoir son siège et aux heures prévues par l'arrêté préfectoral.

La permanence du commissaire enquêteur se tient après la date de clôture de l'enquête mais le commissaire tient compte des observations qui y sont formulées puisqu'il dispose d'un délai d'un mois après la clôture pour présenter ses conclusions.

Après avoir clos et signé les registres d'enquête, le commissaire enquêteur les transmet au préfet, avec un rapport contenant des conclusions motivées et précisant si elles sont favorables ou non à la constitution de l'association ainsi que le dossier de l'enquête. Ces opérations doivent être terminées dans le délai d'un mois à compter de la clôture de cette enquête.

Une copie du rapport dans lequel le commissaire enquêteur énonce ses conclusions motivées est déposée à la mairie de la commune sur le territoire de laquelle l'association a prévu d'avoir son siège ainsi que dans les communes sur le territoire desquelles s'étend la future association. Une copie du même document est, en outre, déposée dans les sous-préfectures et préfectures des départements où se trouvent ces communes. Toute personne physique ou morale concernée peut demander au préfet du département dans lequel se trouve la commune où l'enquête a été ouverte communication des conclusions motivées du commissaire enquêteur.

Le préfet peut soit inviter le demandeur à prendre connaissance de ces conclusions dans l'une des mairies dans lesquelles une copie de ce document a été déposée, soit lui en adresser une copie, soit assurer la publication desdites conclusions en vue de leur diffusion aux demandeurs (conditions des articles R. 11-11 et R. 11-12 du code de l'expropriation).

4 – La consultation des propriétaires par l'assemblée constitutive

A la suite de l'enquête publique, le projet de statuts est soumis à une consultation des propriétaires dont les terrains sont susceptibles d'être inclus dans le périmètre de l'association (article 13 O). Elle a lieu au moins un mois après clôture de l'enquête publique. Dans ce délai, le commissaire enquêteur a nécessairement rendu ses conclusions.

Cette consultation de l'assemblée dite constitutive (par distinction avec l'organe des ASA, l'ordonnance utilisant de manière peu explicite le même terme d'« assemblée des propriétaires » sans distinction entre ces deux assemblées) s'effectue soit par écrit, soit par réunion.

L'arrêté du préfet ordonnant l'ouverture de l'enquête publique, notifié à chaque propriétaire d'un immeuble susceptible d'être inclus dans le périmètre de la future association, organise aussi la consultation. L'arrêté précité sert ici de base à la notification. Il n'est donc pas nécessaire de prévoir une nouvelle convocation spécifique. En revanche, il est rappelé qu'en cas de consultation écrite, le préfet devra avoir notifié son arrêté aux propriétaires par un moyen permettant de donner une date de départ certaine au délai de réponse de chaque propriétaire.

L'accent est mis sur la nécessité que l'ensemble des propriétaires soient dûment informés des conséquences de leur abstention.

4.1 – La consultation par écrit (article 12 D)

Cette forme novatrice qui consiste en un échange de courriers est une procédure plus adaptée aux cas des associations regroupant un nombre élevé de propriétaires.

Le délai dans lequel chacun des propriétaires sollicités est invité à faire connaître, par lettre recommandée avec demande d'avis de réception, son adhésion ou son refus d'adhésion, est fixé par l'arrêté de projet de création.

A l'issue de cette consultation, un procès-verbal établi par le préfet constate :

- le nombre des propriétaires consultés ;
- le nombre et les noms de ceux qui ont répondu et le sens de la réponse de chacun d'entre eux, les noms des propriétaires qui, dûment avisés des conséquences de leur abstention, n'ont pas fait connaître leur opposition par écrit ;
- le résultat de la consultation.

Les adhésions ou les refus d'adhésion sont annexés à ce procès-verbal. A cet effet, le préfet a communiqué en annexe de l'arrêté de projet de création le formulaire type joint en annexe 2. Les réponses qui ne seraient pas exprimées dans le cadre du formulaire sont néanmoins valables.

4.2 – La consultation par réunion de l'assemblée constitutive (article 12 D)

De même que pour la consultation par écrit, les modalités de cette forme traditionnelle de consultation sont organisées par l'arrêté de projet de création. L'arrêté convoque les propriétaires à la date, à l'heure et au lieu que le préfet fixe et il nomme le président de l'assemblée qui n'est pas nécessairement choisi parmi les propriétaires intéressés.

Les propriétaires disposent d'un délai, fixé dans l'arrêté préfectoral, pour pouvoir répondre par écrit au moyen du formulaire prévu au point 4.1. Ce délai doit obligatoirement expirer avant la tenue de l'assemblée constitutive.

Lorsque l'association a été constituée à l'initiative d'une commune sans que l'un de ses immeubles soit inclus dans le périmètre et donc sans qu'elle soit, en tant que propriétaire, membre de l'assemblée constitutive, le maire est invité à participer, avec voix consultative, à l'assemblée constitutive. Le préfet assiste de droit à l'assemblée (ce n'est qu'une faculté pas une obligation). Le préfet et le maire peuvent se faire représenter.

A l'issue de la réunion, un procès-verbal constate :

- le nombre des propriétaires convoqués et celui des présents,
- le vote nominal de chaque propriétaire présent,
- les adhésions ou les refus d'adhésion formulés par écrit avant la réunion,
- les noms des propriétaires qui, dûment avisés des conséquences de leur abstention, n'ont pas fait connaître leur opposition par écrit avant cette réunion ou par un vote à cette assemblée,
- le résultat de la délibération.

Le procès-verbal est établi et signé par le président de l'assemblée constitutive. Les adhésions et refus d'adhésion écrits y restent annexés. Il en est de même de la feuille de présence à l'assemblée constitutive. Le président de l'assemblée constitutive transmet au préfet le procès-verbal avec toutes les pièces annexées.

4.3 - La majorité nécessaire à la création (article 14 O)

Une majorité qualifiée doit être atteinte pour qu'une ASA puisse être autorisée.

La majorité qualifiée est établie dans deux hypothèses :

- soit lorsque la majorité des propriétaires représentant au moins les deux tiers de la superficie des propriétés s'est prononcée favorablement.
- soit lorsque les deux tiers des propriétaires représentant plus de la moitié de la superficie des propriétés se sont prononcés favorablement.

La majorité des propriétaires est établie sur le principe « un homme, une voix » quelle que soit la surface de sa propriété : le vote plural n'est donc pas admis.

La décision favorable est comptabilisée de la même manière, qu'elle soit explicite (vote favorable ou courrier favorable) ou implicite (absence de courrier ou de vote).

5 – L'autorisation préfectorale et la publicité

5.1 – Les conditions d'autorisation (article 14 O)

L'article 14 de l'ordonnance prévoit que : *« la création de l'association syndicale peut être autorisée par l'autorité administrative lorsque la majorité des propriétaires [requis est atteinte] »*.

Le préfet tient compte des résultats de l'enquête publique et de la consultation des propriétaires mais il peut, même si ceux-ci sont favorables, refuser la création s'il dispose de motifs sérieux de contexte local s'y opposant.

En effet, il n'a donc pas compétence liée. Il dispose sur l'autorisation, contrairement à la demande de création où il doit obligatoirement engager l'enquête publique et la consultation, d'un pouvoir d'appréciation.

L'autorisation de création d'une association syndicale prend la forme d'un arrêté préfectoral. Il n'y a aucune spécification quant au contenu de cet arrêté d'autorisation en dehors de la nomination par le préfet, parmi les membres de l'association, de l'administrateur provisoire chargé de convoquer la première assemblée des propriétaires (organe de décision) et de présider cette assemblée.

5.2 – Les conditions de publicité (articles 15 O et 13 D)

L'arrêté préfectoral autorisant la création de l'association syndicale est publié au recueil des actes administratifs de la préfecture.

Cet arrêté ainsi que les statuts sont affichés, dans un délai de quinze jours à compter de la date de publication de l'arrêté, dans chacune des communes sur le territoire desquelles s'étend le périmètre de l'association afin de garantir la meilleure information possible des parties prenantes et des tiers.

5.2.1 - La notification de l'arrêté

En tant qu'auteur de l'arrêté, le préfet a obligation de le notifier à celui auquel il s'adresse, à savoir l'association syndicale. Il a la même obligation de prendre un arrêté et de le notifier en cas de refus de création.

Dans un but de parfaite information, qui apparaît d'autant plus nécessaire en cas de consultation écrite, les propriétaires doivent être informés de la signature de l'arrêté qui autorise ou qui refuse la création. La notification s'effectue dans les conditions de l'article 9 D (voir point 2.2.1 hors dispositions spécifiques à l'enquête publique, à savoir délai de cinq jours et publication dans un journal d'annonces légales) qui ne précisent pas qui a la charge de cette notification spécifique.

Etant donné que le préfet joue un rôle actif dans la procédure de création, il paraît logique que la notification aux propriétaires relève dans ce cas de sa responsabilité.

En revanche, en ce qui concerne toutes les modifications ultérieures, ces décisions relevant plus particulièrement du pouvoir d'organisation de l'association, il revient alors au président de l'association syndicale, ayant reçu notification par le préfet de l'arrêté de modifications statutaires, de procéder aux notifications aux propriétaires. En effet, le président a, en vertu de l'article 4 de l'ordonnance, le devoir de tenir à jour l'état nominatif des propriétaires des immeubles inclus dans le périmètre de l'association ainsi que le plan parcellaire.

Les modalités de notification sont libres et peuvent s'effectuer par simple courrier. Néanmoins, des moyens juridiquement inattaquables tels que la remise en mains propres contre décharge, l'envoi par lettre recommandée avec accusé de réception ou la signification par huissier peuvent être parfois préférables au regard des risques de contentieux.

5.2.2 – L’information du propriétaire et la qualité de membre de l’association

En effet, cette notification constitue un élément essentiel d’information des propriétaires car elle fonde la capacité de ces derniers à contester leur appartenance à l’association selon le délai de droit commun. Le délai pour agir est donc de deux mois à compter de la publication ou de la notification de l’arrêté (article R. 421-1 du code de justice administrative).

Il s’agit ici d’une évolution par rapport aux dispositions antérieures à la réforme. Auparavant, la contestation relative à l’appartenance à l’association était ouverte en vertu de l’article 17 de la loi de 1865 dans un délai de quatre mois à compter de la notification du premier rôle des taxes syndicales.

Les garanties quant à l’information du propriétaire au moment de la constitution de l’association ayant été renforcées, la contestation sur l’appartenance à l’association ne peuvent désormais s’effectuer que directement contre l’acte administratif constitutif de l’association lui-même.

En outre, un propriétaire qui deviendrait membre de l’association postérieurement à sa création ne peut contester sa qualité de membre auprès de l’ASA. En vertu des dispositions de l’article 3 de l’ordonnance (qui attache les droits et obligations d’une ASA aux immeubles compris dans son périmètre et les suivent en quelque main qu’ils passent, jusqu’à dissolution de l’association ou réduction de son périmètre), la vente d’une parcelle ne remet pas en cause le périmètre et les conditions d’exercice de l’ASA. Il est en revanche possible pour ce propriétaire de se retourner contre le vendeur qui n’aurait pas rempli l’obligation d’information prescrite à l’article 4 de l’ordonnance : « *Le propriétaire d’un immeuble inclus dans le périmètre d’une association syndicale de propriétaires doit, en cas de transfert de propriété, informer le futur propriétaire de cette inclusion et de l’existence éventuelle de servitudes.* »

De même, les clauses particulières des actes de ventes convenues entre le propriétaire cédant et l’acheteur de l’immeuble sont sans valeur et inopposables à l’association syndicale.

5.2.3 – L’absence d’obligation de publication au bureau de la conservation des hypothèques

Alors que la rédaction initiale de l’article 15 O prévoyait que l’arrêté de création, et par renvoi ceux relatifs aux modifications statutaires ou à la dissolution, étaient publiés au bureau de la conservation des hypothèques du lieu de situation des biens, l’article 25 de la loi n° 2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l’eau et les milieux aquatiques a modifié l’article 15 O et supprimé cette obligation.

En effet, la publication au bureau de la conservation des hypothèques permet la prise en compte des servitudes des associations syndicales dans les projets d’urbanisme ou d’aménagement et apporte une sécurité en terme de contentieux. Mais la procédure d’enregistrement est une opération lourde et coûteuse.

Compte tenu de leurs moyens financiers et humains limités et de l'étendue de leurs périmètres et de leurs réseaux, cette publication risquait de grever de façon trop forte le budget des associations syndicales au détriment de leur mission de réalisation et d'entretien d'ouvrages. Il a été jugé préférable au regard de son coût de ne pas faire de cette formalité une obligation et de laisser aux associations syndicales la liberté d'y procéder ou non.

6 - L'annulation de l'acte (articles 16 O et 14 D)

L'annulation de l'acte de création est possible soit par une juridiction administrative (annulation contentieuse), soit par le préfet lui-même. Ce dernier peut décider de retirer son arrêté tant que sa décision n'est pas devenue définitive (dans le délai de droit commun de deux mois ou tant qu'elle fait l'objet d'un recours contentieux). Il peut dans ce délai retirer son acte parce qu'il est entaché d'illégalité, mais il peut également procéder à ce retrait pour des raisons d'opportunité en vertu de son pouvoir d'appréciation. Dans les deux cas, la décision de création est réputée n'avoir jamais existé.

Néanmoins, l'ASA a pu prendre depuis sa création des décisions, éventuellement créatrices de droit. L'article 16 O permet désormais de régler ces situations jusqu'ici non prises en compte par le droit.

Il convient de distinguer deux cas de figure :

1. Si l'annulation repose sur une illégalité de fond de l'ASA qui ne pourra jamais être constituée, l'autorité administrative nomme un liquidateur qui procède comme en cas de dissolution (voir fiche n°9).
2. Si, au contraire, l'annulation n'a pas pour effet d'interdire la reconstitution de l'association (cas par exemple d'une annulation contentieuse basée sur un vice de forme), le préfet peut nommer un administrateur provisoire qui gère la situation dans l'attente d'une recréation. Il en informe les propriétaires ainsi que de l'accréditation de l'administrateur auprès du comptable.

Les conditions de nomination de l'administrateur provisoire ou du liquidateur sont celles du 1° de l'article 8 D. Ce renvoi signifie que c'est le préfet qui nomme par arrêté le liquidateur. En revanche, il peut désigner, contrairement au commissaire enquêteur qu'il choisit sur une liste d'aptitude, toute personne compétente de son choix.

L'indemnité due au liquidateur ou à l'administrateur est calculée selon les modalités explicitées au 3.2.1.2. Elle est à la charge de l'Etat.

7 - Le délaissement (articles 17 O et 15 D)

Cette procédure consiste à abandonner un bien à l'association.

Elle ne peut être utilisée que lorsque le propriétaire, personne privée ou publique, s'est prononcé expressément contre le projet de création d'une association syndicale autorisée. Il a alors la possibilité, dans le délai de trois mois à compter de la notification de l'acte autorisant cette création, de déclarer qu'il entend délaisser un ou plusieurs des immeubles lui appartenant et inclus dans le périmètre de l'association.

Il est à noter que cette procédure n'est plus réservée aux ASA dont l'objet porte sur des travaux spécifiques comme le prévoyait la loi du 21 juin 1865 mais est ouverte à toutes les ASA.

Ce délaissement ouvre droit à une indemnisation à la charge de l'association. A défaut d'accord entre le propriétaire et l'association, l'indemnité est fixée selon les règles de procédure du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique (articles L. 11-13 à L. 11-20). L'évaluation de l'indemnité doit respecter le principe de couverture de l'intégralité du préjudice direct, matériel et certain, causé par le délaissement.

Ce droit peut être exercé par les personnes publiques susceptibles d'être comprises dans le périmètre de l'association mais pour leur seul domaine privé. La demande de délaissement est faite par le préfet pour les biens de l'Etat ou par délibération de l'organe délibérant pour ceux des collectivités territoriales ou leurs groupements.

L'acte de délaissement est dressé par le préfet. La désignation de l'immeuble et l'identité du propriétaire sont précisées comme en matière d'expropriation. Un extrait de cet acte est affiché dans la commune où est situé l'immeuble et, en outre, inséré dans un journal d'annonces légales de l'arrondissement ou, s'il n'en existe aucun, dans un des journaux du département.

Immédiatement après l'accomplissement de ces formalités, l'acte de délaissement est publié par le préfet au bureau de la conservation des hypothèques du lieu de situation des biens en application de l'article 36-2 du décret n°55-22 du 4 janvier 1955 et de l'article 73 du décret n°55-1350 du 14 octobre 1955, portant tous deux réforme de la publicité foncière, et selon les règles applicables en matière de publicité foncière. Ainsi, à compter de la publication, l'association syndicale des propriétaires apparaîtra au fichier immobilier comme propriétaire des immeubles délaissés.

Il est procédé à la purge des privilèges et des hypothèques comme en matière d'expropriation.

➤ *Cas particulier de l'annulation de la création de l'ASA*

En cas d'annulation de l'arrêté autorisant la création de l'association et par voie de conséquence des actes de délaissement intervenus, il est nécessaire de publier, aux fins d'opposabilité aux tiers, un nouvel acte constatant l'annulation du délaissement des biens immobiliers et leur retour au profit des propriétaires originels (Article 28 - 4°c du décret n° 55-22 du 4 janvier 1955). Cet acte devra être dressé en la forme authentique et répondre au formalisme prévu par les textes régissant la publicité foncière.

La purge des privilèges et hypothèques grevant les immeubles délaissés intervient, par transposition des règles régissant l'expropriation (article L 12-2 du code de l'expropriation), à l'expiration d'un délai de six mois à compter de la publication de l'acte de délaissement. Celle-ci est constatée par le conservateur sur présentation d'un acte attestant que l'association existe et n'a pas été annulée.

En cas d'annulation des actes de délaissement et de la purge en résultant, deux situations peuvent se présenter s'agissant de la situation des créanciers inscrits :

- soit l'annulation de l'arrêté autorisant la création de l'association intervient après la constatation au fichier immobilier de la péremption. Dans ce cas, l'acte portant annulation du délaissement devra également constater l'annulation de la péremption des privilèges et hypothèques grevant les immeubles délaissés et requérir leur rétablissement. Cependant, il est plus prudent, pour rétablir l'inscription périmée, de requérir une nouvelle inscription, sous réserve que la sûreté subsiste (hypothèse où le créancier n'a pas été payé). En tout état de cause, l'inscription rétablie ne sera pas opposable aux créanciers inscrits entre la péremption et le rétablissement, ni aux tiers ayant fait opérer des publications dans le même laps de temps.

- soit l'annulation de l'arrêté autorisant la création de l'association intervient avant que la péremption des inscriptions ne soit constatée (ce qui est nécessairement le cas si l'annulation intervient dans les six mois de la publication de l'acte de délaissement), auquel cas l'inscription au bénéfice du créancier subsiste, sous réserve pour lui de conserver la situation que lui procurait son inscription primitive en la renouvelant avant sa date extrême d'effet.

Schéma de procédure

Initiative

- Un ou plusieurs propriétaires intéressés
- Une collectivité territoriale ou un groupement de collectivités territoriales
- L'Etat (le préfet)



Rédaction du projet
de statuts



Dossier : demande de création
et projet de statuts



Arrêté préfectoral de projet de création
(préfet de département du lieu où l'association a prévu d'avoir son siège)

- 1) ouverture de l'enquête publique
- 2) organisation de la consultation des propriétaires
- 3) avertissement des propriétaires que si aucune opposition de leur part n'est manifestée, leur avis sera réputé favorable
- 4) indication qu'en cas d'échec de la consultation (majorité qualifiée non atteinte) et s'agissant des travaux pour lesquels il existe une obligation légale, le préfet a la possibilité de constitution d'office



Enquête publique

Enquête publique

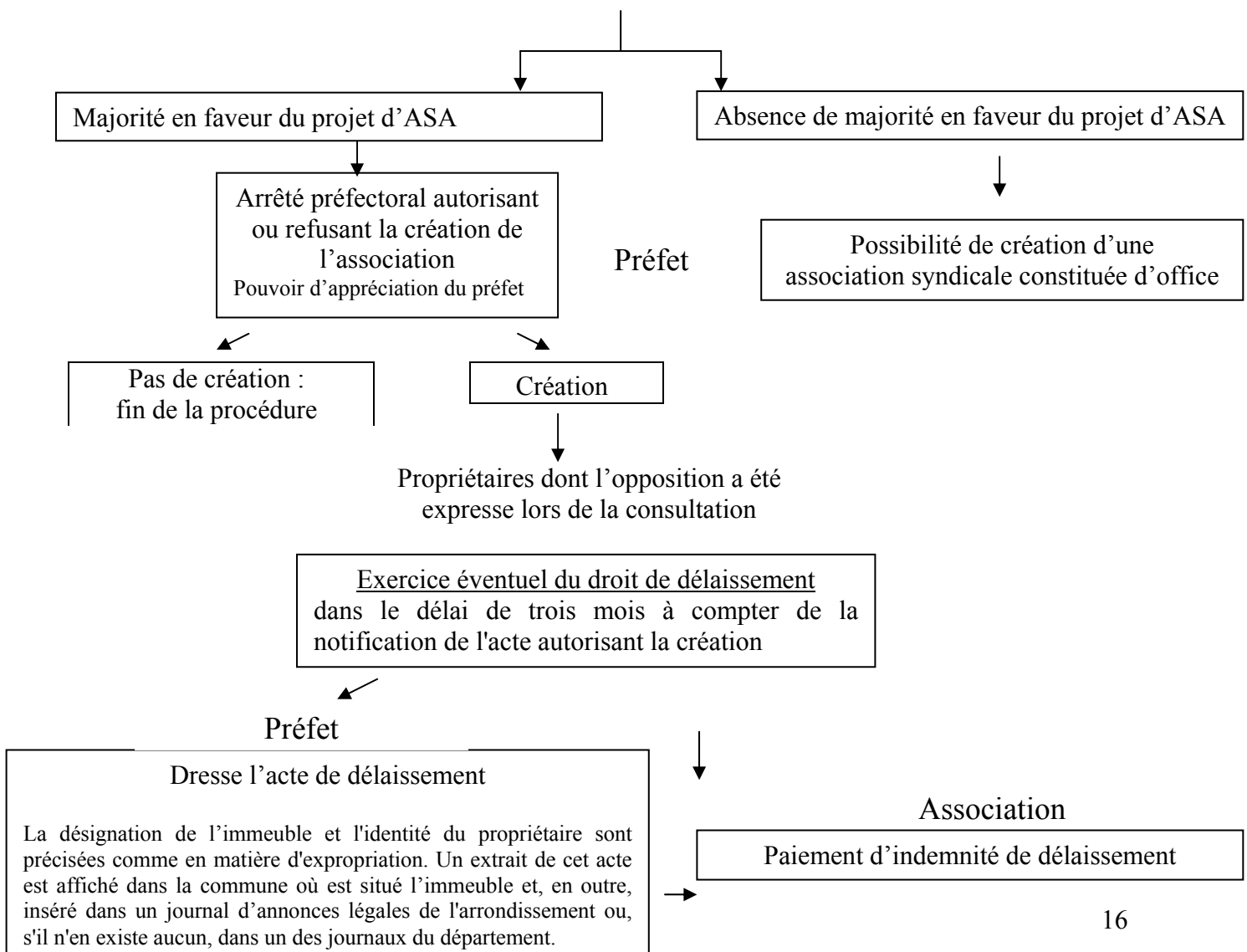
Les différentes formes d'enquête publiques, exclusives l'une de l'autre (article 12 de l'ordonnance) :

- soit enquêtes du code de l'environnement
 - o enquête spéciale « Eau et milieux aquatiques » (articles L. 214-1 à L. 214-10 du code de l'environnement) autorisation préalable lors d'atteinte à protection de l'eau ;
 - o enquête dite « Bouchardeau » en raison de la nature des travaux ou ouvrages envisagés, de leur consistance ou de leur localisation (L. 123-1 à L. 123-6 et R. 123-3 à R. 123-23 du code de l'environnement).
- soit enquête spécifique aux ASA dans tous les cas contraires (article 11 du décret)

Consultation des propriétaires

La majorité qualifiée, qui doit être atteinte pour qu'une ASA puisse être autorisée, est établie dans deux hypothèses :

- soit lorsque la majorité des propriétaires représentant au moins les deux tiers de la superficie des propriétés s'est prononcée favorablement.
- soit lorsque les deux tiers des propriétaires représentant plus de la moitié de la superficie des propriétés se sont prononcés favorablement.



**CONSULTATION DES PROPRIÉTAIRES
EN VUE DE LA CRÉATION
DE L'ASSOCIATION SYNDICALE AUTORISÉE**

2

Vu l'article 13 de l'ordonnance n° 2004-632 du 1^{er} juillet 2004 relative aux associations syndicales de propriétaires ;

Vu les articles 8 et 12 du décret n° 2006-504 du 3 mai 2006 portant application de l'ordonnance précitée ;

Vu l'arrêté préfectoral ³

Vu le projet de statuts ;

Averti qu'à défaut d'avoir fait connaître son opposition par lettre recommandée avec demande d'avis de réception dans le délai fixé par l'arrêté préfectoral susvisé ou le cas échéant par un vote à l'assemblée constitutive, le propriétaire est réputé favorable à la création de l'association

Le soussigné,

Nom :

Prénoms :

Adresse :

..... ;

Déclare se prononcer ainsi qu'il suit sur la création de l'association syndicale autorisée du nom de :

.....¹

JE SUIS FAVORABLE A LA CREATION DE L'ASSOCIATION SYNDICALE AUTORISEE

JE SUIS DEFAVORABLE A LA CREATION DE L'ASSOCIATION SYNDICALE AUTORISEE

(cocher la cases utile)

Fait à

le

[Signature du propriétaire]

² Reproduire ici le nom de l'association inscrit dans le projet de statut

³ Ajouter les références de l'arrêté préfectoral de projet de création prévu à l'article 8 du décret