

Références :

- Articles 43 à 46 de l'ordonnance (O) n° 2004-632 du 1er juillet 2004 relative aux associations syndicales de propriétaires
- Articles 73 et 74 du décret n° 2006-504 du 3 mai 2006 portant application de l'ordonnance précitée

Les associations syndicales constituées d'office (ASCO), aussi dénommées associations syndicales forcées, constituent la forme la plus ancienne d'association syndicale de propriétaires. Certaines ont été ainsi créées par ordonnance royale et décret impérial. Toutes n'étaient pas soumises à la loi du 21 juin 1865 qui n'imposait aucune conversion des associations constituées avant 1865. L'ordonnance du 1^{er} juillet 2004 a au contraire pris le parti d'un alignement de l'ensemble des associations syndicales existantes au régime général, y compris celles antérieures à la loi de 1865 (article 60 O – voir fiche 13).

Ainsi toutes les ASCO ont jusqu'au 6 mai 2008 pour mettre leurs statuts en conformité avec les nouveaux textes législatifs et réglementaires.

Les ASCO sont des établissements publics à caractère administratif (article 1 O). Elles ont vocation à fonctionner comme les ASA (article 46 O) ; seules leur création et leur dissolution relèvent d'une décision exclusive du préfet, qui peut également désigner les membres du syndicat en cas de difficulté. La constitution d'une ASCO ne peut cependant intervenir, après enquête publique, que lorsque les travaux à réaliser répondent à une obligation légale pour les propriétaires (comme en matière de lutte contre les incendies, l'obligation de débroussaillage) et après l'échec d'une tentative préalable de constitution d'une association syndicale autorisée (article 43 O).

C'est le lien renforcé avec l'intérêt public qui distingue donc les ASCO des ASA et qui justifie qu'elles soient créées sans recueillir l'accord des propriétaires membres. En effet, les missions répondent, plus encore qu'une volonté de mutualisation de ses membres, à des obligations légales qui s'imposent à eux.

1 – Les obligations légales

Les missions d'une ASCO concernent des travaux qui répondent non seulement à un des objets de l'article 1 O autre que la seule mise en valeur des propriétés :

- a) prévention des risques naturels ou sanitaires, des pollutions et des nuisances ;
- b) préservation, restauration ou exploitation des ressources naturelles ;
- c) aménagement ou entretien des cours d'eau, lacs ou plans d'eau, voies et réseaux divers ;

mais qui relèvent en outre d'une obligation légale.

Les travaux obligatoires sont ceux prescrits en vertu des lois et des règlements (comme sur les domaines de prévention de risques, urbanisme, assainissement, mise aux normes).

Ainsi, le code forestier impose une obligation de débroussaillage en vertu de son article L.321-5-3 dont les modalités d'application sont fixées par arrêté du préfet de département, en tenant compte des particularités de chaque massif. De même, l'article L. 133-1 du code de la construction et de l'habitation impose certaines obligations en matière de lutte contre les termites.

Les anciens textes (article 26 de la loi du 18 juin 1865, article 74 du décret du 18 décembre 1927) considéraient que pouvaient être constituées en ASCO, des associations ayant les objets suivants :

- 1° Opérations de défense contre la mer, les fleuves, les torrents et rivières navigables et non navigables, les incendies dans les forêts, landes boisées et landes nues, les avalanches, les chutes de rochers ou de blocs, les glissements de terrains, les manifestations volcaniques ;
- 1° bis Opérations destinées à prévenir la pollution des eaux ;
- 1° ter Opérations destinées à la réalimentation de nappes d'eau souterraines ;
- 1° quater Opérations de défense et de lutte contre les termites ;
- 2° Opérations de curage, approfondissement, redressement et régularisation des canaux et cours d'eau non navigables ni flottables et des canaux de dessèchement et d'irrigation ;
- 3° Opérations de dessèchement des marais.

2 – La création des ASCO (article 43 O)

Outre le fait que les ASCO ne peuvent être constituées que pour des ouvrages ou travaux pour lesquels il existe une obligation légale à la charge des propriétaires, la création des ASCO n'est possible que dans le respect de deux conditions : l'échec de la constitution d'une ASA (voir le schéma en annexe) et la soumission à une seconde enquête publique.

Après que le préfet a engagé par arrêté la procédure de création d'une ASA et après que l'enquête publique relative à cette création a été réalisée, dans le cas où la consultation des propriétaires conduit à un rejet du projet (absence de majorité qualifiée – voir fiche 3) mais que le préfet estime qu'il est nécessaire de créer une association syndicale, il ouvre par arrêté une nouvelle enquête publique.

2.1 - L'enquête publique (article 74 D)

2.1.1 - L'arrêté d'ouverture

L'enquête est complémentaire à celle (enquête Bouchardeau, enquête spéciale « Eau et milieux aquatiques» ou enquête spécifique aux ASA) menée dans le cadre de la procédure de création de l'ASA qui n'a pu aboutir. Cette nouvelle enquête est dans tous les cas une enquête spécifique aux ASCO, proche de l'enquête spécifique ASA. Elle doit particulièrement s'attacher à démontrer la nécessité de la mise en œuvre des missions de l'association, en dépit de l'opposition de ses éventuels futurs membres, ainsi que de s'assurer que ces dernières répondent bien à des obligations légales.

L'arrêté ouvrant l'enquête publique :

- désigne un commissaire enquêteur. Il 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 (voir fiche 3 point 3.2.1.1) ;
- 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 sur la création d'une ASA est la mairie de la commune siège de l'association et celui des registres chacune des communes sur le territoire desquelles s'étend le périmètre de l'association.

Comme en matière de création des ASA, l'indemnité du commissaire enquêteur est déterminée et fixée par l'article R. 11-6 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique (voir fiche 3, point 3.2.1.2). L'indemnité est toujours à la charge de l'Etat.

2.1.2 – Les mesures d'information

Elles sont aussi bien destinées aux propriétaires qu'aux tiers.

Pour les propriétaires, une notification écrite de l'arrêté relatif à l'enquête publique est faite, 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, à chacun des propriétaires dont les terrains sont susceptibles d'être inclus dans le périmètre de l'association. A défaut d'information sur le propriétaire, la notification est faite à son locataire, et à défaut de locataire, déposée en mairie (voir fiche 3, point 2.2.1).

Pour les tiers, cet arrêté est affiché dans toutes les communes sur le territoire desquelles s'étend le périmètre de l'association et publié dans un journal d'annonces légales du département (voir fiche 3, point 2.2.2).

2.1.3 – La procédure

Par renvoi prévu à l'article 73 D, la procédure de l'article 11 D est applicable (voir fiche 3, point 3.2.2).

2.2 – L'autorisation préfectorale et la publicité (article 43 O)

La création d'une ASCO ne donne pas lieu à la consultation des propriétaires destinés à être inclus dans son périmètre (c'est pourquoi l'article 73 D prévoit que les articles 8 D et 12 D ne sont pas applicables aux ASCO). En fait leur position est déjà connue puisqu'il y a eu préalablement procédure de création d'une ASA à laquelle ils se sont majoritairement déclarés défavorables.

Les propriétaires ne peuvent s'opposer à la création d'une ASCO, ni délaisser leur bien après celle-ci (l'article 73 D prévoyant que l'article 15 D sur le délaissement n'est pas applicable aux ASCO). En effet, il est avéré qu'une majorité qualifiée de propriétaires ne souhaite pas la création d'une association syndicale. S'ils étaient tous autorisés à délaisser leurs immeubles inclus dans le périmètre, l'équilibre financier de l'association risquerait d'être compromis dès sa création.

Le préfet dispose d'un pouvoir d'appréciation sur la création des ASCO. Il s'appuie notamment sur les conclusions de l'enquête publique. La constitution d'office prend la forme d'un arrêté préfectoral.

2.2.1 – Le contenu de l'arrêté portant constitution d'une ASCO

Il comprend notamment :

- les dispositions relatives au périmètre de l'association et à son objet ;
- le mode d'exécution des travaux ;
- les modalités de répartition des dépenses selon le degré d'intérêt de chacune des propriétés à l'exécution des travaux ;
- la convocation à la première assemblée des propriétaires à l'occasion de laquelle il sera procédé à la désignation des membres du syndicat.

2.2.2 – Les conditions de publicité de l'arrêté portant constitution d'une ASCO

L'arrêté préfectoral portant constitution d'une ASCO est publié et notifié dans les mêmes conditions qu'un arrêté de création d'une ASA (voir fiche 3, points 5.2).

3 – Le fonctionnement des ASCO

Par renvoi des articles 46 O et 73 D, le fonctionnement (statuts, organes, personnel, contrôle des actes, interventions, finances, modifications statutaires) est identique à celui des ASA (voir fiches 4 à 9)

Néanmoins, à l'égard de l'intérêt public qui les anime, des mesures particulières visant à garantir leur fonctionnement ont été prévues.

En premier lieu, les ASCO doivent pouvoir toujours disposer d'un syndicat. Or leur constitution s'étant effectuée contre l'avis des propriétaires, il est possible qu'ils ne veuillent pas participer à sa gestion. C'est pourquoi, lorsque l'assemblée des propriétaires ne parvient pas à désigner les membres du syndicat, le préfet y procède d'office, le cas échéant, en dehors des membres de l'association (article 43 O).

Par ailleurs, alors que le préfet ne dispose, en cas de carence d'une ASA, que d'un pouvoir de substitution en matière de réalisation de travaux ou opérations, il a en outre pour les ASCO un pouvoir de substitution aux organes. Il peut prendre tous les actes des organes lorsque ceux-ci sont défectueux : absence d'élection des organes, refus de se réunir, absence de prise de décision (article 43 O). Avant de se substituer, le préfet ayant constaté la carence doit avoir mis l'ASCO en demeure et cette mise en demeure doit être restée sans effet durant un délai d'un mois.

4 – La transformation d'une ASCO en ASA (article 44 O)

L'intérêt d'une telle transformation est de permettre à l'association de prendre son autonomie et de rétablir une certaine distance avec le contrôle exercé sur elle par le préfet.

Pour que la transformation puisse être prononcée, l'association doit faire la preuve de la volonté des propriétaires de s'investir directement dans la direction de l'association. Cette volonté doit se manifester par le fait que les membres des syndicats ont été désignés par l'assemblée des propriétaires, et non le préfet, que l'association fonctionne normalement depuis au moins un exercice budgétaire (absence de règlement du budget par le préfet) et par l'accord de la majorité qualifiée des membres de l'association.

La proposition de transformation en ASA, émanant du syndicat en vertu de sa compétence générale, est soumise à l'assemblée des propriétaires. L'assemblée consultée est l'assemblée constitutive (voir fiche 3, point 4) qui réunit l'ensemble des propriétaires membres de l'association, y compris ceux qui ne siègent pas à l'organe de l'association dénommé « assemblée des propriétaires » (voir fiche 5, point 1).

Les statuts peuvent prévoir un mode précis de consultation (par écrit ou en réunion) pour ces délibérations. En l'absence, c'est le syndicat qui décide du mode de consultation.

En cas de consultation par réunion, le président convoque tous les propriétaires à la date, à l'heure et au lieu qu'il fixe pour sa tenue. Le président informe chaque propriétaire qu'en l'absence de réponse écrite ou de participation au vote de sa part, il est réputé favorable à la transformation

Les propriétaires disposent d'un délai, fixé dans la convocation, pour répondre par écrit. Ce délai doit obligatoirement expirer avant la tenue de l'assemblée constitutive.

En cas de consultation écrite, la transformation soumise au vote ainsi que les documents nécessaires à l'information des membres de l'association sont adressés par le président à chacun d'entre eux par courrier recommandé avec demande d'avis de réception. Ce courrier précise le délai, qui ne peut être inférieur à quinze jours et qui court à compter de la date de réception de ces documents, imparti à chaque membre pour voter. Il informe le destinataire qu'en l'absence de réponse écrite de sa part dans ce délai, il est réputé favorable à la délibération.

La délibération est adoptée à la majorité prévue pour la création d'une ASA (voir fiche 3, point 4.3), chaque propriétaire comptant pour une voix.

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

- le nombre des propriétaires consultés,
- le nombre des propriétaires présents en cas de consultation en réunion,
- 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 ou en cas de consultation par réunion le vote nominal de chaque propriétaire présent,
- le résultat de la consultation.

Les décisions écrites d'accord ou d'opposition à la transformation y restent annexées. Il en est de même de la feuille de présence à l'assemblée en cas de réunion. Le président transmet au préfet le procès-verbal avec toutes les pièces annexées.

La transformation est prononcée par arrêté préfectoral. Le préfet dispose à ce sujet d'un pouvoir d'appréciation. Bien que les textes ne prévoient aucune mesure de publicité, il est recommandé de procéder comme en matière de création d'une ASA (voir fiche 3, point 5.2).

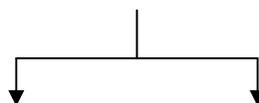
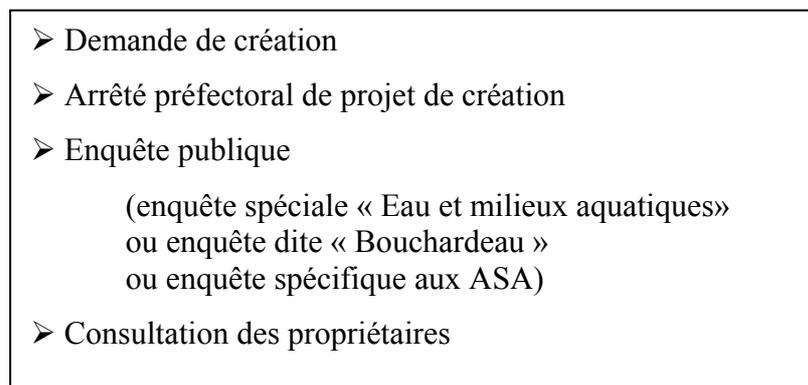
5 – La dissolution d'une ASCO (article 45 O)

Si elles ont vocation à fonctionner comme les associations syndicales autorisées, les associations constituées d'office ne sont en revanche aucunement maîtres de leur destin. Seul le préfet peut par conséquent décider de leur dissolution. L'assemblée des propriétaires n'a donc pas à être consultée.

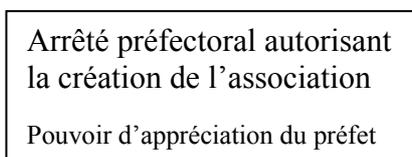
La procédure à suivre en la matière est identique à celles des ASA. (voir fiche 9, points 2.3 et 2.4).

Schéma de procédure

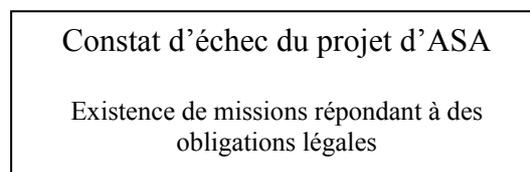
Procédure de création d'une ASA



Majorité qualifiée favorable



Majorité qualifiée défavorable



**Initiative du préfet pour lancer la procédure
de création d'une ASCO**



Enquête publique



Pouvoir d'appréciation du préfet

