

Références :

- Articles 47 et 48 de l'ordonnance (O) n° 2004-632 du 1er juillet 2004 relative aux associations syndicales de propriétaires
- Articles 75 à 82 du décret (D) n° 2006-504 du 3 mai 2006 portant application de l'ordonnance précitée

## **1 – Les unions**

Les unions, fondées sur la base de l'article 27 de la loi de 1865, étaient organisées par le décret du 20 juin 1937. Ces textes sont désormais abrogés et leur cadre juridique s'intègre désormais dans celui des ASP (ordonnance et décret mentionnés en référence).

Leur nouveau régime se rapproche beaucoup de celui des associations syndicales autorisées (ASA). Il n'existe désormais plus d'unions constituées d'office. En effet, l'objet de l'union est de rendre plus efficace, par une mutualisation volontaire de moyens, l'action des ASA et/ou des associations syndicales constituées d'office (ASCO) membres.

L'union n'est possible qu'entre ASA et ASCO à l'exclusion des associations syndicales libres (ASL) dont le régime juridique (personne morale de droit privé) diffère totalement du leur (établissement public administratif). Rien ne s'oppose à ce qu'une union regroupe à la fois des ASA et des ASCO, ni des ASA-ASCO de droit commun avec des ASA-ASCO spécifiques (AFU, AFP...).

Les ASL qui souhaitent se regrouper peuvent le faire soit dans le cadre d'une association dite « loi 1901 » (qui ne sera pas dotée de droits réels), soit par dissolutions puis création d'une ASL sur leurs périmètres regroupés.

L'union, ayant le même objet et jouissant des mêmes prérogatives que les associations syndicales membres, a la même nature juridique que celles-ci : c'est un établissement public administratif (article 2 O).

### **1.1 – Constitution de l'union (article 47 O)**

#### **1.1.1 – Le champ de compétences des unions**

Le principe conditionnant la constitution d'une union est qu'il existe un intérêt commun entre plusieurs associations.

La réforme a élargi les compétences des unions en leur ouvrant la possibilité de se créer pour faciliter la gestion des associations membres sans pour autant réaliser des travaux.

Les ASA ou les ASCO peuvent désormais se grouper en unions :

- pour faciliter leur gestion ;
- en vue de l'exécution ou de l'entretien de travaux ;
- en vue de l'exécution ou de l'entretien d'ouvrages d'intérêt commun.

Ces compétences générales doivent cependant être précisées par les unions lors de la rédaction de leurs statuts afin de définir clairement les missions dont elles auront la charge pour leurs associations membres.

La possibilité d'une union à la carte n'est pas envisageable. Une association syndicale qui adhère à une union qui a plusieurs compétences ne peut en écarter une à sa convenance. Tous les membres d'une union doivent y adhérer pour l'ensemble des compétences visées en objet de l'union.

Une association syndicale ne peut entrer dans une union ayant un objet différent du sien, sinon il y aurait atteinte au principe de spécialité.

### **1.1.2 – La demande de création d'union**

L'initiative de la création d'une union appartient à une ou plusieurs ASA ou ASCO. Elles transmettent cette demande au préfet de département du lieu où l'union a prévu d'avoir son siège. Instrument créé simplement en vue d'une gestion plus efficace de structures administratives existant déjà, il n'est plus prévu de pouvoir d'initiative du préfet pour la création d'une union.

La demande présentée par une association prend la forme d'une délibération du syndicat en vertu de sa compétence générale (article 18 O). Les droits des propriétaires ne sont en aucun cas lésés car l'adhésion reste par ailleurs soumise à la consultation de l'ensemble des propriétaires.

A l'image de la création d'une ASA, c'est l'association à l'initiative de la demande qui est chargée de la rédaction du projet de statut et qui peut fixer le périmètre recouvrant la future union. Ces documents constituent le dossier de demande qui est transmis au préfet.

Le préfet transmet le dossier de demande de création à l'ensemble des ASA et ASCO inclus dans le périmètre de l'union.

L'union est formée sur la base de l'accord unanime des associations incluses dans son périmètre. Dans le cas où une association se prononce en défaveur de la création de l'union, il est alors possible de créer l'union sur un périmètre réduit excluant celui de cette association. Il peut être noté que les textes n'imposent pas l'obligation de la constitution d'une union sur la base d'un périmètre d'un seul tenant et sans enclave. Néanmoins, dès lors que la vocation des unions est la mutualisation des moyens lui permettant de réaliser certaines opérations, celle-ci se trouvera facilitée par un périmètre cohérent évitant l'émiettement.

### **1.1.3 – La délibération de chaque association sur la création de l'union (article 76 D)**

L'accord ou le refus de chaque association sur le projet d'union relève de 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).

Cette consultation est organisée par chaque association concernée dans les mêmes conditions que pour une modification statutaire (voir fiche 9, point 1.1.2.2).

L'accent est mis sur la nécessité que l'ensemble des propriétaires soit dûment informé sur le projet de création de l'union et des conséquences de leur abstention lors de la consultation sur le sujet :

- Une copie du projet de statuts de l'union est déposée par le président de chaque association à la mairie de chacune des communes sur le territoire desquelles s'étend le périmètre de la future union.
- Ce dépôt est notifié par le président aux propriétaires intéressés dans les mêmes conditions que celles prévues pour la création d'une ASA (fiche 3, point 2.2.1). Cette notification leur précise qu'à défaut d'avoir fait connaître leur opposition par lettre recommandée avec demande d'avis de réception avant la réunion de l'assemblée constitutive ou de l'avoir manifestée par un vote à cette assemblée, ils seront réputés favorables à la constitution de l'union.

#### **1.1.4 – L'autorisation préfectorale (article 77 D)**

Il n'est pas exigé d'enquête publique avant la création d'une union. En effet, l'objet de l'union est la mise en commun pour l'exécution des missions des ASA dont l'intérêt à se former en établissement public a déjà été reconnu par enquête publique lors de la création de chaque association syndicale.

L'autorité administrative compétente est le préfet de département où l'union a prévu d'avoir son siège. Il doit cependant consulter les préfets des autres départements concernés qui émettent un avis simple. Cette règle assouplit la procédure prévue par l'ancienne réglementation qui exigeait une décision unanime des préfets concernés.

Le préfet dispose d'un pouvoir d'appréciation sur la création d'une union.

Cet arrêté est publié dans les conditions prévues aux articles 15 O et 13 D (voir fiche 3, point 5.2) Il est notifié aux propriétaires membres dans les conditions de l'article 9 D (voir fiche 3 ; point 2.2.1).

En tant qu'auteur de l'arrêté autorisant la création d'une union, le préfet a obligation de le notifier à celui auquel il s'adresse, à savoir les associations syndicales membres de l'union.

En revanche, la décision d'adhésion à une union relevant plus particulièrement du pouvoir d'organisation de l'association, il revient au président de chaque association, ayant reçu notification par le préfet de l'arrêté de création de l'union, 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.

### **1.1.5 – L’annulation de la création (article 79 D)**

L’annulation de l’acte de création d’une union 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 entachée 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 existée.

Néanmoins, l’union a pu prendre depuis sa création des décisions, éventuellement créatrices de droit.

Il convient de distinguer deux cas de figure :

1. Si l’annulation repose sur une illégalité de fond de l’ASA qui implique qu’elle ne pourra jamais être constituée, le préfet nomme un liquidateur qui procède comme en cas de dissolution (voir point 1.6 de la présente fiche).
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 alors nommer un administrateur provisoire qui gère la situation dans l’attente d’une recréation. Il informe les propriétaires de cette situation 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 à la charge de l’Etat (pour son calcul voir fiche 3, point 3.2.1.2).

### **1.2 – Les statuts de l’union (article 75 D)**

Les statuts de l’union fixent notamment :

- 1° son nom ;
- 2° son objet ;
- 3° son siège ;
- 4° la liste des immeubles compris dans son périmètre ;
- 5° ses modalités de fonctionnement ;
- 6° ses modalités de financement ;
- 7° les bases de la répartition des dépenses entre les associations ;
- 8° la composition de l’assemblée des associations de l’union qui doit comprendre au moins un délégué titulaire et un suppléant pour chacune des associations ;
- 9° la durée des fonctions des délégués à l’assemblée des associations ;
- 10° la périodicité de la réunion de l’assemblée des associations, qui ne peut être supérieure à deux ans ;
- 11° le cas échéant, la durée de l’union.

Ils doivent également comprendre certains éléments prévus pour les ASA et qui par renvoi (article 80 D) le sont également pour les unions, à savoir (voir fiche 4) :

- 1° la possibilité et, le cas échéant, les conditions de recours à la délibération par consultation écrite de l'assemblée des associations (article 18 D) ;
- 2° dans le respect des conditions prévues aux articles 19 et 24, le nombre de mandats pouvant être donnés à une même personne en assemblée des associations ou en réunion du syndicat ; (article 7 D 7°) ;
- 3° le délai minimal de re-convocation de l'assemblée des associations lorsque le quorum n'est pas atteint (article 19 D) ;
- 4° les modalités d'exercice du vote à scrutin secret en assemblée des associations (article 19 D) ;
- 5° la possibilité et, le cas échéant, les conditions d'un vote par correspondance pour l'élection du syndicat (article 18 D) ;
- 6° le nombre de membres du syndicat, son organisation interne, qui peut prévoir des collèges, la répartition des membres dans des collèges et la durée de leurs fonctions; (article 7 D 8°) ;
- 7° les règles de désignation des membres du syndicat ; (articles 7 D 9° et 22 D)
- 8° l'autorisation pour certaines personnes de siéger avec voix consultative au syndicat (article 23 D) ;
- 9° les conditions de remplacement par un suppléant d'un membre titulaire du syndicat démissionnaire, qui cesse de satisfaire aux conditions d'éligibilité ou qui est empêché définitivement d'exercer ses fonctions (article 25 D) ;
- 10° le délai minimal de re-convocation du syndicat lorsque le quorum n'est pas atteint (article 19 D);
- 11° la dérogation à l'attribution à l'ASA de la propriété des ouvrages qu'elle réalise (article 29 O) ;
- 12° les règles relatives à la composition des commissions d'appel d'offres et les modalités de leur fonctionnement (article 44 D) ;
- 13° la dérogation aux modalités de recouvrement des créances judiciaires (article 52 D).

### **1.3 – Les organes de l'union (articles 47 O et 80 D)**

L'union ne disposait antérieurement que d'un comité où siégeaient des représentants de chaque association membre et d'un président. Cette organisation s'est révélée peu efficace en raison notamment de la lourdeur de gestion du comité lorsque l'union était constituée par un nombre important d'associations.

Ses organes, constitués d'une assemblée des associations, d'un syndicat et du président, sont désormais alignés sur ceux des ASA afin de disposer d'un organe délibérant plus efficace tout en garantissant une représentation de l'ensemble des membres.

#### **1.3.1 – L'assemblée des associations**

L'assemblée des associations se compose de délégués titulaires et suppléants élus parmi les propriétaires membres par les syndicats de chacune des associations adhérentes dans le respect du nombre de sièges établi par les statuts de l'union. Ceux-ci peuvent prévoir des règles fixant un nombre de délégués en fonction de la surface ou du nombre de membres d'une association. Il est également souhaitable que les statuts prévoient une durée du mandat de délégué.

Les attributions de l'assemblée des associations et son fonctionnement sont, par renvoi, celles de l'assemblée des propriétaires des ASA (fiche 5, points 1.1, 1.3 et 1.4).

### **1.3.2 – Le syndicat et le président de l'union (articles 47 O)**

La composition du syndicat, ses attributions et son fonctionnement sont, par renvoi, celles du syndicat des ASA (fiche 5, point 2).

Les modalités d'élection et les attributions du président sont, par renvoi, celles du président des ASA (fiche 5, point 3).

### **1.4 – Le fonctionnement de l'union**

Les règles de fonctionnement des unions sont celles des ASA en termes de statut du personnel (voir fiche 6), de régime juridique des actes (fiche 7), d'interventions (fiche 8) et de dispositions financières. On peut noter sur ce sujet que les cotisations à l'union constituent pour chaque ASA une dépense obligatoire.

### **1.5 – Les modifications statutaires (article 47 O)**

L'ordonnance du 1<sup>er</sup> juillet 2004, dans sa rédaction d'origine, ne prévoyait aucune disposition particulière sur les modifications statutaires des unions. Par renvoi prévu à l'article 47 de l'ordonnance, les articles 38, 39 et 40 traitant des associations syndicales de propriétaires s'appliquaient.

Or, dans les associations syndicales de propriétaires, il est important de veiller à garantir les droits des propriétaires individuels. Les unions regroupent des associations, qui sont des établissements publics, aussi la nature des intérêts à défendre diffère. Il convenait donc de prévoir un mode de modification statutaire spécifique. A titre d'exemple, prévoir une enquête publique pour l'extension du périmètre d'une union par adhésion d'une nouvelle association syndicale constituait une lourdeur administrative sans objet puisque le périmètre de chaque association a déjà été lui-même soumis à enquête publique.

C'est pourquoi l'article 25 de la loi du n°2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques a complété l'article 47 O pour prévoir les spécificités suivantes :

#### **1.5.1 – L'initiative de la proposition de modification**

Une proposition de modification statutaire portant sur l'objet d'une union, le retrait ou l'adhésion d'une association syndicale à l'union peut être présentée sur l'initiative du syndicat de l'union ou d'un membre de l'union. Dans ce cas, la demande prend la forme d'une délibération du syndicat de l'association.

Une ASA ou une ASCO non membre peut également demander son adhésion par délibération de son assemblée des propriétaires dans les conditions de majorité prévues à l'article 14. Lorsqu'une association syndicale n'est pas à l'initiative d'une demande d'adhésion ou de retrait de l'union la concernant, cette modification statutaire est subordonnée à l'accord de l'assemblée des propriétaires de cette association dans les mêmes conditions de majorité.

### **1.5.2 – La consultation du futur membre en cas d’extension de périmètre**

L’assemblée des propriétaires de l’association dont l’adhésion à l’union est envisagée est consultée dans les mêmes conditions que pour la consultation de chaque association lors de la création de l’union (voir point 1.1.3 de la présente fiche).

### **1.5.3 – L’approbation par les membres de l’union de la modification statutaires**

L’accord des membres de l’union à une modification statutaire est donné lorsque la majorité des associations adhérentes représentant au moins les deux tiers du périmètre de l’union ou des deux tiers des associations représentant plus de la moitié du périmètre de l’union se sont prononcés favorablement. L’accord de chaque association est constaté par délibération de son syndicat.

Les nouvelles dispositions de l’article 47 O ont pour effet de rendre illégales celles de l’article 81 D.

Les propositions de modifications statutaires, même lorsqu’elles touchent à son objet ou son périmètre, ne sont pas soumises à enquête publique. L’accord des organes de l’union n’est pas sollicité (pas de délibération de l’assemblée des associations ou de son syndicat).

Bien que ne figurant pas dans la liste de l’article 40 D, les délibérations des syndicats de chaque association sont transmises au préfet pour qu’il puisse constater si la majorité qualifiée requise est atteinte.

La modification statutaire est autorisée par arrêté du préfet qui dispose d’un pouvoir d’appréciation. Cet arrêté est publié dans les conditions prévues aux articles 15 O et 13 D (voir fiche 3, point 5.2). Il est notifié à chaque association membre (et non à chaque propriétaire).

### **1.6 – La dissolution (article 47 O)**

L’article 25 de la loi n°2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l’eau et les milieux aquatiques modifiant l’article 47 O a également prévu des modalités de dissolution spécifiques aux unions.

Une union peut être dissoute par arrêté préfectoral à la demande des associations syndicales membres de l’union qui se prononcent dans les conditions de majorité prévues pour les modifications statutaires (voir point précédent).

Les modalités de liquidation sont les mêmes que pour une ASA (voir fiche 9, point 2.4).

## 2 – La fusion des ASA et des ASCO

La nouvelle législation propose un dispositif de fusion d'ASA et d'ASCO. Cette procédure permet de regrouper l'action d'associations sur un périmètre plus large sans nécessiter de les dissoudre préalablement.

L'association syndicale issue de la fusion est substituée de plein droit aux anciennes associations dans tous leurs actes.

### 2.1 – L'initiative de la demande (article 48 O)

Deux ou plusieurs ASA ou ASCO peuvent être autorisées, à leur demande ou à la demande de toute personne ayant capacité à la création d'une association syndicale autorisée (propriétaires, collectivité territoriale, groupement, préfet) à fusionner en une ASA.

En cas de demande par une association, la demande s'exprime par une délibération du syndicat en vertu de sa compétence générale tirée de l'article 18 O. Les droits des propriétaires ne sont en aucun cas lésés car la fusion reste préalablement soumise à la consultation de l'ensemble des propriétaires.

La demande est adressée au préfet du département où la future association a prévu d'avoir son siège. Un projet de statut y est joint.

### 2.2 – La consultation des associations (articles 48 O et 82 D)

La proposition de fusion 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, en vertu de sa compétence générale, 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 fusion.

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

En cas de consultation écrite, la fusion 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 annexés. 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.

### **2.3 – L'autorisation préfectorale de fusion et sa publicité**

La fusion est prononcée par arrêté préfectoral. Le préfet dispose à ce sujet d'un pouvoir d'appréciation. Cet arrêté est publié dans les conditions prévues aux articles 15 O et 13 D (voir fiche 3, point 5.2). Il est notifié aux propriétaires membres dans les conditions de l'article 9 D (voir fiche 3, point 2.2.1).

En tant qu'auteur de l'arrêté autorisant la fusion, le préfet a obligation de le notifier à celui auquel il s'adresse, à savoir les associations syndicales qui fusionnent.

En revanche, la décision de fusion relevant plus particulièrement du pouvoir d'organisation de l'association, il revient au président de chaque association, ayant reçu notification par le préfet de l'arrêté de fusion, de procéder aux notifications aux propriétaires (voir point 1.1.4 de la présente fiche)

### **2.4 – Les effets de la fusion (article 82 D)**

L'ensemble des biens, droits et obligations des associations syndicales fusionnées sont transférés à l'association syndicale issue de la fusion.

L'association syndicale issue de la fusion est substituée de plein droit aux anciennes associations dans tous leurs actes (c'est pour cette raison que les contractants des associations fusionnées doivent être dûment informés de la substitution de personne morale par l'association issue de la fusion).

Les indemnités, droits, taxes, salaires ou honoraires résultant de la fusion sont à la charge de l'association issue de la fusion.

L'ensemble des personnels des associations syndicales fusionnées est réputé relever de l'association syndicale issue de la fusion dans les conditions de statut et d'emploi qui sont les leurs.