

# ADAMAS

Avocats associés

SELAS D'AVOCATS  
55 Bd des Brotteaux - 69455 LYON CEDEX 06

☎ 04.72.41.15.75 - Fax 04.72.41.15.69

✉ [public.lyon@adamas-lawfirm.com](mailto:public.lyon@adamas-lawfirm.com)

---

**Note sur la structure juridique de  
coopération transfrontalière pour la mise en  
place d'un projet de « greeters »**

Le 24/10/2017

La Commune de VALGRISENCHE, située en Italie, et la Commune de SAINT GERVAIS ont réalisé des actions de valorisation et de réhabilitation de leur patrimoine d'art sacré dans le cadre d'une action transfrontalière.

A la suite à ces travaux, il est prévu qu'un réseau de bénévoles français et italiens fassent visiter leur village, et présenter leur patrimoine.

Cette démarche doit s'inscrire dans le cadre du concept des « greeters », qui désignent des bénévoles qui accueillent gratuitement des touristes pour une rencontre authentique avec un habitant lors d'une promenade.

Pour pérenniser cette action, les deux Communes souhaitent instituer une structure juridique transfrontalière, qui regroupe ces bénévoles, dans le cadre du concept des « greeters ».

Le fonctionnement de la structure serait supporté par l'Office du Tourisme de SAINT GERVAIS et par les responsables du tourisme de VALGRISENCHE.

Le statut de la structure se basera sur les règles et les principes internationaux des « greeters ».

A cette fin, la Commune de SAINT GERVAIS souhaite obtenir une note juridique indiquant les conditions d'inscription sous le terme « greeters », et proposant une structure juridique adéquate, regroupant les bénévoles français et italiens.

## **LA STRUCTURE PORTEUSE DU PROJET**

A titre préalable, nous précisons que l'étude porte sur la constitution d'une structure juridique soumise aux dispositions de droit français.

Nous signalons néanmoins que la Commune de SAINT GERVAIS pourrait adhérer également à une structure de droit italien, dans les limites posées par le code général des collectivités territoriales (CGCT)<sup>1</sup>.

Ceci étant précisé, une structure juridique de droit français regroupant une Commune française et une Commune italienne pourrait prendre la forme d'une personne morale de droit public (I), le recours à une structure de droit privé n'étant juridiquement pas approprié (II).

---

<sup>1</sup> Pour les collectivités territoriales françaises, il convient de rappeler que, dans le cadre de la coopération transfrontalière, elles peuvent adhérer à un organisme public de droit étranger ou participer au capital d'une personne morale de droit étranger dans la limite de 50 % du capital ou des charges de ces organismes, comme l'autorisent les dispositions de l'article L. 1115-4 du code général des collectivités territoriales

## **I. LES STRUCTURES JURIDIQUES DE DROIT PUBLIC FRANCAIS**

Le CGCT permet aux collectivités locales françaises de créer des personnes morales de droit public permettant d'y associer des collectivités locales étrangères.

Le CGCT prévoit ainsi qu'une collectivité territoriale française et étrangère peuvent adhérer aux structures de droit public françaises suivantes :

- Groupement local de coopération transfrontalière – ou District européen (1) ;
- Groupement européen de coopération territoriale (2)<sup>2</sup>.

L'hypothèse du recours à une coopération « non institutionnelle » - le recours à une convention de coopération décentralisée - sera également examinée (3).

### **1. LE GROUPEMENT LOCAL DE COOPERATION DE TRANSFRONTALIERE – OU DISTRICT EUROPEEN**

1.1. L'article L.1115-4-1 du CGCT prévoit que, dans le cadre de la coopération transfrontalière, les collectivités territoriales françaises peuvent créer avec des collectivités territoriales étrangères un groupement local de coopération transfrontalière dénommé « district européen », doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière.

L'objet du district européen est d'exercer les missions qui présentent un intérêt pour chacune des personnes publiques participantes et de créer et gérer des services publics et les équipements afférents.

Réservé à la coopération transfrontalière, le régime de fonctionnement est celui du syndicat mixte ouvert (articles L. 5721-1 et s. du CGCT).

La structure susceptible de faire fonctionner les « greeters » pourrait donc revêtir la forme d'un district européen.

1.2. Cependant, la question de l'adhésion de la Commune de VALGRISENCHE à une telle structure est susceptible de poser problème.

En effet, les conditions d'adhésion à un tel organisme entrent dans le cadre du protocole additionnel à la Convention de Madrid de 1981 signé sous l'égide du Conseil de l'Europe.

Cet accord reconnaît aux collectivités territoriales le droit de conclure des accords de coopération transfrontalière et de créer des organismes de coopération transfrontalière autonomes, dotés de la personnalité juridique.

Or, si l'Italie est signataire de cet accord, il n'a pas été ratifié par le Parlement italien, ce qui empêche que les collectivités territoriales italiennes puissent adhérer à un organisme de coopération doté de la personnalité morale.

---

<sup>2</sup> Le code général des collectivités territoriales prévoyait auparavant la possibilité de créer des GIP. Cependant, la loi n° 2008-352 du 16 avril 2008 a abrogé les articles L. 1115-2 et L. 1115-3 du CGCT relatifs au GIP, compte tenu de la lourdeur de leur fonctionnement et du peu d'intérêt porté par les collectivités locales françaises et étrangères à ce type de structure.

Dans une réponse ministérielle, le Ministre délégué aux affaires européennes a précisé à ce titre la position de l'Etat italien sur le fait de savoir si les collectivités territoriales italiennes pouvaient adhérer à des districts européens.

La réponse ministérielle indique que :

*« Pour ce qui concerne la création d'organismes de coopération transfrontalière ayant la personnalité juridique, nous avons interrogé les autorités italiennes en mars 2005 afin qu'elles nous fassent connaître si le droit italien permet aux collectivités territoriales d'adhérer à des districts européens, le Protocole additionnel n° 1 à la Convention de Madrid pouvant servir de cadre juridique à cet effet lorsque l'Italie l'aura ratifié. Le Protocole additionnel n° 1, ouvert à la signature le 9 novembre 1995, est, en effet, applicable pour la France depuis le 5 janvier 2000 mais il n'a pas encore été ratifié par l'Italie qui l'a signé le 5 décembre 2000. **Les autorités italiennes ont répondu que les collectivités territoriales italiennes ne peuvent pas adhérer à des organismes de droit public français en l'absence de dispositions constitutionnelles de cette nature** » (Question écrite n° 85729, JO AN 2 mai 2006).*

Il en ressort que les Communes italiennes ne peuvent pas adhérer à des organismes de droit public français, en l'absence de ratification du protocole additionnel n°1 à la Convention de Madrid par l'Etat italien.

La réponse ministérielle a été publiée au mois de mai 2006 mais, à l'heure actuelle, selon le site internet du Conseil de l'Europe, l'Italie n'a toujours pas ratifié le protocole additionnel n° 1 à la Convention de Madrid.

La position ministérielle est donc toujours valable en l'état des informations dont nous disposons.

Par conséquent, le recours à l'adhésion à un district européen ne paraît pas possible pour la Commune de VALGRISENCHE.

L'hypothèse du recours à un district européen est donc à écarter.

## **2. LE GROUPEMENT EUROPEEN DE COOPERATION TERRITORIALE DE DROIT FRANÇAIS (ARTICLE L.1115-4-2 DU CGCT)**

**2.1.** Le CGCT prévoit également la possibilité d'instituer un Groupement européen de coopération territoriale de droit français (GECT).

L'avantage d'une telle structure est que, contrairement au district européen, son régime est fixé par des règlements européens<sup>3</sup>, et que les conditions d'adhésion ne relèvent pas de traités internationaux « de droit commun ».

La création d'un GECT permet ainsi aux parties intéressées issues de deux ou de plusieurs États membres, de coopérer sur des initiatives conjointes, sans devoir signer d'accord international soumis à la ratification des parlements nationaux.

---

<sup>3</sup> Règlement (CE) n° 1082/2006, relatif à un groupement européen de coopération territoriale (GECT) modifié par le règlement (UE) n° 1302/2013 relatif à la clarification, la simplification et l'amélioration de la constitution et du fonctionnement de groupements de ce type

**2.2.** L'objet du GECT est de faciliter et de promouvoir la coopération transfrontalière, transnationale et interrégionale entre les États membres ou leurs collectivités régionales et locales.

Le 2 de l'article 1. a) du règlement du 5 juillet 2006 modifié dispose à ce titre que le GECT a pour objet de « *faciliter et de promouvoir, en particulier, la coopération territoriale, y compris un ou plusieurs des volets transfrontaliers (...) de coopération (...) dans le but de renforcer la cohésion économique, sociale et territoriale de l'Union* ».

Son objet est compris de manière large par les autorités européennes.

D'une part, le GECT peut se voir confier la mission de mettre en œuvre des programmes cofinancés par l'Union européenne ou d'autres projets de coopération transfrontalière bénéficiant, ou non, d'un financement de l'Union.

D'autre part, parmi les missions susceptibles d'être confiées à un GECT, le site internet du Parlement européen évoque par exemple la mise en œuvre ou la gestion de projets de développement transfrontaliers, ou l'échange d'expériences et de bonnes pratiques.

La doctrine précise également que le simple fait que des collectivités issues de plusieurs États membres décident de coopérer entre elles, dans un cadre transfrontalier ou non, doit désormais s'analyser comme une action en faveur de la cohésion territoriale autorisant la création d'un GECT<sup>4</sup>.

Il nous paraît donc qu'un GECT ayant pour objet de prévoir la valorisation du patrimoine commun entre deux Communes transfrontalières, issues de deux États membres de l'Union européenne, pourrait rentrer dans l'objet d'un GECT, tel que défini à l'article 1.a) du règlement précité.

**2.3.** Les conditions du recours à un GECT, fixées par le règlement n° 1082/2006 du Parlement européen et du Conseil du 5 juillet 2006 modifié, semblent également remplies en l'espèce.

- La nature juridique des membres<sup>5</sup> : le GECT est réservé notamment aux Collectivités territoriales, ce qui ne pose pas de problème en l'espèce ;
- Le règlement communautaire prévoit que les membres d'un GECT sont situés sur le territoire d'au moins deux États membres de l'Union Européenne<sup>6</sup>, ce qui ne soulève là aussi aucune difficulté ;
- Les missions du GECT doivent pouvoir être rattachées aux compétences de chaque membre<sup>7</sup>.

S'agissant de la compétence tourisme, par délibération du 11 janvier 2017, la Commune de SAINT GERVAIS a décidé de maintenir l'Office du Tourisme et la compétence « promotion du tourisme » au-delà du 1<sup>er</sup> janvier 2017, par dérogation au 2° du I de l'article L.5214-16 du code général des collectivités territoriales.

---

<sup>4</sup> Le groupement européen de coopération territoriale - Une réforme en demi-teinte, Etude rédigée par : Alexandre Labetoule avocat associé, CLL Avocats et : Gaëlle Benoit avocate à la Cour, CLL Avocats, JCPA n° 29, 20 juillet 2015 n° 2231

<sup>5</sup> Article 3.1 b) du règlement du 5 juillet 2006 modifié

<sup>6</sup> Article 3.2 du règlement du 5 juillet 2006 modifié

<sup>7</sup> Article 7.2 du règlement du 5 juillet 2006 modifié

La Commune de SAINT GERVAIS – via l'Office du Tourisme qui est une régie municipale, dotée de la seule autonomie financière, mais non de la personnalité morale, est donc compétente pour intervenir en matière de tourisme local et pour entreprendre des actions visant à promouvoir des actions de découverte du patrimoine local sur son territoire, dans le cadre d'une action transfrontalière.

En revanche, nous n'avons pas d'information concernant la compétence de la Commune de VALGRISSENHE pour l'exercice de cette compétence, qu'il faudra donc vérifier auprès de cette Commune.

**2.4.** La création d'un GECT obéit à un formalisme décrit dans le règlement communautaire du 5 juillet 2006 modifié, et à l'article L.1115-4-2 du CGCT.

Le règlement communautaire du 5 juillet 2006 prévoit que chaque membre potentiel du GECT notifie à l'Etat membre son intention de participer à un GECT, et transmet une copie du projet de convention et des statuts<sup>8</sup>.

Ce projet de convention doit comprendre un certain nombre de dispositions impératives<sup>9</sup>, parmi lesquelles on retiendra la nécessité de préciser :

- le droit de l'Union applicable et le droit interne applicable de l'Etat membre dans lequel est situé le siège du GECT pour l'interprétation et l'exécution de la convention, pour le fonctionnement des organes du GECT, pour les activités liées aux missions du GECT ;
- les règles applicables au personnel du GECT, ainsi que les principes régissant les modalités relatives à la gestion du personnel et aux procédures de recrutement<sup>10</sup>.

Le projet de statut comprend également un certain nombre de dispositions impératives selon lesquelles le GECT doit comprendre plusieurs organes dont une assemblée qui vote le budget annuel et un directeur qui représente le groupement<sup>11</sup>.

L'Etat a ensuite 6 mois, à compter de la notification<sup>12</sup>, pour statuer sur le projet de convention et des statuts, l'absence de toute réponse valant décision implicite d'acceptation.

---

<sup>8</sup> Article 4.2 du règlement du 5 juillet 2006 modifié

<sup>9</sup> Article 8.2 du règlement du 5 juillet 2006 modifié

<sup>10</sup> En outre la convention doit comprendre : le nom du GECT et le lieu de son siège; l'étendue du territoire sur lequel le GECT peut exécuter sa mission; l'objectif et la mission du GECT; la durée du GECT et les conditions de sa dissolution; la liste des membres du GECT; la liste des organes du GECT et leurs compétences respectives; les modalités en matière de responsabilité du GECT et de ses membres ; les modalités appropriées pour la reconnaissance mutuelle, y compris pour le contrôle financier de la gestion des fonds publics; et les procédures d'adoption des statuts et de modification de la convention (article 8.2 du règlement du 5 juillet 2006 modifié).

<sup>11</sup> Les statuts d'un GECT précisent, au minimum, les informations suivantes: les modalités de fonctionnement de ses organes et leurs compétences, ainsi que le nombre de représentants des membres dans les organes concernés; ses procédures décisionnelles; sa ou ses langues de travail; les modalités de son fonctionnement; ses procédures concernant la gestion et le recrutement de son personnel; les modalités de la contribution financière de ses membres; les règles budgétaires et comptables applicables à ses membres; la désignation d'un auditeur des comptes externe indépendant; et les procédures de modification de ses statuts (article 9.2 du règlement du 5 juillet 2006 modifié).

<sup>12</sup> Article 4.3 du règlement du 5 juillet 2006 modifié

L'article 4.3 du règlement du 5 juillet 2006 modifié ajoute que « *l'Etat membre dans lequel doit être situé le siège proposé pour le GECT approuve formellement la convention afin de permettre la constitution du GECT* ».

Il en résulte que si le siège du GECT est situé en France, l'Etat devra approuver formellement le projet de convention et les statuts.

A cet égard, l'article L.1115-4-2 du CGCT prévoit que la création du GECT est « *autorisée par arrêté du représentant de l'Etat dans la région où le groupement européen de coopération territoriale a son siège. La personnalité morale de droit public lui est reconnue à partir de la date d'entrée en vigueur de la décision de création* ».

Une fois l'accord des deux Etats membres obtenus, les membres du GECT peuvent signer la convention de création du GECT.

Il faut préciser que toute modification de la convention et des statuts du GECT est soumise à la procédure décrite ci-avant.

**2.5.** Comme pour le district européen, le régime de fonctionnement est celui du syndicat mixte ouvert (articles L. 5721-1 et s. du CGCT), dans le cadre du règlement du 5 juillet 2006 modifié qui prévoit la nécessité de fixer certaines règles de fonctionnement.

En particulier, nous pouvons souligner que le GECT doit voter un budget annuel et fait l'objet d'un contrôle de légalité et budgétaire, et que l'ensemble des documents officiels sont communicables (procès-verbaux, budget, arrêtés) (articles L. 5721-4, L. 5721-5 et L. 5721-6 du CGCT).

**2.6.** Il résulte de ce qui précède que le GECT pourrait être l'instrument juridique porteur du projet des Communes de SAINT GERVAIS et de VALGRISENCHÉ.

Le processus de création, de modification et de fonctionnement d'un tel organisme est néanmoins empreint d'une certaine lourdeur.

Il s'agit cependant de la seule structure juridique dotée de la personne morale à laquelle les deux Communes pourraient recourir (voir le point II sur les structures de droit privé).

A défaut de recourir à un organisme doté de la personnalité morale, il serait envisageable de conclure une convention de coopération décentralisée prévue par l'article L.1115-1 du CGCT

### **3. LA CONVENTION DE COOPERATION DECENTRALISEE**

Ce mode de coopération, par la souplesse qu'il offre, peut être mis en œuvre à toutes les échelles, dans tous les domaines de coopération transfrontalière et avec tout type d'acteurs.

L'article L.1115-1 du CGCT dispose à ce titre que :

*« dans le respect des engagements internationaux de la France, les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent mettre en œuvre ou soutenir toute action internationale annuelle ou pluriannuelle de coopération, d'aide au développement ou à caractère humanitaire.*

*A cette fin, les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent, le cas échéant, conclure des conventions avec des autorités locales étrangères. Ces conventions précisent l'objet des actions envisagées et le montant prévisionnel des engagements financiers ».*

L'objet de ce type de convention est particulièrement large puisqu'il vise les actions annuelle ou pluriannuelle de « coopération ». Il offre ainsi une grande flexibilité dans la définition du contenu de la convention.

Les contraintes sont limitées à la nécessité de prévoir l'objet des actions envisagées, et le montant prévisionnel des engagements financiers.

Dans ce cadre, il pourrait être recouru, pour des raisons de simplicité, à ce type de convention.

L'inconvénient de cet outil réside dans le fait :

- qu'il ne permet pas d'institutionnaliser des organes de codécision et de gestion budgétaire et financière.
- que chaque signataire applique par ailleurs son propre régime juridique de décision aux actions qu'il met en œuvre dans le cadre de la convention.

## **II. LES STRUCTURES JURIDIQUES DE DROIT PRIVE**

La coopération entre la Commune de SAINT GERVAIS et de VALENGRISENCE ne pourrait selon nous prendre la forme d'une personne morale de droit privé. Les deux structures possibles - SEML (1) et Association (2), sont en effet inadaptées au cas du projet envisagé.

### **1. LA SOCIETE D'ECONOMIE MIXTE LOCALE (SEML)**

Nous mentionnons pour rappel qu'une collectivité territoriale de droit étranger peut adhérer à une société d'économie mixte local.

Cependant, cette structure parait inadaptée pour la réalisation d'une mission s'exerçant dans un cadre essentiellement bénévole et n'ayant pour objectif de réaliser une mission industrielle et commerciale.

Le recours à la SEML est donc à écarter.



## **2. L'ASSOCIATION (LOI 1901)**

La constitution d'une Association régie par la loi de 1901 présenterait l'avantage de recourir à une structure juridique de droit privé dont les conditions de création et de fonctionnement sont particulièrement souples.

La création d'une Association regroupant la Commune de SAINT GERVAIS et la Commune de VALGRISENCHÉ se heurte cependant à deux difficultés.

**2.1.** La première difficulté provient du fait que la création d'une Association regroupant une Commune française et une Commune italienne s'inscrirait dans une forme de coopération transfrontalière régie par les dispositions du CGCT.

Il faut donc se demander si les Collectivités territoriales françaises peuvent librement recourir à la forme associative pour coopérer avec une Commune italienne, ou si elles ne peuvent agir que dans le cadre défini par les dispositions législatives du CGCT.

C'est à notre sens la deuxième hypothèse qui prévaut.

En effet, si la liberté d'association est au nombre des principes fondamentaux reconnus par les lois de la République, les collectivités territoriales ne peuvent décider de constituer une Association régie par la loi du 1er juillet 1901 ou d'y adhérer que dans le respect des lois qui, en application de l'article 72 de la Constitution, fixent les conditions de leur libre administration.

Les Collectivités territoriales ne peuvent donc décider de constituer une Association pour exercer une activité si cette activité est réglementée dans le cadre de dispositions législatives fixant leurs conditions d'intervention (par exemple CAA DOUAI, 2 février 2012, Département de l'OISE, req. n° 10DA00798).

La liberté d'association ne pourrait donc s'appliquer que dans la mesure où aucune autre formule juridique ne serait imposée par la loi.

S'agissant précisément de la coopération décentralisée, des instruments juridiques sont prévus par les textes législatifs (district européen, CGCT, art. L. 1115-4-1 ; groupement européen de coopération territoriale, comme vu précédemment).

De ce fait, le recours à une Association pourrait être considéré irrégulier.

**2.2.** La seconde difficulté provient de ce qu'il n'est pas évident qu'une Commune italienne puisse adhérer à une personne morale de droit privé.

Comme nous l'avons vu précédemment, l'adhésion d'une Collectivité territoriale à une personne morale est permise par le protocole additionnel n°1 à la Convention de Madrid qui n'a pas été ratifié, à ce jour, par l'Etat italien.

Le recours à une Association ne nous paraît donc présenter la même difficulté que celle de l'adhésion à un district européen.

\*\*\*\*\*

**En résumé**, nous sommes d'avis que les Communes de SAINT GERVAIS et de VALGRISENCHÉ pourraient recourir au GECT ou à une convention de coopération décentralisée.

Le choix entre l'un ou l'autre de ces instruments juridiques dépendra du degré d'intégration (structure lourde et pérenne ou convention souple mais au fonctionnement limité) souhaité par les Communes pour la mise en place de ce projet.

### L'INSCRIPTION DU NOM « GREETERS »

D'après nos recherches, le signe « greeters » a été déposé par l'Association « Fédération France Greeters ».

Cette dernière indique sur son site internet que la marque « Greeters » est la propriété de la Fédération, ce que confirme la base de données de l'Institut National de la Propriété Intellectuelle qui indique deux dépôts de marque à ce titre.

L'utilisation du terme par la Commune de SAINT GERVAIS pourrait donc donner lieu à contestation.

Le risque doit néanmoins être relativisé.

D'une part, le dépôt nous paraît contestable, car le droit de la propriété intellectuelle dénie la possibilité que des mots purement descriptifs puissent faire l'objet d'un dépôt de marque.

C'est le cas du mot « greeters » qui a été déposé en 2014 ou 2015, à une époque où le mot avait déjà une signification pour le public français.

D'autre part, la Commune pourrait associer au terme « greeters » d'autres termes (« greeters de SAINT GERVAIS et VALGRISENCHÉ ») pour se démarquer de la Fédération et écarter ainsi tout risque de confusion avec cette dernière.

Je reste, bien évidemment, à votre disposition pour toute question complémentaire que susciterait la présente consultation.

Fait à Lyon  
Le 27 octobre 2017

  
**Gilles Le CHATELIER**  
Avocat associé  
ADAMAS