Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil
à l'appui
d'un projet de décret relatif à l'adoption de la convention-cadre sur la coopération transfrontalière au sein de l'Agglomération urbaine du Doubs (AUD)

(Du 2 juillet 2014)

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs,

En l'application de l'article 70, alinéa 2, de la Constitution neuchâteloise, le présent rapport propose au Grand Conseil de ratifier la convention cadre sur la coopération transfrontalière au sein de l'Agglomération urbaine du Doubs (AUD).

RESUME

L'Agglomération urbaine du Doubs (AUD) réunit les communes françaises de Morteau, de Villers-le-Lac et des Fins et les communes neuchâteloises de La Chaux-de-Fonds, du Locle et des Brenets.

Le but de la convention est de permettre à AUD de fixer les grandes lignes de la coopération transfrontalière à l'échelon local, et de disposer d'une personnalité juridique propre afin qu'elle puisse créer, en accord avec les autorités supérieures concernées – soit le canton de Neuchâtel, la Région de Franche-Comté et le Département du Doubs – une plateforme de coopération multi-niveaux à géométrie variable et s'exprimer ainsi d'une seule voix et non plus à travers les six communes qui la composent. C'est une étape indispensable pour la création d'un Groupement local de coopération transfrontalière (GLCT).

Un GLCT est un organisme de droit international prévu par l'accord de Karlsruhe et qui permet de doter l'entité territoriale de la personnalité juridique et d'une autonomie budgétaire. Le GLCT permet aux collectivités locales de créer des groupements afin de réaliser des actions qui répondent à leurs besoins spécifiques dans le domaine de la coopération transfrontalière. Il dépend des dispositions prévues dans le cadre de l'Accord de Karlsruhe et pour les questions qui n'y sont pas réglées, de l'ordre juridique de l'Etat dans lequel il a son siège. L'Accord de Karlsruhe s'applique selon le droit en vigueur dans les Etats concernés et par conséquent n'élargit en aucun cas le champ de compétences des collectivités locales.

La constitution d'un GLCT permettra à AUD de devenir un organisme de droit international s'exprimant d'une seule voix.

1. INTRODUCTION

Seule agglomération transfrontalière de l'arc jurassien, l'Agglomération urbaine du Doubs réunit les communes françaises de Morteau, de Villers-le-Lac et des Fins et les communes neuchâteloises de La Chaux-de-Fonds, du Locle et des Brenets. Pôle urbain et économique de près de 63.000 habitants et offrant plus de 37.000 emplois (selon statistiques de 2007), ce bassin de population partage une communauté de vie et de destin et les interactions sont nombreuses que ce soit en matière de déplacements quotidiens des actifs frontaliers, de mobilité résidentielle et sociale, de projets culturels et touristiques bi-nationaux ou autres.

Le Conseil d'Etat a conclu un traité et l'art. 70 de la Constitution cantonale réserve l'approbation du Grand Conseil. En matière de collaboration transfrontalière, aucune norme de droit cantonal ne délègue au Conseil d'Etat la capacité de conclure sans approbation du Grand Conseil, raison pour laquelle la présente convention vous est soumise.

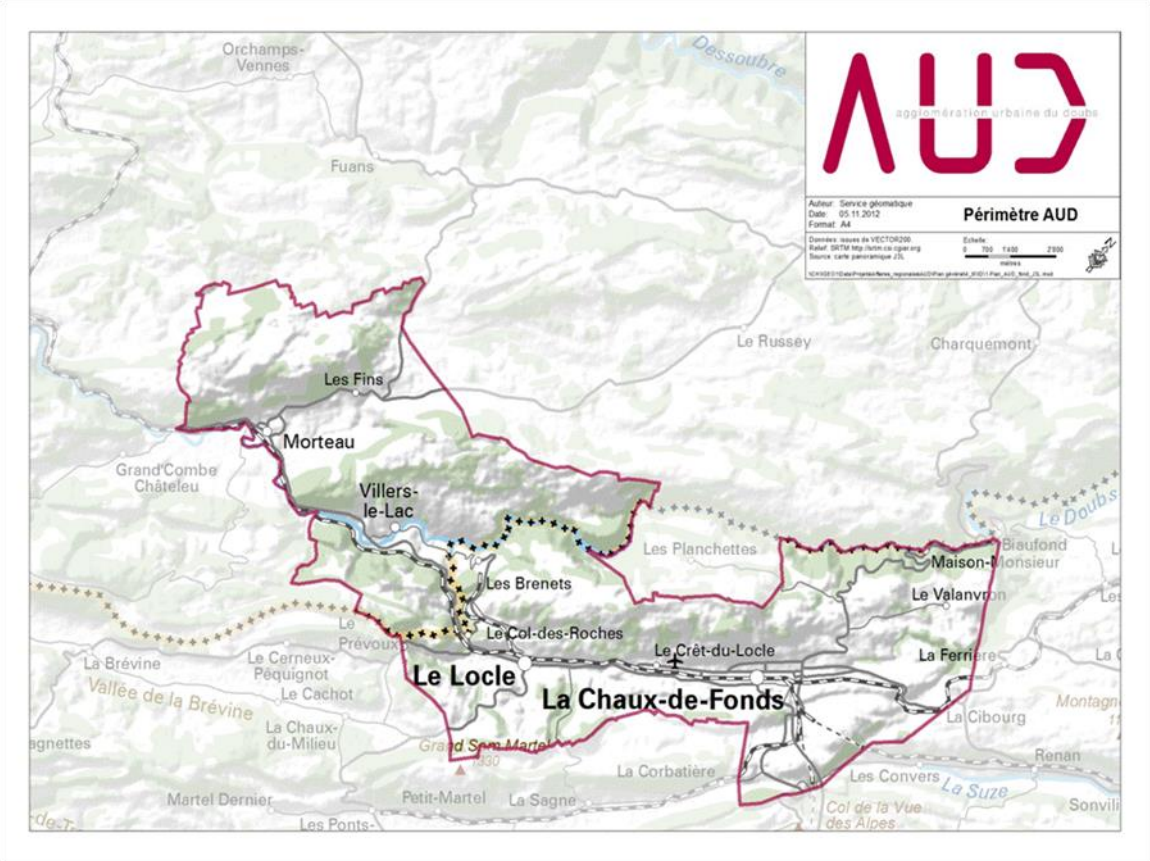

Figure 1: Périmètre géographique d'AUD

1.1. Considérations du Conseil d'Etat

Le Conseil d'Etat salue la ratification de cette convention, notamment dans la mesure où ce groupement répond aux enjeux multiscalaires posés par le développement urbain, des aspects soutenus par la Conférence TransJurasienne (CTJ).

En sus des objectifs de coopération définis dans la convention, le gouvernement neuchâtelois souligne également la nécessité de renforcer la coopération avec l'Agglomération urbaine du Doubs dans les domaines de la santé sociale (notamment la prise en charge des handicaps) ainsi que de la culture.

2. HISTORIQUE

Sous l'angle institutionnel, l'Agglomération urbaine du Doubs (AUD) est née en 2006 de la volonté manifestée par quatre communes (Le Locle, La Chaux-de-Fonds, Villers-le-Lac et Morteau) de créer un véritable ensemble transfrontalier, volonté traduite par la signature d'une déclaration d'intention de collaboration. AUD s'inscrit également dans la stratégie partenariale du Réseau urbain neuchâtelois (RUN). La coopération transfrontalière se poursuit en février 2008, par la constitution d'un groupement intercommunal de réflexion territoriale transfrontalière (GIRTT) prévu par l'Accord de Karlsruhe, permettant aux collectivités locales d'agir conformément au droit national des deux pays engagés dans cette démarche. Dans la perspective de faire coïncider les espaces fonctionnel et institutionnel, les communes des Fins et des Brenets rejoignent ce groupement en 2011.

Intégrée dans le projet d'agglomération RUN déposé par le canton de Neuchâtel et les communes d'agglomération (dont les trois villes La Chaux-de-Fonds, Neuchâtel et Le Locle), AUD est partie prenante de l'agglomération polycentrique RUN. Mais l'absence de personnalité juridique du GIRTT en affaiblit les réflexions et les projets, faute de légitimité politique clairement affirmée.

Dans cette perspective, les six communes entreprennent en 2012 des démarches pour se constituer en un groupement local de collaboration transfrontalière (GLCT), soit un organisme de droit international prévu par l'accord de Karlsruhe doté de la personnalité juridique.

3. GROUPEMENT LOCAL DE COOPERATION TRANSFRONTALIERE (GLCT)

D'organisme de concertation au début de ses travaux, AUD s'oriente vers une structure de coopération pour la réalisation de projets concrets: promotion du covoiturage, plateforme transfrontalière de formation, défense de la ligne des Horlogers (La Chaux-de-Fonds – Le Locle – Besançon). AUD s'engage également dans des thématiques telles que l'aménagement du territoire, l'économie ou la fiscalité. Les domaines précités étant hors du champ de compétence des communes, AUD souhaite créer, avec l'accord des autorités concernées, une plateforme de coopération multi-niveaux à géométrie variable. Cette dernière permet de réunir à la même table et pour des projets concrets les autorités franc-comtoises et neuchâteloises concernées. Ainsi, le canton de Neuchâtel, la Région de Franche-Comté, le Département du Doubs conviennent de régler leur collaboration par l'adoption d'une convention-cadre visant la promotion et le soutien de la coopération transfrontalière à l'échelon de l'agglomération urbaine du Doubs. Seules les communes membres de AUD adhéreront au GLCT, la convention-cadre servant de fondement légal. Le GLCT est prévu par l'Accord de Karlsruhe de 1996 (voir rapport du Conseil d'Etat 06.020 du 16 novembre 2005 – Accord de Karlsruhe).

Le GLCT permettra à AUD d'obtenir la personnalité juridique et ainsi de renforcer sa légitimité et sa visibilité.

La création de cette structure devrait simplifier les démarches liées à l'obtention de financement Interreg: bénéficiant de la personnalité juridique, le GLCT pourra ainsi être considéré comme porteur de projet et prétendre lui-même aux soutiens français, européens et suisses, pour autant que les conditions d'éligibilité aux différents fonds soient respectées.

4. CONTENU DE LA CONVENTION

4.1. Parties à la convention

Sont parties à la convention, la République et canton de Neuchâtel, la Région Franche-Comté, le Département du Doubs, et les six communes d'AUD, à savoir La Chaux-de-Fonds, Le Locle, Morteau, Villers-le-Lac, Les Fins et Les Brenets.

Accord cadre entre les parties signataires comprenant 10 articles, la présente convention énonce les objectifs de celle-ci et ceux visés par la coopération. Elle entérine le principe du GLCT dont ne deviennent membres que les communes, et fixe la portée des engagements des parties signataires, la gouvernance générale de la collaboration, le droit applicable et la durée de la convention. Elle instaure également le principe d'un bilan biennal et des règles spécifiques de gestion applicables au GLCT.

Cette convention n'évoque pas la situation du retrait d'une autorité signataire; ces dernières s'engagent dès lors pour la durée entière de la convention. Ce sont les statuts du GLCT qui contiendront les règles à respecter si une commune membre manifestait à l'avenir la volonté de se retirer.

4.2. Commentaire article par article

Article 1 Objectifs de la convention

Cet article définit en premier lieu les objectifs de la convention: il s'agit de promouvoir, soutenir et coordonner la coopération transfrontalière à l'échelon local. Il entérine le principe de la coopération transfrontalière à géométrie variable: ce sont les projets qui fixent le champ d'intervention des autorités selon leurs propres règles de compétences. Cette gouvernance multi-niveaux s'exprime tant au niveau institutionnel que géographique.

Afin de concrétiser la coopération dans des actions au service du territoire transfrontalier, une organisation structurée doit être créée; les parties signataires veilleront dès lors à ce que le GLCT soit effectivement constitué, lequel sera le noyau de cette collaboration. Par ailleurs, la présente convention constitue l'acte juridique légal exigé par le droit international pour instituer le GLCT; les démarches sont donc entamées.

Article 2 Objectifs de la coopération

Cet article énonce les objectifs qui vont cadrer la coopération transfrontalière locale; ils sont articulés autour de l'objectif générique qui vise à favoriser le développement équilibré, solidaire, compétitif et durable de l'Agglomération urbaine du Doubs. Dans ce sens, l'amélioration des conditions d'accessibilité, qu'elle soit interne ou externe, constitue le cœur de la collaboration à mener. En matière d'aménagement du territoire, la volonté de définir une stratégie transfrontalière concertée est également citée car elle est fondamentale pour cet espace; elle s'inspirera des objectifs retenus dans le projet d'agglomération RUN deuxième génération signé par les six communes d'AUD et des règles nationales applicables dans ce domaine. Certaines politiques ont des effets structurants sur le territoire; AUD souhaite dès lors effectuer une veille dans les domaines de la formation et de la fiscalité pour alerter et sensibiliser (si nécessaire) les autorités compétentes. D'autres thématiques comme l'économie et l'environnement feront

également l'objet d'un suivi attentif de la part de AUD. Finalement, la coopération portera également sur tout autre thème participant à la stratégie de développement de AUD.

Au niveau de la gouvernance, le GLCT sera au centre du dispositif de coopération; ses statuts régleront les modalités de fonctionnement qui s'inscriront dans le cadre de la présente convention.

Article 3 Engagement des parties

Cette convention ne conférant aucune compétence supplémentaire, cet article précise que les législations applicables à chacune des parties signataires demeurent valables. Ces dernières conviennent en outre de mettre en œuvre la convention dans un esprit de coopération, de concertation et selon le principe de la bonne foi. Dans le souci de garantir la cohérence des actions, il est précisé que les parties tiendront compte des schémas et des autres outils stratégiques en vigueur dans leurs réflexions et décisions; cette préoccupation ne saurait cependant altérer le droit de proposition et d'initiative des autorités signataires.

Article 4 Gouvernance générale

Comme mentionné plus haut, les autorités cantonales, régionales et départementales ont renoncé à intégrer formellement le GLCT (cf. article 5); ce dernier ne réunira que les autorités communales. Un cadre général pour la coopération multi-niveaux doit donc être énoncé pour cette plateforme transfrontalière. Ainsi, les autorités signataires se réuniront au minimum une fois par an et une information mutuelle et régulière sur les projets ayant des incidences sur la coopération locale sera organisée. Des groupes de pilotage constitués selon la logique de projets pourront également être mis sur pied en cas de nécessité. Ces modalités constituant le minimum requis pour la coopération locale transfrontalière, d'autres éléments pourront venir les compléter en cas de nécessité.

Article 5 Gouvernance du GLCT

Puisque les communes sont les uniques membres du GLCT, elles supporteront la totalité des frais de fonctionnement de cet organisme. En leur qualité de partenaires privilégiés d'AUD, les autres autorités signataires prendront part à titre consultatif aux travaux de cette agglomération. De plus, comme AUD est impliquée dans d'autres organismes territoriaux allant au-delà de l'espace urbain qu'elle représente, comme la CTJ, le Pays Horloger, l'association Réseau urbain neuchâtelois, elle invitera également ces derniers à suivre ses travaux pour préserver la cohérence des actions transfrontalières de différents niveaux notamment.

Article 6 Organisation spécifique du GLCT

Ce sont les statuts du GLCT qui définiront avec précision le fonctionnement de ce dernier. Conformément aux principes de coopération définis dans la convention, les autorités partenaires seront consultées sur la teneur de ces statuts, avant qu'ils ne soient adoptés par les communes, puis transmis aux autorités françaises compétentes pour approbation.

Article 7 Droit applicable

L'accord de Karlsruhe impose que la convention soit soumise au droit national d'une des parties. Les communes ayant convenu que le GLCT serait localisé en France, (à Morteau plus précisément), les parties signataires décident de soumettre cette convention au droit français pour des raisons de cohérence.

Article 8 Bilan de la coopération

Un bilan sera effectué tous les deux ans.

Article 9 Durée de la coopération

Construire des projets transfrontaliers prend du temps. Les dispositifs ne sont pas toujours comparables entre les pays; de plus, l'approche des projets est différente, dictée par la culture politique et administrative de chaque pays. Il est donc important de laisser du temps à la réalisation des projets transfrontaliers car la phase de montage est parfois plus lente que pour des projets nationaux; cette affirmation est d'autant plus vraie si des financements Interreg sont sollicités. Ainsi, la durée de la présente convention est fixée à 6 ans. Un renouvellement tacite n'a pas été souhaité car il supprimait le questionnement légitime du maintien de la coopération transfrontalière locale à l'échéance de la convention. Dans ces conditions, une année avant celle-là, la question de sa reconduction sera examinée à l'initiative d'une des autorités signataires.

Article 10 Entrée en vigueur

A l'instar de tous les accords internationaux, la présente convention n'entrera en vigueur que lorsque les procédures de ratification prévues par le droit interne applicable auront été accomplies.

5. CONSULTATION DE LA COMMISSION DES AFFAIRES EXTERIEURES

La présente convention a été présentée aux membres de la commission des affaires extérieures (CAF) lors de la séance du 26 mars 2013. Elle a été accueillie favorablement par la commission.

6. CONSEQUENCES FINANCIERES SUR LE CANTON

La ratification de cette convention n'a aucune incidence financière directe.

7. VOTE DU GRAND CONSEIL

L'adoption du projet de décret est soumise à la majorité simple des votants (article 309 de la loi d'organisation du Grand Conseil (OGC) du 30 octobre 2012.)

8. CONCLUSION

Par l'adoption d'une convention cadre sur la coopération transfrontalière entre neuf autorités françaises et suisses, l'AUD va pouvoir se muer en Groupement Local de Coopération Transfrontalière (GLCT) et être reconnue comme la seule agglomération transfrontalière de l'Arc jurassien avec la personnalité juridique.

Premier organisme de ce type réalisé en région franc-comtoise et dans le canton de Neuchâtel, ce GLCT pourrait également servir de modèle pour d'autres aires de proximité.

Vu ce qui précède, nous vous invitons, Monsieur le président, Mesdames et Messieurs les députés, à approuver la convention qui vous est soumise et par là, à encourager la coopération transfrontalière et le dialogue politique au sens de l'agglomération urbaine du Doubs (AUD).

Neuchâtel, le 2 juillet 2014

Au nom du Conseil d'Etat:

Le président,	*La chancelière,*
A. RIBAUX	S. DESPLAND

Décret relatif à l'adoption de la convention cadre sur la coopération transfrontalière au sein de l'Agglomération urbaine du Doubs (AUD)

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,

vu l'article 56, alinéa 3 de la Constitution de la Confédération suisse du 18 avril 1999 ;

vu l'article 70, alinéa 2, de la Constitution de la République et canton de Neuchâtel ;

vu la ratification de l'Accord de Karlsruhe par la République et canton de Neuchâtel le 22 février 2006

sur la proposition du Conseil d'Etat,

décrète:

Article premier Le Grand Conseil neuchâtelois approuve la convention cadre sur la coopération transfrontalière au sein de l'Agglomération urbaine du Doubs (AUD).

Art. 2 Le présent décret est soumis au référendum facultatif.

Art. 3 [1]Le Conseil d'Etat fixe la date d'entrée en vigueur du présent décret.

[2] Il pourvoit, s'il y a lieu, à sa promulgation et à son exécution.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil:

Le président, *La secrétaire générale,*

ANNEXE

CONVENTION CADRE SIGNEE