

9 mars 2017

Historique

L'agglomération urbaine du Doubs trouve ses origines dans le projet de Réseau Urbain Neuchâtelois (RUN) du canton suisse de Neuchâtel. Le RUN, projets à plusieurs composantes, a permis au projet d'agglomération de 2nde génération de voir le jour. En réalité, seule la composante TransRUN¹ a temporairement échoué, rejeté par référendum. Le projet d'agglomération de 3^{ème} génération, achevé par la suite, a lui bien intégré un projet ferroviaire de substitution approuvé par le peuple neuchâtelois dans le cadre d'un projet global baptisé « Mobilité 2030 ».

L'idée a été, dès le départ, de lier ce réseau urbain (un espace binational de plus de 63 000 habitants, offrant plus de 37 000 emplois) d'une agglomération possédant une véritable cohérence économique et fonctionnelle. Il s'agit précisément de la plus grande agglomération transfrontalière de l'arc jurassien franco-suisse dont les communes partagent une véritable communauté de vie et de destin fondée notamment sur une histoire horlogère commune. La structuration d'une agglomération est parfaitement adaptée à la réalité du territoire ; le processus d'intégration a notamment pris forme à partir de l'année 2006, à la signature d'une déclaration d'intention. Cependant, des difficultés juridiques liées à la présence de la frontière sont depuis venues troubler les velléités constructrices des acteurs du territoire.

Néanmoins, les premiers échanges de 2006 ont permis de structurer l'ensemble transfrontalier autour de quatre communes, Le Locle, La Chaux-de-Fonds, Villers-le-Lac et Morteau auxquelles sont venues s'ajouter en 2011 les communes des Fins et des Brenets. La coopération structurée de ces six communes a permis de faire coïncider progressivement les espaces fonctionnels et institutionnels au sein de l'agglomération.

Le 8 décembre 2014, les six communes ont décidé de donner un cadre légal à leur coopération transfrontalière en se constituant en un

¹ L'idée était notamment de lier les villes du haut (La Chaux-de-Fonds, Le Locle) et du bas du canton via un tunnel ferroviaire. Le projet trouvait sa cohérence avec un lien vers Morteau, dans le prolongement urbain du Locle, puisqu'environ un tiers des emplois côté suisse sont occupés par des travailleurs frontaliers français.

Groupement local de coopération transfrontalière (GLCT). La création de cette structure, personne morale de droit public, et donc dotée de la personnalité juridique, a été fondée sur l'accord de Karlsruhe du 23 janvier 1996².

Par ailleurs, en 2013, les six communes membres du GLCT ont signé avec la République et canton de Neuchâtel, la Région Franche-Comté et le département du Doubs une convention cadre de coopération définissant notamment les objectifs de coopération et les grandes lignes de la gouvernance pour cet espace transfrontalier. Ce partenariat qui va au-delà du périmètre de l'AUD se réunit au moins une fois par an et permet de créer des groupes de pilotage selon les projets.

Rappel du contexte

La coopération s'intensifiant au sein du territoire transfrontalier, début 2017 le GLCT AUD a sollicité l'assistance de la MOT dans le cadre de l'adhésion d'un nouveau membre à la structure. En réalité, la communauté de communes du Val de Morteau souhaite se substituer dans son ensemble à ses trois communes, actuels membres du GLCT, et devenir à son tour membre de la structure aux côtés des trois autres communes membres suisses.

En d'autres termes, la question qui est posée à la MOT est celle de savoir quelles sont les modalités de la substitution des trois communes françaises membres du GLCT, à savoir Les Fins, Villers-le-Lac et Morteau par la communauté de communes du Val de Morteau constituée elle-même de ces trois communes en plus des cinq communes suivantes : Grand'Combe-Châteleu, Le Bélieu, Les Combes, Les Gras et Montlebon. Cette substitution, plus simple dans sa réalisation qu'une procédure de retrait suivie d'une procédure d'adhésion de la communauté de communes, devrait nécessairement préserver l'équilibre actuel entre les membres français et suisses. Les communes suisses membres dont la place doit être préservée, demeureront les suivantes : La Chaux-de-Fonds, Le Locle et Brenets.

Cadre juridique

Afin d'expliciter les modalités de la substitution de la communauté de communes du Val de Morteau aux trois communes françaises membres actuels du GLCT, il faudrait examiner le ou les textes juridiques qui régissent à la fois la constitution et le fonctionnement du groupement.

En ce qui concerne, d'une part, sa constitution, le GLCT AUD a été établi sur le fondement de l'accord de Karlsruhe du 23 janvier 1996, complété par l'accord sous forme d'échange de notes entre le Gouvernement de la République française, le Gouvernement de la

² L'accord de Karlsruhe a été conclu par l'Allemagne, la France, le Luxembourg et la Suisse sur le fondement de la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales du Conseil de l'Europe, signée à Madrid le 21 mai 1980

République fédérale d'Allemagne, le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg et le Conseil fédéral suisse, relatif à l'extension du champ d'application de l'accord de Karlsruhe aux régions de Franche-Comté et Rhône-Alpes, faites les 24 novembre 2003, 30 janvier, 2 avril et 29 juin 2004³.

Dans le prolongement de l'accord de Karlsruhe, le GLCT AUD s'inscrit pour sa constitution dans les termes de la convention cadre sur la coopération transfrontalière au sein de l'agglomération urbaine du Doubs du 6 septembre 2013.

En ce qui concerne, d'autre part, son fonctionnement, il est régi par ses statuts, validés par arrêté préfectoral le 8 décembre 2014, ainsi qu'en deuxième ressort par le droit français, le siège du groupement transfrontalier étant situé en France, à Morteau (25500).

L'examen successif de ces fondements juridiques dont la présentation obéit à une logique hiérarchique, permettrait non seulement de clarifier les modalités de la substitution, mais aussi et le cas échéant, d'indiquer dans quelle mesure des modifications/ amendements des textes seraient nécessaires.

Cadre juridique de constitution

L'accord de Karlsruhe étendu

La constitution et le fonctionnement du GLCT AUD sont régis, en premier lieu, par les **articles 11 à 15 de l'accord de Karlsruhe** du 23 janvier 1996 sur la coopération transfrontière entre des collectivités territoriales et des organismes publics locaux allemands, français, luxembourgeois et suisses.

L'accord de Karlsruhe s'applique précisément et limitativement, pour la France, à la région Alsace, à la région Lorraine, aux communes, aux départements, et à leurs groupements compris sur le territoire desdites régions, ainsi qu'à leurs établissements publics dans la mesure où des collectivités territoriales participent à cette coopération transfrontalière (article 2.2 Champ d'application), mais aussi **aux territoires des régions Franche-Comté et Rhône-Alpes par extension** (cf. ci-dessous). Ainsi un GLCT issu de cet accord ne peut être constitué que par ces collectivités limitativement énumérées. L'adhésion de la communauté de communes du Val de Morteau a été rendue possible par ladite extension de l'accord de Karlsruhe à l'ancienne région Franche-Comté et ses départements, communes, groupements de communes et établissements publics.

Par ailleurs, selon l'article 11 de l'accord de Karlsruhe, le GLCT doit **réaliser des missions et des services qui présentent un intérêt pour chacun de ses membres**. Or, la définition de ces missions est laissée aux rédacteurs des statuts du groupement. Conformément à ces statuts (article 7), « le GLCT AUD a pour objet de mettre en

³ En ce qui concerne les cantons suisses de Berne, de Vaud, du Valais, de Neuchâtel et de Genève, l'extension de l'accord de Karlsruhe à leur égard a été formalisée par les échanges de notes entre le Gouvernement de la République française, le Gouvernement de la République fédérale d'Allemagne, le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg et le Conseil fédéral suisse des 12 et 27 janvier, ainsi que des 12 et 15 mars 2004

œuvre, pour le compte de ses membres, la Convention cadre sur la coopération transfrontalière au sein de l'Agglomération urbaine du Doubs AUD entre la République et Canton de Neuchâtel, la région Franche-Comté, le Conseil général du Doubs, la commune de La Chaux-de-Fonds, la commune du Locle, la commune des Brenets, la commune de Morteau, la commune de Villers-le-Lac et la commune des Fins du 6 septembre 2013 ». Dans la mesure où la communauté des communes du Val de Morteau fait partie intégrante du champ d'application de la convention cadre, les missions de l'AUD présentent également un intérêt indéniable pour elle.

Cependant, la question qui se pose est celle de savoir si le simple fait d'adhérer au GLCT AUD permet à la communauté de communes du Val de Morteau de participer automatiquement à la mise en œuvre de la Convention cadre de 2013 précitée, à laquelle elle n'est pourtant pas partie en tant que telle ?

La convention cadre sur la coopération transfrontalière au sein de l'agglomération urbaine du Doubs

Comme cela a été souligné précédemment, l'objet même du GLCT AUD est la mise en œuvre de la Convention cadre à laquelle la communauté de communes n'est pas partie.

Par conséquent, les développements qui suivent permettront, à la lumière des dispositions de la Convention cadre relatives au GLCT, d'envisager les modalités d'adhésion de la communauté de communes au groupement.

1) Dispositions

La Convention cadre sur la coopération transfrontalière au sein de l'AUD du 6 septembre 2013 a été signée la veille de la constitution du GLCT entre des parties prenantes de l'accord de Karlsruhe afin d'acter cette constitution entre les six communes fondatrices, ainsi que plus largement de formaliser la coopération transfrontalière à l'échelle de l'AUD selon une logique de projets et sur la base d'une géométrie variable.

Elle prévoit expressément la constitution du GLCT entre les seules six communes françaises et suisses (article 1^{er}), lesquelles sont considérées comme « les seules membres du GLCT » (article 5).

En ce qui concerne la communauté de communes du Val de Morteau, elle est mentionnée comme simple invitée aux travaux menés au sein du GLCT (article 5), mais sans pour autant qu'elle soit signataire de la Convention cadre.

2) Aménagements nécessaires

Il est constaté que la communauté de communes du Val de Morteau qui souhaite adhérer au GLCT AUD n'est pas partie à la Convention cadre sur la coopération transfrontalière au sein de l'AUD du 6 septembre 2013 laquelle mentionne limitativement les communes membres du GLCT. Par conséquent, un aménagement de la Convention cadre paraît nécessaire afin de faire évoluer le statut de la

communauté de communes de simple « invitée » à membre du GLCT à part entière.

Les modalités pratiques de cet aménagement consistent à faire un **avenant à la Convention cadre** à adopter par l'ensemble des collectivités signataires au cours de l'une de leurs réunions annuelles prévues pour traiter les questions transfrontalières en cours de l'AUD (article 4).

Par ailleurs, un groupe de pilotage peut également être créé à cet effet (article 4).

L'adoption de cet avenant peut être parallèle à la modification des statuts (article 6).

Enfin, dès lors que les statuts du GLCT doivent être soumis à la consultation préalable des parties à la Convention cadre (article 6), et que leur modification suppose la même formalité en application du principe juridique du parallélisme des procédures, la Convention peut être aménagée à la suite de la modification des statuts eux-mêmes.

En tout état de cause, il ne semble pas envisageable d'acter l'adhésion de la communauté de communes au sein de la Convention cadre sans pour autant qu'elle soit elle-même signataire de ce texte. **L'avenant doit, par conséquent, prévoir à la fois la signature de la Convention par la communauté de communes du Val de Morteau ainsi que son adhésion au GLCT AUD.** Il nécessite l'accord de toutes les parties.

Cadre juridique de fonctionnement

Les statuts du GLCT AUD

1) Dispositions

L'article 18 des statuts du GLCT AUD permet l'adhésion de nouveaux membres⁴, à la **double condition de formuler la demande par écrit au Président ou au Vice-président, ainsi que d'être admis comme membre sur délibération de l'Assemblée du Groupement**⁵.

Force est de constater que les statuts ne prévoient pas de procédure de substitution *stricto sensu*.

Cependant, la substitution semble possible en application du droit français interne lequel considère le GLCT comme un syndicat mixte ouvert (cf. ci-après), ce qui permet d'appliquer un raisonnement par analogie en ce qui concerne la procédure à suivre au sein du GLCT.

2) Modalités de substitution et aménagement des statuts

⁴ Bien que l'article 18 des statuts ne mentionne que les collectivités locales et organismes publics locaux énumérés à l'article 2 de l'accord de Karlsruhe, l'accord par échange de notes entre les signataires de l'accord de Karlsruhe des 24 novembre 2003, 30 janvier, 2 avril et 29 juin 2004 précité a étendu ces dispositions à la communauté de communes du Val de Morteau

⁵ A la majorité qualifiée des deux tiers de l'ensemble des représentants de ses membres

Envisageons brièvement la nouvelle structure du GLCT telle qu'elle résultera de la substitution des trois communes françaises de Morteau, de Villers-le-Lac et des Fins par la communauté de communes du Val de Morteau, substitution qui doit nécessairement préserver l'équilibre global entre, d'une part, les membres français, et, d'autre part, les membres suisses de la structure. Ainsi, concrètement, la nouvelle répartition au sein des instances ne doit pas aboutir à une surreprésentation du versant français et ainsi affaiblir la position de leurs partenaires suisses.

Une modification et un aménagement des statuts s'imposent afin d'accueillir le nouveau membre.

Le GLCT, en tant que structure dotée de la personnalité juridique, dispose d'un organe délibérant et d'un organe exécutif (aux côtés de sa direction : le Président et le Vice-Président, ainsi que de sa conférence consultative).

En ce qui concerne son organe délibérant, **l'Assemblée**, elle est composée de trente représentants des membres du Groupement (article 9 des statuts). Actuellement, chaque membre délègue cinq représentants. Après la substitution de la communauté de communes sera représentée par autant de représentants qu'en avaient les communes françaises membres avant la substitution. C'est la solution imposée par le droit français interne relatif aux syndicats mixtes, articles L5214-21, L5215-22 et L5216-7 du code général des collectivités territoriales (CGCT). Elle permet également de préserver l'équilibre interne de la structure transfrontalière.

Par ailleurs, le nombre de représentants peut être revu à la hausse à la demande, soit de l'Assemblée, soit de l'organe délibérant d'une commune membre afin, notamment, d'établir une plus juste adéquation entre la représentation des nouveaux membres au sein de l'Assemblée et leur composition démographique. Cette demande est immédiatement transmise par le GLCT à l'ensemble des communes et de la communauté de communes intéressées dont les organes délibérants donnent leur accord. La décision de modification est prise par arrêté du préfet du département du Doubs. L'arrêté préfectoral qui modifie l'arrêté de création du GLCT pour intégrer la communauté de communes du Val de Morteau précise le nombre de sièges qui lui revient ; en cas de modification, ce nombre résulte de l'accord formalisé dans les délibérations concordantes des assemblées délibérantes des membres.

En ce qui concerne l'organe exécutif du GLCT, **le Bureau**, il se compose de six représentants, un représentant par membre. Les représentants des membres au Bureau sont élus par l'Assemblée, parmi les trente représentants qui y siègent, pour un mandat de quatre ans (article 10 des statuts). Après la substitution et la future présence de onze communes, il n'est plus envisageable de continuer à élire un représentant pas membre, car cela romprait l'équilibre entre membres français et membres suisses.

Les membres peuvent décider du maintien des six représentants, en contrepartie de la conservation du nombre de représentants actuel au sein de l'Assemblée, auquel cas il faudrait envisager une représentation unique de la communauté de communes française par les trois représentants élus.

Par ailleurs, si les organes délibérants des membres penchent en faveur d'une augmentation des délégués dans l'Assemblée afin de permettre une meilleure représentation des communes, il faudrait également prévoir une augmentation des représentants élus du Bureau (dont les modalités de représentation de la communauté de communes du Val de Morteau devraient être précisées) tout en préservant le nombre égal de représentants pour chaque versant.

Enfin, la solution la plus souhaitable, compte tenu non seulement du format restreint du Bureau mais aussi de la lourdeur des procédures de modification, est de conserver le nombre de représentants actuel tant au sein de l'Assemblée que pour ce qui est du Bureau du GLCT. Cela étant dit, il revient aux membres d'en décider mais tout en demeurant vigilants à la correspondance nécessaire entre la composition de l'organe délibérant avec celle de l'exécutif de la structure.

Le droit français

Le siège du GLCT étant situé à Morteau en France, c'est le droit français qui régit, après ses statuts, le fonctionnement interne de l'organisme.

Le GLCT est une structure considérée par le droit interne français comme équivalente à un syndicat mixte ouvert soumis aux dispositions des articles L5721-1 à L5722-8 du code général des collectivités territoriales (CGCT).

Par conséquent, pour savoir si la substitution des trois communes françaises membres du GLCT par la communauté de communes du Val de Morteau est possible et à quelles conditions, il faudra examiner ces dispositions du CGCT français en englobant les développements ayant résulté directement de la réforme territoriale de 2015. C'est, en réalité, ces dernières évolutions ayant affecté les syndicats mixtes en France qui permettent d'envisager la substitution par analogie.

En effet, on peut se servir de l'exemple des communes membres de syndicats d'eau et d'assainissement constitués sous la forme de syndicats mixtes à fiscalité propre, les syndicats mixtes ouverts étant la forme juridique que revêtent les GLCT au regard du droit français. A la suite de la réforme territoriale de 2015, il est prévu que ces communes membres de syndicats mixtes transfèrent leurs compétences à la communauté de communes dont elles feront désormais partie. Par conséquent, la question s'est posée de savoir si une communauté de communes dont les communes membres seront retirées du périmètre d'un syndicat d'eau et d'assainissement pourra adhérer immédiatement à ce syndicat si celui-ci n'est pas dissous. La réponse fournie par la DGCL est la suivante et elle ouvre la voie à la substitution recherchée en l'espèce : **un syndicat mixte dont le périmètre couvre des communes (membres en cette qualité) appartenant à un EPCI à fiscalité propre (telle qu'une communauté de communes) permet la ré-adhésion simultanée de cet EPCI au moment du retrait des communes de sorte que le syndicat n'a pas besoin d'être dissous si telle est la volonté des parties**⁶.

⁶ Source : FAQ DGCL28/09/2015

Cet état du droit français applicable permet d'envisager sereinement la substitution de la communauté de communes du Val de Morteau aux trois communes de Morteau, de Villers-le-Lac et des Fins. L'adhésion de la première s'effectuera simultanément au retrait des trois communes membres.

Procédure à suivre

L'**initiative** de la modification des statuts visant à permettre la substitution de la communauté de communes aux trois communes françaises membres actuels du GLCT appartient à l'**organe délibérant de la communauté de communes** du Val de Morteau. Celui-ci formule sa **demande par écrit** au **Président** ou au **Vice-Président du GLCT**.

L'admission est alors subordonnée à l'**accord de l'Assemblée** du Groupement qui vote une délibération dans ce sens.

Les parties à la Convention cadre sur la coopération transfrontalière au sein de l'AUD du 6 septembre 2013 **sont consultées** sur la modification des statuts (article 6 de la Convention cadre).

Enfin, **un arrêté du préfet** du département du Doubs **modifie l'arrêté de création du GLCT** pour intégrer la communauté de communes du Val de Morteau.

Recommandations

En résumé, il s'agit, dans un premier temps, par une modification de la Convention cadre sur la coopération transfrontalière au sein de l'AUD du 6 septembre 2013, de permettre à la communauté de communes du Val de Morteau de devenir à la fois membre de la Convention et du GLCT AUD.

La deuxième étape consiste à la substitution *stricto sensu*. Celle-ci passe par une demande écrite envoyée par l'organe délibérant de la communauté de communes au Président ou au Vice-Président du GLCT. Ensuite, l'Assemblée du GLCT délibère et décide des modalités de la substitution, notamment en ce qui concerne la nouvelle composition des organes du GLCT. Le nombre des représentants au sein de l'Assemblée et du Bureau peut être revu à la hausse. Cependant, dans ce cas, il est nécessaire de recueillir l'accord des organes délibérants de tous les membres de la structure. Ainsi la procédure de modification étant assez lourde, il lui est préférable une substitution préservant le nombre de représentants. Par conséquent, il est recommandé que la communauté de communes du Val de Morteau hérite du même nombre de représentants que celui dont disposent les trois communes françaises actuellement, et cela tant à l'Assemblée qu'au Bureau du GLCT.

La délibération de l'Assemblée formalisant la substitution et ses modalités emporte modification des statuts du GLCT. Elle est donc nécessairement soumise pour consultation aux parties à la

Convention cadre sur la coopération transfrontalière au sein de l'AUD du 6 septembre 2013.

Enfin, le préfet du département du Doubs prend un arrêté par lequel il modifie l'arrêté de création du GLCT pour intégrer la communauté de communes du Val de Morteau au GLCT AUD.