



*Liberté • Égalité • Fraternité*

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

PREFET DE LA MAYENNE

Projet de fusion  
entre la communauté d'agglomération de Laval  
et  
la communauté de communes du pays de Loiron

Rapport explicatif

*Septembre 2017*



46, RUE MAZAGRAN – CS 91507 - 53015 LAVAL CEDEX  
Tél. 02 43 01 50 00, Serveur vocal 02 43 01 50 50, ALLO SERVICE PUBLIC 39.39  
Sites internet : [www.mayenne.gouv.fr](http://www.mayenne.gouv.fr) et [www.service-public.fr](http://www.service-public.fr)

## SOMMAIRE

I) Motifs et objectifs du projet de fusion.....	3
A) Historique.....	3
B) Motifs et objectifs du projet de fusion.....	3
II) La procédure mise en œuvre.....	5
III) La gestion des compétences.....	6
A) Les compétences d'intérêt communautaire, optionnelles et facultatives.....	6
B) Les transferts patrimoniaux.....	7
C) La gestion du personnel.....	7
IV) Gouvernance du nouvel établissement public.....	7
A) Les textes applicables.....	7
B) Tableau fixant le nombre et la répartition des membres de l'organe délibérant.....	8

## **D) Motifs et objectifs du projet de fusion**

### **A) Historique**

Le projet de fusion entre la CAL et la CCPL a fait l'objet d'une inscription au schéma départemental de coopération intercommunale de la Mayenne approuvé par arrêté préfectoral du 25 mars 2016. Il ne s'agissait pas là d'un fait nouveau car ce projet de fusion avait déjà fait l'objet d'un examen lors de l'élaboration du SDCI de 2011. Soumis à la consultation des collectivités concernées, cette proposition de fusion n'a pas recueilli la majorité nécessaire. Le représentant de l'État n'a pas souhaité passer outre l'avis négatif exprimé lors de la consultation.

La CDCI a en effet émis un avis négatif au projet de fusion lors de sa réunion du 10 octobre 2016, tout en émettant le souhait que les études engagées par la CAL et par la CCPL puissent se poursuivre pour aboutir en juin 2017. Ces études ont fait l'objet d'une présentation aux élus des collectivités concernées le 3 juillet 2017.

### **B) Motifs et objectifs du projet de fusion**

– Le projet de fusion répondait aux orientations fixées par l'article L. 5210-1-1 du CGCT notamment dans son 2° (périmètre des unités urbaines, bassins de vie, schémas de cohérence territoriale) et dans son 3° (accroissement de la solidarité financière et de la solidarité territoriale). En effet, la majorité des communes de la CCPL appartient au bassin de vie de l'agglomération lavalloise – ce phénomène s'est d'ailleurs accentué depuis l'analyse opérée dans le SDCI élaboré en 2011. Un bassin de vie constitue le plus petit territoire sur lequel les habitants ont accès aux équipements et services les plus courants. Il n'existe par ailleurs aucune unité urbaine sur le territoire de la CCPL même en tenant compte de la création de la commune nouvelle de Loiron-Ruillé. En outre, la CCPL est le seul EPCIFP de la Mayenne n'ayant pas adopté la fiscalité unique, ce qui constitue un frein à l'accroissement de la solidarité financière visé ci-dessus. Enfin la CCPL apparaît comme une communauté de communes faiblement intégrée (18 compétences contre 54 pour la CAL). Il convient également de ne pas négliger le développement de l'EPCIFP de Fougères Agglomération qui, dans le cadre du SDCI du département de l'Ille et Vilaine, est passé en 2017, par le biais de fusions, de 18 à 33 communes pour un total de 37 compétences. La fusion entre la CAL et la CCPL mettrait à minima en équilibre, voire dans une position plus favorable, le nouvel EPCI et son voisin immédiat. Elle permettrait d'éviter un risque de marginalisation, à court ou moyen terme, de la CCPL et ce tant sur le plan de l'évolution de la population que de l'attractivité économique.

– Les infrastructures de transport partagées renforcent les liens entre la CAL et la CCPL. Plusieurs axes routiers majeurs assurent une excellente desserte routière du territoire. L'autoroute A81 (Paris - le Mans - Rennes) avec trois échangeurs permet une traversée d'est en ouest du territoire complété par la RD57.

Le réseau ferroviaire, avec la ligne Paris-Brest, suit un tracé d'est en ouest. 5 communes sont desservies par le réseau TER des pays de la Loire : Louverné, Laval, le Genest-Saint-Isle, Port-Brillet et Saint-Pierre-la-Cour. Enfin le territoire de la CAL et de la CCPL bénéficie de la LGV mise en service le 2 juillet 2017.

Laval se trouve dorénavant à 1 h 10 de Paris et à 30 / 40 minutes de Rennes (11 arrêts quotidiens pour la LGV). Par ailleurs une ligne directe relie désormais Laval à Angers en moins d'une heure (5 dessertes quotidiennes).

– Les flux domicile-travail sont prépondérants vers Laval. Ils peuvent être assimilés à des flux de revenus mettant en évidence une interdépendance financière ou une complémentarité économique entre les deux territoires.

– Les transports scolaires et les flux domicile – formation : les navettes domicile – formation sont majoritairement orientées vers Laval. Pour les collégiens de la CCPL, le transport scolaire de l'ensemble des communes de la CC est organisé vers Port-Brillet et Saint-Pierre-la-Cour. Les lycées de rattachement sont ceux de Laval pour l'ensemble du territoire de l'EPCI.

– La création d'une communauté d'agglomération, comprenant 34 communes pour une population totale de 117 000 habitants, permettrait au département de la Mayenne de jouer un rôle efficace d'interface entre une métropole rennaise au constant développement et les départements de la région parisienne. L'amélioration de cette relation ne manquerait pas non plus de bénéficier à la communauté de communes du pays de Meslay-Grez avec l'intensification des échanges économiques sur l'axe Rennes-Vitré-Laval-Sablé sur Sarthe. Elle profiterait également à la communauté de communes des Coëvrons et pourrait ouvrir de nouvelles perspectives à l'axe d'échanges existant entre les zones de développement économique de Rennes métropole et d'Angers communauté. Laval se trouve donc à proximité immédiate des principales zones de développement économique de l'Ouest et du bassin parisien. L'existence d'une intercommunalité forte, susceptible de porter des projets d'une taille critique et d'établir des partenariats avec des structures de même dimension, s'avère nécessaire.

– La création d'une communauté d'agglomération élargie permettrait également de renforcer la solidarité territoriale entre deux territoires géographiquement et économiquement très proches par le développement de mutualisations et compétences qu'elle induirait.

– La fusion donnerait à la CCPL les centres urbains qui lui manquent aujourd'hui et qui sont capitaux pour son devenir, le développement démographique des territoires ruraux étant étroitement dépendant des territoires urbains. À cet égard, les dernières statistiques de l'INSEE montrent que la variation annuelle des entrées / sorties du territoire de la CCPL pour la période allant de 2009 à 2014 s'est établie de manière négative (-0,3%) alors qu'elle était jusque là positive (+0,5 sur la période allant de 1999 à 2009). Si cette tendance a toujours été plus ou moins constante sur la CAL, il s'agit là d'une tendance nouvelle pour la CCPL, accentuée par l'évolution de la population (à titre d'exemple la part des 45-75 ans et plus passe de 20,2 % en 2009 à 22,3 % en 2014).

– Le schéma de cohérence territoriale a été approuvé le 14 février 2014. Il est géré par le biais d'un syndicat mixte. La fusion des deux EPCI assurerait un meilleur portage par une gouvernance unique et améliorerait la réactivité et la cohérence dans les prises de décision concernant notamment les implantations d'activités économiques.



## II) La procédure mise en œuvre

### Fusion CAL / CCPL - procédure de droit commun – article L. 5211-41-3 du CGCT Hypothèse envisagée : fusion à l'initiative du préfet

Textes visés	Actions	Prévision
I – Des établissements publics de coopération intercommunale, dont au moins l'un d'entre eux est à fiscalité propre, peuvent être autorisés à fusionner dans les conditions suivantes. Le projet de périmètre du nouvel établissement public de coopération intercommunale envisagé peut être fixé par arrêté du représentant de l'Etat dans le département lorsque les communes font partie du même département...		
2° Soit à <b>l'initiative</b> du (ou des) <b>représentant(s)</b> de l'Etat ;	Prise d'un arrêté de projet de périmètre (il dresse la liste des EPCI intéressés et détermine la catégorie de l'EPCI à FP envisagé)	Sem. 39
Le projet de périmètre, <u>accompagné d'un rapport explicatif et d'une étude d'impact budgétaire et fiscal</u> , est notifié par le ou les représentants de l'Etat dans le département <b>au maire de chaque commune incluse dans le projet de périmètre</b> . Les conseils municipaux disposent d'un délai de <b>trois mois</b> à compter de la notification pour se prononcer sur le projet de périmètre, la catégorie et <u>les statuts du nouvel établissement public de coopération intercommunale</u> . <u>A défaut de délibération dans ce délai, leur avis est réputé favorable.</u>	Notifications aux maires des communes membres de la CAL et de la CCPL de l'arrêté portant projet de périmètre + rapport explicatif + étude d'impact budgétaire et fiscal + statuts.	Sem. 39
	Réception des délibérations des communes jusqu'à :	Sem. 2 (2018)
Le projet de périmètre est également soumis <u>pour avis</u> par le ou les représentants de l'Etat dans le département <b>aux établissements publics de coopération intercommunale dont la fusion est envisagée</b> . <u>A défaut de délibération dans un délai de trois mois à compter de la transmission du projet d'arrêté, leur avis est réputé favorable.</u>	Notification aux présidents des EPCI à FP concernés (CAL et CCPL) – documents identiques à ceux notifiés aux maires.	Sem. 39
	Réception des délibérations des 2 EPCI jusqu'à :	Sem. 2 (2018)
<i>Le projet de périmètre, accompagné du rapport explicatif, de l'étude d'impact et des délibérations des communes et des établissements publics de coopération intercommunale, est notifié à la commission départementale de la coopération intercommunale compétente par le ou les représentants de l'Etat dans le département. [...] A défaut de délibération dans un délai de deux mois à compter de la notification, l'avis de la ou des commissions est réputé favorable. Conformément à l'article L.5211-44 du CGCT « Lorsque l'avis de la commission départementale de la coopération intercommunale est requis dans un délai déterminé, le représentant de l'Etat dans le département la convoque en temps utile, en adressant à ses membres une convocation dans un délai d'une semaine à compter de l'ouverture du délai précité. »</i>	Envoi convocation aux membres de la CDCI accompagné du dossier (arrêté, rapport explicatif, étude d'impact, délibérations des communes et des EPCI FP).	Sem. 4 (2018)
	Réunion de la CDCI	Sem. 11 (2018)
Les propositions de modification du projet de périmètre adoptées, dans le respect des objectifs prévus aux I et II de l'article L. 5210-1-1 et des orientations définies au III du même article, par la ou les commissions départementales de la coopération intercommunale à la majorité des deux tiers de leurs membres sont intégrées à l'arrêté du ou des représentants de l'Etat dans le département.		
II. – La fusion peut être décidée par arrêté du ou des représentants de l'Etat dans le ou les départements concernés, après accord des conseils municipaux sur l'arrêté dressant la liste des établissements publics et des communes inclus dans le projet de périmètre et sur les statuts. Cet accord doit être exprimé par <b>deux tiers au moins des conseils municipaux de toutes les communes incluses dans le projet de périmètre représentant plus de la moitié de la population totale de celles-ci</b> , ou par <b>la moitié au moins des conseils municipaux des communes représentant les deux tiers de la population</b> . Ces majorités doivent nécessairement comprendre au moins <b>un tiers des conseils municipaux des communes qui sont regroupées dans chacun des établissements publics de coopération intercommunale dont la fusion est envisagée</b> . Sous réserve de leur accord, l'arrêté vaut retrait des communes des établissements publics de coopération intercommunale dont elles sont membres et qui ne sont pas intégralement inclus dans le projet de périmètre	arrêté de fusion	

### III) La gestion des compétences

**Préambule :** l'EPCI issu de la fusion relève de la catégorie de celui des EPCI à fiscalité propre inclus dans le projet et auquel la loi a confié le plus grand nombre de compétences. En cas de fusion entre une communauté de communes et une communauté d'agglomération, l'EPCI issu de la fusion sera de plein droit une communauté d'agglomération.

La fusion d'EPCI entraîne la création d'une nouvelle personne morale de droit public et, par voie de conséquence la disparition des EPCI d'origine. Ces deux opérations s'effectuent simultanément. Malgré le changement de personne morale, la loi prévoit la continuité juridique des contrats précédemment conclus, des biens et des obligations ainsi qu'il le sera rappelé ci-dessous.

#### A) Les compétences d'intérêt communautaire, optionnelles et facultatives

La fusion des EPCI conduit à un transfert au nouvel EPCI de l'intégralité des compétences obligatoires, optionnelles et facultatives dont les EPCI qui existaient avant la fusion étaient titulaires (cf. article L. 5211-41-3 du CGCT pour les fusions procédant de la procédure de droit commun). Des assouplissements à cette règle sont toutefois prévus.

– Les compétences pour lesquelles la loi prévoyait la définition d'un intérêt communautaire peuvent continuer d'être exercées de manière différenciée sur le territoire de chacun des EPCI fusionnés selon les critères qui avaient été arrêtés lors la création de l'EPCI ou durant son existence (cf. article L. 5211-41-3 alinéa 5 du CGCT). Cette faculté, qui conduit à un exercice différencié des compétences sur des parties du territoire communautaire, est ouverte pendant un délai maximum de deux ans à compter de la fusion (le projet de fusion de la CAL et de la CCPL étant prévu, s'il se concrétise, à rentrer en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2019, la date limite sera donc celle du 1<sup>er</sup> janvier 2022).

– Les compétences optionnelles et les compétences facultatives peuvent être exercées sur le périmètre des anciens EPCI jusqu'à ce que l'organe délibérant décide d'étendre le champ d'exercice de ces compétences sur l'ensemble du territoire communautaire ou de la restituer aux communes, pendant un délai maximum de trois mois pour les compétences optionnelles (la restitution peut être partielle) et deux ans pour les compétences facultatives (le point de départ du délai est fixé à la date de la fusion).

Il peut cependant s'avérer qu'une telle restitution ne soit pas souhaitable, le maintien de ces compétences à un niveau supra communal garantissant leur exercice effectif sans pour autant que la compétence ne s'applique à l'ensemble des communes membres du nouvel EPCI à fiscalité propre issu de la fusion.

En ce cas il peut être suggéré :

- d'utiliser le levier de l'intérêt communautaire pour moduler l'exercice d'une compétence à l'intérieur du périmètre de l'EPCI issu de la fusion,
- de redéfinir les contours des compétences transférées à titre facultatif et ainsi de moduler les conditions d'exécution de ces compétences sur le périmètre de l'EPCI à fiscalité propre,



- d'utiliser la possibilité de mises à disposition de services au sein d'un EPCIFP (article L. 5211-4-1 du CGCT),
- d'utiliser la possibilité de créer des services communs (article L. 5211-4-2 du CGCT),
- d'utiliser la coopération entre collectivités que permet l'article L. 5111-1-1 du CGCT,
- d'utiliser les prestations de services entre collectivités (article L. 5111-1 du CGCT),
- les ententes (articles L. 5221-1 et L. 5221-2 du CGCT),
- la mise en commun de moyens (article L. 5211-4-3 du CGCT).

## **B) Les transferts patrimoniaux**

En matière patrimoniale, l'ensemble des biens, droits et obligations des EPCI fusionnés sont transférés à l'EPCI à fiscalité propre issu de la fusion. L'EPCI à fiscalité propre issu de la fusion est substitué de plein droit pour l'exercice de ses compétences aux anciens EPCI et, le cas échéant, aux communes incluses dans son périmètre dans toutes leurs délibérations et tous leurs actes.

Quand la fusion entraîne transfert de compétence des communes au nouvel établissement public, ces transferts s'effectuent dans les conditions financières et patrimoniales prévues aux quatrième et cinquième alinéa de l'article L. 5211-17.

Les contrats sont exécutés dans les conditions antérieures jusqu'à leur échéance, sauf accord contraire des parties. Les cocontractants sont informés de la substitution de personne morale par l'EPCI issu de la fusion. Cette substitution n'entraîne aucun droit à résiliation ou à indemnisation pour le cocontractant.

## **C) La gestion du personnel**

L'ensemble des personnels des EPCI fusionnés est réputé relever de l'EPCI issu de la fusion dans les conditions de statut et d'emploi qui sont les siennes. Les agents conservent, s'ils y ont intérêt, le bénéfice du régime indemnitaire qui leur était applicable, et, à titre individuel, les avantages acquis en application du troisième alinéa de l'article 111 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

# **IV) Gouvernance du nouvel établissement public**

## **A) Les textes applicables**

Aux termes de l'article L. 5211-41-3 IV du CGCT, le nombre et la répartition des membres de l'organe délibérant du nouvel EPCI sont déterminés dans les conditions prévues à l'article L. 5211-6-1 du CGCT. Jusqu'au prochain renouvellement général des conseils municipaux suivant la création du nouvel établissement, les membres sont désignés dans les conditions prévues au 1° de l'article L. 5211-6-2 de ce même code. Ce dernier article dispose que le nombre et la répartition des sièges de conseillers communautaires sont établis soit selon les modalités prévues aux II à VI du présent article, soit par accord entre les collectivités selon les règles fixées par cet article. Aucun

accord local n'existant à ce jour, le nombre et la répartition des membres de l'organe délibérant du nouvel EPCI est donc fixé par rapport aux dispositions législatives figurant au II à VI de l'article L. 5211-6-1.

**NB** : le mandat des membres en fonction avant la fusion des EPCI est prolongé jusqu'à l'installation du nouvel organe délibérant au plus tard le vendredi de la quatrième semaine suivant la fusion. La présidence de l'établissement issu de la fusion est, à titre transitoire, assuré par le plus âgé des présidents des EPCI ayant fusionné. Les pouvoirs des membres et du président sont limités aux actes d'administration conservatoires et urgents.

**B) Tableau fixant le nombre et la répartition des membres de l'organe délibérant**

<b>Communes</b>	<b>Nombre de sièges</b>
Laval	33
Saint-Berthevin	4
Bonchamp-lès-Laval	3
Changé	3
L' Huisserie	2
Louverné	2
Argentré	1
Loiron-Ruillé	1
Entrammes	1
Le Genest-Saint-Isle	1
Saint-Pierre-la-Cour	1
Port-Brillet	1
Ahuillé	1
Le Bourgneuf-la-Forêt	1
Saint-Ouën-des-Toits	1
Saint-Jean-sur-Mayenne	1
Parné-sur-Roc	1
Montigné-le-Brillant	1
Nuillé-sur-Vicoin	1
Saint-Germain-le-Fouilloux	1
Louvigné	1
Soulgé-sur-Ouette	1
Montjean	1
Forcé	1
La Chapelle-Anthenaise	1



Châlons-du-Maine	1
La Brûlatte	1
Bourgon	1
Saint-Cyr-le-Gravelais	1
La Gravelle	1
Beaulieu-sur-Oudon	1
Olivet	1
Launay-Villiers	1
Montflours	1
	75

