

Avril 2026

- LÉGISLATION COMPARÉE -

NOTE

sur

**LA COOPÉRATION INTERCOMMUNALE
EN EUROPE**

Allemagne - Belgique - Espagne - Italie

Cette note a été réalisée en avril 2026 à la demande
de la Délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation.
Elle sera publiée très prochainement.

**DIRECTION DE L'INITIATIVE PARLEMENTAIRE
ET DES DÉLÉGATIONS**



AVERTISSEMENT

Ce document constitue un instrument de travail élaboré à la demande des sénateurs, à partir de documents en langue originale, par la division de la Législation comparée de la direction de l'initiative parlementaire et des délégations. Il a un caractère informatif et ne contient aucune prise de position susceptible d'engager le Sénat.

SOMMAIRE

Pages

1. Introduction	5
2. Allemagne	7
a) Le cadre général de la coopération intercommunale en Allemagne	7
(1) Le cadre constitutionnel et institutionnel.....	7
(a) <i>La garantie constitutionnelle de l'autonomie locale et son incidence sur la coopération intercommunale</i>	7
(b) <i>L'absence de régime fédéral unifié et le rôle déterminant des Länder</i>	8
(c) <i>La place des communes, des districts ruraux (Landkreise) et des groupements de communes (Gemeindeverbände) dans l'organisation territoriale allemande</i>	9
(2) La fonction de la coopération intercommunale dans le système local allemand	10
(a) <i>Un instrument de mutualisation au service de communes</i>	10
(b) <i>Un outil de traitement des tâches dépassant les capacités d'une commune isolée</i>	11
(c) <i>Une solution qui se combine, selon les Länder, avec d'autres formes de rationalisation territoriale</i>	12
b) Les formes juridiques de la coopération intercommunale.....	13
(1) Les formes souples ou peu intégrées.....	13
(a) <i>Les coopérations informelles et les groupements de travail (Arbeitsgemeinschaften)</i>	13
(b) <i>Les conventions de droit public</i>	15
(c) <i>Les services communs</i>	17
(d) <i>L'intérêt pratique du recours aux formes souples</i>	18
(2) Les formes institutionnalisées	19
(a) <i>Le syndicat à objet déterminé (Zweckverband), forme classique de coopération dotée de la personnalité morale</i>	20
(b) <i>Les formes spécialisées</i>	22
(c) <i>Les autres formes</i>	23
c) Le régime juridique de la coopération intercommunale	29
(1) Les structures souples de coopération	29
(2) Les formes plus intégrées de coopération et autres formes	34
3. Belgique (Wallonie)	39
a) Le cadre juridique et institutionnel de l'intercommunalité en Wallonie	39
(1) Un constat d'origine sur les communes wallonnes : fragmentation territoriale, échelle locale et besoins de coopération.....	39
(2) Les principaux textes régissant les communes et la coopération intercommunale.....	41
b) Les instruments de coopération intercommunale en Wallonie	42
(1) Les intercommunales	42
(a) <i>Nature et régime juridique</i>	42
(b) <i>Compétences et domaines d'action</i>	43
(c) <i>Gouvernance et organisation institutionnelle</i>	45
(d) <i>Financement et ressources</i>	46
(e) <i>Contrôle, tutelle et transparence</i>	47
(f) <i>Enjeux et limites du modèle intercommunal</i>	47
(2) La supracommunalité.....	50
(a) <i>Une logique fonctionnelle de coopération territoriale</i>	50
(b) <i>Les modalités concrètes de mise en œuvre</i>	52
(c) <i>Enjeux, débats et perspectives d'encadrement</i>	54
(3) Les autres instruments de coopération intercommunale	57
(a) <i>Les conventions entre communes</i>	57
(b) <i>Les associations de projet, ASBL et régies</i>	58
(c) <i>Une place résiduelle dans le paysage wallon</i>	59

4. Espagne.....	61
a) Les fondements de la coopération intercommunale.....	61
(1) Un recours à la coopération étroitement lié à la fragmentation municipale.....	61
(2) Une coopération intercommunale sans modèle unifié.....	63
b) Le cadre juridique de la coopération intercommunale.....	65
(1) Le socle national : la reconnaissance juridique d'un niveau intercommunal sans modèle unifié.....	65
(2) Les réformes contemporaines : rationalisation, soutenabilité financière et redéfinition du contexte local.....	66
(3) Le rôle déterminant des communautés autonomes dans la configuration concrète des structures intercommunales.....	66
(4) L'éclairage de la jurisprudence constitutionnelle.....	67
c) Les principales formes de coopération intercommunale.....	68
(1) Les <i>mancomunidades</i> , forme classique de coopération volontaire entre communes.....	68
(2) Les <i>comarcas</i> , entre coopération intercommunale et institution supracommunale.....	70
(3) Les aires métropolitaines, un instrument d'organisation des grands espaces urbains au succès limité.....	73
(4) Les consortiums (<i>consorcios</i>).....	74
5. Italie.....	77
a) Le cadre communal italien et la construction progressive de la coopération intercommunale.....	77
(1) Un paysage communal très fragmenté.....	77
(a) <i>Le cadre communal italien</i>	77
(b) <i>Le poids des petites communes et les difficultés qui en résultent en matière de gestion et de capacité administrative</i>	77
(c) <i>La coopération intercommunale comme réponse fonctionnelle aux limites du morcellement communal</i>	79
(2) Les fondements et grandes évolutions juridiques de la coopération intercommunale.....	79
b) Au sein de diverses formes de coopération intercommunale, la place particulière des unions de communes.....	82
(1) Les unions de communes (<i>unioni di comuni</i>), forme la plus institutionnalisée de coopération intercommunale.....	82
(a) <i>Le cadre juridique et institutionnel des unions de communes</i>	82
(b) <i>Les compétences exercées et les modalités de transfert ou d'exercice associé des fonctions</i>	84
(c) <i>Un développement réel mais partiel, étroitement dépendant des contextes régionaux</i>	85
(i) <i>Des unions de taille et d'ancienneté très variables</i>	85
(ii) <i>Le poids décisif des cadres régionaux</i>	88
(iii) <i>Au-delà du nombre, des unions plus ou moins intégrées</i>	88
(iv) <i>La gouvernance et la capacité administrative comme conditions de succès</i>	89
(2) Les autres formes juridiques de coopération intercommunale.....	91
(a) <i>Les conventions (article 30 TUEL)</i>	91
(b) <i>Les consortiums (article 31 TUEL)</i>	92
(c) <i>Les accords de programme (article 34 TUEL)</i>	94
(d) <i>Les communautés de montagne</i>	95
(e) <i>Le rôle structurant des régions</i>	96

1. Introduction

À la demande de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation, la division de la législation comparée a réalisé une étude comparative sur la coopération intercommunale dans quatre pays européens : Allemagne, Belgique (Wallonie), Espagne et Italie.

Les quatre pays partagent un même constat : l'inadéquation croissante entre les périmètres communaux et les enjeux territoriaux contemporains. Ils offrent toutefois des réponses juridiques et institutionnelles contrastées.

La commune reste partout l'échelon de référence de la proximité démocratique : c'est à son niveau que s'organisent les services du quotidien, que se construit l'identité territoriale des citoyens et que s'exerce la représentation politique la plus directe. Pourtant, cette centralité se heurte à des défis locaux similaires à la France (organisation des mobilités, déchets...) qui appellent des réponses coordonnées à une échelle supracommunale.

Face à ces défis, les quatre pays étudiés ont développé des modèles de coopération intercommunale adaptés à leurs traditions institutionnelles et à leur organisation territoriale :

- en Allemagne, la coopération s'inscrit dans un fédéralisme décentralisé où chaque *Land* définit ses propres instruments, privilégiant des formules graduées et pragmatiques ;

- en Wallonie, les « intercommunales » - structures hybrides et spécialisées - occupent une place historique et structurante, ce qui n'empêche pas, plus récemment, l'émergence d'une supracommunalité plus souple ;

- en Espagne, la fragmentation municipale et le rôle des communautés autonomes ont engendré un paysage institutionnel éclaté, combinant des formes diversifiées de coopération ;

- en Italie, enfin, le législateur a oscillé entre incitation et obligation, avant de recentrer le modèle sur une logique volontaire, tout en renforçant le rôle des régions dans l'encadrement des regroupements.

2. Allemagne

a) Le cadre général de la coopération intercommunale en Allemagne

(1) Le cadre constitutionnel et institutionnel

(a) La garantie constitutionnelle de l'autonomie locale et son incidence sur la coopération intercommunale

L'article 28, paragraphe (2), de la **Loi fondamentale**¹ dispose qu'« *aux communes doit être garanti le droit de régler, sous leur propre responsabilité, toutes les affaires de la communauté locale, dans le cadre des lois* », et ajoute que « *les groupements de communes [Gemeindeverbände] ont également le droit à la libre administration dans le cadre de leurs attributions légales et dans les conditions définies par la loi* ». Si cette disposition protège à la fois la commune et les structures supracommunales, **elle n'institue pas pour autant un niveau unique et homogène d'intercommunalité**². La coopération intercommunale s'inscrit ainsi dans le prolongement de la libre administration locale (*kommunale Selbstverwaltung*), c'est-à-dire dans la faculté reconnue aux communes d'organiser l'exercice de leurs tâches dans un cadre choisi par elles, sous réserve des limites fixées par la loi³. Elle n'est donc pas conçue, en principe, comme un pouvoir distinct venant se substituer aux communes, mais comme une **modalité d'exercice de leur autonomie**⁴.

Cette autonomie n'est pas seulement organique ; elle comporte aussi une **dimension financière** expressément protégée par la Loi fondamentale. L'article 28, paragraphe (2), précise en effet que la garantie de la libre administration « *englobe (...) les bases de l'autonomie financière* », lesquelles « *comprennent une ressource fiscale revenant aux communes, qui est assise sur le potentiel économique et dont les communes peuvent fixer le taux de perception* ». L'article 106 (paragraphe (5), (5a) et (6)) complète ce cadre en attribuant aux communes, selon les cas, une part du produit de l'impôt sur le revenu, une quote-part du produit de l'impôt sur le chiffre d'affaires, ainsi que le produit de l'impôt foncier et de la taxe professionnelle, avec pouvoir de taux dans les limites de la loi.

¹ *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (Loi fondamentale de la République fédérale d'Allemagne)*, traduction en français du Bundestag.

² Jérôme Germain, *La voie étroite de l'intercommunalité en Allemagne : entre garantie constitutionnelle de l'autonomie des communes et missions communales des autres collectivités locales*, in *La France intercommunale – Regards sur la loi de réforme des collectivités territoriales du 16 décembre 2010*, mai 2013.

³ Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen (MHKKBG, [Interkommunale Zusammenarbeit in Nordrhein-Westfalen](#), janvier 2021.

⁴ *Ibid.*

Ce cadre constitutionnel explique la **préférence allemande pour des formules de coopération souvent souples et graduées**¹. Dès lors que la commune reste le sujet central de l'autonomie locale, les mécanismes de coopération tendent à être construits de façon à préserver autant que possible l'existence, les organes et la responsabilité politique des communes membres². C'est la raison pour laquelle le droit allemand prévoit un ensemble de dispositifs diversifiés tant sur le plan statutaire que sur le degré d'intégration, **sans faire de l'intercommunalité un niveau politique uniforme comparable à celui que connaît le droit français**³. Dans cette logique, la coopération intercommunale répond d'abord à une **exigence de fonctionnalité et de mutualisation**, non à une logique générale d'intégration institutionnelle⁴.

(b) L'absence de régime fédéral unifié et le rôle déterminant des *Länder*

Ni la Loi fondamentale, ni les lois et règlements fédéraux ne créent de régime fédéral détaillé de la coopération intercommunale. L'article 30 de la Loi fondamentale dispose que « *l'exercice des pouvoirs étatiques et l'accomplissement des missions de l'État relèvent des Länder* », sauf disposition contraire de la Loi fondamentale. L'article 70, paragraphe (1), ajoute que « *les Länder ont le droit de légiférer dans les cas où la (...) Loi fondamentale ne confère pas à la Fédération des pouvoirs de légiférer* ». Il en résulte que **le droit des collectivités territoriales, et donc l'essentiel du droit de la coopération intercommunale, relève d'abord des législations régionales**⁵. Il n'existe donc **pas de cadre juridique unique de l'intercommunalité, mais plusieurs droits régionaux** construits sur une trame commune et marqués par des variantes parfois importantes⁶. Ce choix constitutionnel se traduit directement dans les constitutions et lois des *Länder*⁷.

Cette répartition des compétences n'est pas seulement législative, elle est aussi **administrative**. L'article 83 de la Loi fondamentale prévoit en effet que « *sauf disposition contraire prévue ou admise par la (...) Loi fondamentale, les Länder exécutent les lois fédérales à titre de compétence propre* ». L'article 84, paragraphe (1), précise que « *lorsque les Länder exécutent les lois fédérales à titre de compétence propre, ils règlent l'organisation des autorités et la procédure de leurs administrations* ». La coopération intercommunale se développe donc dans un environnement où les *Länder* maîtrisent à la fois le cadre législatif des collectivités locales et une part essentielle de l'organisation administrative territoriale⁸. C'est ce cadre qui

¹ Karsten Zimmermann, [Kooperation, interkommunale und regionale](#), in ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): *Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung*, janvier 2018.

² Jérôme Germain, *op. cit.*, mai 2013.

³ Karsten Zimmermann, *op. cit.*, janvier 2018.

⁴ Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR), [Interkommunale Kooperation in der Städtebauförderung](#), mai 2018.

⁵ Jérôme Germain, *op. cit.*, mai 2013.

⁶ Karsten Zimmermann, *op. cit.*, janvier 2018.

⁷ Jérôme Germain, *op. cit.*, mai 2013.

⁸ *Ibid.*

explique la diversité des solutions retenues d'un *Land* à l'autre, qu'il s'agisse des formes de coopération, des structures administratives communes ou des rapports avec les échelons supracommunaux¹.

C'est pourquoi la présente note se limite donc à décrire les modes de coopération intercommunale principalement dans quatre *Länder*, dont les outils diffèrent plus ou moins sensiblement :

- la **Bavière**, dont le texte structurant en matière de coopération intercommunale est la **loi régionale du 20 janvier 1994 relative à la coopération communale**² ;

- le **Bade-Wurtemberg**, avec sa **loi régionale du 16 septembre 1974 relative à la coopération communale**³ ;

- le **Brandebourg**, avec sa **loi régionale du 10 juillet 2014 sur la coopération communale**⁴ ;

- et la **Rhénanie-du-Nord-Westphalie (RNW)**, avec sa **loi régionale du 1^{er} octobre 1979 relative au travail communal en commun**⁵.

(c) La place des communes, des districts ruraux (*Landkreise*) et des groupements de communes (*Gemeindeverbände*) dans l'organisation territoriale allemande

La coopération intercommunale allemande s'insère dans un **ensemble assez vaste de divers modes d'organisation locale**.

Dans cette organisation complexe et diversifiée, **la commune conserve toutefois une place centrale**⁶. Le paysage communal allemand est marqué par une grande diversité de statuts et une complexité institutionnelle, reflétant l'histoire, la géographie et les traditions locales propres à chaque *Land*. Selon les dernières données de l'Office fédéral de statistiques, en 2024, l'Allemagne comptait **10 754 communes (Gemeinden)**, dont 2 050 bénéficiant du statut de villes (*Städte*)⁷. En Allemagne comme en France, la commune constitue la **cellule de base de l'exercice de la démocratie locale**. L'article 28, paragraphe (1), de la Loi fondamentale prévoit ainsi que « *dans les (...) communes, le peuple doit avoir une représentation issue d'élections au suffrage universel direct, libre, égal et secret* »⁸.

¹ Hellmut Wollmann, [Les réformes du système local dans les länder allemands : entre communes fusionnées et intercommunalité](#), in *Revue française d'administration publique* 2017/2 n° 162, novembre 2017.

² [Gesetz über die kommunale Zusammenarbeit \(KommZG\) in der Fassung der Bekanntmachung vom 20. Juni 1994](#).

³ [Gesetz über kommunale Zusammenarbeit \(GKZ\) in der Fassung vom 16. September 1974](#).

⁴ [Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit im Land Brandenburg \(GKGBbg\) vom 10. Juli 2014](#).

⁵ [Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit – GKG vom 1. Oktober 1979](#).

⁶ Jérôme Germain, *op. cit.*, mai 2013.

⁷ [Statistische Bundesamt, Gemeinden in den Ländern nach Einwohnergrößenklassen am 31.12.2024](#).

⁸ L'Allemagne a connu d'importantes fusions de communes, surtout dans les années 1960 et 1970 à l'Ouest, puis après 1990 dans les nouveaux Länder. Elles ont fortement réduit le nombre de communes, sans faire disparaître pour autant le recours à la coopération intercommunale.

De leur côté, les **districts ruraux** (*Landkreise*) occupent une place singulière dans ce cadre. Ils constituent en effet des collectivités supracommunales inscrites dans l'organisation territoriale générale, également consacrées par l'article 28 de la Constitution.

L'article 28, paragraphe (2), de la Loi fondamentale vise en outre une catégorie spécifique de collectivités supracommunales : les **groupements de communes** (*Gemeindeverbände*), auxquels il garantit également la libre administration dans le cadre de leurs attributions légales prévues par le droit régional.

Le système allemand comprend en outre, selon les *Länder*, des structures intermédiaires ou limitrophes, comme les **communautés administratives** (*Verwaltungsgemeinschaften*), les **offices administratifs communs** (*Ämter*) ou d'autres groupements administratifs, qui complexifient encore davantage le paysage local¹.

Pour autant, ces structures ne relèvent pas de la coopération intercommunale *stricto sensu*. En effet, si les districts ruraux et les groupements de communes constituent des **niveaux d'administration supérieurs** à la commune, dotés de compétences propres et parfois contraignants pour les collectivités locales, leur mode d'organisation et leur logique de fonctionnement diffèrent fondamentalement de ceux qui président à la coopération intercommunale volontaire ou contractuelle entre communes. Ces derniers reposent, en règle générale, sur une **initiative locale** et une **volonté de mutualisation**, là où les collectivités supracommunales relèvent d'une **organisation territoriale imposée par le droit régional** ou, dans certains cas, d'un maillage hérité du passé.

Dès lors, afin de centrer l'analyse sur les **mécanismes de coopération entre communes**, la présente étude exclut de son champ d'investigation les **collectivités supracommunales**. Elle se concentrera exclusivement sur les **formes de coopération intercommunale stricto sensu**, qu'elles soient volontaires ou encadrées par des dispositifs législatifs spécifiques.

(2) La fonction de la coopération intercommunale dans le système local allemand

(a) Un instrument de mutualisation au service de communes

En Allemagne, la coopération intercommunale remplit d'abord une fonction de **maintien des communes comme personnes publiques distinctes**, tout en leur permettant d'**exercer en commun certaines tâches qu'elles auraient plus difficilement assumées seules**². Elle s'inscrit ainsi dans un modèle qui ne fait pas de l'intégration institutionnelle poussée la forme normale de l'organisation locale, mais qui préfère, dans de nombreux cas, des

¹ Hellmut Wollmann, *op. cit.*, novembre 2017.

² *Ibid.*

mécanismes permettant de **conserver les communes existantes tout en rapprochant leurs moyens d'action**¹.

Cette logique explique la **place importante des formules faiblement intégrées**, qui laissent subsister les communes membres, leurs organes et leur responsabilité politique propres, tout en ouvrant des possibilités de **mutualisation graduée**². La coopération intercommunale permet ainsi de concilier préservation de l'identité locale et renforcement de la capacité d'action (*Leistungs- und Handlungsfähigkeit*) des collectivités participantes³.

Cette fonction de mutualisation est généralement présentée comme un « *moyen d'obtenir des effets de synergie et des économies d'échelle, sans faire disparaître l'échelon communal ni l'ancrage local de la décision publique* »⁴. Elle vise donc moins à créer un ordre territorial nouveau qu'à donner aux communes des **marges de manœuvre supplémentaires** pour continuer à assurer leurs missions dans des conditions satisfaisantes⁵.

(b) Un outil de traitement des tâches dépassant les capacités d'une commune isolée

Selon le professeur Karsten Zimmermann, spécialiste de la gouvernance locale, l'intercommunalité s'impose comme une **réponse à la complexité croissante des politiques publiques**, face auxquelles l'échelon communal seul s'avère désormais trop restreint⁶. La régionalisation des problèmes (*Regionalisierung der Problemlagen*), les interdépendances fonctionnelles entre territoires et les effets externes négatifs empêchent souvent une commune de traiter seule des enjeux qui débordent largement ses frontières administratives⁷. Cette difficulté apparaît particulièrement nettement dans les espaces urbanisés, mais elle concerne aussi les territoires ruraux lorsque certaines infrastructures ou certains services ne peuvent plus être maintenus à l'échelle d'une seule commune⁸. Cette logique se retrouve, par exemple, dans le *Land* de Hesse, pour la planification intercommunale de zones d'habitat ou d'activité économique, entre la ville de Büdingen et les communes de Hammersbach et Limeshain (ces communes étant situées dans un territoire assez rural), sous la forme d'un syndicat à objet déterminé (*Zweckverband*)⁹ (voir *infra*).

¹ *Ibid.*

² Jérôme Germain, *op. cit.*, mai 2013.

³ Ministerium für Heimat, *op. cit.*, janvier 2021.

⁴ *Ibid.*

⁵ Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR), *op. cit.*, mai 2018.

⁶ Karsten Zimmermann, *op. cit.*, janvier 2018.

⁷ *Ibid.*

⁸ *Ibid.*

⁹ Deutsches Institut für Urbanistik, [Lebensqualität und Daseinsvorsorge durch interkommunale Kooperation – Ein Leitfaden für Kommunen in ländlich geprägten Regionen](#), juin 2019.

Elle vaut en particulier pour les **services essentiels à la population** (*Daseinsvorsorge*), pour lesquels la coopération apparaît comme un instrument d'adaptation à la raréfaction des ressources et à la montée des contraintes techniques¹. Les domaines concernés sont aujourd'hui nombreux : approvisionnement et assainissement, transports publics de proximité, planification urbaine, coopération administrative, services administratifs, achats, systèmes d'information, développement territorial ou encore équipements collectifs².

L'intercommunalité permet ainsi de **mutualiser les charges et les compétences techniques** pour éviter les doublons coûteux et facilite des investissements et des services inaccessibles à une commune isolée³. Par exemple, dans le district rural de Gießen (Hesse), 18 villes et communes coopèrent avec le district, qui assure l'acquisition des véhicules de pompiers et les met ensuite à disposition des partenaires sous la forme d'une convention de droit public (*öffentlich-rechtliche Vereinbarung*)⁴.

Cette fonction est renforcée par les **transformations démographiques, financières et technologiques** qui affectent les collectivités locales allemandes et complexifient la gestion du quotidien⁵. Les communes sont confrontées à des contraintes de ressources financières, à la baisse ou à la recomposition de leur population, à la pénurie de personnel qualifié et à l'augmentation de la complexité des tâches à assumer⁶.

Dans ce contexte, la coopération intercommunale n'est pas seulement un choix commode ; elle devient souvent une **condition de maintien de prestations jugées indispensables**, en particulier lorsque les petites communes ne peuvent plus garantir seules un niveau suffisant d'efficacité ou de continuité du service⁷. Elle est alors mobilisée pour stabiliser l'offre locale, professionnaliser certains segments de gestion et répartir sur plusieurs partenaires le coût d'équipements ou de fonctions support devenus trop lourds pour un seul budget communal⁸.

(c) Une solution qui se combine, selon les *Länder*, avec d'autres formes de rationalisation territoriale

La coopération intercommunale allemande ne doit toutefois pas être isolée des autres instruments de rationalisation territoriale. Elle fonctionne souvent **en combinaison avec eux** plutôt qu'en opposition frontale⁹. Les réformes territoriales menées dans les différents *Länder* ont produit des

¹ Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR), *op. cit.*, mai 2018.

² *Ibid.*

³ *Ibid.*

⁴ Deutsches Institut für Urbanistik, *op. cit.*, juin 2019.

⁵ Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR), *op. cit.*, mai 2018.

⁶ *Ibid.*

⁷ Ministerium für Heimat, *op. cit.*, janvier 2021.

⁸ *Ibid.*

⁹ Hellmut Wollmann, *op. cit.*, novembre 2017.

configurations variées, dans lesquelles la fusion de communes, le maintien de petites communes, les structures administratives communes et les mécanismes coopératifs ont été combinés de manière différente selon les périodes et les territoires¹.

Après la réunification, certains nouveaux *Länder* ont maintenu des communes de petite taille, tout en instaurant des structures intercommunales visant à assurer leur viabilité opérationnelle². Cette stratégie a ensuite parfois évolué vers des réformes plus intégrées.

b) Les formes juridiques de la coopération intercommunale

Le droit allemand offre aux communes une **variété de dispositifs**, dont le degré d'intégration varie selon l'ambition de la coopération. La doctrine distingue généralement **deux modèles** : d'une part, des **mécanismes de mutualisation dits « souples »**, dépourvus de personnalité morale et, d'autre part, des **structures institutionnalisées** conçues pour un exercice pérenne et autonome des compétences³.

Un tableau récapitulatif des différents types de structures, pour chacun des quatre *Länder* étudiés, est disponible à la fin de la présente partie.

(1) Les formes souples ou peu intégrées

(a) Les coopérations informelles et les groupements de travail (*Arbeitsgemeinschaften*)

Les formes souples de coopération intercommunale se caractérisent par l'**absence d'intégration institutionnelle forte** et par le **maintien presque complet des communes participantes comme centres de décision autonomes**⁴. Selon la typologie établie par l'Institut allemand d'urbanisme, elles peuvent relever de la simple coopération informelle, qui prend la forme de **groupements de projet (*Projektgruppen*)**, de **bureaux de coordination (*Koordinierungsbüros*)**, de réunions sous forme de « **tables rondes** » (*Runde Tische*), de **réseaux de villes (*Städtenetze*)** ou encore de **forums régionaux (*Regionalforen*)**, sans qu'il soit nécessaire de créer une structure publique nouvelle ni de transférer formellement des compétences⁵. Ces formats ont pour fonction principale de permettre l'échange d'informations, la coordination politique ou technique et la préparation de projets communs, avec un degré de contrainte limité et une grande plasticité organisationnelle⁶.

¹ *Ibid.*

² *Ibid.*

³ Jérôme Germain, *op. cit.*, mai 2013.

⁴ *Ibid.*

⁵ Deutsches Institut für Urbanistik, *op. cit.*, juin 2019.

⁶ *Ibid.*

Le **groupement de travail** (*Arbeitsgemeinschaft*) occupe une place intermédiaire entre ces coopérations purement informelles et les structures plus intégrées¹. Il est présenté comme la forme la moins contraignante de l'intercommunalité de droit public, parce qu'il repose sur un **contrat de droit public**, sans personnalité juridique propre et, en principe, sans véritable pouvoir de décision autonome à l'égard des collectivités membres ou des tiers².

À titre d'exemple, la deuxième partie de la **loi bavaroise du 20 janvier 1994 relative à la coopération communale** définit et encadre les groupements de travail :

- l'article 4, paragraphe (1), prévoit ainsi que « *les communes, les districts ruraux (Landkreise) et les circonscriptions urbaines (Bezirke) peuvent former un groupement de travail par contrat de droit public* » et que « *d'autres collectivités, établissements et fondations de droit public, ainsi que des personnes physiques et morales de droit privé, peuvent également y adhérer* ». Le paragraphe (2) dispose que ce groupement « *traite des questions qui concernent conjointement ses membres* » et « *sert notamment à coordonner les projets des différents participants et les interventions des institutions, à élaborer des plans d'aménagement du territoire communs et à garantir l'exécution commune, économique et appropriée des missions dans une zone plus vaste comprenant les communes voisines* » ;

- pour autant, le paragraphe (3) précise que « *la participation à un groupement de travail n'affecte pas les droits et obligations des participants en tant que titulaires de missions et de compétences vis-à-vis de tiers* ». Cette **absence de dessaisissement** constitue le trait distinctif essentiel du groupement de travail. Là où une commune entend seulement échanger, préparer, harmoniser ou expérimenter une action commune, le groupement de travail permet d'**organiser cette coopération sans toucher à la titularité des compétences ni créer un appareil administratif spécifique**³ ;

- le droit bavarois permet toutefois de franchir un seuil supplémentaire en matière d'engagement avec le **groupement de travail dit « spécial »** (*besondere Arbeitsgemeinschaft*). L'article 5 introduit la possibilité de conférer un **caractère exécutoire aux délibérations collectives**. Le paragraphe (1) prévoit ainsi que les participants peuvent convenir d'être liés par les décisions du groupement, à condition que « *les organes compétents de l'ensemble des participants aient approuvé ces décisions* ». Pour les questions de gestion courante, de besoins financiers ou de procédure, la loi va plus loin en autorisant une adoption à la majorité simple des membres. Cette gradation dans les modes de scrutin permet de **concilier le respect de la souveraineté communale et l'efficacité administrative** ;

¹ Jérôme Germain, *op. cit.*, mai 2013.

² *Ibid.*

³ *Ibid.*

- afin d'éviter tout enlisement, le paragraphe (2) dispose que les communes membres peuvent être tenues de « *statuer sur les propositions du groupement de travail dans un délai de trois mois* ». Cette disposition transforme le groupement de travail, initialement simple **forum de discussion**, en un véritable **levier d'action** : si la commune conserve la maîtrise juridique de sa décision, elle est alors contrainte de s'inscrire dans le rythme de la coopération intercommunale¹.

Un exemple de mise en œuvre de groupement de travail

En Franconie (Bavière septentrionale), le **groupement de travail du Rennsteig** (*ARGE Rennsteig*) illustre une **forme légère et durable de coopération intercommunale**. Cette coopération réunit six communes. Elle a d'abord commencé de manière informelle en 1989, avant qu'une convention de coopération ne soit conclue en 2004 et que le groupement de travail ne soit institué la même année. Les membres du groupement sont les maires des communes participantes, qui se rassemblent lors de réunions de maires (*Bürgermeisterrunden*) tous les deux mois ou selon les besoins, dans un cadre explicitement présenté comme informel².

Toutefois, cette souplesse organique n'exclut pas une intégration opérationnelle plus forte en parallèle : depuis 2012, le groupement s'appuie sur un concept de « développement intégré » (*Integriertes Entwicklungskonzept - IEK*) qui organise une division thématique du travail entre les communes (santé, culture, logement) afin d'optimiser les subventions de rénovation urbaine et de mutualiser la gestion de la vacance immobilière³.

(b) Les conventions de droit public

Les **conventions de droit public** (*öffentlich-rechtliche Vereinbarungen*) constituent un second degré de coopération, plus poussé que le groupement de travail, mais encore dépourvu de personnalité morale propre⁴. Elles permettent de dépasser la simple concertation pour entrer dans une **logique de mutualisation effective de tâches, de services, d'équipements ou de personnels, sans créer pour autant une personne publique nouvelle**⁵.

¹ Hellmut Wollmann, *op. cit.*, novembre 2017.

² Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR), *op. cit.*, mai 2018.

³ Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen, [ARGE Rennsteig](#).

⁴ Jérôme Germain, *op. cit.*, mai 2013.

⁵ Ministerium für Heimat, *op. cit.*, janvier 2021.

En **Bavière**, la **convention à objet déterminé** (*Zweckvereinbarung*) peut prendre trois formes principales :

- les collectivités participantes peuvent **transférer à l'une d'entre elles certaines tâches** ou bien **l'ensemble des tâches liées à un objet déterminé** ; le texte vise aussi le cas où une collectivité autorise les autres à utiliser une installation qu'elle exploite déjà (article 7, paragraphe (2)) ;

- elles peuvent conduire ensemble certaines tâches et créer ou exploiter à cette fin des **installations communes** (article 7, paragraphe (3)) ;

- elles peuvent enfin prévoir qu'**une collectivité mette des agents à la disposition des autres**, à temps plein ou pour une partie de leur service (article 7, paragraphe (4)).

Ces trois hypothèses n'emportent pas les mêmes effets juridiques : en cas de transfert de tâches, les pouvoirs nécessaires passent en principe à la collectivité qui les reprend, tandis qu'en cas d'exécution commune, ils demeurent chez les participants ; lorsque seuls des agents sont mis à disposition, la collectivité d'accueil peut leur confier les pouvoirs exercés par ses propres agents, en vertu de l'article 8, paragraphes (1), (3) et (4).

Le **Bade-Wurtemberg** retient une architecture comparable : une collectivité peut être chargée d'exercer certaines tâches pour l'ensemble des participants ou simplement de les exécuter pour les autres ; elle peut également mettre des agents à leur disposition, conformément à l'article 25, paragraphe (1) de la loi régionale.

Cette plasticité explique que la convention de droit public soit, dans la pratique allemande, **l'un des instruments les plus fréquents de coopération intercommunale**¹.

La doctrine distingue **convention « délégente »** (*delegierende öffentlich-rechtliche Vereinbarung*) et **convention « mandatante »** (*mandatierende öffentlich-rechtliche Vereinbarung*). Cette distinction permet de différencier **deux degrés d'intégration** dans la coopération conventionnelle : dans le premier cas, la collectivité qui reprend la tâche devient compétente pour l'exercer, tandis que dans le second, elle agit pour le compte de la collectivité d'origine, qui conserve la titularité de la compétence².

Le droit du **Bade-Wurtemberg** traduit cette distinction en prévoyant, d'une part, le cas où une collectivité « remplit » la tâche pour les autres, avec transfert des droits et obligations correspondants, et, d'autre part, le cas où elle se borne à « conduire » certaines tâches pour les autres, sans que les droits et obligations des collectivités d'origine disparaissent (article 25, paragraphe (2) de la loi régionale).

¹ *Ibid.*

² *Ibid.*

**Quelques exemples de mise en œuvre de la mutualisation
via des conventions à objet déterminé**

En **Bavière**, la commune de Pförring a délégué l'intégralité de la surveillance de la circulation routière à la ville de Mainburg. Une convention à objet déterminé prévoit le transfert effectif des pouvoirs de sanction : c'est l'autorité d'accueil qui émet les titres de perception en son nom propre¹.

Dans le **Bade-Wurtemberg**, la ville de Baden-Baden a ainsi confié l'exécution des missions d'aide sociale aux victimes de guerre au district de Rastatt. La convention souligne que l'objectif est une optimisation des coûts par la centralisation des dossiers techniques, tout en préservant l'autonomie politique de la commune d'origine².

En matière de mutualisation de personnels hautement spécialisés, notamment en matière de protection des données, le *Land* de Bavière a institutionnalisé cette pratique en publiant des **modèles de conventions types** sur le site internet du ministère régional de l'Intérieur³. Ces documents types permettent à plusieurs collectivités de partager un même agent (exemple : délégué à la protection des données) en réglant par avance les questions complexes de responsabilité civile et de prorata budgétaire.

(c) Les services communs

Dans le Bade-Wurtemberg, les services communs (*gemeinsame Dienststellen*) constituent une **forme souple de coopération intercommunale**. L'article 1^{er} de la loi régionale prévoit expressément que les communes et les districts ruraux peuvent, pour l'exécution commune de certaines tâches déterminées, constituer de tels services communs. L'article 27 précise qu'ils naissent par convention, qu'ils peuvent être organisés comme une composante de l'une des collectivités participantes, et que leur création laisse intacte la compétence des collectivités concernées. Les agents affectés à ce service commun agissent, dans chaque cas, selon les instructions techniques de la collectivité matériellement compétente ; leur statut demeure inchangé, et la responsabilité envers les tiers incombe à la collectivité territorialement et matériellement compétente pour l'acte accompli. Le service commun apparaît ainsi comme un **outil de mutualisation administrative sans création d'une personne morale distincte et sans transfert de compétence au profit d'une structure autonome**.

¹ [Amtsblatt für den Landkreis Kelheim, Nr. 12 vom 12.07.2019.](#)

² [Öffentlich-rechtliche Vereinbarung](#) nach § 25 Abs. 1 des Gesetzes über kommunale Zusammenarbeit Baden-Württemberg (GKZ) zur Übertragung der Aufgaben der Kriegsopferfürsorge nach dem Bundesversorgungsgesetz.

³ Bayerisches Staatsministerium des Inneren, für Sport und Integration, [Muster](#) einer Zweckvereinbarung für die Zusammenarbeit im Datenschutz.

Dans le Brandebourg, la logique est proche, mais la technique juridique est différente. La loi régionale n'érige pas les services communs (*gemeinsame Dienststellen*) en catégorie autonome comparable à celle du Bade-Wurtemberg ; elle les rattache à la convention de droit public, plus précisément à la convention de droit public mandatante (*mandatierende öffentlich-rechtliche Vereinbarung*). L'article 5, paragraphe (4), prévoit en effet que les communes peuvent convenir, dans une telle convention, de créer un service commun, lequel peut aussi être établi auprès de l'une des personnes publiques participantes. Les agents y exercent leurs fonctions sous l'autorité technique de la commune compétente au cas d'espèce, tandis que leur position statutaire demeure inchangée ; si un agent viole, dans ce cadre, une obligation envers un tiers, la responsabilité incombe à la commune matériellement et territorialement compétente. Le droit brandebourgeois conçoit donc lui aussi le service commun comme un **simple support administratif partagé, destiné à exécuter des tâches en commun sans créer une entité nouvelle ni dessaisir la collectivité compétente de sa responsabilité juridique.**

(d) L'intérêt pratique du recours aux formes souples

L'intérêt principal de ces formes peu intégrées tient à leur souplesse¹. Selon l'Institut allemand pour l'urbanisme (*Deutsches Institut für Urbanistik – Difu*)², le choix de la forme de coopération dépend de plusieurs facteurs : l'objet matériel de la coopération, l'échelle territoriale pertinente, la composition des partenaires, leur capacité financière et administrative, l'ampleur de la tâche, sa durée prévisible et la possibilité d'élargir ultérieurement le partenariat ou les missions concernées³.

Pour le ministère régional de la Cohésion des territoires, des Affaires communales, de la Construction et de l'Égalité du *Land* de Rhénanie-du-Nord-Westphalie, tant que la coopération a surtout pour objet la coordination, la préparation ou l'exécution pragmatique d'une tâche sans appeler la création d'une entité propre, **les communes ont intérêt à retenir une formule qui évite les coûts de structure, les organes nouveaux et les rigidités attachées à une institution autonome.** En outre, les considérations de praticabilité et la volonté d'éviter des coûts supplémentaires liés à la création d'organes ou de structures spécifiques jouent alors un rôle déterminant⁴.

C'est pourquoi la convention de droit public présente, dans de nombreux cas, un **avantage net sur le syndicat à objet déterminé** (*Zweckverband*) (voir *infra*). Elle permet de transférer ou de faire exécuter une tâche sans appeler la création d'une entité propre, ce qui la rend

¹ *Deutsches Institut für Urbanistik, op. cit., juin 2019.*

² Le [Deutsches Institut für Urbanistik](#) (Difu), basé à Berlin, est l'institut de référence des municipalités allemandes. Financé par l'Association des Villes Allemandes (Deutscher Städtetag), il produit les analyses doctrinales et techniques qui encadrent les réformes de la gestion communale et de l'intercommunalité en Allemagne.

³ *Deutsches Institut für Urbanistik, op. cit., juin 2019.*

⁴ *Ministerium für Heimat, op. cit., janvier 2021.*

administrativement plus économique lorsque le but recherché est simplement de confier une mission à une commune mieux équipée ou déjà dotée du service pertinent¹.

La convention délégante est alors particulièrement adaptée lorsque l'objectif prioritaire est l'efficacité administrative ; la convention mandatante peut, à l'inverse, être préférée lorsque la commune qui transfère veut conserver davantage de prise sur l'exécution et préserver une plus grande proximité avec ses administrés. Dans les deux cas, la convention permet d'ajuster finement la répartition des rôles, des droits de participation et des compensations financières, au lieu d'imposer un cadre organique uniforme².

Ces formes souples remplissent enfin souvent une **fonction de transition**³. La coopération peut commencer de manière informelle, puis être progressivement formalisée à mesure que les partenaires identifient un besoin de stabilité, de fiabilité ou de permanence plus élevé⁴. Dans le *Land* de Hesse, l'exemple du projet « **Jeu de quilles hessois** » (*Hessisches Kegelspiel*)⁵ montre bien cette progression : les communes ont d'abord constitué un groupement de travail intercommunal sur la base d'une convention de droit public, sans personnalité juridique propre, avant de créer quelques années plus tard un syndicat à objet déterminé (*Zweckverband*) lorsque la coopération a exigé des capacités d'exécution plus denses, notamment pour employer du personnel propre et gérer certains outils communs⁶.

(2) Les formes institutionnalisées

Lorsque la coopération intercommunale ne se limite plus à la coordination ou à la mutualisation ponctuelle, le droit allemand prévoit des **formes plus institutionnalisées**, qui reposent sur un **cadre organique propre** et un **degré d'intégration plus élevé** ; il convient alors de distinguer le syndicat à objet déterminé (*Zweckverband*), les instruments plus spécialisés de gestion commune et, enfin, certaines structures administratives communes qui se situent à la frontière de l'intercommunalité *stricto sensu*⁷.

¹ *Ibid.*

² *Ibid.*

³ *Deutsches Institut für Urbanistik, op. cit., juin 2019.*

⁴ *Ibid.*

⁵ Le *Hessisches Kegelspiel* est un ensemble de neuf sommets volcaniques situés dans l'est du *Land* de la Hesse, au cœur de la réserve de biosphère de la Rhön. Leur nom provient de leur disposition géométrique quasi parfaite : vus depuis le sommet du *Großer Dörmbach*, ces neuf dômes de basalte rappellent la disposition des quilles dans un jeu de quilles traditionnel.

⁶ *Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR), op. cit., mai 2018.*

⁷ *Jérôme Germain, op. cit., mai 2013.*

- (a) Le syndicat à objet déterminé (*Zweckverband*), forme classique de coopération dotée de la personnalité morale

La Rhénanie-du-Nord-Westphalie constitue un exemple intéressant de **syndicat à objet déterminé (*Zweckverband*)**. Parmi les formes institutionnelles (ou intégrées), l'article 1^{er}, paragraphe (2), de la loi régionale de Rhénanie-du-Nord-Westphalie permet aux communes et aux groupements de communes d'exercer ensemble les tâches qu'ils sont autorisés ou tenus d'assumer, en retenant notamment le **syndicat à objet déterminé (*Zweckverband*)** sous la forme d'un **établissement de droit public (*Anstalt des öffentlichen Rechts*)**¹.

Dans le droit nord rhéno-westphalien, le **syndicat à objet déterminé (*Zweckverband*)** est surtout prévu pour des tâches techniques ou capitalistiques, en particulier dans les domaines de l'eau, de l'assainissement, des déchets, des transports, des établissements scolaires et de certains équipements culturels, comme les écoles de musique ou les universités populaires (*Volkshochschulen*). Cette spécialisation montre qu'il ne s'agit pas d'une collectivité dotée d'une compétence générale, mais d'un **organisme de mission**, créé pour exercer une ou plusieurs fonctions précisément déterminées².

La singularité juridique du syndicat à objet déterminé (*Zweckverband*) tient à la **création d'une personne morale propre**, dotée de sa propre administration. En Rhénanie-du-Nord-Westphalie, il s'agit d'une collectivité de droit public (*Körperschaft des öffentlichen Rechts*) disposant, pour le domaine de tâches qui lui est confié, d'un **pouvoir statutaire propre (*Satzungshoheit*)** ; lorsqu'il agit dans le champ de l'administration publique, il est traité comme une collectivité publique, avec les droits et obligations qui en découlent. La coopération ne repose donc plus seulement sur l'engagement réciproque des communes membres ; elle est incarnée dans une entité distincte, chargée d'agir en son nom propre dans le périmètre fixé par ses statuts³.

Le droit régional admet en outre **deux degrés d'intégration** au sein même du syndicat à objet déterminé (*Zweckverband*) :

- dans la première hypothèse, **la tâche est transférée au syndicat**, qui devient alors compétent pour l'exercer en lieu et place des collectivités membres ;

- dans une seconde hypothèse, **le syndicat ne reçoit que la charge d'exécuter la tâche**, tandis que les communes membres conservent la responsabilité de celle-ci. Même institutionnalisée, cette forme de coopération intercommunale demeure donc modulable : la création d'une personne morale distincte n'emporte pas nécessairement, dans tous les cas, un dessaisissement complet des collectivités participantes⁴.

¹ Ministerium für Heimat, *op. cit.*, janvier 2021.

² *Ibid.*

³ *Ibid.*

⁴ *Ibid.*

L'**organisation** du syndicat à objet déterminé (*Zweckverband*) confirme cette autonomie encadrée. Ses organes sont l'**assemblée syndicale** (*Verbandsversammlung*) et le **président du syndicat** (*Verbandsvorsteher*). L'assemblée est composée de représentants des collectivités membres ; lorsque les membres sont des communes, leurs organes délibérants désignent, pour la durée de la mandature locale, les personnes habilitées à siéger. Le président est en principe élu par l'assemblée parmi les titulaires des plus hautes fonctions administratives locales des communes membres et assure la gestion courante. Le syndicat à objet déterminé (*Zweckverband*) repose donc sur une **représentation indirecte** : il dispose d'organes propres, mais ces organes demeurent composés à partir des collectivités membres, ce qui maintient un lien étroit entre autonomie de la structure commune et enracinement communal de la décision¹.

Cette institutionnalisation plus forte se traduit logiquement par un **encadrement plus exigeant**. En Rhénanie-du-Nord-Westphalie, la création d'un syndicat à objet déterminé (*Zweckverband*), comme celle d'une convention de droit public (*öffentlich-rechtliche Vereinbarung*) ou d'une entreprise communale commune (*gemeinsames Kommunalunternehmen*), doit être approuvée ou confirmée par l'autorité de tutelle communale (*Kommunalaufsicht*), alors que la création d'un simple groupement de travail (*Arbeitsgemeinschaft*) est dispensée d'approbation².

Le **Bade-Wurtemberg** partage cette logique. L'article 2, paragraphe (1) de loi régionale en vigueur dispose que les communes et les districts ruraux peuvent soit se **regrouper librement en syndicat à objet déterminé** (*Freiverband*), soit être réunis dans un **syndicat obligatoire** (*Pflichtverband*) pour l'exécution de tâches imposées. L'article 3 précise que le syndicat est une collectivité de droit public (*Körperschaft des öffentlichen Rechts*) administrant ses affaires sous sa propre responsabilité. L'article 4, paragraphe (1), ajoute que le droit et l'obligation d'exécuter les tâches confiées au syndicat passent en principe à celui-ci, même s'il peut aussi accomplir certaines tâches supplémentaires pour tout ou partie de ses membres, à titre accessoire. Les rapports juridiques du syndicat sont réglés par une **charte syndicale** (*Verbandssatzung*), qui doit notamment déterminer les membres, les tâches, le siège, les organes, la clé de répartition des contributions et les modalités de dissolution (articles 5 à 7).

À titre d'exemple, en Rhénanie-du-Nord-Westphalie, la ville de Büdingen et les communes de Hammersbach et Limeshain, ont créé une zone d'activité commune organisée sous la forme d'un syndicat à objet déterminé (*Zweckverband*). En l'occurrence, il s'agit d'une forme de coopération, orientée à la fois vers la gestion de services techniques, mais aussi vers des opérations d'aménagement et de développement économique d'intérêt intercommunal³.

¹ *Ibid.*

² *Ibid.*

³ *Deutsches Institut für Urbanistik, op. cit., juin 2019.*

Il illustre ainsi l'un des intérêts pratiques du syndicat à objet déterminé (*Zweckverband*) : donner un cadre institutionnel stable à un projet commun, lorsque plusieurs communes souhaitent planifier, aménager et exploiter ensemble un équipement ou un espace économique partagé, sans se limiter à une simple coordination informelle ou conventionnelle¹.

(b) Les formes spécialisées

À côté du syndicat à objet déterminé (*Zweckverband*), le droit allemand connaît des formes plus spécialisées, plus proches d'une logique d'établissement public autonome ou de gestion d'entreprise publique² (qualifié d'« entreprise » (*Unternehmen*) ou d'« établissement » (*Anstalt*) selon le *Land* considéré).

En Bavière, l'article 2, paragraphe (1) de la loi régionale prévoit des « **entreprises communales communes** » (*gemeinsame Kommunalunternehmen*). L'article 2, paragraphes (3) et (4), les définit comme des **entreprises autonomes sous la forme d'un établissement de droit public**, portées par plusieurs collectivités territoriales communales. Cette forme de coopération n'est donc pas une simple variante du syndicat à objet déterminé (*Zweckverband*) ; elle correspond à un **autre modèle d'institutionnalisation, davantage tourné vers la gestion autonome d'une activité déterminée**.

La loi bavaroise en détaille les principales hypothèses de constitution. Plusieurs collectivités peuvent créer une entreprise communale commune (*gemeinsames Kommunalunternehmen*) en concluant une **charte d'entreprise (Unternehmenssatzung)** ; elles peuvent aussi **adhérer à une entreprise déjà existante**, fusionner plusieurs entreprises communales ou encore transformer en entreprise communale commune une société de capitaux détenue exclusivement par des collectivités publiques (article 49, paragraphes (1) à (4)).

Le Bade-Wurtemberg connaît une forme voisine avec l'« **établissement communal autonome commun** » (*gemeinsame selbstständige Kommunalanstalt*). La loi régionale permet aux communes et aux districts ruraux de créer une telle structure sous la forme d'un établissement de droit public doté de la personnalité juridique, **en convenant d'une charte d'établissement (Anstaltssatzung)** ; elle autorise aussi l'adhésion à un établissement existant ou la transformation d'une société de capitaux en un tel établissement.

¹ *Ibid.*

² Jérôme Germain, *op. cit.*, mai 2013.

Exemples d'entreprises/établissements communaux autonomes

En Bavière, le *gKU Abwasserdienstleistung Donau-Wald* offre un exemple concret d'entreprise communale commune. Créé en 2021 par **17 communes**, il intervient principalement dans le domaine de l'assainissement : surveillance des réseaux et des ouvrages, élaboration et mise à jour d'un cadastre numérique des canalisations, évaluation de l'état des réseaux, préparation de concepts de réhabilitation et planification coordonnée des projets. En 2024, son champ d'action a été étendu à la prise en charge de l'exploitation de certaines installations communales de traitement des eaux usées pour des communes membres¹.

Au Bade-Wurtemberg, le *Mobilitätsnetzwerk Ortenau, Anstalt des öffentlichen Rechts (AöR)* constitue un autre exemple d'établissement communal autonome commun (*gemeinsame selbstständige Kommunalanstalt*). Sa charte, adoptée le 3 juin 2022 sur le fondement des articles 24a et 24b de la loi régionale sur la coopération communale, réunit **14 communes** autour d'un objet commun de mobilité durable. La structure est chargée, notamment, de planifier et développer des projets intercommunaux de mobilité, de solliciter des financements en son nom, de conduire certaines procédures de passation et de mettre en œuvre des projets communs, notamment en matière de stations de mobilité et d'offre coordonnée à l'échelle du territoire².

(c) Les autres formes

Enfin, l'**association de planification (*Planungsverband*)** est une structure spécifique de coopération intercommunale en Allemagne, créée pour organiser la planification urbaine et régionale à une échelle dépassant le cadre communal individuel. Ces associations, prévues par les lois régionales sur la coopération communale dans les quatre *Länder* étudiés, permettent aux communes de mutualiser leurs efforts pour élaborer des **plans d'urbanisme globaux**, conformément aux exigences du code de construction allemand (BauGB). Leur création répond à la nécessité de coordonner des projets d'aménagement qui concernent plusieurs territoires communaux, afin d'éviter les disparités ou les conflits d'usage des sols.

L'association de planification fonctionne comme une **plateforme de concertation**, où les communes membres élaborent ensemble des orientations stratégiques pour l'aménagement du territoire, la protection des espaces naturels ou la gestion des infrastructures partagées. Bien que ces associations ne disposent pas toujours d'une personnalité juridique distincte, elles jouent un rôle clé dans la **coordination des politiques publiques locales**, notamment pour les projets transcommunaux (zones économiques, espaces verts, transports).

¹ Bayerisches Staatsministerium des Innern, für Sport und Integration, [gKU Abwasserdienstleistung Donau-Wald](#).

² [Anstaltssatzung](#) für die gemeinsame selbstständige Kommunalanstalt „Mobilitätsnetzwerk Ortenau, Anstalt des öffentlichen Rechts (AöR)“ vom 03. Juni 2022.

À titre d'exemples :

- en Bavière, le *Planungsverband Region Oberland* (région alpine autour de Munich)¹ est une association de planification qui élabore un plan régional pour coordonner l'urbanisme, les transports et la protection des espaces naturels dans un territoire couvrant plusieurs districts ruraux ;

- en Rhénanie-du-Nord-Westphalie, le **conseil régional de planification de Cologne (*Regionalrat Köln*)**² planifie l'aménagement du territoire pour les communes et districts ruraux de la région métropolitaine de Cologne, en intégrant les enjeux économiques et écologiques.

Existe-t-il en Allemagne un équivalent du « projet de territoire » ?

Il n'existe pas, en Allemagne, d'équivalent général et juridiquement unifié du « projet de territoire » français applicable à l'ensemble des coopérations intercommunales, car la coopération y est d'abord pensée par tâches ou par secteurs déterminés, et non autour d'un document unique répartissant de manière générale ce qui relève de la commune et de la structure commune³. Aucun modèle commun ne semble d'ailleurs s'être imposé à l'échelle du pays pour organiser la coopération intercommunale autour d'un document-cadre uniforme⁴.

Certaines coopérations élaborent néanmoins des documents stratégiques qui s'en rapprochent partiellement, comme les concepts de développement intégrés et coordonnés à l'échelle supralocale (*integrierte überörtlich abgestimmte Entwicklungskonzepte*), les concepts de développement régional (*regionale Entwicklungskonzepte*), les plans directeurs des services essentiels à la population (*Masterplan Daseinsvorsorge*), les stratégies régionales de développement (*regionale Entwicklungsstrategien*) ou encore les lignes directrices intercommunales (*Leitbild interkommunale Entwicklung in der Region*)⁵. Ces documents formalisent une vision commune de l'évolution d'un territoire intercommunal, parfois sous une forme très stratégique, parfois sous une forme plus opérationnelle et programmée⁶. Dans les coopérations en matière de développement urbain, ces concepts supralocaux servent de véritable feuille de route à l'action commune⁷.

¹ [Site officiel du Planungsverband Region Oberland.](#)

² [Bezirkregierung Köln, Regionalplanung – Nachhaltige Entwicklung des Regierungsbezirkes durch Regionalplanung.](#)

³ Karsten Zimmermann, *op. cit.*, janvier 2018.

⁴ Jen Weiss, [Probleme und Perspektiven interkommunaler Zusammenarbeit am Beispiel des Landkreises Harz](#), in *Schriftenreihe Local Government Transformation des Fachbereichs Verwaltungswissenschaften Hochschule Harz* Nr. 14/2024, février 2024.

⁵ Deutsches Institut für Urbanistik, *op. cit.*, juin 2019.

⁶ *Ibid.*

⁷ Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR), *op. cit.*, mai 2018.

La différence avec le cas français reste toutefois nette. Ces documents n'ont pas principalement pour objet de distinguer, compétence par compétence, ce qui relèverait de l'intérêt communal et ce qui devrait être transféré à une structure intercommunale. Ils servent plutôt à identifier des besoins communs, à hiérarchiser des priorités, à coordonner des investissements, à répartir certains financements et à adapter l'offre de services aux évolutions démographiques, territoriales ou financières¹. L'intercommunalité allemande y apparaît surtout comme un cadre de définition commune d'objectifs, de stratégies et de concepts, sans remise en cause générale de l'autonomie politique des communes membres².

L'élaboration de ces documents repose en général sur un travail conjoint des communes, souvent avec l'appui de bureaux d'études extérieurs et, dans certains cas, d'un dispositif de management de coopération (*Kooperationsmanagement*) chargé d'animer le processus, de coordonner les acteurs et de suivre la mise en œuvre³. Les maires, les administrations communales et, plus largement, les responsables politiques locaux y jouent un rôle central ; les conseils municipaux et les commissions doivent être régulièrement informés et associés, car leur soutien est présenté comme une condition importante de succès⁴. Le guide consacré aux services essentiels à la population (*Daseinsvorsorge*) recommande aussi que les partenaires s'accordent dès le départ sur les acteurs appelés à piloter la coopération et sur les règles communes devant orienter leur action⁵.

La population peut être associée, mais de manière inégale selon les phases du projet. Son rôle paraît limité au moment de la mise en place institutionnelle de la coopération, ces questions étant jugées trop techniques et laissant peu de prise à l'intervention directe des habitants⁶. En revanche, la participation redevient importante lors de l'élaboration des orientations stratégiques et plus encore lors de la mise en œuvre de projets concrets ; les formes évoquées sont alors les réunions publiques, les enquêtes, les ateliers, les groupes de travail, les forums régionaux (*Regionalforen*) ou les conférences d'avenir (*Zukunftskonferenzen*)⁷. Le « Guide à l'attention des communes et régions rurales », produit par l'Institut allemand d'urbanisme, recommande même de pérenniser ce type de formats afin d'ancrer plus durablement la coopération dans le territoire et d'y associer les acteurs locaux⁸.

¹ Deutsches Institut für Urbanistik, *op. cit.*, juin 2019.

² Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR), *op. cit.*, mai 2018.

³ *Ibid.*

⁴ *Ibid.*

⁵ Deutsches Institut für Urbanistik, *op. cit.*, juin 2019.

⁶ Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR), *op. cit.*, mai 2018.

⁷ *Ibid.*

⁸ Deutsches Institut für Urbanistik, *op. cit.*, juin 2019.

Tableau récapitulatif des formes de coopération intercommunale dans les Länder du Bade-Wurtemberg, de Bavière, du Brandebourg et de Rhénanie-du-Nord-Westphalie.

	Bade-Wurtemberg	Bavière	Brandebourg	Rhénanie-du-Nord-Westphalie
Loi régionale en vigueur	Loi régionale du 16 septembre 1974 relative à la coopération communale (GKZ)	Loi régionale du 20 janvier 1994 relative à la coopération communale (KommZG)	Loi régionale du 10 juillet 2014 sur la coopération communale (GKGBbg)	Loi régionale du 1^{er} octobre 1979 relative au travail communal en commun (GKG)
Formes souples ou peu intégrées	- Groupements de travail (Arbeitsgemeinschaften) : [Article 1, 4 GKZ] Groupements formés par contrat de droit public pour coordonner des projets, des plans ou des activités communes. Les membres gardent leurs compétences propres et ne sont pas liés par des décisions contraignantes.	- Groupements de travail communaux (Kommunale Arbeitsgemeinschaften) : [Article 4 KommZG] Groupements pour échanger des informations, coordonner des projets ou des plans. Pas de personnalité juridique, pas de compétence contraignante.	- Groupements de travail (Arbeitsgemeinschaften) : [Article 4 GKGBbg] Groupements pour échanger des informations, coordonner des projets ou des plans. Pas de personnalité juridique, pas de compétence contraignante.	- Groupements de travail (Arbeitsgemeinschaften) : [§ 2 GKG] Groupements pour coordonner des projets ou des plans communs, sans créer de personnalité juridique. Les membres gardent leurs compétences.
	- Conventions de droit public (Öffentlich-rechtliche Vereinbarungen) : [Article 25 GKZ] Conventions pour déléguer ou mandater une commune pour l'exécution ou la gestion d'une tâche spécifique. Pas de création de personnalité juridique, obligation de moyens.	- Conventions de droit public (Zweckvereinbarungen) : [Article 7-14 KommZG] Conventions pour déléguer ou transférer des tâches spécifiques à une commune. La commune mandatée agit pour les autres, mais les compétences restent théoriquement celles des collectivités membres.	- Conventions de droit public mandatantes (Mandatierende öffentlich-rechtliche Vereinbarung) : [Article 5 GKGBbg] Conventions pour mandater une commune pour l'exécution d'une tâche. La commune mandatée agit pour les autres, mais les compétences restent celles des collectivités membres.	- Conventions de droit public (Öffentlich-rechtliche Vereinbarung) : [§ 23 GKG] Conventions pour déléguer ou mandater une commune pour l'exécution ou la gestion d'une tâche. Pas de création de personnalité juridique.
	- Services communs (Gemeinsame Dienststellen) : [Article 27 GKZ] Services créés en commun pour gérer des tâches spécifiques (ex : services techniques, administratifs).		- Services communs (Gemeinsame Dienststellen) : [Article 5 (3) GKGBbg] Services communs créés pour gérer des tâches spécifiques (ex : services techniques, administratifs).	

	Bade-Wurtemberg	Bavière	Brandebourg	Rhénanie-du-Nord-Westphalie
Formes plus intégrées	- Syndicats à objet déterminé (<i>Zweckverbände</i>) : [Article 2-24 GKZ] Associations avec personnalité juridique, créées pour gérer des tâches spécifiques (ex : eau, déchets, transports). Les compétences sont transférées à l'association.	- Syndicats à objet déterminé (<i>Zweckverbände</i>) : [Article 17-48 KommZG] Associations avec personnalité juridique, pour gérer des tâches spécifiques (ex : eau, déchets, transports). Les compétences sont transférées au <i>Zweckverband</i> .	- Syndicats à objet déterminé (<i>Zweckverbände</i>) : [Article 10-36 GKGBbg] Associations avec personnalité juridique, pour gérer des tâches spécifiques (ex : eau, déchets, transports). Les compétences sont transférées à l'association.	- Syndicats à objet déterminé (<i>Zweckverbände</i>) : [§ 4-22 GKG] Associations avec personnalité juridique, pour gérer des tâches spécifiques (ex : eau, déchets, transports). Les compétences sont transférées à l'association.
	- Établissements publics communs autonomes (<i>Gemeinsame selbstständige Kommunalanstalten</i>) : [Art. 24a-24b GKZ] <i>Anstalt des öffentlichen Rechts</i> gérée en commun pour des tâches spécifiques (ex : hôpitaux, infrastructures).	- Entreprises communales communes (<i>Gemeinsame Kommunalunternehmen</i>) : [Article 49-50 KommZG] <i>Anstalt des öffentlichen Rechts</i> gérée en commun pour des tâches spécifiques (ex : hôpitaux, infrastructures).	- Établissements publics communs (<i>Gemeinsame kommunale Anstalt</i>) : [Article 37-40 GKGBbg] <i>Anstalt des öffentlichen Rechts</i> gérée en commun pour des tâches spécifiques (ex : hôpitaux, infrastructures).	- Établissements publics communs (<i>Gemeinsame kommunale Anstalt</i>) : [§ 27 GKG] <i>Anstalt des öffentlichen Rechts</i> gérée en commun pour des tâches spécifiques (ex : hôpitaux, infrastructures).
Autres formes	- Associations de planification (<i>Planungsverbände</i>) : [Article 30 GKZ] Associations pour la planification urbaine ou régionale, soumises à la loi fédérale sur les jardins familiaux (<i>BKleingG</i>).	- Associations de planification (<i>Planungsverbände</i>) : [Article 1 (3) KommZG] Associations pour la planification urbaine ou régionale, soumises à des règles spécifiques du code de la construction (<i>BauGB</i>).	- Associations de planification (<i>Planungsverbände</i>) : [Article 50 GKGBbg] Associations pour la planification urbaine ou régionale, soumises au code de la construction (<i>BauGB</i>).	- Associations de planification (<i>Planungsverbände</i>) : [§ 32 GKG] Associations pour la planification urbaine ou régionale, soumises au code de la construction (<i>BauGB</i>).

c) Le régime juridique de la coopération intercommunale

(1) Les structures souples de coopération

Les règles applicables à la coopération intercommunale variant sensiblement d'un *Land* à l'autre, une présentation synthétique sous forme de tableaux permet de mettre en évidence, de manière plus lisible, les **principales catégories juridiques** et leurs **caractéristiques essentielles**.

Les critères retenus portent sur les éléments les plus directement utiles à la comparaison des formes de coopération intercommunale, à savoir les **participants admissibles**, la **personnalité juridique**, l'**objet de la coopération**, les **modalités de création**, le **caractère volontaire ou imposé**, le **degré de transfert des tâches**, les **modalités de gouvernance**, le **financement**, ainsi que les **règles d'approbation, de contrôle, de publicité, de modification et de dissolution**.

Le tableau ci-dessous confirme que, dans les quatre *Länder* étudiés, les formes souples de coopération se caractérisent moins par la création d'institutions nouvelles que par la **recherche de solutions pragmatiques et graduées, adaptées à l'objet concret de la coopération**.

Tableau de synthèse du régime juridique des structures souples de coopération intercommunale dans les quatre *Länder* étudiés :

	Groupements de travail	Conventions de droit public	Services communs
Participants admissibles	Les quatre lois partent d'un noyau communal. La Bavière ouvre expressément la formule à d'autres personnes publiques ainsi qu'à des personnes privées ; la Rhénanie-du-Nord-Westphalie, le Bade-Wurtemberg et le Brandebourg la rattachent avant tout aux communes et groupements communaux, sans toujours détailler avec la même précision les participants complémentaires.	Dans les quatre lois, il s'agit d'abord de conventions entre communes, districts ruraux (<i>Landkreise</i>) ou groupements communaux ; certaines lois permettent aussi l'intervention d'autres personnes publiques, et la loi bavaroise autorise en outre un syndicat à objet déterminé (<i>Zweckverband</i>) à conclure une telle convention dans certaines hypothèses.	Cette catégorie n'est pas autonome dans les quatre lois. Elle est expressément prévue au Bade-Wurtemberg et, de manière voisine, dans le Brandebourg ; en Bavière, la mise à disposition d'agents relève de la convention à objet déterminé (<i>Zweckvereinbarung</i>) ; en Rhénanie-du-Nord-Westphalie, la loi ne semble pas ériger les services communs en forme distincte.
Personnalité juridique	Les groupements de travail ne créent pas de nouvelle personnalité juridique ; c'est explicite en Bavière et conforme à la logique générale des autres lois régionales.	Les conventions de droit public ne créent pas, en principe, de personne morale nouvelle ; la loi bavaroise le dit expressément et les autres lois s'inscrivent dans la même logique conventionnelle.	Dans les <i>Länder</i> où ils existent, les services communs ne créent pas de personnalité juridique propre ; ils reposent sur la mise en commun d'un service ou d'agents sans naissance d'une entité distincte.
Objet / type de tâches	Ils servent surtout à coordonner des affaires intéressant plusieurs participants, à rapprocher les planifications et à préparer ou favoriser une exécution plus économique et plus rationnelle des tâches communes ; la dimension de coordination domine (RNW, Bavière, Brandebourg).	Ils permettent la mutualisation effective de tâches, d'équipements, d'installations ou de personnels ; selon les cas, ils servent soit à transférer une tâche, soit à l'exécuter pour le compte d'autrui, soit à l'exercer en commun.	Ils servent à assurer en commun l'exécution de certaines tâches déterminées, surtout dans une logique de gestion administrative ou de mutualisation de moyens humains (Bade-Wurtemberg, Bavière, Brandebourg).

	Groupements de travail	Conventions de droit public	Services communs
Modalités de création	Par contrat de droit public (<i>öffentlich-rechtlicher Vertrag</i>) ou convention de coopération de droit public ; ce point est très net en Bavière et au Brandebourg et correspond à la logique des autres lois (RNW, Bavière, Brandebourg).	Par convention ou contrat de droit public ; en Bavière comme au Bade-Wurtemberg et dans le Brandebourg, c'est la forme conventionnelle elle-même qui constitue le support juridique de la coopération.	Par convention entre les collectivités participantes ; au Bade-Wurtemberg, la loi le dit expressément, et le Brandebourg raisonne de manière proche à travers la convention de droit public ; en Bavière, la mise à disposition d'agents est intégrée à la convention à objet déterminé (<i>Zweckvereinbarung</i>) (Bade-Wurtemberg, Bavière, Brandebourg).
Volontaire ou imposé	Ils relèvent, en principe, d'une coopération volontaire (RNW, Bavière, Brandebourg).	En principe volontaires, mais plusieurs lois régionales prévoient aussi la convention obligatoire (<i>Pflichtvereinbarung</i>) pour certaines tâches obligatoires, notamment en Bavière, au Bade-Wurtemberg et dans le Brandebourg (Bade-Wurtemberg, Bavière, Brandebourg).	Ils relèvent d'une logique volontaire ; les textes transmis ne permettent pas d'identifier, pour cette catégorie, un régime autonome de coopération imposée (Bade-Wurtemberg, Bavière, Brandebourg).
Transfert des tâches/compétences	En principe, aucun transfert : les droits et obligations des participants à l'égard des tiers restent inchangés ; le groupement de travail demeure un cadre de coordination (Bavière).	Le transfert est variable. Selon les cas, la convention peut transférer une tâche et les pouvoirs nécessaires, organiser une simple exécution pour le compte d'autrui ou prévoir une exécution commune sans transfert des pouvoirs ; c'est l'un des traits essentiels de cette catégorie.	En principe, pas de transfert global de compétence : la structure commune sert à exécuter matériellement des tâches, tandis que la compétence et la responsabilité de principe demeurent attachées à la collectivité compétente au cas d'espèce (Bade-Wurtemberg, Bavière, Brandebourg).

	Groupements de travail	Conventions de droit public	Services communs
Organes / gouvernance	Ils ne comportent pas nécessairement d'organes autonomes comparables à ceux d'un syndicat à objet déterminé (<i>Zweckverband</i>) ; la gouvernance est réglée par le contrat, éventuellement avec un règlement intérieur ou des mécanismes de liaison entre les organes des participants (Bavière).	Ils ne supposent pas non plus, en principe, d'organes propres obligatoires ; la convention peut toutefois organiser des droits d'audition, d'accord, de direction ou de contrôle entre les participants.	Ils ne reposent pas sur une gouvernance institutionnelle lourde ; le fonctionnement passe surtout par les agents et services des collectivités participantes, sous l'autorité de la collectivité matériellement compétente (Bade-Wurtemberg, Bavière, Brandebourg).
Financement / moyens humains	Le contrat doit, si nécessaire, régler la couverture du besoin financier ; en Bavière, ce point est expressément visé parmi les mentions éventuelles de l'accord (Bavière).	La convention peut prévoir un dédommagement ou une compensation financière, répartir les coûts entre participants et organiser la mise à disposition d'agents ; les quatre lois s'inscrivent dans cette logique, même avec des formulations différentes.	C'est précisément la fonction principale de cette catégorie : mutualiser des moyens humains et parfois des structures administratives, tout en maintenant le statut des agents et la responsabilité de la collectivité compétente (Bade-Wurtemberg, Bavière, Brandebourg).
Approbation / contrôle / publicité	Le régime est léger. En Bavière, le contrat devient efficace dès qu'il est adopté et signé ; en Rhénanie-du-Nord-Westphalie, la documentation fournie indique que le groupement de travail est dispensé d'approbation préalable ; les autres lois ne lui appliquent pas le même niveau de contrôle que celui des syndicats à objet déterminé (Bavière, Brandebourg).	Le contrôle est plus fort. Selon les cas, la convention doit être au moins notifiée à l'autorité de tutelle, et parfois approuvée lorsqu'elle emporte aussi transfert de pouvoirs ; la publicité varie selon qu'il s'agit d'une convention simplement déclarative ou soumise à approbation.	Le régime est moins solennisé que pour les conventions les plus intégrées ; au Bade-Wurtemberg, la loi met surtout l'accent sur l'accord entre participants et sur le maintien des règles de compétence et de responsabilité ; le Brandebourg s'inscrit dans une logique comparable (Bade-Wurtemberg, Brandebourg).

	Groupements de travail	Conventions de droit public	Services communs
Modification / dissolution	Elles relèvent du contrat constitutif ; en Bavière, la dénonciation, la liquidation éventuelle et les conditions de résiliation doivent être prévues pour les groupements spéciaux (<i>besondere Arbeitsgemeinschaften</i>) (Bavière).	Les lois régionales prévoient en général que la modification, la dénonciation ou l'extinction suivent le même régime que la convention initiale ; lorsque la convention est durable, les conditions de résiliation doivent être déterminées et une liquidation peut être nécessaire.	Le régime n'est pas organisé partout comme une catégorie autonome ; la modification ou la fin des services communs suit donc en pratique le régime de la convention qui les institue (Bade-Wurtemberg, Bavière, Brandebourg).

(2) Les formes plus intégrées de coopération et autres formes

Les critères retenus portent également sur les éléments les plus directement utiles à la comparaison des formes institutionnalisées de coopération intercommunale, à savoir leur **fondement juridique**, les **membres admissibles**, la **personnalité juridique**, l'**objet des structures**, leurs **modalités de création**, leur **caractère volontaire ou imposé**, le **degré de transfert des tâches**, leur **gouvernance**, leur **financement**, ainsi que les **règles de contrôle, de publicité, de modification et de dissolution**.

Le tableau ci-dessous montre que le syndicat à objet déterminé (*Zweckverband*) constitue, dans les quatre *Länder* étudiés, la **forme institutionnalisée la plus stable et la plus homogène**, tandis que les entreprises communales ou établissements publics communs relèvent d'une logique plus spécialisée, et que les associations de planification obéissent à des régimes plus hétérogènes et plus sectoriels.

Tableau de synthèse du régime juridique des formes institutionnalisées et autres formes de coopération intercommunale dans les quatre *Länder* étudiés :

	Syndicats à objet déterminé	Entreprises communales ou établissements publics communs	Associations de planification
Fondement juridique principal	Les quatre lois régionales les prévoient expressément comme forme de coopération intercommunale de droit public ; en Bavière, ils figurent aux articles 17 à 48 ; au Bade-Wurtemberg, aux §§ 2 à 24 ; en Brandebourg, au titre 4 ; en Rhénanie-du-Nord-Westphalie, ils figurent parmi les formes énumérées par la loi régionale.	Cette catégorie n'est pas formulée de manière identique dans les quatre lois, mais chacune connaît une forme voisine : <i>gemeinsames Kommunalunternehmen</i> en Bavière et en Rhénanie-du-Nord-Westphalie, <i>gemeinsame selbstständige Kommunalanstalt</i> au Bade-Wurtemberg, <i>gemeinsame kommunale Anstalt</i> dans le Brandebourg.	Le régime n'est pas uniforme. En Bavière, les associations de planification (<i>Planungsverbände</i>) relèvent, par renvoi, du régime des syndicats à objet déterminé (<i>Zweckverbände</i>) ; en Rhénanie-du-Nord-Westphalie et dans le Brandebourg, les lois régionales comportent un titre spécifique sur elles ; au Bade-Wurtemberg, la loi ne les érige pas en forme autonome générale, mais prévoit l'application de la loi à certains autres groupements (<i>sonstige Verbände</i>).
Membres admissibles	Les quatre lois régionales partent d'un noyau communal : communes et groupements de communes ou districts ruraux (<i>Landkreise</i>), avec ouverture, selon les cas, à d'autres personnes publiques et parfois à des personnes privées lorsque l'intérêt public n'y fait pas obstacle.	Les quatre lois régionales réservent en substance ces formes à des personnes publiques locales ; il s'agit d'outils portés par plusieurs collectivités territoriales communales, même si les dénominations diffèrent selon les <i>Länder</i> .	Le noyau est également public et local. Ces structures sont conçues pour associer des collectivités territoriales ou organismes publics compétents en matière de planification ; les quatre lois régionales ne donnent toutefois pas toutes le même degré de détail sur les membres admissibles.
Personnalité juridique	Oui. Les quatre <i>Länder</i> lois les traitent comme des personnes morales de droit public ; la Bavière et le Bade-Wurtemberg le disent expressément en qualifiant le syndicat à objet déterminé (<i>Zweckverband</i>) de collectivité de droit public.	Oui. Dans les quatre <i>Länder</i> , il s'agit d'établissements de droit public ou forme équivalente, dotée d'une personnalité juridique distincte des collectivités fondatrices.	Pas de réponse unique. En Bavière, le renvoi au régime des syndicats à objet déterminé (<i>Zweckverbände</i>) conduit à les traiter comme des structures de droit public ; dans le Brandebourg et en RNW, elles apparaissent comme des groupements institutionnalisés ; au Bade-Wurtemberg, la loi ne fixe pas ici un statut autonome général.

	Syndicats à objet déterminé	Entreprises communales ou établissements publics communs	Associations de planification
Objet / type de tâches	Exercer en commun une ou plusieurs tâches déterminées que les membres sont autorisés ou tenus d'assumer ; les quatre lois les rattachent à une coopération finalisée, spécialisée, et non à une compétence générale de gouvernement local.	Gérer en commun des activités plus techniques, patrimoniales ou de type entrepreneurial, lorsqu'une structure d'exploitation autonome paraît plus adaptée qu'une simple convention ou qu'un syndicat à objet déterminé classique.	Coordonner et exercer des missions de planification ; leur objet est plus stratégique et territorial que celui des syndicats à objet déterminé ordinaires, ce qui explique l'existence de règles spéciales ou de renvois spéciaux dans les quatre lois.
Modalités de création	Par statuts du syndicat (<i>Verbandssatzung</i>), adoptés par les participants puis soumis, selon les cas, à approbation et publicité ; c'est un point commun très net entre les quatre lois.	Par une charte de l'entreprise ou de l'établissement (<i>Unternehmenssatzung/Anstaltssatzung</i>), adoptée par les participants ; les quatre lois prévoient aussi, selon les cas, l'adhésion à une structure existante, la transformation ou la fusion d'entités préexistantes.	Le régime est plus variable. En Bavière, la création est absorbée par le renvoi aux règles du syndicat à objet déterminé ; ailleurs, elle dépend du titre spécial relatif aux associations de planification ou du droit spécial de la planification auquel la loi renvoie.
Volontaire ou imposé	Les quatre lois connaissent la dualité entre syndicat libre et syndicat obligatoire : <i>Freiverband/Pflichtverband</i> ou équivalent, lorsque des tâches obligatoires imposent une coopération forcée.	Ces formes apparaissent comme volontaires dans les quatre lois ; elles ne sont pas présentées comme des structures susceptibles d'être imposées comme peut l'être un syndicat obligatoire (<i>Pflichtverband</i>).	Pas de réponse unique. La logique dominante est celle d'une institutionnalisation spécifique liée au droit de la planification ; les quatre lois ne permettent pas de dégager, sur ce point, une règle commune aussi nette que pour les syndicats à objet déterminé.
Transfert des tâches / compétences	Oui, en principe. Les tâches transférées cessent d'être exercées par les membres et passent au syndicat ; les lois bavaroise et badoise l'énoncent expressément, et les lois nord-rhénane et brandebourgeoise s'inscrivent dans la même logique.	Oui, potentiellement, avec un degré d'intégration souvent plus fort encore dans la gestion de l'activité ; ces structures peuvent recevoir des tâches, des moyens et, selon les textes, certaines prérogatives de puissance publique ou un pouvoir normatif.	Le transfert est en principe limité au champ de la planification confié par le texte spécial ; ces structures ne reçoivent pas une compétence générale, mais des attributions sectorielles ou stratégiques de planification.

	Syndicats à objet déterminé	Entreprises communales ou établissements publics communs	Associations de planification
Organes / gouvernance	Les quatre lois reposent sur un schéma analogue : assemblée syndicale (<i>Verbandsversammlung</i>) et président du syndicat, avec possibilité d'organes complémentaires selon les statuts ; la représentation des collectivités membres y est organisée de façon indirecte.	Dans les quatre lois, la gouvernance est structurée autour d'un conseil d'administration (<i>Verwaltungsrat</i>) ou d'un organe équivalent, avec une répartition statutaire des sièges et des voix entre les membres fondateurs.	Les quatre lois ne permettent pas de dégager une organisation identique, mais il s'agit en général d'organismes de planification dotés d'un organe délibérant composé de représentants des collectivités membres ; lorsque le renvoi au régime des syndicats à objet déterminé joue, la logique de l'assemblée syndicale s'applique.
Financement / moyens humains	Les quatre lois prévoient un financement propre, principalement assuré par les contributions des collectivités membres ; les textes bavarois et badois parlent expressément d'une « clé de répartition » et d'une contribution (<i>Umlage</i>) ; les statuts règlent aussi les moyens humains.	Ces structures disposent d'une base patrimoniale et financière plus marquée que les autres formes ; les quatre lois imposent que la charte règle les apports, le capital ou l'équivalent, ainsi que, le cas échéant, les moyens humains mis à disposition ou transférés.	Le financement dépend du texte spécial ou des statuts ; il n'existe pas, dans les quatre lois, un régime aussi uniforme que pour les syndicats à objet déterminé ou les établissements communs.
Approbation / contrôle / publicité	Les quatre lois soumettent la création du syndicat à objet déterminé à un contrôle de tutelle, avec approbation des statuts et publicité officielle de ceux-ci ; c'est l'un des traits communs les plus nets.	Les quatre lois soumettent également ces structures à l'approbation ou au contrôle de l'autorité de tutelle, au moins pour la charte constitutive et les modifications structurelles les plus importantes.	Le contrôle existe aussi, mais selon des modalités moins homogènes : soit par application du régime spécial des associations de planification, soit, en Bavière, par renvoi aux règles des syndicats à objet déterminé, soit, au Bade-Wurtemberg, par l'application des règles aux autres groupements (<i>sonstige Verbände</i>).

	Syndicats à objet déterminé	Entreprises communales ou établissements publics communs	Associations de planification
Modification / dissolution	Les quatre lois règlent la modification des statuts, le retrait ou l'exclusion des collectivités membres, la dissolution et la liquidation ; la structure commune est traitée comme une personne morale distincte dont la disparition doit être juridiquement organisée.	Les quatre lois prévoient aussi des règles de modification de la charte, de retrait ou d'admission de participants et de dissolution ; le régime est toutefois souvent plus étroitement lié à la charte de l'entreprise ou de l'établissement.	Le régime dépend là encore du texte spécial ou du renvoi applicable ; on ne peut dégager, à partir des quatre lois seules, qu'une idée générale : ces structures peuvent être modifiées ou dissoutes, mais selon un cadre moins homogène que celui des syndicats à objet déterminé.

3. Belgique (Wallonie)

a) Le cadre juridique et institutionnel de l'intercommunalité en Wallonie

En Wallonie, les modalités de coopération entre collectivités locales dépendent directement du cadre juridique applicable aux communes. L'article 162 de la Constitution belge prévoit que les conditions dans lesquelles plusieurs communes peuvent « s'entendre ou s'associer » sont fixées par le législateur. Dans le système fédéral belge, cette compétence relève aujourd'hui des régions, qui disposent, en vertu de l'article 134 de la Constitution, du pouvoir d'adopter des décrets ayant force de loi pour organiser les pouvoirs locaux. C'est pourquoi, les règles relatives au statut, aux compétences et au degré d'autonomie des collectivités locales relèvent largement des autorités régionales.

C'est dans ce cadre que la Région wallonne a progressivement construit un dispositif juridique propre en matière d'intercommunalité, au sein duquel se sont développées différentes formes de coopération entre communes¹.

- (1) Un constat d'origine sur les communes wallonnes : fragmentation territoriale, échelle locale et besoins de coopération

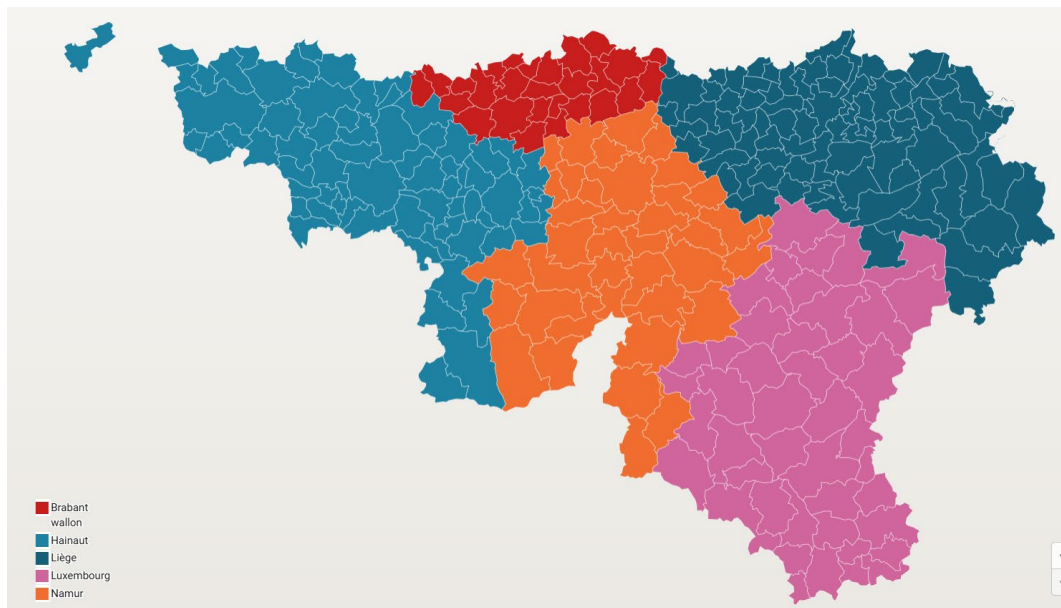
Les 262 communes wallonnes s'inscrivent dans un maillage territorial dense, issu des fusions opérées dans les années 1970² mais marqué par une forte hétérogénéité démographique et socio-économique³. Cette structuration traduit une fragmentation persistante, avec des collectivités de tailles très variables et disposant de capacités d'action inégales.

¹ Marie Decok, [Les intercommunalités en Belgique : entre le public et le privé et la nécessité d'une modernisation du cadre juridique](#), in *Civitas Europa* 2025/2 n° 55, mars 2026.

² La réforme des fusions de communes intervenue en Belgique dans les années 1970 a profondément restructuré le paysage communal. Engagée par la loi du 23 juillet 1971 et achevée par celle du 30 décembre 1975, elle a conduit à une réduction drastique du nombre de communes, passé d'environ 2 700 à 589 au 1^{er} janvier 1977. Cette réforme visait à renforcer la capacité administrative et financière des communes, jugées trop petites et fragmentées pour faire face à l'extension de leurs missions. Elle s'inscrit dans un mouvement plus large de rationalisation des structures locales, observé dans plusieurs États européens à la même période, tout en laissant subsister une forte diversité de tailles et de situations entre communes, notamment en Wallonie.

³ David Van Den Abbeel, [Les intercommunales, éléments incontournables du secteur public wallon](#), in *Les analyses du CRISP*, février 2024.

**Carte des 262 communes de la Région Wallonie
(les couleurs correspondent aux cinq provinces de la Région wallonne)**



Source : Union des villes et communes de Wallonie

Cette fragmentation se traduit par des **écarts importants entre communes**, certaines comptant quelques milliers d'habitants tandis que d'autres, comme les grandes villes wallonnes, concentrent des populations et des moyens nettement supérieurs, accentuant les inégalités de capacité d'action¹.

Le paysage communal wallon s'inscrit en outre dans un cadre provincial. La Wallonie compte cinq provinces, qui constituent un échelon intermédiaire entre la région et les communes. Historiquement, elles exercent des compétences d'intérêt provincial et remplissent aussi une fonction de soutien, de coordination et de mutualisation au bénéfice des communes, notamment lorsque celles-ci ne disposent pas seules des moyens techniques ou humains suffisants. Cette fonction intermédiaire explique que la réflexion sur la coopération intercommunale et, plus récemment, sur la supracommunalité, soit aujourd'hui étroitement liée à la place des provinces dans l'organisation territoriale wallonne (voir *infra*).

Les communes disposent d'une **compétence de principe pour les matières d'intérêt communal**, conformément à l'article 162 de la Constitution, qui attribue aux conseils communaux « *tout ce qui est d'intérêt communal* ». Si cette compétence générale renforce leur autonomie, elle implique aussi que chaque commune exerce ses attributions dans son propre périmètre, ce qui complique la coordination de politiques publiques dépassant les frontières communales².

¹ Ch. Vandermotten, [Découpage communal, fusions et supracommunalité : une mise en perspective, in Territoire\(s\) wallon\(s\) – hors-série, août 2008.](#)

² Fabienne Leloup, [La transcommunalité à l'épreuve du fédéralisme : une illustration en Région wallonne, Revue française d'administration publique 2017/2 n° 162, novembre 2017.](#)

À l'instar de ce qu'on constate dans d'autres pays européens, de nombreux enjeux contemporains – développement économique, mobilité, aménagement du territoire – dépassent largement les frontières communales. Les bassins de vie, les flux de déplacements ou les zones d'emploi ne coïncident pas avec les périmètres administratifs, ce qui crée un décalage entre les territoires de gestion et les réalités territoriales¹. La coopération intercommunale s'est donc imposée comme un moyen d'organiser l'action publique à une échelle plus pertinente².

(2) Les principaux textes régissant les communes et la coopération intercommunale

Les principaux textes régissant les communes et la coopération intercommunale en Wallonie s'inscrivent dans un **cadre juridique à la fois ancien et progressivement régionalisé**.

Le terme d'« **intercommunale** » désigne une structure créée par plusieurs communes pour exercer en commun certaines missions d'intérêt communal. En Wallonie, elle est qualifiée de personne morale de droit public exerçant des missions de service public.

Au niveau national, la **loi du 22 décembre 1986 relative aux intercommunales**³ constitue le socle historique de l'intercommunalité. Elle a fixé les principes généraux applicables à la création et au fonctionnement des intercommunales, en organisant notamment les modalités d'association entre communes et en encadrant leur gouvernance. Son article 1^{er} dispose que « *plusieurs communes peuvent, dans les conditions prévues par la présente loi, former des associations ayant des objets bien déterminés d'intérêt communal. Ces associations sont dénommées (...) intercommunales* ». Si cette loi a été largement dépassée par les évolutions institutionnelles ultérieures, elle demeure une référence importante pour comprendre la construction du modèle belge de coopération intercommunale.

À la suite des réformes de l'État et du transfert de compétences vers les entités fédérées, la Région wallonne s'est progressivement dotée de son propre cadre normatif. Le **décret du 5 décembre 1996 relatif aux intercommunales**⁴ constitue aujourd'hui le texte structurant en la matière⁵. Il organise de manière détaillée le régime juridique des intercommunales, en définissant leur nature, leurs modalités de création, leur fonctionnement, ainsi que les règles applicables à leur gouvernance et à leur contrôle. Ce décret consacre notamment le caractère de personnes morales de droit public des intercommunales et encadre leur objet ainsi que leur organisation interne.

¹ Wallonie, *Fusion et supracommunalité : de nouveaux moyens de collaboration pour les communes*, février 2022.

² *Ibid.*

³ *Loi du 22 décembre 1986 relative aux intercommunales*.

⁴ *Décret du 5 décembre 1996 relatif aux intercommunales*.

⁵ *La réforme de 1993 a transféré aux régions l'ensemble de la matière des intercommunales. La Région wallonne a ainsi pu adopter son propre cadre juridique par le décret du 5 décembre 1996.*

Ce cadre a été complété en 2004 et intégré dans une **approche plus globale par le code de la démocratie locale et de la décentralisation**¹. Ce code regroupe l'ensemble des dispositions applicables aux pouvoirs locaux en Wallonie, tant pour les communes que pour les structures de coopération intercommunale. Il précise notamment les règles relatives à la composition des organes, aux modalités de désignation des représentants communaux, ainsi qu'aux mécanismes de tutelle exercés par la Région. Son Livre V est spécifiquement consacré aux modes de coopération entre communes, en organisant non seulement le régime des intercommunales, mais également d'autres formes de coopération (voir *infra*).

b) Les instruments de coopération intercommunale en Wallonie

En Wallonie, la coopération intercommunale repose sur un ensemble de dispositifs juridiques et de pratiques destinés, pour un groupe de communes, à exercer en commun certaines compétences et/ou à coordonner leurs actions à une échelle plus large.

Ces dispositifs prennent des formes diverses : certains reposent sur des structures juridiques clairement définies, comme les intercommunales, tandis que d'autres relèvent de démarches plus souples de coordination entre communes, sans création d'entité spécifique.

(1) Les intercommunales

Les intercommunales constituent la **principale forme institutionnalisée de coopération entre communes en Wallonie**. Elles permettent à plusieurs collectivités locales de s'associer au sein d'une structure juridique dédiée afin d'exercer en commun certaines compétences ou de gérer des services d'intérêt communal.

(a) Nature et régime juridique

L'article 2 du décret de 1996 a repris le cadre de la loi de 1986 en prévoyant que « *plusieurs communes peuvent, dans les conditions prévues par le présent décret, former des associations ayant des objets déterminés d'intérêt communal* ».

Leur régime juridique est marqué par une très forte **hybridité et par une nette proximité avec le droit privé**. Cette combinaison d'une forme empruntée au droit privé et d'une qualification de droit public est l'un des traits caractéristiques du modèle belge. Elle permet aux communes de bénéficier d'outils de gestion relativement souples tout en maintenant l'inscription de l'intercommunale dans la sphère du service public local².

¹ *Code de la démocratie locale et de la décentralisation*.

² Philippe de Bruycker, *La coopération intercommunale en Belgique*, in *Annuaire des collectivités locales* – année 2000, janvier 2000.

Les intercommunales ne constituent pas une catégorie autonome entièrement détachée du droit des sociétés, mais elles ne relèvent pas non plus du seul droit privé. Dans son article 4, le décret de 1996 prévoit qu'elles adoptent la forme juridique **soit de la société anonyme (SA), soit de la société coopérative à responsabilité limitée (SCRL), soit de l'association sans but lucratif (ASBL)**. Il précise toutefois, à l'article 5 (§1^{er}), que « *quel que soit leur objet, les intercommunales exercent des missions de service public et à ce titre sont des personnes morales de droit public* » et qu'elles « *n'ont pas un caractère commercial* ». Les règles du droit privé ne leur sont donc applicables que dans la mesure où elles ne sont pas écartées par leur nature particulière¹.

Toutefois, la doctrine relève qu'en droit wallon contemporain, le **cadre tend à être plus resserré. Les communes wallonnes ne peuvent plus créer d'intercommunales que sous la forme d'une SA ou d'une SCRL**, ce qui traduit une volonté de clarification du régime applicable².

Enfin, les intercommunales ne sont pas nécessairement composées des seules communes. L'article 3 du décret de 1996 prévoit que « *toute autre personne de droit public ou privé peut également faire partie des intercommunales* ». Cette ouverture explique la distinction classique entre **intercommunales dites « pures »**, composées uniquement de personnes publiques, et **intercommunales dites « mixtes »**, associant également des partenaires privés³. À titre d'exemple, *ORES Assets* est présentée comme une intercommunale pure ; elle regroupe 200 communes et résulte de la fusion, en 2014, de 8 anciens gestionnaires de réseaux de distribution mixtes. Elle était d'ailleurs encore considérée jusqu'il y a peu comme une intercommunale mixte en raison de la participation de son partenaire historique *Electrabel*⁴.

(b) Compétences et domaines d'action

Les compétences des intercommunales sont strictement encadrées par leur objet statutaire. L'article 6 du décret de 1996 impose en effet que les statuts mentionnent notamment « *son objet ou ses objets* » ainsi que « *le ou les secteur(s) d'activité* », ce qui signifie qu'**une intercommunale ne peut intervenir que dans les domaines qui lui ont été expressément attribués lors de sa création ou d'une modification ultérieure de ses statuts**.

¹ Marie Decok, *op. cit.*, mars 2026.

² *Ibid.*

³ *Ibid.*

⁴ Union des Villes et Communes de Wallonie (UVCW), [La gestion par l'intermédiaire d'une intercommunale](#), octobre 2025.

Ce cadre renvoie au principe, plus général, selon lequel les intercommunales sont constituées pour des « *objets déterminés d'intérêt communal* ». L'article 2 du décret de 1996 prévoit ainsi que « *plusieurs communes peuvent (...) former des associations ayant des objets déterminés d'intérêt communal* », ce qui exclut en principe toute compétence générale et fait des intercommunales des **structures spécialisées, créées pour répondre à des besoins précis des communes membres**.

Dans la pratique, **ces objets sont très variés**. Les intercommunales interviennent d'abord dans les grands services techniques, qui constituent historiquement le noyau de l'intercommunalité belge : **distribution d'eau, énergie, gestion des déchets, épuration ou télécommunications**. Ces secteurs ont longtemps justifié le recours à des structures communes en raison de la lourdeur des infrastructures à financer et à exploiter¹. Cette logique demeure aujourd'hui, les intercommunales conservant une place importante dans la gestion de services nécessitant une forte capacité technique et financière².

Le champ d'action des intercommunales ne se limite toutefois pas à ces services techniques. Il s'est progressivement étendu à des domaines plus larges, comme le **développement économique, l'aménagement du territoire, la gestion de zones d'activité, certains services sociaux et hospitaliers, voire des activités culturelles, touristiques ou funéraires**³.

Enfin, le périmètre d'action des intercommunales peut être prolongé par le **recours à des structures liées, notamment des filiales ou des sociétés de projet**. Les analyses doctrinales montrent que ce phénomène permet de segmenter certaines activités et d'en spécialiser la gestion, mais qu'il contribue aussi à complexifier le paysage intercommunal et à rendre moins lisible le périmètre exact des compétences exercées (voir *infra*)⁴. Les compétences des intercommunales apparaissent ainsi à la fois spécialisées dans leur principe et très larges dans leurs déclinaisons concrètes⁵.

¹ Philippe de Bruycker, *op. cit.*, janvier 2000.

² Union des Villes et Communes de Wallonie (UVCW), [La gestion par l'intermédiaire d'une intercommunale](#), octobre 2025.

³ *Ibid.*

⁴ Union des Villes et Communes de Wallonie (UVCW), [La gestion par l'intermédiaire d'une association de projet et d'une convention entre communes](#), octobre 2025.

⁵ *Ibid.*

Analyse de la liste des intercommunales wallonnes

La liste transmise par l'Union des villes et communes de Wallonie (UVCW) recense **98 intercommunales**. Elle montre d'abord que l'intercommunalité wallonne est fortement structurée par secteurs d'activité. Le domaine le plus représenté est le médico-social (25 structures), devant les catégories divers (18), eau (15), financement (14) et gaz-électricité-télédistribution (14). Les secteurs des déchets (7) et de l'expansion économique (9) sont également bien représentés.

La liste met aussi en évidence une forte spécialisation des structures : 94 intercommunales sur 98 n'apparaissent rattachées qu'à un seul secteur. Cette spécialisation ressort nettement dans le domaine des déchets, avec l'Intercommunale de gestion intégrée des déchets dans la région de Charleroi, à Couillet, dans celui du développement économique, avec le Bureau économique de la province, à Namur, dans le secteur de l'eau, avec la Compagnie intercommunale liégeoise des eaux, à Angleur, ou encore dans le secteur énergétique, avec l'Association intercommunale d'électricité du sud du Hainaut, à Rance.

Quelques structures présentent enfin un profil plus transversal. C'est le cas d'Idelux Environnement, à Arlon, qui apparaît à la fois dans les catégories déchets et eau. Ces éléments montrent que, si l'intercommunalité wallonne repose principalement sur des structures spécialisées, certaines d'entre elles exercent des fonctions plus larges à l'échelle de leur territoire.

(c) Gouvernance et organisation institutionnelle

L'organisation institutionnelle des intercommunales repose sur un **modèle de gouvernance très étroitement encadré par les textes**. L'article 11 du décret de 1996 prévoit que chaque intercommunale comprend trois organes : une assemblée générale, un conseil d'administration et un collège des commissaires.

La place des communes y est juridiquement garantie. L'article 12 prévoit que *« quelle que soit la proportion des apports des diverses parties à la constitution du capital ou du fonds social, les communes disposent toujours de la majorité des voix ainsi que de la présidence dans les différents organes de gestion et de contrôle de l'intercommunale »*. L'article 13 ajoute que *« les décisions de tous les organes de l'intercommunale ne sont prises valablement que si elles ont obtenu, outre la majorité des voix exprimées, la majorité des voix des associés communaux présents ou représentés au sein de ces organes »*.

- **L'assemblée générale est l'organe central de représentation des communes**. Chaque commune y désigne cinq délégués parmi les conseillers, le bourgmestre et les échevins¹, dont au moins trois représentent la majorité

¹ Le bourgmestre est, en Belgique, le chef de l'exécutif communal ; il préside le collège communal et exerce à la fois des fonctions d'administration locale et certaines missions d'ordre public. Les échevins sont les membres du collège communal qui assistent le bourgmestre dans l'exercice de l'exécutif local

du conseil communal ; le droit de vote de chaque commune est fixé par les statuts ou, à défaut, par le nombre de parts qu'elle détient. L'assemblée générale approuve notamment les comptes annuels, le plan stratégique, les nominations et révocations des administrateurs, ainsi que les modifications statutaires (article 17).

– Le **conseil d'administration** assure la **gestion de l'intercommunale**. Ses membres sont nommés par l'assemblée générale. Le code de la démocratie locale et de la décentralisation encadre sa composition en prévoyant que le nombre de membres du conseil d'administration ne peut être inférieur à 10 ni supérieur à 20, selon des règles tenant notamment au nombre d'habitants des communes associées (article L1523-15, §5).

– Enfin, le **collège des commissaires** est chargé de la **surveillance de l'intercommunale** ; ses membres sont nommés par l'assemblée générale conformément aux modalités fixées par les statuts.

(d) Financement et ressources

Le financement des intercommunales repose sur quatre sources principales : les **apports des communes membres**, les **recettes tirées de leurs activités**, les **subventions publiques** et l'**emprunt**. Le décret de 1996 impose d'ailleurs que les statuts précisent les apports des associés, leurs engagements et les modalités de gestion de la trésorerie ; il prévoit aussi l'établissement d'un plan financier lors de la constitution de l'intercommunale (article 6).

Les communes contribuent au capital ou au fonds social de la structure, ce qui explique que leur participation financière influe sur leur poids dans la gouvernance, notamment à l'assemblée générale (article 15, § 1^{er}). Les intercommunales disposent également de ressources propres liées à leurs activités, en particulier dans des secteurs comme l'eau, l'énergie, les déchets ou le développement économique. Le décret de 1996 prévoit enfin qu'elles peuvent « *contracter des emprunts* », « *accepter des libéralités* » et « *recevoir des subventions des pouvoirs publics* » (article 5, § 2).

Ce modèle repose sur une **logique de mutualisation** : il permet à plusieurs communes de financer ensemble des services ou des infrastructures qu'elles ne pourraient pas assumer seules. Les analyses soulignent toutefois que cette architecture peut devenir complexe, notamment lorsque les intercommunales s'insèrent dans des montages financiers ou des structures liées, ce qui peut nuire à la lisibilité de leurs flux financiers¹.

et se voient généralement attribuer chacun un ou plusieurs domaines de compétence au sein de la commune.

¹ David Van Den Abbeel, *op. cit.*, février 2024.

(e) Contrôle, tutelle et transparence

Les intercommunales sont soumises à un ensemble de mécanismes de contrôle qui tiennent à leur nature hybride : si elles empruntent certaines formes au droit privé, elles exercent en même temps des missions de service public et relèvent dans ce cadre du droit public, comme le prévoient les articles 4 et 5 du décret de 1996.

La première forme de contrôle est la **tutelle exercée par la Région wallonne**. Le code de la démocratie locale et de la décentralisation soumet les actes des pouvoirs locaux à un **régime général de tutelle administrative**, défini et précisé par le livre premier de la troisième partie du code. Cette tutelle s'ajoute aux règles spécifiques applicables aux intercommunales elles-mêmes.

Les intercommunales sont également soumises à des **contrôles internes et externes**. L'article 20 du décret de 1996 prévoit ainsi que « *le collège des commissaires est chargé de la surveillance de l'intercommunale* ». Le décret impose aussi la **transmission régulière d'informations financières et stratégiques aux associés** : les comptes annuels, le rapport du collège des commissaires, le rapport du commissaire-réviseur, le rapport de gestion et le plan stratégique doivent être communiqués aux associés dans les conditions fixées par les statuts, en vertu de l'article 6.

La **transparence** constitue, à cet égard, un enjeu important. L'article 29 prévoit que les comptes annuels, le rapport du collège des commissaires, le rapport du commissaire-réviseur, le rapport spécifique relatif aux prises de participation, le rapport de gestion et le plan stratégique sont adressés chaque année à tous les membres des conseils communaux et provinciaux des communes et provinces associées, afin qu'un débat soit organisé dans chaque conseil ou dans une commission spéciale.

(f) Enjeux et limites du modèle intercommunal

Si les intercommunales constituent l'outil central de la coopération entre communes en Wallonie, leur place importante dans l'organisation de l'action publique locale s'accompagne de **plusieurs interrogations**. Les principales portent sur la **lisibilité du paysage intercommunal**, sur la **complexité de certaines structures**, sur le **poids économique pris par ces organismes** et, plus largement, sur leur **aptitude à répondre à l'évolution des besoins territoriaux**.

Le modèle des intercommunales présente d'abord une **limite de lisibilité**. L'intercommunalité wallonne ne se réduit pas à une série de structures clairement identifiables, mais s'inscrit dans un ensemble plus large de participations, de filiales et de structures liées, qui brouille le périmètre exact de l'action intercommunale. Ce prolongement peut passer par des filiales ou des participations, qui ont contribué à créer un enchevêtrement

parfois opaque de structures mères, filiales et participations¹. Dans une étude parue en février 2024, le *Centre de recherche et d'information socio-politiques* (CRISP)² souligne ainsi que les intercommunales wallonnes sont souvent insérées dans des réseaux de participations complexes, ce qui rend leur lecture plus difficile, tant pour les élus que pour les observateurs extérieurs³.

Cette complexité tient en partie à la nature même de l'intercommunale, qui combine une finalité de service public avec des formes empruntées au droit privé. La doctrine souligne que cette hybridité est au cœur du modèle belge : elle offre de la souplesse, mais elle crée aussi des **ambiguïtés sur le régime applicable, sur les places respectives du droit public et du droit des sociétés, et sur la manière de qualifier certaines structures périphériques**. Cette situation alimente une forme d'incertitude juridique, d'autant plus sensible lorsque l'intercommunale se déploie à travers des montages plus sophistiqués que la structure intercommunale « classique »⁴. En outre, les filiales, souvent créées pour gérer des projets spécifiques, échappent parfois aux contrôles prévus pour les intercommunales mères. Le scandale Publifin (2016)⁵ a révélé des dérives (rémunérations excessives, manque de transparence) qui ont conduit à des réformes ponctuelles, mais sans remettre en cause le modèle⁶.

Ce manque de lisibilité s'accompagne d'un **déficit démocratique** : les intercommunales, bien que contrôlées par des représentants communaux, échappent au suffrage universel direct. Les réformes en discussion risquent d'accentuer ce problème, en concentrant le pouvoir entre les mains d'un nombre restreint d'élus (voir *infra*).

À cette difficulté s'ajoute la **très forte sectorisation du paysage intercommunal**. La liste transmise par l'UVCW montre que l'intercommunalité wallonne est organisée par grands domaines d'activité – médico-social, eau, énergie, déchets, financement, développement économique – et que la plupart des structures sont spécialisées dans un seul secteur. Cette spécialisation favorise l'expertise, mais elle contribue aussi à **fragmenter l'action publique locale en une pluralité d'organismes**, chacun intervenant dans son champ propre, sans que l'ensemble soit toujours lisible à l'échelle d'un territoire donné⁷.

¹ Marie Decok, *op. cit.*, mars 2026.

² Le Centre de recherche et d'information socio-politiques (CRISP) est un centre de recherche belge de référence, spécialisé dans l'analyse des institutions, de la vie politique et des politiques publiques.

³ David Van Den Abbeel, *op. cit.*, février 2024.

⁴ Marie Decok, *op. cit.*, mars 2026.

⁵ L'affaire « Publifin » désigne le scandale politico-financier révélé en 2016 autour de l'intercommunale liégeoise Publifin, lié notamment aux rémunérations jugées excessives versées à des mandataires au sein de comités de secteur. Cette affaire a conduit le Parlement wallon à créer une commission d'enquête et a débouché sur le décret wallon du 29 mars 2018 renforçant la gouvernance et la transparence des structures locales et supralocales, ainsi que de leurs filiales.

⁶ Marie Decok, *op. cit.*, mars 2026.

⁷ David Van Den Abbeel, *op. cit.*, février 2024.

Le **poids économique des intercommunales** constitue à la fois leur force et une source d'interrogation. Les travaux plus anciens sur l'intercommunalité belge relevaient déjà l'importance de leur bilan agrégé et de leurs effectifs, ainsi que la diversité des secteurs dans lesquels elles interviennent. En 2000, le professeur Philippe De Bruycker relevait que « *le poids politique et économique des intercommunales est considérable, leur bilan total équivalant à plus de 17,5 milliards d'euros et leurs effectifs dépassant 25 000 personnes ; parallèlement, l'extension de leur champ d'activité suscite des contestations liées à l'opacité des montages institutionnels mis en place* »¹. Cette ampleur renforce les enjeux de contrôle, de suivi financier et de compréhension des circuits décisionnels.

En outre, si les intercommunales ont été conçues pour répondre à des besoins précis de mutualisation, **leur développement progressif a conduit à un paysage institutionnel parfois difficile à appréhender dans son ensemble**. Les intercommunales peuvent intervenir dans des domaines très divers et, surtout, s'articuler avec d'autres formes d'organisation locale, ce qui accentue les phénomènes de **superposition institutionnelle**. Le modèle intercommunal répond donc efficacement à des besoins sectoriels, mais il ne garantit pas, à lui seul, une vue d'ensemble cohérente de l'action publique à l'échelle du territoire².

Enfin, plusieurs analyses suggèrent que les intercommunales trouvent aujourd'hui une partie de leurs limites dans **l'évolution des besoins territoriaux**. Historiquement bâties pour gérer des services ou des infrastructures, les intercommunales sont parfois moins adaptées à des logiques plus transversales de coordination, de planification ou de stratégie territoriale. C'est précisément ce décalage qui explique, dans une partie de la doctrine, l'intérêt croissant pour d'autres formes de coopération, notamment la **supracommunalité**, pensée non comme un substitut pur et simple aux intercommunales, mais comme une tentative de répondre à des besoins de coordination que les structures intercommunales sectorielles ne permettent pas toujours de satisfaire pleinement³.

Ce constat trouve un écho direct dans les récentes orientations de la politique régionale wallonne, comme en témoignent les **débats parlementaires de l'année 2025 consacrés à la réforme de la supracommunalité**⁴. En juin 2025, en réponse à une question du député Maxime Daye, le ministre François Desquesnes a affirmé sa volonté de rationalisation, précisant que « *l'année 2025 [serait] une année de transition pour toutes ces initiatives qui devront nécessairement évoluer structurellement* ». Selon le

¹ Philippe de Bruycker, *op. cit.*, janvier 2000.

² Union des Villes et Communes de Wallonie (UVCW), [La gestion par l'intermédiaire d'une association de projet et d'une convention entre communes](#), octobre 2025.

³ Geoffrey Grandjean, *op. cit.*, mars 2023.

⁴ Parlement de Wallonie, Commission du Territoire, des Infrastructures, de la Mobilité et des Pouvoirs locaux, *Compte rendu intégral (CRIC), n° 161, séance du mardi 24 juin 2025, p. 79-80 (pour la question de M. Daye) et p. 81 (pour la réponse de M. Desquesnes)*.

ministre, cette réforme est indispensable pour « rendre plus cohérente notre organisation institutionnelle et éviter des coûts de structure redondants ». L'objectif affiché est de passer d'une supracommunalité de projets à un modèle plus intégré, le ministre soulignant la nécessité de « clarifier les missions de chacun » afin d'aboutir à un système « budgétairement soutenable et mieux articulé avec les autres niveaux de pouvoir ». Cette volonté de rationalisation ne signifie pas la disparition des intercommunales, mais plutôt leur intégration dans des structures supracommunales plus larges (provinces, agences), dont le périmètre et les missions restent à définir (voir *infra*).

(2) La supracommunalité

À côté des intercommunales, qui constituent la forme la plus ancienne et la plus structurée de coopération entre communes, la Wallonie a vu se développer des **formes plus souples de coordination territoriale** regroupées sous le terme de « supracommunalité ». Cette dernière ne repose pas sur un cadre juridique aussi stabilisé que celui des intercommunales, mais elle occupe désormais **une place importante dans les réflexions sur l'organisation de l'action publique locale**. Son examen conduit à s'intéresser à la logique territoriale qui la sous-tend, aux formes qu'elle revêt concrètement et aux interrogations qu'elle suscite quant à son encadrement futur.

(a) Une logique fonctionnelle de coopération territoriale

La supracommunalité ne constitue pas, en Wallonie, une catégorie juridique précisément définie par un texte, mais renvoie surtout à une **logique fonctionnelle de coopération territoriale**. Elle désigne une manière d'organiser l'action publique à une échelle plus large que celle de la commune, lorsque les problèmes à traiter, les services à organiser ou les stratégies à conduire excèdent manifestement les frontières communales. La supracommunalité procède moins d'une construction juridique formalisée que d'une recherche de périmètres d'action plus pertinents au regard des réalités territoriales contemporaines¹.

Cette logique fonctionnelle s'explique par les **limites de l'échelle communale**. Si les communes demeurent titulaires des matières d'intérêt communal, un nombre croissant de politiques publiques s'inscrivent en pratique dans des espaces plus vastes, structurés par les déplacements quotidiens, les bassins d'emploi, les réseaux d'équipements, les dynamiques économiques ou les besoins de planification territoriale. La coopération supracommunale apparaît, dans cette perspective, comme une réponse à l'écart entre le territoire administratif de la commune et les espaces effectifs dans lesquels se déploient les activités humaines et les besoins collectifs².

¹ Geoffrey Grandjean, *op. cit.*, mars 2023.

² Wallonie, *op. cit.*, février 2022.

La supracommunalité se distingue ainsi des intercommunales classiques par sa **finalité générale**. Les intercommunales ont été conçues avant tout comme des instruments de gestion ou d'exploitation de services déterminés ; la supracommunalité, elle, relève davantage d'une **logique de coordination, d'orientation et de mise en cohérence**. Elle tend à privilégier une **approche transversale**, tournée vers la définition de stratégies communes à l'échelle d'un territoire, plutôt qu'une simple mutualisation sectorielle de moyens ou de compétences. Les sources soulignent à cet égard qu'elle s'inscrit dans une évolution plus générale vers des formes de planification territoriale intégrée¹.

Cette approche repose largement sur la notion de « bassin de vie ». La supracommunalité tend en effet à s'organiser autour de territoires fonctionnels définis non par les limites institutionnelles existantes, mais par les **interdépendances concrètes entre communes**. Il s'agit de tenir compte des flux de population, des relations économiques, des habitudes de mobilité ou encore de la localisation des équipements structurants, afin de construire des réponses collectives à une échelle jugée plus adéquate².

En ce sens, la supracommunalité ne correspond pas à un échelon institutionnel nouveau clairement stabilisé, mais à une **méthode d'action publique territoriale**. Elle vise à mieux articuler les communes entre elles lorsque l'échelle locale ne suffit plus, sans pour autant supprimer les communes ni se substituer immédiatement aux instruments existants de coopération. Sa logique est donc d'abord pratique : elle cherche à faire coïncider, autant que possible, les territoires de décision avec les territoires des problèmes à traiter³.

Malgré l'absence de cadre juridique unifié, **la supracommunalité ne fonctionne pas pour autant sans règles ni sans moyens**. Son développement a été soutenu par la Région wallonne au moyen d'un **appel à projets**. Celui-ci a été lancé en 2021 par le Service public wallon (SPW) Intérieur et Action sociale⁴, à l'initiative du ministre des Pouvoirs locaux, afin d'encourager la coopération entre communes en l'absence d'un cadre légal encore établi ; dans sa phase pilote, il imposait notamment qu'au moins cinq communes de plus de 5 000 habitants se réunissent autour d'un projet de développement commun⁵.

¹ Fabienne Leloup, *op. cit.*, novembre 2017.

² Association des provinces wallonnes, [La supracommunalité renforcée comme réponse aux défis des communes ?](#), juin 2025.

³ Geoffrey Grandjean, *op. cit.*, mars 2023.

⁴ Le Service public de Wallonie (SPW) Intérieur et Action sociale est l'administration régionale wallonne chargée, notamment, des pouvoirs locaux, de la tutelle sur les collectivités locales et de diverses politiques relevant de l'action sociale.

⁵ Association des provinces wallonnes, [La supracommunalité renforcée comme réponse aux défis des communes ?](#), juin 2025.

La gouvernance des projets supracommunaux s'appuie généralement sur des outils de coordination politique et technique, tels que des conférences de bourgmestres, des dispositifs de pilotage, des *territory labs* ou des outils d'observation territoriale, dont les configurations varient fortement selon les territoires¹. En revanche, il n'existe pas, à ce stade, de régime autonome de contrôle comparable à celui des intercommunales : le suivi de ces démarches passe principalement par les structures existantes sur lesquelles elles s'appuient et par les modalités d'accompagnement régional liées aux projets soutenus².

Dans son rapport de juin 2025 intitulé « *La supracommunalité renforcée comme réponse aux défis des communes ?* »³, l'Association des provinces wallonnes fournit un aperçu particulièrement utile de l'état de la supracommunalité en Wallonie. Ce document recense 14 projets supracommunaux soutenus à l'échelle de la Région wallonne, en précisant que ces projets couvrent 90 % du territoire wallon. Le rapport souligne en même temps que cette couverture territoriale large ne correspond pas à un modèle uniforme : les structures recensées présentent des degrés de maturité, des formes de gouvernance et des niveaux d'institutionnalisation très variables selon les territoires. Par ailleurs, la liste montre que la supracommunalité ne se limite ni aux grands pôles urbains ni à un seul type de territoire, mais concerne des espaces très différents, tant urbains que ruraux.

(b) Les modalités concrètes de mise en œuvre

En pratique, la supracommunalité en Wallonie se traduit par une **diversité de dispositifs, de périmètres et de méthodes de travail**⁴. Les configurations observées diffèrent sensiblement selon les territoires, qu'il s'agisse de la gouvernance, du degré d'institutionnalisation ou des missions effectivement exercées⁵.

Une première modalité de mise en œuvre repose sur des **formes de coordination relativement souples entre communes**. La supracommunalité peut ainsi prendre la forme de concertations régulières entre élus locaux, de réunions de travail, de plateformes d'échange ou encore d'instances de pilotage destinées à définir des orientations communes à l'échelle d'un bassin de vie⁶. La coopération ne suppose donc pas nécessairement la création d'une personne morale nouvelle, mais peut s'organiser à partir de dispositifs de coordination plus légers⁷.

¹ Bureau économique de la Province de Namur, [Supracommunalité](#).

² Geoffrey Grandjean, *op. cit.*, mars 2023.

³ Association des provinces wallonnes, [La supracommunalité renforcée comme réponse aux défis des communes ?](#), juin 2025.

⁴ *Ibid.*

⁵ *Ibid.*

⁶ Le Soir, [La supracommunalité, la nouvelle solution des communes wallonnes pour lutter ensemble contre leurs difficultés](#), juillet 2025.

⁷ *Ibid.*

La mise en œuvre de la supracommunalité s'appuie aussi fréquemment sur des **structures préexistantes**. Des intercommunales ou des organismes territoriaux déjà installés servent souvent de support à des dynamiques supracommunales plus larges¹. La supracommunalité ne vient donc pas nécessairement remplacer les instruments existants ; elle se greffe souvent sur eux afin d'assurer une fonction de coordination, d'animation ou de planification à une échelle plus vaste².

Quelques exemples

Le cas namurois illustre bien cette logique. Le *Bureau économique de la Province de Namur (BEP)* porte trois projets de supracommunalité sur le territoire namurois, couvrant 40 communes réparties en trois bassins distincts³. Cette dynamique repose sur des outils concrets de coordination, tels qu'une Conférence des bourgmestres, des *territory labs*, des centrales d'achat ou encore un observatoire du territoire⁴.

Concrètement, le BEP anime trois bassins supracommunaux (Namur-Condroz, Sambre-et-Meuse, Entre-Sambre-et-Meuse), chacun doté d'un **comité de pilotage** associant élus locaux, acteurs socio-économiques et représentants de la province. Ces comités définissent des **plans d'action territoriaux** (revitalisation des centres-villes, gestion des friches industrielles) et mutualisent des ressources (centrales d'achat pour les marchés publics, observatoires partagés). Cependant, ces initiatives restent **dépendantes des financements provinciaux et régionaux**, dont les montants varient selon les années⁵.

Le cas de **Charleroi Métropole** montre, quant à lui, qu'une structure supracommunale peut se déployer autour d'un projet territorial plus affirmé. La coopération s'y exerce à l'échelle de 30 communes, notamment dans le domaine de la mobilité, avec des commissions spécialisées, des démarches de planification et des mécanismes de coordination entre acteurs locaux⁶.

Ce projet s'appuie sur une **gouvernance collégiale** : un comité stratégique (composé des bourgmestres des 30 communes membres) définit les grandes orientations, tandis que des commissions thématiques (mobilité, économie, urbanisme) pilotent leur mise en œuvre. Par exemple, la commission mobilité a élaboré un plan de déplacements supracommunal (2023-2028), coordonnant les réseaux de bus, les pistes cyclables et les parkings relais à l'échelle de l'agglomération. Cependant, ce plan reste sous la tutelle des intercommunales sectorielles (ex. : Transports en commun en Wallonie - TEC), ce qui limite son autonomie décisionnelle⁷.

¹ Association des provinces wallonnes, [La supracommunalité renforcée comme réponse aux défis des communes ?](#), juin 2025.

² Ibid.

³ Bureau économique de la Province de Namur, *op. cit.*

⁴ Ibid.

⁵ Ibid.

⁶ Charleroi Métropole, [Charleroi Métropole : une supracommunalité singulière et dynamique](#), novembre 2024.

⁷ Ibid.

À l'échelle wallonne, les 14 projets soutenus dans le cadre de l'appel à projets régional présentent des niveaux de maturité variables. Certains correspondent à des dynamiques anciennes de coopération territoriale, d'autres ont été plus directement structurés dans le prolongement de l'appel à projets de 2021¹. Cette diversité traduit à la fois la souplesse du modèle et l'absence d'un cadre homogène de mise en œuvre².

Parmi ces projets, certains sont ancrés dans des dynamiques historiques, comme la Communauté Urbaine du Centre (créée dans les années 1990), tandis que d'autres, comme Liège Métropole, ont émergé plus récemment (2018) en réponse à des enjeux spécifiques. Leur financement, initialement fixé à 1,5 million d'euros en 2021, a été révisé à la baisse (1 million en 2025, 0,6 million prévu en 2027), reflétant les priorités changeantes de la région³.

La supracommunalité se met ainsi en place moins par reproduction d'un schéma institutionnel unique que par **agrégation de solutions territoriales adaptées aux contextes locaux**. Elle repose sur une combinaison de coordination politique, d'appui sur des structures existantes et de construction progressive de projets à l'échelle de territoires fonctionnels⁴.

Cette diversité se retrouve également dans les outils utilisés : certains territoires privilégient les **conventions intercommunales** (ex. : accords sur la gestion des déchets ou des équipements sportifs), tandis que d'autres misent sur des **structures ad hoc** (ex. : association sans but lucratif comme la Wallonie picarde) ou des **plateformes numériques** (ex. : portails partagés pour les marchés publics).

(c) Enjeux, débats et perspectives d'encadrement

La supracommunalité a changé de statut en quelques années. Longtemps présentée comme une pratique de coopération territoriale parmi d'autres, elle est devenue un **objet central de réflexion sur l'organisation des pouvoirs locaux en Wallonie**.

Les analyses disponibles et les échanges parlementaires font apparaître les principaux enjeux :

– sur la **nature même de la supracommunalité**. Celle-ci ne constitue pas un niveau de pouvoir clairement stabilisé ; elle ne dispose pas d'un statut juridique autonome comparable à celui des intercommunales. Elle repose d'abord sur une logique de coopération de projet, territorialisée, souple et pragmatique⁵. C'est précisément ce qui a conduit le Gouvernement wallon à privilégier, dans un premier temps, non pas la création d'un nouvel échelon

¹ Association des provinces wallonnes, [La supracommunalité renforcée comme réponse aux défis des communes ?](#), juin 2025.

² Ibid.

³ Ibid.

⁴ Ibid.

⁵ Geoffrey Grandjean, *op. cit.*, mars 2023.

institutionnel, mais l'encadrement progressif d'initiatives déjà existantes¹. La question de fond est donc posée depuis plusieurs années, entre les partisans d'un encadrement juridique de ces pratiques et ceux qui souhaitent aller plus loin en faisant émerger un véritable niveau d'action publique supracommunal² ;

- sur la **lisibilité institutionnelle**. La supracommunalité est pensée comme un instrument de simplification, mais elle peut aussi produire l'effet inverse. En théorie, elle permet de mieux faire coïncider les territoires de décision avec les territoires des problèmes à traiter. En pratique, elle s'ajoute à un paysage déjà dense, composé des communes, des intercommunales, des provinces³ et d'autres structures sectorielles ou territoriales⁴. Le risque est alors celui d'un **empilement institutionnel supplémentaire**, sans clarification suffisante des missions respectives. Cette difficulté apparaît nettement dans les échanges parlementaires récents, où la supracommunalité est constamment mise en relation avec la réforme des provinces, la rationalisation des structures et la recherche d'un paysage plus lisible⁵ ;

- sur la **gouvernance**. La supracommunalité fonctionne déjà, mais selon des modalités très variables. Dans certains territoires, elle repose sur des conférences de bourgmestres, des outils de pilotage, des observatoires territoriaux ou des dispositifs d'animation technique. Dans d'autres, elle s'appuie sur des structures préexistantes, comme des intercommunales de développement ou des organismes territoriaux⁶. Si cette souplesse permet l'adaptation aux réalités locales, elle **laisse toutefois entièrement ouverte la question de la responsabilité politique, du contrôle et de la légitimité démocratique** ;

- enfin, **sur les modalités et la pérennité du financement**. La supracommunalité ne s'est pas développée sur la base d'un modèle économique autonome, mais sur un appel à projets régional, dans une logique d'impulsion et d'expérimentation (voir *supra*)⁷. Ce mode de financement a permis de faire émerger des projets, mais il **laisse ouverte la question de leur**

¹ Parlement de Wallonie, session 2022-2023, [question écrite n° 395](#) du 21/12/2022 de M. François Desquesnes à M. Philippe Henry, ministre du Climat, de l'Energie, de la Mobilité et des Infrastructures.

² Parlement de Wallonie, session 2022-2023, question écrite n° 420 de Mme Sybille Coster-Bauchau à M. Christophe Collignon, ministre du Logement, des Pouvoirs locaux et de la Ville.

³ En Belgique, les provinces constituent un niveau intermédiaire de pouvoir local entre la Région et les communes. Elles disposent d'institutions propres – un conseil provincial, un collège provincial et un gouverneur – et exercent des compétences d'intérêt provincial, dans les limites fixées par le droit régional. La Wallonie en compte cinq : le Brabant wallon, le Hainaut, Liège, le Luxembourg et Namur.

⁴ Geoffrey Grandjean, *op. cit.*, mars 2023.

⁵ Parlement de Wallonie, session 2025-2026, [compte rendu intégral](#) (Commission de l'aménagement du territoire, de la mobilité et des pouvoirs locaux), mardi 6 janvier 2026.

⁶ Bureau économique de la Province de Namur, *op. cit.*

⁷ Association des provinces wallonnes, [La supracommunalité renforcée comme réponse aux défis des communes ?](#), juin 2025.

pérennité. Cette fragilité apparaît plus nettement encore dans les discussions récentes sur la baisse progressive de l'enveloppe régionale entre 2025 et 2027 et sur la nécessité de construire un modèle plus soutenable¹.

L'avenir de la supracommunalité dépend donc d'un **arbitrage politique clair** : soit elle reste un outil souple de coopération territoriale, fondé sur des projets et des configurations locales diverses ; soit elle reçoit un encadrement plus affirmé, destiné à clarifier ses missions, sa gouvernance, son financement et son articulation avec les autres niveaux d'action publique².

Par ailleurs, **la question des provinces est étroitement liée à celle de la supracommunalité.** La Déclaration de politique régionale 2024-2029 du gouvernement de Wallonie³ prévoit en effet de renforcer le rôle supracommunal des provinces dans une logique générale de rationalisation des structures publiques et de clarification de leurs missions. Dans ce cadre, le Gouvernement entend intégrer les entités supracommunales existantes au sein du cadre provincial afin d'éviter les redondances, de rendre l'action publique plus lisible et de mieux répondre, en particulier, aux besoins des communes rurales. Cette orientation s'accompagne d'une réforme plus large des provinces : certaines de leurs missions auraient vocation à être transférées vers d'autres niveaux de pouvoir, une assemblée de bourgmestres pourrait assurer la gouvernance des missions supracommunales résiduelles, la fiscalité provinciale serait reprise par la Région, et la fin des scrutins provinciaux est envisagée à partir de 2030, après consultation populaire régionale. La supracommunalité n'est donc plus pensée seulement comme une coopération souple entre communes fondée sur des bassins de vie, mais comme un **élément d'une recomposition institutionnelle plus large**, dans laquelle les provinces deviendraient les acteurs centraux de la coordination territoriale supracommunale.

Cette évolution marque une inflexion importante : **conçue à l'origine comme un outil souple et pragmatique, la supracommunalité tend désormais à être réinscrite dans un cadre institutionnel plus structuré**, au risque de déplacer le centre de gravité du projet territorial vers une logique plus organique de réorganisation des pouvoirs locaux.

¹ Parlement de Wallonie, session 2025-2026, [question écrite n° 599](#) du 17/12/2025 de CASSART-MAILLEUX Caroline à DESQUESNES François, Ministre du Territoire, des Infrastructures, de la Mobilité et des Pouvoirs locaux.

² Parlement de Wallonie, session 2025-2026, [compte rendu intégral n° 71](#) (Commission de l'aménagement du territoire, de la mobilité et des pouvoirs locaux), mardi 6 janvier 2026.

³ Gouvernement de Wallonie, [Déclaration de politique régionale wallonne](#) - Avoir le courage de changer pour que l'avenir s'éclaire, juillet 2024.

Une clarification du cadre est désormais attendue à court terme. Le Gouvernement wallon a annoncé à plusieurs reprises **l'élaboration d'une note stratégique destinée à préciser l'avenir de la supracommunalité** dans le cadre plus large de la rationalisation des structures territoriales. L'échéance mise en avant est fixée au 1^{er} janvier 2027¹.

(3) Les autres instruments de coopération intercommunale

À côté des intercommunales et de la supracommunalité, le droit wallon admet d'autres instruments de coopération plus souples. Ceux-ci permettent aux communes d'organiser des collaborations plus ciblées, plus ponctuelles ou plus pragmatiques, en fonction de leurs besoins².

(a) Les conventions entre communes

L'article L1512-1 du code de la démocratie locale prévoit que « *les communes peuvent conclure entre elles des conventions, relatives à des objets d'intérêt communal.* » Elles constituent **la forme la plus souple de coopération intercommunale**. Elles permettent à plusieurs communes d'organiser une collaboration sans créer, pour ce seul motif, une structure institutionnelle autonome comparable à une intercommunale. Elles relèvent d'une **logique contractuelle** : les communes s'accordent sur un objet précis, sur les modalités pratiques de leur coopération et sur la répartition des charges ou des responsabilités correspondantes³.

En outre, l'article 32 du décret de 1996 prévoit que « *les intercommunales peuvent conclure entre elles et avec les communes des conventions pour une durée déterminée, relatives à des fournitures et à des services qui concourent à la réalisation de leur objet social* ». Cette disposition montre que la convention constitue un instrument reconnu par le droit wallon pour organiser des coopérations ciblées, y compris en articulation avec des intercommunales déjà existantes. Elle permet de formaliser des relations de prestation ou de mise en commun sans passer par la création d'une nouvelle personne morale.

L'intérêt principal de ce mécanisme tient à sa **souplesse**. Les conventions peuvent être mobilisées pour des besoins ponctuels, pour une durée limitée ou pour des objets techniques précisément circonscrits. Elles permettent ainsi d'adapter la coopération aux besoins concrets des communes concernées, sans les contraintes de gouvernance, de capitalisation et de contrôle propres aux intercommunales⁴. Elles conviennent particulièrement

¹ Parlement de Wallonie, session 2025-2026, [compte rendu intégral](#) (Commission de l'aménagement du territoire, de la mobilité et des pouvoirs locaux), mardi 6 janvier 2026.

² Union des Villes et Communes de Wallonie (UVCW), [La gestion par l'intermédiaire d'une association de projet et d'une convention entre communes](#), octobre 2025.

³ *Ibid.*

⁴ *Ibid.*

lorsque la coopération ne justifie pas la création d'une structure pérenne ou lorsqu'elle porte sur un service bien identifié¹.

Cette souplesse a toutefois une contrepartie. Les conventions entre communes n'offrent ni la même visibilité institutionnelle, ni la même stabilité qu'une structure dédiée. Elles s'inscrivent dans une **logique d'arrangement fonctionnel** plus que dans une logique d'organisation durable de l'action publique à l'échelle supracommunale².

(b) Les associations de projet, ASBL et régies

À côté des conventions entre communes, le droit wallon permet également de recourir à des instruments plus structurés, sans pour autant relever du modèle des intercommunales. Il s'agit notamment des **associations de projet**, des **associations sans but lucratif** (ASBL) et des **régies**, qui offrent aux communes des outils de coopération ou de gestion adaptés à des besoins plus ciblés ou à des montages plus souples³.

L'article L1512-2 dispose que « *plusieurs communes peuvent (...) créer une structure de coopération dotée de la personnalité juridique pour assurer la planification, la mise en œuvre et le contrôle d'un projet d'intérêt communal.* » Il s'agit d'**associations de projet** qui répondent donc à une logique de coopération finalisée. Elles permettent à plusieurs communes de se regrouper autour d'un objet précis, généralement limité dans le temps ou dans son périmètre, sans mettre en place une structure aussi lourde qu'une intercommunale. Elles relèvent d'une logique de projet plus que d'une logique de service public permanent, ce qui les rend utiles pour porter des actions communes circonscrites ou des initiatives territoriales spécifiques⁴.

Les **associations sans but lucratif communales** (ASBL communales) constituent un autre outil mobilisable. L'article 1234-1 (§1^{er}) dispose : « *Dans les matières qui relèvent de l'intérêt communal, une commune ou plusieurs communes peuvent créer ou participer à une ASBL si la nécessité de cette création ou de cette participation fait l'objet d'une motivation spéciale fondée sur l'existence d'un besoin spécifique d'intérêt public qui ne peut être satisfait de manière efficace par les services généraux, les établissements ou les régies de la commune et qui fait l'objet d'une description précise.* » Les ASBL offrent un cadre de droit privé souple, susceptible d'associer des personnes publiques et, le cas échéant, d'autres partenaires autour d'une activité d'intérêt local. Leur intérêt tient à la liberté d'organisation qu'elles offrent et à leur capacité à porter des projets dans des domaines variés, notamment sociaux, culturels ou de développement local. Elles ne bénéficient toutefois pas du même encadrement juridique ni des

¹ Union des Villes et Communes de Wallonie (UVCW), [Les sociétés à participation publique locale significative \(SPPLS\)](#), octobre 2025.

² Union des Villes et Communes de Wallonie (UVCW), [La gestion par l'intermédiaire d'une association de projet et d'une convention entre communes](#), octobre 2025.

³ *Ibid.*

⁴ Union des Villes et Communes de Wallonie (UVCW), [Comparaison des modes de gestion de l'intérêt communal](#), octobre 2025.

mêmes garanties institutionnelles que les intercommunales, ce qui les situe à un autre niveau dans l'architecture de la coopération locale¹.

Enfin, les **régies communales autonomes**, relèvent davantage d'une logique de gestion que de coopération institutionnelle à proprement parler. Prévues par l'article 1231-4 du code de la démocratie locale et de la décentralisation, elles permettent d'organiser certains services dans un cadre plus souple que celui de l'administration communale classique. Même lorsqu'elles sont utilisées dans un contexte de mutualisation ou de coopération, elles demeurent étroitement rattachées à la collectivité qui les a créées et ne constituent pas, en elles-mêmes, une forme pleinement autonome de coopération intercommunale².

(c) Une place résiduelle dans le paysage wallon

En pratique, les conventions entre communes, les associations de projet, les ASBL communales et les régies occupent une **place plus secondaire** que les intercommunales dans le paysage wallon de la coopération locale. Les intercommunales demeurent l'outil central, en raison de leur fort degré d'institutionnalisation, de l'étendue de leurs domaines d'intervention et de leur poids économique et territorial³.

Leur visibilité institutionnelle est également plus faible : ils s'inscrivent le plus souvent dans des montages techniques ou des coopérations d'appoint, sans disposer de la même capacité de structuration durable que les intercommunales à l'échelle territoriale⁴. Ils n'en conservent pas moins une réelle utilité, précisément parce qu'ils permettent aux communes de recourir à des formes de coopération plus légères lorsqu'une intercommunale n'apparaît pas nécessaire⁵.

¹ Union des Villes et Communes de Wallonie (UVCW), [Les sociétés à participation publique locale significative \(SPPLS\)](#), octobre 2025.

² Union des Villes et Communes de Wallonie (UVCW), [La gestion par l'intermédiaire d'une association de projet et d'une convention entre communes](#), octobre 2025.

³ David Van Den Abbeel, *op. cit.*, février 2024.

⁴ Union des Villes et Communes de Wallonie (UVCW), [La gestion par l'intermédiaire d'une association de projet et d'une convention entre communes](#), octobre 2025.

⁵ Union des Villes et Communes de Wallonie (UVCW), [Comparaison des modes de gestion de l'intérêt communal](#), octobre 2025.

4. Espagne

a) Les fondements de la coopération intercommunale en Espagne

- (1) Un recours à la coopération étroitement lié à la fragmentation municipale

Le recours à la coopération intercommunale en Espagne s'inscrit principalement dans un **contexte de fragmentation municipale particulièrement poussée**, qui affecte de longue date l'organisation territoriale du pays et nourrit un **débat récurrent sur l'insuffisance de la commune comme cadre exclusif d'action publique locale**¹.

En 2023, l'Espagne comptait **8 129 communes**, auxquelles s'ajoutaient deux villes à statut d'autonomie².

Selon Ana Torrecillas Martínez, constitutionnaliste espagnole, cette fragmentation aurait des **effets directs sur la capacité administrative, financière et politique des petites communes à exercer réellement les compétences qui leur sont attribuées**³. L'Espagne compte ainsi **7 367 communes de moins de 10 000 habitants (90 %)**, **6 815 de moins de 5 000 habitants (83 %)** et **4 986 de moins de 1 000 habitants (61 %)**. En outre, 84 % du territoire, correspondant pour l'essentiel aux communes rurales de moins de 5 000 habitants, n'abrite **que 16 % de la population totale**, tandis que plus de 80 % des habitants se concentrent dans les espaces urbains⁴.

La faiblesse des petites communes n'est pas seulement liée à leur nombre, mais aussi à leur **difficulté concrète à fournir des services publics dans des territoires vieillissants, dispersés et parfois dépeuplés**⁵. Ainsi, 5 102 communes ont perdu des habitants depuis 2001, 6 232 en ont perdu au cours de la dernière décennie et, dans 14 provinces espagnoles, plus de 80 % des communes n'atteignent pas 1 000 habitants, confirmant l'ampleur du phénomène de **dépeuplement rural**⁶.

¹ Antonio Torres Martínez, [Municipios, constitución y reordenación de la planta local](#), in *Revista de Derecho Público* – Vol. 71/2 julio-diciembre 2023, décembre 2023.

² Secretaría General de Financiación Autonómica y Local, [Haciendas Locales en Cifras. Año 2023](#), novembre 2025.

³ Ana Torrecillas Martínez, [Claves constitucionales para una segunda descentralización hacia la escala municipal en España](#), in *Revista Española de Derecho Constitucional* – 133 – pp. 165-195, janvier 2025.

⁴ *Ibid.*

⁵ Eloísa Carbonell Porras, [Los municipios pequeños: entre la supresión y la revitalización](#), in *Anuario Aragonés del Gobierno Local* 2022, avril 2023.

⁶ *Ibid.*

En outre, cette situation est fréquemment décrite comme un phénomène d'« émiettement communal » (*inframunicipalismo*)¹. L'ultrafragmentation de la carte locale, le caractère inadéquat du financement local et l'absence de différenciation entre communes mineraient ainsi l'autonomie locale réelle et affaibliraient les conditions d'un contrôle démocratique effectif par les citoyens².

Dans son rapport de septembre 2021 sur l'application de la Charte européenne de l'autonomie locale en Espagne, le Conseil de l'Europe confirme que **les difficultés de gestion des petites communes espagnoles demeurent un problème non résolu** et que **les mécanismes de péréquation ou d'assistance ne suffisent pas à corriger les inégalités de ressources entre communes petites et grandes**³. De son côté, l'OCDE, dans un rapport de 2025 consacré à la communauté autonome de Castille-et-León, va dans le même sens en relevant que cette communauté autonome cumule une très forte fragmentation municipale, des capacités locales limitées et un recours important aux structures intercommunales souvent centrées sur des services spécifiques⁴.

Dans ce contexte, la coopération intercommunale apparaît moins comme une option accessoire que comme une **réponse structurelle aux insuffisances d'une partie du tissu communal espagnol**⁵. Les communes tendent ainsi à établir des relations de coopération afin de pouvoir exercer leurs compétences et offrir des services de qualité à leurs administrés. Ce phénomène est aussi présenté comme une alternative à d'autres stratégies, notamment la fusion de communes⁶. Cette tendance à la coopération est particulièrement **forte dans les communautés autonomes composées d'une seule province**⁷, où l'absence de niveau intermédiaire renforcerait le caractère quasi impératif du recours aux structures intercommunales⁸.

¹ Antonio Torres Martínez, *op. cit.*, décembre 2023.

² Gabriel Moreno González, [El refuerzo de la autonomía local para la mejora de la responsabilidad política y la rendición de cuentas: reformas para superar el inframunicipalismo en España](#), in *Revista Española de la Transparencia* – Núm. 23 (2026), janvier 2026.

³ Conseil de l'Europe, Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, [Monitoring of the application of the European Charter of Local Self-Government in Spain](#), septembre 2021.

⁴ OCDE, [Preparing for Demographic Change in Castilla y León, Spain](#), janvier 2025.

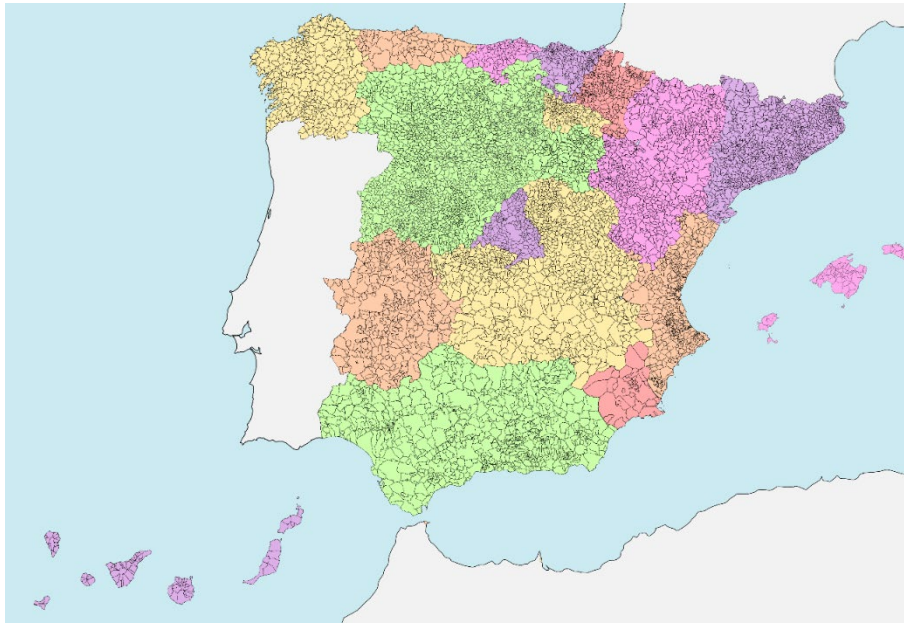
⁵ Unai López (Universidad Autónoma de Madrid), [La cooperación intermunicipal como imperativo. Mancomunidades en comunidades autónomas uniprovinciales](#), novembre 2023.

⁶ *Ibid.*

⁷ Six des dix-sept communautés autonomes espagnoles sont composées d'une province unique : les Asturies, la Cantabrie, La Rioja, la Communauté de Madrid, la Région de Murcie et la Navarre.

⁸ Unai López (Universidad Autónoma de Madrid), *op. cit.*, novembre 2023.

Carte des communes d'Espagne (*municipios*)



NB : Les couleurs correspondent aux 17 communautés autonomes.

(2) Une coopération intercommunale sans modèle unifié

C'est pour répondre à ces limites de la commune isolée que **s'est progressivement développé, en Espagne, un ensemble de structures intercommunales et supracommunales aux fonctions et aux statuts très diversifiées**¹.

La coopération intercommunale espagnole ne repose pas sur une formule unique comparable à un modèle général et homogène, mais sur un **ensemble de structures et d'instruments distincts**, dont la portée varie fortement selon les communautés autonomes². Le droit espagnol connaît ainsi **plusieurs formes d'organisation ou de coopération intercommunales**, parmi lesquelles les **associations intercommunales de communes (*mancomunidades*)**, les **groupements territoriaux de communes (*comarcas*)**, les **aires métropolitaines (*áreas metropolitanas*)**, les consortiums (*consorcios*), ainsi que diverses **conventions ou accords de coopération**, de sorte que l'intercommunalité y apparaît d'emblée comme un **paysage institutionnel éclaté et hétérogène**³.

¹ Tomàs Font i Llovet, [La cooperación administrativa en los servicios públicos locales](#), in *Revista digital de derecho administrativo* (n° 7 – segundo semestre/2012 – pp. 109-113), juillet 2012.

² *Ibid.*

³ *Ibid.*

Cette pluralité¹ tient en grande partie au fait que **le régime juridique des entités locales et des formes associatives intercommunales dépend de plus en plus des communautés autonomes**, dont les statuts et les législations propres ont progressivement **élargi la marge d'organisation en matière locale**². Il en résulte qu'une même catégorie juridique peut remplir des **fonctions très différentes selon les territoires** : les *comarcas* peuvent n'être qu'un simple cadre de référence territoriale dans certaines régions, alors qu'elles jouent ailleurs un rôle structurant d'appui aux petites communes ; de même, les *mancomunidades* peuvent se limiter à la gestion de services déterminés ou, au contraire, recevoir des attributions plus larges et plus stables³.

Cette diversité ne s'explique pas seulement par des choix techniques d'organisation administrative. Elle renvoie aussi à des **enjeux plus larges de répartition territoriale du pouvoir, d'effectivité de l'autonomie locale et de rationalisation de l'action publique**⁴. Pour Gabriel Moreno González, constitutionnaliste espagnol, l'ultrafragmentation municipale, le défaut de différenciation entre communes et les insuffisances du financement local auraient favorisé la **multiplication de structures intermédiaires ou associatives**, qui permettent de pallier les faiblesses de la commune isolée, mais qui peuvent aussi **brouiller l'identification des responsabilités politiques et compliquer la lecture du système local espagnol par les citoyens**⁵. L'intercommunalité espagnole doit ainsi être comprise non comme un simple instrument de mutualisation, mais comme **l'un des moyens par lesquels le droit local espagnol tente de concilier l'existence de très nombreuses petites communes avec les exigences contemporaines de gestion, de professionnalisation et de soutenabilité administrative**⁶.

Le paysage intercommunal espagnol combine des structures issues de l'initiative communale et d'autres qui procèdent plus directement d'une organisation territoriale décidée à l'échelle régionale⁷. Il en résulte **un ensemble à la fois souple et peu homogène, dans lequel la portée des différents dispositifs varie fortement selon les choix des communautés autonomes**⁸.

¹ Pour éviter toute confusion terminologique, les termes de *mancomunidades* et de *comarcas* seront indiqués en langue originale dans l'ensemble de la présente note.

² Tomàs Font i Llovet, *op. cit.*, juillet 2012.

³ *Ibid.*

⁴ Gabriel Moreno González, *op. cit.*, janvier 2026.

⁵ *Ibid.*

⁶ Ana Torrecillas Martínez, *op. cit.*, janvier 2025.

⁷ Jorge Hermosilla Pla et al., [Gobernanza territorial y planificación estratégica en espacios metropolitanos. El caso valenciano / Bottom-up and top-down land governance and strategic planning in metropolitan areas: the Valencian case](#), in *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles* (96), février 2023.

⁸ *Ibid.*

b) Le cadre juridique de la coopération intercommunale

Le droit espagnol de la coopération intercommunale repose sur un **cadre national commun**, mais sa mise en œuvre varie fortement d'une **communauté autonome à l'autre**¹.

(1) Le socle national: la reconnaissance juridique d'un niveau intercommunal sans modèle unifié

Le cadre juridique national de la coopération intercommunale en Espagne repose d'abord sur la **loi n° 7/1985 du 2 avril 1985 portant réglementation des bases du régime local**², qui constitue le **texte général de référence pour l'organisation locale et pour l'identification des principales entités locales autres que la commune et la province**.

L'article 3, paragraphe 2, de la loi de 1985 dispose ainsi que « *bénéficient également de la qualité d'entités locales : a) les **comarcas** ou autres entités regroupant plusieurs communes, instituées par les communautés autonomes conformément à la présente loi et aux statuts d'autonomie correspondants ; b) les **aires métropolitaines** ; c) les **mancomunidades** ».*

Cette absence de figure juridique dominante constitue un **trait structurant du modèle espagnol**³. Là où d'autres systèmes ont progressivement construit une forme générale d'intercommunalité, le droit espagnol a conservé une **architecture pluraliste**, dans laquelle plusieurs instruments coexistent dès le niveau de la législation de base⁴ et **dont la mise en œuvre est ensuite largement renvoyée aux communautés autonomes**.

Le droit national admet aussi explicitement que la commune ne constitue pas toujours l'échelle la plus pertinente pour la gestion de certains intérêts locaux en fixant le principe selon lequel **certaines de ces structures répondent à l'existence d'intérêts communs dépassant le cadre municipal**. L'article 42, paragraphe 1, prévoit ainsi que les communautés autonomes peuvent créer des *comarcas* (groupements territoriaux de communes) ou d'autres entités regroupant plusieurs communes « *dont les caractéristiques font apparaître des intérêts communs exigeant une gestion propre ou appelant la prestation de services à cette échelle* ».

Le socle national de la coopération institutionnelle locale est complété par la **loi n° 40/2015 du 1^{er} octobre 2015 sur le régime juridique du secteur public**⁵ qui définit et encadre les **consortiums** dans son chapitre VI. L'article 118, paragraphe 1, dispose que les consortiums sont « *des entités de droit public, dotées d'une personnalité juridique propre et distincte, créées par plusieurs administrations publiques ou entités du secteur public institutionnel, entre elles ou avec participation d'entités privées, pour le développement d'activités d'intérêt commun à toutes dans le champ de leurs compétences* ».

¹ Tomàs Font i Llovet, *op. cit.*, juillet 2012.

² [Ley 7/1985](#), de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.

³ Tomàs Font i Llovet, *op. cit.*, juillet 2012.

⁴ *Ibid.*

⁵ [Ley 40/2015](#), de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

- (2) Les réformes contemporaines : rationalisation, soutenabilité financière et redéfinition du contexte local

Le cadre national de la coopération intercommunale a été sensiblement reconfiguré par la **loi n° 27/2013 du 27 décembre 2013 relative à la rationalisation et à la soutenabilité de l'administration locale**¹, adoptée dans le contexte de la crise financière et d'un mouvement plus large de réorganisation du secteur public local. Son préambule indique expressément qu'elle vise à « *rationaliser la structure organisationnelle de l'administration locale conformément aux principes d'efficacité, de stabilité et de soutenabilité financière* » et à « *garantir un contrôle financier et budgétaire plus rigoureux* ».

Si cette réforme n'a pas supprimé les structures intercommunales reconnues par la loi de 1985, elle a néanmoins **modifié l'environnement dans lequel elles s'inscrivent**, en les replaçant dans une **logique plus nette de maîtrise de la dépense, de clarification des compétences et de lutte contre les doublons administratifs**.

La coopération intercommunale s'inscrit, dès lors, dans un **cadre désormais plus fortement dominé par les impératifs de viabilité financière et d'efficacité administrative**. Certains observateurs ont d'ailleurs relevé que cette évolution tendait à soumettre plus étroitement l'organisation locale à des considérations économiques, au risque d'affaiblir l'autonomie effective des communes les plus fragiles².

- (3) Le rôle déterminant des communautés autonomes dans la configuration concrète des structures intercommunales

Si le droit national fixe un cadre général, **la configuration concrète des structures intercommunales dépend largement des communautés autonomes**, qui disposent en la matière d'une marge d'organisation particulièrement importante³. L'article 42, paragraphe 1, de la loi de 1985 consacre cette place décisive des communautés autonomes en prévoyant que **les communautés autonomes « pourront créer sur leur territoire des comarcas ou d'autres entités regroupant plusieurs communes »**. Le droit national reconnaît ainsi expressément que l'institution et la définition concrète d'une partie importante des structures supracommunales relèvent du niveau autonome.

Cette latitude s'observe très nettement dans les législations régionales. À titre d'exemples :

- en Catalogne, la **loi n° 6/1987 du 4 avril 1987 relative à l'organisation comarcale**⁴ dispose, à son article 1^{er}, que « *la présente loi a pour objet l'établissement de la division et de l'organisation comarcals de la Catalogne* » ;

¹ [Ley 27/2013](#), de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local.

² Gabriel Moreno González, *op. cit.*, janvier 2026.

³ Tomàs Font i Llovet, *op. cit.*, juillet 2012.

⁴ [Ley 6/1987](#), de 4 de abril de la Organización Comarcal de Cataluña.

- en Aragon, le **décret législatif n° 1/2006 du 27 décembre 2006 approuvant le texte refondu de la loi sur la comarcalisation**¹ énonce, à son article 2, que « la présente loi établit les règles générales régissant l'organisation des comarcas d'Aragon » et que « la loi portant création de chaque comarca pourra régler les spécificités de celles-ci en matière de compétences ou de structure des organes de gouvernement ».

Le même constat vaut pour les *mancomunidades* :

- en Estrémadure, la **loi n° 17/2010 du 22 décembre 2010**² a créé la catégorie spécifique des *mancomunidades integrales* (associations intercommunales intégrales) ;

- en Communauté valencienne, la **loi n° 21/2018 du 16 octobre 2018**³ a institué celle des *mancomunidades de ámbito comarcal* (associations intercommunales « de portée comarcale »), ce qui montre que les communautés autonomes ne se contentent pas d'appliquer un cadre commun, mais **réélaborent les instruments intercommunaux en fonction de leurs propres objectifs territoriaux**.

(4) L'éclairage de la jurisprudence constitutionnelle

Le Tribunal constitutionnel a précisé, à plusieurs reprises, jusqu'où le législateur national pouvait encadrer le régime local et quelle marge d'organisation demeurerait reconnue aux communautés autonomes.

Si la **décision n° 214/1989 du 21 décembre 1989**⁴ a validé pour l'essentiel la loi de 1985, elle a toutefois rappelé que les *comarcas* et, plus largement, l'organisation locale supracommunale, s'inscrivaient dans un partage de compétences entre l'État et les communautés autonomes. Cette jurisprudence confirme ainsi que **le droit national peut fixer les bases du régime local, sans pour autant épuiser la matière ni imposer un modèle uniforme à l'ensemble du territoire espagnol** ;

Par ailleurs, la réforme introduite par la loi de 2013 a donné lieu à un contentieux constitutionnel particulièrement important :

- la **décision n° 41/2016 du 3 mars 2016**⁵ a admis, pour l'essentiel, que la **réorganisation du secteur local puisse être justifiée par les principes d'efficacité administrative, d'usage efficient des ressources publiques et de stabilité budgétaire**, tout en **censurant certaines dispositions qui empiétaient sur les compétences des communautés autonomes**. Cette décision montre ainsi que la rationalisation financière du secteur local n'est pas, en elle-même, contraire à la Constitution, mais qu'elle ne peut conduire à

¹ [Decreto Legislativo 1/2006](#), de 27 de diciembre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Comarcalización de Aragón.

² [Ley 17/2010](#), de 22 de diciembre, de mancomunidades y entidades locales menores de Extremadura.

³ [Ley 21/2018](#), de 16 de octubre, de mancomunidades de la Comunitat Valenciana.

⁴ Tribunal Constitucional de España, [Sentencia 214/1989](#), de 21 de diciembre.

⁵ Tribunal Constitucional de España, [Sentencia 41/2016](#), de 3 de marzo.

neutraliser la répartition territoriale des compétences ni à vider de substance les marges d'organisation reconnues aux communautés autonomes ;

- la même décision rappelle aussi, à propos des *mancomunidades*, qu'elles ne sont pas titulaires d'intérêts distincts de ceux des communes qui les composent, ce qui confirme qu'elles doivent être comprises comme des **instruments d'exercice conjoint de compétences communales plutôt que comme un niveau territorial autonome comparable à la commune ou à la province** ;

- enfin, la **décision n° 103/2013 du 25 avril 2013¹** a admis que le **régime des *mancomunidades* puisse relever, dans ses éléments fondamentaux, de la législation nationale de base, tout en laissant aux communautés autonomes une marge de développement**, consacrant la spécificité espagnole de combiner reconnaissance nationale et différenciation régionale de l'intercommunalité.

c) Les principales formes de coopération intercommunale

(1) Les *mancomunidades*, forme classique de coopération volontaire entre communes

Les *mancomunidades* constituent en Espagne la **forme la plus classique de coopération intercommunale**, entendue comme **l'association libre de plusieurs communes en vue d'exercer en commun certaines attributions déterminées, sans création d'un niveau territorial général comparable à la commune ou à la province**.

La loi de 1985 les reconnaît expressément parmi les « entités locales » (article 3, paragraphe 2) et admet donc qu'une coopération entre communes puisse revêtir une **forme institutionnalisée, dotée d'une personnalité propre**, sans se limiter à des mécanismes conventionnels ponctuels.

Pour autant, cette reconnaissance **ne fait pas de la *mancomunidad* un cadre uniforme ou général de l'intercommunalité espagnole**. La doctrine souligne au contraire qu'il s'agit d'une **structure souple, spécialisée et étroitement dépendante des choix opérés par les communes membres**, ce qui la distingue à la fois des *comarcas*, plus territorialisées, et des consortiums, qui relèvent d'une coopération institutionnelle plus large entre administrations ou entités publiques². La *mancomunidad* est conçue comme un **instrument fonctionnel de mutualisation de certaines compétences ou de certains services communaux**³.

¹ Tribunal Constitucional de España, [Sentencia 103/2013](#), de 25 de abril.

² Tomàs Font i Llovet, *op. cit.*, juillet 2012.

³ *Ibid.*

Son régime juridique repose d'abord sur **l'initiative des communes**. Dans son préambule, la loi de 1985 reconnaît aux communes le **droit de s'associer avec d'autres en *mancomunidades*** pour l'exécution en commun de travaux et de services déterminés relevant de leur compétence. Cette logique volontaire constitue un **trait décisif du dispositif**.

En Communauté valencienne, l'article 11 de la loi régionale de 2018 prévoit que les communes participantes fixent le **cadre statutaire**, lequel doit notamment préciser les communes membres, l'objet, les compétences, les pouvoirs et prérogatives de la structure, ainsi que les organes de gouvernement et d'administration, [leur] composition et [leurs] attributions respectives, les règles de fonctionnement interne, le régime économique et financier, les causes de séparation forcée, les hypothèses de dissolution et les règles de liquidation. La loi valencienne précise, en outre, que l'adhésion ultérieure d'une ou plusieurs communes suppose la demande du conseil municipal intéressé et l'approbation du conseil de la *mancomunidad*, tandis que la séparation volontaire obéit à des conditions strictes tenant notamment au vote du conseil municipal, au respect des engagements financiers et au délai minimal d'appartenance éventuellement prévu par les statuts (articles 40 et 42 de la loi de 2018).

En Estrémadure, en vertu de la loi régionale de 2010, les statuts doivent également prévoir « *les conditions requises pour l'adhésion de nouveaux membres et la séparation des communes membres de la mancomunidad* ».

En outre, les lois locales récentes montrent que les *mancomunidades* disposent d'**organes propres**, de **ressources**, d'un **personnel** et de **statuts détaillés**, ce qui leur confère une **véritable capacité d'action autonome dans le champ que les communes leur ont confié**.

L'intérêt de ce dispositif tient à ce qu'il permet de **répondre à la faiblesse structurelle d'une grande partie du tissu communal espagnol**. La *mancomunidad* apparaît également comme une **alternative à d'autres techniques de rationalisation, notamment la fusion de communes**, tout en ménageant le maintien de l'identité institutionnelle de chacune d'elles¹.

L'exemple de l'Estrémadure montre même que ce dispositif peut être renforcé. La loi régionale de 2010 distingue ainsi les *mancomunidades integrales*, qui répondent à des **critères plus exigeants de continuité territoriale, de cohérence fonctionnelle et de capacité administrative**, de manière à faire de cette structure un instrument plus stable d'organisation des territoires ruraux fragiles. La Communauté valencienne offre un autre exemple d'évolution, avec la création, par la loi régionale de 2018, des *mancomunidades* « de portée comarcale » (*mancomunidades de ámbito comarcal*), qui conservent la logique volontaire propre à la *mancomunidad* **tout en l'articulant avec une échelle territoriale plus vaste et plus structurée**.

¹ Unai López (*Universidad Autónoma de Madrid*), *op. cit.*, novembre 2023.

Un bref éclairage statistique confirme l'importance de cette formule dans le paysage local espagnol. Dans une réponse du 9 octobre 2024 à une question écrite sénatoriale¹, le Gouvernement espagnol a indiqué que **975 mancomunidades étaient alors inscrites au registre des entités locales**. La même réponse précise qu'au cours de l'année 2023, 6 *mancomunidades* ont été inscrites et 7 radiées, ce qui suggère une évolution désormais limitée du nombre de ces structures, davantage marquée par des ajustements ponctuels que par une dynamique soutenue d'expansion².

La mancomunidad, un outil de mutualisation aux compétences diverses

La *Mancomunidad de la Comarca de Pamplona (Navarre)* : malgré sa qualification de *comarca*, il s'agit juridiquement d'une *mancomunidad*. C'est l'une des plus importantes d'Espagne. Elle regroupe **50 communes** pour gérer des services essentiels et complexes : le cycle intégral de l'eau, la collecte des déchets et le réseau de transport urbain de l'agglomération de Pampelune. Elle montre que la *mancomunidad* peut gérer des services à l'échelle d'une métropole.

La *Mancomunidad de la Serena (Estrémadure)* est l'exemple type de la *mancomunidad integral*. Située dans la province de Badajoz, elle regroupe des communes rurales afin d'atteindre une masse critique. Elle ne se contente pas de collecter les déchets ; elle gère un parc de machines pour les travaux publics, des services sociaux de proximité et un bureau d'urbanisme mutualisé au profit d'un territoire très rural.

La *Mancomunidad de Municipios de la Costa del Sol Occidental (Andalousie)* : Regroupant **11 communes hautement touristiques** (dont Marbella et Torremolinos), cette structure est spécialisée dans la gestion des infrastructures liées à la pression saisonnière : usines de dessalement de l'eau, traitement des déchets et promotion touristique internationale.

(2) Les *comarcas*, entre coopération intercommunale et institution supracommunale

Les *comarcas* occupent, dans le droit espagnol, une **place distincte de celle des mancomunidades**, en ce qu'elles **relèvent moins d'une simple logique de coopération fonctionnelle entre communes que d'une logique d'organisation territoriale à une échelle supracommunale**.

La loi de 1985 les reconnaît expressément parmi les « entités locales » (article 3, paragraphe 2) et précise également la fonction générale de ces structures. L'article 42, paragraphe 1, prévoit ainsi que les communautés autonomes peuvent créer sur leur territoire des *comarcas* ou d'autres entités

¹ José Samuel Carrasco Carpio, [La delimitación de las áreas metropolitanas y los instrumentos de colaboración intermunicipal en la Comunitat Valenciana](#), in *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles* (100), avril 2024.

² *Ibid.*

regroupant plusieurs communes « dont les caractéristiques font apparaître des intérêts communs exigeant une gestion propre ou appelant la prestation de services à cette échelle ». La *comarca* n'est donc pas conçue comme un simple cadre conventionnel de mutualisation, mais comme une **entité destinée à prendre en charge des intérêts communs à une échelle territoriale propre, ce qui lui confère d'emblée un degré d'institutionnalisation supérieur à celui des *mancomunidades***¹.

Cette différence est bien mise en évidence par la doctrine, qui souligne que les *comarcas* relèvent d'une **logique plus nettement top-down** (de haut en bas), dans laquelle **la structuration supracommunale est décidée ou fortement encadrée par le niveau régional**, tandis que les *mancomunidades* reposent plus directement sur l'initiative municipale². La *comarca* peut ainsi constituer un **véritable espace de gestion territoriale, voire un échelon intermédiaire d'administration locale, selon les choix opérés par les communautés autonomes**³. Cette latitude explique que la même catégorie juridique recouvre en pratique des **réalités d'intensité très inégale selon les territoires**, depuis le **simple cadre de coordination** jusqu'à une institution locale dotée de **compétences propres**, d'organes, de ressources et d'une assise territoriale durable⁴.

L'**exemple catalan** montre une **formule ancienne et fortement institutionnalisée**. L'article 1^{er} de la loi de 1987 (voir *supra*) prévoit que « la présente loi a pour objet l'établissement de la division et de l'organisation *comarcales de la Catalogne* ». La *comarca* y apparaît ainsi non comme un simple outil de coopération laissé à la libre initiative des communes, mais comme un **élément de l'architecture territoriale catalane, pensé à l'échelle de l'ensemble du territoire régional**. Le préambule de la loi souligne d'ailleurs que la *comarca* doit permettre de rapprocher l'administration des citoyens, de renforcer la capacité de gestion locale et de mieux articuler les intérêts communs qui dépassent le cadre de la commune, confirmant sa portée institutionnelle.

De son côté, l'**Aragon** fournit l'**exemple le plus abouti d'un régime juridique comarcal fortement structuré**. L'article 6 du décret législatif de 2006 prévoit que la création d'une *comarca* se fait par loi régionale, laquelle doit en déterminer la dénomination, le périmètre territorial, le chef-lieu, la composition et le fonctionnement de ses organes de gouvernement, ainsi que ses compétences et ses ressources économiques propres. L'article 7 précise en outre que l'initiative de création peut venir des communes appelées à l'intégrer, d'une *mancomunidad* d'intérêt comarcal (*mancomunidad de interés comarcal*) ou du Gouvernement d'Aragon, et qu'elle doit reposer sur une étude détaillant notamment les fonctions et services à exercer, les organes de

¹ Tomàs Font i Llovet, *op. cit.*, juillet 2012.

² Jorge Hermosilla Pla et al., *op. cit.*, février 2023.

³ Tomàs Font i Llovet, *op. cit.*, juillet 2012.

⁴ *Ibid.*

gouvernement, les moyens économiques, les liens historiques, économiques, sociaux et culturels du territoire concerné, ainsi que l'efficacité administrative attendue du nouveau cadre comarcal. La *comarca* apparaît ainsi, en Aragon, comme une **institution locale conçue d'emblée dans une logique procédurale, organique, fonctionnelle et financière complète**.

L'Aragon offre un exemple particulièrement net d'organisation comarcale (*comarcalización*) comme **structuration territoriale**. Le préambule du texte refondu de 2006 rappelle que la loi de 1993 a proposé un modèle d'organisation « *du point de vue procédural, de la compétence, des organes et du financement* », puis que la loi de délimitation comarcale de 1996 a établi une **carte comarcale complète de l'Aragon**, avant que ne soient effectivement constituées 32 des 33 *comarcas* prévues. La loi ne se borne donc pas à autoriser des regroupements intercommunaux : elle organise un **véritable maillage comarcal du territoire**, avec des compétences, des transferts de services, des organes et un financement propres.

Les données disponibles montrent un **développement relativement timide de la formule comarcale dans le paysage local espagnol**. En 2023, l'Espagne comptait 82 *comarcas*, contre 956 *mancomunidades*. Cette différence suggère que la *comarca* ne constitue pas, en Espagne, la forme ordinaire de coopération intercommunale, mais une **structure plus sélective, plus institutionnalisée et plus étroitement liée aux choix d'organisation opérés par certaines communautés autonomes**¹.

Trois exemples de la réalité comarcale en Espagne

La **Comarca du Somontano de Barbastro (Aragon)** : située dans la province de Huesca, elle illustre parfaitement le modèle de « comarcalisation » intégrale dans la région. Créée en 2002, par substitution à une *mancomunidad* plus ancienne, elle exerce des compétences obligatoires déléguées par la communauté autonome dans des domaines stratégiques : protection civile, gestion des déchets, services sociaux et tourisme. Elle dispose d'un conseil comarcal élu au suffrage indirect (par les conseillers municipaux) et d'un budget propre alimenté par des transferts régionaux.

Le **Conseil comarcal du Vallès Occidental (Catalogne)** : au cœur de la région métropolitaine de Barcelone, cette *comarca* gère une zone à forte densité industrielle et démographique (plus de 900 000 habitants). Régie par le **décret législatif n° 4/2003 du 4 novembre 2003**², elle se distingue par sa gestion spécialisée en matière d'emploi, de logement et d'environnement. C'est l'exemple type de la *comarca* comme échelon administratif intermédiaire facilitant la planification stratégique entre les communes et la Généralité de Catalogne.

¹ *Secretaría General de Financiación Autonómica y Local, op. cit., novembre 2025.*

² [Decreto Legislativo 4/2003](#), de 4 de noviembre, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de la organización comarcal de Cataluña.

La *Comarca de El Bierzo (Castille-et-León)* est une exception institutionnelle majeure. Bien que la Castille-et-León n'ait pas généralisé le modèle comarcal, elle a reconnu par la loi régionale n° 1/1991 du 14 mars 1991¹ le caractère singulier du Bierzo en raison de ses particularités géographiques, historiques et linguistiques. C'est la seule *comarca* de la région dotée d'une personnalité juridique et d'un conseil propre.

(3) Les aires métropolitaines, un instrument d'organisation des grands espaces urbains au succès limité

Les aires métropolitaines occupent, dans le droit espagnol, une place plus ciblée que les *mancomunidades* ou les *comarcas*, en ce qu'**elles répondent spécifiquement aux besoins de coordination des grandes agglomérations urbaines**. La loi de 1985 les reconnaît expressément parmi les entités locales. L'article 43, paragraphe 2, dispose ainsi que « *les aires métropolitaines sont des entités locales composées des communes de grandes agglomérations urbaines entre les noyaux de population desquels existent des liens économiques et sociaux rendant nécessaires une planification conjointe et la coordination de certains services et travaux* ».

Cette figure se distingue des autres formes de coopération intercommunale par sa **finalité plus nettement territoriale et fonctionnelle**. Il ne s'agit pas seulement de permettre à plusieurs communes de mutualiser ponctuellement un service, mais d'organiser, à l'échelle d'une agglomération, une **capacité de planification et de coordination adaptée à l'intensité des flux économiques, sociaux et urbains qui lient les communes concernées**². La doctrine souligne en ce sens que l'aire métropolitaine ne se comprend pas uniquement à partir des limites administratives existantes, mais à partir d'un **espace fonctionnel caractérisé par les mobilités, les continuités bâties, les réseaux de services et l'existence d'intérêts communs de nature proprement métropolitaine**³. L'aire métropolitaine apparaît ainsi comme une structure de coopération à **plus fort degré d'intégration**, justifiée par la densité des interdépendances urbaines plutôt que par la seule faiblesse des communes membres⁴.

Le droit national n'impose toutefois **aucun modèle uniforme d'aire métropolitaine**. Comme pour les autres structures supracommunales, la loi de 1985 en reconnaît le principe, mais laisse aux communautés autonomes le soin d'en préciser la création, le périmètre, les compétences et l'organisation. La portée de cette formule dépend donc très largement des **choix opérés au niveau régional**, ce qui explique qu'elle demeure en pratique **moins répandue que les *mancomunidades*** et qu'elle soit limitée à **trois territoires urbains** (Barcelone, Valence et Vigo)⁵.

¹ *Ley 1/1991, de 14 de marzo, por la que se crea y regula la Comarca de El Bierzo.*

² *José Samuel Carrasco Carpio, op. cit., avril 2024.*

³ *Ibid.*

⁴ *Tomàs Font i Llovet, op. cit., juillet 2012.*

⁵ *Secretaría General de Financiación Autonómica y Local, op. cit., novembre 2025.*

L'exemple de **Barcelone** illustre la forme la plus aboutie de cette institution. La **loi catalane n° 31/2010 du 3 août 2010 relative à l'aire métropolitaine de Barcelone**¹ dispose, à son article 1^{er}, qu'elle a pour objet de créer l'aire métropolitaine de Barcelone « *comme entité locale supramunicipale de caractère territorial* » et d'en régir l'organisation, les compétences et le financement. En l'espèce, l'aire métropolitaine ne se réduit pas à un simple cadre de concertation, mais constitue une **entité locale *sui generis*, dotée d'une assise territoriale, d'attributions spécifiques et de moyens institutionnels propres**. La même loi précise en outre que cette structure répond à la nécessité d'administrer et de gérer, dans un espace métropolitain continu, des compétences et des services dont la cohérence dépasse les frontières communales.

Existe-t-il en Espagne un équivalent du « projet de territoire » ?

Les sources disponibles ne montrent pas qu'il existerait, en Espagne, un document général et transversal exactement équivalent au « projet de territoire » des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre français, applicable à l'ensemble des formes de coopération intercommunale². Le droit espagnol prévoit plutôt, selon les structures concernées, des **statuts, des instruments de programmation ou des mécanismes de coordination, sans catégorie unifiée de document stratégique comparable au modèle français**.

L'exemple le plus proche apparaît en Catalogne avec le « programme d'action comarcal » (*programa de actuación comarcal*), prévu par la loi n° 6/1987 du 4 avril 1987 relative à l'organisation comarcale. Ce programme peut déterminer les activités et services municipaux susceptibles d'être exercés par la *comarca*, les services supracommunaux complémentaires et les critères de transformation de services municipaux en services comarcaux, ainsi que leur financement. La loi prévoit en outre que la *comarca* consulte préalablement les communes pour l'élaborer et que, avant son approbation, le programme soit soumis à la consultation des communes et à l'information publique, ce qui associe à la fois les élus municipaux et, au moins indirectement, la population.

(4) Les consortiums (*consorcios*)

Les consortiums (*consorcios*) occupent, dans le droit espagnol, une **place particulière**. Ceux-ci, en effet, relèvent bien de la coopération entre personnes publiques, mais **ne se confondent pas avec l'intercommunalité municipale au sens strict**.

¹ *Ley 31/2010, de 3 de agosto, del Área Metropolitana de Barcelona.*

² *Tomàs Font i Llovet, op. cit., juillet 2012.*

Ceux-ci sont régis par la **loi n° 40/2015 du 1^{er} octobre 2015 relative au régime juridique du secteur public**. L'article 118, paragraphe 1, dispose que les consortiums sont « *des entités de droit public, dotées d'une personnalité juridique propre et distincte, créées par plusieurs administrations publiques ou entités du secteur public institutionnel, entre elles ou avec participation d'entités privées, pour le développement d'activités d'intérêt commun à toutes dans le champ de leurs compétences* ». Le même article précise qu'ils peuvent exercer « *des activités d'encouragement, de prestation ou de gestion commune de services publics* ».

Le consortium (*consorcio*) ne constitue donc pas, en lui-même, une forme d'association de communes comparable à la *mancomunidad*. Il s'agit d'un **instrument plus large de coopération institutionnelle**, susceptible d'associer **non seulement des communes, mais aussi d'autres administrations publiques ou entités du secteur public**, autour d'un projet, d'un service ou d'un équipement d'intérêt commun¹.

Les données disponibles montrent que les consortiums occupent une place **quantitativement importante dans le paysage local espagnol**. En 2023, le secteur public local en comptait 388².

Quelques exemples de coopérations sous la forme de consortiums

Trois exemples emblématiques permettent de comprendre comment cet instrument juridique s'adapte à des enjeux tant patrimoniaux que techniques ou économiques :

- le **Consortium de la Ville de Saint-Jacques-de-Compostelle** (*Consortio de Santiago*) : créé pour répondre à la complexité de la gestion d'un site classé au patrimoine mondial, ce consortium associe l'État, la Junte de Galice et la commune de Saint-Jacques. Il dispose d'un **régime de financement propre pour mener des actions de réhabilitation urbaine et de promotion culturelle**, en vertu du décret royal n° 260/1991 du 1^{er} mars 1991³. Il démontre l'efficacité du consortium pour coordonner plusieurs échelons de souveraineté sur un territoire communal spécifique ;

- le **Consortium Régional des Transports de Madrid** (*Consortio Regional de Transportes de Madrid - CRTM*) : établi par la loi madrilène n° 5/1985 du 16 mai 1985⁴, ce consortium est l'autorité organisatrice qui unifie les compétences en matière de transport public. Il regroupe la Communauté de Madrid, les communes de la région (dont Madrid capitale) et collabore avec des opérateurs publics et privés. Sa mission est d'assurer une gestion intégrée des tarifs et des infrastructures à l'échelle de toute la région capitale ;

¹ *Ibid.*

² *Secretaría General de Financiación Autonómica y Local, op. cit., novembre 2025.*

³ [*Real Decreto 260/1991*](#), de 1 de marzo, sobre organización del Real Patronato de la Ciudad de Santiago de Compostela.

⁴ [*Ley 5/1985*](#), de 16 de mayo, de creación del Consorcio Regional de Transportes Públicos Regulares de Madrid.

- enfin, le **Consortium de la Zone Franche de Barcelone** (*Consortio de la Zona Franca de Barcelona - CZFB*). Fondé initialement en 1916, ce consortium est une entité publique qui associe l'État et la commune de Barcelone. Bien qu'il gère un actif industriel majeur, il intervient plus largement dans le développement urbain et l'innovation technologique, conformément aux statuts du Consortium de la Zone Franche du 1^{er} juillet 1968¹. Il illustre la capacité du consortium à agir comme un levier de développement économique dépassant les simples compétences de gestion de services publics municipaux.

¹ [Orden](#) de 1 de julio de 1968 por la que se aprueban Estatuto y Reglamento del Consorcio y Reglamento de Seguridad y Vigilancia de la Zona Franca de Barcelona.

5. Italie

a) *Le cadre communal italien et la construction progressive de la coopération intercommunale*

(1) Un paysage communal très fragmenté

(a) Le cadre communal italien

En Italie, la commune (*comune*) constitue l'**échelon de base de l'administration locale** et le **niveau ordinaire d'exercice des fonctions administratives locales**. La Constitution lui reconnaît, à ce titre, une place centrale dans l'organisation territoriale de la République : son article 114 dispose que « *la République est constituée des communes, des provinces, des villes métropolitaines, des régions et de l'État* », tandis que son article 118 prévoit que « *les fonctions administratives sont attribuées aux Communes, à l'exception des fonctions qui, afin d'en assurer l'exercice unitaire, sont attribuées aux Provinces, aux Villes métropolitaines, aux Régions et à l'État, sur la base des principes de subsidiarité, de différenciation et d'adéquation* »¹.

Le **texte unique des lois sur l'organisation des collectivités locales**² (*testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali – TUEL*)³ prolonge cette logique en définissant la commune comme la collectivité locale qui « *représente sa propre communauté, en prend soin et en promeut le développement* » (article 3, paragraphe 2), ce qui lui reconnaît une **fonction à la fois représentative, administrative et politique**. Il prévoit en outre, à l'article 13, paragraphe 1, que « *la commune est chargée de toutes les fonctions administratives concernant la population et le territoire communal, notamment dans les domaines des services à la personne et à la communauté, de l'aménagement et de l'utilisation du territoire, ainsi que du développement économique, sauf dans les cas où la loi nationale ou régionale attribue expressément ces compétences à d'autres entités, conformément à leurs attributions respectives* ».

(b) Le poids des petites communes et les difficultés qui en résultent en matière de gestion et de capacité administrative

L'organisation communale italienne se caractérise par un **morcellement très marqué** et par le **maintien d'un maillage administratif extrêmement dense**, composé d'un très grand nombre de communes de petite taille. Au 21 février 2026, sur un **total de 7 894 communes**⁴, on recensait

¹ [Constitution](#) de la République italienne (version en français du Sénat italien).

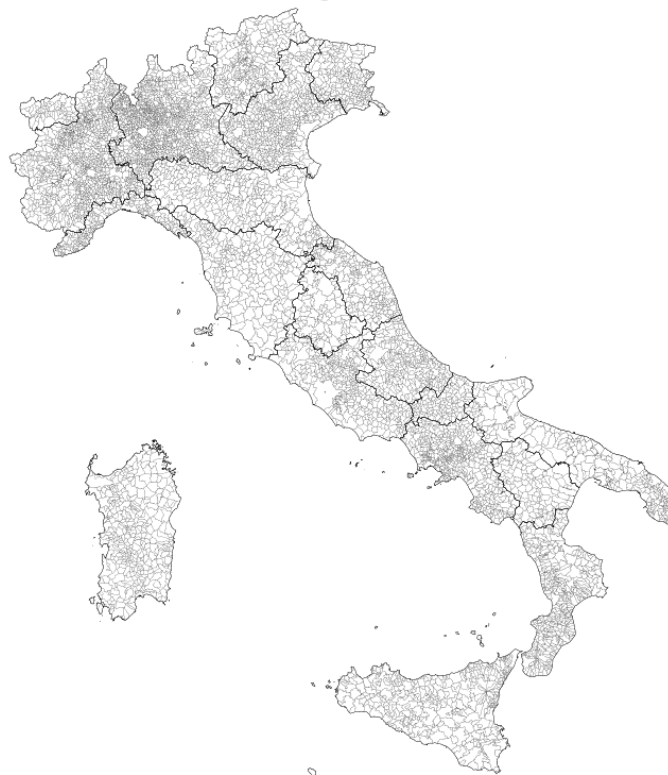
² [Decreto legislativo](#) 18 agosto 2000, n. 267 – Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali.

³ Le *texte unique des lois sur l'organisation des collectivités locales (testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali)*, désigné ci-après par son sigle TUEL, institué par le décret législatif n° 267 du 18 août 2000, est l'équivalent italien du code général des collectivités territoriales. Il rassemble et ordonne les principales règles applicables aux communes, aux provinces et, plus largement, aux collectivités locales italiennes.

⁴ Chiffres de l'[Istituto Nazionale di Statistica \(Istat\)](#).

5 519 communes de moins de 5 000 habitants, soit près de 70 % de l'ensemble. Or, ces petites communes regroupent moins de 10 millions d'habitants, à peine 16 % de la population nationale.

Carte du maillage des 7 894 communes italiennes (*comuni*)



Le contraste entre le nombre très élevé de petites communes et la modestie de leur poids démographique agrégé suppose une **difficulté d'abord institutionnelle et administrative**. La difficulté réside moins dans la répartition de la population sur le territoire que dans le fonctionnement d'un très grand nombre de petites administrations communales distinctes¹.

Ce faisant, la question de la « taille adéquate » de la commune revient de manière récurrente dans les débats sur l'organisation territoriale italienne. La forte proportion de petites communes a nourri de longue date une interrogation sur la capacité réelle de chacune d'elles à exercer isolément l'ensemble des fonctions relevant de l'échelon communal. Pour autant, le législateur italien n'a pas remis en cause l'existence de ces petites communes, mais a privilégié la **recherche de cadres d'action mieux adaptés à l'exercice de certaines compétences**².

¹ Marco Galdi, *L'obbligatorietà di forme associative per gli enti locali fra tentativi di attuazione e ristabilimento dello status quo. Commento a Corte cost., 4 marzo 2019, n. 33.*, in *Dirittifondamentali.it* - Fascicolo 1/2019, mai 2019.

² Luciano Vandelli, *La difficile recherche de l'optimum dimensionnel des communes italiennes : entre fusions et coopérations*, in *Revue française d'administration publique* 2017/2 n° 162, novembre 2017.

- (c) La coopération intercommunale comme réponse fonctionnelle aux limites du morcellement communal

C'est dans ce contexte que la coopération intercommunale a été conçue comme une **réponse fonctionnelle aux insuffisances du morcellement communal**, en permettant aux communes de demeurer juridiquement autonomes tout en exerçant certaines fonctions à une échelle plus adaptée¹.

L'article 13, paragraphe 2, du TUEL prévoit ainsi que la commune, « pour l'exercice des fonctions dans des cadres territoriaux adéquats, met en œuvre des formes tant de décentralisation que de coopération avec d'autres communes et avec la province ». La coopération intercommunale est ainsi définie comme un **instrument normal d'adaptation de l'action communale à des périmètres plus pertinents**.

Cette logique a été renforcée par le **principe d'adéquation**, qui a conduit à considérer que toutes les communes ne pouvaient pas exercer isolément, dans des conditions satisfaisantes, l'ensemble des fonctions qui leur étaient attribuées². Dans une note datée du 29 septembre 2022, la Chambre des Députés rappelle que « la gestion associée des fonctions et des services communaux a pour finalité de surmonter les difficultés liées à la fragmentation des petites communes, de rationaliser la dépense et d'obtenir une plus grande efficacité des services »³.

La « gestion associée des fonctions et des services communaux »

En droit italien, la « gestion associée des fonctions et des services communaux » (*gestione associata delle funzioni e dei servizi comunali*) désigne le fait, pour plusieurs communes, d'exercer en commun certaines compétences administratives ou certains services, au lieu de les exercer chacune séparément.

L'expression ne renvoie donc pas à une *association* au sens du droit privé ou du droit des personnes morales sans but lucratif, mais à une modalité d'exercice en commun de fonctions publiques communales dans un cadre intercommunal prévu par la loi.

- (2) Les fondements et grandes évolutions juridiques de la coopération intercommunale

Le modèle italien de coopération intercommunale est le produit d'une **construction longue et progressive**, marquée par plusieurs étapes législatives successives qui en ont précisé les formes, les finalités et les conditions d'exercice⁴.

¹ *Ibid.*

² *Ibid.*

³ Camera dei Deputati, [Gestione associata delle funzioni comunali, unioni e fusioni di comuni](#), septembre 2022.

⁴ Luciano Vandelli, *op. cit.*, novembre 2017.

Les principales formes de coopération ont été introduites au début des années 1990, dans le cadre d'une réflexion plus large sur l'inadaptation d'une partie du maillage communal italien aux exigences contemporaines de l'action publique locale¹. La **loi n° 142 du 8 juin 1990 relative à l'organisation des autonomies locales**² a constitué un tournant en ouvrant la voie à une conception plus souple de l'organisation locale et en prévoyant plusieurs instruments permettant l'exercice commun de fonctions ou de services, sans imposer nécessairement la fusion des communes concernées. Dès cette époque, le droit italien a privilégié une **logique de coopération** plutôt qu'une logique uniforme de suppression ou de regroupement forcé des petites communes³.

Cette première étape a ensuite été systématisée par le **décret législatif n° 267 du 18 août 2000**, instituant le **texte unique des lois sur l'organisation des collectivités locales** (*testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali - TUEL*), qui a notamment ordonné les principales formes de coopération intercommunale au sein d'un cadre juridique cohérent.

Un nouveau tournant est intervenu au début des années 2010, lorsque le législateur a cherché à faire de la coopération non plus seulement une faculté ouverte aux communes, mais, dans certains cas, une **obligation juridique pesant sur les plus petites d'entre elles**⁴. L'article 14 du **décret-loi n° 78 du 31 mai 2010**⁵ a ainsi imposé aux communes de moins de 5 000 habitants, ainsi qu'à celles de moins de 3 000 habitants appartenant ou ayant appartenu à des communautés de montagne, d'exercer obligatoirement en commun leurs fonctions fondamentales au moyen d'une union de communes ou d'une convention. Ce dispositif traduisait une volonté plus marquée de **rationalisation administrative et financière**, fondée sur l'idée que certaines communes ne pouvaient plus exercer seules, dans des conditions satisfaisantes, l'ensemble de leurs compétences⁶.

La **loi n° 56 du 7 avril 2014 relative aux villes métropolitaines, aux provinces, aux unions et aux fusions de communes**⁷, dite *loi Delrio*, a ensuite réinscrit la notion d'« **associationnisme communal** » (*associazionismo comunale*) dans une réforme plus large de l'organisation territoriale italienne, qui touchait également les provinces et les villes métropolitaines⁸. Sans

¹ *Ibid.*

² *Legge* 8 giugno 1990, n. 142 – *Ordinamento delle autonomie locali*.

³ Luciano Vandelli, *op. cit.*, novembre 2017.

⁴ *Camera dei Deputati, op. cit.*, septembre 2022.

⁵ *Decreto-legge* 31 maggio 2010, n. 78 – *Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica*.

⁶ *Camera dei Deputati, op. cit.*, septembre 2022.

⁷ *Legge* 7 aprile 2014, n. 56 – *Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni*.

⁸ La loi Delrio a créé les villes métropolitaines (*città metropolitane*), appelées à se substituer aux provinces correspondantes dans les principaux espaces urbains du pays, dans une logique plus générale de réorganisation des échelons locaux et de différenciation territoriale. Ces nouvelles collectivités de zone vaste (*area vasta*) ont été conçues pour assurer des fonctions de planification

remettre en cause les instruments antérieurs, cette réforme a **renforcé la place des unions de communes dans le paysage local**, en les présentant comme l'un des instruments les plus adaptés à l'exercice associé des fonctions communales dans un contexte de forte fragmentation territoriale¹. Les unions ont alors été clairement privilégiées par le législateur, même si les conventions ont continué à exister et à être largement utilisées dans la pratique².

Ce mouvement **n'a toutefois pas conduit à un cadre stable et pleinement consolidé**. En effet, l'« obligation d'exercice associé » institué par le décret de 2010 a été prorogée à plusieurs reprises dans les années qui ont suivi, révélant déjà des difficultés de mise en œuvre concrète³. La **décision n° 33 de 2019 de la Cour constitutionnelle**⁴ a alors infléchi le dispositif sans en remettre en cause le principe. Si la cour n'a pas contesté le fait que les communes de moins de 5 000 habitants, ainsi que les communes de montagne de moins de 3 000 habitants, puissent être tenues d'exercer en commun leurs fonctions fondamentales, elle a toutefois jugé que l'article 14, paragraphe 28, du décret-loi n° 78 du 31 mai 2010 était affecté d'une « rigidité excessive ». Elle a en effet considéré qu'il imposait de manière uniforme le recours à l'union de communes ou à la convention, sans permettre de tenir compte des situations dans lesquelles, en raison de la localisation géographique et des caractéristiques démographiques et socio-environnementales des communes concernées, ces formes associatives n'étaient pas aptes à réaliser les économies de dépense recherchées tout en maintenant un niveau adéquat de services à la population. La disposition a donc été **déclarée inconstitutionnelle**⁵.

Le mouvement s'est finalement achevé par l'**abandon du caractère obligatoire du dispositif**, par le **décret-loi n° 202 du 27 décembre 2024**⁶, converti en loi n° 15 du 21 février 2025⁷. Il en résulte que la coopération intercommunale demeure aujourd'hui un instrument central du droit des collectivités locales italiennes, mais qu'elle repose de nouveau, en principe, sur une **logique plus souple**, moins directement contrainte qu'au cours de la décennie précédente⁸.

stratégique, de coordination territoriale et de gestion de services d'intérêt métropolitain, afin d'adapter l'organisation locale à la réalité des grandes aires urbaines. Une présentation plus détaillée du régime des villes métropolitaines italiennes est disponible dans le [recueil de notes de législation comparée du Sénat n° LC 290](#), publié en mars 2020.

¹ Claudia Tubertini, *Le Unioni di Comuni a dieci anni dalla legge 56/2014: bilancio e prospettive*, in *Istituzioni del federalismo*, avril 2023.

² Camera dei Deputati, *op. cit.*, septembre 2022.

³ *Ibid.*

⁴ Corte costituzionale, *sentenza* 33/2019.

⁵ Alessandro Morelli, *Obbligatorietà delle forme associative dei comuni e visione congiunturale delle autonomie locali*, in *Le Regioni*, août 2019.

⁶ *Decreto-legge* 27 dicembre 2024, n. 202 – *Disposizioni urgenti in materia di termini normativi*.

⁷ Presidenza del Consiglio dei Ministri – Conferenza Stato-città et autonomie locali, *L'Associazionismo Comunale*, octobre 2024.

⁸ *Ibid.*

b) *Au sein de diverses formes de coopération intercommunale, la place particulière des unions de communes*

Le droit italien de la coopération intercommunale se caractérise par la **coexistence de plusieurs instruments juridiques**, de nature et d'intensité très différentes, qui permettent tantôt une simple coordination ponctuelle, tantôt une mise en commun plus stable de fonctions, de services ou de moyens administratifs. Le TUEL en fournit l'armature générale en prévoyant notamment les **unions de communes** (*unioni di comuni*), les **conventions** (*convenzioni*), les **consortiums** (*consorzi*), les **accords de programme** (*accordi di programma*) et les **communautés de montagne** (*comunità montane*).

(1) Les unions de communes (*unioni di comuni*), forme la plus institutionnalisée de coopération intercommunale

Les **unions de communes** (*unioni di comuni*) occupent aujourd'hui une **place centrale** dans le droit italien de la coopération intercommunale, en ce qu'elles constituent la **forme la plus institutionnalisée de mise en commun des fonctions et des moyens entre communes**, et celle que les réformes récentes ont le plus nettement mise en avant¹.

(a) Le cadre juridique et institutionnel des unions de communes

Le régime juridique des unions de communes est fixé par l'article 32 du TUEL, qui la définit comme une forme stable d'« **exercice associé des fonctions et des services communaux** » (voir *supra*), sans en faire pour autant une collectivité territoriale *stricto sensu* distincte de la commune². En effet, dans sa décision n° 50 de 2015, la Cour constitutionnelle a jugé que les unions de communes ne sauraient être regardées comme « *une collectivité territoriale supplémentaire et différente de la commune* », confirmant qu'**elles ne constituent pas un niveau territorial nouveau**, mais une forme institutionnelle d'association entre communes pour l'exercice conjoint de fonctions ou de services relevant de leur compétence³.

L'article 32, paragraphe 4, du TUEL prévoit en outre qu'aux unions de communes s'appliquent, « *dans la mesure où ils sont compatibles, les principes prévus pour l'organisation des communes* », ce qui signifie que leur régime est largement construit par **renvoi au droit communal**, notamment pour le statut des administrateurs, l'organisation, le personnel et le fonctionnement administratif et comptable⁴.

¹ Claudia Tubertini, *op. cit.*, avril 2023.

² *Ibid.*

³ *Ibid.*

⁴ Francesca Cardinale, [L'associazionismo tra enti pubblici \(thèse\)](#), in Università LUISS, janvier 2020.

Les unions disposent ainsi d'une **capacité normative propre**, à la fois **statutaire** et **réglementaire**, leur statut revêtant une importance particulière puisqu'il fixe les principes d'organisation et de fonctionnement de l'entité, ainsi que les fonctions exercées en commun et les rapports avec les communes membres¹.

Les **règlements de l'union** complètent ce cadre en organisant l'exercice des fonctions qui lui sont attribuées ainsi que ses rapports avec les administrations communales qui la composent ; les **actes de l'union** sont, en outre, soumis aux contrôles prévus par le même droit applicable aux communes et aux provinces².

En phase de constitution, le statut et l'acte constitutif sont approuvés par les conseils des communes participantes selon les règles et la majorité requises pour les modifications statutaires des communes. L'union repose donc sur un **acte de volonté des communes adhérentes**³.

S'agissant des **organes**, la réforme de 2014 a renforcé le rôle du **statut** dans l'organisation interne des unions, en lui confiant notamment la définition du nombre des membres du conseil de l'union, alors qu'auparavant ce nombre était plafonné par référence à la population agrégée de l'entité. La composition du conseil doit désormais garantir non seulement la représentation des minorités, mais aussi celle de chaque commune, de sorte que chaque commune doit disposer au minimum d'un représentant au sein du conseil de l'union⁴.

Le statut doit également préciser les **modalités de fonctionnement des organes** et régler les **rapports** entre eux.

L'article 32, paragraphe 3, organise aussi la **présidence de l'union** autour d'un **maire**, tandis que l'exercice des fonctions de secrétaire demeure assuré, de manière obligatoire, par le secrétaire communal de l'une des communes membres. L'exercice des fonctions dans les organes de l'union reste, au demeurant, marqué par le **principe de gratuité des charges**, confirmé pour les administrateurs locaux siégeant dans ces organes⁵.

Le statut de l'union doit en outre respecter les **principes d'organisation et de fonctionnement** ainsi que, le cas échéant, les **seuils démographiques minimaux prévus par les lois régionales**.

Au-delà de ce socle légal, le fonctionnement concret des unions dépend très largement des choix statutaires et régionaux, ce qui explique la **diversité des modèles effectivement mis en œuvre**⁶.

¹ *Ibid.*

² *Ibid.*

³ *Ibid.*

⁴ *Camera dei Deputati, op. cit., septembre 2022.*

⁵ *Ibid.*

⁶ *Programme ITALIAIE, [La governance delle Unioni – Il ruolo della dimensione politico-istituzionale nei meccanismi di governo delle "Grandi Unioni" in Italia](#), janvier 2023.*

Dans certaines unions, le conseil est composé de conseillers communaux élus par les conseils municipaux parmi leurs membres, avec une représentation assurée des minorités et de chaque commune ; la présidence du conseil est élue en son sein, tandis que la junte (*giunta*) ou organe exécutif est formée des maires des communes adhérentes ou de certains membres des exécutifs communaux, selon les statuts considérés¹. À titre d'exemple, l'Union Madonie (Sicile) est dotée d'un conseil qui comprend trois représentants par commune, élus au sein de chaque conseil communal selon des modalités garantissant la représentation des minorités ; son organe exécutif comprend sept membres choisis parmi les exécutifs des communes adhérentes ; une conférence des maires et des présidents des conseils communaux² y exerce des fonctions consultatives, notamment sur le budget et le plan de gestion³.

(b) Les compétences exercées et les modalités de transfert ou d'exercice associé des fonctions

L'exercice des fonctions par l'union de communes repose sur un **mécanisme de transfert (*conferimento*) des compétences communales à cette structure intercommunale**.

L'article 32, paragraphe 1, du TUEL prévoit que l'union est constituée pour l'**exercice associé de fonctions et de services relevant de la compétence des communes**, ce qui signifie que son objet principal est précisément de devenir le **cadre d'exercice commun de compétences auparavant exercées au niveau communal**, à travers, en parallèle, le transfert de moyens adéquats. En effet, le même article précise, à son paragraphe 5, que « *les communes membres transfèrent à l'union les ressources humaines et matérielles nécessaires à l'exercice des fonctions qui lui sont attribuées* ».

Le transfert des fonctions doit ainsi s'accompagner d'un **transfert effectif de moyens**. Les communes participantes doivent conférer à l'union les ressources humaines et matérielles nécessaires et assurer, au moyen de mesures de rationalisation organisationnelle et d'une programmation rigoureuse des besoins, la réalisation d'**économies progressives de dépenses en matière de personnel** ⁴.

Cette logique a été renforcée par les réformes des années 2010, qui ont fait des unions l'**un des instruments privilégiés de l'exercice associé des fonctions fondamentales des petites communes**, même si cet exercice n'est plus aujourd'hui juridiquement obligatoire dans les mêmes termes qu'auparavant (voir *supra*).

¹ *Ibid.*

² *En Italie, en application de l'article 39 du TUEL, dans les communes et provinces de plus de 15 000 habitants, les fonctions de chef de l'exécutif local et de présidence de l'assemblée délibérative locale sont distinctes. Le conseil communal élit en son sein un président distinct du maire.*

³ *Programme ITALIAE, op. cit., janvier 2023.*

⁴ *Presidenza del Consiglio dei Ministri – Conferenza Stato-città et autonomie locali, [Focus Associazionismo comunale – Estratto Rapporto Annuale 2015](#), décembre 2015.*

Les **compétences** (*funzioni*) susceptibles d'être exercées au sein de l'union sont en pratique très diverses. Sont notamment recensés l'**organisation générale de l'administration**, la **gestion financière et comptable**, les **services publics d'intérêt général**, le **cadastre**, l'**urbanisme**, la **protection civile**, la **gestion des déchets**, les **services sociaux**, les **infrastructures scolaires**, la **police municipale** ainsi que les **services statistiques**¹.

En pratique, le transfert d'une fonction à l'union est opéré par des **délibérations concordantes des conseils municipaux des communes membres**, puis par une **délibération du conseil de l'union** qui reçoit ces fonctions et en organise l'exercice. Les conventions de transfert doivent alors préciser le **contenu de la fonction ou du service transféré**, les aspects économiques et financiers, les rapports entre les collectivités, le transfert éventuel de personnel et de moyens matériels, ainsi que les modalités de financement et de retrait².

À titre d'exemple, l'Union Romagne Faentine (*Unione Romagna Faentina*) (Émilie-Romagne) exerce notamment des compétences en matière de personnel, d'urbanisme, de travaux publics, de commande publique, de déchets, de police locale, de protection civile, de guichet unique des activités productives, de fiscalité locale et de gestion financière³.

Pour autant, **le transfert de compétences à l'union n'est pas irréversible**. Les communes membres peuvent reprendre l'exercice de compétences antérieurement confiées à l'union, mais ce retrait ne peut intervenir que selon une procédure encadrée, reposant sur de nouvelles délibérations concordantes des conseils municipaux concernés et sur la révision corrélative des actes qui avaient organisé le transfert initial⁴. Les conventions de transfert et les statuts des unions doivent donc prévoir non seulement les modalités de conférence des fonctions à l'union, mais aussi les conditions dans lesquelles une commune peut en reprendre l'exercice⁵.

(c) Un développement réel mais partiel, étroitement dépendant des contextes régionaux

(i) *Des unions de taille et d'ancienneté très variables*

Si les unions de communes occupent une place centrale dans le droit italien de la coopération intercommunale, leur développement effectif reste cependant **en retrait par rapport aux ambitions des réformes des années 2010**, dans la mesure où **elles ne se sont ni généralisées à l'ensemble du territoire ni partout traduites par un transfert substantiel et stable de compétences communales**⁶.

¹ *Camera dei Deputati, op. cit., septembre 2022.*

² *Programme ITALIAE, op. cit., janvier 2023.*

³ *Ibid.*

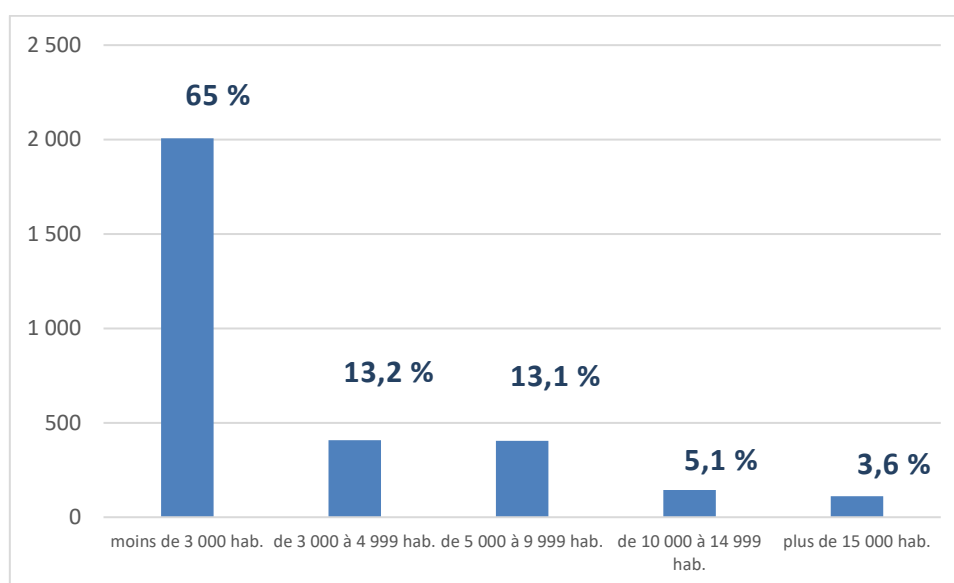
⁴ *Ibid.*

⁵ *Ibid.*

⁶ *Claudia Tubertini, op. cit., avril 2023.*

Au 30 mars 2026, le recensement consolidé dénombre **528 unions de communes**. Celles-ci regroupent **3 086 communes sur 7 894**, soit 39 % de l'ensemble des communes italiennes, et couvrent une population de **12,2 millions d'habitants**, soit un peu plus de **20 % de la population nationale**¹. Ces chiffres montrent que, malgré sa diffusion réelle, le modèle des unions de communes est encore loin de couvrir l'ensemble du tissu communal italien ou de concerner une part majoritaire de la population.

**Nombre de communes ayant adhéré à une union de communes
(par nombre d'habitants).**



Source : Sénat, division de la législation comparée, à partir des données publiées par le ministère italien de l'Intérieur (mars 2026)

Le graphique ci-dessus montre que les unions de communes demeurent, en Italie, un instrument avant tout utilisé par les **petites communes**. Parmi les 3 086 communes membres d'une union de communes, 2 006 comptent **moins de 3 000 habitants**, soit 65 % de l'ensemble. Ces données confirment que les unions de communes ont d'abord été pensées et utilisées comme une réponse aux **fragilités administratives des plus petites communes**, même si elles ne sont pas réservées à celles-ci.

En outre, la répartition géographique nationale fait apparaître des concentrations particulièrement fortes dans le Piémont, qui compte 106 unions, en Lombardie (70 unions), en Sicile (49 unions), en Émilie-Romagne (41 unions), en Sardaigne (39 unions) et en Vénétie (37 unions), tandis que l'Ombrie n'en compte que 2 et le Trentin-Haut-Adige une seule.

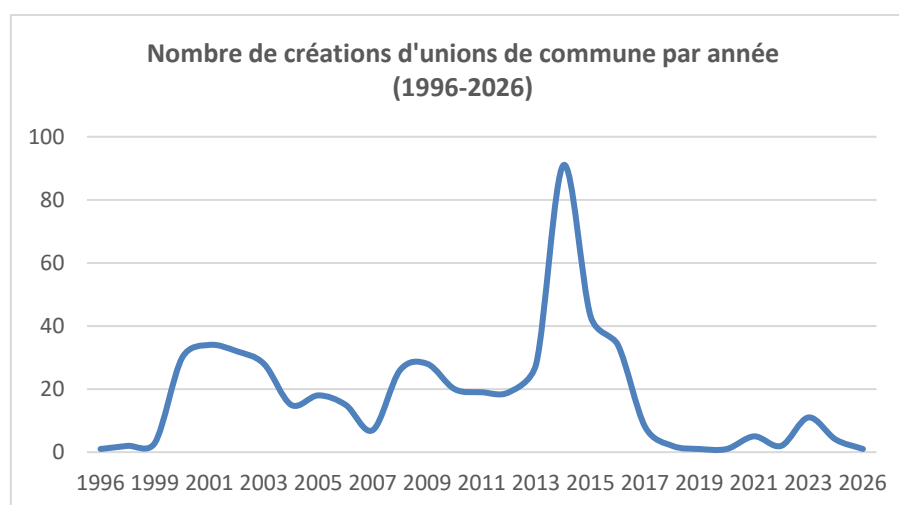
¹ Ministero dell'Interno – Dipartimento per gli Affari Interni e Territoriali, [Liste des unions de communes en Italie](#), mars 2026.

Par ailleurs, les unions de communes italiennes présentent **des profils très différents selon les régions**, qu'il s'agisse de leur taille, du nombre de communes membres, de leur population ou encore de leur ancienneté :

- le **nombre moyen de communes par union** est de **5,8**, avec des écarts importants : il atteint ainsi 10,6 dans le Frioul-Vénétie Julienne, 9,8 dans les Abruzzes et 9,1 dans le Val d'Aoste, alors qu'il n'est que de 3,3 en Lombardie, 3,6 en Sicile et 3 dans le Trentin-Haut-Adige. L'union de communes ne renvoie donc pas partout à la même échelle de coopération, certaines régions privilégiant des unions relativement larges, d'autres des regroupements plus resserrés ;

- les écarts de **population moyenne par union** sont tout aussi significatifs. Alors que la **moyenne nationale s'établit à 23 105 habitants par union**, elle atteint 60 923 habitants dans le Frioul-Vénétie Julienne, 54 669 en Émilie-Romagne, 48 368 en Ombrie et 44 785 dans les Pouilles, tandis qu'elle n'est que de 2 802 habitants dans le Trentin-Haut-Adige, 6 862 en Ligurie, 8 313 en Lombardie et 10 459 dans le Latium. Ces contrastes montrent que les unions de communes ne correspondent pas partout à la même échelle démographique ni, par conséquent, au même volume potentiel d'administration et de services ;

- les unions de communes sont **âgées en moyenne de 16,4 ans** confirmant un **phénomène ancien, diffusé et déjà solidement implanté dans le paysage institutionnel italien**, même s'il n'a pas produit partout les mêmes effets d'intégration. Cette **ancienneté moyenne varie toutefois** fortement selon les régions, allant de 9,6 ans en Basilicate et 9,7 ans dans le Frioul-Vénétie Julienne à 24,6 ans dans le Latium, 21,2 ans dans les Pouilles, 20,5 ans dans le Molise et 19,5 ans en Sicile. Cet indicateur suggère que **les régions italiennes n'ont pas connu au même moment ni avec la même intensité la diffusion du modèle intercommunal**, certaines ayant consolidé plus anciennement leurs unions, d'autres ayant connu des trajectoires plus récentes ou plus hésitantes.



Source : Sénat, division de la législation comparée, à partir des données publiées par le ministère italien de l'Intérieur (mars 2026)

(ii) Le poids décisif des cadres régionaux

Les écarts observés entre unions de communes s'expliquent en grande partie par **le poids des contextes régionaux, la diffusion et la solidité de ces structures** dépendant étroitement des choix normatifs et financiers opérés par les régions¹.

La loi de 2014 a confirmé que les statuts des unions devaient rester cohérents avec les périmètres territoriaux optimaux, avec les seuils démographiques minimaux et, le cas échéant, avec les principes d'organisation et de fonctionnement définis à l'échelle régionale, ce qui a donné aux régions une **influence décisive sur la géographie concrète du phénomène**².

Le développement des unions dépend surtout de la **manière dont les régions ont utilisé leurs compétences pour orienter les regroupements**, définir des aires cohérentes, fixer des seuils, accompagner les transferts de fonctions et soutenir financièrement les structures ainsi constituées³.

Les analyses récentes montrent également que l'importance et surtout la **stabilité des financements régionaux** ont influé de manière décisive sur l'augmentation du nombre d'unions, sur l'élargissement des compétences effectivement exercées en commun et sur la qualité même des transferts opérés au profit de ces structures. À l'inverse, là où les aides ont été absentes, instables ou réparties selon des critères peu favorables à l'intégration fonctionnelle, les unions ont eu plus de difficultés à s'affirmer comme de véritables centres d'exercice commun des compétences locales⁴.

L'**exemple de la Vénétie** illustre bien cette articulation entre cadre régional et diversité des configurations locales. Le recensement régional au 1^{er} janvier 2026 montre à la fois une présence importante des unions, au nombre de 37, et une grande variété dans leur composition, leur population et les fonctions exercées, confirmant qu'une même région peut combiner diffusion du modèle et forte hétérogénéité interne⁵.

(iii) Au-delà du nombre, des unions plus ou moins intégrées

Le nombre d'unions ne suffit toutefois pas à mesurer leur réussite, car toutes n'exercent pas le même volume de fonctions ni le même degré d'intégration institutionnelle. Il convient de distinguer les unions **effectivement actives**, réellement dotées de fonctions ou de services transférés, de celles dont l'activité demeure **limitée** et qui n'ont pas sensiblement accru, au fil du temps, le nombre ou la complexité des fonctions exercées en commun⁶.

¹ Claudia Tubertini, *op. cit.*, avril 2023.

² *Ibid.*

³ *Ibid.*

⁴ *Ibid.*

⁵ Regione del Veneto, [Le unioni di comuni nel Veneto](#), janvier 2026.

⁶ Claudia Tubertini, *op. cit.*, avril 2023.

Certaines unions vont ainsi **au-delà du seul exercice minimal de fonctions communales et se projettent vers des missions de soutien aux communautés locales**, de programmation stratégique, de valorisation territoriale et de représentation des communes dans les enceintes supracommunales, ce qui leur confère un rôle plus substantiel dans l'organisation territoriale locale. D'autres demeurent en revanche faiblement intégrées, avec des transferts partiels, des compétences peu nombreuses ou des pratiques de coopération qui restent limitées à quelques fonctions techniques, sans réelle montée en puissance de la structure commune¹.

(iv) *La gouvernance et la capacité administrative comme conditions de succès*

Le succès ou la faiblesse des unions dépend aussi de leurs **conditions concrètes de fonctionnement**, en particulier de la **qualité de leur gouvernance** et de leur **capacité administrative effective**².

Les unions les plus solides paraissent avoir bénéficié non seulement d'un cadre régional favorable, mais aussi d'une certaine stabilité politique entre communes membres, d'une pratique déjà ancienne de coopération et d'une capacité à faire fonctionner des organes communs sans que l'union soit paralysée par la seule juxtaposition d'intérêts municipaux concurrents³.

Les écarts sont également très importants du point de vue des moyens administratifs, les unions se distinguant fortement selon leurs ressources humaines, leur niveau d'organisation interne, le nombre de communes membres et l'étendue des fonctions effectivement exercées en commun⁴.

Derrière une même catégorie juridique d'union de communes peuvent ainsi se trouver des **réalités administratives très différentes**, allant de structures fortement intégrées à des organismes disposant de moyens beaucoup plus réduits et donc d'une capacité d'action bien moindre⁵.

Tableau de synthèse des unions de communes (UdC) par région

Région	Nombre d'unions de communes	Âge moyen des UdC	Nombre moyen de communes par UdC	Population moyenne par UdC
Abruzzes	16	11,4	9,8	28 101
Basilicate	5	9,6	7,0	18 757
Calabre	11	13,6	4,6	19 310
Campanie	17	19,4	4,5	23 530
Émilie-Romagne	41	16,3	6,4	54 669

¹ *Ibid.*

² Programme ITALIAE, *La capacità amministrativa delle unioni di comuni*, janvier 2020.

³ Programme ITALIAE, *op. cit.*, janvier 2023.

⁴ Programme ITALIAE, *op. cit.*, janvier 2020.

⁵ *Ibid.*

Région	Nombre d'unions de communes	Âge moyen des UdC	Nombre moyen de communes par UdC	Population moyenne par UdC
Frioul-Vénétie Julienne	16	9,7	10,6	60 923
Latium	20	24,6	4,9	10 459
Ligurie	17	11,5	4,8	6 862
Lombardie	70	17,1	3,3	8 313
Marches	20	16,0	6,3	29 853
Molise	10	20,5	6,5	11 082
Piémont	106	14,5	6,9	12 283
Pouilles	21	21,2	5,7	44 785
Sardaigne	39	18,0	7,4	23 104
Sicile	49	19,5	3,6	18 454
Toscane	22	15,1	6,1	38 370
Trentin-Haut-Adige	1	12,4	3,0	2 802
Ombrie	2	17,5	8,0	48 368
Vallée d'Aoste	8	11,3	9,1	11 588
Vénétie	37	15,6	5,3	30 477
Total Italie	528	16,4	5,8	23 105

Source : analyse des données publiées par le ministère italien de l'Intérieur (mars 2026)

Existe-t-il en Italie un équivalent du « projet de territoire » français ?

L'Italie ne connaît pas, pour les unions de communes, un document unique et général équivalent au « projet de territoire » français, qui fixerait de manière synthétique, compétence par compétence, la répartition entre ce qui relève de la commune et ce qui relève de l'intercommunalité.

La clarification de cette répartition existe néanmoins, mais elle procède par une combinaison d'actes distincts plutôt que par un document unique : le statut de l'union, l'acte constitutif, les délibérations concordantes des conseils municipaux et les conventions de transfert des fonctions ou des services¹.

- Le **statut** joue ici un rôle central, puisqu'il fixe les principes d'organisation et de fonctionnement de l'union, les fonctions exercées en commun et les rapports entre l'union et les communes membres².

¹ Francesca Cardinale, *op. cit.*, janvier 2020.

² *Ibid.*

– Les **conventions de transfert** complètent ce dispositif en précisant, de manière beaucoup plus opérationnelle, le contenu de la fonction ou du service transféré, les aspects économiques et financiers, les moyens humains et matériels transférés ainsi que les modalités éventuelles de retrait¹.

L'élaboration de cet ensemble d'actes associe fortement les élus des communes membres, mais essentiellement par les organes représentatifs communaux et intercommunaux, et non par une procédure autonome comparable à celle d'un document politique de territoire².

Certaines unions prévoient en outre des **mécanismes consultatifs internes**, comme des conférences des maires ou des présidents des conseils communaux, notamment sur le budget ou le plan de gestion, ce qui renforce l'association des élus communaux à la conduite de la structure³.

En revanche, les sources disponibles ne font pas apparaître, pour les unions de communes italiennes, un mécanisme général et obligatoire d'association directe de la population autour d'un document de type « projet de territoire ».

(2) Les autres formes juridiques de coopération intercommunale

À côté des unions de communes, qui constituent la forme la plus institutionnalisée de coopération intercommunale, le droit italien connaît une **pluralité d'autres instruments** permettant aux communes d'organiser en commun l'exercice de fonctions, la gestion de services ou la conduite de projets déterminés, selon des degrés d'intégration très variables.

Cette diversité des montages juridiques montre que l'Italie n'a pas retenu un modèle unique d'intercommunalité, mais une **conception fonctionnelle et différenciée de la coopération intercommunale**⁴. Le rôle des régions renforce encore cette diversité, dans la mesure où elles interviennent à la fois dans l'encadrement, dans l'orientation et dans l'incitation des différentes formes de coopération intercommunale.

(a) Les conventions (article 30 TUEL)

Les **conventions** (*convenzioni*) constituent la forme la plus souple de coopération fonctionnelle. Elles reposent sur un accord entre collectivités **sans donner naissance à une personne morale nouvelle**.

¹ Programme ITALIAE, *op. cit.*, janvier 2023.

² Francesca Cardinale, *op. cit.*, janvier 2020.

³ Programme ITALIAE, *op. cit.*, janvier 2023.

⁴ Luciano Vandelli, [L'intercommunalité en Italie](#), in *Annuaire des collectivités locales – année 2000*, janvier 2000.

L'article 30, paragraphe 1, du TUEL dispose ainsi que, « *afin d'exercer de manière coordonnée des fonctions et des services déterminés, les collectivités locales peuvent conclure entre elles des conventions spécifiques* ». Le même article précise que ces conventions doivent fixer « *les finalités, la durée, les formes de consultation des collectivités contractantes, leurs rapports financiers ainsi que leurs obligations et garanties réciproques* ».

La convention apparaît ainsi comme un **instrument de coopération à dominante contractuelle**, destiné à organiser l'exercice coordonné de fonctions ou de services déterminés, sans retirer aux communes leur individualité institutionnelle propre. Cette souplesse est renforcée par l'article 30, paragraphe 4, qui prévoit que les conventions peuvent également instituer des bureaux communs (*uffici comuni*) chargés d'exercer des fonctions publiques pour le compte des collectivités participantes, ou bien prévoir qu'une collectivité délègue l'exercice de ces fonctions à l'une des autres, qui agit alors en son nom et pour son compte.

Cette logique explique que la convention ait longtemps occupé une place importante dans la pratique italienne, notamment lorsqu'il s'agit d'organiser l'exercice commun d'un service ou d'une fonction sans recourir à une structure plus intégrée comme l'union de communes (voir *infra*)¹. À titre d'exemple, en 2015² :

- en Lombardie, les conventions concernaient 75,5 % des communes pour l'exercice des fonctions fondamentales, notamment dans les domaines des **services sociaux**, de la **protection civile**, du **cadastre** ou encore de la **police municipale** ;

- dans les Pouilles, 100 % des communes avaient conclu au moins une convention pour l'exercice associé d'une fonction fondamentale, en particulier dans le domaine des **services publics d'intérêt général et du transport public communal** ;

- en Toscane, les conventions concernaient 80,6 % des communes et sont notamment utilisées pour les services publics d'intérêt général, la gestion des déchets, l'administration générale, la protection civile et le cadastre.

(b) Les consortiums (article 31 TUEL)

Les **consortiums** (*consorzi*) constituent une **forme plus institutionnalisée de coopération intercommunale** que la simple convention, puisqu'ils reposent sur la **création d'une structure commune dotée de sa propre personnalité juridique et de ses propres organes**, sans pour autant devenir une collectivité territoriale de plein exercice³.

¹ *Ibid.*

² *Presidenza del Consiglio dei Ministri – Conferenza Stato-città et autonomie locali, op. cit., décembre 2015.*

³ *Francesca Cardinale, op. cit., janvier 2020.*

L'article 31, paragraphe 1, du TUEL, prévoit que « *les collectivités locales, pour la gestion associée d'un ou de plusieurs services et pour l'exercice associé de fonctions, peuvent constituer un consortium selon les règles prévues pour les entreprises spéciales (...), dans la mesure où elles sont compatibles* » ; le même texte ajoute que d'autres personnes publiques peuvent également y participer lorsqu'elles y sont autorisées par les lois qui leur sont applicables.

Le consortium se distingue donc de la convention par un **degré d'intégration plus élevé**. Il ne se borne pas à organiser contractuellement une coopération intercommunale, mais met en place un **organisme permanent** au service des collectivités qui l'ont constitué, afin d'assurer la **réalisation d'ouvrages** ou la **gestion de services et de fonctions d'intérêt commun**¹.

L'article 31 du TUEL encadre également de manière précise sa constitution et son organisation. Il prévoit qu'« *entre les mêmes collectivités locales, il ne peut être constitué plus d'un consortium* », traduisant une **volonté de limitation et de rationalisation des montages institutionnels**. Il prévoit également que les conseils des collectivités participantes « *approuvent, à la majorité absolue de leurs membres, une convention accompagnée des statuts du consortium* », lesquels doivent régler l'organisation, la nomination et les fonctions de ses organes ; dans le cas d'un consortium intercommunal, l'assemblée est composée des maires, chacun assumant une responsabilité proportionnée à la quote-part de participation fixée par la convention et par les statuts.

Cette forme de coopération a longtemps occupé une place importante dans l'organisation locale italienne, notamment pour des services techniques ou spécialisés, avant que son rôle ne soit relativisé par la montée en puissance des unions de communes et par la volonté du législateur de rationaliser les formes associatives disponibles².

Par exemple, dans la province de Crotone (Calabre), la forme associative la plus fréquente est le Consortium provincial pour les services sociaux (*Consorzio Provinciale per i Servizi Sociali - Co.Pro.S.S.*), doté de la personnalité juridique et de l'autonomie de gestion, qui a pris en charge la **gestion des services sociaux** des communes et l'exercice de fonctions transférées ou déléguées dans le domaine social³.

¹ Presidenza del Consiglio dei Ministri – Conferenza Stato-città et autonomie locali, *op. cit.*, décembre 2015.

² Luciano Vandelli, *op. cit.*, janvier 2000.

³ Presidenza del Consiglio dei Ministri – Conferenza Stato-città et autonomie locali, *op. cit.*, décembre 2015.

(c) Les accords de programme (article 34 TUEL)

Les **accords de programme** (*accordi di programma*) répondent à une logique différente de celle des conventions ou des consortiums, puisqu'ils n'ont pas pour objet principal d'instituer une coopération organique et durable entre communes, mais d'**assurer la coordination de plusieurs administrations autour d'une opération, d'une intervention ou d'un programme déterminé**.

L'article 34, paragraphe 1, du TUEL prévoit ainsi que, « *pour la définition et la mise en œuvre d'ouvrages, d'interventions ou de programmes d'intervention qui requièrent, pour leur complète réalisation, l'action intégrée et coordonnée de communes, de provinces et de régions, d'administrations de l'État et d'autres sujets publics, ou en tout cas de deux ou plusieurs de ces sujets, le président de la région, le président de la province ou le maire, en fonction de la compétence primaire ou prépondérante sur l'ouvrage, les interventions ou les programmes d'intervention, promeut la conclusion d'un accord de programme, y compris à la demande d'un ou de plusieurs sujets intéressés, afin d'assurer la coordination des actions et de fixer les délais, les modalités, le financement et toute autre obligation connexe* ». Il s'agit donc essentiellement d'un **instrument de coordination administrative finalisée**, destiné à rendre possible une action commune lorsqu'une pluralité d'autorités publiques doivent intervenir de manière concertée sur un même projet.

Cette orientation est confirmée par l'article 34, paragraphe 4, aux termes duquel « *l'accord consiste dans le consentement unanime du président de la région, du président de la province, des maires et des autres administrations intéressées ; il est approuvé par un acte formel du président de la région, du président de la province ou du maire et il est publié au bulletin officiel de la région* ».

Dans les faits, ces accords sont surtout mobilisés dans des domaines de projet, souvent en matière d'**urbanisme** ou, plus largement, pour la **réalisation d'interventions d'intérêt commun nécessitant une action intégrée de plusieurs collectivités et administrations publiques**¹. À titre d'exemple, en 2015, en Lombardie, les accords de programme concernaient 22,1 % des communes pour l'exercice des fonctions fondamentales et 39,4 % des communes en Vénétie².

En marge des accords de programme, il convient de préciser que le paysage italien comprend aussi des **protocoles d'entente** (*protocolli d'intesa*), fondés sur l'article 15 de la loi n° 241 du 7 août 1990³, qui constituent des accords entre administrations de nature plus politique que juridique, destinés à coordonner des activités en vue de la poursuite d'un intérêt commun et susceptibles, le cas échéant, de préparer la conclusion d'un accord de programme plus contraignant⁴.

¹ *Ibid.*

² *Ibid.*

³ [Legge](#) 7 agosto 1990, n. 241 – *Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi*.

⁴ *Presidenza del Consiglio dei Ministri – Conferenza Stato-città et autonomie locali, op. cit., décembre 2015.*

(d) Les communautés de montagne

Les **communautés de montagne** (*comunità montane*) occupent une place particulière dans le droit italien de la coopération locale, car elles sont liées à des territoires spécifiques et ne relèvent pas seulement d'une logique générale de mutualisation entre communes.

Elles sont définies à l'article 27, paragraphe 1, du TUEL, comme des « unions de communes [au statut de] collectivités locales constituées entre communes de montagne et communes partiellement de montagne, y compris lorsqu'elles appartiennent à des provinces différentes, pour la valorisation des zones de montagne, pour l'exercice de fonctions propres, de fonctions conférées et pour l'exercice associé des fonctions communales ».

Le TUEL leur reconnaît ainsi une double vocation : d'une part, la **valorisation des territoires de montagne** ; d'autre part, l'**exercice associé de fonctions communales dans ces espaces particuliers**.

Selon l'article 28, paragraphe 1, il appartient aux communautés de montagne « l'exercice associé de fonctions propres des communes ou conférées à celles-ci par la région », ainsi que « l'exercice de toute autre fonction qui leur est conférée par les communes, la province et la région ». Le même article ajoute, à son paragraphe 3, que les communautés de montagne concourent à la programmation économique au moyen d'un plan pluriannuel de développement socio-économique et, à son paragraphe 4, qu'elles participent également à la formation du plan territorial de coordination, ce qui montre qu'elles ne se limitent pas à une simple gestion technique de services, mais peuvent aussi exercer des **fonctions de planification**¹.

Leur organisation traduit également leur **caractère institutionnel**. L'article 27, paragraphe 2, prévoit que la communauté de montagne est dotée d'un **organe représentatif** et d'un **organe exécutif** composés de maires, d'adjoints ou de conseillers des communes participantes, tandis que l'article 27, paragraphe 3, précise que la région délimite les périmètres homogènes nécessaires à leur constitution et que celle-ci intervient par acte du président de la junte régionale².

Leur régime a toutefois connu d'importantes recompositions, largement dépendantes des choix opérés par les régions. En effet, plusieurs lois régionales ont profondément réorganisé ces structures et ont parfois lié leur réforme à une promotion plus générale des unions de communes, au point de rompre avec le modèle uniforme antérieurement prévu par le TUEL³. Ainsi, plusieurs régions ont organisé le **dépassement du modèle des communautés de montagne au profit des unions de communes de montagne**

¹ Francesca Cardinale, *op. cit.*, janvier 2020.

² *Ibid.*

³ Rita Filippini et Alessandra Maglieri, [Le forme associative tra enti locali nella recente legislazione regionale: verso la creazione di differenti modelli ordinamentali](#), in *Le Istituzioni del Federalismo* 3/4, octobre 2008.

(*unioni di comuni montane*)¹, comme dans les Marches avec la loi régionale n° 35 de 2013², en Toscane avec la loi régionale n° 68 de 2011³, ou encore en Vénétie avec la loi régionale n° 40 de 2012⁴.

D'autres exemples montrent au contraire le maintien de fonctions spécifiques au profit de ces structures : en **Ombrie**, la loi régionale n° 24 de 2007⁵ a prévu que les communautés de montagne constituent le cadre d'exercice associé des fonctions opérationnelles de **protection civile pour les communes de moins de 25 000 habitants** ; dans le **Piémont**, les lois régionales leur attribuent notamment des fonctions en matière d'artisanat typique, d'énergie, de patrimoine forestier, de productions typiques et de tourisme⁶.

Selon les derniers chiffres disponibles (2020), les communautés de montagne seraient moins de 100, beaucoup d'entre elles étant en voie de suppression ou de transformation en unions de communes, confirmant à la fois leur persistance et le recul de leur place dans l'organisation locale italienne contemporaine⁷.

(e) Le rôle structurant des régions

Cette diversité des montages juridiques montre qu'il n'existe pas, en Italie, un modèle unique d'intercommunalité comparable à celui qui s'est progressivement imposé en France autour d'établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre⁸. Le droit italien a, au contraire, conservé une **pluralité de formules**, sans faire disparaître les instruments antérieurs au profit d'un seul schéma dominant⁹. Ce pluralisme reflète une **conception fonctionnelle de la coopération intercommunale**, davantage orientée vers l'adaptation des cadres d'exercice des fonctions locales que vers la constitution d'un niveau politique intermédiaire uniforme¹⁰.

Le rôle des régions est, sur ce point, déterminant. Si le TUEL pose les grandes catégories de la coopération intercommunale, **les régions interviennent largement dans l'encadrement et l'orientation de ces formes associatives**, notamment lorsqu'il s'agit d'identifier les périmètres territoriaux jugés les plus adaptés, d'organiser la transition entre différents modèles ou d'inciter certaines formes de regroupement plutôt que d'autres¹¹.

¹ Presidenza del Consiglio dei Ministri – Conferenza Stato-città et autonomie locali, *op. cit.*, octobre 2024.

² [Legge regionale](#) 11 novembre 2013, n. 35.

³ [Legge regionale](#) 27 dicembre 2011, n. 68 – Norme sul sistema delle autonomie locali.

⁴ [Legge regionale](#) n. 40 del 28 settembre 2012 – Norme in materia di unioni montane.

⁵ [Legge regionale](#) 23 luglio 2007, n. 24.

⁶ Rita Filippini et Alessandra Maglieri, *op. cit.*, octobre 2008.

⁷ Francesca Cardinale, *op. cit.*, janvier 2020.

⁸ Luciano Vandelli et Marzia De Donno, [Évolutions de la décentralisation en France et en Italie: un regard comparé](#), in Istituzioni del federalismo, janvier 2016.

⁹ Luciano Vandelli, *op. cit.*, janvier 2000.

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ Camera dei Deputati, *op. cit.*, septembre 2022.

Ce rôle structurant repose notamment sur l'**article 33 du TUEL** :

– le **paragraphe 2** prévoit qu'« *afin de favoriser l'exercice associé des fonctions des communes de plus faible dimension démographique, les régions identifient des niveaux optimaux d'exercice de celles-ci, en les concertant dans les instances prévues à l'article 4* » ; il ajoute que, dans ce cadre, les communes exercent les fonctions sous forme associée en choisissant elles-mêmes « *les sujets, les formes et les méthodes* », dans le délai fixé par la législation régionale, et qu'à l'expiration de ce délai la région exerce son pouvoir de substitution dans les formes prévues par la loi ;

– le **paragraphe 3** précise en outre que les régions élaborent, « *en le concertant avec les communes dans les instances appropriées* », un « **programme d'identification des périmètres de gestion associée supracommunale des fonctions et des services** », réalisé également au moyen des unions, et que ce programme peut aussi prévoir la modification des circonscriptions communales ainsi que les critères d'attribution de subventions et d'incitations à l'unification progressive ;

– enfin, le **paragraphe 4** dispose que les régions règlent, par leurs propres lois, les formes d'**incitation à l'exercice associé des fonctions** et qu'elles doivent notamment favoriser « *le degré maximal d'intégration entre les communes* », prévoir « *une majoration des subventions* » dans les hypothèses de fusion et d'union, et « *promouvoir les unions de communes* ».

Le droit italien attribue ainsi aux régions un **véritable rôle de structuration territoriale de la coopération intercommunale**. Ainsi, en Émilie-Romagne, la loi régionale n° 21 du 21 décembre 2012¹ **a privilégié les unions de communes**, identifié des fonctions à exercer dans l'aire territoriale optimale et prévu un pouvoir d'intervention du président de la junte régionale en cas d'inaction des communes ; dans le même temps, elle a organisé la **transformation des communautés de montagne en unions de communes de montagne** (*unioni di comuni montane*)². En Piémont, les lois régionales n° 11 du 28 septembre 2012³ et n° 3 du 14 mars 2014⁴ ont fixé des **seuils démographiques minimaux** et structuré les regroupements autour d'aires territoriales optimales (*ambiti territoriali ottimali*)⁵.

¹ [Legge regionale](#) 21 dicembre 2012, n. 21 – Misure per assicurare il governo territoriale delle funzioni amministrative secondo i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza.

² Presidenza del Consiglio dei Ministri – Conferenza Stato-città et autonomie locali, *op. cit.*, décembre 2015.

³ [Legge regionale](#) 28 settembre 2012, n. 11 – Disposizioni organiche in materia di enti locali.

⁴ [Legge regionale](#) 14 marzo 2014, n. 3. – Legge sulla montagna.

⁵ Presidenza del Consiglio dei Ministri – Conferenza Stato-città et autonomie locali, *op. cit.*, décembre 2015.

Cette compétence régionale n'est toutefois **pas conçue comme un pouvoir unilatéral**. La décision n° 33 de 2019 de la Cour constitutionnelle rappelle en effet :

- que l'article 14, paragraphe 30, du décret-loi n° 78 de 2010 prescrit une « *concertation préalable avec les communes intéressées dans le cadre du Conseil des autonomies locales* » pour l'identification de la dimension territoriale optimale de l'exercice associé des fonctions fondamentales ;

- qu'en imposant cette concertation, ce texte met en œuvre le principe du « *nécessaire concours des collectivités locales infra-régionales aux décisions régionales qui concernent la répartition des fonctions entre les différents niveaux de gouvernement, y compris sous des formes associatives* » ;

- et qu'en l'absence d'une telle concertation il y a atteinte à l'autonomie communale garantie par les articles 5 et 114 de la Constitution.