

Juillet 2026

- LÉGISLATION COMPARÉE -

NOTE

sur

LES FUSIONS DE COMMUNES

Allemagne – Belgique – Italie – Royaume-Uni (Angleterre)

Cette note a été réalisée en juillet 2026 à la demande
de Madame Catherine Belrhiti, sénatrice de la Moselle.

**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

	<u>Pages</u>
I. INTRODUCTION ET SYNTHÈSE.....	5
II. ANALYSE PAR PAYS.....	7
1. <i>Allemagne</i>	7
a) Un mouvement de réforme territoriale conduit par les Länder dans deux contextes historiques distincts.....	7
b) Des instruments juridiques différenciés selon les Länder	9
(1) La Rhénanie-du-Nord-Westphalie : une réorganisation territoriale d'ampleur	9
(2) La Bavière : un modèle mixte encadré par le code communal.....	10
(3) Le Brandebourg : une réforme post-réunification articulant volontariat encadré et intervention législative	11
c) Des résultats importants mais contrastés.....	13
2. <i>Belgique</i>	17
a) De la réforme nationale aux dispositifs régionaux.....	17
(1) Un maillage communal ancien	17
(2) La « grande fusion » de 1975-1977.....	17
(3) Une réforme durablement marquée par les résistances locales	18
b) Les régimes contemporains de fusion volontaire.....	19
(1) Le passage d'un modèle national imposé à des dispositifs régionaux volontaires.....	19
(2) Le régime wallon.....	21
(3) Le régime flamand.....	22
(4) Les incitations financières et les mesures d'accompagnement : un levier commun, des instruments différenciés.....	25
c) Les effets et limites du modèle volontaire.....	26
(1) Le renforcement de la capacité administrative	26
(2) Les coûts, difficultés et conditions de réussite des fusions volontaires	26
(3) La participation des habitants et la préservation de l'identité locale	27
(4) Les limites institutionnelles au modèle de la fusion.....	27
3. <i>Italie</i>	29
a) Une dynamique de fusion variable selon les régions, une fragmentation communale persistante.....	29
b) Un régime juridique régionalisé, fondé sur la consultation des populations et la loi régionale	30
(1) Un cadre national fixé par la Constitution et la loi.....	30
(2) La coexistence de deux régimes.....	31
(3) Une procédure de fusion largement organisée par les régions.....	33
(4) Le maintien de relais de proximité dans les anciennes communes fusionnées.....	34
c) Une politique encouragée financièrement, mais aux résultats limités.....	35
(1) Des incitations financières nationales et régionales	35
(2) Une dynamique réelle depuis les années 2010.....	36
(3) Des effets encore limités à l'échelle nationale.....	37
4. <i>Royaume-Uni (Angleterre)</i>	39
a) Un objet comparable mais non équivalent.....	39
(1) Une organisation locale dépourvue de collectivité comparable à la commune française	39
(2) Le niveau pertinent de comparaison : l'autorité locale principale.....	40
(3) Les paroisses civiles et les conseils de ville : un échelon de proximité cependant très différent des communes françaises	41

b) Le mécanisme juridique central : une réorganisation pilotée par l'État vers les autorités unitaires	42
(1) Le remplacement du système comté/district par un niveau unique de gouvernement local.....	43
(2) Une mise en œuvre par décret permettant création, suppression et transfert de compétences	43
(3) Une procédure centralisée, ouverte aux propositions locales mais sans veto local	44
c) Le bilan des réorganisations.....	46
(1) Résultats institutionnels et budgétaires	46
(2) Des résultats administratifs plus ambivalents dans les autorités unitaires récentes	47
(3) Des effets démocratiques et territoriaux contrastés.....	48

I. INTRODUCTION ET SYNTHÈSE

À la demande de Madame Catherine Belrhiti, sénatrice de la Moselle, la division de la législation comparée a réalisé une étude sur les fusions de communes dans quatre pays européens : l'Allemagne, la Belgique, l'Italie et le Royaume-Uni (Angleterre).

Les fusions de communes constituent, dans les quatre pays étudiés, une **réponse à une même difficulté générale** : l'écart entre un maillage local ancien, souvent très fragmenté, et l'extension progressive des missions confiées aux collectivités locales. L'objectif affiché est généralement de **renforcer la capacité administrative, d'améliorer la qualité des services, de rationaliser les investissements** et, dans certains cas, de **dégager des économies d'échelle**.

Pour autant, la comparaison montre qu'il n'existe **pas de modèle unique de fusion communale dans les pays étudiés**. Les solutions retenues varient fortement selon l'histoire institutionnelle, le degré de protection de l'autonomie locale, la structure territoriale de l'État et le rôle reconnu aux collectivités concernées.

L'**Allemagne** illustre un **modèle régionalisé et différencié**. Les réformes territoriales y relèvent des *Länder*, dans le respect de la garantie constitutionnelle de l'autonomie communale, sans que celle-ci interdise au législateur régional de modifier les limites communales. Les grandes réformes des années 1960 et 1970 dans l'ancienne République fédérale, puis celles engagées après la réunification dans les nouveaux *Länder*, ont produit des **réductions importantes du nombre de communes**, mais selon des stratégies diverses : fusion massive en communes unitaires, maintien de petites communes au sein de structures intercommunales ou modèles mixtes.

La **Belgique** présente une **trajectoire différente**. La « grande fusion » de 1975-1977 a constitué une **réforme nationale descendante**, diminuant très fortement le nombre de communes. Cette opération, durablement marquée par certaines résistances locales, a ensuite laissé place, après le transfert aux régions de la régulation du droit des collectivités infrarégionales, à des **dispositifs volontaires tant en Wallonie qu'en Flandre**. Ces dispositifs reposent sur l'initiative communale, l'intervention finale du législateur régional et des incitations financières, avec une dynamique récente plus nette en Flandre qu'en Wallonie.

L'**Italie** relève également d'un **cadre régionalisé**, mais dans un **contexte de fragmentation persistante et de forte protection des identités communales**. La fusion y suppose l'intervention d'une loi régionale, précédée de la consultation des populations intéressées. Les **incitations financières** nationales et régionales ont renforcé l'attractivité des fusions depuis les années 2010, sans remettre en cause de manière substantielle le morcellement communal.

Enfin, le cas du **Royaume-Uni** doit être **abordé avec prudence**. L'Angleterre ne connaît **pas de collectivité territoriale équivalente à la commune française** : la réorganisation concerne surtout **les autorités locales dites « principales »** et prend la forme d'une « unitarisation », c'est-à-dire du remplacement du système comté/district par une **autorité unique**. Cette réforme, pilotée par l'État, poursuit une logique de **simplification administrative**, mais ses effets financiers et démocratiques demeurent discutés.

Dans l'ensemble, les fusions apparaissent moins comme une solution uniforme que comme un **instrument de réorganisation territoriale** dont l'efficacité dépend de la préparation administrative, de l'acceptation locale, du maintien d'un échelon local de proximité et de la capacité réelle de la nouvelle entité à exercer ses compétences.

II. ANALYSE PAR PAYS

1. Allemagne

a) Un mouvement de réforme territoriale conduit par les Länder dans deux contextes historiques distincts

En Allemagne, la carte communale **n'obéit pas à un modèle fédéral uniforme**. Les communes (*Gemeinden*) et les districts ruraux (*Landkreise*) ne constituent pas un troisième niveau fédéral autonome, mais relèvent des 16 *Länder*, auxquels il appartient de déterminer leurs limites territoriales, leur organisation et une large part de leur régime juridique¹. Les réformes territoriales ont donc été conçues et mises en œuvre à l'échelle régionale, selon des calendriers et des instruments juridiques propres à chaque *Land*².

Cette compétence régionale s'exerce dans le cadre de la **garantie constitutionnelle de l'autonomie communale**. L'article 28, paragraphe (2), de la Loi fondamentale dispose que « *les communes doivent avoir le droit de régler, sous leur propre responsabilité, toutes les affaires de la communauté locale, dans le cadre des lois* »³. Cette garantie protège l'institution communale et son droit à la libre administration, mais elle **ne garantit pas à chaque commune le maintien de ses limites territoriales historiques contre une décision de réorganisation prise par le législateur régional**⁴.

Les réformes territoriales communales allemandes se sont dès lors inscrites **dans deux séquences distinctes** :

Une **première vague de réformes territoriales** a été menée dans l'ancienne République fédérale d'Allemagne à partir de la fin des années 1960 et au cours des années 1970. Elle répondait à une carte communale largement héritée du XIX^e siècle, dans laquelle l'Allemagne de l'Ouest comptait environ 24 000 communes⁵ et 425 districts ruraux⁶ (*Kreise*)⁷. Cette fragmentation apparaissait de plus en plus **inadaptée aux transformations démographiques, économiques et administratives de l'après-guerre**, marquées par l'urbanisation, l'industrialisation et le développement de nouveaux espaces fonctionnels dépassant les limites communales existantes⁸. La réforme fut également portée par un **contexte politique favorable à la rationalisation et**

¹ Pour une présentation plus complète du cadre juridique communal en Allemagne, voir [l'étude de législation comparée du Sénat n° 357](#) d'avril 2026 sur la coopération intercommunale en Europe (partie consacrée à l'Allemagne, pp. 7-38).

² Hellmut Wollmann, [The two waves of territorial reforms of local government in Germany](#), in *ReDrawing Local Government Boundaries, An International Study of Politics, Procedures and Decisions*, UBC Press Vancouver, pp. 106-129, avril 2004.

³ Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland ([traduction](#) du Bundestag en français).

⁴ Hellmut Wollmann, *op. cit.*, avril 2004.

⁵ Soit une population moyenne par commune d'environ 2 000 habitants.

⁶ Soit une population moyenne par district d'environ 60 000 habitants.

⁷ Hellmut Wollmann, *op. cit.*, avril 2004.

⁸ *Ibid.*

à la **planification**, où les acteurs publics recherchaient une meilleure correspondance entre les espaces de planification et les espaces d'administration¹. L'extension des missions locales liées à l'État providence (*Sozialstaat*) renforçait en outre l'exigence de communes administrativement capables d'assurer des services publics plus nombreux et plus complexes².

Les *Länder* n'ont cependant **pas suivi une stratégie uniforme**. Ainsi, par exemple :

- les *Länder* de Rhénanie-du-Nord-Westphalie et de Hesse ont retenu une stratégie de **fusion massive** aboutissant à la **constitution de « communes unitaires »** (*Einheitsgemeinden*), c'est-à-dire de **communes élargies** exerçant elles-mêmes l'ensemble des fonctions communales sans recours généralisé à des structures intercommunales³ ;

- d'autres *Länder*, notamment le Schleswig-Holstein et la Rhénanie-Palatinat, ont davantage **préservé les petites communes historiques en les insérant dans des structures intercommunales**, telles que les « offices » (*Ämter*) ou les « communautés d'administration » (*Verwaltungsgemeinschaften*)⁴ ;

- la Bavière et le Bade-Wurtemberg ont adopté une **voie intermédiaire**, combinant une réduction substantielle du nombre de communes avec le maintien de structures intercommunales pour une partie du territoire⁵.

Une **seconde vague** est intervenue **après la réunification**, dans les nouveaux *Länder* issus de l'ancienne République démocratique allemande. Ces territoires avaient hérité d'un **nombre très élevé de petites communes**, dont une part importante comptait moins de 500 habitants, interrogeant leur capacité administrative dans un contexte de transformation politique, économique et sociale profonde⁶. Dans un premier temps, plusieurs nouveaux *Länder* ont toutefois hésité à fusionner les petites communes, car celles-ci étaient perçues comme des foyers de reconstruction démocratique⁷. À partir de la fin des années 1990 et du début des années 2000, cette prudence a toutefois reculé, notamment dans le Brandebourg, où une **réforme communale de grande ampleur a réduit fortement le nombre de communes** et accru la part des communes indépendantes ne relevant plus d'une structure intercommunale⁸.

¹ Ibid.

² Ibid.

³ Hellmut Wollmann, [*Les réformes du système local dans les Länder allemands : entre communes fusionnées et intercommunalité*](#), in *Revue française d'administration publique*, novembre 2017.

⁴ Ibid.

⁵ Hellmut Wollmann, *op. cit.*, avril 2004.

⁶ Ibid.

⁷ Hellmut Wollmann, *op. cit.*, novembre 2017.

⁸ Ibid.

b) Des instruments juridiques différenciés selon les Länder

Les instruments juridiques mobilisés par les *Länder* ont varié selon l'ampleur de la réforme recherchée, entre réorganisation législative directe, maintien de structures administratives communes et intervention législative après une phase volontaire jugée insuffisante¹.

(1) La Rhénanie-du-Nord-Westphalie : une réorganisation territoriale d'ampleur

Le *Land* de Rhénanie-du-Nord-Westphalie illustre la forme la plus intégrée de la première vague ouest-allemande, avec une **réduction massive du nombre de communes et la constitution de communes unitaires** (*Einheitsgemeinden*) exerçant elles-mêmes l'ensemble des fonctions communales. Cette réforme a été conduite par une **série de lois régionales spéciales** propres à différents espaces territoriaux, qui ont directement modifié les limites communales, supprimé certaines structures administratives intermédiaires et organisé la succession juridique des entités dissoutes.

La **loi régionale du 14 décembre 1971 relative à la réorganisation des communes et districts ruraux de l'espace d'Aix-la-Chapelle**² procède par **incorporations directes à une ville centre**³. L'article 1^{er}, paragraphe (1), dispose ainsi que « *les communes de Brand, Eilendorf, Haaren, Kornelimünster, Laurensberg, Richterich et Walheim sont incorporées à la ville d'Aix-la-Chapelle* ». Cette loi ne crée pas une nouvelle commune issue d'une fusion égalitaire, mais **agrandit la ville existante par absorption de communes périphériques**.

La **loi régionale du 24 octobre 1972 relative à la réorganisation des communes et districts ruraux de l'espace de Bielefeld par la création d'une nouvelle entité spécifiquement dénommée Bielefeld**⁴ présente une opération plus large, en associant fusion communale et suppression de structures supra-communales. L'article 1^{er}, paragraphe (1), prévoit que « *les villes de Bielefeld, Brackwede et Sennestadt ainsi que les communes de Gadderbaum, Senne I, Babenhausen, Großdornberg, Hoberge-Uerentrup, Kirchdornberg, Niederdornberg-Deppendorf, Altenhagen, Brake, Brönninghausen, Heepen, Hillegossen, Lämershagen-Gräfinhagen, Milse, Oldentrup, Ubbedissen, Jöllenbeck, Theesen, Vilsendorf et Schröttinghausen sont regroupées en une nouvelle ville hors district rural (kreisfreie Stadt)*⁵, qui reçoit le nom de Bielefeld ». L'article 1^{er},

¹ Ibid.

² [Gesetz zur Neugliederung der Gemeinden und Kreise des Neugliederungsraumes Aachen](#) (Aachen-Gesetz).

³ C'est-à-dire dans une commune urbaine préexistante qui constitue le pôle principal de l'espace réorganisé et dont le périmètre est élargi par absorption de communes périphériques.

⁴ [Gesetz zur Neugliederung der Gemeinden und Kreise des Neugliederungsraumes Bielefeld](#) (Bielefeld-Gesetz).

⁵ Une ville hors district (*kreisfreie Stadt*) est une commune qui n'est rattachée à aucun district (*Kreis*) et qui exerce, sur son territoire, à la fois les compétences communales et les compétences normalement dévolues au district.

paragraphe (3), ajoute que « le district de Bielefeld et les offices de Dornberg, Heepen et Jöllenbeck sont dissous ; la ville de Bielefeld en est l'ayant cause ». La réforme a ainsi modifié simultanément la commune, le district rural et les offices.

La loi régionale du 9 juillet 1974 relative à la réorganisation des communes et districts de l'espace Münster/Hamm¹ a suivi la même logique.

La contrainte législative régionale n'a toutefois pas fait disparaître tout **contrôle juridictionnel** sur le redécoupage communal. En effet, la loi régionale du 5 novembre 1974 relative à la réorganisation des communes et districts de l'espace de Cologne², qui prévoyait notamment l'incorporation des communes de Porz am Rhein et de Wesseling, a donné lieu à un **contentieux** ayant abouti à l'annulation de l'incorporation de la commune de Wesseling³.

Enfin, par la loi régionale du 26 novembre 1974 réglant définitivement certaines questions particulières liées à la réorganisation communale⁴, le législateur rhénan a cherché à régler les difficultés pratiques laissées par les grandes lois territoriales : **continuité des plans, effets des contrats de modification territoriale, répartition des droits et obligations, traitement des désaccords entre collectivités et adaptation des situations administratives transitoires**, dans une logique de prise en compte des conséquences patrimoniales, administratives et contentieuses des nouvelles communes et des structures dissoutes.

(2) La Bavière : un modèle mixte encadré par le code communal

La Bavière relève également de la première vague ouest-allemande, mais elle correspond à un **modèle moins radical** que celui de la Rhénanie-du-Nord-Westphalie. La réforme y **combine réduction du nombre de communes, maintien de certaines petites communes et recours à des communautés d'administration**⁵ (*Verwaltungsgemeinschaften*)⁶.

¹ *Gesetz zur Neugliederung der Gemeinden und Kreise des Neugliederungsraumes Münster/Hamm* (Münster/Hamm-Gesetz).

² *Gesetz zur Neugliederung der Gemeinden und Kreise des Neugliederungsraumes Köln* (Köln-Gesetz).

³ Dans ses *décisions des 6 décembre 1975* et *8 mai 1976* relatives à la loi régionale de réorganisation de l'espace de Cologne, la Cour constitutionnelle du Land de Rhénanie-du-Nord-Westphalie a rappelé que le redécoupage communal opéré par le législateur régional demeurerait soumis au contrôle du juge constitutionnel régional au regard de la garantie de l'autonomie communale protégée par l'article 78 de la Constitution du Land.

⁴ *Gesetz zur abschließenden Regelung von Einzelfragen aus Anlaß der kommunalen Neugliederung* (Neugliederungs-Schlußgesetz).

⁵ La communauté d'administration (*Verwaltungsgemeinschaft*) est une structure de coopération intercommunale. Elle assure un support administratif commun aux communes membres, qui conservent leur existence juridique, leur conseil municipal et leur qualité de collectivités d'autonomie locale. Elle se distingue donc de la commune unitaire (*Einheitsgemeinde*), dans laquelle les anciennes communes sont fusionnées dans une seule commune élargie.

⁶ Hellmut Wollmann, *op. cit.*, avril 2004.

Le cadre général des modifications territoriales figure dans le **code communal bavarois**¹, qui affirme d'abord un **principe de stabilité de la commune** : l'article 10, paragraphe (2), du code communal bavarois dispose que « *les communes ont un droit au maintien de leur existence et de leur territoire, sans préjudice de l'article 11* ». Cette garantie n'est donc pas absolue, dans la mesure où l'article 11 organise les **hypothèses dans lesquelles le territoire ou l'existence d'une commune peuvent être modifiés**.

En l'espèce, l'article 11, paragraphe (1), fonde les modifications territoriales sur **l'intérêt général**. Il prévoit que « *pour des motifs d'intérêt général, des parties de communes peuvent être incorporées à d'autres communes, des parties de communes peuvent être détachées pour former une nouvelle commune, ou des communes peuvent être dissoutes* ». Le paragraphe (2) encadre la procédure en prévoyant que « *les communes concernées doivent être entendues avant les modifications qui affectent leur existence ou leur territoire* ». Le texte ménage donc une **garantie procédurale**, mais **ne subordonne pas la réforme à un consentement définitif de la commune concernée**.

La création d'une nouvelle commune est plus strictement encadrée. L'article 11, paragraphe (3), du code communal bavarois dispose ainsi que « *la création d'une nouvelle commune par détachement d'une commune existante n'est admissible que pour des motifs d'intérêt général, lorsqu'elle compte au moins 2 000 habitants ou appartient à une communauté d'administration, et lorsque la commune existante donne son accord à la majorité des deux tiers des membres du conseil municipal* ». L'article 12, paragraphe (1), distingue ensuite selon la gravité de l'atteinte portée à la commune : « *les modifications qui affectent l'existence d'une commune ou créent une nouvelle commune sont prononcées par la loi ; les autres modifications sont prononcées par règlement* ».

Le modèle bavarois combine ainsi garantie du territoire communal, exigence d'intérêt général et intervention du législateur pour les opérations les plus importantes.

(3) Le Brandebourg : une réforme post-réunification articulant volontariat encadré et intervention législative

Le Brandebourg illustre la seconde vague de réformes territoriales, engagée dans les nouveaux *Länder* après la réunification pour remédier à la faiblesse administrative d'un grand nombre de petites communes². La réforme brandebourgeoise a d'abord reposé sur une **phase volontaire** juridiquement encadrée par un dispositif *ad hoc*, le « **contrat de modification territoriale** » (*Gebietsänderungsvertrag*), avant d'être achevée par des lois régionales de réorganisation³.

¹ Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern (Gemeindeordnung – GO).

² Hellmut Wollmann, *op. cit.*, avril 2004.

³ Sebastian Blesse et al., [Do municipal mergers reduce costs? Evidence from a German federal state](#), in *Regional Science and Urban Economics*, Janvier 2016.

La loi régionale du 13 mars 2001 relative à la réforme de la structure communale et au renforcement de la capacité administrative des communes du Land de Brandebourg¹ modifie le code communal du Brandebourg afin d'organiser cette phase volontaire. L'article 1^{er}, modifiant l'article 9, paragraphe (2), du code, dispose que « *Les limites communales peuvent être modifiées de plein gré par un contrat de modification territoriale conclu entre les communes concernées, après avoir entendu le conseil de district (Kreistag) et avec l'autorisation de l'autorité de contrôle communal de niveau inférieur. Si cette modification affecte les limites d'un district ou le champ de compétence d'administrations locales, elle est soumise à l'autorisation du ministère de l'Intérieur. Le contrat de modification territoriale et son autorisation doivent faire l'objet d'une publication officielle dans les communes concernées* ».

Le **regroupement de communes** est expressément prévu par l'article 1^{er}, paragraphe 2, de la loi régionale du 13 mars 2001, modifiant l'article 9, paragraphe (3), du code communal du Brandebourg. Celui-ci prévoit que « *des communes directement limitrophes, et dans des cas exceptionnels des communes non directement limitrophes mais appartenant au même office, peuvent se regrouper par contrat de modification territoriale avec l'autorisation du ministère [régional] de l'Intérieur* ». Le même article précise que « *le regroupement s'effectue soit par incorporation d'une ou de plusieurs communes à une autre commune, soit par formation d'une nouvelle commune* ». Le droit brandebourgeois **articule ainsi deux formes de fusion : l'absorption par une commune existante et la création d'une commune nouvelle**.

En outre, le législateur brandebourgeois a également organisé la **transition institutionnelle**. La réforme ne se limite pas au redécoupage territorial : elle règle aussi la **représentation provisoire, la succession administrative et l'installation des nouveaux organes**. L'article 1^{er} de la loi régionale du 13 mars 2001, modifiant l'article 10, paragraphe (2), du code communal du Brandebourg, dispose qu'en cas d'incorporation, « le contrat de modification territoriale doit également régler la représentation provisoire de la population de la commune incorporée à des membres du conseil de l'ancienne commune dans le conseil de la commune d'accueil jusqu'à l'expiration de la période électorale générale ». En cas de création d'une nouvelle commune, l'article 1^{er} de la même loi, modifiant l'article 10, paragraphe (3), prévoit que « *dans les six mois suivant la prise d'effet de la création communale, une nouvelle élection du conseil municipal et du maire doit être organisée* ».

Enfin, une dernière intervention du législateur régional, en 2003, s'explique par les **limites de la phase volontaire prévue par la loi régionale du 13 mars 2001**. L'objectif du Land était de réduire une fragmentation communale jugée incompatible avec une capacité administrative suffisante, notamment en fixant un seuil de 5 000 habitants pour les communes

¹ *Gesetz zur Reform der Gemeindestruktur und zur Stärkung der Verwaltungskraft der Gemeinden im Land Brandenburg.*

n'appartenant pas à un office et en évitant le maintien de très petites communes dans les offices¹. Cet objectif n'ayant pas été atteint, les **six lois régionales du 24 mars 2003**² sont allées plus loin en prononçant directement des **incorporations**³, des **créations de communes nouvelles**⁴ et des **dissolutions d'offices**⁵.

c) Des résultats importants mais contrastés

Les réformes territoriales allemandes ont d'abord produit un **effet quantitatif significatif, en réduisant fortement le nombre de communes** dans les *Länder* les plus engagés dans la stratégie de fusion⁶.

La première vague de réformes a profondément transformé une carte locale qui comptait environ 24 000 communes et 425 districts ruraux avant les réorganisations des années 1960 et 1970⁷ :

– tout particulièrement dans les *Länder* ayant opté pour un modèle fondé sur les communes unitaires (*Einheitsgemeinden*) ; la Rhénanie-du-Nord-Westphalie et la Hesse ont connu les réductions les plus fortes, avec une **diminution du nombre de communes de 82,6 % en Rhénanie-du-Nord-Westphalie et de 84 % en Hesse**⁸ ;

– la **Bavière** a suivi une trajectoire moins radicale dans son principe, mais numériquement très significative : le nombre de communes y est passé de 7 077 en 1968 à 2 052 en 1978, soit une **réduction de 71 %**, avec une population moyenne communale d'environ 6 000 habitants après la réforme⁹. Cette concentration n'a toutefois pas conduit à une généralisation du modèle de la commune unitaire (*Einheitsgemeinde*) : 62 % des communes bavaroises relevaient encore de structures administratives communes après la réforme, notamment des communautés d'administration (*Verwaltungsgemeinschaften*)¹⁰.

Dans les nouveaux *Länder*, la seconde vague a également entraîné une forte concentration communale, notamment dans le **Brandebourg**, où le **nombre de communes est passé de 1 479 à 421** à l'issue de la réforme engagée en 2003, tandis que la population moyenne des communes est passée

¹ Sebastian Blesse et al., *op. cit.*, janvier 2016.

² [Page](#) du Journal officiel du Land de Brandebourg avec les lois régionales distinctes du 24 mars 2003, chacune portant sur un espace territorial déterminé : la ville hors district de Brandenburg an der Havel et les communes de Gollwitz et Wust, la ville hors district de Cottbus et l'office de Neuhausen/Spree, la capitale régionale Potsdam et les offices de Fahrland et Werder, les districts de Havelland, Potsdam-Mittelmark et Teltow-Fläming, les districts de Barnim, Märkisch-Oderland, Oberhavel, Ostprignitz-Ruppin, Prignitz et Uckermark, ainsi que les districts de Dahme-Spreewald, Elbe-Elster, Oberspreewald-Lausitz, Oder-Spree et Spree-Neiße.

³ Exemples : celle de Gollwitz et Wust dans la ville hors district de Brandenburg an der Havel.

⁴ Exemple : Neuhausen/Spree.

⁵ Exemple : dissolution de l'office de Neuhausen/Spree.

⁶ Hellmut Wollmann, *op. cit.*, avril 2004.

⁷ *Ibid.*

⁸ Hellmut Wollmann, *op. cit.*, novembre 2017.

⁹ Hellmut Wollmann, *op. cit.*, avril 2004.

¹⁰ *Ibid.*

d'environ 2 600 à 8 400 habitants¹. Dans ce même *Land*, la part des communes relevant d'un office (*Amt*) est passée de **95 % à 66 %**, ce qui montre que la réforme n'a pas seulement réduit le nombre de communes, mais a aussi **renforcé le modèle de la commune autonome** par rapport aux structures intercommunales².

Le résultat institutionnel des réformes doit cependant être **nuancé**. En effet, les *Länder* n'ont pas tous adopté la même conception de la rationalisation territoriale (voir *supra*).

Sur le **plan administratif**, les effets des réformes apparaissent globalement plus favorables que sur le plan financier³. La doctrine retient généralement que **l'agrandissement territorial renforce la capacité administrative des communes, en améliorant la spécialisation des services, la professionnalisation de l'administration locale et la capacité de traitement des tâches complexes**⁴. Cette amélioration était précisément l'un des objectifs des réformes ouest-allemandes, qui visaient à adapter l'échelon communal à l'extension des politiques publiques locales et aux exigences de planification de l'État providence⁵. Elle était également centrale dans les nouveaux *Länder*, où la très petite taille de nombreuses communes rendait difficile l'exercice autonome des fonctions administratives après la réunification⁶. Les études comparatives concluent ainsi à un **effet plutôt positif des réformes territoriales sur la performance administrative**, même si cet effet dépend de l'ampleur de la fusion, de l'organisation retenue et des capacités préexistantes des communes concernées⁷.

Le **bilan financier** est en revanche **plus incertain**⁸. Les réformes ont souvent été justifiées par l'espoir de réaliser des économies d'échelle, mais les évaluations empiriques réalisées dans les 15 dernières années montrent que **les gains budgétaires ne sont pas systématiques**⁹. Les travaux consacrés au Brandebourg identifient une baisse significative des dépenses administratives après les fusions imposées, mais ne constatent pas d'effet comparable pour les fusions volontaires¹⁰. Cette différence suggère que les économies observables tiennent moins à la fusion en elle-même qu'à la manière dont elle est décidée, à son ampleur et aux rationalisations administratives effectivement mises en

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

² *Ibid.*

³ Sabine Kuhlmann et al., [*Was bewirken Gebietsreformen? Eine Bilanz deutscher und europäischer Erfahrungen*](#), in *dms – der moderne staat. Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management*, janvier 2018.

⁴ *Ibid.*

⁵ Hellmut Wollmann, *op. cit.*, avril 2004.

⁶ *Ibid.*

⁷ Falk Ebinger et al., [*Territorial reforms in Europe: effects on administrative performance and democratic participation*](#), in *Local Government Studies*, Janvier 2019.

⁸ Sabine Kuhlmann et al., *op. cit.*, janvier 2018.

⁹ Sebastian Blesse et al., [*Was bringen kommunale Gebietsreformen? Kausale Evidenz zu Hoffnungen, Risiken und alternativen Instrumenten*](#), in *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, novembre 2017.

¹⁰ Sebastian Blesse et al., *op. cit.*, janvier 2016.

œuvre après la réorganisation¹. Les analyses plus générales soulignent également que les **dépenses totales des communes fusionnées ne diminuent pas nécessairement**, notamment parce que **les économies administratives peuvent être absorbées par de nouvelles dépenses de service ou par des coûts de transition**².

Les **effets sur la vie démocratique locale** sont également ambivalents³. Selon Falk Ebinger, Sabine Kuhlmann et Jörg Bogumil, politologues allemands, les réformes territoriales auraient, en effet, renforcé la capacité d'action des communes, mais auraient aussi **éloigné une partie des habitants des centres de décision locaux**⁴. La réduction du nombre de communes s'est accompagnée d'une diminution du nombre d'élus locaux, affaiblissant la densité de la représentation politique locale dans certains territoires⁵. Les sources disponibles relèvent en outre des **effets négatifs possibles sur la participation électorale**, la **satisfaction démocratique** et le **sentiment d'identification locale**, en particulier lorsque la fusion est perçue comme imposée par le *Land*⁶. Les dispositifs de représentation infra-communale, comme les « fractions communales » (*Ortsteile*) et les « conseils de fraction » (*Ortsbeiräte*), visent à atténuer cette perte de proximité, mais ils ne compensent pas entièrement la disparition de la commune historique comme personne juridique autonome⁷.

¹ *Ibid.*

² Sebastian Blesse et al., *op. cit.*, novembre 2017.

³ Sabine Kuhlmann et al., *op. cit.*, janvier 2018.

⁴ Falk Ebinger et al., *op. cit.*, janvier 2019.

⁵ Hellmut Wollmann, *op. cit.*, avril 2004.

⁶ Sebastian Blesse et al., *op. cit.*, novembre 2017.

⁷ Hellmut Wollmann, *op. cit.*, novembre 2017.

2. Belgique

a) De la réforme nationale aux dispositifs régionaux

(1) Un maillage communal ancien

La fusion de communes en Belgique s'inscrit dans l'histoire longue d'un **maillage communal ancien**, largement hérité des paroisses et communautés locales antérieures à la création du Royaume de Belgique (1830), puis stabilisé dans le prolongement de l'organisation administrative issue de la période française¹. Ce découpage, encore adapté à une **société rurale**, est progressivement apparu en décalage avec des **missions communales devenues plus nombreuses, plus techniques et plus coûteuses**, notamment dans les domaines de l'eau, du gaz, de l'électricité, des égouts, de l'enseignement, des infrastructures, de l'aménagement du territoire et du développement économique². De nombreuses petites communes ne disposant pas des moyens humains, financiers ou administratifs nécessaires pour assumer seules ces responsabilités, la fusion a été présentée comme un instrument de **renforcement de la capacité administrative communale** et d'**adaptation de l'échelle territoriale** aux réalités de l'action publique locale³.

Dès 1937, le *Centre d'étude pour la réforme de l'État* recommandait déjà la fusion obligatoire des communes de moins de 500 habitants et la fusion facultative des communes comptant entre 500 et 1 000 habitants⁴. La **loi du 14 février 1961**⁵ a ensuite permis une première réduction du nombre de communes, passé de **2 663 en 1961 à 2 359 en 1971 (soit une réduction de 11 %)**, mais cette première phase n'a pas permis une réorganisation générale des grandes agglomérations⁶.

(2) La « grande fusion » de 1975-1977

L'**arrêté royal du 17 septembre 1975**⁷, ratifié par la **loi du 30 décembre 1975**⁸, a concrétisé la refonte générale de la carte communale belge⁹, ou « grande fusion ». La fusion est devenue effective au **1^{er} janvier 1977**, date

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

² Serge Schmitz, [*Les fusions des communes en Belgique : nouvelles communes, nouveaux territoires de projets ?*](#), in ORBi / Université de Liège, communication scientifique, janvier 2004.

³ Mélanie Lazzari, Pierre Verjans, Ann-Lawrence Durviaux, [*La fusion des communes : une réforme trentenaire*](#), in *Territoire(s) wallon(s), hors-série*, août 2008.

⁴ Ibid.

⁵ *Loi* du 14 février 1961 d'expansion économique, de progrès social et de redressement financier.

⁶ Mélanie Lazzari, *op. cit.*, août 2008.

⁷ *Arrêté royal* du 17 septembre 1975 portant fusion de communes et modification de leurs limites.

⁸ *Loi* du 30 décembre 1975 portant : 1° ratification d'arrêtés royaux pris en exécution de la loi du 23 juillet 1971 concernant la fusion de communes et la modification de leurs limites; 2° suppression des fédérations périphériques créées par la loi du 26 juillet 1971 organisant les agglomérations et les fédérations de communes.

⁹ Mélanie Lazzari, *op. cit.*, août 2008.

à laquelle le nombre de communes a été ramené à **596**. Après la fusion des communes composant aujourd'hui la ville d'Anvers, effective en 1983, ce nombre est ensuite descendu à **589 communes**¹

Les motifs avancés à l'époque relevaient d'une logique de **modernisation administrative**. La réforme devait améliorer les services rendus à la population, rationaliser les investissements collectifs, permettre des économies d'échelle et renforcer les administrations locales. Elle visait aussi à mieux répartir les charges entre communes principales et communes périphériques, les villes-centres prenant en charge des services utilisés par une population plus large que leurs seuls habitants. Le ministre de l'Intérieur Joseph Michel justifiait notamment la réforme par le fait que « l'équipement et la capacité de fonctionnement de l'administration regroupée permettra de rendre de plus grands et meilleurs services à la population » et que « la rationalisation des investissements communautaires, culturels, sportifs, conduira à une économie d'échelle davantage compatible avec des moyens financiers limités »².

La réforme a toutefois été conduite selon une méthode **nationale et descendante**³. La loi du 23 juillet 1971⁴ avait fourni le fondement juridique permettant au pouvoir central d'organiser des fusions de communes et des modifications de limites communales selon un plan d'ensemble. Dans la mise en œuvre de la réforme, les communes concernées n'ont pas disposé d'un pouvoir de décision : elles pouvaient formuler un avis sur les projets de fusion, mais le choix final des regroupements relevait du Gouvernement national⁵.

(3) Une réforme durablement marquée par les résistances locales

La grande fusion a souvent été vécue localement comme une **réforme imposée**, en raison du rôle déterminant joué par le pouvoir national dans la définition des regroupements⁶.

Les résistances ont d'abord tenu au fait que la fusion touchait directement à l'**identité communale** des anciennes communes. Les habitants redoutaient, en effet, la disparition de repères locaux familiers, tandis que les élus et les agents communaux craignaient une redistribution des équilibres politiques, administratifs et symboliques existants⁷.

¹ Ibid.

² Ibid.

³ Koenraad De Ceuninck, Herwig Reynaert, *Central-Local Relations in Flanders: Structural Reforms, Scale and Decentralisation*, in *Croatian and Comparative Public Administration*, mars 2016.

⁴ Loi du 23 juillet 1971 concernant la fusion des communes et la modification de leurs limites.

⁵ Koenraad De Ceuninck, *op. cit.*, mars 2016.

⁶ Ibid.

⁷ Serge Schmitz, *op. cit.*, janvier 2004.

Les oppositions ont aussi été **financières**. Les communes périphériques des villes redoutaient d'être intégrées à des ensembles plus déficitaires et de devoir contribuer à des charges urbaines qu'elles estimaient ne pas avoir créées. Certaines communes rurales, notamment forestières, ne souhaitaient pas partager les recettes tirées de leurs biens communaux avec une entité plus large. La fusion faisait ainsi apparaître une opposition entre l'objectif général de solidarité territoriale et la volonté de certaines communes de préserver leurs ressources propres¹.

La réforme a enfin rencontré des **limites institutionnelles et linguistiques**. En Flandre comme en Wallonie, la fusion a profondément modifié la carte communale, mais les **19 communes bruxelloises** n'ont pas été fusionnées². Les contraintes linguistiques ont également pesé sur le tracé des regroupements, les fusions ne pouvant pas remettre en cause les équilibres issus de la structuration linguistique de l'État belge³.

b) Les régimes contemporains de fusion volontaire

Après la réforme des années 1970, la fusion de communes est restée un sujet politiquement sensible puis réapparaît sous une forme régionalisée, volontaire et incitative, avec des dispositifs distincts en Wallonie et en Flandre⁴.

(1) Le passage d'un modèle national imposé à des dispositifs régionaux volontaires

Le droit contemporain des fusions de communes ne s'inscrit plus dans le schéma de la grande réforme nationale des années 1970, mais dans un cadre régionalisé, où la Wallonie et la Flandre ont développé **leurs propres dispositifs de fusion volontaire**⁵.

Cette évolution tient à la régionalisation de la matière communale. Bien que l'article 162 de la Constitution⁶ prévoie toujours que « *les institutions provinciales et communales sont réglées par la loi* », l'article 6 de la **loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles**⁷ a confié aux régions, dans le domaine des pouvoirs subordonnés, « *la composition, l'organisation, la compétence et le fonctionnement des institutions provinciales et communales* » ainsi que « *le changement ou la rectification des limites des provinces et des communes* », sous réserve des exceptions qu'elle énumère (§ 1^{er}, VIII, 1^o et 2^o).

¹ Ibid.

² Koenraad De Ceuninck, *op. cit.*, mars 2016.

³ Serge Schmitz, *op. cit.*, janvier 2004.

⁴ Parlement wallon, [*Rapport présenté au nom de la Commission des pouvoirs locaux, du logement et des infrastructures sportives sur les projets de décret modifiant le Code de la démocratie locale et de la décentralisation en vue d'établir le cadre de la fusion volontaire de communes, avril 2019.*](#)

⁵ Ibid.

⁶ [*Constitution*](#) belge.

⁷ [*Loi spéciale*](#) du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

La régionalisation a profondément modifié la logique politique des fusions. Il ne s'agit plus de reproduire un plan national de réorganisation générale, mais de permettre aux communes de s'engager dans une **démarche volontaire, accompagnée par la région**¹:

– en **Flandre**, cette logique a été engagée plus tôt, avec un premier cadre réglementaire ayant permis la fusion de 15 communes en sept nouvelles entités au 1^{er} janvier 2019 (voir *infra*). Le **modèle flamand** repose sur l'**autonomie locale**, l'accompagnement administratif et les incitations financières, notamment la reprise de dette et les garanties accordées aux communes fusionnées².

– en **Wallonie**, une réforme de 2019 a répondu à une situation différente : la fusion n'était pas impossible en droit, mais elle restait difficile à mettre en œuvre. Un rapport parlementaire de 2019 relevait ainsi que, « *malgré l'absence d'un cadre juridique clair, une fusion des communes est pour l'instant tout de même possible* », tout en précisant que « *le processus administratif et législatif est lourd et conséquent* » et que cette possibilité « *n'est en tout cas pas du tout incitée* »³. Les projets de décret visaient donc « *à donner un cadre juridique à la fusion volontaire des communes* », dans un contexte où la **Déclaration de politique régionale 2017-2019 du Gouvernement wallon** prévoyait que les fusions volontaires seraient encouragées « *tant par des incitants financiers et réglementaires que par un support administratif et technique* ».

Dans les deux régions, le passage au modèle volontaire marque donc une **rupture avec la grande fusion des années 1970** : la fusion n'est plus conçue comme une décision imposée par l'État, mais comme un **instrument que les communes peuvent mobiliser pour renforcer leur capacité administrative et adapter leur organisation**⁴.

Pour autant, le passage au modèle volontaire **ne supprime pas l'intervention du législateur régional**. Une fusion de communes reste une opération institutionnelle affectant l'existence même des collectivités concernées. En **Wallonie**, le cas Bastogne-Bertogne (voir *infra*) montre que l'initiative locale doit être suivie d'un projet de décret, d'un contrôle gouvernemental et d'une adoption par le Parlement wallon⁵. En **Flandre**, un « *guide opérationnel des fusions volontaires* » (*Draaiboek vrijwillige fusies van gemeenten*) précise également que la proposition commune des conseils communaux sert de fondement au travail réglementaire du Gouvernement et du Parlement flamands⁶.

¹ Parlement wallon, *op. cit.*, avril 2019.

² Agentschap Binnenlands Bestuur, [Draaiboek vrijwillige fusies](#), décembre 2025.

³ Parlement wallon, *op. cit.*, avril 2019.

⁴ Agentschap Binnenlands Bestuur, [Beleidsevaluatie vrijwillige fusies 2025](#), décembre 2025.

⁵ Parlement wallon, [Rapport présenté au nom de la Commission du logement et des pouvoirs locaux sur le projet de décret relatif à la fusion des communes de Bastogne et de Bertogne](#), avril 2023.

⁶ Agentschap Binnenlands Bestuur, *Draaiboek vrijwillige fusies*, *op. cit.*

(2) Le régime wallon

En Wallonie, le régime contemporain de fusion repose sur une logique volontaire, destinée à donner un cadre juridique clair à une opération qui demeurerait possible mais peu lisible avant une série de décrets publiés en 2019¹.

Le législateur wallon a retenu une conception stricte de la fusion. Le nouvel **article L1152-1 du code de la démocratie locale et de la décentralisation**, tel que modifié par l'article 6 du décret du 2 mai 2019², dispose qu'« *une fusion de communes est uniquement possible suite à la fusion de l'entière du territoire de communes adjacentes en une nouvelle commune sans modification des limites extérieures* » et que « *les communes originelles sont supprimées lors de la fusion* ».

La procédure commence par une **décision de principe motivée** des conseils communaux concernés. L'article L1153-1 du code de la démocratie locale et de la décentralisation³ prévoit que « *Les conseils communaux notifient leur intention conjointe de procéder à une fusion au Gouvernement au moyen d'une décision de principe motivée* » et ajoute que « *les conseils communaux peuvent, soit d'initiative, soit à la demande des habitants de la commune, décider de consulter les habitants des communes préalablement à la prise de décision* ».

La fusion communale entraîne nécessairement la **fusion des centres publics d'action sociale**, conformément à l'article 135 *undecies* de la loi organique du 8 juillet 1976 modifiée⁴. En outre, la fusion de communes ne peut être décidée par les conseils communaux qu'après avoir été **soumise à un comité de concertation** installé dans chaque commune à fusionner, en vertu de l'article 135 *terdecies*, § 1^{er}.

Après cette première étape, les communes doivent adopter une **proposition commune de fusion**. L'article L1153-3 du code de la démocratie locale dispose à cet effet que « *Les conseils communaux adoptent une proposition commune de fusion et soumettent cette proposition au Gouvernement au plus tard le 31 octobre de la deuxième année précédant la date de la fusion. La proposition commune de fusion reprend les données cadastrales attestant des limites de la nouvelle commune et le nom proposé de la nouvelle commune* ». **L'arrêté du Gouvernement wallon du 17 juin 2022**⁵ précise que « la proposition de fusion de communes soumise au Gouvernement wallon conformément à l'article L1153-3 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation comprend en annexe : 1° le nom des communes à fusionner ; 2° la date de la fusion ; 3° les données cadastrales attestant des limites de la nouvelle commune ; 4° le nouveau nom proposé pour la nouvelle commune ; 5° la province à laquelle la nouvelle commune souhaite appartenir si les communes concernées ne sont pas

¹ Parlement wallon, op. cit., avril 2019.

² [Décret](#) du 2 mai 2019 modifiant le Code de la démocratie locale et de la décentralisation en vue d'établir le cadre de la fusion volontaire de communes.

³ [Code](#) de la démocratie locale et de la décentralisation.

⁴ [Loi organique](#) du 8 juillet 1976 des centres publics d'action sociale (CPAS).

⁵ [Arrêté du Gouvernement wallon](#) du 17 juin 2022 relatif à la fusion volontaire de communes.

dans la même province ; 6° si elles en émettent le souhait, la zone de police, la zone de secours et le canton judiciaire auxquels elles souhaitent adhérer ».

La décision locale ne suffit toutefois pas à réaliser la fusion. Celle-ci demeure **subordonnée à l'intervention du législateur régional**. L'article L1153-4 du code de la démocratie locale prévoit qu'« *Au plus tard le 31 décembre de la deuxième année précédant la date de la fusion, le Gouvernement décide s'il présente la proposition de fusion comme projet de décret de fusion au Parlement. [...] Si le projet de décret n'est pas adopté par le Parlement dans les trois mois de son envoi par le Gouvernement, la proposition commune de fusion est considérée comme caduque* ».

Le dispositif wallon encadre également la **période transitoire précédant la fusion** (article L1154-1 du code). À partir de l'introduction de la proposition commune de fusion, les actes des communes concernées ne peuvent être pris qu'après une concertation obligatoire, sauf notamment pour les actes de gestion quotidienne, les actes nécessaires pour éviter un préjudice irréparable et ceux qui constituent l'aboutissement normal de procédures déjà engagées. Cette règle vise à éviter que les communes appelées à disparaître ne prennent isolément des décisions susceptibles de peser sur la future commune.

Aux termes de l'article L1155-1 du code, la nouvelle commune **succède aux droits et obligations des anciennes communes à la date de la fusion** pour les biens mobiliers, immobiliers, marchés publics, concessions, conventions et procédures judiciaires ou administratives concernées par le transfert. Le régime wallon n'organise donc pas une simple coopération entre communes, mais une **substitution institutionnelle complète**.

Depuis la publication du décret en 2019, le dispositif wallon n'a été **mis en œuvre qu'une seule fois pour la fusion des communes de Bastogne et Bertogne** (province de Luxembourg), qui montre à la fois l'existence d'un cadre juridique opérationnel et le faible usage qui en a été fait. Un rapport parlementaire de 2023 souligne que le Gouvernement wallon n'a reçu qu'une seule candidature pour les élections locales de 2024, confirmant le **caractère encore très limité de la dynamique wallonne de fusion volontaire**¹. Il présente surtout la procédure comme un contrôle de régularité : lorsque les exigences procédurales et la complétude du dossier sont rencontrées, le Gouvernement ne dispose que d'une marge d'appréciation réduite, essentiellement liée à la capacité d'octroyer le bonus financier promis aux communes candidates².

(3) Le régime flamand

Le régime flamand est, à ce jour, celui qui a donné lieu **au plus grand nombre de fusions volontaires récentes**, avec sept fusions entrées en vigueur

¹ Parlement wallon, *op. cit.*, avril 2023.

² *Ibid.*

au 1^{er} janvier 2019, puis 13 fusions réalisées au 1^{er} janvier 2025 à partir de 28 communes originelles¹.

Le régime applicable figure dans le **décret du 22 décembre 2017 sur l'administration locale**², dont le titre 8 est consacré à la fusion volontaire des communes (*vrijwillige samenvoeging van gemeenten*). L'article 344 de ce décret prévoit qu'« *une fusion volontaire de communes n'est possible que selon l'une des modalités suivantes : 1° la fusion de l'ensemble du territoire de deux ou plusieurs communes limitrophes en une nouvelle commune, sans modification des limites extérieures ; 2° la fusion de communes limitrophes en deux ou plusieurs nouvelles communes, qui s'accompagne du démembrement d'une ou de plusieurs de ces communes limitrophes. Le nombre de nouvelles communes ainsi créées doit être inférieur au nombre de communes d'origine* ». Cet article ajoute que « *les communes d'origine seront dissoutes lors de la fusion* ».

La procédure flamande repose d'abord sur une **préparation locale très structurée**, détaillée par le **Guide des fusions volontaires de communes** (*Draaiboek vrijwillige fusies van gemeenten*) de l'**Agence de l'administration intérieure**³ (*Agentschap Binnenlands Bestuur*). Le guide distingue une **phase d'examen individuel** (*Individuele onderzoeksfase*), comprenant un **premier inventaire** (*Eerste inventarisatie*) de la situation de chaque commune, puis une **phase d'examen conjointe** (*Gezamenlijke onderzoeksfase*) destinée à apprécier avec qui et pour quelles raisons une fusion peut être envisagée⁴. Le premier inventaire porte notamment sur les prestations de services dans les différents domaines d'action publique, les systèmes et applications informatiques, le personnel, les locaux des agents, les principaux contrats, les litiges, les participations dans des structures de coopération, les garanties, emprunts, réserves, droits réels, subventions, règles de gestion financière, taxes et redevances, ainsi que l'état des infrastructures et du patrimoine. La phase conjointe porte ensuite sur le **choix du ou des partenaires** (*Keuze van de partner(s)*), la **cohérence socio-économique** (*socio-economische samenhang*), la **vision commune de la fusion** (*Gezamenlijke visie op de fusie*) et l'**association des citoyens** (*Betrokkenheid van de burgers*)⁵.

Le processus formel commence par une **décision de principe motivée** des conseils communaux concernés. L'article 345 du **décret du 22 décembre 2017**⁶ dispose que « *les conseils communaux font part au Gouvernement flamand de leur intention commune de fusionner par le biais d'une décision de principe motivée* » et indique que cette décision « *précise également la date prévue pour la fusion* ». L'article 345/1 permet ensuite aux conseils communaux de « *désigner, d'un commun accord, un gestionnaire de transition (transitiemanager) chargé*

¹ Agentschap Binnenlands Bestuur, *Beleidsvaluatie vrijwillige fusies 2025*, op. cit.

² [Decreet](#) over het lokaal bestuur.

³ L'[Agence de l'administration intérieure](#) (Agentschap Binnenlands Bestuur) est une administration flamande chargée de renforcer les relations entre citoyens et pouvoirs publics, la capacité administrative des autorités locales et la coopération entre niveaux de gouvernement.

⁴ Agentschap Binnenlands Bestuur, *Draaiboek vrijwillige fusies*, op. cit.

⁵ Ibid.

⁶ Decreet over het lokaal bestuur., op. cit.

d'accompagner l'opération au niveau administratif», tandis qu'à défaut de désignation, cette mission revient au directeur général coordinateur et au directeur financier coordinateur.

Les communes doivent ensuite adopter une **proposition commune de fusion**. L'article 347 du décret du 22 décembre 2017 dispose que « *Les conseils communaux se prononcent sur la proposition commune de fusion et soumettent cette proposition au Gouvernement flamand au plus tard le 31 décembre de la deuxième année précédant la date de la fusion* ». Il ajoute que cette proposition « *comprend également les données cadastrales indiquant les limites de la nouvelle commune, la proposition de nom de la nouvelle commune et la date prévue pour la fusion* ». Lorsque les communes à fusionner totalisent plus de **100 000 habitants** au 1^{er} janvier de la deuxième année précédant la fusion, l'article 347/1 permet aux conseils communaux de décider la création ou la modification d'organes territoriaux intracommunaux, appelés districts (*districten*).

En Flandre, comme en Wallonie, la fusion ne résulte pas de la seule décision communale : elle suppose l'**intervention de l'exécutif régional, puis du Parlement régional**. L'article 348 du décret du 22 décembre 2017 prévoit que « *le Gouvernement flamand peut présenter la proposition de fusion au Parlement flamand sous la forme d'un projet de décret de fusion* ». Il précise aussi :

- que « *le projet de décret de fusion mentionne le nom des communes à fusionner, la date de la fusion, le nom et la délimitation des frontières de la nouvelle commune* » ;

- que, « *si les communes à fusionner n'appartiennent pas à la même province, la province à laquelle appartient la nouvelle commune* » ;

- et que, « *si les communes à fusionner n'appartiennent pas à la même région de référence, la région de référence à laquelle appartient la nouvelle commune* ».

Le décret encadre également la **période intermédiaire précédant la fusion**. L'article 349 prévoit qu'à compter de la proposition commune de fusion, et jusqu'à la date de fusion ou jusqu'à la décision de ne pas y donner suite, « *s'ouvre une période de gestion des affaires courantes* » et que, pendant cette période, « *seuls peuvent être accomplis les actes relatifs aux affaires courantes* ». Les actes ne relevant pas des affaires courantes ne peuvent être pris qu'après une concertation obligatoire entre les communes concernées, afin d'éviter que les communes appelées à disparaître ne prennent isolément des décisions engageant la future entité.

La fusion produit enfin une **succession juridique complète**. Pour la fusion de l'ensemble du territoire de plusieurs communes adjacentes en une nouvelle commune, l'article 350 du décret du 22 décembre 2017 prévoit :

- que « *tous les biens meubles des communes fusionnées sont transférés de plein droit à la nouvelle commune à la date de la fusion* » ;

- que « *les biens immeubles des communes fusionnées sont transférés de plein droit à la nouvelle commune à la date de la fusion* », que « *la nouvelle commune*

reprend de plein droit les droits, obligations et charges résultant des contrats des communes fusionnées » ;

– et que « tout marché public de travaux, de fournitures ou de services conclu par l'une des communes fusionnées est poursuivi de plein droit par la nouvelle commune à compter de la date de la fusion ». Le même article ajoute que « la nouvelle commune est le successeur juridique des communes fusionnées et reprend, à la date de la fusion, l'ensemble des droits, obligations et charges des communes fusionnées ».

L'article 363 complète ce dispositif pour le **personnel**, en disposant qu'« à la date de la fusion, l'ensemble du personnel des communes fusionnées, quelle que soit la nature du lien de service, est transféré de plein droit à la nouvelle commune ».

Les **fusions flamandes de 2025** illustrent assez bien l'ampleur du dispositif, avec **28 communes originelles regroupées en 13 nouvelles entités** ou entités élargies au 1^{er} janvier 2025¹. Elles concernent notamment des villes importantes comme **Anvers** (élargie à Borsbeek), Hasselt (élargie à Kortesseem), et Tongres (fusionnée avec Borgloon), ce qui montre que le dispositif flamand a débouché sur des opérations concrètes et non marginales².

(4) Les incitations financières et les mesures d'accompagnement : un levier commun, des instruments différenciés

Les régimes wallon et flamand ne se limitent pas à autoriser juridiquement les fusions volontaires : ils cherchent aussi à les rendre praticables par des **incitations financières** et par des mesures destinées à absorber les coûts de transition. En Wallonie, le principal levier est le **bonus financier** prévu lors de l'adoption du cadre de 2019, conçu comme une intervention liée à la dette des communes fusionnées et plafonné à **500 euros par habitant**, dans la limite de **20 millions d'euros par nouvelle commune** et de **100 millions d'euros** pour l'ensemble du dispositif régional. Ce mécanisme traduit une logique simple : compenser une partie du coût politique et financier de la fusion, sans pour autant transformer celle-ci en opération systématique ou automatique³.

La Flandre a développé une boîte à outils plus large, articulant **reprise de dette, garanties financières et mesures institutionnelles temporaires**. Pour les fusions de 2019, le Gouvernement flamand avait retenu une reprise de dette forfaitaire de **500 euros par habitant**, plafonnée à **20 millions d'euros** par fusion, tandis que le dispositif applicable aux fusions de 2025 prévoyait des montants différenciés, compris entre **200 et 500 euros par habitant**, avec un plafond porté à **50 millions d'euros** par fusion et sans plafond global. La note d'orientation du Gouvernement flamand de 2026 consacrée aux fusions volontaires de communes maintient cette logique pour les fusions envisagées en 2031, mais la réorganise autour d'un **forfait d'un million d'euros** pour les

¹ Agentschap Binnenlands Bestuur, *Beleidsvaluatie vrijwillige fusies 2025*, op. cit.

² Ibid.

³ Parlement wallon, op. cit., avril 2019.

coûts de transition et d'une reprise de dette modulée selon la population de la nouvelle commune¹.

Les garanties flamandes portent aussi sur la **continuité des dotations**, notamment au titre du « fonds des communes » (*Gemeentefonds*), afin d'éviter qu'une fusion ne se traduise par une perte immédiate de ressources pour la nouvelle entité.

Le dispositif flamand prévoit enfin des **mesures transitoires de gouvernance**, notamment l'augmentation temporaire du nombre de mandataires exécutifs pendant la première mandature, afin de faciliter l'intégration politique des anciennes communes dans la nouvelle entité².

c) Les effets et limites du modèle volontaire

(1) Le renforcement de la capacité administrative

Le principal argument contemporain en faveur des fusions volontaires n'est plus la rationalisation autoritaire de la carte communale, mais le **renforcement de la capacité administrative des communes**³.

(2) Les coûts, difficultés et conditions de réussite des fusions volontaires

Les sources flamandes invitent toutefois à **ne pas présenter la fusion comme une opération produisant immédiatement des économies ou une simplification administrative**. En Flandre, l'évaluation des fusions volontaires de 2025, élaborée par l'Agence de l'administration intérieure, rappelle que le Gouvernement flamand encourage ces fusions afin de « *rendre les administrations locales plus fortes pour pouvoir relever efficacement et résolument les défis sociétaux actuels et futurs* ». Le même rapport indique que « *les fusions sont principalement engagées pour renforcer la capacité administrative locale* » et qu'elles produisent à court terme « *davantage de capacité administrative et de professionnalisation* »⁴. Le *Guide des fusions volontaires de communes* (voir *supra*) insiste d'ailleurs sur la **nécessité d'un inventaire préalable très détaillé**, portant sur les finances, le personnel, le patrimoine, les contrats, les systèmes numériques et les engagements existants des communes candidates⁵.

La réussite d'une fusion volontaire dépend donc moins de la seule adoption d'un décret de fusion que de la **qualité de la préparation administrative**, de la **coordination entre communes** et de l'accompagnement assuré par les **autorités régionales**⁶.

¹ Gouvernement flamand, [Conceptnota 'Vrijwillige fusies van gemeenten'](#), janvier 2026.

² Agentschap Binnenlands Bestuur, *Beleidsvaluatie vrijwillige fusies 2025*, op. cit.

³ Ibid.

⁴ Ibid.

⁵ Agentschap Binnenlands Bestuur, *Beleidsvaluatie vrijwillige fusies 2025*, op. cit.

⁶ Ibid.

(3) La participation des habitants et la préservation de l'identité locale

La question de **l'acceptation locale** demeure centrale, car les résistances aux fusions tiennent souvent à la crainte de voir disparaître des repères communaux anciens. Lors de la réforme des années 1970, les habitants redoutaient notamment la perte de leur maison communale, de leur école ou de leur identité locale, tandis que les élus et les agents communaux craignaient une redistribution des positions administratives et politiques¹.

Le modèle volontaire cherche à limiter ces résistances en faisant partir l'initiative des communes elles-mêmes et en organisant une **association plus large des acteurs locaux**². En Flandre, le guide opérationnel mentionne plusieurs formes possibles d'information et de participation, telles que « *les réunions publiques, les panels citoyens, les sites internet consacrés à la fusion, les boîtes de contact ou les consultations locales* ». Si ces instruments ne suppriment pas la dimension sensible de la fusion, ils visent néanmoins à éviter que celle-ci soit perçue comme une simple décision technocratique imposée aux habitants³.

(4) Les limites institutionnelles au modèle de la fusion

Enfin, la fusion volontaire ne constitue **pas la seule réponse à la fragmentation communale belge**⁴.

En Wallonie, des **coopérations intercommunales ou supracommunales** se sont développées sous des formes diverses, autour de projets, de mutualisations fonctionnelles, d'« intercommunales », de zones de secours ou de constructions territoriales plus souples comme la **Wallonie picarde**. Ces formes de coopération permettent de rechercher une taille d'action plus pertinente sans supprimer juridiquement les communes concernées⁵. Elles montrent que la recomposition locale peut prendre la forme d'une transformation progressive et coopérative plutôt que celle d'une fusion institutionnelle complète⁶.

Enfin, Bruxelles constitue une autre **limite du modèle de fusion**, dans la mesure où les 19 communes bruxelloises n'ont pas été touchées par la grande réforme des années 1970 faute de consensus politique. Le maintien de cette fragmentation communale illustre la dimension fortement politique des fusions, en particulier dans les espaces urbains où les équilibres institutionnels, linguistiques et partisans rendent la suppression de communes particulièrement sensible⁷.

¹ Serge Schmitz, *op. cit.*, janvier 2004.

² Agentschap Binnenlands Bestuur, *Draaiboek vrijwillige fusies*, *op. cit.*

³ *Ibid.*

⁴ Fabienne Leloup, [*La transcommunalité à l'épreuve du fédéralisme : une illustration en Région wallonne*](#), in *Revue française d'administration publique*, novembre 2017.

⁵ *Ibid.*

⁶ Pour une présentation du cadre juridique de la coopération intercommunale en Wallonie, voir [*L'étude de législation comparée*](#) du Sénat n° 357 d'avril 2026.

⁷ Mélanie Lazzari, *op. cit.*, août 2008.

3. Italie

a) Une dynamique de fusion variable selon les régions, une fragmentation communale persistante

La question des fusions de communes (*fusioni di Comuni*) se pose également en Italie. Elle répond à une **fragmentation communale ancienne, structurelle** et régulièrement analysée par la doctrine comme une **faiblesse de l'organisation administrative locale**¹. En effet, 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**², on recensait 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**.

Cette forte proportion de petites communes pose un problème de **capacité administrative**, dans la mesure où beaucoup d'entre elles disposent de moyens limités, voire qui se sont réduits au cours des dernières années, alors même qu'elles demeurent chargées de fonctions importantes de proximité³.

Cette fragmentation est toutefois inséparable de **l'attachement italien à l'autonomie communale et à l'identité territoriale des collectivités**⁴. Comme en France, la commune italienne reste l'institution de proximité par excellence ; c'est pourquoi les diverses réformes italiennes ont rarement emprunté la voie d'une réduction autoritaire du nombre de communes⁵. Par ailleurs, la fusion se heurte aussi, d'une part, à la **résistance des identités locales** qui restent très fortes en Italie et, d'autre part, à la **protection constitutionnelle de la consultation des populations concernées**⁶.

Contrairement à plusieurs pays européens ayant réduit massivement leur nombre de communes au cours de la seconde moitié du XX^e siècle, l'Italie n'a pas connu de grand redécoupage national obligatoire des communes⁷. Les fusions italiennes relèvent plutôt d'une **politique progressive, incitative et régionalisée, fondée sur des initiatives locales accompagnées par l'État et**

¹ Marzia De Donno et Claudia Tubertini, [*Frammentazione comunale e contrasto allo spopolamento: la prospettiva italiana*](#), in *Istituzioni del Federalismo*, n° 2/2020, avril 2020.

² Chiffres de l'[*Istituto Nazionale di Statistica*](#) (Istat).

³ Benedetta Celati, [*Il Paese dei mille campanili. Le fusioni di Comuni tra intenti funzionalisti e limiti della razionalizzazione*](#), in *Istituzioni del Federalismo*, n° 4/2023, octobre 2023.

⁴ Marzia De Donno et Claudia Tubertini, *op. cit.*, avril 2020.

⁵ Luciano Vandelli, [*La difficile recherche de l'optimum dimensionnel des communes italiennes : entre fusions et coopérations*](#), in *Revue française d'administration publique*, novembre 2017.

⁶ Marzia De Donno et Claudia Tubertini, *op. cit.*, avril 2020.

⁷ Luciano Vandelli, *op. cit.*, novembre 2017.

par les régions¹. Le phénomène s'est **intensifié à partir des années 2010**, sous l'effet des **incitations financières** et de la **recherche d'économies de gestion**, mais sans transformer radicalement la carte communale italienne².

Les fusions se sont **concentrées dans certaines régions**, tantôt en raison d'une autonomie institutionnelle forte, comme dans le Trentin-Haut-Adige, tantôt en raison d'un soutien régional important, comme en Émilie-Romagne et en Toscane, tantôt en raison d'une forte présence de très petites communes, comme en Lombardie, au Piémont et en Vénétie. Les résultats demeurent donc **différenciés selon les territoires et assez limités à l'échelle nationale**³.

En outre, historiquement, la **fusion de communes** n'a pas été le seul instrument italien de rationalisation territoriale⁴. L'Italie a aussi développé la **coopération intercommunale**, à travers notamment l'« union de communes » (*unione di Comuni*), qui permet **l'exercice commun de fonctions sans supprimer les communes participantes**⁵.

Dans les années 1990, le législateur italien avait initialement conçu l'union de communes comme une **étape transitoire** devant conduire à la fusion, mais cette logique a été abandonnée en 1999, lorsque **l'union est devenue une forme durable de coopération intercommunale**⁶. Ce choix a limité l'effet restructurant des politiques de regroupement, les communes ayant pu mutualiser certaines fonctions sans disparaître juridiquement⁷.

La fusion est donc restée une opération plus lourde, politiquement plus sensible et administrativement plus complexe que la coopération intercommunale⁸.

b) *Un régime juridique régionalisé, fondé sur la consultation des populations et la loi régionale*

(1) Un cadre national fixé par la Constitution et la loi

Le régime italien des fusions de communes repose d'abord sur **l'article 133, alinéa 2, de la Constitution italienne**⁹, qui prévoit que « *La région, après consultation des populations intéressées, peut, par ses propres lois, créer sur son territoire de nouvelles communes et modifier leurs circonscriptions et leurs dénominations* ».

¹ Alessandro Pirani, [Le fusioni di Comuni: dal livello nazionale all'esperienza dell'Emilia-Romagna](#), in *Istituzioni del Federalismo*, Quaderno 1/2012, janvier 2012.

² Marzia De Donno et Claudia Tubertini, *op. cit.*, avril 2020.

³ *Ibid.*

⁴ Silvia Fissi et Giorgia Scalone, [Il fenomeno della fusione di comuni in Italia: profili evolutivi ed evidenze empiriche](#), in *Economia Aziendale Online – Business and Management Sciences International Quarterly Review*, septembre 2020.

⁵ Pour une présentation plus complète du cadre juridique de la coopération intercommunale en Italie, voir [l'étude de législation comparée du Sénat n° 357](#) d'avril 2026 sur la coopération intercommunale en Europe (partie consacrée à l'Italie, pp. 77 et suivantes).

⁶ Luciano Vandelli, *op. cit.*, novembre 2017.

⁷ Benedetta Celati, *op. cit.*, octobre 2023.

⁸ Silvia Fissi et Giorgia Scalone, *op. cit.*, septembre 2020.

⁹ [Constitution](#) de la République italienne (version en français du Sénat italien).

L'article 15, paragraphe 1, du « **texte unique des lois sur l'organisation des collectivités locales** » (*Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali - TUEL*), approuvé par le **décret législatif n° 267 du 18 août 2000**¹, reprend cette compétence régionale tout en précisant le régime applicable à la création de nouvelles communes.

Il interdit, en principe, la création d'une commune de moins de 10 000 habitants ou la création d'une commune qui aurait pour effet de faire descendre une autre commune sous ce seuil. Toutefois, cette interdiction ne s'applique pas « *dans les cas de fusion entre plusieurs communes* ». Autrement dit, le seuil de 10 000 habitants vise à empêcher l'émiettement communal, non à faire obstacle aux regroupements. Une commune issue d'une fusion peut donc être créée même lorsqu'elle demeure inférieure à ce seuil, dès lors que l'opération contribue à réduire le nombre de communes existantes (voir *infra*).

Par ailleurs, le législateur italien n'a pas seulement permis les fusions, mais a également **cherché à les encourager par des aides financières spécifiques** (voir *infra*). Ainsi, l'article 15, paragraphe 3, du TUEL prévoit qu'« *afin de favoriser la fusion des communes, en plus des éventuelles contributions de la région, l'État verse, pendant les dix années suivant la fusion, des contributions extraordinaires proportionnées à une part des transferts dus à chaque commune fusionnée* ».

(2) La coexistence de deux régimes

Le droit italien distingue aujourd'hui **deux formes de fusion** : la « **fusion traditionnelle** » (*fusione tradizionale*) et la « **fusion par incorporation** » (*fusione per incorporazione*) :

– la « **fusion traditionnelle** » ou fusion *stricto sensu* correspond à la création d'une nouvelle commune par fusion de plusieurs communes contiguës. Elle a reçu une première consécration législative importante avec la **loi n° 142 du 8 juin 1990 d'organisation des autonomies locales**², aujourd'hui abrogée, qui avait organisé la fusion volontaire de petites communes, en l'assortissant d'incitations financières et de garanties pour les anciennes communautés locales³. Ce dispositif a ensuite été repris dans le TUEL, dont l'article 15 encadre désormais les fusions de communes dans le cadre général fixé par l'article 133, alinéa 2, de la Constitution.

¹ [*Decreto legislativo* 18 agosto 2000, n. 267](#) – *Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali*.

² [*Legge* 8 giugno 1990, n. 142](#) – *Ordinamento delle autonomie locali*.

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

Cette forme de fusion suppose l'adoption d'une loi régionale spécifique, précédée de la consultation des populations intéressées ; en pratique, elle prend la forme d'un référendum consultatif (*referendum consultivo*), dont les modalités sont fixées par les législations régionales¹. La fusion traditionnelle entraîne donc la suppression des communes préexistantes et la création d'une nouvelle commune, mais selon une procédure régionale en plusieurs étapes² (voir *supra*).

– la « fusion par incorporation », introduite par la loi n° 56 du 7 avril 2014 relative aux villes métropolitaines, aux provinces, aux unions et aux fusions de communes³ (dite loi *Delrio*)⁴, dont l'article 1^{er}, paragraphe 130, prévoit que « les communes peuvent engager la procédure d'incorporation dans une commune contiguë ». Le même paragraphe précise que, dans cette hypothèse, « la commune incorporante conserve sa personnalité, succède dans tous les rapports juridiques à la commune incorporée et les organes de cette dernière cessent leurs fonctions à la date d'entrée en vigueur de la loi régionale d'incorporation ». Matériellement, l'incorporation se caractérise donc par une continuité juridique de la « commune incorporante » (*comune incorporante*).

La même disposition soumet néanmoins l'incorporation à une consultation spécifique, en prévoyant que « les populations intéressées sont entendues, aux fins de l'article 133 de la Constitution, par référendum consultatif communal, organisé conformément aux dispositions régionales et avant que les conseils communaux délibèrent l'ouverture de la procédure de demande à la région d'incorporation ». Cette règle a été examinée par la Cour constitutionnelle dans sa décision n° 50 de 2015⁵, rendue sur des recours formés notamment par les régions de Vénétie, de Campanie, des Pouilles et de Lombardie contre plusieurs dispositions de la loi *Delrio*. La difficulté portait sur la répartition des compétences entre l'État et les régions : alors que les modifications des circonscriptions communales relèvent normalement de la loi régionale, la Cour a admis que la fusion par incorporation soit encadrée par le législateur national. La doctrine souligne que cette solution réduit les possibilités de différenciation régionale et introduit une distinction – qui reste discutée sur le plan doctrinal – entre la fusion traditionnelle et la fusion par incorporation⁶.

¹ Rita Filippini et Alessandra Maglieri, [Il procedimento legislativo di fusione di Comuni nelle leggi regionali](#), in *Istituzioni del Federalismo*, n° 2/2015, janvier 2015.

² *Ibid.*

³ [Legge 7 aprile 2014, n. 56 – Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni.](#) (14G00069).

⁴ Cosimo Tommasi, [Fusione e incorporazione alla luce della sentenza n. 50 del 2015 della Corte costituzionale](#), in *Istituzioni del Federalismo*, n° 2/2015, janvier 2015.

⁵ Corte costituzionale, [Sentenza 50/2015](#).

⁶ Cosimo Tommasi, *op. cit.*, janvier 2015.

(3) Une procédure de fusion largement organisée par les régions

Le droit italien des fusions de communes combine un **cadre national** et une **mise en œuvre régionale** : si les principes sont fixés par la Constitution et le TUEL, ce sont **les régions qui déterminent les modalités concrètes de l'initiative**, de la **consultation** et de **l'adoption de la loi de fusion**¹.

La procédure régionale suit généralement plusieurs étapes : initiative du projet, instruction, consultation populaire, puis adoption éventuelle d'une loi régionale instituant la nouvelle commune². Dans ce cadre, la doctrine distingue trois types de textes régionaux :

- les **lois régionales de réglementation générale de la procédure de formation des lois de fusion** (*leggi regionali di disciplina generale del procedimento di formazione delle singole leggi di fusione*),

- les **lois régionales de réglementation du référendum consultatif territorial** (*leggi regionali di disciplina del referendum consultivo territoriale*),

- et les **lois régionales-mesures qui disposent et règlent chaque fusion particulière** (*leggi regionali provvedimenti che concretamente dispongono e regolano la singola fusione*). Cette dernière catégorie correspond à la loi régionale finale, qui ne se borne pas à fixer une règle générale, mais crée directement une commune déterminée et organise les effets de la disparition des anciennes communes³.

Cette régionalisation du processus explique les **différences observées entre les territoires**, notamment sur les **titulaires de l'initiative**, les **règles de consultation**, les **seuils de validité du vote** et la **portée politique donnée au résultat référendaire**⁴. Les régions à statut ordinaire⁵ ont d'ailleurs modifié plusieurs fois leurs législations entre 2014 et 2020 afin de **simplifier les procédures de réorganisation communale** après la loi *Delrio* de 2014. La question du **quorum** reste particulièrement sensible, dans la mesure où elle peut faciliter ou bloquer les projets selon que la région exige une simple majorité des suffrages exprimés ou un seuil de participation plus élevé⁶ (voir *infra*).

¹Rita Filippini et Alessandra Maglieri, *op. cit.*, janvier 2015.

² *Ibid.*

³ *Ibid.*

⁴ Giacomo Menegus, [*Norme per il riordino della geografia comunale nella recente legislazione delle regioni ordinarie \(2014-2020\)*](#), in Osservatorio sulle fonti, janvier 2021.

⁵ Le droit constitutionnel italien distingue les régions à statut ordinaire et les régions à statut spécial, qui bénéficient d'une autonomie particulière (articles 114 et 116 de la Constitution). Les cinq régions à statut spécial sont la Sicile, la Sardaigne, la Vallée d'Aoste, le Trentin-Haut-Adige/Südtirol et le Frioul-Vénétie Julienne ; dans le cas du Trentin-Haut-Adige/Südtirol, cette autonomie repose en grande partie sur les provinces autonomes de Trente et de Bolzano/Bozen.

⁶ Giacomo Menegus, *op. cit.*, janvier 2021.

- (4) Le maintien de relais de proximité dans les anciennes communes fusionnées

La disparition juridique des anciennes communes ne supprime pas tout lien institutionnel avec les communautés d'origine. À ce titre, plusieurs instruments sont prévus :

– le premier instrument est le **statut de la nouvelle commune**, qui peut être préparé avant même la création de celle-ci. L'article 15, paragraphe 2, du TUEL prévoit ainsi que « *les communes qui ont engagé la procédure de fusion conformément à leurs lois régionales respectives peuvent, même avant la création de la nouvelle entité, définir, au moyen de l'approbation d'un texte identique par l'ensemble des conseils communaux, le statut qui entrera en vigueur lors de la création de la nouvelle commune et restera applicable jusqu'à sa modification par les organes de la nouvelle commune créée* ». Le même paragraphe impose que ce statut prévoie des « *formes adéquates de participation et de déconcentration des services* » au profit des communes faisant l'objet de la fusion ;

– ce lien avec les anciennes communes peut aussi prendre une **forme territorialisée**. L'article 16, paragraphe 1, du TUEL prévoit que « *dans les communes créées par fusion de deux ou plusieurs communes contiguës, le statut communal peut prévoir la création de structures municipales [municipi]¹ dans les territoires des communes d'origine ou de certaines d'entre elles* ». L'article 16, paragraphe 2, ajoute que « *le statut et le règlement régissent l'organisation et les fonctions des structures municipales, et peuvent également prévoir des organes élus au suffrage universel direct* ». Les anciennes communes ne subsistent donc pas comme personnes juridiques, mais leurs territoires peuvent conserver une **forme de représentation ou d'organisation de proximité**.

La loi *Delrio* a complété ce dispositif en donnant au statut de la commune issue de fusion une **marge supplémentaire d'adaptation**. Son article 1^{er}, paragraphe 116, prévoit qu'« *en cas de fusion d'une ou plusieurs communes, sans préjudice de l'article 15 du texte unique, la commune issue de la fusion adopte un statut qui peut également prévoir des formes particulières de lien entre la nouvelle commune et les communes faisant l'objet de la fusion* ». Cette formule permet d'envisager des **mécanismes de représentation, de consultation ou de déconcentration sans nécessairement créer une structure municipale dotée d'organes propres**².

Une **période transitoire** est également prévue et encadrée pour éviter une rupture immédiate entre les anciennes communes et la nouvelle entité. L'article 1^{er}, paragraphe 120, de la loi *Delrio* prévoit que « *le commissaire nommé*

¹ Le terme italien de « *municipio* », traduit ici par « *structure municipale* » ne désigne pas ici la mairie au sens courant du terme, mais une structure interne pouvant être créée, en application de l'article 16 du TUEL, dans les territoires des anciennes communes fusionnées, afin d'y maintenir une représentation ou une organisation de proximité. Toutes choses égales par ailleurs, cette structure est assez proche de la « *commune déléguée* » existant en droit français, prévue à l'article L. 2113-10 du code général des collectivités territoriales.

² Giacomo Menegus, *op. cit.*, janvier 2021.

*pour la gestion de la commune issue de la fusion est assisté, jusqu'à l'élection des nouveaux organes, par un **comité consultatif** composé de ceux qui, à la date de l'extinction des communes, exerçaient les fonctions de maire ».*

Enfin, la loi organise la **continuité des actes applicables**. L'article 1^{er}, paragraphe 124, de la loi *Delrio* dispose que « *tous les actes réglementaires et administratifs des communes faisant l'objet de la fusion restent en vigueur jusqu'à l'entrée en vigueur des actes correspondants du commissaire ou des organes de la nouvelle commune* ». La fusion emporte donc disparition des anciennes communes, sans pour autant effacer immédiatement leurs règles, leurs services et leurs relais institutionnels.

c) Une politique encouragée financièrement, mais aux résultats limités

(1) Des incitations financières nationales et régionales

La politique italienne de fusion repose moins sur la contrainte que sur l'incitation, en particulier financière¹. Le **décret du ministre de l'Intérieur du 30 août 2024**² précise les modalités de répartition des contributions extraordinaires (*contributi straordinari*) versées aux communes issues de fusions réalisées en 2014 et après³ :

– l'article 2, paragraphe 1, prévoit que, « *pour une période maximale de quinze ans, est accordée une contribution extraordinaire égale à une part de 60 % des transferts de l'État attribués aux mêmes entités pour l'année 2010* » ;

– le même paragraphe fixe un plafond de 2 millions d'euros par bénéficiaire lorsque la population totale est inférieure à 100 000 habitants, et de 10 millions d'euros pour les entités ne résultant pas d'une incorporation lorsque leur population totale dépasse 100 000 habitants.

Le dispositif financier est également conçu pour **tenir compte de l'insuffisance éventuelle des crédits disponibles**. L'article 2, paragraphe 2, du décret de 2024 prévoit que, lorsque les demandes de contribution dépassent le fonds disponible, **une priorité est donnée aux fusions ou incorporations les plus anciennes**, avec un coefficient de majoration de 4 % pour les fusions ayant une année d'ancienneté, augmenté de 4 % pour chaque année supplémentaire. Le même paragraphe prévoit, à l'inverse, que les disponibilités excédentaires sont réparties en fonction de la population et du nombre de communes d'origine. Le système financier ne consiste donc pas

¹ Alessandro Pirani, *op. cit.*, janvier 2012.

² [Decreto](#) 30 agosto 2024 – Definizione, a decorrere dall'anno 2024, delle modalità, dei criteri e dei termini per il riparto e l'attribuzione dei contributi spettanti ai Comuni facenti parte delle fusioni realizzate negli anni 2014 e successivi.

³ En réalité, il s'agit d'un prolongement et d'un renforcement du régime préexistant. L'article 15, paragraphe 3, du TUEL prévoyait initialement des contributions pendant dix ans, tandis que l'article 15, paragraphe 3-bis, issu du décret-loi n° 44 du 22 avril 2023 ([\[Decreto-legge](#) 22 aprile 2023, n. 44 – Disposizioni urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle amministrazioni pubbliche. (23G00054).] prévoit leur versement pour cinq années supplémentaires pour les fusions réalisées à compter du 1^{er} janvier 2014.

seulement à promettre une aide forfaitaire : il organise aussi une **méthode de répartition entre communes bénéficiaires** lorsque les ressources disponibles ne couvrent pas l'ensemble des demandes.

Ces incitations nationales peuvent être **complétées par des contributions régionales**. La doctrine identifie d'ailleurs les incitations financières comme l'un des trois grands axes des politiques récentes de réorganisation communale, aux côtés des garanties accordées aux anciennes communes fusionnées et de la simplification des procédures¹.

(2) Une dynamique réelle depuis les années 2010

Les fusions de communes ont longtemps occupé une place limitée dans les politiques italiennes de réorganisation territoriale, mais **leur nombre a nettement augmenté à partir des années 2010**². Selon Marzia De Donno et Claudia Tubertini, spécialistes du droit public italien, cette accélération s'expliquerait par **plusieurs facteurs convergents** : **l'obligation de gestion associée de certaines fonctions fondamentales pour les petites communes**, **l'augmentation des incitations financières à partir de 2012** et les **mesures de faveur introduites par la loi Delrio de 2014**³. Par ailleurs, selon Roberto Medda, chercheur à l'Université du Piémont, la crise des finances publiques aurait contribué à faire de la fusion un **instrument plus attractif**, en particulier pour les communes confrontées à des moyens administratifs limités et à des contraintes de gestion croissantes⁴.

Les données disponibles confirment un **changement d'échelle** au cours des années 2010. Entre 2014 et 2019, le nombre total de communes recensées par l'Institut national italien de statistique (*Istat*) est passé de 8 071 à 7 926, soit une diminution moyenne de 28 communes par an. Pour les seules années 2015 et 2016, 36 fusions ont été réalisées, puis 64 fusions supplémentaires ont été recensées entre 2017 et 2019⁵. Une autre étude indique que 133 procédures de fusions, en incluant les fusions *stricto sensu* et les fusions par incorporation, ont entraîné la suppression de 320 communes depuis 2010. La fusion est donc devenue un **instrument effectivement mobilisé**, même si elle reste **sélective et dépendante des contextes régionaux**⁶.

Cette dynamique traduit aussi un **changement dans la perception de la fusion**. Après le bilan décevant de la logique initiale, qui faisait de l'union de communes (*unione di Comuni*) une étape transitoire vers la fusion, les mesures adoptées dans les années 2010 ont redonné à la fusion une attractivité

¹ Giacomo Menegus, *op. cit.*, janvier 2021.

² Marzia De Donno et Claudia Tubertini, *op. cit.*, avril 2020.

³ *Ibid.*

⁴ Roberto Medda, [*Il procedimento di fusione tra comuni nell'esperienza piemontese: problematiche e prospettive*](#), in *Piemonte Autonomie*, janvier 2019.

⁵ Silvia Fissi et Giorgia Scalone, *op. cit.*, septembre 2020.

⁶ Marzia De Donno et Claudia Tubertini, *op. cit.*, avril 2020.

propre, en combinant aides financières, simplifications procédurales et garanties statutaires pour les anciennes communes fusionnées (voir *supra*)¹.

(3) Des effets encore limités à l'échelle nationale

Malgré cette progression, les effets des fusions demeurent limités à l'échelle nationale. De 1990 à 2026, le nombre de communes italiennes est passé de 8 088 à 7 894 (soit une diminution de 2,4 %)². **La réduction du nombre de communes n'a donc pas remis en cause la fragmentation structurelle de la carte communale italienne**³.

En outre, **la portée des fusions doit être relativisée**. Certaines opérations donnent naissance à des communes qui restent faiblement peuplées, parfois à peine supérieures au seuil de 5 000 habitants, voire inférieures à 1 000 habitants ou même à 500 habitants⁴. La fusion réduit alors le nombre de communes, mais **elle ne suffit pas nécessairement à créer une entité disposant d'une taille suffisante pour renforcer réellement l'administration locale**⁵. C'est dans ce contexte que la doctrine critique certaines « microfusions » (*microfusioni*), lorsque l'opération aboutit à une commune nouvelle qui demeure limitée sur les plans démographique, administratif ou fonctionnel⁶.

Les fusions **ne suffisent pas non plus à inverser les tendances démographiques défavorables qui touchent de nombreuses petites communes**. Les travaux consacrés à la fragmentation communale et au dépeuplement soulignent que les petites communes continuent globalement à perdre de la population, y compris lorsque des politiques de regroupement ont été engagées⁷. La fusion peut donc améliorer l'organisation administrative locale, mais **elle ne constituerait pas, à elle seule, une réponse suffisante au déclin démographique et à la fragilité économique de certains territoires**⁸.

Enfin, la **question des économies** doit également être traitée avec prudence. Si les fusions sont souvent justifiées par la recherche d'économies d'échelle, d'une meilleure efficacité des services et d'une rationalisation de la dépense publique, les sources disponibles **ne permettent pas d'affirmer qu'elles produisent systématiquement des économies nettes dans le cas italien**. Les travaux empiriques recensés par Silvia Fissi et Giorgia Scalone, spécialistes d'économie et de gestion des organisations à l'Université de Florence, montrent plutôt que **les effets des fusions demeurent variables et difficiles à généraliser**, tandis que leur propre enquête souligne la **complexité du processus**, notamment pour la réorganisation du personnel. Dans le cas

¹ Giacomo Menegus, *op. cit.*, janvier 2021.

² Luciano Vandelli, *op. cit.*, novembre 2017.

³ Benedetta Celati, *op. cit.*, octobre 2023.

⁴ Marzia De Donno et Claudia Tubertini, *op. cit.*, avril 2020.

⁵ *Ibid.*

⁶ Benedetta Celati, *op. cit.*, octobre 2023.

⁷ Marzia De Donno et Claudia Tubertini, *op. cit.*, avril 2020.

⁸ *Ibid.*

italien, les économies attendues peuvent en outre être limitées par les coûts de transition, par l'intégration des personnels des communes fusionnées et par le maintien de services de proximité dans les anciennes communes fusionnées¹.

Quelques expériences régionales

La **ventilation des fusions** est très **différenciée selon les régions**² :

- la Lombardie compte 30 fusions, dont sept incorporations, ayant entraîné la suppression de 63 communes ;
- le Trentin-Haut-Adige compte 29 fusions et 84 communes supprimées ;
- le Piémont compte 21 fusions et 40 communes supprimées ;
- la Toscane compte 14 fusions et 28 communes supprimées ;
- l'Émilie-Romagne compte 13 fusions et 33 communes supprimées ;
- la Vénétie compte 12 fusions et 29 communes supprimées³.

Les **raisons** de cette concentration **varient selon les territoires**. Dans la province autonome de Trente, les fusions s'expliquent par une forte autonomie institutionnelle et par une direction politique marquée en faveur de la réorganisation communale. En Émilie-Romagne et en Toscane, la dynamique tient davantage à l'existence de ressources financières et techniques mobilisées par les régions, dans des territoires déjà habitués à des formes de coopération intercommunale. En Lombardie, au Piémont et en Vénétie, la présence de nombreuses très petites communes, parfois qualifiées de communes-poussière (*comuni polvere*), a favorisé la recherche de solutions plus définitives que la simple coopération⁴.

Ces expériences régionales confirment le **caractère territorialement différencié du modèle italien**. La fusion progresse surtout lorsque se combinent une impulsion régionale, des incitations financières, une préparation administrative et un contexte local favorable⁵. À l'inverse, l'absence de consensus local, la crainte de perte d'identité communale ou des résultats référendaires défavorables peuvent ralentir ou bloquer les projets de fusion⁶.

¹ Silvia Fissi et Giorgia Scalone, *op. cit.*, septembre 2020.

² Marzia De Donno et Claudia Tubertini, *op. cit.*, avril 2020.

³ *Ibid.*

⁴ *Ibid.*

⁵ *Ibid.*

⁶ Roberto Medda, *op. cit.*, janvier 2019.

4. Royaume-Uni (Angleterre)

La présente partie se limite à l'**Angleterre**. En effet, le pouvoir local, ou « **gouvernement local** » (*local government*) n'est pas organisé de manière uniforme dans l'ensemble du Royaume-Uni. En vertu du principe de dévolution (*devolution*), l'Écosse, le pays de Galles et l'Irlande du Nord disposent de leurs propres règles en la matière.

a) Un objet comparable mais non équivalent

- (1) Une organisation locale dépourvue de collectivité comparable à la commune française

La comparaison avec les **communes** françaises impose tout d'abord une **précaution de méthode**. L'organisation locale anglaise ne repose pas sur des catégories de collectivités uniformes et présentes sur tout le territoire. Elle combine plusieurs catégories d'« autorités » (*authorities*) : **conseils de comté** (*county councils*), **conseils de district** (*district councils*), **autorités unitaires** (*unitary authorities*), **arrondissements métropolitains** (*metropolitan districts*) et **arrondissements londoniens** (*London boroughs*). Dans certaines zones, le gouvernement local est organisé à deux niveaux, avec un **comté** et des **districts** ; dans d'autres, une « **autorité unitaire** » exerce l'ensemble des fonctions locales¹.

Cette architecture résulte largement de la **loi du 26 octobre 1972 relative au gouvernement local** ou *Local Government Act*², qui a réorganisé l'Angleterre – sauf Londres – et le pays de Galles en un système à deux niveaux, composé de **45 conseils de comté** comme autorités supérieures et de **332 conseils de district** comme autorités inférieures ; ces changements sont entrés en vigueur le **1^{er} avril 1974**. Depuis lors, des **autorités unitaires** ont été créées dans plusieurs territoires, mais **sans logique uniforme comparable au maillage communal français**. La Chambre des communes souligne que leur création a souvent dépendu de la politique gouvernementale du moment ou d'initiatives locales, plutôt que d'un critère fixe tenant à l'économie locale, à la géographie ou à l'identité territoriale³.

En mai 2026, l'Angleterre comptait ainsi **307 autorités locales**, dont **20 conseils de comté**, **153 conseils de district** et **134 autorités à niveau unique ou unitaires**, parmi lesquelles figurent les arrondissements londoniens et métropolitains⁴. Cette hétérogénéité interdit donc d'assimiler directement la réforme anglaise à une fusion de communes.

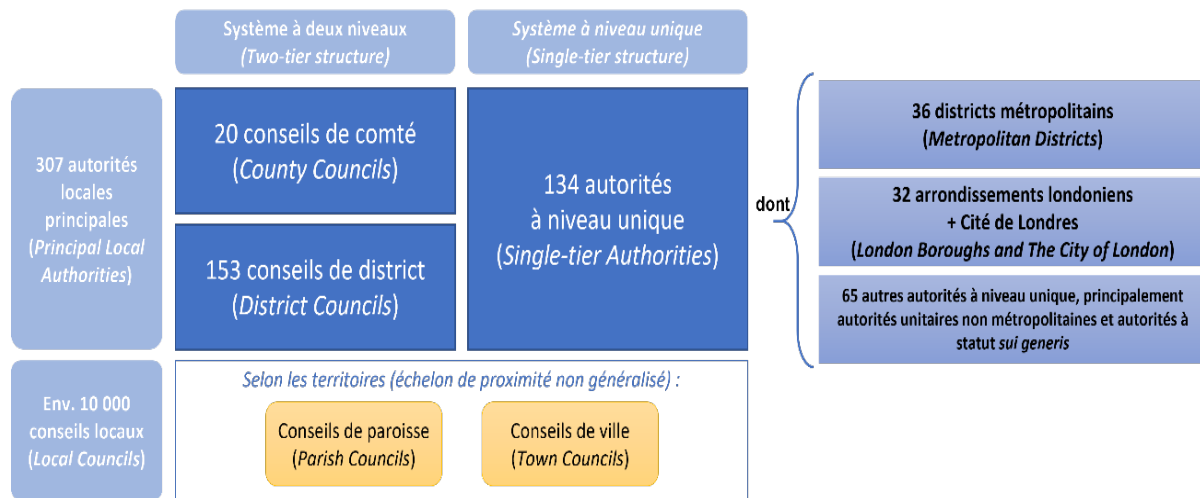
¹ House of Commons Library (Bibliothèque de la Chambre des communes), *Local government in England: structures*, mai 2026.

² Local Government Act 1972.

³ House of Commons Library (Bibliothèque de la Chambre des communes), *op. cit.*, mai 2026.

⁴ Ibid.

Présentation schématique de l'organisation du gouvernement local en Angleterre



Source : division de la législation comparée du Sénat, à partir des données publiées par la [House of Commons Library](#).

(2) Le niveau pertinent de comparaison : l'autorité locale principale

Le niveau pertinent de comparaison avec la commune française n'est pas l'ensemble des collectivités ou échelons locaux anglais, mais l'« **autorité locale principale** » (*principal local authority*)¹. Cette notion permet d'identifier les autorités qui **portent les compétences structurantes du gouvernement local**, par opposition aux échelons de proximité (voir *infra*).

Dans les zones encore organisées à deux niveaux, les **conseils de comté** (*county councils*) et les **conseils de district** (*district councils*) sont tous deux des autorités locales principales, mais ils n'exercent pas les mêmes fonctions². Dans les zones dites unitaires, une seule « **autorité unitaire** » (*unitary authority*) exerce les fonctions qui seraient autrement réparties entre ces deux niveaux³.

La comparaison doit donc être conduite à partir de la fonction exercée, et non à partir du seul intitulé de l'autorité. Une **autorité locale principale** (*principal local authority*) peut correspondre, selon les territoires, à un niveau supérieur, à un niveau inférieur ou à un niveau unique de gouvernement local⁴. C'est cette variabilité qui rend la comparaison avec la commune française imparfaite, tout en permettant d'identifier le niveau effectivement concerné par les réorganisations territoriales anglaises⁵.

¹ Ibid.

² Ibid.

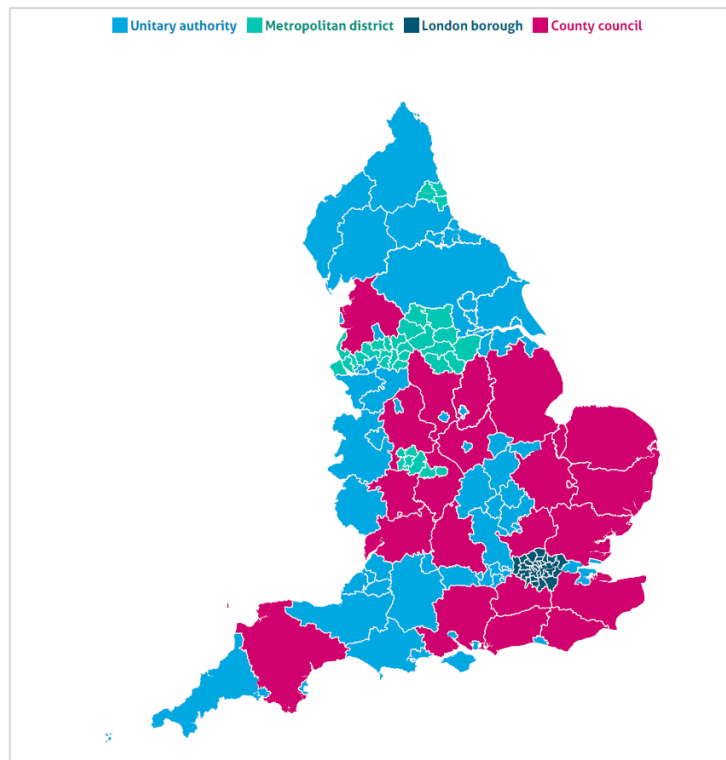
³ Mark Sandford, [Unitary local government](#), in House of Commons Library, UK Parliament, février 2026.

⁴ House of Commons Library (Bibliothèque de la Chambre des communes), op. cit., mai 2026.

⁵ Mark Sandford, op. cit., février 2026.

La carte des **autorités locales de niveau supérieur** (*upper-tier local government*) en Angleterre illustre cette logique fonctionnelle. Elle ne représente pas toutes les autorités locales principales, mais seulement les autorités exerçant les fonctions de niveau supérieur : les conseils de comté dans les zones à deux niveaux et les autorités unitaires dans les zones à niveau unique¹.

Carte des autorités locales de niveau supérieur en Angleterre (janvier 2025)



Source : Matthew Fright et Sarah Routley, Dual delivery: How can areas successfully reorganise local government and implement devolution at the same time?

- (3) Les paroisses civiles et les conseils de ville : un échelon de proximité cependant très différent des communes françaises

Les **paroisses civiles** (*civil parishes*) et les **conseils de ville** (*town councils*) constituent le plus petit échelon de gouvernance locale en Angleterre, généralement désigné collectivement comme celui des « **conseils locaux** » (*local councils*). Ils se situent sous les **autorités principales** (*principal authorities*), c'est-à-dire les conseils de comté, conseils de district et autorités unitaires. Ils peuvent exercer des **compétences de proximité**, notamment en matière d'équipements locaux, d'espaces publics, de sentiers, de parcs, de cimetières ou, pour les conseils de ville les plus importants, de services plus substantiels².

¹ Matthew Fright et Sarah Routley, [Dual delivery: How can areas successfully reorganise local government and implement devolution at the same time?](#), in Report, Institute for Government, mars 2025.

² House of Commons Library (Bibliothèque de la Chambre des communes), *Parish and town councils: recent issues*, septembre 2021.

Cet échelon ne constitue toutefois **pas un équivalent de la commune française**¹. Sa présence est **territorialement inégale** : environ **10 000** conseils de paroisse et de ville couvrent **91 % de la superficie** de l'Angleterre, mais seulement **36 % de sa population**, ce qui traduit leur implantation principalement rurale et l'existence de nombreuses zones urbaines dépourvues de paroisses civiles².

Il n'existe pas, pour ces structures, de politique nationale de fusion comparable aux réorganisations visant les autorités principales. Le régime applicable permet plutôt des **ajustements ponctuels** : des conseils de paroisse peuvent être **groupés** sous un conseil commun pour plusieurs paroisses voisines, les paroisses conservant alors chacune leur assemblée de paroisse. La Chambre des communes mentionne **648 groupements** de conseils de paroisse dans les données fiscales ministérielles pour 2021-2022. Des conseils de paroisse peuvent aussi être supprimés par fusion avec des paroisses voisines ou par division entre elles, tandis que leur suppression pure et simple, laissant un territoire sans représentation paroissiale, demeure plus rare³.

La création, la modification, la fusion ou la suppression de ces structures intervient principalement dans le cadre de **réexamens de gouvernance communautaire** (*community governance reviews*), qui peuvent être **engagés par une autorité principale** ou déclenchés par une **pétition locale**. Ces réexamens peuvent recommander le maintien, la modification, la fusion, la création ou la suppression d'une paroisse, mais ils ne garantissent pas la création d'un nouveau conseil⁴.

Les paroisses civiles et conseils de ville doivent donc être regardés comme des **instruments de proximité locale**, éventuellement ajustables, mais **non comme le socle général du gouvernement local anglais ni comme l'objet principal des réorganisations contemporaines en autorités unitaires**⁵.

b) Le mécanisme juridique central : une réorganisation pilotée par l'État vers les autorités unitaires

La réorganisation anglaise ne correspond pas à une fusion volontaire de collectivités, mais à un **changement structurel** (*structural change*) des autorités locales principales piloté par le Gouvernement britannique. Elle vise, dans les territoires encore organisés à deux niveaux, à remplacer la coexistence d'un **conseil de comté** (*county council*) et de **conseils de district** (*district councils*) par **une seule autorité exerçant l'ensemble des compétences locales principales**⁶.

¹ House of Commons Library (Bibliothèque de la Chambre des communes), *op. cit.*, mai 2026.

² House of Commons Library (Bibliothèque de la Chambre des communes), [Why do parish councils only exist in some parts of England?](#), juin 2022.

³ House of Commons Library (Bibliothèque de la Chambre des communes), *op. cit.*, septembre 2021.

⁴ *Ibid.*

⁵ House of Commons Library (Bibliothèque de la Chambre des communes), *op. cit.*, mai 2026.

⁶ Mark Sandford, *op. cit.*, février 2026.

- (1) Le remplacement du système comté/district par un niveau unique de gouvernement local

La **loi du 30 octobre 2007 relative au gouvernement local et à la participation du public en matière de santé**¹ définit le résultat juridique recherché comme le passage à un **niveau unique de gouvernement local** (*single tier of local government*). L'article 1^{er}, paragraphe (2), prévoit qu'un tel niveau unique existe lorsqu'« *il existe, pour ce territoire, un conseil de comté et aucun conseil de district ; ou [qu'] il existe, pour ce territoire, un conseil de district et aucun conseil de comté* » (loi de 2007). L'« **unitarisation** » (*unitarisation*) consiste donc à supprimer, sur un même territoire, la répartition des compétences entre deux catégories d'autorités principales².

L'**autorité unitaire** (*unitary authority*) n'est pas nécessairement une catégorie organique entièrement nouvelle. Selon le schéma retenu, un conseil de comté peut devenir l'autorité unique et exercer seul les fonctions auparavant réparties entre le comté et les districts. À l'inverse, un conseil de district peut recevoir les fonctions exercées jusque-là par le comté. Lorsque le périmètre retenu ne correspond pas à une autorité existante, une nouvelle autorité peut être créée pour exercer l'ensemble des compétences locales principales sur ce territoire³.

- (2) Une mise en œuvre par décret permettant création, suppression et transfert de compétences

La réorganisation est formalisée par un **décret de changement structurel** (*structural change order*). Ce décret règle la mise en place de la nouvelle organisation, les transferts nécessaires et la période transitoire précédant le **jour d'entrée en fonction** (*vesting day*)⁴.

L'article 7, paragraphe (1), de la loi de 2007 confie au **ministre compétent** le pouvoir de donner suite, ou non, aux propositions reçues. Il prévoit que le ministre peut « *mettre en œuvre la proposition par décret, avec ou sans modification* », une proposition alternative de la commission compétente, ou « *décider de ne prendre aucune mesure* ».

L'article 11 de la loi de 2007 précise l'étendue des mesures pouvant figurer dans le décret. Celui-ci peut notamment porter sur « *la constitution d'un nouveau territoire de gouvernement local* », « *la suppression de tout territoire de gouvernement local existant* », « *la liquidation et la dissolution d'une autorité locale existante* », « *le transfert à un conseil de comté des fonctions exercées, relativement à un territoire, par des conseils de district* » et « *le transfert à un conseil de district des fonctions exercées, relativement à un territoire, par un conseil de comté* ».

¹ Local Government and Public Involvement in Health [Act](#) 2007.

² Mark Sandford, *op. cit.*, février 2026.

³ *Ibid*

⁴ Paul Dossett et Guy Clifton, [Learning from the new unitary councils](#), in Report, Grant Thornton UK LLP, septembre 2024.

Ces dispositions distinguent donc deux modalités principales de l'unitarisation :

- la première consiste à **créer une autorité nouvelle appelée à remplacer plusieurs conseils existants**. L'exemple du **Surrey** illustre cette hypothèse, avec le remplacement du conseil de comté et des 11 conseils de district par deux nouvelles autorités, **East Surrey Council** et **West Surrey Council**¹ ;

- la seconde consiste à **utiliser une autorité existante comme support de la réforme**, par exemple lorsqu'un conseil de comté devient l'autorité unique et reprend les fonctions exercées auparavant par les conseils de district².

Dans les deux cas, les **anciennes autorités ne sont pas maintenues comme entités déléguées comparables aux communes déléguées françaises**.

(3) Une procédure centralisée, ouverte aux propositions locales mais sans veto local

La procédure laisse une place aux autorités locales, mais elle demeure pilotée par l'État.

L'article 2, paragraphe (1), de la loi de 2007 prévoit que le ministre compétent peut « *inviter toute autorité principale à lui présenter l'une des propositions ou bien le lui enjoindre* », lesquelles peuvent porter sur **l'ensemble d'un comté, sur un ou plusieurs districts, sur un territoire associant tout ou partie d'un comté à des zones adjacentes, ou sur une combinaison de ces hypothèses**.

La **Commission des limites du gouvernement local pour l'Angleterre** (*Local Government Boundary Commission for England*)³ peut être consultée, mais cette consultation n'est pas obligatoire dans tous les cas. Lorsque la proposition est retenue, le décret de mise en œuvre doit **être approuvé par les deux chambres du Parlement**. Les autorités concernées peuvent participer à l'élaboration des propositions, mais elles **ne disposent pas d'un droit de veto** sur la décision finale. Les électeurs locaux ne peuvent pas non plus exercer de droit de blocage, les référendums organisés dans certaines réorganisations antérieures ayant seulement une **portée consultative**⁴.

¹ House of Commons Library (Bibliothèque de la Chambre des communes), [Local government reorganisation](#) 2026, mars 2026.

² Mark Sandford, *op. cit.*, février 2026.

³ La Commission des limites du gouvernement local pour l'Angleterre (*Local Government Boundary Commission for England* – LGBCE) est un organisme indépendant, responsable devant le Parlement, chargé d'assurer des délimitations électorales équitables pour les conseils locaux anglais. Elle conduit notamment les réexamens électoraux (*electoral reviews*) portant sur les limites des circonscriptions électorales locales (*wards*) et le nombre de conseillers.

⁴ Mark Sandford, *op. cit.*, février 2026.

Depuis la publication, en décembre 2024, du *Livre blanc sur la dévolution anglaise : pouvoir et partenariat, fondations pour la croissance* (*English Devolution White Paper: Power and partnership: Foundations for growth*), le Gouvernement britannique cherche à étendre le modèle des **autorités unitaires** (*unitary authorities*) aux zones encore organisées à deux niveaux¹. Cette réorganisation s'inscrit en parallèle du développement d'**autorités stratégiques** (*strategic authorities*) ou d'**autorités combinées** (*combined authorities*) à l'échelle régionale (voir encadré *infra*).

Le Livre blanc indique que les nouvelles autorités devraient, dans la plupart des cas, compter au moins **500 000 habitants**, avec des exceptions possibles selon les circonstances locales². En février 2025, les autorités des zones concernées ainsi que certaines petites autorités unitaires voisines ont été invitées à présenter des propositions de réorganisation. Plus de **70 propositions** ont été déposées dans **21 zones**, les décisions gouvernementales devant intervenir progressivement au cours de l'année 2026³.

Les autorités combinées (*Combined Authorities*) : une coopération stratégique distincte de la fusion

La réforme actuelle ne se limite pas à la création d'autorités unitaires : elle s'inscrit aussi dans le **mouvement plus large de dévolution anglaise** engagé autour d'**autorités stratégiques** (*strategic authorities*). Celles-ci peuvent notamment prendre la forme d'**autorités combinées** (*combined authorities*) ou d'**autorités combinées de comté** (*combined county authorities*), le Gouvernement britannique privilégiant les structures dirigées par un **maire** et dotées de **compétences dévolues (c'est-à-dire transférées) en matière de transport, de formation professionnelle, de logement, de développement économique ou de planification stratégique**⁴.

Leur **logique** est toutefois **différente de celle de l'unitarisation** : une autorité combinée ne supprime pas les autorités locales qui la composent et ne se substitue pas à elles comme autorité locale principale. Elle constitue plutôt un **niveau de coopération stratégique** destiné à exercer des compétences dépassant le périmètre ou la capacité d'action d'une autorité isolée⁵. Cette articulation nuance l'idée d'une simplification purement unitaire, la disparition d'un niveau local pouvant s'accompagner de la montée en puissance d'un autre niveau de gouvernement territorial⁶.

¹ Ministry of Housing, Communities and Local Government (ministère du Logement, des Communautés et du Gouvernement local), [English Devolution White Paper: Power and partnership: Foundations for growth](#), décembre 2024.

² Ibid.

³ House of Commons Library (Bibliothèque de la Chambre des communes), *op. cit.*, mars 2026.

⁴ Ministry of Housing, *op. cit.*, décembre 2024.

⁵ John B. Parr, [Local government in England: evolution and long-term trends](#), in *Commonwealth Journal of Local Governance*, Issue 23 ; University of Technology Sydney, décembre 2020.

⁶ Steve Leach et Colin Copus, *Reorganisation, local government and the future of English Devolution, in Other Ideas, Localis ; De Montfort University*, juin 2025.

Deux exemples illustrent cette distinction. L'**Autorité du Grand Londres** (*Greater London Authority – GLA*) constitue un cas spécifique d'autorité stratégique mayorale, dotée de compétences notamment en matière de **transport**, de **planification**, de **logement** et de **développement économique**¹. L'**Autorité combinée du Grand Manchester** (*Greater Manchester Combined Authority*), de son côté, associe plusieurs autorités locales autour d'un **maire élu**, sans faire disparaître les conseils qui la composent². Le Grand Manchester est d'ailleurs identifié comme l'un des territoires les plus avancés de la dévolution anglaise³.

c) Le bilan des réorganisations

(1) Résultats institutionnels et budgétaires

Les expériences antérieures montrent que la politique publique de **réorganisation du gouvernement local** (*local government reorganisation – LGR*) a entraîné une **consolidation progressive du gouvernement local anglais**, en réduisant la place du système comté/district au profit des autorités à niveau unique⁴.

Cette consolidation n'a pas procédé d'une réforme unique et uniforme, mais de **vagues successives**, les autorités unitaires ayant été créées principalement dans les périodes 1995-1998, 2007-2009 et 2019-2022⁵.

En avril 2023, les **130 autorités à niveau unique recensées couvraient environ 34,8 millions d'habitants**, soit 62 % de la population de l'Angleterre, attestant d'un **recul déjà substantiel du modèle comté/district avant même la vague engagée depuis 2024**⁶.

Les résultats budgétaires liés aux restructurations anciennes doivent toutefois être **maniés avec prudence**. Les sources disponibles soulignent qu'il est **difficile d'isoler l'effet financier propre de la réorganisation par rapport aux autres économies ou transformations conduites simultanément**⁷.

Les données disponibles donnent néanmoins des ordres de grandeur utiles. Une analyse mentionnée dans une note publiée par la Chambre des communes en février 2026 indique que les cinq comtés devenus unitaires en 2008-2009 auraient chacun réalisé **entre 20 et 28 millions de livres sterling d'économies annuelles** après restructuration. Le même document indique qu'une réponse à une question parlementaire de 2010 estimait à **159,1 millions**

¹ House of Commons Library (Bibliothèque de la Chambre des communes), *op. cit.*, mai 2026.

² John B. Parr, *op. cit.*, décembre 2020.

³ Ministry of Housing, *op. cit.*, décembre 2024.

⁴ Mark Sandford, *op. cit.*, février 2026.

⁵ *Ibid.*

⁶ *Ibid.*

⁷ *Ibid.*

de livres sterling l'économie budgétaire totale réalisée en 2009-2010 dans les autorités ayant fait l'objet d'une restructuration en 2008-2009¹.

Le cas du **Wiltshire** fournit l'exemple le plus précis d'un résultat positif, avec des **coûts de transition de 18 millions de livres sterling** pour créer le **conseil unitaire du Wiltshire** (*Wiltshire Council*) et des **économies cumulées de 68 millions de livres sterling** entre 2009 et 2013. Le même exemple indique que les coûts de **fonctions support** (*back office costs*) seraient passés de 19 % du budget dans les anciennes autorités à 9 % dans la nouvelle autorité, et que les économies de commande publique auraient atteint 36 millions de livres sterling grâce à un pouvoir d'achat accru².

Si ces données tendent à montrer que les réorganisations antérieures ont pu produire des économies et une rationalisation administrative, **elles ne permettent toutefois pas d'en faire une règle générale applicable mécaniquement à tous les territoires**³.

(2) Des résultats administratifs plus ambivalents dans les autorités unitaires récentes

Dans un rapport intitulé « *Tirer les enseignements des nouvelles autorités unitaires* » (*Learning from the new unitary councils*), le cabinet privé Grant Thornton UK LLP a recensé les difficultés rencontrées lors des réorganisations récentes, en se fondant sur les enseignements tirés de ses propres audits de plusieurs autorités unitaires créées depuis 2019. Le rapport, publié en septembre 2024, examine huit **autorités unitaires** (*unitary authorities*) créées depuis 2019 afin d'identifier les difficultés apparues après leur mise en place⁴.

Globalement, le rapport constate que les bénéfices financiers de la politique publique de **réorganisation du gouvernement local** (*local government reorganisation – LGR*) ne se matérialisent pas encore pleinement dans les autorités étudiées, alors même que les coûts de transformation sont significatifs⁵. Plus précisément :

Les principales difficultés tiennent à la **période de transition**, pendant laquelle les nouvelles autorités doivent maintenir les services courants tout en fusionnant ou en séparant des organisations, des systèmes financiers, des contrats, des personnels et des modes de gouvernance hérités des anciennes autorités. Le rapport souligne que **les modèles de réorganisation ne présentent pas le même degré de complexité selon qu'il s'agit de fusionner plusieurs districts ou de diviser les services auparavant organisés à l'échelle d'un comté**. Il insiste aussi sur le fait que la réalisation des bénéfices attendus suppose une capacité administrative importante, en particulier pour piloter la

¹ *Ibid.*

² *Ibid.*

³ *Ibid.*

⁴ Paul Dossett et Guy Clifton, *op. cit.*, septembre 2024.

⁵ *Ibid.*

transformation, harmoniser les systèmes financiers, clarifier les réserves disponibles et assurer une information budgétaire fiable. Les économies attendues doivent donc être appréciées sur un horizon de moyen terme, le rapport indiquant que la plupart des projets prévoient **plusieurs années de transformation après le jour d'entrée en fonction** (*vesting day*)¹.

Les réorganisations récentes apparaissent ainsi comme des **opérations potentiellement utiles de rationalisation, mais lourdes à conduire et dépendantes de la solidité administrative et financière de la nouvelle autorité**².

(3) Des effets démocratiques et territoriaux contrastés

Les réorganisations passées ont aussi produit des **effets politiques et territoriaux**, particulièrement lorsque les anciennes entités locales correspondaient à des identités urbaines ou civiques fortes³.

L'exemple de **Bournemouth, Christchurch and Poole** (sud-ouest de l'Angleterre) montre que la création d'une autorité unitaire en 2019 par réunion de trois villes historiques n'a pas seulement été une opération administrative, mais aussi un moment de **recomposition politique et identitaire**. Dans ce cas, la réorganisation a stimulé des résistances locales, des réaffirmations d'identité territoriale et un soutien accru à des élus indépendants ou à des alliances transpartisanes, contrairement à l'idée selon laquelle les regroupements affaibliraient nécessairement la représentation locale et indépendante⁴.

Selon Tabitha Baker et Ian Gwinn, chercheurs à l'Université de Bournemouth, les tensions observées dans cette autorité tiennent au mécontentement envers la politique locale et nationale, à la force des identités civiques propres aux anciennes villes et au sentiment d'un déséquilibre de pouvoir entre les composantes du nouveau territoire⁵.

Le débat démocratique est également nourri par la critique plus générale de la **fragilité statutaire du gouvernement local anglais**. En effet, les autorités locales sont des créations statutaires du Parlement et ne disposent pas d'un droit autonome à l'existence. Cette fragilité permettrait au pouvoir central de modifier profondément les structures locales, y compris par la suppression d'un échelon entier de conseils, ce qui alimente la critique d'une **dévolution paradoxalement accompagnée d'un pilotage central de la carte locale**⁶.

¹ *Ibid.*

² *Ibid.*

³ Tabitha Baker et Ian Gwinn, *Political resistance, representation, and identity during English local government re-organisation: a micro-case study*, in *Local Government Studies*, Taylor & Francis ; Bournemouth University, octobre 2025.

⁴ *Ibid.*

⁵ *Ibid.*

⁶ Steve Leach et Colin Copus, *op. cit.*, juin 2025.

Les effets sur la vie démocratique locale concernent aussi la **temporalité électorale**. La vague récente a conduit au **report d'élections locales** dans certaines autorités susceptibles d'être supprimées, tandis que les électeurs et les autorités concernées ne disposent pas d'un pouvoir de blocage de la réorganisation¹.

¹ House of Commons Library (Bibliothèque de la Chambre des communes), *op. cit.*, mars 2026.