

Simplification des normes applicables aux collectivités territoriales

Déposé le 15 avril 2026 sur le bureau du Sénat, le **projet de loi portant simplification des normes applicables aux collectivités territoriales** se présente comme le volet législatif de la démarche poursuivie par le Gouvernement en matière.

Le texte entend ainsi répondre à un constat dressé depuis de nombreuses années par le Sénat : **les élus locaux sont aujourd'hui confrontés à un carcan normatif étouffant**, alimenté par une augmentation ininterrompue du nombre de règles applicables aux collectivités, qui se double d'un accroissement de leur complexité. Cette situation, qui **génère d'importants surcoûts, nuit in fine à l'efficacité de l'action publique locale** et entrave la capacité des élus à répondre aux attentes des citoyens ; il convient donc d'y remédier.

Composé de 38 articles, le **projet de loi comporte à cet effet diverses mesures de portée et d'importance inégales**. D'ambition mesurée, il propose **des modifications dans plusieurs domaines d'action des collectivités territoriales**, destinées à faciliter leur fonctionnement et celui de leurs organes, à simplifier la gestion des ressources humaines ou encore les règles applicables à certains services publics locaux.

Compte tenu de la diversité des dispositions de ce texte, la commission des lois a délégué au fond l'examen de certaines d'entre elles à la commission des finances (articles 18 à 24), à la commission de la culture, de l'éducation, du sport et de la communication (articles 9 et 31) et à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable (article 25), saisies pour avis.

Partageant l'objectif poursuivi par ce texte, la commission y a apporté d'importantes modifications afin, d'une part, d'en **retirer les dispositifs qu'elle a jugés inopportuns ou inaboutis** et, d'autre part, de **l'enrichir de mesures de simplification supplémentaires** préconisées ou défendues de longue date par le Sénat. À cette fin, la commission a adopté **95 amendements**, dont **23** présentés par ses rapporteurs.



I. Un constat partagé : la nécessité de simplifier les normes locales pour redonner leur pouvoir d'agir aux élus locaux

Le constat désormais partagé par tous peut être résumé de la manière suivante : **les élus locaux sont aujourd'hui confrontés à un carcan normatif étouffant**. Depuis plusieurs années, l'augmentation ininterrompue du nombre de règles applicables aux collectivités se double d'un accroissement de leur complexité.



Nombre de schémas que prescrit le CGCT



Nombre de plans que prescrit le CGCT



Nombre de dispositifs de zonage que prescrit le CGCT

Cette situation, qui s'accompagne d'un **désengagement de l'État territorial** régulièrement dénoncé par le Sénat, **nuit à l'efficacité de l'action publique et génère un sentiment d'impuissance, voire d'isolement, chez les élus locaux**, qui n'ont pas toujours les moyens financiers et techniques suffisants pour répondre aux attentes des citoyens dans leurs territoires. Conscient de ces difficultés et conformément à son rôle historique de garant de la qualité de la norme, le Sénat a signé dès 2016 une « charte de partenariat » avec le conseil national d'évaluation des normes (CNEN).

“ *[Il convient de lutter contre] cette maladie de la norme [qui] est à l'origine de coûts économiques, techniques et administratifs de plus en plus lourds pour les collectivités territoriales, dans un contexte de contraction sévère de leurs ressources* »

Source : Préambule de la charte de partenariat signée entre le Sénat et le CNEN en 2016

En dépit d'une prise de conscience indéniable et de premières initiatives, la simplification des normes demeure en tête des priorités des élus locaux. Une nouvelle étape a donc été enclenchée par le Sénat avec **l'organisation, le 16 mars 2023, à l'initiative de la délégation aux collectivités territoriales, des « États généraux de la simplification des normes »**. Cette manifestation a abouti à la signature d'une « **charte de la simplification** » entre le Sénat et le Gouvernement.

Les engagements inscrits dans cette charte avaient notamment vocation à traduire les préconisations du **rapport de la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales intitulé : « Normes applicables aux collectivités territoriales : face à l'addiction, osons une thérapie de choc ! », publié en janvier 2023.**

4 416

C'est le nombre de normes concernant les collectivités qui sont entrées en vigueur entre 2009 et 2024.

Source : Rapport « Ravignon » de 2024

D'après les auteurs de ce rapport, Françoise Gatel et Rémy Pointereau, **le code général des collectivités territoriales (CGCT) a triplé de volume entre 2002 et 2022**, tandis que le volume du code de l'urbanisme a progressé de 40 %.

14 milliards €

C'est le coût net cumulé lié à l'accumulation, entre 2009 et 2024, de nouvelles normes applicables aux collectivités territoriales.

Source : Rapport « Ravignon » de 2004.

Depuis 2023, la **délégation sénatoriale aux collectivités organise chaque année des « Assises de la simplification »** en présence du président Gérard Larcher et des représentants du Gouvernement, du CNEN et des associations d'élus locaux. Le 30 avril 2026 s'est tenue la cinquième édition de cet événement.

II. Un texte d'ambition mesurée mais comportant plusieurs mesures de simplification utiles

Sur la base du rapport relatif au mille-feuille administratif que lui a remis Boris Ravignon au mois de mai 2024, le Gouvernement a organisé en 2025 un « Roquelaure de la simplification », dont l'objectif consistait à faire émerger des solutions concrètes pour rendre l'action publique locale plus simple, plus efficace et plus lisible.

Essentiellement issues de ces travaux, les mesures de simplification proposées par le présent projet de loi sont réparties au sein de six titres.

- **Le titre I^{er}** comporte diverses mesures destinées à **simplifier le fonctionnement des collectivités territoriales et de leurs groupements**. Il prévoit notamment, à cet effet, d'harmoniser et d'assouplir les modalités et les délais de convocation des conseils municipaux (articles 4 et 7), d'étendre la liste des compétences pouvant être délégués aux exécutifs locaux par les organes délibérants des collectivités (article 8), ou encore de simplifier les règles régissant la création et le fonctionnement de **certains organes, conseils, syndicats et établissements publics (articles 2, 3, 5, 10 et 11)**.
- **Le titre II** contient plusieurs articles présentés comme des **mesures de simplification de la gestion des ressources humaines**, tant en matière de recrutement (articles 13 et 14) que de gestion de la carrière des agents publics (articles 15 à 17).
- Au sein du **titre III** figurent diverses **dispositions de simplification en matière de gestion budgétaire et financière**, dont l'examen a été délégué à la commission des finances, saisie pour avis.
- **Des mesures de simplification en matière d'urbanisme, d'environnement et de planification**, dont la portée initiale apparaît modeste, sont également inscrites dans **un titre IV**. Certaines de ces dispositions n'en demeurent pas moins opportunes, à l'instar de la réduction à 15 ans du délai pour l'acquisition des biens sans maître (article 28), ou encore de l'harmonisation des règles procédurales applicables à la consultation du public en cas de modification de certains documents d'urbanisme (article 26).

- Très hétérogène, **le titre V est intitulé « Simplifications pour les services aux usagers »**. Il opère, d'une part, des ajustements en matière de droit funéraire, en précisant les conditions dans lesquelles le maire doit informer les proches d'un défunt en cas de reprise d'une sépulture en terrain commun (article 32), en assouplissant la réglementation applicable aux opérateurs funéraires (article 33) ou encore en permettant au préfet de mieux réguler l'implantation des crématoriums sur le territoire (article 34). Il prévoit, d'autre part, des assouplissements bienvenus en rendant facultative la création d'une caisse des écoles (article 35) et en simplifiant les procédures à suivre pour l'obtention, par les personnes en situation de handicap, de certains droits et prestations (article 36).
- Enfin, **le titre VI (« Dispositions diverses »)** comprend deux articles visant :
 - d'une part, à rénover le fonctionnement du CNEN (article 37) afin de lui permettre de mieux jouer son rôle de vigie de l'impact technique et financier des projets de normes applicables aux collectivités territoriales ;
 - d'autre part, à adapter les modalités de la défense des intérêts professionnels et moraux des agents occupant les emplois de préfet et de sous-préfet aux obligations et sujétions particulières applicables à ces fonctions (article 38).

III. La commission a précisé, réajusté et enrichi le texte

A. La commission a modifié plusieurs dispositifs afin de les compléter et d'en préciser la portée

Si la commission a **approuvé la mesure**, prévue par **l'article 1^{er}**, visant à **faciliter le remplacement** des membres titulaires absents au sein des **commissions de délégation de service public** et des **commissions d'appel d'offres**, elle a également souhaité améliorer les règles applicables à leur composition. Elle a ainsi prévu **qu'en cas de démission d'un membre titulaire**, celui-ci soit **remplacé par le suppléant figurant sur la même liste**, afin de faciliter la réunion de ces commissions soumises à des règles de *quorum*.

À propos des **associations syndicales de propriétaires autorisées ou constituées d'office**, la commission est **revenue sur l'abaissement à un an, envisagé par l'article 11, de la durée d'inactivité susceptible de déclencher la dissolution d'office de ces structures**. Elle a estimé à cet égard que des difficultés conjoncturelles pouvaient affecter leur fonctionnement pour des durées inférieures à trois ans sans pour autant remettre en cause l'utilité de leurs services en termes d'aménagement.

Elle a, en outre, **assoupli le régime de la nouvelle convention** que le Gouvernement souhaite imposer aux communes et aux EPCI préalablement à tout **transfert de compétence**, en rendant cette convention **facultative**.

Parallèlement, la commission a apporté des ajustements aux dispositions de droit funéraire. Elle a, en particulier, **précisé la rédaction de l'article 32** qui crée, pour se conformer aux exigences constitutionnelles, une obligation pour le maire d'informer les tiers susceptibles de faire connaître l'opposition du défunt à la crémation en cas de reprise de sépulture en terrain commun. Afin de sécuriser la situation des maires au plan juridique, la commission a adopté un amendement de ses rapporteurs pour **renvoyer à un décret en Conseil d'État le soin de préciser les contours de cette obligation d'information et les modalités concrètes selon lesquelles le maire devra porter l'information à la connaissance des tiers** (publicité, affichage, courriers, etc.).

À l'article 37 relatif au **fonctionnement du CNEN**, la commission s'est employée à **renforcer la prise en compte de ses analyses par le Gouvernement**, en astreignant ce dernier à une **obligation de motivation renforcée** pour l'ensemble des projets de texte législatif et réglementaire dans l'hypothèse où il choisirait de maintenir une version de son texte ayant reçu un premier avis défavorable du conseil national. Elle a également veillé à améliorer ses conditions de travail, en étendant l'**exigence de motivation** au recours par le Gouvernement au délai d'urgence d'examen de deux semaines.

Par ailleurs, soucieuse de garantir l'équilibre et la conventionnalité des dispositions de l'article 38, la commission a consacré le **droit des nouvelles associations professionnelles préfectorales nationales d'ester en justice** pour défendre les intérêts collectifs des agents qu'elles représentent, ainsi que leur **liberté d'expression dans les limites du respect des obligations s'attachant aux fonctions de préfet et sous-préfet**.

B. La commission a supprimé plusieurs dispositifs jugés inopportuns

La simplification ne doit pas s'opérer au détriment de la liberté des communes.

La commission a par conséquent **supprimé l'article 5 qui aurait eu pour effet d'affaiblir le poids des communes membres d'un EPCI dans l'élaboration ou la révision d'un plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi)**.

Dans le même souci de **préserver la place des communes au sein de l'intercommunalité**, la commission a **supprimé l'article 2**, qui prévoyait de dispenser les communes membres de délibérer sur certaines modifications statutaires relatives à l'organisation de leur EPCI.

En matière de gestion des ressources humaines, **la commission a jugé inopportune l'abrogation progressive du congé spécial** applicable aux fonctionnaires territoriaux ayant occupé un emploi fonctionnel, prévu par **l'article 15**. En effet, celle-ci pourrait s'avérer **contre-productive au regard de ses effets attendus**, tant en termes de coût pour les collectivités que d'attractivité des emplois fonctionnels. **La commission a par conséquent supprimé cette extinction**, tout en **conservant les dispositions transitoires** permettant aux fonctionnaires concernés **d'atteindre l'âge de liquidation de leur pension de retraite**.

En outre, la commission a **supprimé l'article 17 qui prévoyait de mettre fin à l'obligation faite aux présidents de centre de gestion de veiller à ce que les listes d'aptitude de promotion interne comprennent une part de secrétaires de mairie**. Ce dispositif, issu d'une initiative transpartisane du Sénat, **n'est jamais entré en vigueur faute de décret d'application**. Il est néanmoins apparu **prématuré à la commission de renoncer à cet outil de valorisation statutaire d'un métier essentiel** au fonctionnement des petites communes rurales, sans lui substituer un mécanisme permettant d'atteindre l'objectif fixé par le législateur en 2023.

C. La commission a complété le texte en y intégrant de nouvelles mesures de simplification

- **En premier lieu, la commission a introduit de nouvelles dispositions destinées à favoriser la liberté des élus dans l'organisation du fonctionnement de leur collectivité et des organes qui lui sont rattachés**

La commission, par l'adoption de **plusieurs amendements relatifs au fonctionnement des EPCI**, a souhaité, d'une part, **assouplir des procédures jugées trop contraignantes**, notamment celles liées au **rattachement d'une commune nouvelle** ou aux formalités de convocation aux réunions de l'organe délibérant. D'autre part, elle a entendu **sécuriser le rôle**

des conseillers communautaires, en prévoyant l'extension du scrutin secret pour certaines décisions structurantes de l'EPCI, ou encore en facilitant le remplacement des conseillers absents par leurs suppléants.

La commission s'est en outre montrée sensible au fait que nombre de communes de plus de 1 500 habitants aspirent légitimement à la possibilité d'exercer les missions des centres communaux d'action sociale (CCAS) **dans des conditions organisationnelles et fonctionnelles plus souples que celles d'un établissement public local**. Elle a donc rendu **facultative** pour l'ensemble des communes la création d'un CCAS. Toute commune pourra ainsi décider, **si elle le souhaite**, par délibération de son conseil municipal, de dissoudre son CCAS existant (article 35 *bis*). Dans l'hypothèse où elle aurait procédé à la dissolution de son centre ou ne l'aurait pas déjà créé, la commune sera tenue d'assurer directement les missions du CCAS, sous la vigilance d'une **commission communale pour l'action sociale associant la société civile**, ou de les transférer à un CIAS.

Toujours dans l'optique d'octroyer davantage de liberté et de souplesse aux élus, la commission a introduit, au sein d'un **nouvel article 3 bis issu d'un amendement des rapporteurs**, un mécanisme **permettant aux communes de moins de 1 000 habitants ne disposant que d'un seul siège au conseil communautaire de choisir l' élu appelé à exercer les fonctions de conseiller communautaire suppléant**. Le conseil municipal pourra ainsi délibérer pour désigner parmi ses membres le suppléant ; à défaut d'une telle délibération, ce dernier sera, comme c'est le cas aujourd'hui, désigné selon l'ordre du tableau.

La commission a **accueilli favorablement** les nombreux amendements visant **ouvrir le champ des délégations de compétences des organes délibérants aux exécutifs locaux**, par exemple en matière de **demande de subvention** des départements et des régions.

Elle a également adopté des dispositifs visant à clarifier les **modalités de transition à la suite du renouvellement général des conseils municipaux**, par exemple en prévoyant le maintien en fonction des membres du bureau sortant d'un EPCI jusqu'à l'installation du nouveau conseil communautaire.

- **En second lieu, la commission, à l'initiative de ses rapporteurs, a considérablement renforcé l'ampleur et la portée des mesures de simplification du droit de l'urbanisme prévue par le texte**

S'appuyant sur les travaux menés par le Sénat depuis 2023, notamment les propositions du groupe de travail du Sénat sur la décentralisation de juillet 2023, les rapporteurs ont proposé à la commission, qui les a suivis, d'introduire un **nouvel article 5 bis** ouvrant aux communes **la possibilité de transférer pour certaines d'entre elles seulement la compétence « plan local d'urbanisme » à leur communauté de communes ou communauté d'agglomération de rattachement**. Il permet donc de sortir de l'alternative actuelle entre conservation de la compétence PLU par toutes les communes membres ou transfert à l'EPCI sur l'ensemble de son territoire.

La commission a également adopté plusieurs amendements portant articles additionnels après l'article 26 visant à **clarifier certains articles du code de l'urbanisme** et à **faciliter les dérogations** justifiées au PLU ou à **l'objectif local de consommation maximale d'espaces naturels, agricoles et forestiers**.

Les rapporteurs ont notamment considéré que les **tensions pesant actuellement sur le logement** pouvaient conduire à **une crise à brève échéance** si rien n'était fait. Afin de desserrer les contraintes pesant sur ce secteur, ils ont souhaité, par **un article additionnel 26 bis, permettre aux maires et présidents d'EPCI de déroger aux règles du PLU** pour la construction de **logement à usage exclusif de résidences principales** dans les zones urbaines ou à urbaniser.

Réunie le 17 juin 2026, la commission a adopté le projet de loi ainsi modifié.
Ce texte sera examiné en séance publique à partir du 23 juin 2026.



Les principales propositions

1. Conserver la **faculté d'opposition d'une commune** aux dispositions qui la concernent lors de l'élaboration ou de la révision d'un **plan local d'urbanisme intercommunal**
2. Permettre aux maires et aux présidents d'EPCI confrontés à des besoins particuliers en matière de logement de **déroger aux règles du plan local d'urbanisme pour favoriser la construction de résidences principales**
3. Améliorer la **prise en compte des avis du CNEN** par une obligation de motivation renforcée par le Gouvernement en cas de maintien de son projet de texte ayant reçu un premier avis défavorable du conseil national
4. **Refuser la suppression par le Gouvernement du dispositif permettant la promotion des secrétaires de mairie**
5. **Supprimer de l'obligation de créer un CCAS** pour permettre à l'ensemble des communes qui le souhaitent d'internaliser leurs compétences en matière d'action sociale

POUR EN SAVOIR PLUS

- Consulter le [dossier législatif](#).
- [Rapport d'information n° 289 \(2022-2023\)](#) de Françoise Gatel et Rémy Pointereau, fait au nom de la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales, janvier 2023.
- [Libre administration, simplification, libertés locales : 15 propositions pour rendre aux élus locaux leur « pouvoir d'agir »](#), rapport du groupe de travail du Sénat sur la décentralisation, juillet 2023.
- [Charte de simplification des normes](#), signée entre le Sénat et le Gouvernement en mars 2023.
- [Rapport de Boris Ravignon sur le coût du millefeuille administratif](#), remis au Gouvernement en mai 2024.



Muriel JOURDA
Président
Morbihan
Les Républicains



Marc-Philippe DAUBRESSE
Rapporteur
Nord
Les Républicains



Jean-Michel ARNAUD
Rapporteur
Hautes-Alpes
Union Centriste

✉ secretaires.lois@senat.fr

☎ 01.42.34.23.37

🌐 www.senat.fr



Simplification des normes applicables aux collectivités territoriales

La commission de la culture, de l'éducation, de la communication et du sport a adopté, le 16 juin 2026, son texte sur les articles 9 et 31 du **projet de loi portant simplification des normes applicables aux collectivités territoriales**.

L'article 9 permet à la région Bourgogne-Franche-Comté de déroger à titre expérimental aux règles de répartition des compétences entre l'assemblée délibérante et l'exécutif local pour une durée de 5 ans, afin de permettre au **conseil régional de déléguer à son président le pouvoir d'attribuer diverses aides à destination des étudiants et d'organismes de formation**.

Si la commission salue l'**objectif de simplification** poursuivi par cette mesure, elle a considéré cependant que le recours à une expérimentation était **inutilement complexe**, alors que la mesure proposée semble faire consensus auprès des régions et ne soulève aucune difficulté juridique ou technique. À l'initiative de sa rapporteure, elle a adopté un amendement visant à **généraliser ce dispositif**, les régions demeurant **libres de s'en saisir ou non par délibération de leur assemblée**.

L'article 31 vise à **faciliter la création de périmètres délimités des abords (PDA) en supprimant** l'obligation de **consulter le propriétaire du monument historique** et de **mener une enquête publique pour les PDA en réduction**. Il introduit par ailleurs la possibilité d'**organiser une participation du public par voie électronique mutualisée** lorsque le PDA est élaboré concomitamment à un document d'urbanisme.

À l'initiative de la rapporteure, la commission a adopté un amendement reprenant l'essentiel de la rédaction de l'article 1^{er} de la proposition de loi relative à l'exercice des missions des architectes des Bâtiments de France, adoptée à l'unanimité par le Sénat en mars 2025. Cela a pour effet d'introduire la possibilité d'inscrire, en lien avec l'architecte des bâtiments de France (ABF), un **règlement du PDA au sein des dispositions réglementaires du plan local d'urbanisme (PLU)**.



I. Faciliter l'attribution de certaines aides régionales aux étudiants et aux organismes de formation

A. Des délais de traitement parfois incompatibles avec les besoins des bénéficiaires

Aux termes de l'article L. 4221-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT), le conseil régional règle par ses délibérations les affaires de la région dans les domaines de compétences que la loi lui attribue. L'article L. 4221-5 du même code autorise l'assemblée délibérante à **déléguer certaines de ses attributions au président du conseil régional**, selon une **liste limitative de matières fixées par la loi**.

Or, les décisions individuelles d'attribution d'aides aux étudiants et aux organismes de formation professionnelle ne figurent pas parmi les matières déléguables au titre de l'article L. 4221-5 du CGCT. Ces **décisions relèvent donc exclusivement de la compétence du conseil régional**, qui doit systématiquement se prononcer par voie de délibération sur chaque attribution.

Ce passage obligé par l'assemblée délibérante génère des **délais administratifs substantiels**, qui peuvent s'avérer particulièrement préjudiciables aux bénéficiaires, notamment lorsqu'il s'agit de **dispositifs sous conditions de ressources**.

Les régions considèrent que cette rigidité procédurale peut s'avérer problématique s'agissant plus précisément :

- des **aides à la mobilité internationale**, dont le versement tardif peut entraîner un report du séjour à l'étranger, voire empêcher la réalisation du projet de départ ;
- des **aides aux étudiants inscrits dans des formations sanitaires et sociales**, pour lesquelles des délais excessifs fragilisent la situation financière de publics souvent précaires ;
- des **aides aux organismes de formation** délivrant des formations aux demandeurs d'emploi dans des métiers en tension au sens de l'article L. 414-13 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA), pour lesquelles la rapidité de versement conditionne l'efficacité même du dispositif.



“

L'enjeu porte moins sur le délai d'instruction que sur le délai de décision et de **versement des aides**. Le délai de réunion des commissions permanentes entraîne en effet deux périodes annuelles de près de deux mois sans réunion (de juillet à septembre et de novembre à janvier), **empêchant donc toute notification des décisions sur ces périodes**.

Source : Contribution écrite de la Région Bourgogne-Franche-Comté

B. Les dispositions du projet de loi : déroger à titre expérimental aux règles de répartition des compétences entre le conseil régional et son président

Dans ce contexte, la région Bourgogne-Franche-Comté a demandé au Gouvernement l'autorisation de **déroger à titre expérimental**, pour une durée de cinq ans, **aux règles de répartition des compétences entre l'assemblée délibérante et l'exécutif local** fixées par les articles L. 4221-1 et L. 4221-5 du CGCT. Cette dérogation, prévue à l'article 9 du projet de loi, permet au conseil régional de déléguer à son président le pouvoir d'attribution des trois catégories d'aides précitées.

Le dispositif proposé prévoit plusieurs garanties encadrant l'exercice de la délégation :

- l'adoption préalable, par le conseil régional, d'un règlement d'intervention fixant la **somme maximale pouvant être engagée pour chaque attributaire** ainsi que le **plafond global des autorisations d'engagement** ;
- la **remise annuelle**, par le président, d'un **rapport au conseil régional** indiquant le nombre d'aides versées, leur montant et les délais d'attribution, ce rapport étant également transmis au représentant de l'État dans la région ;
- la **possibilité d'extension de l'expérimentation**, dans un délai d'un an suivant la publication de la loi, à toute autre région, à la collectivité territoriale de Guyane, à la collectivité territoriale de Martinique et au Département-Région de Mayotte, sur délibération motivée de leur assemblée ;
- la remise d'un **rapport d'évaluation au Parlement** au plus tard six mois avant le terme de l'expérimentation.

C. Un objectif de simplification partagé par la commission mais un recours à l'expérimentation jugé inadapté

La commission souscrit pleinement à l'**objectif de simplification** poursuivi par l'article 9. Elle considère que le dispositif en vigueur conduit en effet les assemblées délibérantes à statuer sur un volume important de décisions individuelles relevant pourtant de politiques déjà entièrement encadrées par des règlements d'intervention adoptés en amont. Cette organisation mobilise inutilement les assemblées sur des actes de gestion courante, alors même que les critères d'attribution, les plafonds financiers et les enveloppes budgétaires sont d'ores et déjà fixés par délibération.

Toutefois, la **commission estime que le recours à l'expérimentation n'est pas justifié** en l'espèce. Aucun obstacle juridique ou technique ne s'oppose en effet à une extension immédiate de la faculté de délégation à l'ensemble des conseils régionaux, qui demeurent **libres de s'en saisir ou non par délibération**.

À l'initiative de la rapporteure, la commission a donc adopté l'amendement COM-333, qui modifie l'article L. 4221-5 du CGCT et **élargit ainsi le champ des matières susceptibles de faire l'objet d'une délégation du conseil régional à son président** aux décisions individuelles d'attribution des **aides à la mobilité internationale des étudiants**, des **aides aux étudiants inscrits dans des formations sanitaires et sociales** et des **aides aux organismes de formation** délivrant des formations aux demandeurs d'emploi sur des **métiers en tension** au sens de l'article L. 414-13 du CESEDA.

II. Simplifier la création de périmètres délimités des abords (PDA)

A. Un dispositif sous-utilisé en raison de multiples contraintes procédurales

Instaurés par la loi du 7 juillet 2016 relative à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine (dite loi LCAP), les périmètres délimités des abords permettent de **substituer au périmètre de protection automatique de cinq cents mètres** autour de chaque monument historique un **périmètre sur mesure, limité à la zone dans laquelle le besoin de protection fait consensus**. En concentrant le contrôle de l'ABF sur les seules zones où il est réellement justifié, ils **allègent la charge pesant sur les porteurs de projets** situés dans des secteurs sans lien patrimonial avec le monument concerné, tout en **renforçant la protection là où elle est nécessaire**.

Leur généralisation se heurte cependant aux contraintes procédurales inhérentes à leur mise en place, qui apparaissent inutilement lourdes et bien souvent coûteuses.

Ces contraintes expliquent le **succès relatif rencontré par ces outils**, qui, en dépit d'un triplement de leur nombre depuis 2016, n'ont été déployés que pour 12 % de l'ensemble des immeubles protégés au titre des monuments historiques en 2025.

12 %

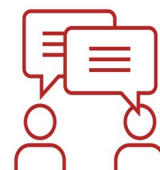
C'est la part des monuments historiques couverts par un **périmètre délimité des abords** en 2025, 9 ans après la création du dispositif.

Source : Ministère de la culture

B. Les dispositions du projet de loi : un allègement de la procédure de création des périmètres délimités des abords

L'article 31 tend en conséquence à :

- **faciliter la procédure de mise en place des PDA** par la suppression de deux formalités consultatives aujourd'hui obligatoires :
 - la **consultation du propriétaire ou de l'affectataire du monument historique générant le PDA**. La suppression de cette consultation apparaît souhaitable tant pour des raisons de principe (la servitude de protection des abords est établie dans l'intérêt général, et non dans l'intérêt particulier des propriétaires) que pour des raisons pratiques (leur identification peut être chronophage, notamment lorsque le monument est en indivision) ;
 - la **conduite d'une enquête publique pour les PDA en réduction**. L'enquête publique peut s'avérer coûteuse, notamment pour les communes les plus petites. Or, elle ne semble pas essentielle lorsque le PDA se limite à réduire le périmètre de protection existant, diminuant de fait les contraintes s'imposant aux riverains plutôt qu'en créant de nouvelles ;



- ouvrir la possibilité d'**organiser une « participation du public par voie électronique » (PPVE) commune, lorsque le PDA est élaboré ou modifié concomitamment à l'élaboration, à la révision ou à la modification d'un document d'urbanisme.** Cette disposition constitue également une simplification bienvenue : en mutualisant les procédures de participation du public, elle évite aux collectivités de conduire deux démarches parallèles aux objets largement redondants.



C. Un dispositif consolidé par la commission, en lien avec les précédents travaux du Sénat relatifs aux missions des architectes des Bâtiments de France

À l'initiative de sa rapporteure, la commission a adopté **un amendement COM-334** visant à intégrer au sein du projet de loi portant simplification des normes applicables aux collectivités territoriales un **apport complémentaire issu des travaux du Sénat sur la proposition de loi relative à l'exercice des missions des architectes des Bâtiments de France**, adoptée à l'unanimité en mars 2025.

Cet amendement conserve les apports du projet de loi tout en améliorant sa cohérence rédactionnelle, et ajoute la possibilité d'**inscrire, en lien avec l'ABF, un règlement du PDA au sein des dispositions réglementaires du PLU**, afin d'éviter la multiplication des outils réglementaires.



Laurent LAFON
Rapporteur
Val-de-Marne
Union Centriste



Béatrice GOSSELIN
Rapporteure
Manche
Les Républicains

POUR EN SAVOIR PLUS

<https://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjl25-557.html>



 com-cult@senat.fr

 01.42.34.23.23

 www.senat.fr



Double appartenance d'une commune à des parcs naturels : deux fois plus de chance pour les territoires

Rendre possible le double zonage d'une commune située concomitamment dans l'aire d'adhésion d'un parc national et d'un parc naturel régional (PNR) telle est la **vocation simplificatrice de l'article 25 du projet de loi** portant simplification des normes applicables aux collectivités territoriales. L'objet de cet article fait écho aux travaux de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable qui avait déjà, à l'occasion de l'examen d'une proposition de loi déposée par M. Jean Bacci, **adopté un dispositif strictement équivalent**. Ce texte avait par la suite été adopté à l'unanimité par le Sénat le 20 octobre 2025. L'absence d'inscription de ce texte à l'Assemblée nationale, n'a pas permis que la navette parlementaire se poursuive sur ce texte.

Pragmatique, le Gouvernement a repris cette initiative sénatoriale dans un **souci de simplification des normes** applicables aux collectivités territoriales. En pratique, cet article 25 permet de **lever un « verrou juridique »** institué par la loi de 2006 relative aux parcs nationaux, aux parcs naturels marins et aux parcs naturels régionaux **qui excluait la possibilité d'un double zonage en parc naturel et en parc naturel régional**.

Animé par le même souci de simplification qu'en octobre dernier, la commission a adopté le 16 juin 2026 cet article 25 sans modification. Elle considère que la restriction posée en 2006 n'est plus opportune dès lors que :

- la limite fixée par l'article **empêche un recoupage des zonages** au sein d'une même commune, ce qui sera de nature à prévenir le risque d'enchevêtrement entre les gestionnaires des deux parcs ;
- les progrès en matière de **codéveloppement durable des territoires** sont notables depuis 20 ans et que l'appartenance à deux parcs ne peut que permettre une approche **globale et cohérente** de la **préservation de la biodiversité** à l'échelle d'un territoire.



16 JUNI 2026

I. Les parcs naturels : protéger la biodiversité et promouvoir le patrimoine local

A. Les parcs nationaux : répondre aux impératifs de protection de l'environnement

S'inspirant d'expériences pionnières outre-Atlantique – et notamment de la création du parc de Yellowstone en 1872 – la loi du 22 juillet 1960 relative à la création des parcs nationaux a consacré un cadre pour la protection d'une biodiversité exceptionnelle. Aujourd'hui, la France compte **onze parcs nationaux** qui couvrent 8,5 % du territoire, soit près de cinq millions d'hectares.



Le parc national (PN) comprend un double espace : le « **cœur** » de parc qui procède d'une logique de conservation de l'environnement, ainsi qu'une « **aire d'adhésion** », régie par une charte, opposable à de nombreux documents de planification et imposant de **véritables servitudes**.

Administré par un établissement public administratif (EPA) *ad hoc*, le PN est géré par un directeur général qui est dépositaire de

prérogatives fortes, notamment en matière de police administrative, afin de **garantir l'efficacité de la protection de l'environnement**.

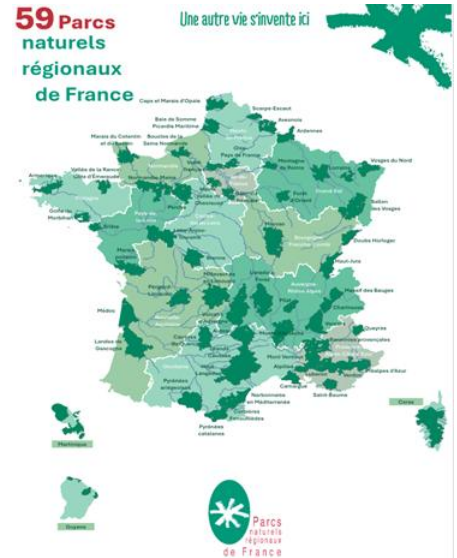
B. Les parcs naturels régionaux : valoriser le patrimoine et les singularités locales

Les parcs naturels régionaux (PNR), structures créées par un décret de 1967, s'inscrivent dans une logique différente : il ne s'agit pas simplement de protéger un environnement remarquable, mais également de promouvoir un **projet de développement durable à l'échelle d'un territoire**. Une phrase du président Valéry Giscard d'Estaing synthétise la **double vocation des PNR** :

“

Un exemple d'harmonisation entre le développement économique et la préservation de l'environnement

Source : Allocation du 16 avril 1977 à l'Arboterum de Chèvreloup (Yvelines)



On dénombre aujourd'hui **59 parcs naturels régionaux**, répartis sur 19 % du territoire national, recouvrant un espace de 5 026 communes et 4,5 millions d'habitants. Ces parcs sont devenus, au fil des décennies, des instruments incontournables de **valorisation du patrimoine**, d'**attractivité économique** et **touristique** de territoires souvent ruraux.

L'adhésion à la charte d'un parc, constitué en **syndicat mixte ouvert**, est libre pour les communes situées dans son aire géographique.

II. Une impasse juridique : l'impossibilité pour une commune d'être « zonée » simultanément en PN et en PNR

Soucieux de prévenir tout **risque de superposition d'outils de gestion** et d'éventuels **conflits de légitimité** corrélatifs, le législateur avait strictement écarté en 2006 la possibilité pour une même commune d'appartenir simultanément à un PN et à un PNR. Les deux parcs pourraient, en théorie, poursuivre des objectifs contradictoires en matière d'aménagement, de préservation du foncier ou de tourisme.

Seul le territoire de Guyane bénéficie depuis 2006 d'un régime dérogatoire du droit commun octroyant la possibilité pour une commune d'être doublement zonée. L'existence de cette **exception se justifie au regard des particularités géographiques du territoire** : la superficie de certaines communes - à l'instar de Maripasoula, située au cœur du parc amazonien, s'étend sur plus de 18 300 km², soit une fois et demie la superficie de l'Île-de-France, ce qui rendait nécessaire cette **possibilité d'un double zonage**.

L'exception introduite pour la Guyane est néanmoins **demeurée théorique** puisque les espaces géographiques du parc amazonien et du PNR de Guyane ne se recoupent pas. En conséquence, **aucun dysfonctionnement** dû à l'enchevêtrement des parcs n'a pu être mis en évidence.

III. Une réforme pragmatique et équilibrée qui répond à un besoin exprimé par les territoires

L'article 25 du projet de loi vise à permettre à une commune d'être intégrée, pour une partie de son territoire, à un parc national et, pour une autre partie, à un parc naturel régional, en faisant de l'exception guyanaise la règle de droit pour l'ensemble du territoire national.

Une commune : un double zonage strictement délimité en PNR et PN



Source : commission de l'aménagement du territoire et du développement durable

Ce **renversement de principe** répond à une **attente exprimée dans les territoires**. Lors de l'adoption de la loi de 2006, plusieurs communes avaient dû en effet arbitrer et choisir entre appartenir au parc naturel régional des monts d'Ardèche ou au parc national des Cévennes. Un cas de figure analogue existe aujourd'hui pour les communes adhérentes au parc national de Port-Cros qui ne pourront, en l'état du droit, adhérer au futur parc régional « Maures-Estérel-Tanneron » dans le département du Var dont la création est prévue pour 2028. L'article 25 permettra au total à **22 communes** aujourd'hui contraintes par ce « verrou juridique » de bénéficier, si elles le souhaitent, d'un double zonage.

L'évolution portée par l'article 25 est **proportionnée à l'objectif recherché** : rendre possible le double zonage pour une commune, **sans créer de la complexité administrative**. En effet, la disposition prévoit des **barrières** entre les deux zonages, de sorte que le même territoire d'une commune ne pourra appartenir simultanément à l'aire géographique des deux parcs.

- Le double zonage ainsi permis sera de nature à favoriser la constitution de « **corridors écologiques** » entre les réservoirs de biodiversité que sont les forêts et les milieux aquatiques. Ainsi, la collaboration entre deux espaces protégés sur un même territoire favorisera notamment les mouvements, les migrations et la dissémination de graines.

La commission estime opportun de permettre à une commune d'appartenir simultanément à un parc national et à un parc naturel régional, à condition que les espaces concernés ne se superposent pas. En l'absence de superposition, le risque d'un conflit de compétences est quasi nul.

POUR EN SAVOIR PLUS

[Rapport d'information sur « L'office français de la biodiversité, un capitaine qui doit jouer plus collectif » de 2024](#)

[Dossier législatif du projet de loi portant simplification des normes applicables aux collectivités territoriales](#)



Jean-François LONGEOT
Président
Doubs
Union Centriste



Jean BACCI
Rapporteur
Var
Les Républicains

✉ secretariat-com-atdd@senat.fr

☎ 01.42.34.23.20

🌐 www.senat.fr

