

...la proposition de loi visant à une commune d'être intégrée, pour partie de son territoire, à un parc naturel national et, pour une autre partie, à un parc naturel régional

LA DOUBLE APPARTENANCE D'UNE COMMUNE À DES PARCS NATURELS : UN ASSOUPPLISSEMENT AU BÉNÉFICE DES TERRITOIRES

Le 20 octobre 2025, le Sénat, suivant la rapporteure Kristina Pluchet, a adopté à l'unanimité la **proposition de loi visant à permettre à une commune d'être intégrée, pour une partie de son territoire, à un parc naturel national et, pour une autre partie, à un parc naturel régional**, présentée par Jean Bacci.

Cette initiative vise à permettre à une commune d'appartenir à la fois à un parc national et à un parc naturel régional, ce qui était jusqu'alors prohibé afin d'éviter les risques de **superposition d'outils de gestion** et de limiter les **injonctions contradictoires** sur un même territoire. Ce « verrou juridique » issu de la loi de 2006 relative aux parcs nationaux, aux parcs naturels marins et aux parcs naturels régionaux n'apparaît plus nécessaire :

- d'une part, la limite fixée par la proposition de loi, qui empêche **un recoupage des zonages** au sein d'une même commune, sera de nature à prévenir le risque d'enchevêtrement entre les gestionnaires des deux parcs ;
- d'autre part, des progrès ont été réalisés depuis 2006 en matière de **codéveloppement durable des territoires** : les politiques en matière de préservation de la biodiversité ne se conçoivent plus exclusivement au sein d'espaces clos et délimités tels qu'un parc national, mais à l'échelle **cohérente** et **globale** d'un territoire.

Le **changement de paradigme** proposé répond à une attente vive de certains territoires, fiers d'appartenir et de promouvoir des espaces naturels et patrimoniaux remarquables et bloqués par le « verrou » de la loi de 2006.

S'il approuve l'esprit général de la proposition de loi, le Sénat souligne néanmoins que le double zonage impose une **coopération étroite et formalisée** entre les gestionnaires des parcs nationaux et régionaux, afin d'assurer la **cohérence territoriale** et l'efficacité des actions menées.

Réponse pragmatique aux difficultés rencontrées par certains territoires, consensuel et équilibré dans sa rédaction issue de la commission, ce texte a été approuvé par le Sénat.



Parc national de Port-Cros

1. 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 de police administrative, afin de

dépositaire de **prérogatives fortes**, notamment en matière 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. »

Allocation du 16 avril 1977 à l'Arboretum 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.



2. 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.

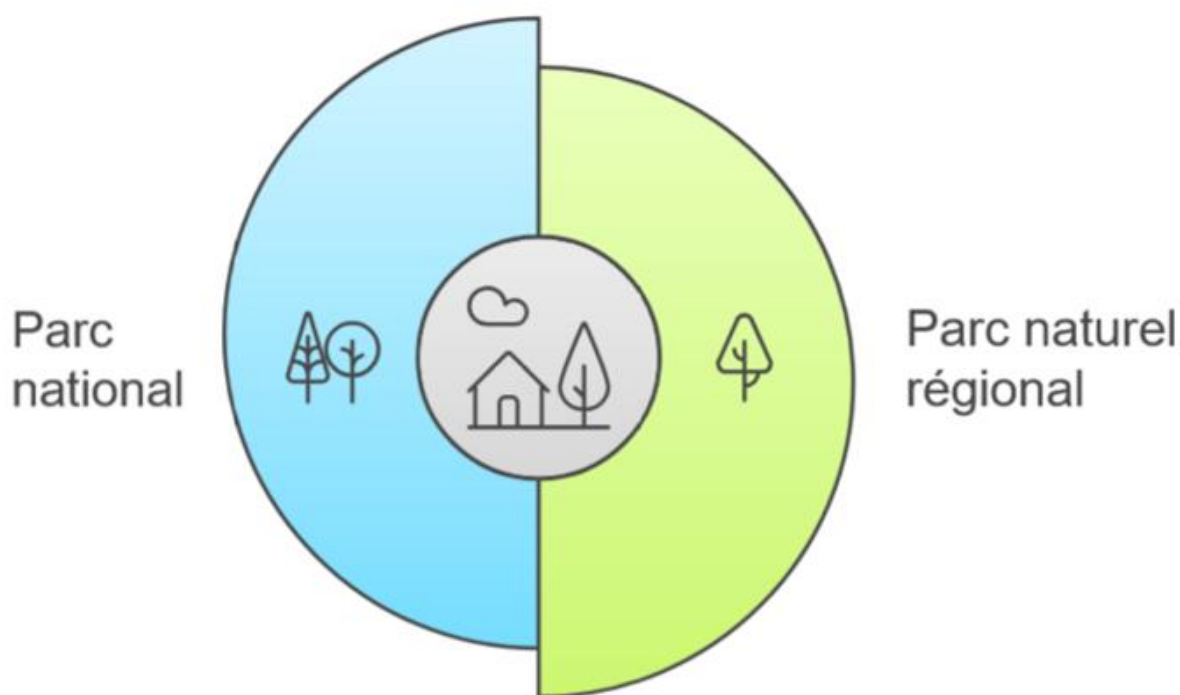
Seul le territoire de Guyane bénéficie depuis 2006 d'un régime dérogatoire du droit commun octroyant la possibilité pour une commune d'être doublement zonée. L'existence de cette **exception** se justifie au regard des **particularités géographiques du territoire** : la superficie de certaines communes - 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.

3. UNE PROPOSITION DE LOI PRAGMATIQUE ET ÉQUILIBRÉE QUI RÉPOND À UN BESOIN EXPRIMÉ PAR LES TERRITOIRES

L'article unique de la proposition 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. La proposition de loi 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 la proposition de loi 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 permis par la proposition de loi 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.

Le Sénat, suivant 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.

Il importe néanmoins que les établissements publics en charge d'un parc national et les syndicats mixtes gestionnaires d'un parc régional communiquent et agissent en synergie afin de garantir la qualité et la cohérence territoriale des mesures entreprises.

En levant le **verrou juridique actuel**, le Sénat répond à un besoin exprimé localement par les communes qui étaient privées de la possibilité de faire prévaloir leur double appartenance.

Le Sénat a ainsi approuvé ce texte, confirmant la position de la commission.

POUR EN SAVOIR +

- **Rapport d'information sur « L'Office français de la biodiversité, un capitaine qui doit jouer plus collectif » de 2024**



Jean-François Longeot

Président

Sénateur du Doubs
(Union Centriste)



Kristina PLUCHET

Rapporteure

Sénatrice de l'Eure
(Les Républicains)

[Commission de l'aménagement
du territoire et
du développement durable](#)

