



ASSEMBLÉE NATIONALE

14ème législature

zones rurales

Question orale n° 1423

Texte de la question

M. Philippe Le Ray attire l'attention de Mme la ministre du logement et de l'habitat durable sur les attentes des Français concernant l'application de la loi ALUR. En effet, celle-ci connaît de réelles difficultés quant à sa mise en œuvre. La problématique de l'urbanisation des « dents creuses » dans les STECAL (secteurs de taille et de capacité d'accueil limitées) est un véritable casse-tête au quotidien pour les élus locaux et les citoyens français. Dans les communes littorales qui ont un PLU (plan local d'urbanisme) ou POS (plan d'occupation des sols) voté avant la loi ALUR, il est possible de construire dans des « dents creuses » sans extension d'urbanisme grâce aux pastillages de certains écarts. Certaines communes de sa circonscription peuvent compter près de trente STECAL. Or avec la loi ALUR, le STECAL revêt un caractère tout à fait exceptionnel, ce qui signifie donc la disparition de nombreuses « dents creuses » dans les futurs PLU. Il la remercie de bien vouloir lui préciser les dispositions qu'elle compte prendre afin que le caractère exceptionnel de STECAL soit modifié et puisse ainsi permettre la constructibilité de « dents creuses » sans intérêt pour l'agriculture, l'objectif étant de n'utiliser aucun espace agricole.

Texte de la réponse

APPLICATION DE LA LOI ALUR

Mme la présidente. La parole est à M. Philippe Le Ray, pour exposer sa question, n° 1423, relative à l'application de la loi ALUR.

M. Philippe Le Ray. Ma question s'adresse à Mme la ministre du logement et de l'habitat durable. La mise en œuvre de la loi ALUR pose, comme vous le savez, de réelles difficultés. L'urbanisation de ce que l'on appelle des « dents creuses » dans les STECAL, les secteurs de taille et de capacité d'accueil limitées, est un véritable casse-tête quotidien pour les élus locaux et nos concitoyens. Les règles qui régissent ces zones sont extrêmement restrictives, car elles n'autorisent le développement que d'une ou deux zones en dehors des agglomérations.

Rien que dans le Morbihan, des milliers de petits terrains ne sont plus constructibles. Leurs propriétaires, souvent modestes, se sentent spoliés. Il faut les comprendre : ils ont payé des impôts, des droits de succession ; certains d'entre eux ne sont devenus propriétaires que récemment ; et ils se retrouvent avec un terrain non constructible !

Contrairement à ce qu'a dit Mme Cosse à la commission des affaires économiques le 29 mars dernier, en pratique, la loi ALUR est plus contraignante que la loi littoral : je persiste à le dire ! En effet, dans les communes littorales dont le plan local d'urbanisme ou le plan d'occupation des sols a été adopté avant la loi ALUR, il est possible de construire dans des « dents creuses » sans extension d'urbanisme, grâce au pastillage de certains écarts. La densification n'est pas considérée comme une extension, mais comme la résorption d'une « dent creuse ».

Certaines communes de ma circonscription comptent jusqu'à trente STECAL – c'est souvent le cas en Bretagne.

Or avec la loi ALUR, les STECAL revêtent un caractère tout à fait exceptionnel, ce qui signifie, à terme, la disparition de nombreuses « dents creuses » dans les futurs PLU. Pouvez-vous préciser les dispositions que vous comptez prendre afin de modifier le caractère exceptionnel des STECAL, de sorte que les « dents creuses », sans intérêt pour l'agriculture, deviennent constructibles ? L'objectif reste, bien entendu, d'éviter l'urbanisation d'espaces agricoles.

À défaut, proposerez-vous que l'État rembourse les impôts, les droits de mutation et les droits de succession de ces propriétaires qui ont été plumés ?

Mme la présidente. La parole est à Mme la secrétaire d'État chargée de la biodiversité.

Mme Barbara Pompili, secrétaire d'État chargée de la biodiversité. Monsieur le député, je vous remercie d'excuser Emmanuelle Cosse pour son absence. Elle m'a chargée de vous répondre à sa place.

Vous l'interrogez sur les effets cumulés de la loi littoral et de la loi ALUR ; vous évoquez la situation de propriétaires qui ne savent comment agir face à des « dents creuses ». L'objectif du législateur, depuis de nombreuses années, est de maîtriser la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers. Pour cela, deux principes directeurs ont été fixés : premièrement, l'urbanisation en continuité du bâti existant sur les territoires littoraux ; deuxièmement, l'inconstructibilité des zones naturelles et agricoles, à l'exception des constructions et installations nécessaires à l'exploitation agricole, à des équipements collectifs ou à des services publics.

La situation des communes littorales est plus particulière. Plusieurs outils permettent, actuellement, de combler les « dents creuses » dans les hameaux. Tout d'abord, s'il s'agit d'une zone dense et structurée, comportant principalement des constructions à usage d'habitation, équipée par les différents réseaux, et correspondant donc à la qualification de village ou d'agglomération au sens de la loi littoral, le PLU peut la classer en zone urbaine. Cela permet, conformément à l'article L. 101-2 du code de l'urbanisme, d'implanter de nouvelles constructions par comblement de dents creuses, voire de construire de nouveaux bâtiments aux franges de l'agglomération. Il appartient aux auteurs du PLU de justifier ce choix au regard du projet de territoire.

S'il s'agit d'un hameau de faible importance, constitué de quelques constructions éparses, implantées sur de vastes parcelles entourées d'espaces naturels ou agricoles, le classement en zone A ou N est le plus approprié. Si l'implantation des constructions nouvelles et des annexes non accolées y est interdite, l'extension des constructions à usage d'habitation existantes et le changement de destination du bâti agricole restent possibles dans les conditions prévues par les dispositions *ad hoc* du règlement du PLU.

Enfin, pour les espaces intermédiaires que la commune entend conforter ou développer, le statut de « hameau nouveau intégré à l'environnement », ou HNIE, permet d'assouplir l'inconstructibilité des zones situées en discontinuité de l'urbanisation ; il se traduira, dans le plan local d'urbanisme, par un STECAL. L'objectif est de permettre de reconfigurer un secteur précis pour lui conférer les caractéristiques d'un espace structuré, en évitant de miter les espaces naturels et agricoles.

Pour conclure, au regard des nombreuses évolutions législatives intervenues très récemment en matière de constructibilité dans les zones A et N, il convient d'amplifier le travail de pédagogie des services déconcentrés de l'État afin d'accompagner les collectivités pour qu'elles se saisissent de toutes les possibilités qui leur sont offertes. Dans cette tâche, vous pouvez compter sur le ministère du logement.

Mme la présidente. La parole est à M. Philippe Le Ray.

M. Philippe Le Ray. Madame la secrétaire d'État, nous sommes totalement d'accord avec les objectifs que vous avez présentés, et avec l'interprétation que vous avez faite des textes législatifs. Mais vous devez savoir qu'en pratique, cela ne se passe pas comme cela ! Nous sommes d'accord, il est juridiquement possible de densifier les hameaux, mais le régime des STECAL limite le nombre de hameaux que l'on peut densifier. Or la particularité de la Bretagne, c'est qu'elle compte beaucoup de hameaux.

Récemment encore, des PLU ont été adoptés selon les règles fixées par la loi ALUR. Du temps de la loi littoral, on pouvait densifier une trentaine de hameaux, sans étendre les agglomérations ni consommer d'espaces naturels et agricoles – nous sommes bien d'accord avec vous sur ce point : il ne faut pas consommer d'espaces naturels et agricoles, mais densifier les hameaux. Dans le cadre de la loi ALUR, les STECAL doivent être exceptionnels : seuls deux STECAL ont donc été autorisés par les services de l'État.

À cause de cette interprétation de la loi, certains propriétaires se retrouvent plongés dans une phase de transition. Ils subissent une violence inouïe : le retrait du caractère constructible de leurs terrains, qui sont au mieux de grands jardins, mais certainement pas des terrains agricoles ou naturels.

C'est pourquoi je vais demander à Mme Cosse s'il ne serait pas possible de prévoir une phase intermédiaire pour les PLU, notamment littoraux, en Bretagne, pour que ces propriétaires, des gens de bonne foi, qui ne cherchent pas à faire de la spéculation, se retrouvent au moins, après le paiement des droits de succession, dans une situation qui leur permettent de s'en sortir financièrement.

Mais sinon, je suis complètement d'accord avec le ministère sur l'idée de densifier et d'étendre les bourgs.

Données clés

Auteur : [M. Philippe Le Ray](#)

Circonscription : Morbihan (2^e circonscription) - Les Républicains

Type de question : Question orale

Numéro de la question : 1423

Rubrique : Urbanisme

Ministère interrogé : Logement et habitat durable

Ministère attributaire : Logement et habitat durable

Date(s) clé(s)

Question publiée au JO le : [26 avril 2016](#)

Réponse publiée au JO le : [4 mai 2016](#), page 3049

La question a été posée au Gouvernement en séance, parue au Journal officiel du [26 avril 2016](#)