

ZAN

La notion d'enveloppe urbaine
dans la consommation foncière

N°01
MAI 2026



focus

SCoT



focus

SCoT

SOMMAIRE :

LA NOTION D'ENVELOPPE URBAINE DANS LA CONSOMMATION FONCIÈRE	3
LA CONSOMMATION FONCIÈRE DANS LE SCOT.....	4
LA MOBILISATION DU FONCIER AU SEIN DE L'ENVELOPPE URBAINE	5
LA NECESSITÉ D'UNE DÉFINITION PARTAGÉE	6
COMMENT DÉLIMITER L'ENVELOPPE URBAINE ?	8
LA « DENT CREUSE ».....	10
LA DÉFINITION DE L'ENVELOPPE URBAINE	12
UN SUIVI NECESSAIRE DE LA CONSOMMATION FONCIERE	14
VERS UN ASSOUPLISSEMENT DE LA ZAN ?	14

ZAN

La notion d'enveloppe urbaine dans la consommation foncière



C'est à partir de l'instauration de l'objectif « zéro artificialisation nette » (ZAN) à l'horizon 2050 par la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets (dite « loi climat et résilience »), que la notion d'enveloppe urbaine change de portée.

À travers cette notion, il s'agit d'abord d'identifier les espaces déjà bâtis pouvant accueillir le développement résidentiel, économique ou d'infrastructures à venir, que ce soit par :

- le réemploi du tissu urbain existant,
- ou la mobilisation du foncier libre en son sein, désigné dans certains cas sous le terme de « dents creuses ».

Si la priorisation de l'urbanisation au sein de l'enveloppe urbaine participe au maintien des grands équilibres territoriaux, au soutien de la redynamisation des lieux de vie et à la densification urbaine, sa délimitation contribue également à circonscrire localement la capacité des politiques locales d'urbanisme à préserver les espaces naturels, agricoles et forestiers (ENAF). Par conséquent, l'identifier et y privilégier le développement à venir, c'est aussi concourir à anticiper les effets du changement climatique, notamment à travers la maîtrise de l'étalement urbain et la limitation de l'imperméabilisation des sols.

Depuis que le SCoT Nord-Ardenne a été approuvé (juillet 2025), la délimitation de l'enveloppe urbaine porte également à conséquences en matière de comptabilité foncière. En effet, la consommation foncière d'espaces naturels, agricoles et forestiers (ENAF) en dehors de ses limites est aujourd'hui comptabilisée au titre des objectifs de réduction de la consommation foncière à l'horizon de 2031 fixés par la loi climat et résilience mentionnée plus haut. Autrement-dit, la capacité à urbaniser en extension de l'enveloppe urbaine devant progressivement se dissiper, la mobilisation du foncier disponible en son sein relève dès aujourd'hui de l'enjeu stratégique pour le territoire, notamment dans la perspective de retour à l'attractivité porté par le SCoT à l'échelle des 20 prochaines années.

Les focus SCoT ayant notamment pour objectifs de faciliter sa mise en œuvre auprès des élus et acteurs du territoire dans un contexte réglementaire de plus en plus complexe, cette 1^{ère} édition vise notamment à décrypter cette notion, son utilisation, la manière dont elle a été définie sur le territoire et sa portée réglementaire.

LA CONSOMMATION FONCIÈRE DANS LE SCOT

À partir du diagnostic territorial et de l'identification des principaux besoins et enjeux qui s'en dégagent (cf. synthèse du diagnostic), le **projet d'aménagement stratégique**¹ (PAS) du SCoT définit les objectifs cadres que se sont fixés les élus et les acteurs locaux du territoire Nord-Ardenne en matière de développement et d'aménagement du territoire. Autrement dit, à travers 4 grands buts à atteindre à l'horizon de 20 ans, le PAS permet aux 5 établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) Nord-Ardenne ainsi qu'à leurs communes, de disposer d'une stratégie partagée visant à coordonner les politiques publiques locales.

Conformément à la loi et dans un rapport de compatibilité avec le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET), le **projet d'aménagement stratégique déploie une stratégie locale de réduction du rythme de consommation foncière**² et de **l'artificialisation**³ à travers son 3^e but à atteindre « articuler un développement limitant l'artificialisation des sols, fondé sur les richesses paysagères et patrimoniales du territoire, et mettant en valeur ses espaces urbains comme naturels » (cf. PAS, p22).

Il planifie ainsi cette trajectoire :

- dans le temps, à travers 3 trajectoires successives*,
- et dans l'espace, à travers plusieurs leviers opérationnels, dont « l'effort de **densification**⁴ et de **renouvellement urbain**⁵ nécessaire à la stratégie de réduction de la consommation foncière ».

CE QU'EST UN SCOT

Le PAS ou le coeur du réacteur SCoT



* TRAJECTOIRE 1

JUSQU'À 2031



Plafond de 235 ha

Réduire de 50% (à minima) la consommation foncière moyenne annuelle d'ici 2031, par rapport à la période de référence de la décennie 2011-2020 (année incluse).

* TRAJECTOIRE 2

JUSQU'À 2041



Plafond de 217 ha

Réduire significativement l'artificialisation sur la tranche suivante de 10 ans, de manière à ce que d'ici 2041, la trajectoire tende vers la zéro artificialisation nette.

* TRAJECTOIRE 3

JUSQU'À 2045



Plafond de 43 ha

Poursuivre les efforts de réduction de l'artificialisation jusqu'à l'issue de la mise en œuvre du SCoT estimée à 2045, permettant d'atteindre la zéro artificialisation nette à horizon 2050.

Application de la
Zéro Artificialisation Nette

2050



Lexique

¹Le projet d'aménagement stratégique définissant « les objectifs de développement et d'aménagement du territoire à un horizon de vingt ans sur la base d'une synthèse du diagnostic territorial et des enjeux qui s'en dégagent » ses contenus sont notamment fixés par l'art. L141-3 du code de l'urbanisme.

²Consommation foncière : conformément à la loi climat et résilience, cette notion regroupe la création de nouvelles zones urbanisées ou l'extension effective d'espaces déjà urbanisés à partir de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers. La jurisprudence n°2304855 rendue le 24.02.26 au Tribunal Administratif de Bordeaux apporte un éclairage complémentaire à cette définition générique : « il résulte des termes mêmes du 5° du III de l'article 194 de la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 que le législateur a entendu définir la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers comme la création ou l'extension effective d'espaces urbanisés. Il suit de là, et notamment du critère d'effectivité prévu par le législateur, que seule la transformation concrète de l'occupation du sol, telle qu'elle est constatée dans les zones concernées, peut être regardée comme une consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers au sens du III de l'article 194 de la loi du 22 août 2021. »

³L'artificialisation : conformément à la loi climat et résilience, l'artificialisation des sols est définie comme l'altération durable de tout ou partie des fonctions écologiques d'un sol, notamment ses fonctions biologiques, hydriques et climatiques, ainsi que de son potentiel agronomique, par son occupation ou son usage. Le décret n° 2022-763 du 29 avril 2022 précise la nomenclature de l'artificialisation des sols pour la fixation et le suivi des objectifs dans les documents de planification et d'urbanisme.

⁴Densification : stratégie d'aménagement qui consiste à construire davantage de logements, d'équipements ou d'activités sur un territoire déjà urbanisé, plutôt que d'étendre la ville sur des espaces naturels ou agricoles.

⁵Renouvellement urbain : démarche d'aménagement privilégiant la réutilisation des espaces déjà bâtis plutôt que la construction sur des terrains vierges (en extension urbaine), visant à transformer et moderniser l'urbain existant pour l'adapter aux besoins actuels et futurs.

LA MOBILISATION DU FONCIER AU SEIN DE L'ENVELOPPE URBAINE

UN LEVIER PERMETTANT DE LIMITER LA CONSOMMATION FONCIÈRE

Opposable au tiers, le document d'orientation et d'objectifs (DOO) détermine les conditions d'application du projet d'aménagement stratégique (PAS), en définissant notamment les orientations générales (cf. Art. L141-4 du code de l'urbanisme⁶) d'organisation de l'espace.

Parmi les différentes orientations permettant de mettre en œuvre la stratégie de développement économe en espace du territoire, l'orientation 2.4 (cf. DOO, p18), prévoit de « prioriser la mobilisation du foncier dans l'enveloppe urbaine existante et d'apporter de la densité dans la production de logements nouveaux ». À cette occasion, elle précise notamment que « dans le cadre des objectifs de renouvellement urbain fixés par niveau d'armature territoriale permettant de respecter un développement basé sur la sobriété foncière, **le foncier disponible dans l'enveloppe urbaine existante, en tant que parties actuellement urbanisées au sens du règlement national du code de l'urbanisme, est mobilisé en priorité par les politiques locales d'urbanisme pour répondre à leurs besoins en développement résidentiel** ».

Dans un rapport de compatibilité avec le SCoT, à partir de l'identification des besoins et du rappel des circonstances locales, il s'agit de définir les conditions qui favorisent l'urbanisation à venir au sein de l'enveloppe urbaine existante, notamment pour ce qui concerne le développement résidentiel (cf. rapport de présentation, pièce n°3, p19 à 21). La consommation de foncier en extension de l'enveloppe urbaine devant respecter les objectifs de densité fixés par niveau d'armature territoriale (cf. DOO, orientation 2.4, p18), elle est ainsi circonscrite et justifiée au regard de ce principe de priorisation.

CE QU'EST UN SCOT

Le PAS ou le coeur du réacteur SCoT



QUELLE TRADUCTION PAR LES POLITIQUES LOCALES D'URBANISME ?

* J'ÉVALUE MES BESOINS EN FONCTION DES CIRCONSTANCES LOCALES



* JE M'INSCRIS DANS LE CADRE FIXÉ PAR LE SCOT



* JE JUSTIFIE DE MES BESOINS LOCALEMENT



6Art. L141-4 du code de l'urbanisme : « Le document d'orientation et d'objectifs détermine les conditions d'application du projet d'aménagement stratégique. Il définit les orientations générales d'organisation de l'espace, de coordination des politiques publiques et de valorisation des territoires. L'ensemble de ces orientations s'inscrit dans un objectif de développement équilibré du territoire et des différents espaces, urbains et ruraux, qui le composent. Il repose sur la complémentarité entre :

- 1 Les activités économiques, artisanales, commerciales, agricoles et forestières ;
- 2 Une offre de logement et d'habitat renouvelée, l'implantation des grands équipements et services qui structurent le territoire, ainsi que l'organisation des mobilités assurant le lien et la desserte de celui-ci ;

- 3 Les transitions écologique et énergétique, qui impliquent la lutte contre l'étalement urbain et le réchauffement climatique, l'adaptation et l'atténuation des effets de ce dernier, le développement des énergies renouvelables, ainsi que la prévention des risques naturels, technologiques et miniers, la préservation et la valorisation de la biodiversité, des ressources naturelles, des espaces naturels, agricoles et forestiers ainsi que des paysages, dans un objectif d'insertion et de qualité paysagères des différentes activités humaines, notamment des installations de production et de transport des énergies renouvelables.»



LA NECESSITÉ D'UNE DÉFINITION PARTAGÉE DANS LE SCOT

UNE NÉCESSITÉ AU REGARD DE LA LÉGISLATION RÉCENTE

En conclusion de l'analyse jurisprudentielle menée par le cabinet d'avocats Soler-Couteaux et associés fin 2023, compte tenu de l'objectif de limitation de l'artificialisation promue par les réformes récentes du droit de l'urbanisme, **une approche rigoureuse** de la délimitation de l'enveloppe urbaine et des dents creuses s'avère aujourd'hui nécessaire, notamment à travers un SCoT.

UNE DEMANDE DES PERSONNES PUBLIQUES ASSOCIÉES

Arrêté en octobre 2024, le SCoT est entré en phase de consultation des personnes publiques associées. À l'issue de cette période de 3 mois, la **Région Grand Est** ainsi que la **Mission Régionale d'Autorité Environnementale (MRAe)** ont formulé les recommandations suivantes :

- définir les conditions de l'urbanisation en densification hors consommation foncière, en définissant notamment une taille maximale des dents creuses à urbaniser.
- définir la notion d'enveloppe urbaine utilisée à travers le document d'orientation et d'objectifs.

UN CONTEXTE LÉGISLATIF «MOUVANT»

La promulgation de la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets (dite « loi climat et résilience »), a laissé place à une période « mouvante » sur le plan législatif.

La complexité des contenus (exemple du décret n°2023-1096 du 27 novembre 2023 relatif à l'évaluation et au suivi de l'artificialisation des sols), **la remise en cause de la nature et de l'ampleur de ses objectifs** (ZAN à l'horizon 2050), ainsi que **le contexte politique national** qui a suivi sa promulgation (élections présidentielles, mouvements sociaux, contestation de la loi climat et résilience par les élus locaux, dissolution de l'assemblée) ont abouti à l'adoption de différents textes législatifs et réglementaires visant à assouplir l'application de l'objectif ZAN, avec notamment la possibilité de dépassement de la trajectoire ZAN pouvant aller jusqu'à 20% ou encore le dispositif de « garantie communale »

UN TERRITOIRE PARTICULIÈREMENT HÉTÉROGÈNE

À travers les 5 établissements publics de coopération intercommunale et leurs 200 communes, le territoire du SCoT Nord-Ardenne dispose d'une typologie et la fois diverse et complexe de tissus urbains qui ont du reste fait l'objet d'une analyse détaillée lors de l'élaboration du diagnostic. Soit autant de situations et de circonstances différentes que les définitions retenues d'enveloppe urbaine ou de dent creuse doivent encadrer.

L'OBJECTIF VISÉ PAR LES ÉLUS DU SCOT

Le long travail d'élaboration du SCoT (5 ans de procédure) aux côtés des élus, des acteurs locaux et des habitants a permis de dégager un consensus autour de l'objectif suivant :

Se donner les moyens d'atteindre la zéro artificialisation nette en 2050, tout en planifiant le retour à la croissance économique et démographique, par une approche responsable de l'urbanisme.

Cela vise à :

- privilégier la densification et la mobilisation des espaces urbanisés au sein de l'enveloppe urbaine,
- participer à la redynamisation des principaux lieux de vie,
- et préserver la biodiversité en limitant la consommation foncière d'espaces naturels, agricoles et forestiers (ENAF).

Autrement dit, il s'agit bien d'atteindre les objectifs fixés par le législateur et ainsi de se conformer à la loi ainsi que sa déclinaison régionale (SRADDET modifié), mais à partir de la prise en compte :

- des besoins en matière de développement,
- des spécificités locales,
- des préoccupations des élus, des acteurs locaux et des habitants du territoire.

L'ENJEU DU RENOUVELLEMENT URBAIN

L'urbanisation au sein de l'enveloppe urbaine, notamment à travers les dents creuses du territoire, reste bien un des enjeux essentiels dans la perspective de retour à la croissance visée par les élus du territoire. Comme rappelé ci-avant, **elle permet de respecter la loi, tout en répondant à la nécessité d'un retour de l'attractivité et d'un soutien au développement économique et résidentiel.**

Dans cette perspective, en complément de 6 leviers⁷ mobilisés à travers le document d'orientation et d'objectifs visant à « promouvoir un développement économe en espace », l'orientation 2.4 « prioriser la mobilisation du foncier dans l'enveloppe urbaine existante et apporter de la densité dans la production de logements nouveaux » mentionnée ci-avant, fixe notamment des objectifs à atteindre à l'horizon de 20 ans :

- en matière de production de logements nouveaux au sein de l'enveloppe urbaine, qui de ce fait, **n'engageant pas de consommation foncière au titre de la loi climat et résilience,**
- en densité de logements nouveaux à atteindre lorsqu'il s'agit d'extension, pouvant de ce fait engager une consommation foncière au titre de la loi climat et résilience selon les circonstances.

NIVEAU D'ARMATURE	TRAJECTOIRE 1 • 2025-2030*		TRAJECTOIRE 2 • 2031-2040*		TRAJECTOIRE 3 • 2041-2044*	
	Part de logements individuels à produire dans l'enveloppe urbaine existante (pourcentage moyen)	Objectifs de densification en extensions (logements/ha moyen)	Part de logements individuels à produire dans l'enveloppe urbaine existante (pourcentage moyen)	Objectifs de densification en extensions (logements/ha moyen)	Part de logements individuels à produire dans l'enveloppe urbaine existante (pourcentage moyen)	Objectifs de densification en extensions (logements/ha moyen)
Pôle majeur Charleville-Mézières	50	34,7	60	44	90	77
Pôle majeur Sedan	50	31,1	60	39,4	90	59
Pôle majeur Givet	50	27,3	60	38	90	38
Pôle urbain	40	24,4	55	29,9	78	34,7
Pôle de services	33	17,2	40	24	60	25
Pôle d'équilibre	30	14	40	20,8	60	20,8
Commune rurale	25	12,3	40	19,2	60	20,7

*Année incluse dans la période. Ex : 2031-2040 = période de 10 ans, à partir de l'année 2031 jusqu'à l'année 2040 incluse.



Ce que dit le SCoT

⁷L'objectif visé par les élus mentionné ci-avant trouve son opérationnalité à travers le chapitre 2 du document d'orientation et d'objectifs et 6 orientations précisant les modalités de renouvellement urbain et de densification permettant aux politiques locales d'urbanisme de respecter les plafonds de consommation foncière maximale fixés par l'enveloppe foncière du SCoT :

- Orientation 2.2 « réemployer le tissu industriel et agricole en friche »,
- Orientation 2.3 « mobiliser le potentiel foncier disponible dans les quartiers gares »,
- Orientation 2.4 « prioriser la mobilisation du foncier dans l'enveloppe ur-

baine existante et apporter de la densité dans la production de logements nouveaux »,

- Orientation 2.5 « lutter contre la vacance structurelle et redynamiser les centres-villes et centres-bourgs du territoire »,
- Orientation 2.6 « Prendre en compte les caractéristiques singulières de chaque type de tissu urbain existant pour imaginer une densification adaptée »,
- Orientation 2.7 « Mobiliser une capacité supplémentaire de consommation foncière par la renaturation d'espaces artificialisés ».

COMMENT DÉLIMITER L'ENVELOPPE URBAINE ?

LES PRINCIPAUX CRITÈRES D'IDENTIFICATION ISSUS DE LA JURISPRUDENCE

1



La densité en constructions de la zone considérée et l'existence de voies d'accès.

Référence Jurisprudence : Fixé par une décision de principe (CE, 30 oct. 1987, n° 81236, Cadel ; JurisData n°1987-049874 ; Lebon T., p. 1014)

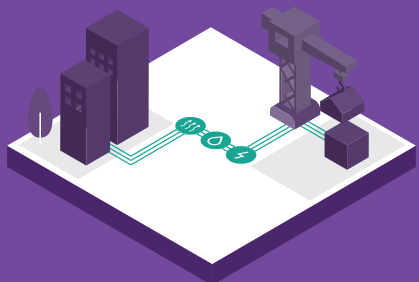
2



L'existence d'éléments constituant une coupure d'urbanisation et marquant ainsi la frontière de la partie urbanisée de la commune.

Référence Jurisprudence : CE, 12 févr. 1990, n° 83643, Épx Caussade ; JurisData n° 1990-640608 ; RD imm. 1990, p. 199, obs. Y. Gaudemet et D. Labetoulle ; LPA 16 janv. 1991, p. 15 ; D. 1991, somm. p. 262, note H. Charles.

3



Le raccordement aux réseaux publics, la situation géographique des lieux et le sens de l'urbanisation.

Référence Jurisprudence : CE, 26 juill. 1996, n° 160065, Pruvost ; JurisData n° 1996-051096 ; Lebon, p. 314 ; BJD 4/1996, p. 298, concl. J.-D. Combexelle ; Quot. jur. 25 mars 1997, p. 7 ; RDP 1998, p. 292. – CAA Marseille, 9e ch., 28 mai 2019, n° 18MA02022, min. Cohésion territ.

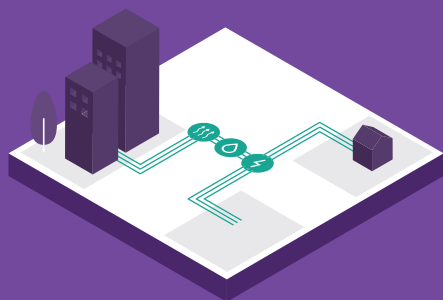
4



Il peut être tenu compte des caractéristiques générales du secteur, en particulier son caractère rural ou son affectation dominante à l'agriculture et aux espaces naturels, dans la logique de renforcement de la lutte contre le mitage et la consommation foncière excessive véhiculée par les réformes récentes du droit de l'urbanisme.

Référence Jurisprudence : CE, 18 oct. 2002, n° 236338 et n° 236339, Turbe ; JurisData n° 2002-064550 ; BJD 6/2002, p. 453, concl. S. Austray ; Constr.-Urb. 2003, comm. 47, note N. Rousseau.

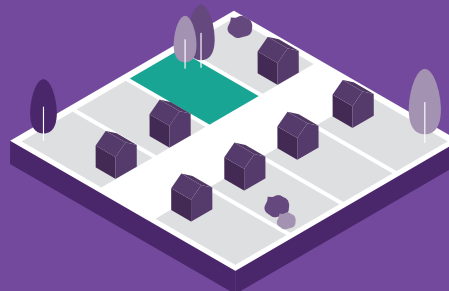
5



À défaut de densité suffisante, la circonstance qu'une parcelle soit équipée ne suffit pas à l'inclure dans les PAU.

Référence Jurisprudence : CE, 17 janvier 1994, n° 131666

6



L'absence d'équipements n'est pas un obstacle à la qualification de PAU si le terrain se situe dans une zone déjà densément construite.

Référence Jurisprudence : CE, 10 juin 1991, n° 88110

L'ABSENCE DE DÉFINITION RÉGLEMENTAIRE

En l'absence d'une définition précise de l'enveloppe urbaine dans le code de l'urbanisme et en raison d'un contexte législatif mouvant (**proposition de la « TRACE⁸ »**) dont il était nécessaire de tenir compte lors de l'élaboration du SCoT, le choix des élus du territoire à consisté à substituer/préciser l'emploi du terme d'enveloppe urbaine, par celui de « **partie actuellement urbanisée** », au sens du règlement national d'urbanisme.

Cette référence à l'article L. 111-3 (ordonnance n°2015-1174 du 23 septembre 2015) visant à « autoriser les constructions nouvelles strictement au sein des parties urbanisées de la commune, dès lors que le territoire concerné ne dispose pas de plan local d'urbanisme, de tout document d'urbanisme en tenant lieu ou de carte communale », offre un cadre juridique circonstancié ainsi qu'un riche passif jurisprudentiel dont l'analyse a permis d'encadrer la définition retenue dans le SCoT.

QU'EN EST-IL DES TERRAINS « ADJACENTS » ?

Les difficultés rencontrées dans la jurisprudence tenant principalement à l'identification des frontières des parties actuellement urbanisées, notamment s'agissant des terrains qui, sans être à strictement parler inclus dans les zones densément construites, leur sont néanmoins proches, voire adjacentes, le critère de contiguïté a accompagné la décision des juges. Ainsi, l'appréciation de l'existence d'une extension de l'urbanisation doit donc se faire :

1. au cas par cas, en tenant compte notamment :

- des faisceaux d'indice exposés ci-avant,
- de l'importance de l'**assiette¹⁰** du projet (son envergure au regard du tissu bâti de l'enveloppe urbaine),
- de sa proximité avec la zone déjà densément construite.

Référence Jurisprudence : CAA Lyon, 26 mars 2002, n° 97LY01099, Jacolin : JurisData n° 2002-196506 ; BJDJ 2002, p. 317 ; DAUH 2003, n° 210.
CAA Nancy, 30 mars 2017, n° 16NCO2119, min. Log. et Hab. dur. : JurisData n° 2017-006743.
CE 29 mars 2017, Cne de St-Bauzille-de-Putois, n° 393730

UNE JURISPRUDENCE ÉCLAIRANTE

La définition de la partie actuellement urbanisée étant laissée à l'appréciation des autorités locales compétentes sous le contrôle du juge administratif, celui-ci utilise la méthode du **faisceau d'indices⁹**, établie à partir de plusieurs critères. Et c'est bien à partir de cette méthode et de ces différents cas de jurisprudence que la définition d'enveloppe urbaine du SCoT a pu voir le jour.



« Compte tenu des nombreux cas d'espèce, la délimitation de l'enveloppe urbaine repose nécessairement sur la mobilisation de différents critères et indices ».

2. A partir d'un raisonnement en termes de :

- « Compartiments » : à l'échelle de portions territoriales délimitées par des obstacles artificiels ou naturels (voies de communications, cours d'eau, relief etc.)
- « Compartiment » : s'attache à déterminer si le terrain d'assiette du projet forme ou non avec la zone déjà construite un même compartiment.

Référence Jurisprudence : CAA Bordeaux, 23 mars 2021, n° 19BX00537. v. encore : CAA Lyon, 7 mai 2019, n° 18LY01896 ; CAA Marseille, 06 mai 2021, n° 21MA00621 ; CAA Bordeaux, 22 mars 2022, n° 20BX00580.



Lexique

⁸Proposition de loi TRACE : L'adoption en première lecture au Sénat de la Proposition de loi TRACE, le 18 mars 2025, confirme le maintien de l'objectif Zéro Artificialisation Nette des sols en 2050, tout en adaptant sa mise en œuvre aux contraintes des collectivités locales.

⁹Faisceau d'indices : méthode utilisée en droit qui consiste à utiliser un ensemble d'indices convergeant pour prouver un fait. Une notion essentielle dans la définition de l'enveloppe urbaine comme de la dent creuse.

¹⁰l'emprise au sol

LA « DENT CREUSE »

UN OUTIL AU SERVICE DE LA DENSIFICATION

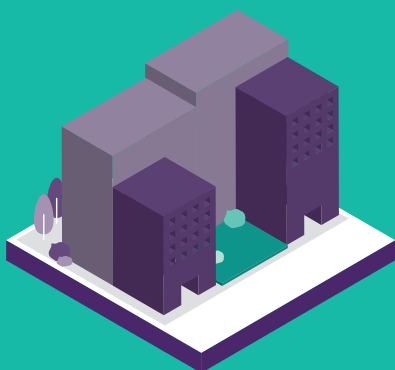
LES PRINCIPAUX CRITÈRES D'IDENTIFICATION ISSUS DE LA JURISPRUDENCE

En l'absence d'une définition précise dans le code de l'urbanisme, le terme de dent creuse, en tant que « parcelle interstitielle du tissu urbain* », reste un outil de définition d'un parti d'aménagement plus qu'une notion juridique à proprement parler.

* Référence Jurisprudence : Concl. M. Vincent VILLETTE sur CE, 19 nov. 2021, n° 435153

À défaut de définition précise par le document d'urbanisme, le juge a donc également recours à la méthode du faisceau d'indices, dans le cadre des circonstances locales.

IL QUALIFIE AINSI DE DENT CREUSE :



- une « parcelle non bâtie insérée dans le tissu construit »

Référence Jurisprudence : CAA de Lyon, 28 juin 2022, n°21LY00114)

- une parcelle vierge d'une superficie modeste entourée de constructions sur les côtés

Référence Jurisprudence : TA Toulon, 6 décembre 2022, n°2200521

- Il apprécie le secteur dans lequel s'insère le terrain, compte tenu notamment de la densité du bâti environnant, avant de le caractériser comme situé dans un espace urbanisé

Référence Jurisprudence : CAA de Lyon, 28 juin 2022, n°21LY00114)

- Il apprécie son potentiel d'urbanisation, au regard, notamment, de la desserte par des voies et les réseaux

Référence Jurisprudence : CAA Nancy, 16 juin 2022, n°19NCO2159 ; TA Pau, 19 octobre 2022, n°2001560

IL PEUT AUSSI TENIR COMPTE :



- de l'emplacement du terrain en bordure d'espaces naturels avec lesquels il forme un ensemble cohérent

Référence Jurisprudence : TA Grenoble, 20 octobre 2022, n°200028

- de la proximité du terrain par rapport à de « vastes espaces agricoles »

Référence Jurisprudence : CAA Nancy, 16 juin 2022, n°19NCO2159

- Il ne sera pas nécessairement exigé que le terrain soit intégralement entouré de parcelles déjà urbanisées

Référence Jurisprudence : TA Lyon, 14 févr. 2023, n° 2201190 : « nonobstant la présence à l'ouest d'une petite zone naturelle qui sera préservée, elle peut être regardée comme constituant une « dent creuse »

N'ONT PAS ÉTÉ QUALIFIÉES DE DENTS CREUSES PAR LE JUGE :

- Un terrain qui n'est bordé par un espace bâti que d'un seul côté ne sera pas qualifié de dent creuse

Référence Jurisprudence : CAA Toulouse, 1er juin 2023, n° 21TL20164

- un groupe de « parcelles non bâties, d'une surface de plus de 11 784 m² »

Référence Jurisprudence : CAA Lyon, 28 juin 2022, n°21LY00114

- des parcelles représentant une superficie totale de plus de 2 hectares

Référence Jurisprudence : TA Pau, 19 octobre 2022, n°2001560n°21LY00114



UNE DÉFINITION NORMATIVE À TRAVERS LE SCOT

N'existant que si elle est énoncée dans un document d'urbanisme qui lui confère un sens et une portée définies, sa délimitation est toujours appréciée par le juge administratif « au sens de » tel ou tel document d'urbanisme**. Autrement dit, il s'agit d'une définition fonctionnelle dont la portée dépend :

- de la définition que peut en donner le document d'urbanisme,
- et de la fonction qu'il lui assigne dans une perspective de densification du bâti existant.

** Référence Jurisprudence : v. par exemple : TA Pau, 19 octobre 2022, n° 2001560

Le SCOT Nord-Ardenne disposant d'une définition de l'enveloppe urbaine (et de la dent creuse), celle-ci présente ainsi **une portée normative directe sur les documents de rang inférieur**, contrairement aux PLU où les définitions ne servent, en général, qu'à justifier les classements opérés par le plan.

Références Jurisprudence :

v. par exemple : CAA Bordeaux, 7 mars 2023, n° 21BX01640.
TA Rennes, 27 janv. 2023, n° 2001537



Comme le prévoit le **schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADET)**¹¹, et conformément à l'orientation 2.4 du document d'orientation et d'objectifs du SCOT Nord-Ardenne, les définitions normatives d'enveloppe urbaine et de dents creuses permettent de faire la part entre :



l'urbanisation en extension, que les réformes récentes du droit de l'urbanisme tendent à circonscrire (cf. art. 194 de la loi Climat et résilience du 22 août 2021 définit la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers comme « la création ou l'extension effective d'espaces urbanisés sur le territoire concerné »),



et les entreprises de densification du bâti existant et de mobilisation du foncier au sein de l'enveloppe urbaine, qui ne sont pas retenues dans la comptabilité foncière au titre de la consommation des espaces naturels, agricoles ou forestiers (ENAF).



Ce que dit le SRADET

¹¹Règle n°17 du SRADET Grand Est modifiée en décembre 2025 :

Les SCOT déterminent les modalités de définition des enveloppes urbaines à destination des PLU(i) et des cartes communales, afin de distinguer l'urbanisation projetée en densification, de l'urbanisation projetée en extension. L'urbanisation en densification, comme en recyclage, n'entraîne pas, en principe, de consomma-

tion foncière. Néanmoins, des espaces naturels agricoles ou forestiers peuvent se situer au sein des enveloppes urbaines en raison de leur taille, de leur usage ou de leur valeur environnementale. Les SCOT précisent les modalités de définition des dents creuses pouvant être urbanisées sans consommation foncière, distinctes de ces ENAF.

LA DÉFINITION DE L'ENVELOPPE URBAINE (ET DE LA DENT CREUSE) DANS LE SCOT

UNE DÉFINITION SIMPLE, AU SOUTIEN DES POLITIQUES LOCALES D'URBANISME

L'intention de planifier un développement responsable et économe en foncier étant précisé dans le document d'orientation et d'objectifs (orientation 2.4), la définition de l'enveloppe urbaine et de la dent creuse dans le rapport de présentation¹² a pour vocation, au-delà de sa portée normative directe sur les documents de rang inférieur – d'apporter un éclairage aux élus locaux devant traduire les orientations du SCoT à travers leurs documents d'urbanisme (PLU ou PLUi), notamment à propos du sujet sensible et soumis à interprétation qu'est la densification.

À partir des nombreux cas d'espèce inhérents au territoire, de l'analyse jurisprudentielle résumée ci-avant, et des réserves formulées par les sénateurs à travers la proposition de loi TRACE, la définition du SCoT précise ainsi que le terme « d'enveloppe urbaine existante », en tant que parties actuellement urbanisées au sens du règlement national de l'urbanisme (cf. art. L111-3 du code de l'urbanisme) utilisé dans le document d'orientation et d'objectifs (cf. orientation 2.4, p18 du DOO), comprend :

- Le bâti et le tissu urbain existants pouvant être réemployés (réhabilités, recyclés, démolis/reconstruits ou autres);
- De même que les « dents creuses », au sens d'une parcelle (ou groupe de parcelles) non bâtie insérée dans un tissu construit contribuant à la structuration et au confortement des centres, au maillage des quartiers entre eux et à l'optimisation des réseaux et voiries existantes.

LA PRÉCISION DES INTENTIONS PORTÉES PAR LE SCOT

Les critères ici répertoriés n'étant pas nécessairement cumulatifs, ils permettent aux politiques locales d'urbanisme de concevoir une lecture contextuelle et une appréciation locale de l'enveloppe urbaine existante, à partir des nombreux cas d'espèce possibles sur un territoire aussi étendu et diverse que celui du SCoT Nord-Ardenne.

L'objectif partagé par les membres du SCoT étant pour rappel de prioriser la mobilisation du foncier disponible au sein de cette enveloppe urbaine existante, de manière à atteindre les objectifs de retour à la croissance économique et de production de logements nouveaux, tout en respectant un développement économe en matière de consommation d'espaces naturels, agricoles et fo-

UNE DÉFINITION CIRCONSTANCIÉE ET ADAPTÉE AUX NOMBREUSES SPÉCIFICITÉS DU SCOT, À PARTIR D'UN FAISCEAU D'INDICES

En complément de ce que recouvre la notion d'enveloppe urbaine sur le territoire du SCoT, il est précisé que l'enveloppe urbaine existante s'apprécie au regard :



- De la quantité, de la densité et de la continuité de l'urbanisation;



- De la structuration par des voies de circulation, des réseaux d'accès aux services publics de distribution d'eau potable, d'électricité, d'assainissement et de collecte de déchets;



- Et de la présence d'équipements ou de lieux collectifs publics et privés, ainsi que des types d'urbanisation et d'habitat locaux.

restiers. Aussi, dans cette optique, la création ou l'extension effective d'espaces urbanisés au sein de l'enveloppe urbaine existante telle qu'elle est ici définie, n'est pas considérée comme une consommation d'espaces agricoles, naturels et forestiers, quel que soit la surface ou l'espace concernés. Ne sont pas non plus considérées comme consommation d'espaces agricoles, naturels et forestiers la création ou l'extension effectives d'espaces urbanisés en bordure de l'enveloppe urbaine, dès lors que l'espace concerné est majoritairement entouré d'espaces bâtis ou que son sol est imperméabilisé. Enfin, compte tenu de la morphologie urbaine du territoire et de la définition ici retenue, il est entendu qu'une commune peut ainsi comporter plusieurs enveloppes urbaines.



Ce que dit le SCoT

¹²Définition disponible dans deux documents du rapport de présentation :

- Pièce 3, justifications, « justifications des choix retenus pour établir le document d'orientation et d'objectifs », p21)
- Pièce 4, le volet foncier, « analyse de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers au cours des 10 années précédent le projet SCoT, et justification des objectifs chiffrés de limitation de cette consommation définis dans le document d'orientation et d'objectifs », 2.7 p26)

UN SUIVI NECESSAIRE DE LA CONSOMMATION FONCIERE

La mise en œuvre des objectifs de sobriété foncière implique un suivi rigoureux de la consommation d'espaces, fondé sur une méthode en cours de consolidation en partenariat avec l'Agence d'Urbanisme de la Région de Reims (AUDRR). Ce suivi s'inscrit dans un pilotage annuel assuré par le Syndicat mixte du SCoT Nord-Ardenne, permettant d'évaluer l'évolution de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers et les effets de la mise en œuvre du SCoT sur le territoire.

Parallèlement, le Syndicat mixte du SCoT Nord-Ardenne joue un rôle d'appui opérationnel auprès des collectivités, notamment dans l'élaboration et la révision des documents d'urbanisme (PLU(i) et cartes communales) avec un accompagnement régulier pour assurer la bonne traduction des orientations stratégiques du document d'orientation et d'objectifs (DOO) dans les documents locaux d'urbanisme. Ce suivi garantit ainsi la cohérence des politiques d'aménagement à l'échelle du territoire.

VERS UN ASSOUPPLISSEMENT DE LA ZAN ?

Le projet de loi de simplification de la vie économique vise à assouplir le cadre fixé par l'article 194 de la loi Climat et résilience en matière de Zéro Artificialisation Nette (ZAN), en introduisant plusieurs dérogations importantes.

Parmi les principales mesures, figure l'exclusion de certains projets du décompte de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers (ENAF), notamment les projets économiques d'intérêt national et européen. Le texte prévoit également une flexibilité pour les documents d'urbanisme locaux, qui peuvent, sur la période 2024-2034, dépasser jusqu'à 20 % leur objectif de réduction de consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers sans justification, voire davantage avec l'accord du Préfet.

Ces évolutions traduisent une volonté de concilier l'objectif de sobriété foncière avec les impératifs de développement économique et de transition écologique, tout en accompagnant l'aménagement des territoires.



INFORMATIONS & CONTACTS

Rédaction : Agence d'urbanisme de la Région de Reims et Syndicat mixte du SCoT Nord-Ardennes
Conception et visuels : Agence d'Urbanisme de la Région de Reims



Le site du Scot Nord-Ardennes :
<https://www.scot-na.fr/>

Contact : contact@scot-na.fr



SCoT-Nord-Ardennes



Le site de l'Agence d'Urbanisme de la Région de Reims :
<https://www.audrr.fr/>

Contact : agence-reims@audrr.fr



audrr

focus SCoT • n°1 • Mai 2026 •



AGENCE
D'URBANISME
Région
de Reims
DÉVELOPPEMENT & PROSPECTIVE