

# L'aménagement des combles et des sous-sols : quels contrôles ?

par Stéphane Lelièvre

Président de la 3<sup>e</sup> commission du 103<sup>e</sup> congrès des notaires de France

Stéphane Chaix-Bryan

Rapporteur de la 3<sup>e</sup> commission du 103<sup>e</sup> congrès des notaires de France

Lorsqu'il s'agit d'apprécier la régularité de l'aménagement d'un comble ou d'un sous-sol au regard du droit de l'urbanisme, le praticien est souvent confronté au même questionnement : le propriétaire pouvait-il le transformer librement en habitation ou pour des activités à caractère professionnel, artisanal, industriel ou commercial ? Sans créer physiquement de niveaux supplémentaires nécessitant un agrandissement ou une surélévation de la maison, nous verrons que la transformation d'un sous-sol ou d'un comble peut parfois nécessiter l'obtention d'une déclaration préalable ou d'un permis de construire.

## Position du problème

La notion de sous-sol ou de combles non aménageables est appréhendée au travers de l'article R. 112-2 du code de l'urbanisme, lequel dispose que la SHON d'une construction est égale à la SHOB, c'est-à-dire à la totalité des surfaces de plancher de l'ensemble du bâtiment en ce compris les combles et sous-sols aménageables ou non, déduction faite notamment « a) des surfaces de plancher hors oeuvre des combles et des sous-sols non aménageables pour l'habitation ou pour des activités à caractère professionnel, artisanal, industriel ou commercial. »

En pratique, deux hypothèses peuvent être envisagées.

Soit le propriétaire détient le permis de construire de sa maison et, plus particulièrement, la demande faisant état de la ventilation de la SHON entre les différents niveaux, et il conviendra de vérifier que le sous-sol ou les combles ont été référencés comme générant de la SHON et donc aménageables à ce titre.

Dans l'affirmative, le sous-sol ou les combles juridiquement aménageables pourront être aménagés sans qu'il soit besoin d'obtenir un permis de construire, au titre de la création de SHON.

Il pourra néanmoins être nécessaire d'obtenir, à un autre titre, une autorisation d'urbanisme.

Ainsi, avant la réforme issue de l'ordonnance n° 2005-1527 du 8 décembre 2005 et de son décret d'application du 5 janvier 2007, un comble déjà « SHONé » pouvait nécessiter le dépôt d'une déclaration de travaux ou d'un permis de construire pour la création de velux ou de chiens assis générateurs d'une SHOB inférieure à 20 m<sup>2</sup>. Avec la nouvelle réforme, des travaux de percement ou d'agrandissement d'une ouverture sur un mur extérieur nécessiteront à ce titre l'obtention d'un

permis de construire, et les travaux modificatifs de l'aspect extérieur, une déclaration préalable.

Soit le sous-sol ou les combles ne génèrent pas de SHON au vu du permis de construire, ou le propriétaire n'en retrouve pas trace, ou encore l'achèvement est antérieur à la réglementation sur les permis de construire.

Dans ces deux derniers cas, seules les caractéristiques physiques des locaux permettront de déterminer leur nature aménageable ou non.

*La Cour de cassation a eu l'occasion de rappeler, à propos des combles, que la qualification de combles ne dépend ni de la dénomination de l'acte de vente ni du règlement de copropriété mais des caractéristiques de [ceux-ci].*<sup>1</sup>

Les services techniques d'une mairie ne possédant pas les renseignements leur permettant d'appréhender le caractère aménageable et donc « SHONable » d'un comble (en l'absence des plans du permis de construire d'origine), il appartiendra au déclarant qui souhaite aménager son comble, de définir, au travers des plans, les caractéristiques physiques précises de celui-ci pour savoir si ce comble génère ou non de la SHON. Le système français est en effet déclaratif.

Une attestation d'un géomètre-expert pourra éventuellement confirmer les caractéristiques physiques du comble.

## Caractéristiques physiques des sous-sols et des combles non aménageables

La circulaire n° 90/80 du 12 novembre 1990 relative au « respect des modalités de calcul de la surface de plancher hors oeuvre des constructions » définit les combles et sous-sols non aménageables par référence à trois critères, lesquels sont souvent repris par la juridiction administrative.

Notons que cette circulaire n'a aucune valeur réglementaire, ainsi que le Conseil d'Etat l'a souligné, et cela même si la Haute juridiction se réfère très souvent aux critères retenus dans celle-ci.<sup>2</sup>

Un quatrième critère issu de la jurisprudence du Conseil d'Etat a été rajouté.

### Premier critère : hauteur des locaux

Les surfaces inférieures à 1,80 m sous combles ou sous plafond sont non aménageables, la hauteur sous toiture ou sous plafond étant calculée à partir de la face interne de la toiture ou du plafond et non pas à partir du faux plafond.

Le Conseil d'Etat a mis en avant ce critère pour considérer non aménageable un local d'une hauteur inférieure à 1,80 m.<sup>3</sup> Même convenablement aménagé et doté d'ouvertures vers l'extérieur, un comble d'une hauteur inférieure à 1,80 m ne générera jamais de SHON.

Son propriétaire pourra néanmoins procéder à son aménagement sans autorisation, pour son utilisation personnelle (salle de jeux pour enfants...) pour autant que l'aspect extérieur ne soit pas modifié.

En revanche, *en vertu de l'article L. 1331-22 du code de la santé publique, les caves, sous-sols, combles, pièces dépourvues d'ouvertures vers l'extérieur ne peuvent être mis à disposition aux fins d'habitation à titre gratuit ou onéreux, cette interdiction étant sanctionnée pénalement.*

Pour l'application de cet article, tout local situé dans l'espace compris sous la charpente d'un immeuble, pourvu ou non d'un faux plafond, qui ne possède pas une hauteur suffisante et n'est pas convenablement aménagé pour l'habitation constitue un comble au sens de cet article, même s'il est pourvu d'ouvertures sur l'extérieur.

### Deuxième critère : affectation des locaux

Sont non aménageables certains locaux en sous-sol ou combles en raison de l'usage qui en est fait, tels des locaux techniques affectés au fonctionnement de l'immeuble (chaufferies, machineries d'ascenseurs, système d'air conditionné, locaux de stockage d'ordures ménagères, etc.)

Sont également non aménageables des caves individuelles en sous-sol des constructions à usage d'habitation, si ces locaux ne comportent aucune ouverture sur l'extérieur, autres que des prises d'air strictement nécessaires à l'aération du local.

En revanche, *génèrent de la SHON et donc sont aménageables tout local ou surface en sous-sol où peut s'exercer une activité quelconque* (ex. : buanderie, celliers, ateliers, resserres, salle de jeux, vestiaires, salles de cinéma, salles de réunion...).

### Troisième critère : consistance des locaux

La circulaire donne des éléments d'information sur la consistance des combles, mais aucun sur celle des sous-sols.

Il est précisé que, notwithstanding le fait que les combles aient une hauteur supérieure à 1,80 m, ils seront néanmoins considérés comme non aménageables si la surface apparaît comme telle :

- soit en raison de son impossibilité à supporter des charges liées à des usages d'habitation ou d'activité, le plancher n'étant pas porteur ;
- soit en raison de l'encombrement de la charpente.

Ces deux caractéristiques physiques doivent apparaître très nettement sur les plans annexés à la demande de permis de construire pour une construction dont il est possible de retrouver les plans. A défaut, en l'absence d'informations suffisantes, les surfaces concernées seront réputées aménageables, sauf si les critères de hauteur ou caractéristiques physiques rapportées ci-dessus rendant non aménageable le comble sont réunis.

Une précision en ce qui concerne les sous-sols : outre les critères de hauteur et d'affectation rapportés ci-dessus, *un sous-sol non aménageable est celui se situant au-dessous du niveau du sol naturel.*<sup>4</sup>

Le sol naturel est celui qui existe à la date du dépôt du permis de construire<sup>5</sup> sans tenir compte d'un remblai effectué dans une période récente.<sup>6</sup>

### Quatrième critère : existence ou non d'ouvertures vers l'extérieur

Les ouvertures permettent d'éclairer et d'aérer un espace pour le destiner à l'habitation ou l'affecter à une activité.

Il convient de faire une distinction entre les sous-sols et les combles.

#### En ce qui concerne les sous-sols

L'absence d'ouvertures sur l'extérieur d'un sous-sol, notwithstanding la surface importante de celui-ci, son affectation et sa hauteur supérieure à 1,80 m suffit, pour le Conseil d'Etat, à caractériser un sous-sol non aménageable.<sup>7</sup>

Le Conseil d'Etat l'a souligné plus récemment<sup>8</sup> à propos d'un local à usage de chaufferie et de trois locaux à usage de caves en précisant que, situés en dessous du niveau du sol et dépourvus d'ouvertures sur l'extérieur, ils ne pouvaient « notwithstanding leur surface et leur hauteur être regardés comme aménageables pour l'habitation ou pour des activités à caractère professionnel, artisanal, industriel ou commercial ».

Le ministre des Transports, de l'Équipement, du Tourisme et de la Mer a été interrogé à deux reprises<sup>9</sup> à propos de l'arrêt de la cour d'appel de Paris du 18 mai 2004 et plus particulièrement de l'adjonction du nouveau critère d'ouverture sur l'extérieur, semble-t-il cumulatif aux autres critères, au regard de la formulation de l'arrêt.

Il leur a été répondu que les critères relatifs à la consistance des locaux (en ce compris les ouvertures sur l'extérieur) ne devaient pas être confondus avec leur affectation ou usage. « A défaut de satisfaire à l'un des critères précités, le local situé en comble ou en sous-sol ne peut être qualifié d'aménageable, même si dans les faits, il est aménagé pour un usage d'habitat ou d'activité. Dans ce cas, la surface de plancher du local concerné n'est pas constitutive de SHON ».

Dans un arrêt du 21 octobre 2005, la Haute juridiction administrative a considéré qu'une pièce en sous-sol de 31,15 m<sup>2</sup> affectée dans le permis de construire au stationnement de véhicules et ne générant à ce titre aucune SHON devait pourtant être considérée comme aménageable pour l'habitation ou des activités à caractère professionnel, artisanal, industriel ou commercial, compte tenu de sa surface, de sa hauteur sous plafond et des ouvertures sur l'extérieur et l'intérieur du bâtiment sous la forme de deux portes.<sup>10</sup>

*Au regard de la jurisprudence administrative, l'absence d'ouverture d'un sous-sol vers l'extérieur serait un critère du caractère non aménageable de celui-ci, cette espace ne pouvant être générateur de SHON.*

#### En ce qui concerne les combles

Il n'existe, à notre connaissance, aucune jurisprudence probante déniait le caractère aménageable à un comble dépourvu d'ouvertures.

Tout au contraire, le Conseil d'Etat considère qu'il importe peu que les combles existant dans un immeuble comportent ou

non des ouvertures pour qu'ils soient considérés comme aménageables et donc générateurs de SHON.<sup>11</sup>

Il est, à noter, que nonobstant l'absence de caractère réglementaire de la circulaire, *l'absence d'ouverture n'est pas considérée comme étant un critère du caractère non aménageable d'un comble.*

Un comble peut générer de la SHON nonobstant l'absence d'ouverture vers l'extérieur, si les trois critères développés par la circulaire du 12 novembre 1990 sont réunis.

Ainsi, dans une villa, un comble d'une hauteur supérieure à 1,80 m, supportant des charges liées à des usages d'habitation ou d'activité, et dont la charpente est non encombrée, doit générer de la SHON.

Une autorisation d'occupation du sol devra être obtenue pour réaliser une ou plusieurs ouvertures, mais non au titre de la création de SHON.

Les deux tableaux ci-après résument les critères ci-dessus développés par la circulaire du 12 novembre 1990 et par la juridiction administrative, tant pour les sous-sols que pour les combles.

La référence NA signifie que le sous-sol ou le comble n'est pas aménageable pour l'habitation ou des activités à caractère professionnel, artisanal, industriel ou commercial, *car ne générant pas de SHON.*

La référence A signifie que le sous-sol ou le comble est aménageable pour l'habitation ou des activités à caractère professionnel, artisanal, industriel ou commercial, *car générant déjà de la SHON.*

• **Pour les sous-sols**

**Analyse de la position actuelle de la jurisprudence administrative et judiciaire n° 2005-1527 du 8 décembre 2005 et de son décret d'application du 5 janvier 2007**

Nonobstant les règles définies ci-dessus permettant de déterminer le caractère aménageable ou non d'un comble au regard de la SHON, la jurisprudence administrative n'est pas aisée à analyser. Elle considère, en général, que les travaux ayant pour effet de rendre habitable une partie d'un bâtiment qui ne l'était pas, ont pour effet de changer la destination d'une partie de ce bâtiment.

Ainsi, la cour administrative d'appel de Nancy a décidé, dans un arrêt du 8 août 2002 « *que les combles qui n'étaient pas aménagés, quand bien même ils auraient été loués, ont été transformés en un studio; qu'ainsi les travaux déclarés avaient pour effet de rendre habitable une partie du bâtiment qui ne l'était pas et ainsi de changer la destination d'une partie de ce bâtiment; que, dès lors, ils ne relevaient pas de la procédure de la déclaration de travaux* ».

Un arrêt du Conseil d'Etat du 4 février 2004 considère au contraire que « *la circonstance que les combles ont été transformés en pièce habitable [n'a] eu pour effet ni de changer la destination d'une partie de la construction, qui demeure à usage d'habitation, ni [...]* »<sup>12</sup>

La Haute juridiction judiciaire considère que les travaux d'aménagement d'un grenier dont les caractéristiques physiques le rendent aménageable pour l'habitation peuvent

Caractéristiques physiques du local	Ouvertures (fenêtres, portes vers l'extérieur)	Sans ouverture ou simple prise d'air	Utilisation à titre de local technique	Surface réduite inutilisable à l'habitation ou autres activités	Surface normale utilisable à l'habitation ou autres activités
< 1,80 m	NA	NA	NA	NA	NA
> 1,80 m	A	NA*	NA	NA	A si ouvertures

\* V. jurisprudence ci-dessus.

• **Pour les combles**

Caractéristiques physiques du local	Plancher porteur	Charpente non encombrée	Plancher non porteur	Charpente encombrée
< 1,80 m	NA	NA	NA	NA
> 1,80 m	NA si charpente encombrée (même si ouvertures) A si charpente non encombrée (même si aucune ouverture)	NA si plancher non porteur (même si ouvertures) A Si plancher porteur (même si aucune ouverture)	NA même si ouvertures	NA même si ouvertures

être entrepris sans autorisation lorsque ce local se trouve dans un immeuble à usage d'habitation et qu'ils n'ont donc pas pour effet de changer la destination de la construction.<sup>13</sup>

Cette position de la Cour de cassation, à la lumière du décret du 5 janvier 2007, nous semble juste pour les raisons suivantes :

1 - Le changement éventuel de destination doit s'apprécier au regard de la destination principale d'un ensemble immobilier. L'aménagement en studio d'un comble non aménageable situé dans un bâtiment à destination commerciale constituera un changement de destination. En revanche, ce même aménagement dans un immeuble à destination d'habitation ne peut être constitutif d'un changement de destination.

2 - L'article R. 123-9 du code de l'urbanisme qui définit la typologie des destinations ne fait pas de distinction entre une destination d'habitation et une destination de combles. Ces combles doivent s'intégrer dans une destination principale (habitation, commerce, bureaux...).

3 - Il résulte du décret du 5 janvier 2007 :

a - que les changements de destination soumis à autorisation d'urbanisme (permis de construire ou déclaration préalable) sont uniquement ceux qui seront opérés entre les différentes destinations définies à l'article R. 129-9 précité.

Rappelons que ces destinations légales sont les suivantes :

- habitation ;
- bureaux ;
- commerce ;
- artisanat ;
- constructions et installations d'intérêt collectif ;
- entrepôt ;
- hébergement hôtelier ;
- industrie ;
- exploitation agricole ou forestière ;
- constructions et installations nécessaires aux services publics ou d'intérêt collectif ;

b - que les locaux accessoires d'un bâtiment sont réputés avoir la même destination que le local principal (art. R. 421-14 b et 17 b).

Un comble non aménageable au regard des différents critères rapportés ci-dessus ne doit plus être constitutif d'un changement de destination lorsqu'il s'agira de l'aménager pour une destination semblable soit à celle de l'immeuble dans lequel il est situé, soit à celle de son local principal.

Afin de déterminer l'éventuelle autorisation d'urbanisme à solliciter, il conviendra de se poser les questions suivantes :

a - Le comble ou le sous-sol doit-il être aménagé pour une même destination que celle de l'immeuble ou son local principal ? Dans l'affirmative, il n'y aura pas de changement de destination.

b - Le comble ou le sous-sol à aménager est-il déjà générateur de SHON, au regard des critères rapportés ci-dessus ?

Dans l'affirmative (critères développés ci-dessus réunis), il n'y aura pas d'autorisation d'urbanisme à déposer au titre de la création de SHON.

Dans la négative (critères développés ci-dessus non réunis), tout dépendra de la SHOB créée :

- entre 2 et 20 m<sup>2</sup> : déclaration préalable,

- plus de 20 m<sup>2</sup> : permis de construire.

c - Doit-on procéder parallèlement à la réalisation de travaux nécessitant, à ce titre, une autorisation d'occupation du sol (ravalement, modification de l'aspect extérieur, de modification du volume du bâtiment, création, agrandissement d'ouvertures...)?

Dans l'affirmative, une autorisation d'occupation du sol devra être déposée.

La réforme issue de l'ordonnance n° 2005-1527 du 8 décembre 2005 et du décret du 5 janvier 2007 a un effet simplificateur sur la manière d'appréhender la destination des locaux accessoires et les praticiens ne pourront qu'accueillir favorablement cette clarification.■

(1) Crim. 19 déc. 1989, JCP N 1990. II. 139.

(2) CE 3 juin 1994, *SCI le hameau de Thorenc*, Lebon 29 ; Juris-Data n° 048879.

(3) CE 20 mai 1998, *Testu*, n° 122977, Lebon 1109.

(4) CE 7 juill. 1995 *Cne Rillieux-la-Pape*, LPA 25 déc. 1995, p. 1042.

(5) CE 26 févr. 1992, *Lemée*, Mon. TP 10 avr. 1992, p. 45.

(6) CAA Marseille, 2<sup>e</sup> ch., 10 févr. 1998, *SCI Vista-Amena*, Gaz. Pal. 1999. 1, pan. dr. adm., p. 37.

(7) CE 2 oct 1987, n° 66391, *Min. Urb.*, Lebon T. 1018.

(8) CAA Paris, 18 mai 2004, *Carlotti*, n° 02-01587.

(9) Rép. Pons, n° 62734, JOAN Q 9 août 2005 et rép. Vialatte, n° 64086, JOAN Q 9 août 2005.

(10) CE 21 oct 2005 n°s 276943, 279795, Juris-Data n° 2005-069170 ; Constr.-Urb. janv. 2006, n° 1, comm. 14, notion de sous-sol aménageable.

(11) CE 15 oct. 1999, *Chatin*, req. n° 180298, Constr.-Urb. janv. 2000, p. 22.

(12) CE 4 févr. 2004, *Mollinari*, BJD 2/2004, p. 113, concl. Seners.

(13) Crim. 19 déc. 1989, Bull. crim. n° 494.