

[Jurisprudence] Appréciation du principe de covisibilité pour les travaux sur un immeuble situé dans le champ de visibilité d'un édifice classé ou inscrit

Réf. : CE 1° et 4° ch.-r., 5 juin 2020, n° 431994, mentionné aux tables du recueil Lebon ([N° Lexbase : A06723N9](#))

N3991BYH



par Olivier Savignat, Avocat au barreau de Paris, le 06-07-2020

Mots clés : permis de construire • patrimoine • Architecte des Bâtiments de France

► **La circonstance que la covisibilité ne soit révélée que par l'utilisation d'un appareil photographique muni d'un objectif à fort grossissement implique l'absence de l'obligation de l'accord de l'Architecte des Bâtiments de France pour la délivrance de permis de construire portant sur des immeubles situés, en l'absence de périmètre délimité, à moins de cinq cents mètres d'un édifice classé ou inscrit au titre des monuments historiques.**

1. L'article L. 621-30 du Code du patrimoine ([N° Lexbase : L2559K9N](#)) énonce que :

« i. – les immeubles ou ensembles d'immeubles qui forment avec un monument historique un ensemble cohérent ou qui sont susceptibles de contribuer à sa conservation ou à sa mise en valeur sont protégés au titre des abords.

La protection au titre des abords a le caractère de servitude d'utilité publique affectant l'utilisation des sols dans un but de protection, de conservation et de mise en valeur du patrimoine culturel.

ii. – la protection au titre des abords s'applique à tout immeuble, bâti ou non bâti, situé dans un périmètre délimité par l'autorité administrative dans les conditions fixées à l'article L. 621-31. Ce périmètre peut être commun à plusieurs monuments historiques.

En l'absence de périmètre délimité, la protection au titre des abords s'applique à tout immeuble, bâti ou non bâti, visible du monument historique ou visible en même temps que lui et situé à moins de cinq cents mètres de celui-ci (...).

Ce sont les **critères d'appréciation de la notion de covisibilité** que le Conseil d'État a eu l'occasion d'apprécier et de définir dans la décision commentée.

2. À titre liminaire, on rappellera cursivement que le régime des travaux dans le périmètre des monuments historiques a sensiblement évolué depuis la loi n° 2016-925 du 7 juillet 2016, relative à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine ([N° Lexbase : L2315K9M](#)).

Le législateur a systématisé les périmètres délimités des abords (PDA), et donné au périmètre légal de 500 mètres une fonction supplétive à défaut de PDA.

Cette évolution procédait de la volonté **d'améliorer la sécurité juridique portant sur la détermination des projets soumis à l'avis conforme de l'ABF**, dont le critère de covisibilité était jugé trop subjectif.

La décision commentée en est un parfait exemple.

3. Les faits de l'espèce étaient les suivants.

Un permis de construire d'un immeuble collectif de sept logements avait été délivré par le maire à deux sociétés, modifié ensuite par deux autorisations.

Des voisins et une association de riverains ont sollicité du tribunal administratif de Pau l'annulation de ces autorisations, en même temps que la suspension en urgence de ses effets.

Le juge des référés du tribunal administratif de Pau a suspendu les trois décisions querellées en considérant que deux moyens étaient susceptibles de créer un doute sérieux sur la légalité de la décision.

Le premier tenait au fait que le projet était en covisibilité du monument historique et que l'autorisation de l'Architecte des Bâtiments de France devait donc être obtenue avant la délivrance du permis de construire.

Le second tenait à l'absence de justification par le projet d'une servitude de passage permettant l'accès du terrain d'assiette à la voie publique, conforme à l'article R. 431-9, alinéa 3, du Code de l'urbanisme ([N° Lexbase : L7676ICB](#)).

Quelques mois plus tard, le titulaire du permis a, sur le fondement de l'article L. 521-4 du Code de justice administrative ([N° Lexbase : L3060ALW](#)), demandé au juge des référés de lever la décision de suspension.

Le juge a maintenu la suspension, tout en jugeant que le second moyen avait perdu son caractère sérieux à la suite de la délivrance du permis de construire modificatif - justifiant d'un accès).

Cet événement procédural sera d'ailleurs l'occasion d'une précision de la part du Conseil d'État sur laquelle nous reviendrons en fin de note.

4. La principale question qui était posée au Conseil d'État, saisie par les titulaires du permis de construire, était celle du **caractère sérieux du doute affectant la légalité de la décision tenant à l'absence d'autorisation de l'ABF des travaux faisant l'objet du permis de construire** (C. pat., art. L. 621-32 [N° Lexbase : L9992LMZ](#) et L. 632-2 [N° Lexbase : L9993LM3](#)).

Dans un avis du 23 janvier 2017, l'ABF avait en effet considéré que le projet ne se situait pas dans le champ de visibilité d'un monument historique ; si l'immeuble projeté était compris dans un cercle de 500 mètres autour du monument historique, il n'était, selon l'ABF, pas visible en même temps que ce dernier.

Le juge des référés avait au contraire suivi l'argumentation des requérants et avait considéré, pour retenir le doute sérieux sur la légalité de la décision, que le projet se situait bien en covisibilité avec le monument historique et que l'autorisation de l'ABF était en conséquence nécessaire.

Les titulaires de l'autorisation critiquaient cette appréciation dans le cadre du pourvoi.

Cette affaire est donc l'occasion pour le Conseil d'État d'apporter d'importantes précisions sur cette notion de covisibilité au sens de l'article L. 621-30 du Code du patrimoine.

La solution donnée par Conseil d'État tient dans ce considérant :

« Il résulte de la combinaison de ces dispositions que ne peuvent être délivrés qu'avec l'accord de l'Architecte des Bâtiments de France les permis de construire portant sur des immeubles situés, en l'absence de périmètre délimité, à moins de cinq cents mètres d'un édifice classé ou inscrit au titre des monuments historiques, s'ils sont visibles à l'œil nu de cet édifice ou en même temps que lui depuis un lieu normalement accessible au public, y compris lorsque ce lieu est situé en dehors du périmètre de cinq cents mètres entourant l'édifice en cause ».

Reprenons l'analyse de chacun des moyens :

Le premier portait sur l'erreur de droit qu'aurait commis le juge des référés en appréciant la covisibilité du projet et du monument historique depuis un point se situant au-delà du rayon de 500 mètres autour de ce dernier.

Le Conseil d'État rejette rapidement cet argument en considérant que « les dispositions de l'article L. 621-30 du Code du patrimoine ne s'opposaient pas à ce que l'existence d'une covisibilité soit constatée depuis un point situé à plus de cinq cents mètres du monument concerné ».

Cette solution s'imposait en effet : le rayon de 500 mètres prévu à l'article L. 621-30 du Code du patrimoine définit le périmètre à l'intérieur duquel le projet doit se situer par rapport au monument historique.

Cette distance ne constitue en revanche pas une condition d'appréciation de la covisibilité.

Et au regard de l'objet même du dispositif légal tenant à la protection du patrimoine, **aucun motif ne justifierait que son atteinte éventuelle puisse s'apprécier seulement dans un rayon prédéfini.**

En outre et comme l'indique le rapporteur public Vincent Villette dans ses conclusions sous cet arrêt, la topographie ou l'agencement des lieux peuvent révéler des situations de covisibilité bien au-delà du rayon de 500 mètres :

« En zone vallonnée par exemple, on devine ainsi que l'atteinte au monument peut gagner à s'apprécier depuis un point de vue extérieur au périmètre de protection - par exemple depuis un versant sur le fond d'une vallée - » .

Mais si la covisibilité peut s'apprécier à n'importe quelle distance du monument historique, **le Conseil d'État juge ensuite que ce ne peut être depuis n'importe quel endroit ou par n'importe quel moyen.**

Quant à l'endroit, la Haute juridiction va confirmer une jurisprudence administrative constante en décidant que la covisibilité ne s'appréciait que « depuis un lieu normalement accessible au public » (que ce soit la covisibilité entre les deux bâtiments, CE, 4 novembre 1994, n° 103270 [N° Lexbase : A3425ASN](#), CE, 24 avril 1984, n° 36055 [N° Lexbase : A5418ALA](#), CE 8 septembre 1997, n° 161956 [N° Lexbase : A7724ADG](#), CAA Nancy, 18 mars 2008, n° 07NC00188 [N° Lexbase : A4704D7D](#), CAA Nantes, 3 novembre 1999, n° 98NT00111 [N° Lexbase : A0107BHG](#) - ou la visibilité du projet depuis le monument historique, CAA Nancy 13 décembre 2012, n° 11NC01245 [N° Lexbase : A8959I39](#), CAA Bordeaux 19 janvier 2016, n° 14BX01049 [N° Lexbase : A2108N79](#), CE 20 janvier 2016, n° 365987-365996 [N° Lexbase : A5758N4Z](#) -).

Quant au moyen, il va juger que les bâtiments projetés sont en covisibilité que « s'ils sont visibles à l'œil nu de cet édifice ou en même temps que lui ».

Le premier juge ayant retenu une situation de covisibilité sur la base d'une photographie prise avec un zoom fortement grossissant alors qu'une autre restituant la vue humaine infirmait celle-ci, le Conseil d'État censure l'ordonnance pour dénaturation.

À l'heure où tout un chacun peut acquérir des mini-caméras volantes, la nécessité de ne pas étendre à l'infini les possibilités de démonstration d'une covisibilité par l'usage des moyens technologiques de plus en plus performants et accessibles plaideait pour cette solution claire et de bon sens.

Cette décision permet, par ses précisions utiles, **d'encadrer la notion de covisibilité et de réduire l'aléa de son appréciation.**

5. Le second apport de cet arrêt a trait à **l'office du juge de cassation lorsque lui est soumis une ordonnance dont l'un des motifs de suspension a été postérieurement censuré par une nouvelle ordonnance**, prise sur le fondement de l'article L. 521-4 du Code de justice administrative.

Doit-il examiner la légalité de l'ensemble des motifs ayant conduit à la suspension de la décision ou du seul motif restant, en suite de la seconde ordonnance ?

Sur cette question, le rapporteur public commence par indiquer dans ses conclusions :

« En première approche, dès lors que vous êtes juges de la première ordonnance, une telle circonstance postérieure ne devrait pas vous influencer, ce d'autant plus que les ordonnances rendues en application de l'article L. 521-4 peuvent être contestées selon les mêmes voies de recours que l'ordonnance initiale ».

Mais c'est pour ensuite appeler le Conseil d'État « à faire preuve de pragmatisme » et à adopter « un office plus souple en cassation de référé, qui s'explique notamment par le caractère provisoire de la décision rendue ».

Le rapporteur conclut donc, dans l'espèce commentée, au prononcé d'un « non-lieu à statuer sur moyen ».

En ce sens, le Conseil d'État a déjà eu l'occasion de juger que l'intervention, postérieurement à l'introduction du pourvoi en cassation, d'une ordonnance rendue sur le fondement de l'article L. 521-4 du Code de justice administrative et mettant fin à la suspension prononcée par une première ordonnance prise en application de l'article L. 521-1 du même code ([N° Lexbase : L3057ALS](#)) rend sans objet les conclusions dirigées contre cette première ordonnance, alors même que la seconde n'est pas devenue définitive (CE, 5 avril 2004, n° 260149 [N° Lexbase : A9844DB9](#)).

Le Conseil d'État suit ces conclusions en jugeant que : « la censure du premier motif retenu par le juge des référés dans son ordonnance du 11 juin 2019 suffit à entraîner l'annulation de cette ordonnance, sans qu'il y ait lieu, pour le juge de cassation, de se prononcer sur le bien-fondé des moyens du pourvoi dirigés contre le second motif retenu par le juge des référés ».

Cette solution, pour pragmatique qu'elle soit dans cette hypothèse particulière, **altère le périmètre de cassation des ordonnances de référé et s'avère défavorable aux « opposants »**.

Si la seconde ordonnance prise sur le fondement de l'article L. 521-4 du Code de justice administrative est contestable, la solution donnée par le Conseil d'État les incitera à se pourvoir contre celle-ci, dès lors qu'ils ne pourront compter sur un réexamen par le juge de cassation des motifs abandonnés par le juge des référés, dans le cadre d'un pourvoi initié par le titulaire contre la première ordonnance.

5. Le Conseil d'État a donc annulé l'ordonnance du 11 juin 2019.

Réglant l'affaire au fond au titre de l'article L. 821-2 du Code de justice administrative ([N° Lexbase : L3298ALQ](#)), il juge qu'« aucun de ces moyens n'est de nature, en l'état de l'instruction, à faire naître un doute sérieux sur la légalité des arrêtés contestés » et rejette en conséquence les demandes de suspension.

© Reproduction interdite, sauf autorisation écrite préalable