

2232 De la visibilité depuis un monument historique

Un immeuble situé dans le champ de visibilité d'un édifice classé ou inscrit au titre des monuments historiques ne peut faire l'objet d'aucuns travaux de nature à en affecter l'aspect sans une autorisation préalable. L'article L. 621-30 du Code du patrimoine dispose qu'est considéré comme étant situé dans le champ de visibilité de cet édifice protégé tout autre immeuble, nu ou bâti, visible du premier ou visible en même temps que lui et situé dans un périmètre déterminé par une distance de 500 mètres du monument. La présente décision apporte une précision à cette disposition que ni les textes ni la jurisprudence n'avaient jusque-là formulée, à savoir que la visibilité depuis un édifice classé ou inscrit s'apprécie à partir de tous ses points normalement accessibles conformément à sa destination ou à son usage.

CE, 20 janv. 2016, n° 365987 : [JurisData n° 2016-000580](#) ; [JCP A 2016, act. 79](#)

Sera mentionné aux tables du [Recueil Lebon](#)

(...)

● 1. Considérant qu'il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que la société civile immobilière des docteurs Pagot-Schraub et associés est propriétaire d'une parcelle située au 4 rue de l'Eglise à Strasbourg ; que le maire de Strasbourg lui a délivré par un arrêté du 4 septembre 2007 un permis de démolir, par un arrêté du 14 septembre 2007 un permis de construire et par un arrêté du 21 mai 2008 un permis de construire modificatif ; que le tribunal administratif de Strasbourg a rejeté la demande de M. et M^{me} A, propriétaires de la parcelle voisine, tendant à l'annulation du permis du 14 septembre 2007 et du permis modificatif du 21 mai 2008 ; que, par un arrêt du 13 décembre 2012, la cour administrative d'appel de Nancy, après avoir annulé le jugement du tribunal administratif en tant qu'il a rejeté les conclusions de M. et M^{me} A tendant à l'annulation des permis en cause, a annulé ces derniers puis a rejeté le surplus de la demande de M. et M^{me} A ; que la commune de Strasbourg et la société civile immobilière des docteurs Pagot-Schraub et associés se pourvoient en cassation contre cet arrêt ;

● 2. Considérant que les pourvois de la commune de Strasbourg et de la société civile immobilière des docteurs Pagot-Schraub et associés sont dirigés contre le même arrêt ; qu'il y a lieu de les joindre pour statuer par une seule décision ;

Sur la régularité de l'arrêt attaqué :

● 3. Considérant que, devant les juridictions administratives et dans l'intérêt d'une bonne justice, le juge a toujours la faculté de rouvrir l'instruction, qu'il dirige, lorsqu'il est saisi d'une production postérieure à la clôture de celle-ci ; qu'il lui appartient, dans tous les cas, de prendre connaissance de cette production avant de rendre sa décision et de la viser ; que, s'il décide d'en tenir compte, il rouvre l'instruction et soumet au débat contradictoire les éléments contenus dans cette production qu'il doit, en outre, analyser ; que, dans le cas particulier où cette production contient l'exposé d'une circonstance de fait ou d'un élément de droit dont la partie qui l'invoque n'était pas en mesure de faire état avant la clôture de l'instruction et qui est susceptible d'exercer une influence sur le jugement de l'affaire, le juge doit alors en tenir compte, à peine d'irrégularité de sa décision ;

● 4. Considérant qu'en l'espèce, la société civile immobilière des docteurs Pagot-Schraub et associés a produit un mémoire, enregistré le 20 novembre 2012 au greffe de la cour administrative d'appel de Nancy, soit après le 19 novembre 2012, date de la clôture de l'instruction devant cette cour en application de l'article R. 613-2 du Code de justice administrative ; que si ce mémoire comportait en annexe des photographies venant au soutien de son argumentation relative à la visibilité de la construction projetée depuis la

cathédrale, il ne ressort pas des pièces du dossier que la société n'aurait pas été en mesure d'en faire état avant la clôture de l'instruction ; que, par suite, en refusant de rouvrir l'instruction après l'enregistrement du mémoire de la société, la cour n'a pas entaché son arrêt d'irrégularité ;

Sur le bien-fondé de l'arrêt attaqué :

● 5. Considérant qu'aux termes de l'article L. 621-31 du Code du patrimoine : « *Lorsqu'un immeuble est situé dans le champ de visibilité d'un édifice classé au titre des monuments historiques ou inscrit, il ne peut faire l'objet, tant de la part des propriétaires privés que des collectivités et établissements publics, d'aucune construction nouvelle, d'aucune démolition, d'aucun déboisement, d'aucune transformation ou modification de nature à en affecter l'aspect, sans une autorisation préalable* » ; qu'aux termes de l'article R. 425-1 du Code de l'urbanisme « *Lorsque le projet est situé dans le champ de visibilité d'un édifice classé ou inscrit au titre des monuments historiques (...) le permis de construire, le permis d'aménager, le permis de démolir ou la décision prise sur la déclaration préalable tient lieu de l'autorisation prévue à l'article L. 621-31 du Code du patrimoine dès lors que la décision a fait l'objet de l'accord de l'architecte des Bâtiments de France* » ; qu'aux termes de l'article L. 620-30-1 du Code du patrimoine : « *Est considéré, pour l'application du présent titre, comme étant situé dans le champ de visibilité d'un immeuble classé ou inscrit tout autre immeuble, nu ou bâti, visible du premier ou visible en même temps que lui et situé dans un périmètre de 500 mètres* » ; que la visibilité depuis un immeuble classé ou inscrit s'apprécie à partir de tout point de cet immeuble normalement accessible conformément à sa destination ou à son usage ;

● 6. Considérant, en premier lieu, qu'en estimant que la visibilité depuis la cathédrale s'appréciait aussi à partir de sa plate-forme, située à 66 mètres de hauteur, la cour n'a ni commis d'erreur de droit ni inexactement qualifié les pièces du dossier soumis au juge du fond dès lors que cette plate-forme était accessible conformément à l'usage du bâtiment ; que le fait qu'elle a, par ailleurs, relevé la circonstance, inopérante, que cette plate-forme était normalement accessible au public, est sans incidence sur le bien-fondé de son arrêt ;

● 7. Considérant, en deuxième lieu, qu'en se fondant, pour estimer que le projet de construction litigieux était visible depuis la plate-forme de la cathédrale de Strasbourg, sur une photographie de l'emplacement de la construction projetée et un rapport établi par un ingénieur-géomètre, la cour s'est livrée à une appréciation souveraine des éléments de fait produits devant elle, sans dénaturer les pièces du dossier qui lui étaient soumises ; que cette appréciation ne saurait être remise en cause au vu de pièces produites pour la première fois en cassation ;

● 8. Considérant, enfin, qu'il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que l'avis de l'architecte des bâtiments de France du 28 août 2007 sur le projet en litige n'a pas pris en compte la visibilité de ce dernier depuis la cathédrale de Strasbourg ; que c'est, dès lors et compte tenu de ce qui précède, sans commettre d'erreur de droit que la cour a jugé que cet avis ne

permettait pas de s'assurer qu'un contrôle prenant en compte ce monument classé avait bien été réalisé par cet architecte et qu'ainsi l'autorisation prévue par les articles L. 621-31 du Code du patrimoine et R. 425-1 du Code de l'urbanisme ne pouvait être regardée comme ayant été régulièrement accordée ;

● 9. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que la commune de Strasbourg et la société civile immobilière des docteurs Pagot-Schraub et associés ne sont pas fondées à demander l'annulation de l'arrêt qu'elles attaquent ; que leurs pourvois doivent, dès lors, être rejetés, y compris leurs conclusions présentées au titre de l'article L. 761-1 du Code de justice administrative ; qu'il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de la commune de Strasbourg et de la société civile immobilière des docteurs Pagot-Schraub et associés, au titre des mêmes dispositions, le versement à M. et M^{me} A, par chacun d'eux, d'une somme de 1 750 euros ; (...)

NOTE

Par deux arrêtés en date des 4 et 14 septembre 2007, le maire de la commune de Strasbourg a délivré à la SCI des docteurs Pagot-Schraub et associés un permis de démolir et un permis de construire en vue de l'extension de leur cabinet d'ophtalmologie. Ce projet a ensuite fait l'objet d'une demande de modification qui a conduit le maire à délivrer un permis de construire modificatif par un arrêté en date du 21 mai 2008.

Des voisins à ce projet ont demandé au tribunal administratif de Strasbourg d'annuler pour excès de pouvoir ces trois arrêtés. Par un jugement n° 0705411, n° 0705412, et n° 0804034 du 30 mai 2011, le tribunal administratif de Strasbourg a rejeté leur demande.

Toutefois, par un arrêt du 13 décembre 2012 (*CAA Nancy, 13 déc. 2012, n° 11NC01245 : JurisData n° 2012-032559*), la cour administrative d'appel de Nancy a partiellement fait droit à l'appel des voisins. Le jugement du tribunal administratif a ainsi été annulé en tant qu'il a rejeté leurs conclusions tendant à l'annulation des deux arrêtés qui ont délivré le permis de construire et le permis de construire modificatif.

Le juge d'appel a en effet considéré que le projet de construction de la SCI des docteurs Pagot-Schraub et associés, qui était situé à moins de 500 mètres de la cathédrale Notre-Dame de Strasbourg, en était visible depuis cette dernière, et plus précisément depuis sa plateforme située à 66 mètres de hauteur. Or, l'architecte des bâtiments de France n'avait pas pris en compte dans son avis, rendu en application des dispositions de l'article R. 425-1 du Code de l'urbanisme, la visibilité depuis cette cathédrale. Son avis, qui ne pouvait valoir autorisation régulière au titre de cet article, entachait donc d'illégalité le permis de construire et sa modification (*CE, 7 juill. 2000, n° 203867, Assoc. pour la sauvegarde de la sécurité, de l'environnement et du patrimoine du Vieux Mennecy : JurisData n° 2000-061029*).

La visibilité de la construction en projet depuis la cathédrale Notre-Dame de Strasbourg était cependant contestée par la SCI des docteurs Pagot-Schraub et associés, laquelle considérait notamment que cette visibilité n'avait pas à être appréciée depuis la plateforme de la cathédrale. Elle s'est par conséquent pourvue en cassation contre l'arrêt de la cour administrative d'appel de Nancy.

Amené à s'interroger sur les points à partir desquels s'apprécie la visibilité depuis un édifice classé ou inscrit, le Conseil d'État va préciser que cette visibilité s'apprécie à partir de tout point de cet édifice normalement accessible, conformément à sa destination ou à son usage.

Par suite, en relevant que la plateforme de la cathédrale était accessible conformément à son usage, le Conseil d'État va considérer que c'est à bon droit, et sans avoir commis d'erreur sur la qualification juridique des faits, que le juge d'appel a pu estimer que la visibilité depuis la cathédrale s'appréciait aussi à partir de sa plateforme.

Cette décision, qui est intéressante sur le plan théorique en ce qu'elle précise les points à partir desquels s'apprécie la visibilité depuis un édifice classé ou inscrit (1), apparaît néanmoins d'une portée relative sur le plan pratique en ce qu'elle n'affectera que faiblement le contentieux dans ce domaine (2). Elle est par ailleurs l'une des dernières du Conseil d'État sur ce sujet. La loi n° 2016-925 du 7 juillet 2016, relative à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine, a modifié en substance les articles L. 621-30 à L. 621-32 du Code du patrimoine. Au périmètre de protection automatique, fondé sur le champ de visibilité depuis le monument historique, les nouveaux textes prévoient la substitution d'un périmètre qualitatif : le périmètre délimité des abords. Ce dernier sera établi sur proposition de l'architecte des bâtiments de France, au terme d'une procédure comprenant une enquête publique et l'accord de l'autorité compétente en matière de document d'urbanisme. Il comprendra tous les immeubles formant un ensemble cohérent avec le monument historique. Il n'y aura ainsi plus lieu de se poser la question de savoir si un immeuble situé à proximité d'un monument historique est ou non situé dans son champ de visibilité. Le périmètre des abords délimitera clairement les immeubles, nus ou bâtis, soumis au régime de protection des monuments historiques. Ce n'est que si aucun périmètre de protection n'a été délimité qu'il conviendra de vérifier que l'immeuble objet des travaux n'entre pas dans le champ de visibilité d'un monument historique. Mais au regard de la procédure requise pour opérer ce changement, les périmètres de protection des monuments historiques continueront d'être définis par rapport au critère du champ de visibilité pendant encore quelques années.

1. Un apport intéressant au plan théorique permettant de mieux définir le périmètre de protection des édifices classés ou inscrits au titre des monuments historiques

Les abords des édifices classés ou inscrits font l'objet d'une protection destinée à préserver leur mise en valeur. C'est pourquoi tous les projets de travaux situés dans le champ de visibilité d'un édifice inscrit ou classé doivent faire l'objet d'une autorisation préalable, si aucun périmètre délimité des abords n'a été mis en place (A). Mais les contours de ce champ de visibilité n'étaient jusque-là pas encore nettement définis ; la présente décision leur apporte d'utiles précisions (B).

A. - Un périmètre de protection destiné à protéger les édifices inscrits ou classés au titre des monuments historiques

Le régime de protection des abords des édifices classés ou inscrits remonte à la loi du 31 décembre 1913. Cette dernière autorisait le ministre des beaux-arts à recourir à l'expropriation « *des immeubles dont l'acquisition est nécessaire pour isoler, dégager ou assainir un immeuble classé ou proposé pour le classement* » (art. 1). Sans doute à cause de son caractère trop radical, cette mesure a été très peu utilisée (V. J. Morand-Deville, *Patrimoine architectural et urbain – Monuments historiques – Abords : JCl. Construction – Urbanisme, Fasc. 35-2, §. 4*).

Ce n'est qu'avec l'ajout d'un article 13 bis à la loi du 31 décembre 1913 (article 4 de la loi n° 92 du 25 février 1943, complétée par la loi n° 66-1042 du 30 décembre 1966) qu'une protection plus efficace des abords des édifices classés ou inscrits a pu être mise en place.

Ainsi, aux termes des dispositions de cet article, codifiées jusqu'à la loi n° 2016-925 du 7 juillet 2016 à l'article L. 621-31 du Code du

patrimoine : « Lorsqu'un immeuble est situé dans le champ de visibilité d'un édifice classé ou inscrit, il ne peut faire l'objet, tant de la part des propriétaires privés que des collectivités et établissements publics, d'aucune construction nouvelle, d'aucune démolition, d'aucun déboisement, d'aucune transformation ou modification de nature à en affecter l'aspect, sans une autorisation préalable »¹.

Ce régime de l'autorisation préalable a pour objet de protéger les édifices classés ou inscrits et leurs abords, dont la beauté et la mise en valeur sont liées à leur cadre d'exposition. Dès lors, et comme a pu le dire A. Malraux : « si le palais de Versailles, la cathédrale de Chartres appartiennent aux plus nobles songes des hommes, ce palais et cette cathédrale entourés de gratte-ciel n'appartiendraient qu'à l'archéologie » (A. Malraux, *Présentation du projet de loi complétant la législation sur la protection du patrimoine historique et esthétique de la France et tendant à faciliter la restauration*, 23 juill. 1962 : JOAN CR, n° 67, 24 juill. 1962, p. 2775-2780).

S'agissant des travaux qui nécessiteraient une autorisation d'urbanisme (permis de construire, d'aménager, de démolir et non opposition à une déclaration préalable), l'article R. 425-1 du Code de l'urbanisme dispose que cette autorisation tient lieu de l'autorisation prévue à l'article L. 621-31 du Code du patrimoine (devenu l'article L. 621-32 depuis la loi du 7 juillet précité) dès lors que la décision a fait l'objet de l'accord de l'architecte des bâtiments de France.

En d'autres termes, l'accord de l'architecte des bâtiments de France est obligatoire pour la délivrance de l'autorisation d'urbanisme lorsque le projet est situé dans le champ de visibilité d'un édifice classé ou inscrit. Son accord ne peut du reste être considéré comme régulier si celui-ci n'a pas tenu compte de l'existence de l'ensemble des édifices inscrits ou classés dont le champ de visibilité couvre la parcelle où doit être réalisée les travaux. L'accord, qui serait irrégulier, ne peut par suite qu'entacher d'illégalité l'autorisation d'urbanisme délivrée, laquelle ne peut être regardée comme revêtue du visa de l'architecte des bâtiments de France (CE, 15 janv. 1982, n° 11373, *SCI de constructions Résidence Val Saint-Jacques* : *JurisData* n° 1982-040051. – CAA Versailles, 15 janv. 2009, n° 06VE02562, *SCI GGMF* : *JurisData* n° 2009-006760).

Tel a précisément été le cas en l'espèce. Le projet de la SCI des docteurs Pagot-Schraub et associés se situait dans le périmètre de protection de plusieurs monuments historiques, inscrits ou classés. Le maire ne pouvait en conséquence délivrer les autorisations demandées sans avoir au préalable saisi l'architecte des bâtiments de France pour avis. Ce dernier a certes bien donné son accord pour la réalisation du projet. Toutefois, il ressortait de sa décision qu'il avait omis de tenir compte de l'existence de la cathédrale Notre-Dame de Strasbourg, laquelle était située à moins de 500 mètres du projet litigieux.

Néanmoins, afin de savoir si cette omission avait entaché d'illégalité le permis de construire et le permis modificatif d'illégalité, encore fallait-il savoir si elle rendait l'avis irrégulier. L'article L. 621-30-1 du Code du patrimoine, alors en vigueur (devenu l'article L. 621-30 du Code du patrimoine depuis la loi du 22 mars 2012 relative à la simplification du droit et à l'allègement des démarches administratives), disposait en effet qu'« est considéré, pour l'application du présent titre, comme étant situé dans le champ de visibilité d'un immeuble classé ou inscrit tout autre immeuble, nu ou bâti, visible du premier ou visible en même temps que lui et situé dans un périmètre de 500 mètres ».

Or, s'il n'était pas contesté par les parties que la cathédrale se situait à moins de 500 mètres du projet litigieux, il en allait différemment en ce qui concerne la visibilité du projet depuis cette cathédrale.

B. - Un périmètre de protection désormais défini au niveau de son champ de visibilité

En l'absence de périmètre délimité des abords, lorsqu'un immeuble, nu ou bâti, est situé dans le champ de visibilité d'un édifice classé ou inscrit il ne peut faire l'objet d'aucuns travaux de nature à en affecter l'aspect extérieur que si, au préalable, l'architecte des bâtiments de France a donné son accord (C. patr., art. L. 621-31 jusqu'à la loi n° 2016-925 du 7 juillet 2016, et depuis C. patr., art. L. 621-32).

Deux critères doivent être vérifiés pour que cet immeuble soit considéré comme étant situé dans le champ de visibilité d'un édifice classé ou inscrit (C. patr., art. L. 621-30).

Le premier est géométrique. L'immeuble doit être situé dans un rayon de 500 mètres autour de l'édifice classé ou inscrit.

Le deuxième est visuel. L'immeuble doit être visible depuis le monument protégé ou être visible en même temps que lui depuis un tiers point.

Ces deux critères sont cumulatifs. Un projet qui n'est pas situé dans le rayon des 500 mètres du monument protégé ne peut être considéré comme étant dans le champ de visibilité de ce dernier alors même qu'il en serait visible (CE, 26 juill. 1985, n° 56712, *Assoc. pour la défense du littoral sud-ouest de la presqu'île de Crozon*).

Il appartient à l'architecte des bâtiments de France, sous le contrôle du juge de l'excès de pouvoir, d'apprécier si un projet situé à moins de 500 mètres d'un édifice classé ou inscrit est, ou non, visible depuis ce dernier ou visible en même temps que lui (CE, 14 avr. 1976, n° 97807, *Min. Équip. c/ Kenneth-Duffy* : *Rec. CE* 1976, tables p. 728). Par conséquent, lorsqu'un projet est situé à moins de 500 mètres de l'édifice protégé, les services chargés de l'instruction de l'autorisation doivent transmettre le dossier à l'architecte des bâtiments de France pour avis.

Les Codes du patrimoine et de l'urbanisme ne contiennent cependant aucune disposition précisant à partir de quelle partie de l'édifice protégé doit s'apprécier le critère de la visibilité. Quant à la jurisprudence, celle-ci ne s'était jusque-là pas encore prononcée. Les précisions apportées étaient que cette visibilité, qui peut être partielle (CE, 29 janv. 1971, n° 76595, *SCI La Charmille de Montsoul* : *Rec. CE* 1971, p. 86) ou temporaire (CE, 11 févr. 1976, n° 95676, *Sté Union de assurances de Paris* : *Rec. CE* 1976, p. 94), doit s'apprécier depuis les parties externes, et non internes, de l'édifice protégé (CE, sect., 10 juill. 1964, n° 61054, *Min. Construction c/ Duffaut* : *Rec. CE* 1964, p. 399). Autrement, les décisions rendues en la matière se sont toujours contentées d'indiquer, sans aucune explication ou précision, que les projets de travaux étaient ou non visibles depuis l'édifice protégé (V. par ex. : CE, 11 févr. 1976, n° 95676, *Sté Union de assurances de Paris*, préc. – CE, 27 juill. 1988, n° 81698, *Épx Gohin* : *Juris-Data* n° 1988-646562. – CE, ass., 3 mars 1993, n° 142226, *Min. Équipement c/ Cne de Saint-Germain-en-Laye* : *Rec. CE* 1993, p. 60). Pour le professeur Morand-Deville, « ce laconisme s'explique par le caractère technique des questions soulevées et le fait que le juge a tendance à se fier aux explications savantes données par l'ABF, lesquelles figurent dans le dossier et n'ont pas à être reprises dans les jugements et arrêts » (J. Morand-Deville, préc. : *JCl. Construction – Urbanisme*, Fasc. 35-2, § 31). Il n'en reste pas moins que deux questions demeuraient en suspens. La première, de savoir si cette visibilité devait être appréciée depuis le sommet de l'édifice ou depuis le sol. La seconde, liée à la précédente, de savoir si cette visibilité devait ou non être appréciée depuis un endroit ouvert au public.

En matière de covisibilité, la jurisprudence était également partagée, notamment sur la question de savoir si le point donnant cette covisibilité devait ou non être accessible au public (pour un exemple où la covisibilité a été admise depuis une propriété privée : CAA

Nancy, 30 juin 1994, n° 93NC00242 ; a contrario, v. CAA Nantes, 3 nov. 1999, n° 98NT00111, Quéré).

Quant à l'Administration, enfin, celle-ci considérait que la visibilité devait s'apprécier à partir d'un endroit normalement accessible. Dès lors, selon elle, « l'appréciation de cette covisibilité ne peut pas s'effectuer depuis un hélicoptère ou depuis des lieux qui ne sont pas aisément accessibles comme le sommet du clocher d'une église. La visibilité depuis un belvédère pourrait par contre être prise en compte, dès lors que celui-ci est ouvert au public » (Rép. min. n° 51116 : JOAN Q, 29 janv. 2001, p. 690).

En l'espèce, la cour administrative d'appel avait considéré que la visibilité de la cathédrale pouvait également s'apprécier depuis sa plateforme, laquelle « constitue un lieu normalement accessible au public alors même que cet accès ne serait pas gratuit hormis quelques jours dans l'année ». Elle avait en cela suivi les indications fournies par l'Administration.

Saisissant l'opportunité qui lui est donnée de régler le problème de la visibilité depuis les édifices inscrits ou classés, le Conseil d'État va dans la présente affaire préciser que « la visibilité depuis un immeuble classé ou inscrit s'apprécie à partir de tout point de cet immeuble normalement accessible conformément à sa destination ou à son usage ».

Il va par suite considérer que c'est à bon droit que la cour a pu estimer que la visibilité depuis la cathédrale s'appréciait aussi à partir de sa plateforme. En revanche, pour la Haute Juridiction, la circonstance que cette plateforme était accessible au public est inopérante, seul importe le fait que cette plateforme était normalement accessible, conformément à l'usage de la cathédrale.

La définition donnée au critère de la visibilité montre toutefois, et ceci dès sa première application, ses premières insuffisances. L'usage et la destination d'une cathédrale sont en principe culturels. Or, ce culte ne se pratique qu'au niveau du sol. Partant, si cette décision est intéressante, en ce qu'elle permet de combler un vide juridique, il n'est cependant pas certain qu'elle puisse résoudre tous les problèmes liés à la visibilité depuis un édifice protégé.

2. Un apport relatif au plan du contentieux des avis rendus par l'architecte des bâtiments de France

La précision apportée par le Conseil d'État sur la visibilité depuis les édifices inscrits ou classés est en réalité d'une obscure clarté. Elle ne limitera pas les recours dirigés contre l'avis rendu par l'architecte des bâtiments de France au titre de l'article L. 621-30 du Code du patrimoine (A). En revanche, l'opportunité d'introduire ou de poursuivre de tels recours se posera très certainement aux différentes parties (B).

A. - Des précisions insuffisantes pour limiter la contestation des avis rendus par l'architecte des bâtiments de France

La présente décision donne une définition juridique de la visibilité depuis un édifice classé ou inscrit. C'est là son principal apport. Ainsi, aux termes de cette décision, « la visibilité depuis un immeuble inscrit ou classé s'apprécie à partir de tout point de cet immeuble normalement accessible conformément à sa destination ou à son usage ».

Autrement formulé, la visibilité depuis un édifice classé ou inscrit doit s'apprécier non seulement depuis le sol mais également depuis ses niveaux supérieurs. Limiter la visibilité au sol aurait eu pour conséquence de restreindre fortement la protection aux abords des monuments historiques, alors même que cette protection doit être la plus étendue possible – d'où le rayon de protection des 500 mètres.

La présente décision précise par ailleurs qu'il n'est pas nécessaire que le point à partir duquel doit s'apprécier cette visibilité soit ouvert

au public. En effet, tous les niveaux supérieurs d'un bâtiment, bien qu'accessibles conformément à sa destination ou à son usage, ne sont pas ouverts au public. Ainsi en est-il des parties privatives d'un château ou tout simplement des nombreux monuments qui sont fermés au public, alors même qu'ils sont occupés par le personnel de l'Administration par exemple. Ne prendre en compte que la visibilité offerte au public aurait donc pu, *in fine*, conduire à limiter cette visibilité au sol. Au reste, même si au moment où la demande de travaux a été effectuée, les niveaux supérieurs du bâtiment étaient fermés au public, il se peut fort bien qu'il en aille différemment dans le futur.

Le Conseil d'État aurait pu employer une formulation plus simple et seulement préciser que la visibilité depuis un édifice classé ou inscrit doit s'apprécier depuis son point le plus élevé. Mais, dans bien des cas, cela aurait été impossible car les points les plus élevés de certains monuments, comme leurs flèches, sont inaccessibles.

Toutefois, la formulation employée au cas présent apparaît trop générale, de sorte que les appréciations divergeront et qu'il faudra sans doute attendre des précisions complémentaires de la jurisprudence pour clarifier la situation.

On peut certes conjecturer que cette formulation a été choisie volontairement. Elle permettra ainsi à l'architecte des bâtiments de France, sous le contrôle du juge, de disposer de marges de manœuvre pour estimer en fonction de la spécificité de chaque cas qui lui sera soumis, à partir de quel point s'apprécie la visibilité depuis un monument. Il n'en demeure pas moins que les risques que cette appréciation soit contestée seront élevés.

Tout point d'un bâtiment qui disposerait d'un accès par le biais d'escaliers ou d'une échelle pourrait en effet être considéré comme un « point normalement accessible conformément à sa destination ou à son usage ». D'une part, parce que s'il est possible d'accéder à ce point grâce à une échelle ou à des escaliers, ce point ne pourra, *a priori*, qu'être considéré comme un point normalement accessible. D'autre part, parce que si ce bâtiment dispose d'un tel accès, c'est bien parce qu'il présente une utilité pour le bâtiment, et donc pour son usage ou sa destination. En ce sens, l'usage veut bien que toutes les personnes en charge de la maintenance d'un bâtiment puissent accéder à tous les niveaux supérieurs de ce bâtiment, y compris sur les toits si une échelle ou des escaliers en permettent l'accès. Il pourrait certainement être soutenu qu'il ne faut prendre en compte que le point de cet immeuble accessible conformément à sa destination ou à son usage principal. Mais dans ce cas, il nous semble que le Conseil d'État n'aurait en l'espèce pas pu admettre que la visibilité depuis la cathédrale de Strasbourg devait également s'apprécier depuis sa plateforme. Avant d'être un lieu touristique ou culturel, une cathédrale est avant tout un lieu de culte si bien que l'accès à sa plateforme ne participe nullement de son usage ou de sa destination principale.

Relevons pour finir que le Conseil d'État exerce un contrôle de la qualification juridique sur le point à partir duquel s'apprécie la visibilité depuis un monument protégé. En revanche, s'agissant de l'appréciation portée sur la visibilité depuis ce point, les juges du fond sont souverains en la matière, le juge de cassation n'exerçant qu'un contrôle limité à la dénaturation des faits. La Haute Juridiction a ainsi, en l'espèce, fait une application de sa jurisprudence *Chabauty* selon laquelle le contrôle de l'erreur d'appréciation commise par l'architecte des bâtiments de France qui accorde un permis de construire relève de l'appréciation souveraine des juges du fond (*CE, 5 juin 2002, n° 222390, Chabauty : JurisData n° 2002-063933 ; Rec. CE 2002, tables p. 902-962 ; BJD 2002, p. 306, concl. Olson, obs. L. T ; CE, 28 déc. 2005, n° 284863, Ville Lille et a : JurisData n° 2005-069453*). Le commissaire du Gouvernement Olson, dans cette affaire, estimait en effet que « cette question renvoie à une appréciation de pur fait. Tout est affaire d'espèce et on voit mal quels sont les critères que le juge de cassa-

tion se fixerait à lui-même s'il devait se livrer à un contrôle de qualification juridique ».

Ce contrôle du juge de cassation limité à la dénaturation des faits ne nous paraît cependant pas convaincant dans le cas présent : soit le projet de travaux est visible depuis le point d'observation de l'édifice, soit il ne l'est pas ; de sorte que la vraie contestation en la matière portera plus probablement sur le point à partir duquel a été apprécié cette visibilité. La distinction opérée ne risquera donc pas de dissuader les parties de se pourvoir en cassation. Pour autant, compte tenu des enjeux pratiques liés à ce problème, l'opportunité de se pourvoir en cassation pourra en dissuader plus d'une.

B. - Le faible intérêt pratique de contester les avis rendus par l'architecte des bâtiments de France

En l'absence de périmètre délimité des abords, tous les projets situés dans un rayon de 500 mètres des édifices classés ou protégés doivent être transmis à l'architecte des bâtiments de France. Il appartiendra à celui-ci d'estimer si le projet est visible depuis l'édifice ou s'il est visible en même temps que lui depuis un tiers point (*CE, 14 avr. 1976, n° 97807, Keneth-Duffy, préc. - CE, 12 mars 2007, n° 275287, Marchand : Juris-Data n° 2007-071583 ; JCP A 2007, 1222*).

Ce n'est que si la visibilité ou la covisibilité est établie que l'architecte des bâtiments de France devra ensuite vérifier, sous le contrôle du juge de l'excès de pouvoir, que les travaux projetés ne portent pas atteinte au cadre d'exposition du monument protégé, et qu'ils sont donc bien compatibles avec l'aspect de celui-ci (*CE, 7 déc. 1990, n° 78523, Vaillant : JurisData n° 1990-047487 - CE, 28 déc. 2005, n° 284863, Ville Lille et a. : JurisData n° 2005-069453*).

Par conséquent, ce n'est pas parce qu'un projet de construction serait visible depuis un édifice protégé que, pour autant, il serait de nature à y porter atteinte.

Du reste, et quand bien même il y porterait atteinte, l'architecte des bâtiments de France dispose également de la possibilité, lorsque c'est envisageable, de rendre un avis favorable assorti de prescriptions (*CE, 29 mars 1996, n° 129636, Desplanques - V. également C. patr., art. L. 621-32 issu de la loi n° 2016-925 du 7 juillet 2016*), lesquelles permettront de remédier aux atteintes que les travaux projetés pourraient porter audit édifice.

En synthèse le simple fait que les travaux projetés soient situés dans le champ de visibilité d'un édifice classé ou inscrit ne fait pas en tant que tel obstacle à la réalisation de ces travaux.

On ne peut dès lors que s'interroger, en l'espèce, sur l'intérêt qu'avaient le pétitionnaire et la commune de Strasbourg à se pourvoir en cassation contre l'arrêt de la cour administrative d'appel, d'autant que celui-ci a été rendu en décembre 2012 – et le Conseil d'État a rendu sa décision en février 2016. L'architecte des bâtiments de France aurait en effet pu considérer que le projet du pétitionnaire ne portait pas atteinte à la cathédrale de Strasbourg. Une nouvelle demande de permis de construire aurait par suite pu être déposée durant cet intervalle.

De plus, au cas présent le pétitionnaire contestait la visibilité de son projet depuis la plateforme de la cathédrale, et il apparaît qu'il disposait à cet égard de photographies venant contredire l'argumentation des requérants. Ces photographies n'ont cependant pas été retenues, aussi bien par la cour administrative d'appel que le Conseil d'État, étant donné qu'elles n'ont été produites qu'après la clôture de l'instruction (*CJA, art. R. 613-3. - CE, sect., 27 févr. 2004, n° 252988, Préfet des Pyrénées-Orientales c/ Abounkhila : JurisData n° 2004-066487 ; Rec. CE 2004, p. 94 ; JCP G 2004, 1898 - CE, 6 juin 2012,*

n° 342328, Sté RD Machines Outils : JurisData n° 2012-012263 ; Rec. CE 2012, p. 241 ; JCP A 2012, act. 419 ; JCP A 2012, 2099, chron. R. Vandermeeren ; JCP A 2012, 2371, note D. Dutrieux et surtout CE, sect., 5 déc. 2014, n° 340943, Lassus : JurisData n° 2014-029912 ; Rec. CE 2014 ; JCP A 2015, 2108). Le pétitionnaire aurait donc très bien pu, après l'arrêt d'appel, déposer une nouvelle demande avec les photographies tendant à montrer que son projet n'était pas visible depuis la plateforme de la cathédrale. Au demeurant, maintenant que son permis de construire a été définitivement annulé, c'est la seule option dont il dispose s'il ne souhaite pas que son projet soit soumis aux dispositions de l'article R. 425-1 du Code de l'urbanisme.

D'une manière plus générale, l'absence d'avis de l'architecte des bâtiments de France peut être régularisable dans le cadre d'un permis modificatif, de sorte que cette irrégularité peut ne pas entraîner l'annulation du permis de construire dans son entier (*CE, 2 févr. 2004, n° 238315, SCI La Fontaine de Villiers : JurisData n° 2004-066523 ; JCP A 2004, 1292, obs. Ph. Billet*). Certes, en l'espèce, une telle régularisation n'a pu être mise en place par le pétitionnaire faute de temps. Les requérants n'ont effet versé aux débats les éléments prouvant que le projet était visible depuis la plateforme de la cathédrale qu'environ un mois et demi avant la clôture de l'instruction... Mais quoi qu'il en soit, une telle situation ne risquera sans doute plus de se reproduire aujourd'hui. L'article L. 600-5-1 du Code de l'urbanisme, issu de l'article 2 de l'ordonnance n° 2013-638 du 18 juillet 2013, permet en effet au juge administratif, après avoir constaté, d'une part, que les autres moyens ne sont pas fondés et, d'autre part, qu'un vice entraînant l'illégalité d'une autorisation d'urbanisme est susceptible d'être régularisé par un permis modificatif, de surseoir à statuer afin que durant cet intervalle le pétitionnaire régularise son autorisation. En somme, les cas dans lesquels une autorisation d'urbanisme serait annulée en raison de l'absence ou de l'irrégularité d'un avis obligatoire risquent de se raréfier. Il appartiendra simplement au pétitionnaire de déposer un permis modificatif, à charge ensuite pour l'architecte des bâtiments de France d'estimer si le projet situé dans le champ de visibilité d'un édifice protégé est ou non susceptible d'y porter atteinte. Et ce n'est que si l'architecte des bâtiments de France a émis un avis négatif au projet qu'il appartiendra au pétitionnaire d'exercer tous les recours qui lui seront offerts, lorsque cet avis serait susceptible d'être contesté. À ce titre, on rappellera que la contestation de cet avis doit se faire devant le préfet de région territorialement compétent, dans le cadre d'un recours administratif préalable et obligatoire. (*C. urb., art. R. 424-14 ; v. également : CE, avis, 30 juin 2010, n° 334747 : JurisData n° 2010-010694 ; Rec. CE 2010, tables p. 1021*). L'avis du préfet se substituera alors à celui rendu par l'architecte des bâtiments de France. S'il est également défavorable pour le pétitionnaire, ce dernier pourra alors en exciper de l'illégalité, à l'appui de son recours pour excès de pouvoir contre la décision de refus de l'autorisation d'urbanisme sollicitée (*CE, 19 févr. 2014, n° 361769, Ministre de la Culture et de la Communication c/ Commune de Linas : JurisData n° 2014-002730 ; Rec. CE 2014, tables ; JCP A 2014, act. 211 ; JCP A 2015, 2095*).

En somme, ce n'est pas tant la présente décision qui pourrait avoir pour effet de réduire le contentieux des vices entachant les avis de l'architecte des bâtiments de France que les possibilités offertes de régulariser ces vices en cours ou à la fin des instances.

Daniel TASCIVAN,
avocat à la Cour

MOTS-CLÉS : Urbanisme - Monument historique
Domaine / Patrimoine - Édifice classé