


# Refus de permis de construire dans le champ de visibilité d'un édifice classé sur avis conforme de l'ABF

Lire les conclusions de :

Jean-Simon Laval  
Conclusions du rapporteur public

## DÉCISION DE JUSTICE

CAA Lyon, 1ème chambre – N° 21LY02757 – commune de Megève – 22 février 2022 – C+   
Requête jointe N°19LY02794   Pourvoi en cassation N° 463282

## INDEX

### Mots-clés

Permis de construire, Champ de visibilité d'un édifice classé ou inscrit, Avis conforme ABF

### Rubriques

Urbanisme et environnement, Procédure

## Résumé Conclusions du rapporteur public

## Résumé

Ne peuvent être délivrées qu'avec l'accord de l'architecte des Bâtiments de France, les autorisations d'urbanisme 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.

Il résulte de la combinaison des articles L. 621-30, L. 621-32 et L. 632-2 du code du patrimoine d'une part, et des articles R. 423-54 et R. 424-14 du code de l'urbanisme d'autre part, que quels que soient les moyens sur lesquels le recours est fondé, le pétitionnaire n'est pas recevable à former un recours pour excès de pouvoir contre la décision de refus de permis de construire portant sur un immeuble situé dans un secteur sauvegardé ou dans les abords d'un édifice classé ou inscrit au titre des monuments historiques faisant suite à un avis négatif de l'architecte des Bâtiments de France s'il n'a pas, préalablement, saisi le préfet de région, selon la procédure spécifique définie à l'article R. 424-14 du code de l'urbanisme. [1]

En particulier si le pétitionnaire conteste le fait que le projet, situé à moins de cinq cent mètres d'un monument, ne serait pas en situation de covisibilité avec cet édifice, et que l'avis rendu ne pouvait de ce fait pas être un avis conforme, il lui appartient de contester d'abord cette appréciation à l'occasion du recours préalable obligatoire devant le préfet de région. [2]

La décision prise par le préfet de Région à la suite de ce recours se substituant à l'avis initial de l'architecte des bâtiments de France, le pétitionnaire sera recevable à contester l'appréciation portée sur ce point in fine par le préfet de Région à l'occasion du recours en excès de pouvoir dirigé contre le refus de permis de construire.

*41-01-05-01 : Monuments et sites, Monuments historiques, Mesures applicables aux immeubles situés dans le champ de visibilité d'un édifice classé ou inscrit – Notion de champ de visibilité.*

*41-01-05-03 : Monuments et site, Monuments historiques, Mesures applicables aux immeubles situés dans le champ de visibilité d'un édifice classé ou inscrit, Permis de construire.*

54-01-02-01, Procédure, Introduction de l'instance, Liaison de l'instance, Recours administratif préalable.

8

*68-03-025-03 : Urbanisme et aménagement du territoire, Permis de construire, Nature de la décision, Refus de permis, Refus de permis fondé sur l’avis conforme défavorable de l’architecte des bâtiments de France.*

## NOTES

---

- [1] Cf. [CE, 12 février 2014 - SNC Siber N° 359343 - B](#) [Retour au texte](#)
- [2] contraire à [CAA Marseille, 28 novembre 2019 - N° 18MA04181](#) [Retour au texte](#)

# Conclusions du rapporteur public

**Jean-Simon Laval**

rapporteur public à la cour administrative d'appel de Lyon

DOI : [10.35562/alyoda.8396](https://doi.org/10.35562/alyoda.8396)

## Les faits et la procédure antérieure

<sup>1</sup> Les trois affaires sur lesquelles nous vous présentons des conclusions communes outre qu'elles concernent le même requérant M. B et la même commune de M. sur le même terrain posent toutes les 3 une question de principe intéressante, qui est celle du rôle du juge dans l'établissement de l'étendue du litige. Si vous nous suivez, vous serez conduit à le réaffirmer tant à l'égard du requérant qu'à l'égard de la commune et malgré l'admiration qui lui est due vous contredirez Montesquieu car si juges de la nation vous n'êtes que la bouche qui prononce les paroles de la loi, vous ne restez pas « des êtres inanimés qui n'en peuvent modérer ni la force, ni la rigueur »

<sup>2</sup> La commune de M. vous saisit ici d'une part du jugement du 13 juillet 2021 du tribunal administratif de Grenoble qui a annulé trois arrêtés refusant des permis de construire à M B. dont elle demande également le sursis à exécution et d'autre part du jugement du même jour annulant 6 autres refus de permis de construire sur un total de 7 demandes, l'une d'entre elle ayant été effectivement instruite, et rejetée par la commune, d'ailleurs.

<sup>3</sup> Nous allons vous proposer de vous prononcer d'abord sur le premier dossier, en établissant lorsque c'est nécessaire des liens avec le second dossier que nous examinerons postérieurement.

## La discussion - La régularité du jugement et la recevabilité de la demande de première instance

<sup>4</sup> C'est d'ailleurs le cas pour le moyen tiré de l'irrégularité du jugement à n'avoir pas examiné la substitution de motif tirée de ce qu'il était impossible d'instruire des demandes presque identiques sur le même terrain. Le tribunal administratif de Grenoble a opposé qu'une demande présentée comme abusive ne pouvait être rejetée de ce seul fait en raison de ce que chacune des demandes devait faire l'objet d'une instruction, matérialisée par la délivrance d'un récépissé automatique, en vertu de la combinaison des articles R. 423-3 à R. 423-5 du code de l'urbanisme. Nous pensons que ce faisant et par ces motifs il a nécessairement jugé que l'argumentation tenant à l'impossibilité d'instruire des projets proches déposés sur le même terrain n'était pas opérante, il n'avait donc pas à s'y prononcer. Le cumul de demandes sur un même terrain est d'ailleurs possible

comme le prévoit l'article L. 424-5 du code de l'urbanisme, dans sa rédaction issue de la loi Elan, suivant lequel « *La délivrance antérieure d'une autorisation d'urbanisme sur un terrain donné ne fait pas obstacle au dépôt par le même bénéficiaire de ladite autorisation d'une nouvelle demande d'autorisation visant le même terrain. Le dépôt de cette nouvelle demande d'autorisation ne nécessite pas d'obtenir le retrait de l'autorisation précédemment délivrée et n'emporte pas retrait implicite de cette dernière* ».

5 S'agissant du bien-fondé du refus opposé à la substitution de motif lié au caractère abusif des demandes, il relève selon nous, non pas de la recevabilité mais du fond et du reste nous l'examinerons dans la seconde affaire qui a vu la commune refuser les 6 demandes de permis de construire présentées par M B.

6 Relève également du seul bien fondé, le motif d'irrégularité tiré de la contradiction de motifs du jugement dans la première affaire à avoir retenu que le motif tiré de l'absence d'attestation du contrôleur technique selon l'annexe de l'article A. 431-10 du code de l'urbanisme, ne suffisait pas à estimer que la commune aurait pris les mêmes décisions en se fondant sur ce seul motif. L'irrégularité tenant à la contradiction de motifs ne repose pas sur l'analyse des motifs eux-mêmes par le juge, mais sur la contradiction entre ces motifs et le dispositif.

7 On voit que ce qui est en jeu ici, ce n'est pas en réalité la régularité du jugement, mais la manière dont le juge se prononce sur la régularité de la requête. C'est particulièrement le cas lorsqu'il est reproché aux premiers juges de n'avoir pas opposé à M B que sa requête était irrecevable faute d'avoir présenté un recours administratif préalable obligatoire (RAPO) à l'encontre de l'avis conforme de l'architecte des bâtiments de France qui liait l'autorité municipale. Mais précisément le fait pour le juge d'avoir instruit une demande irrecevable relève du bien-fondé du jugement voyez ici [CE n° 86548 du 19 janvier 1973](#).

## La solution

8 La difficulté dans ce cas de figure est toutefois que la recevabilité dépend d'une analyse du fond du dossier.

9 Car s'il ressort tant des pièces du dossier que de votre instruction que les avis défavorables de l'architecte des bâtiments de France ont été communiqués à M B. ce dernier conteste que l'avis de cet architecte aurait dû relever du régime de l'avis conforme en application des articles L. 621-32 et L. 632-2 du code du patrimoine.

10 Il vous faut donc, selon nous vous prononcer sur ce point avant que de mettre en œuvre, en application de l'article R. 424-14 du code de l'urbanisme, les principes suivant lesquels un pétitionnaire n'est pas

recevable à former un recours contre un refus de permis de construire opposé suite à l'absence d'accord de l'architecte des bâtiments de France, s'il n'a pas préalablement saisi le préfet de région d'un recours qui est un RAPO voyez CE n°334747 du 30 juin 2010.

11 Instruire à la fois le fond et la recevabilité est toujours un exercice délicat, mais il n'est aucunement irrégulier car il est conforme à votre office, par nature inquisitorial. C'est ce que vous faites par exemple en matière de fonction publique lorsque vous vous prononcez sur une mesure contre laquelle une requête est irrecevable eu égard à sa portée voyez en particulier CE n°372624 du 25 septembre 2015 pour les décisions requalifiées en mesure d'ordre intérieur. Il relève également de votre rôle de donner voir de rétablir le champ d'application de la réglementation. L'exercice de cette faculté par le juge n'est pas non plus contraire à l'équilibre des armes car il reste possible au requérant de contester cette requalification comme il le fait ici, d'ailleurs.

12 Vous pouvez investiguer le fond pour en déduire la recevabilité de la requête, mais il nous paraît en revanche beaucoup plus contestable que vous soyez liés vous-même par l'avis de l'architecte des bâtiments de France au point de ne vous y pencher que s'il a été contesté via un RAPO.

13 Ce qui est opposable aux parties voyez CE n°361769 du 19 février 2014 ne saurait l'être au juge ; ce serait laisser à l'administration la faculté de définir elle-même la portée de sa saisine. Ainsi l'administration pourrait systématiquement opposer que ses décisions impliquaient des RAPO alors que ces derniers ne seraient pas nécessaires. Cette tentation a déjà fait l'objet de solutions négatives. Par exemple, dans la mise en œuvre d'un des premiers RAPO institué dans l'ordre administratif, il a toujours été admis que le RAPO exercé à tort n'a pas pour objet de mettre fin au recours qui doit être transmis à l'autorité compétente voyez par exemple en matière de CRM pour une décision faisant grief de ce seul fait CE n°251680 du 26 janvier 2007 ou CE n° 296416 du 25 mai 2007.

14 Vous devez donc vérifier que l'architecte des bâtiments de France s'est bien placé sur la bonne base légale pour émettre son avis afin de vous assurer que ce dernier lie la compétence de la commune comme elle semble désormais le revendiquer.

15 D'abord c'est très clairement sur ce terrain que l'architecte s'est prononcé comme le montrent les mentions des avis qui ont été adressés à l'intimé. Dès lors même si le requérant estime que ce terrain n'est pas le bon, il doit en passer par un RAPO. Cette solution est sévère comme nous l'avons vu car elle utilise une technique de tri juridictionnel qui est susceptible de porter préjudice à l'examen du



fond mais elle est assez clairement énoncée par le CE voyez, éclairé par les conclusions de la rapporteure publique [CE n°359343 du 12 février 2014](#)

16

Nous comprenons qu'eu égard à ces conséquences cette procédure puisse susciter des interrogations au titre du droit au recours protégé par l'article 6 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales mais comme l'indique la même décision, le RAPO, en lui-même, ne prive pas le requérant de son droit au recours devant le juge. D'ailleurs, nous l'avons dit, le RAPO est opposable au requérant y compris par le juge mais ce dernier pour ce faire doit se prononcer lui-même au fond sur le bien-fondé de l'irrecevabilité et il n'est lui-même soumis à aucune autre considération qui pèserait sur son office. Au reste, c'est uniquement sous l'angle de l'intelligibilité de l'avis de l'architecte des bâtiments de France que le requérant estime impacté son droit au recours or, les avis qui mentionnaient les voies et délais de recours nous paraissent aller dans le sens de l'avis conforme et non de l'avis simple.

17

Nous pensons également que c'est bien un tel avis qui devait être émis alors que le bâtiment à protéger est l'église Saint-Jean-Baptiste de M, qui a été inscrite en octobre 1988 à l'inventaire supplémentaire des monuments historiques.

18

Pour qu'un monument historique soit en situation de covisibilité, il faut que les deux bâtiments soient visibles en même temps à l'œil nu depuis un lieu ouvert au public [voyez CE n° 431994 du 5 juin 2020, Société M.](#) Ce point nous paraît déterminant car le dossier ne présente pas, selon nous, à première vue une situation de visibilité directe, ce qu'une analyse des ressources librement accessible en ligne nous confirme. La question des moyens de preuve en particulier photographiques est, logiquement, assez largement discutée. Il vous faut pensons nous, à moins que vous ne décidiez de vous rendre sur place, être prudent sur ce point.

19

En effet, si les photographies peuvent jouer assez largement sur les angles de vue de sorte que leur fiabilité peut être prise en défaut, plus largement vous devez éviter de sortir des pièces du dossier sous peine de dénaturer ce dernier voyez [CE n°414032 du 13 mars 2020](#). Cela ne veut pas dire toutefois qu'à l'instar des autres pièces de la demande de permis de construire vous soyez liés à celle dont la fourniture est listée par le code de l'urbanisme. En effet, vous devez prendre en compte l'instruction administrative du dossier dans sa totalité y compris celles résultant de l'instruction par l'architecte des bâtiments de France.

20

D'ailleurs, vous ne sauriez-vous contenter de raisonner sur l'existant puisque vous devez prendre en compte, au titre de la covisibilité, le projet tel qu'il est appelé à se développer notamment en hauteur. De



sorte que si la covisibilité n'est pas forcément apparente au vu du sol sur un point tiers qu'il soit enherbé sur parcelle publique ou privée importe peu- les effets barrières s'agissant de la visibilité provoqués par l'urbanisation ne jouent pas sur la hauteur du bâtiment prévu qui est déjà de plus de 15 m alors que selon l'article 10.2 UH du PLU Pour le secteur UH1c, la hauteur des constructions et installations n'est pas réglementée mais doit être adaptée à l'environnement bâti .

21 Pour notre part, nous vous invitons à retenir qu'il y a bien covisibilité et que, par suite, l'architecte des bâtiments de France s'est prononcé sur le bon terrain ainsi qu'il l'a indiqué au requérant, lequel devait pour contester le refus de permis de construire pris après son avis conforme en passer par un RAPO.

22 Nous pensons donc, que contrairement à ce que les premiers juges ont estimé la demande de première instance était bien irrecevable faute d'avoir exercé ce RAPO. Vous devrez donc rétablir vous-même l'exacte étendue du litige, annuler le jugement et rejeter la demande de première instance de M B. ainsi que le surplus des conclusions des parties. Vous déclarerez par voie de conséquence qu'il n'y a pas lieu de statuer sur la demande de sursis à exécution de ce jugement.

23 Nous vous proposons à présent d'examiner la seconde requête au fond. La commune de M. vous demande d'annuler le jugement qui a annulé les refus opposés à 6 demandes de permis de construire au motif qu'ils devaient être regardés comme des refus d'instruction non justifiés, car les demandes étaient différentes. Le tribunal administratif de Grenoble rappelle que le texte du CU impose la délivrance automatique d'un récépissé, ce qui fait obstacle à ce qu'une demande prétendument abusive ne puisse être instruite.

24 Nous en sommes d'accord avec la commune nous estimons qu'effectivement il est possible nonobstant la délivrance d'un récépissé qui par son caractère automatique ne conditionne pas la poursuite de l'instruction d'opposer à des demandes leur caractère abusif. Il faut toutefois que même sur ce point, elles soient instruites voyez en ce sens CE n°376575 du 10 avril 2015. Or ce n'est pas ce qu'a fait la commune de M. qui s'est borné à assimiler les requêtes les unes aux autres pour en tirer la conclusion qu'elles étaient similaires et qu'une seule devait être instruite.

25 Cette affirmation est inexacte et on ne trouve pas au dossier de justifications qui ait pu faire estimer que la requête instruite au détriment des 6 autres représentait la seule demande originale, les autres n'en étant que des copies. C'est encore, du reste, inexact car les demandes sont toutes différentes comme portant sur plusieurs solutions distinctes dont aucune n'est invraisemblable.

26

Cela n'a rien de choquant car le principe d'une demande de PC n'a d'autre objet que d'autoriser la construction d'immeubles conformes aux plans et indications fournis par le pétitionnaire. selon la jurisprudence de principe du 30 avril 2014 commune de Lamastre Nous l'avons vu plus haut une demande antérieure n'empêche aucunement sa réédition et rien n'interdit que des demandes simultanées soient présentées, même pas la circonstance qu'une seule demande puisse être réalisée, celle qui est la plus conforme à la réglementation, selon la jurisprudence du 23 mars 2015 Mme L. *cat les autorisations d'utilisation du sol, qui ont pour seul objet de s'assurer de la conformité des travaux qu'elles autorisent avec la législation et la réglementation d'urbanisme*. Les pétitionnaires peuvent donc présenter plusieurs projets à l'approbation de l'autorité compétente et il ne revient pas à celle-ci de trier celui qu'elle doit instruire. Si elle est fondée, en revanche à rejeter les demandes abusives, les 7 projets comme ici ne nous paraissent aucunement pouvoir être regardés comme abusifs. Comme l'ont jugé les premiers juges nous estimons donc que ni la présentation des projets ni leur nombre ne pouvaient justifier le refus opposé par la commune que ce soit directement ou par substitution de motif. Nous pensons que vous devrez encore une fois fixer l'étendue du litige et ne pas en laisser la définition à l'administration.

27

Vous devrez cependant pour répondre aux conclusions de l'appel incident de M B. vous poser la question de l'injonction. L'annulation d'un refus de PC entraîne selon la jurisprudence dite *Prefet des Yvelines n°417350 du 25 mai 2018* la délivrance, sous conditions, du permis de construire par la voie de l'injonction. Toutefois nous pensons que cette jurisprudence n'est opérante que lorsque les demandes de permis de construire ont été instruites, or nous l'avons vu, c'est ce que la commune de M. s'est refusée à faire. Et c'est ce que nous vous proposons de lui enjoindre dans le cadre de vos pouvoirs propres de juges de l'injonction puisque c'est la conséquence qui découle logiquement d'un refus d'examen. Vous censurerez donc le jugement qui ne l'a pas fait.

28

Nous vous proposons de rejeter les conclusions dans les deux requêtes des parties au titre des frais exposés et non compris dans les dépens au regard du travail de rétablissement du litige que vous avez conduit.

29

Par ces motifs, nous concluons dans la première requête à l'annulation du jugement pour erreur de droit et au rejet de la demande de première instance pour irrecevabilité tenant à la procédure ainsi qu'au rejet du surplus des conclusions des parties et dans la seconde requête au rejet de la requête et à ce qu'il soit enjoint à la commune de réexaminer les demandes rejetées à tort et à l'annulation du jugement en ce qu'il est contraire à l'arrêt ainsi qu'au rejet du surplus des conclusions des parties.

