

N° 455658

Ministre de la transition écologique c/ Sté Ferme de Seigny

6^{ème} et 5^{ème} chambres réunies

Séance du 5 septembre 2022

Décision du 22 septembre 2022

CONCLUSIONS

M. Nicolas AGNOUX, Rapporteur public

Cette affaire de contentieux éolien, de facture assez classique, vous permettra de dissiper une ambiguïté au sujet de l'articulation entre le **régime de protection des abords** défini par le code du patrimoine et l'application des dispositions de **l'article R. 111-27** du code de l'urbanisme.

En substance, le premier soumet à autorisation les travaux réalisés aux abords d'un monument historique susceptibles de porter atteinte à sa conservation ou sa mise en valeur, sous le contrôle de l'architecte des bâtiments de France. Sa portée s'étend, aux termes de l'article L. 621-30 du code du patrimoine, et à défaut de périmètre spécifiquement délimité par l'autorité administrative¹, à tout immeuble situé à moins de 500 mètres et visible du monument historique ou visible en même temps que lui (co-visibilité).

En vertu du second, tout projet soumis à autorisation d'urbanisme peut être refusé ou n'être accepté que sous réserve de l'observation de prescriptions spéciales si les constructions, par leur situation, leur architecture, leurs dimensions ou l'aspect extérieur des bâtiments ou ouvrages à édifier ou à modifier, sont de nature à porter atteinte au caractère ou à l'intérêt des lieux avoisinants, aux sites, aux paysages naturels ou urbains ainsi qu'à la conservation des perspectives monumentales.

C'est sur ce dernier fondement que, par arrêté du 28 octobre 2016, le préfet de la Côte-d'Or a refusé de délivrer à la société Ferme éolienne de Seigny l'autorisation unique qu'elle sollicitait en vue de l'exploitation d'un parc de cinq éoliennes dans la commune éponyme. Outre son impact sur le site archéologique d'Alésia voisin, ce refus était notamment motivé par la co-visibilité du projet avec des édifices moins connus, les châteaux de Lantilly et d'Orain, distants d'environ 5 kilomètres et inscrits au titre des monuments historiques, que le préfet a regardée comme caractérisant une méconnaissance de l'article R. 111-27.

Le ministre se pourvoit contre l'arrêt par lequel la cour administrative d'appel de Lyon a annulé cette décision ainsi que le jugement du tribunal rejetant le recours de la société

¹ depuis la loi n° 2016-925 du 7 juillet 2016 relative à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

pétitionnaire. Vous pourrez admettre l'intervention de l'association Sauvegarde des territoires de la Brenne et du Dandarge.

Par l'arrêt attaqué, la cour a d'abord rappelé la règle issue de votre jurisprudence *Engoulevant* selon laquelle il appartient à l'autorité administrative compétente d'apprécier, dans un premier temps, la qualité du site sur lequel la construction est projetée et d'évaluer, dans un second temps, l'impact que cette construction, compte tenu de sa nature et de ses effets, pourrait avoir sur le site². Pour censurer les motifs de la décision attaquée ayant trait aux deux châteaux inscrits, elle a jugé que le critère de co-visibilité « *ne pouvait être utilement invoqué pour caractériser une atteinte contraire à l'article R. 111-27 du code de l'urbanisme qui prolongerait, hors du périmètre de protection de ces monuments, la servitude d'utilité publique instituée par l'article L. 621-31 du code du patrimoine* ».

Autrement dit, l'atteinte au monument historique résultant d'une co-visibilité avec la construction projetée ne pourrait être contestée que sur le fondement du régime des abords défini au code du patrimoine et donc dans les limites, notamment spatiales, propres à ce régime.

Ce raisonnement, dont la cour administrative d'appel de Lyon a fait application à d'autres reprises³, apparaît entaché d'erreur de droit.

Il présente en apparence une certaine logique. D'une part, il ne saurait être question d'opposer ici le mur des législations, compte tenu de l'articulation étroite entre les deux codes. Le régime des abords trouve sa traduction directe dans le code de l'urbanisme : selon l'article R. 425-1, l'autorisation d'urbanisme délivrée pour un projet situé dans les abords des monuments historiques tient lieu de l'autorisation prévue à l'article L. 621-32 du code du patrimoine, si l'architecte des bâtiments de France a donné son accord, le cas échéant assorti de prescriptions motivées. D'autre part, il serait concevable de voir dans les dispositions du code du patrimoine une *lex specialis* dérogeant aux prescriptions générales du code de l'urbanisme⁴ et déterminant à elle seule l'ensemble des conséquences susceptibles d'être tirées en cas d'atteinte visuelle portée par une construction à un monument historique⁵.

Mais en réalité les deux régimes ne sauraient se confondre, ni l'un avoir pour effet d'absorber ou de neutraliser le second.

D'abord, aucune mention dans les textes ne vient conforter une telle lecture : a contrario, le législateur a pris soin, par une disposition expresse, de faire prévaloir le régime des abords sur celui des sites inscrits défini par le code de l'environnement, lorsqu'un immeuble relève des deux corps de règles (art. L. 621-30, II du code du patrimoine).

² CE 13 juillet 2012, *Association Engoulevant*, n° 345970 aux tables.

³ n°19LY04659 du 18 novembre 2021 ; n°20LY01284 du 9 décembre 2021 ; n°20LY01002 du 9 juin 2022.

⁴ On rappelle toutefois pour mémoire que l'article R. 111-27 du code de l'urbanisme trouve lui-même un fondement légal dans les dispositions de l'article L. 421-6 du même code.

⁵ Voir par exemple, par analogie, dans un autre domaine : CE 24 février 2021, *Sté Thévenin et Ducrot Distribution*, n°447326, aux tables.

La genèse des textes ne va pas davantage dans ce sens. Le régime des abords trouve son origine dans l'acte dit loi du 25 février 1943 qui a complété la loi du 31 décembre 1913 sur les monuments historiques. Mais c'est bien avant, par une loi du 13 juillet 1911 que le législateur avait fait de la « *conservation des perspectives monumentales* » un motif permettant de justifier un refus du permis de construire – le célèbre arrêt *G...* de 1914 en faisait application. Il serait pour le moins paradoxal de lire la législation introduisant une protection nouvelle au titre du périmètre rapproché des monuments classés ou inscrits comme ayant eu pour effet de leur retirer une protection qui existait au-delà de ce périmètre.

Enfin, votre jurisprudence contredit clairement, bien que de manière implicite, cette thèse.

La circonstance que les lieux avoisinants ne soient soumis à **aucun** régime de protection défini au titre du code du patrimoine ne fait, bien entendu, pas obstacle à ce qu'ils soient regardés comme présentant par ailleurs un intérêt au sens de l'article R. 111-27 (CE Sect. 6 mai 1970, *SCI Résidence Reine Mathilde*, n° 72946, au recueil p. 308).

Mais lorsque la construction projetée est située, à l'inverse, dans le champ de visibilité d'un monument historique et soumise aux prescriptions afférentes du code du patrimoine, la légalité de l'autorisation peut également être contestée sur le fondement de l'article R. 111-27, les deux corps de règles s'appliquant alors de manière concurrente (CE 7 novembre 1980, *min. de l'environnement et du cadre de vie et SCI Alvarado*, n° 15459, 15482, au recueil). Plus encore, l'existence d'une protection au titre du code du patrimoine est prise en compte pour apprécier une atteinte éventuelle au sens de ces dispositions. Voyez ainsi :

- pour une construction située dans le champ de visibilité d'un monument historique (et à moins de 500 m) mais ne portant pas atteinte « *à la perspective de ce monument* » au sens de l'article R. 111-27 : CE 19 février 1988, *M. L...*, n°65462, inédit ;
- a contrario, pour un cas où l'erreur manifeste invoquée sur ce terrain à l'encontre d'une autorisation d'urbanisme est écartée à raison, **notamment**, de l'absence de site classé situé à proximité du projet : CE 25 septembre 2019, *Association Autant en emporte le vent et autres*, n°417870, aux tables sur un autre point ;
- ou encore, s'agissant d'un immeuble projeté au sein cette fois d'un **site inscrit**, la caractérisation d'une atteinte portée au caractère et à l'intérêt des lieux avoisinants au sens de l'article R. 111-27, en ce que le projet contribuait de manière notable à la détérioration du paysage protégé : CE 21 juillet 1989, *Fédération des associations du Sud-Est pour l'environnement et Syndicat de défense du Cap d'Antibes et autre*, n°95755 et a., aux tables.

Illustrant ce lien, certaines de vos décisions tiennent compte, pour apprécier si l'atteinte est caractérisée, du contenu de l'avis que l'architecte des bâtiments de France a rendu au titre de la protection des abords (CE 8 juillet 1992, *Mme C... et a.*, n° 101986, inédit ; CE 4 mars 1994, *M. D...*, n° 97336, inédit).

Ainsi, l'application éventuelle du régime des abords défini par le code du patrimoine n'efface pas celle des dispositions générales du code de l'urbanisme lorsque le projet se situe dans le périmètre de protection.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

Il en est de même, a fortiori, à l'extérieur de ce périmètre, et plusieurs illustrations jurisprudentielles, également implicites, en attestent : voyez, pour des éoliennes visibles depuis une église classée mais portant, en l'espèce, une atteinte limitée à l'environnement visuel : CE 16 octobre 2015, *Mme H... et a.*, n°385114, aux tables sur un autre point ; et pour des éoliennes placées en co-visibilité avec un château classé mais dont le faible impact visuel n'est pas, en l'espèce, de nature à porter atteinte au caractère ou à l'intérêt du site : CE 12 octobre 2018, *Sté Néoen*, n°412104, aux tables sur un autre point.

Ce faisant, et pour faire écho à l'arrêt attaqué, l'application de l'article R. 111-27 n'a pas pour effet de prolonger hors du périmètre de protection les servitudes instituées par le code du patrimoine. Cette réglementation ne vise pas à protéger le monument historique à travers un contrôle confié à une autorité de l'Etat spécifiquement missionnée, mais à préserver une « perspective monumentale » si le monument s'inscrit dans un tel cadre, ou plus largement à prévenir les atteintes portées à un site à la qualité ou à l'intérêt duquel le monument contribuerait particulièrement par son apparence extérieure. L'appréciation portée par l'administration n'est donc pas exactement de même nature : l'administration ne saurait par exemple fonder sur cet article un refus d'autorisation au motif que le projet de construction ne respecterait pas la « vérité archéologique » du bâtiment sur lequel il prend appui (CE, Sect. 16 mars 1973, *Ministre de l'équipement et du logement et ministre d'Etat chargé des affaires culturelles c/Sieur X...*, au recueil p. 228 ; voir également pour une illustration plus récente et dans une autre configuration : CE 12 mai 2022, *Sté Léane*, aux tables et aux conclusions de M. Sirinelli). Votre propre contrôle revêt un degré distinct : contrôle normal sur l'appréciation portée par l'architecte des bâtiments de France quel que soit le sens de l'avis conforme⁶, contrôle restreint sur l'application de l'article R. 111-27 en cas d'octroi du permis⁷.

PCMNC à l'admission de l'intervention de l'association Sauvegarde des territoires de la Brenne et du Dandarge, à l'annulation de l'arrêt de la cour administrative d'appel de Lyon, au renvoi de l'affaire à cette cour et au rejet des conclusions présentées par la société Ferme éolienne de Seigny au titre des frais irrépétibles.

⁶ Cf. décision *SCI Alvarado* de 1980 précitée.

⁷ CE 29 mars 1968, *Société du lotissement de la plage de Pampelonne*, au recueil.