

N° 418679
Société SADE

10ème et 9ème chambres réunies
Séance du 3 avril 2019
Lecture du 17 avril 2019

CONCLUSIONS

Mme Aurélie Bretonneau, rapporteur public

Cette affaire est délicate, pas en raison de la difficulté juridique des questions, très classiques qu'elle pose, mais en raison du contexte particulier dans lequel elle s'inscrit, qui rend les qualifications à opérer assez incertaines. Il serait malhonnête de vous la présenter comme un banal litige indemnitaire en matière d'urbanisme : il concerne le processus, un brin chaotique, de sélection puis d'édification du projet de cathédrale de la Sainte-Trinité de Paris, c'est-à-dire de la cathédrale orthodoxe russe inaugurée en octobre 2016 sur les quais de Seine du quartier du Gros-Caillou, entre le palais de l'Alma et l'ambassade de Bulgarie, aux angles du quai Branly, de l'avenue Rapp et de la rue de l'Université.

Le pourvoi est introduit par la société SADE (Society of Architects and Developers) et tend *in fine* à l'indemnisation par l'Etat français du préjudice, dont elle lui impute la responsabilité, tenant à son éviction de la construction de la cathédrale orthodoxe.

L'histoire de la construction de cette cathédrale commence en 2007. A cette époque, le patriarcat de Moscou avait acquis la conviction que sa cathédrale parisienne, l'austère et bien modeste église cathédrale des Trois-Saints-Docteurs, édifiée en 1931 dans le 15^{ème} arrondissement de Paris¹, était devenue trop étroite pour lui servir de vitrine. Aussi le patriarche Alexis II, en visite à Paris, demanda-t-il à Nicolas Sarkozy, alors Président de la République, son soutien en vue de l'édification d'un nouveau monument. Le projet commence à se concrétiser en 2010, quand la Fédération de Russie, au terme d'une longue quête, trouve à acheter un terrain de 4245 m² au bord de la Seine, au pied de la tour Eiffel, sur le prestigieux quai Branly, au débouché du pont de l'Alma, susceptible de constituer un écrin digne de son projet. L'acte de vente mentionne expressément la construction d'un « centre spirituel et culturel orthodoxe ».

C'est alors que le 15 octobre 2010, est lancé un concours international d'architectes. Un jury, censément composé à parité de russes et de français pour la construction de ce nouveau centre, est chargé d'arbitrer entre les 110 propositions reçus, puis les 10 projets pré-sélectionnés. Le 17 mars 2011, c'est le projet de Manuel Nuñez-Yanowsky, porté par la société d'architectes SADE, qui remporte la compétition. En conséquence de quoi la

¹ La première église russe de la capitale française, l'église Saint-Alexandre-Nevsky, consacrée en 1861 sous le Second Empire, était passée, à la suite de la révolution d'octobre 1917, sous la juridiction du patriarcat de Constantinople.

Fédération de Russie confie à la société SADE, par un contrat signé le 1^{er} juin 2011, la maîtrise d'œuvre de la construction.

Mais les choses se gâtent pour la société SADE au stade de la phase administrative du projet, qui ne parvient pas à décrocher l'autorisation d'urbanisme nécessaire à son édification. Après le classement sans suite d'une première demande de permis de construire, la Fédération de Russie dépose, le 29 mai 2012, une seconde demande, sur laquelle l'architecte des bâtiments de France émet un avis défavorable au motif que le projet est de nature à porter atteinte au site inscrit des rives de la Seine par sa volumétrie et son expression architecturale. Le même jour, le préfet de la région Ile-de-France émet également un avis défavorable, au motif que le projet n'apporte pas les garanties techniques suffisantes pour assurer la bonne conservation du Palais de l'Alma adossé à la construction, et qu'il est de nature à porter atteinte à la perception de ce monument historique. Le 20 novembre 2012, la Fédération de Russie, sans attendre une décision de refus de permis, fait le choix de retirer sa demande et, en mai 2013, de résilier le contrat de maîtrise d'œuvre de conception qui l'unissait à la société SADE. En réalité, la Fédération de Russie fait le choix de changer de pied en changeant de projet : le 16 septembre 2013, elle dépose une nouvelle demande de permis de construire sur la base cette fois du projet de la société d'architecture Wilmotte et Associés, qui était arrivé en deuxième place au concours. Le permis est délivré le 24 décembre 2013. La nouvelle cathédrale est inaugurée le 19 octobre 2016.

Nous ne pouvons pas vous cacher – la presse s'en est largement fait l'écho – que ce processus administratif de facture classique s'est déroulé en parallèle d'un processus autrement plus politique. Il est ainsi de notoriété publique qu'une des faiblesses congénitales du projet porté par l'agence SADE était qu'il déplaisait en tous points au maire de Paris Bertrand Delanoë : celui-ci l'avait fait savoir lors d'une adresse aux parties prenantes reçues à l'hôtel de ville, dans laquelle il décrivait, en présence de l'architecte, le projet lauréat comme « une insulte à l'âme russe, à l'église orthodoxe en général et à Paris en particulier » ; la mairie de Paris a plus tard publié un communiqué de presse appelant l'Unesco, « garante de la sauvegarde des rives de la Seine », à « se mobiliser » contre le projet. Il semblerait, au vu d'un témoignage versé au dossier de la DRAC expliquant que la directrice de cabinet de la ministre lui avait donné l'ordre exprès d'émettre un avis négatif sur le projet, qu'Auréliе Filippetti, nommée en cours de processus ministre de la culture, ne portait pas non plus le projet dans son cœur.

Ces prises de position ont suffi à accréditer dans l'esprit de la société SADE l'idée que sa disgrâce était une affaire d'Etat plutôt que d'urbanisme. Or cette disgrâce avait un coût, car la convention de maîtrise d'œuvre de conception signée avec la Fédération de Russie stipulait que l'abandon du projet par cette dernière ne pourrait donner lieu à aucune indemnisation. Furieuse, la société a engagé un grand nombre de contentieux : plainte contre la société Wilmotte et associés devant le conseil régional de l'ordre des architectes d'Ile-de-France, assignations devant le tribunal de grande instance de cette société et de la Fédération de Russie, saisine de la Cour de justice de la République pour violation par la ministre de la culture de l'article 432-1 du code pénal², et introduction devant le tribunal administratif de quatre demandes : un référé-liberté, deux recours en excès de pouvoir contre les deux avis

² Le fait, par une personne dépositaire de l'autorité publique, agissant dans l'exercice de ses fonctions, de prendre des mesures destinées à faire échec à l'exécution de la loi est puni de cinq ans d'emprisonnement et de 75 000 euros d'amende.

négatifs de l'ABF et de la DRAC, et recours indemnitaire à l'origine du pourvoi. Dans le cadre de ce dernier recours, la société demandait à l'Etat français 10 millions d'euros d'indemnités, augmentées des intérêts au taux légal à compter du 14 octobre 2014 avec capitalisation des intérêts, en réparation du préjudice résultant de son éviction, du fait de la volonté de la France, du projet de construction. La société a perdu en première instance comme en appel. Dans l'arrêt attaqué, la cour déroule un raisonnement en deux temps : premièrement et à titre décisif, elle juge que la cause directe du préjudice est l'abandon par la Fédération de Russie de la réalisation de son projet avec la société SADE ; deuxièmement et à titre marqué comme surabondant, elle explique qu'à supposer même que l'on puisse accrédi-ter la thèse selon laquelle l'attitude de la Fédération de Russie aurait été la conséquence d'une opposition des autorités françaises au projet, ce rapport de force ne serait pas détachable de l'action diplomatique de la France et serait insusceptible, à ce titre, d'engager la responsabilité de l'Etat (sur l'incompétence de la juridiction administrative pour connaître de la responsabilité pour faute à raison d'un acte de gouvernement, c'est-à-dire sur la contamination par la qualification d'acte de gouvernement du contentieux indemnitaire, v. CE, Sect., 1^{er} juin 1951, *Société des Etains et Wolfram du Tonkin*, n° 98750, p. 312, puis CE, 27 juin 2016, *M. B... et autres*, n° 382319, T. p. et CE, 3 octobre 2018, *M. T...*, n° 410611, p.).

Chacun des deux temps de l'arrêt est critiqué sous l'angle de l'insuffisance de motivation, de l'erreur de droit, de l'erreur de qualification juridique et de la dénaturation. L'insuffisance de motivation ne tient pas : la cour répond à l'ensemble des lignes argumentatives de la société SADE, même si par moment, les réponses qu'elle apporte sont un peu hétérodoxes. L'important se situe donc dans les moyens d'erreur de droit et de qualification.

Disons d'emblée que dans son détail, le raisonnement de la Cour nous convainc imparfaitement. Nous croyons cependant qu'il est fondé dans son économie générale, au point que nous n'y ne voyons pas matière à cassation.

Le premier temps de l'arrêt, d'abord, est un peu court. Il n'est certes pas faux d'affirmer que la non réalisation du projet, dont découle le préjudice de la société SADE, trouve son origine directe dans le choix fait par la Fédération de Russie de retirer sa demande de permis de construire et de résilier, sans même tenter de présenter un nouveau projet dans ce cadre, le contrat de maître d'œuvre de conception. Et nous savons bien qu'en vertu de la théorie de la causalité adéquate, il faut retenir comme seule cause d'un dommage, ainsi que l'indiquait le président Galmot dans ses conclusions sur l'arrêt *Marais* (CE Section, 14 octobre 1966, p. 549), « l'évènement qui, au moment où il s'est produit, portait normalement en lui le dommage ». N'ayant jamais fait vôtre la théorie de l'équivalence des conditions, ce qui explique d'ailleurs votre vigilance sur l'appréciation du caractère direct du lien de causalité que vous contrôlez au titre de la qualification alors que l'existence du lien est laissée à l'appréciation souveraine, vous ne reprenez pas comme causal tout évènement sans lequel le dommage ne se serait pas produit, et ne pouvez donc pas imputer le préjudice à des éléments de contexte qui ont joué un rôle déterminant sans être totalement décisifs par eux-mêmes. Simplement en l'espèce, dès éléments étayés au dossier rendait très convaincante la thèse selon laquelle l'abandon du projet par la Fédération trouvait son origine exclusive et directe dans la certitude qu'elle avait acquise, parce que l'administration française le lui avait fait assez clairement fait comprendre, qu'elle n'obtiendrait jamais de permis de construire pour le projet, même remanié à la marge, sur lequel elle s'était accordée avec la société SADE pour conclure la convention. Face à un tel degré de transativité, nous ne sommes pas certaine

que la théorie de la causalité adéquate fasse véritablement obstacle au rattachement direct à aux agissements de l'administration française de l'abandon du projet.

Quant au second temps du raisonnement, celui qui conduit la cour à botter en touche sur l'attitude de la France et l'évaluation de son caractère ou non fautif au motif qu'il serait en tout état de cause un acte de gouvernement, il peine à nous convaincre. Bien sûr, les interactions entre l'Etat français et la Fédération de Russie à propos du projet de construction d'une cathédrale ont revêtu une dimension diplomatique. Et bien sûr, ce qui est purement diplomatique échappe à la compétence du juge administratif, faute de revêtir le caractère d'un acte d'administration. Nous relevons toutefois que ce que vous rangez dans cette sous-catégorie des actes dits « de gouvernement » - reprise des essais nucléaires (CE Ass., 29 septembre 1995, *Association Greenpeace France*, n° 171277, p.), décisions de déployer des forces militaires à l'étranger (CE, 5 juillet 2000, *M... et autres*, n°s 206303, 206965, p. 291) ou de refuser à l'exportation vers un Etat de matériels de guerre (CE, 12 mars 1999, *Société Héli-Union*, n° 162131, T. p.), opposition à la tenue en France d'un scrutin politique étranger (Juge des référés, 23 mai 2014, *Mme D...*, n° 380560, T. p.), dépôts de candidatures de représentants au sein d'organisations internationales (CE, 20 février 1953, *Sieur Weiss*, n° 91419, 96512, p. 87 ; CE Sect., 23 mars 2014, *M. D...*, n° 373064, p.) - correspond à des actes autrement plus décisionnels et proches du réacteur de la conduite des relations internationales que les prises de paroles du maire de Paris sur projet d'urbanisme devant l'ambassadeur auxquelles la société impute la résiliation de son contrat par la Fédération de Russie. Le critère n'est d'ailleurs pas celui de la coloration diplomatique, mais celui du caractère non détachable soit d'un acte conventionnel, soit de la conduite des relations internationales ou de l'action diplomatique de la France. Nous avons du mal à considérer que la mauvaise volonté que la société SADE impute à l'administration française dans la délivrance d'une autorisation d'urbanisme, qui plus est pour des motifs esthétiques et non pour une opposition de principe à la réalisation d'un projet russe sur le sol français, soit la manifestation de la conduite par ces autorités de l'action diplomatique de la France à l'égard de la Russie.

Nous croyons toutefois que le faisceau de moyens dirigé contre le premier temps de l'arrêt, celui qui refuse le lien de causalité direct avec les agissements de la France, n'est pas fondé pour autant. Car si nous ne partageons pas tous les méandres de l'appréciation de la cour, nous croyons que l'affirmation centrale selon laquelle il n'existe pas de lien de causalité direct entre le préjudice de la société SADE et les agissements de l'Etat français procède d'un raisonnement et d'une qualification exacte. Ce que nous vous avons dit tout à l'heure, c'est que le refus de permis était inévitable à projet globalement constant, de sorte que nous hésiterions à dénier le lien de causalité direct entre l'attitude de la France et l'abandon du projet. Mais ce que devait caractériser la cour, c'était l'existence d'un lien direct entre l'attitude de la France et le préjudice de la société d'architecte. Or il résulte d'une jurisprudence bien établie, à la fois ancienne et constante, que l'ensemble des préjudices subis non pas par le commanditaire d'une construction, mais par l'architecte auteur du projet, ne peuvent pas trouver leur origine dans le refus de permis de construire, fût-il par ailleurs fautif. Vous estimez en effet par principe que la cause première du préjudice de l'architecte réside nécessairement et exclusivement dans le contenu et les conditions d'application du contrat le liant au pétitionnaire du permis. Vous en déduisez qu'ils ne sauraient dès lors être regardés comme procédant directement du comportement de l'administration et que l'architecte n'est pas fondé à demander à l'Etat réparation des préjudices qu'il estime avoir subis du fait des refus de permis (CE, 18 juillet 1973, *L...*, n° 88314, p. 532 ; 14 mars 1979, *Société d'études et*

de réalisations de maisons individuelles du Centre, n° 06623, T. p. ; 9 décembre 1983, G..., n° 26445, p. 209 ; 14 novembre 1984, *Ministre de l'urbanisme c. M. A...*, n° 50464). Dans le même ordre d'idées, vous jugez également que dans le cas de la remise en cause du projet d'aménagement d'une ZAC à la suite d'illégalités commises par l'administration, le préjudice allégué par la société qui s'était vu confier l'aménagement de la zone n'a pu résulter que des liens juridiques l'unissant à la société pétitionnaire et ne pouvait donc être regardé comme résultant directement de la remise en cause du projet d'aménagement (CE, 15 avril 1992, *SCI Vallières et autres*, p. 82). Cette jurisprudence repose sur l'idée selon laquelle la responsabilité quasi-délictuelle ne peut servir de succédané à la responsabilité contractuelle, là où cette dernière peut être recherchée et doit tout absorber.

A propos du cas d'espèce, notre diagnostic est donc le suivant : si la Fédération de Russie recherchait la responsabilité de la France pour des préjudices qu'elle estimerait avoir subis du fait de l'abandon de son projet initial, nous aurions beaucoup de mal à renvoyer la Russie à son propre choix de renoncer au projet et reconnaitrions volontiers le lien de causalité direct entre l'attitude de la France et le préjudice – nous réservons la question de savoir si l'attitude de la France était ou non fautive, car ce n'est pas parce que la ministre de la culture et le maire de Paris étaient hostiles au projet qu'il n'appelait pas des avis négatifs en termes d'insertion dans le site. Mais s'agissant du préjudice de la société SADE, il ne peut être rattaché qu'à sa relation contractuelle avec la Fédération de Russie, qui fait écran à l'engagement de la responsabilité quasi-délictuelle de l'Etat français. Cette construction juridique rend d'ailleurs bien compte des faits car si la société SADE subit un préjudice, c'est bien parce que la convention qu'elle a signée avec la Fédération de Russie excluait toute indemnisation en cas d'abandon du projet.

Or pour peu que l'on relise l'arrêt à l'aune de ce raisonnement, il nous semble possible de dire que l'affirmation déterminante selon laquelle le préjudice de la société SADE « ne présente aucun lien de causalité suffisant avec les agissements reprochés à l'Etat dans l'instruction de la demande de permis de construire » n'est entachée ni d'erreur de droit, ni d'erreur de qualification juridique des faits, qui ne sont pas dénaturés.

Et si vous nous suivez pour faire cette lecture de l'arrêt, alors l'ensemble des considérations relatives au caractère d'acte de gouvernement y deviennent superflues, car il était, en tout état de cause, impossible de faire remonter la chaîne de causalité jusqu'à l'Etat français. De sorte que le « en tout état de cause » dont la cour assortit cette partie du raisonnement, et qui servait sans doute dans son esprit à éviter de prendre parti sur le caractère avéré ou non des faits que la société imputait en des termes peu amènes à la France³, peut également se lire comme signifiant, ce qui est vrai dans la pureté des principes, que ces considérations sont surabondantes. L'erreur de droit ou de qualification juridique que la cour nous semble avoir commise en parlant d'actes non détachables de l'action diplomatique de la France est donc impuissante à emporter la censure de l'arrêt. Ce caractère surabondant du motif désactive également les moyens tirés de l'absence de communication aux parties d'un moyen d'ordre public tiré de la qualification d'acte de gouvernement, d'insuffisance motivation pour expliquer en quoi l'attitude de la France n'était pas détachable de l'action diplomatique et de contradiction de motifs à retenir une qualification d'acte de gouvernement sans aboutir à un dispositif d'incompétence : tout cela vient de ce que la Cour n'a pas fondé sa

³ Le TA et la CAA ont été amenés à supprimer des passages injurieux des mémoires.

décision sur cette qualification, mais sur le diagnostic exact selon lequel le préjudice ne pouvait être imputé qu'aux liens contractuels avec la Fédération de Russie.

Enfin, la Cour n'a pas commis d'erreur de droit en ne recherchant pas d'office la responsabilité sans faute de l'Etat du fait d'actes de gouvernement. Il est vrai que depuis l'arrêt *Compagnie générale d'énergie radio-électrique* (CE, Ass., 30 mars 1966, Rec. p. 257, concl. M. Bernard RDP 1966 p. 774, chron. J.-P. Puissochet et J.-Ph. Lecat AJDA 1966 p. 350, note M. Waline RDP 1966 p. 955, GAJA 20 éd. n° 78), la qualification d'acte non détachable de l'action diplomatique de la France n'interdit au juge que de se prononcer sur le caractère fautif ou non de l'acte, et ne fait pas obstacle à une indemnisation si les conditions d'engagement de la responsabilité sans faute définies à l'origine pour la responsabilité du fait des lois sont remplies, c'est-à-dire si le préjudice invoqué est grave et spécial et que l'auteur de l'acte n'a pas entendu exclure toute indemnisation. Mais d'une part, cette jurisprudence ne vaut à ce jour qu'au titre des conventions internationales, même si vous n'exigez plus qu'elles aient été régulièrement incorporées dans l'ordre juridique (sur l'état initial de la jurisprudence : CE, 29 décembre 2004, n 262190 et 262323, A... et autres, Rec. p. 465, concl. J.-H. Stahl RFDA 2005 p. 586, chron. M C. Landais et F. Lenica AJDA 2005 p. 427 ; sur son évolution discrète, conduisant à attirer dans le champ de la responsabilité sans faute les « Accords d'Evian », CE, 27 juin 2016, *M. B...*, n° 382319, T. pp. 935-939) ; d'autre part, cette vérification était en l'espèce inutile, dès lors qu'aucun lien de causalité n'était possible entre le préjudice et les agissements français.

PCMNC – Rejet.