

**UNE JURIDICTION SPECIALE :
LA « REGIA DELEGAZIONE » DU
CONSIGLIO D'ORNATO »**

**Simonetta TOMBACCINI-
VILLEFRANQUE**

Les lettres patentes du 26 mai 1832, instituant le « Consiglio d'Ornato ¹ », prévoyaient également à l'art. 11 la création d'une juridiction spéciale nommée « Regia Delegazione », chargée de résoudre les différends susceptibles de surgir de l'exécution des plans régulateurs. Ainsi, d'une part on dotait les autorités communales des structures et des moyens propres à mettre en œuvre l'élargissement et l'embellissement de la ville et d'autre part on assurait le fonctionnement d'une commission servant de garde-fou contre abus et réticences.

En raison de leurs finalités, les deux nouveaux organismes relevaient de sphères d'action bien distinctes. En effet, le premier, étant composé de membres du conseil municipal ou d'éléments agissant dans son entourage ou agréés par lui, avait de fortes attaches avec la ville, alors que la seconde, comprenant le président du sénat, les sénateurs le plus âgé et le plus jeune, l'avocat fiscal général et l'intendant général de la Division, était une expression, à peine élargie, du sénat de Nice.

A vrai dire, déjà par le passé des commissions sénatoriales restreintes avaient vu le jour chaque fois que, en présence de questions complexes ou épineuses, en haut lieu à Turin on avait estimé utile de surseoir au cours normal de la justice. C'était arrivé en application de l'édit royal du 22 septembre 1818 qui avait confié à une Délégation ad hoc la tâche de dédommager les anciens émigrés spoliés lors de l'annexion du comté en 1792 et, plus tard, à la suite des lettres patentes du 22 mai 1830, lorsque une autre Délégation fut installée pour trouver une issue au grave endettement de la ville de Nice après la construction du pont Saint-Charles.

Par conséquent, en 1832 nulle autre institution n'aurait pu être dépositaire du pouvoir, que le roi lui déluguait, de régler les litiges en matière d'urbanisme. De plus, grâce à la présence de magistrats qualifiés et du premier d'entre eux – le président en chef, c'est-à-dire le troisième homme de la cité après le gouverneur et l'évêque – la « Regia Delegazione » venait à acquérir ipso facto le prestige, l'importance et l'indépendance dont la cour suprême jouissait.

D'après l'art.11, lorsqu'une affaire lui était soumise elle devait « entendre les parties sans formalité de procès et, après tentative préalable d'accommodement à l'amiable, prononcer et décider selon raison et justice ». Dans ce but, le roi lui accordait « toute l'autorité nécessaire et opportune » et lui permettait de « déroger à toute loi ou disposition contraire ». Il s'agissait donc d'une juridiction spéciale comparable à celles existant, par exemple, dans les domaines militaire ou ecclésiastique et par là soustraite aux contraintes de la hiérarchie judiciaire. Pour cela sa procédure était simple, dictée probablement par la nature des problèmes à traiter, comportant souvent des indemnités à payer ou des injonctions de démolition sous peine de pénalités, ce qui imposait des délais forcément plus brefs qu'à l'accoutumée.

Constituée en mai 1832, la nouvelle juridiction, réunie sous la houlette d'Ilarione Spitalieri di Cessole, reçut le baptême du feu dès le mois d'août, lorsque la municipalité appela à comparaître Onorato Serrat qui traînait les pieds pour céder une partie du terrain, à proximité de l'ancienne fabrique des tabacs, compris dans l'alignement de la rue Saint-François-de-Paule. Il s'agissait d'un quartier qui constituait l'un des principaux objectifs du réaménagement envisagé dans le plan régulateur et donc toute résistance était vouée à l'échec. En revanche, le montant des sommes allouées pour l'expropriation pouvait faire l'objet d'un accord. Par conséquent, la « Regia Delegazione » trancha de façon équitable, affirmant

¹ Les archives du « Consiglio d'Ornato » sont conservées aux Archives Municipales de la ville de Nice (AMVN) et classées dans la série O pour tout ce qui concerne les requêtes des particuliers et les délibérations du « Consiglio » et dans la série D pour la partie relative aux dossiers de procédure des litiges parus devant les diverses instances judiciaires. Toutefois, les jugements de la « Regia Delegazione », du sénat, puis cour d'appel et du tribunal de préfecture, puis provincial se trouvent aux Archives départementales des Alpes-Maritimes (ADAM) et sont classées dans les sous-séries 2FS –sénat de Nice- et 3FS –tribunal de préfecture-.

l'obligation pour le défendeur de vendre et lui accordant le paiement immédiat des indemnités qui étaient supérieures au prix du terrain incluant le remboursement pour des frais engagés. Quelques mois plus tard, elle laissa de côté les jugements à la manière de Salomon et débouta la municipalité qui réclamait la démolition de deux pavillons élevés dans les environs du port et s'opposait à la construction de quatre autres, sous prétexte de non conformité au plan régulateur.

Généralement c'était l'administration municipale, représentée par le premier consul, qui était à l'origine de la saisine, souvent sur l'indication d'un voisin, témoin des contraventions et gardien improvisé –et non désintéressé– de la légalité. Mais des personnes privées n'hésitèrent pas non plus à déclencher la procédure lorsqu'elles considéraient que leur liberté d'entreprendre était menacée voire brimée.

En vérité, pendant les premières années d'activité du « Consiglio d'Ornato », les Niçois, pourtant suspectés d'affectionner la chicane, boudèrent la « Regia Delegazione ». Entre 1832 et 1839 on ne constate en effet qu'une demie douzaine d'affaires aboutissant à la sentence et même si d'autres se sont arrêtées en route grâce à des solutions de conciliation, il n'en demeure pas moins que leur nombre est assez modeste.

Doit-on voir en cette absence de conflictualité le symptôme d'une bonne acceptation des règles imposées par le « Consiglio » ? Ou bien l'indice d'un développement urbain encore balbutiant ? L'un et l'autre peut-être, puisque, en ces années troublées par un choléra revenant de façon récurrente, la présence des hivernants était plutôt contenue et donc les logements existant pouvaient subvenir sans difficulté aux besoins, d'autant plus que plusieurs Niçois, notamment les gros propriétaires fonciers, louaient appartements et pièces dans leurs propres « palais » pour profiter de cette manne inespérée.

C'est au tournant des années 1840 que la société niçoise semble donner des signes non équivoques de changement. Certes l'aristocratie, au pouvoir depuis des lustres, conservait une position dominante, mais manquait de ressort et d'ambition, la perspective d'un emploi dans une administration et dans l'armée étant souvent le seul projet d'avenir qu'elle échafaudait pour maintenir son rang et ses revenus. De ce fait, la voie était libre, surtout dans le secteur économique, pour ces esprits volontaires et inventifs sortis des couches sociales moyennes qui, opportunistes et pourvus de quelques fortunes, avaient compris l'intérêt d'investir dans la pierre, et en particulier dans le bâtiment neuf, pour répondre à la demande d'une clientèle étrangère aisée et de plus en plus nombreuse. Rien d'étonnant donc si lorsqu'en 1831 la municipalité mit en vente des « siti vacui » (terrains libres) près de l'embouchure du Paillon, sur sept adjudicateurs six étaient des négociants et des entrepreneurs de travaux.

Poussée par cette conjoncture favorable à son développement, Nice reprit ainsi sa marche, d'une part vers le Paillon, commencée déjà au XVIII^e siècle avec l'édification de quelques demeures patriciennes dans la « vila nova » (qui maintenant pouvait se poursuivre sur sa rive droite grâce au pont Saint-Charles) et d'autre part vers l'est, en direction du port Lympia. Il était inévitable que, pressés de tirer avantage de leurs investissements et au moindre coût, les nouveaux bâtisseurs se trouvassent parfois en désaccord avec le « Consiglio d'Ornato », décidé, lui, à appliquer le plan régulateur dans toute sa rigueur, à le faire respecter et, s'il le fallait, à l'imposer sans ménagement. D'où des différends parus devant les juges de la « Regia Delegazione », souvent à l'initiative des particuliers qui estimaient non justifiées ses prétentions de tout réglementer et, peu convaincants et dictés par des considérations subjectives, certains refus de construire.

Il est vrai que dans l'approche des requêtes qu'on lui soumettait le « Consiglio » avait tendance, quant à la forme, à faire usage d'une méthode autoritaire, porteuse de résultats mais aussi de heurts et, quant au fond, à dépasser les limites du domaine que les lettres patentes lui avaient conféré et à rejeter les choix architecturaux et esthétiques qui ne lui convenaient pas. Une latitude de comportement qui fut sanctionnée ouvertement lors d'un conflit entre les

chevaliers Antonio Raynaud et Urbano Saint-Pierre di Nieubourg et la municipalité à propos de la construction d'une maison jouxtant le théâtre royal que les premiers avaient demandée et le « Consiglio d'Ornato » refusée, les plans annexés n'allant pas selon lui « dans l'intérêt de l'ornement de la ville ». Malgré cette opposition, les propriétaires avaient entrepris les travaux s'attirant les foudres du « Consiglio », résolu à requérir leur suspension et même la démolition des ouvrages réalisés. Pour cela la « Regia Delegazione » fut saisie en février 1847 mais, faute de temps ou de possibilité, elle ne put s'exprimer.

Le fait est que, à cette occasion, l'intendant général prit le relais de la justice et le 11 mars fit connaître un décret destiné à amender la délibération contraire au projet des chevaliers Raynaud et Saint-Pierre di Nieubourg. Les motivations qui l'accompagnaient allaient dans le sens souhaité par les demandeurs : que le « Consiglio d'Ornato » se contente de faire son travail et uniquement le sien et s'il est vrai que le particulier doit présenter un dessin pour obtenir son approbation, de cette obligation ne découle pas le droit pour l'institution d'écarter ce dessin seulement parce qu'il ne lui plaît guère. De plus, insistait-il, la juridiction du « Consiglio d'Ornato » doit se cantonner « uniquement à empêcher la difformité extérieure des édifices et l'absence de sécurité à l'intérieur sans entraver aucunement le libre exercice du droit revenant aux propriétaires ». C'était donc un sévère rappel à l'ordre que l'intendant « se trouva dans la circonstance d'émettre – précisa-t-il au premier consul comme pour se justifier - en exécution de consignes qu'il avait reçues du ministère pour les affaires internes auquel le chevalier di Nieubourg avait fait recours »². En définitive, contraint ou non, l'intendant autorisait d'ores et déjà la reprise des travaux interrompus.

Comme le sénat, dont les jugements n'étaient pas susceptibles d'appel sauf recours d'une des parties au roi qui, exceptionnellement, chargeait la cour suprême de réexaminer l'affaire, la « Regia Delegazione » jugeait en première et ultime instance. D'ailleurs les lettres patentes de mai 1832 n'avaient rien prévu quant à la possibilité de contester ses sentences. Ce fut grâce à l'entêtement d'un certain Orazio Gauthier que la lacune fut comblée.

Ce monsieur avait acheté, et chèrement payé remarquait-il, un terrain donnant sur le chemin des Anglais, à la hauteur de la Première Buffa, près des villas Pollan et Regis. Souhaitant y bâtir, il s'adressa au « Consiglio d'Ornato » pour l'autorisation, ignorant que le plan régulateur ne couvrait pas cette partie du territoire. Le « Consiglio » n'en fit pas état non plus et, après avoir arrêté les modalités techniques et esthétiques, donna le feu vert. C'était compter sans la réaction d'un voisin pointilleux qui, voyant le dernier arrivé s'installer plus près de la promenade que lui, par crainte de perdre quelques minutes d'ensoleillement se tourna vers la « Regia Delegazione » pour exiger l'alignement de la nouvelle construction sur la sienne, mettant en cause de surcroît la municipalité, responsable de lui avoir assuré, par le biais de son architecte, un traitement identique pour tous les propriétaires actuels et futurs.

La question était délicate et la haute cour dut réfléchir longtemps avant de rendre sa décision, beaucoup plus longue et circonstanciée que d'habitude et, malgré tout, ambiguë, incapable de trancher le conflit. Car elle reconnaissait que le « Consiglio d'Ornato » avait outrepassé ses compétences en dictant des règles en l'absence du plan régulateur, d'autant plus qu'il avait toléré la présence de plusieurs maisons situées à distances inégales de la route du front de mer. Elle affirmait même que le fait d'établir une quelconque délimitation sur les propriétés privées constituait une modification du droit de propriété équivalent à une expropriation. Néanmoins, elle ne tirait pas les conséquences extrêmes de ses considérants, se contentant d'un jugement de compromis : il est légitime pour le demandeur de construire sur son terrain où il veut et à sa meilleure convenance, disait-elle, pourvu qu'il se conforme à l'alignement des villas voisines.

² Voir à ce propos AMVD D 344. Edouard Scoffier et Félix Bianchi dans leur ouvrage *Le Consiglio d'Ornato*, Serre éditeur, Nice, 1998, p. 59 donnent de cette affaire une version plutôt édulcorée sans jamais citer l'intervention de l'intendant qui, au vu des documents, fut déterminante.

Bien évidemment il y avait de quoi être déçu, surtout que, avec cette démarche, nulle autre voie de recours n'était ouverte au plaignant. Ce fut ainsi que Orazio Gauthier songea à se prévaloir de la seule issue qui restait à un sujet de Sa Majesté, à savoir s'humilier au pied du trône pour solliciter une procédure d'exception. Et le roi, accueillant favorablement sa supplique, confia la révision du jugement de la « Regia Delegazione » aux deux chambres réunies du sénat pour la première et dernière fois dans le comté de Nice.

Et le 8 juin 1847, après un chapelet de procès qui avaient retardé de trois ans l'achèvement des travaux, le sénat mit un terme à la controverse se dressant en garant du libre exercice du droit de propriété qui ne saurait être soumis à des limitations sans de graves motifs d'utilité publique dûment définis et approuvés et, en définitive, confirmant la légitimité inconditionnelle pour Orazio Gauthier de construire là où il lui conviendrait le mieux³.

Il est intéressant de signaler que la plupart des affaires portées devant la « Regia Delegazione » concernaient la municipalité de Nice car dans l'esprit des justiciables c'était bien elle qu'il fallait attaquer en cas de contestation d'un plan régulateur, même si la paternité officielle en revenait au « Consiglio d'Ornato » qui paraissait comme une émanation du corps municipal, ne serait-ce par sa composition et son financement, assuré en totalité par la ville. Une étroite parenté que les personnalités de la première heure, loin de méconnaître, avaient affiché clairement, à l'instar de Luigi Alessandro Saissi di Castelnuovo qui, saisissant la « Regia Delegazione », s'était présenté en sa qualité de premier consul et de président du « Consiglio d'Ornato ».

Mais en 1848, à l'occasion d'un litige avec un nommé Giambattista Scotti, la municipalité essaya d'esquiver ses responsabilités protestant de son incompétence. Une dérobade qui jouait sur l'existence de deux organismes, apparemment séparés et sur la répartition de leurs rôles. Une telle fiction n'était pas de nature à fourvoyer les juristes de la Délégation royale. Dans son jugement du 6 septembre 1848, rendu en guise de chant du cygne quand ses jours étaient désormais comptés, elle remit les choses en ordre. « Considérant que le plan régulateur de cette ville a été fait dans l'intérêt de la ville elle-même et que le « Consiglio d'Ornato » fut créé justement pour l'exécution de ce même plan régulateur, exécution attribuée à la ville par les lettres patentes du 26 mai 1832, en conséquence ledit « Consiglio d'Ornato » doit être considéré comme une sorte de gérant pour cette question de l'administration communale et donc à celle-ci il incomberait d'endosser ses délibérations, si elle le croit de sa convenance. D'où découle le droit pour ceux qui s'estiment lésés par ces délibérations de proposer leurs raisons à l'encontre de l'administration communale ».⁴ Ce fut un recadrage bien opportun, puisque dans la période qui s'ensuivit le maire assumait ses obligations sans faux-fuyants.

Après ce jugement, la Délégation royale s'abstint de se prononcer car le « Statuto », octroyé quelques mois auparavant, comportait la suppression de tout Magistrat investi d'une matière spéciale par voie extraordinaire. Elle ne se manifestait pas en attendant des consignes qui, cependant, tardaient à venir à cause de l'incertitude provoquée par un changement politique d'une telle ampleur et, qui plus est, aggravée par la guerre contre l'Autriche et l'abdication de Charles-Albert.

Mais, bien qu'en retrait, elle assurait un service de « boîte à lettres » en enregistrant les recours que des justiciables continuaient à lui envoyer. Ce service prit fin le 31 octobre 1851 lorsque, se penchant sur une affaire qui était en instance depuis mars, officiellement elle reconnut l'incompatibilité de ses anciennes attributions avec les dispositions statutaires. Conclusion : les parties devaient dorénavant se pourvoir devant le tribunal compétent.

³ Voir AMVN D 345 et ADAM 2FS 457. Scoffier et Bianchi cit. p. 102 présentent encore une fois une vision simplifiée de cette affaire, en masquant totalement les diverses péripéties judiciaires et leur rebondissement final.

⁴ Voir ADAM 2FS 41

Ce fut justement pendant que la vieille juridiction se mourrait et que les nouvelles n'étaient pas encore en mesure d'intervenir que des remises et des maisons illégales fleurirent dans les quartiers soumis à la censure du « Consiglio d'Ornato ». Pure coïncidence ou volonté délibérée de profiter d'une situation de confusion pour se soustraire aux contraintes et forcer la main aux autorités? À lire les déclarations de certains contrevenants on est tenté de croire que le hasard n'y était pas pour grande chose. En effet, lors de sa comparution, l'un d'eux fit observer que la « Regia Delegazione » avait cessé d'exister et que selon les termes du « Statuto » nul ne pouvait être distrait de ses juges naturels et un autre, tout en faisant remarquer le vide juridictionnel déclara ne vouloir prendre à cet égard aucune conclusion particulière s'en remettant à la sagesse du magistrat.

Quoi qu'il en soit, confrontée à ces transgressions qui risquaient de se multiplier faute de riposte adéquate, la municipalité décida d'agir sans complaisance, en déférant les responsables devant le tribunal provincial pour faire sanctionner les dérapages en cours et rappeler le respect des règles fixées par le plan régulateur, toujours valables malgré la disparition de la « Regia Delegazione ».

Après cette poussée d'infractions, le contentieux en matière d'urbanisme alla en s'amenuisant. Il ne demeurait plus que quelques cas d'incorrigibles entrepreneurs qui s'obstinaient à élever des maisonnettes à côté de l'église du port dans l'emplacement réservé au pendant de l'immeuble Astraudo.

C'est du moins ce qui résulte d'une approche, à vrai dire non exhaustive, des archives judiciaires de la ville de Nice. Il faudrait un dépouillement systématique des jugements rendus entre 1850 et 1860 par le tribunal provincial et la cour d'appel dans ce domaine pour l'affirmer de façon certaine, toutefois les données relevées indiquent que la tendance était bien à la décroissance.

Désormais les plans régulateurs faisaient partie du paysage au propre et au figuré et rares étaient ceux qui songeaient de passer outre. Sans doute, des récalcitrants subsistaient mais seraient vite emportés par la vitalité du changement et des intérêts en jeu, d'autant plus qu'à présent les atteintes au droit de propriété ne semblaient pas alarmer les prétoires. S'en rendirent compte les frères Caissotti di Roubion qui, un beau matin, sur leurs terres du Ray découvrirent, avec surprise et mécontentement, des ouvriers en train d'éradiquer oliviers et arbres fruitiers pour faire place à une nouvelle route.

Ainsi, pendant que la suppression du port franc achevait une époque, l'élargissement de la cité, entamé au début des années 1830 et poursuivi sans relâche par la suite, en ouvrait une autre, garantissant aux propriétaires fonciers, grands et petits, de sources de revenu bien plus appréciables que les recettes produites par les franchises douanières de jadis. Un élargissement voulu et dirigé par le « Consiglio d'Ornato » et sanctionné, le cas échéant, par les juridictions spéciale et ordinaires.

Par conséquent, toute étude sur l'évolution urbaine de Nice ne saurait privilégier les requêtes des particuliers et les délibérations du « Consiglio » et reléguer aux oubliettes les dossiers du contentieux. Au contraire, une analyse approfondie de l'ensemble des documents devrait amener à connaître le côté lumière du « Consiglio d'Ornato » aussi bien que sa face cachée, c'est-à-dire ses inévitables accrocs ou compromis avec la réalité, au fond à redessiner un tableau aux contours plus nuancés et historiquement plus complet.