

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE NICE**

N° 2200406

ASSOCIATION DE DEFENSE DE LA
PROMENADE DES ARTS-YVES BAYARD
Mme X

M. Pascal
Juge des référés

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le juge des référés,

Ordonnance du 17 février 2022

54-035-02

C

Vu la procédure suivante :

Par une requête, des mémoires et des pièces enregistrés les 25 janvier 2022, 7 et 15 et 16 février 2022, l'association de Défense de la Promenade des Arts-Yves Bayard, prise en la personne de son président en exercice et Mme X, représentées par Me Eglie-Richters, demandent au juge des référés :

1°) de suspendre, sur le fondement des dispositions de l'article L. 521-1 du code de justice administrative, l'exécution de la délibération du conseil municipal de Nice n° 2.1 du 10 décembre 2021 approuvant la désaffectation et le déclassement par anticipation du bâtiment abritant le Théâtre National de Nice et approuvant sa démolition ;

2°) de mettre à la charge de la ville de Nice à leur verser une somme de 2 000 euros sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elles soutiennent que :

- le non- lieu à statuer ne peut qu'être écarté : la désaffectation de l'ouvrage n'est pas achevée ; la délibération continue à produire ses effets ;

- la requête est recevable : le défaut de qualité du président de l'association soulevé par la ville de Nice manque en fait ; Mme X justifie de son intérêt à agir ; elles justifient de leur intérêt, personnel, direct et certain à agir contre la délibération en litige ; cette délibération est une décision administrative faisant grief ;

- l'urgence est caractérisée : elle est présumée ; la délibération en litige porte directement et gravement atteinte à leur intérêt ; elle approuve la démolition et autorise le maire à engager toutes les actions permettant cette démolition ; la délibération est exécutoire et a conduit, dès le 19 janvier 2022, à la délivrance du permis de démolir ; la ville de Nice a engagé les travaux de démolition en application de cette délibération ; aucun intérêt public ne peut justifier l'urgence à démolir le théâtre ;

- plusieurs moyens sont de nature à créer un doute sérieux quant à la légalité de la décision attaquée :

S'agissant de la légalité externe :

- les dispositions de l'article L. 2121-12 du code général des collectivités territoriales ont été méconnues ;
- une évaluation environnementale devait être préalablement réalisée en application des articles L. 122-1 et R.122-2 du code de l'environnement ;
- les stipulations de la convention d'Aarhus ont été méconnues dès lors que l'information et la participation du public ont été manifestement insuffisantes ; la concertation mise en place par la ville de Nice a été formelle, lacunaire et dépourvue de tout intérêt ;
- l'accord unanime des propriétaires de l'ensemble immobilier de la Promenade des Arts n'a pas été recueilli en méconnaissance du cahier des charges de cession des volumes bâtis, la ville de Nice ne justifiant pas, en tout état de cause, de l'accord de la métropole de Nice et des autres propriétaires ;

S'agissant de la légalité interne :

- la délibération en litige porte atteinte au droit moral de l'architecte et au respect de son œuvre ; l'atteinte portée à l'œuvre monumentale d'Yves Bayard est irréversible ; le juge administratif est compétent pour statuer sur les mesures de nature à porter atteinte à l'intégrité d'une œuvre publique ;
- les justifications avancées par la ville de Nice, « bâtiment vieillissant », « création d'une forêt urbaine », « diversification de l'activité culturelle » sont totalement infondées ; elles sont entachées d'erreurs de fait et d'appréciation ;
- la démolition n'est ni indispensable ni proportionnée ;
- les dispositions des articles L. 2141-1 et L. 2141-2 du code général de la propriété des personnes publiques ont été méconnues : le déclassement du lot- volume 2 ne pouvait intervenir alors qu'il va être affecté à un autre service public ; la procédure de déclassement anticipé n'est pas applicable à une opération de démolition.

Par un mémoire en défense, enregistré le 9 février 2022, la ville de Nice, représentée par Me Saint-Supery, conclut au non-lieu à statuer sur la requête rejet de la requête et à ce qu'une somme de 3 000 euros chacune soit mise à la charge de l'association requérante et de Mme X au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

La ville de Nice fait valoir que :

- il n'y a pas lieu de statuer sur la requête qui a été entièrement exécutée et donc épuisé tous ses effets, dès lors que la demande de permis de démolir a été déposée et le permis obtenu le 19 janvier 2022 et la désaffectation de l'ouvrage est achevée puisque le bâtiment est fermé et n'accueille plus de représentation depuis le 8 janvier 2022, ses aménagements intérieurs étant déjà démontés et les spectacles organisés en d'autres lieux ;
- à titre subsidiaire, la requête est irrecevable en raison de l'irrecevabilité de la requête au fond dès lors que la qualité pour agir du président de l'ADPDA-YB n'est pas démontrée, que Mme X ne justifie pas d'une qualité lui conférant un intérêt pour agir ni de la preuve de sa qualité d'unique ayant-droit de M. Y ; il n'existe pas de lien direct, pertinent et certain entre les intérêts invoqués par les requérantes et la décision attaquée ;

- la délibération n'est pas susceptible de recours en tant qu'elle autorise le maire à déposer une demande de permis de démolir ;
- l'urgence n'est pas avérée dès lors que la démolition imminente alléguée n'est pas la conséquence de la délibération attaquée ; l'imminence de cette démolition n'est pas établie, les travaux réalisés n'étant justifiés que par la nécessité de mettre le site en sécurité ; au contraire, la suspension de l'exécution bloquerait le programme de travaux de la promenade du Paillon et porterait une grave atteinte à un intérêt public ;
- aucun moyen n'est de nature à créer un doute sérieux quant à la légalité de la délibération :
 - la convocation des conseillers municipaux est conforme aux dispositions de l'article L.2121-12 du code général des collectivités territoriales ;
 - en vertu du principe d'indépendance des législations, aucune autorisation environnementale n'était nécessaire ;
 - l'information et la participation du public n'était exigée par aucun texte et, en tout état de cause, a été réalisée ; le moyen tiré de la méconnaissance de l'article 6 de la convention d'Aarhus est inopérant ;
 - le juge administratif est incompétent pour se prononcer sur la servitude de droit privé invoquée ; en tout état de cause, une telle servitude ne pourrait fonder l'annulation d'une délibération ; très subsidiairement, l'accord de la co-propriété est établi ;
 - le juge administratif est incompétent pour examiner le moyen tiré d'une éventuelle atteinte illégale portée au droit moral de l'architecte ;
 - en tout état de cause, ce droit moral et le droit au respect de son œuvre ne sauraient faire obstacle à la démolition du théâtre au regard du caractère utilitaire de l'ouvrage et à son inadaptation aux besoins nouveaux de la ville ; le bâtiment est ancien et a déjà fait l'objet d'une extension qui altère son identité ; les projets alternatifs proposés porteraient tout autant atteinte à l'ouvrage.

Vu :

- la délibération attaquée ;
- la requête en annulation de la délibération du 10 décembre 2021, enregistrée le 25 janvier 2022 sous le n° 2200405.
- les autres pièces du dossier ;

Vu :

- le code général des collectivités territoriales ;
- le code général de la propriété des personnes publiques ;
- le code de l'environnement ;
- le code de l'urbanisme ;
- le code de la propriété intellectuelle ;
- le code de justice administrative.

La présidente du tribunal a désigné M. Pascal, vice-président, pour statuer sur les demandes de référé.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience.

Ont été entendus au cours de l'audience publique tenue le 16 février 2022 à 10 h 00 en présence de Mme Gialis, greffière d'audience :

- le rapport de M. Pascal, juge des référés,
- les observations de Me Eglie-Richters, en présence de Mme X, pour l'association de défense de la promenade des Arts-Yves Bayard et Mme X, qui reprend les moyens et arguments de la requête. Il fait valoir, en outre, que la démolition du bâtiment a été actée par la délibération en litige et depuis cette délibération et en application de celle-ci, les travaux préparatoires de démolition ont commencé. Cette délibération n'a pas été entièrement exécutée et n'a pas encore produit tous ses effets. L'urgence est présumée et le début des travaux préparatoires à la démolition qui sont en cours et aussi les travaux liés à la désaffectation du théâtre démontrent l'urgence à suspendre la délibération. Le projet de démolition nécessitait une étude environnementale préalable et, en tout état de cause, il s'inscrit dans un projet global unique qui n'a pas été pris en compte. La participation du public a été manifestement insuffisante (451 participants), l'information n'a pas porté sur un projet de démolition alors que les Niçois ont massivement signé deux pétitions pour conserver le bâtiment. S'agissant du doute sérieux, le déclassement est illégal, au regard de l'article L. 2141-1 du code général de la propriété des personnes publiques, s'agissant d'une emprise qui demeure dans le domaine public. Le juge administratif doit exercer toute sa compétence pour apprécier l'atteinte au droit moral de l'architecte et du respect de son oeuvre s'agissant d'un ouvrage public. Le juge peut surseoir à statuer pour interroger le juge judiciaire. Cette atteinte au droit moral est, en l'espèce, avérée, la ville de Nice prétextant un coût exorbitant de rénovation du théâtre, un impératif de végétalisation alors que la destruction du théâtre représente 2 % de la « coulée verte » et que le projet prévoit le maintien de la dalle, et une diversification de l'offre théâtrale alors que le projet va éclater cette offre.

- les observations de Me Saint-Supery, pour la ville de Nice qui reprend ses écritures. Elle fait valoir que la délibération en litige s'inscrit dans le contexte de l'extension de la « coulée verte » et de la diversification de l'offre théâtrale, objectifs validés par la ministre de la culture et par l'architecte des bâtiments de France. La ville de Nice a souhaité apporter tous les documents, études et analyses, dont la consultation juridique d'un spécialiste du droit moral au respect de l'oeuvre, afin de démontrer le bien-fondé de son action. La délibération a été entièrement exécutée, la mission culturelle du théâtre ne peut plus être assurée. La condition d'urgence n'est pas remplie : les requérantes n'attaquent pas le bon acte car la réalisation des travaux de démolition ne procède pas de la décision de déclassement. En revanche, la décision de suspendre aurait pour conséquence de retarder un projet d'intérêt général qui doit être mis en balance avec le seul intérêt privé du droit moral de l'oeuvre défendu par la fille de l'architecte. Sur le doute sérieux quant à la légalité de la décision attaquée, les moyens sont, pour leur quasi-totalité, inopérants. Le seul moyen portant sur la méconnaissance du déclassement au regard code général de la propriété des personnes publiques étant lui infondé, l'emprise elle-même n'étant pas déclassée. L'information donnée au public a également porté sur le projet de démolition. Le juge judiciaire est seul compétent pour se prononcer sur le droit moral de l'architecte quand bien l'ouvrage est-il un ouvrage public. Au surplus, le projet de démolition d'un édifice qui ne fait l'objet d'aucune protection patrimoniale, ainsi que le montre l'étude du professeur W, est fondée en droit.

La clôture de l'instruction a été fixée, à l'issue de l'audience, au 17 février 2022 à 12 h 00.

Une note en délibéré, enregistrée le 17 février 2022 à 11 h 57, a été présentée pour pour l'association de Défense de la Promenade des Arts-Yves Bayard et Mme X.

Une note en délibéré, enregistrée le 17 février 2022 à 11 h 46, a été présentée pour la ville de Nice.

Considérant ce qui suit :

1. Par une délibération du 31 juillet 2020, le conseil municipal de Nice a approuvé le lancement de la procédure publique relative au prolongement de la « Promenade du Paillon », tronçon situé entre la traverse de La Bourgada et le Nord du Palais des Expositions. Les modalités de la concertation publique ont été modifiées, le 25 mars 2021, par une délibération de ce même conseil municipal. Par une délibération du 7 octobre 2021, le conseil municipal de Nice a approuvé le bilan de la concertation, a autorisé son maire à poursuivre le projet de prolongement et à saisir la ministre de la culture en vue d'obtenir son autorisation pour démolir le bâtiment abritant le théâtre national de Nice (ordonnance n° 45-2339 du 13 octobre 1945). Par une délibération du 10 décembre 2021, le conseil municipal a approuvé la désaffectation du lot-volume 2, à usage du théâtre national de Nice dans un délai maximum de trois ans, a prononcé le déclassement par anticipation du domaine public communal de ce lot-volume 2, a approuvé la démolition du théâtre et a autorisé le maire a déposé la demande de permis de démolir. Il résulte de l'instruction que le permis de démolir a été accordé le 19 janvier 2021. Par la présente requête, l'association de Défense de la Promenade des Arts-Yves Bayard et Mme X demandent au juge des référés, saisi sur le fondement de l'article L. 521-1 du code de justice administrative, de suspendre l'exécution de la délibération du 10 décembre 2021.

Sur les conclusions présentées au titre de l'article L. 521-1 du code de justice administrative :

2. Aux termes de l'article L. 521-1 du code de justice administrative : « *Quand une décision administrative, même de rejet, fait l'objet d'une requête en annulation ou en réformation, le juge des référés, saisi d'une demande en ce sens, peut ordonner la suspension de l'exécution de cette décision, ou de certains de ses effets, lorsque l'urgence le justifie et qu'il est fait état d'un moyen propre à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité de la décision (...)* ».

3. Il résulte de ces dispositions que la condition d'urgence à laquelle est subordonné le prononcé d'une mesure de suspension doit être regardée comme remplie lorsque la décision contestée préjudicie de manière suffisamment grave et immédiate à un intérêt public, à la situation du requérant ou aux intérêts qu'il entend défendre. Il appartient au juge des référés, saisi d'une demande tendant à la suspension d'une telle décision, d'apprécier concrètement, compte-tenu des justifications fournies par le requérant, si les effets de celle-ci sur la situation de ce dernier ou le cas échéant, des personnes concernées, sont de nature à caractériser une urgence justifiant que, sans attendre le jugement de la requête au fond, l'exécution de la décision soit suspendue. L'urgence doit être appréciée objectivement compte tenu de l'ensemble des circonstances de l'affaire.

4. Pour justifier de l'urgence, l'association de Défense de la Promenade des Arts-Yves Bayard, dont l'objet est de défendre et de protéger le théâtre de la Promenade des Arts menacé de destruction et Mme X, fille et ayant droit de M. Y, architecte du bâtiment abritant le théâtre

national de Nice, font valoir que la délibération litigieuse approuvant la démolition du bâtiment abritant le théâtre national de Nice porte directement et gravement atteinte à leurs intérêts dès lors que, devenue exécutoire, la ville de Nice a immédiatement entrepris les travaux préparatoires de démolition du bâtiment.

5. Si la délibération du 10 décembre 2021 prononce la désaffectation du domaine public communal du lot volume 2 à usage de théâtre national de Nice incorporé dans une assiette foncière de 8 100 m², il est constant que le commencement des travaux de démolition n'est pas la conséquence directe de l'exécution de cette délibération, mais procède du seul permis de démolir délivré le 19 janvier 2022 par le maire de Nice. Les circonstances que la délibération en litige autorise le maire ou son représentant à déposer la demande de démolition et à engager toutes les démarches administratives, juridiques et techniques nécessaires à la démolition et à signer toutes les pièces consécutives à l'exécution de la délibération n'ont pas eu pour effet d'autoriser le maire à accorder un permis de démolir dès lors que la compétence de ce dernier s'exerce au regard de la demande de permis (déposée le 14 décembre 2021) et qu'il est tenu d'exercer pleinement sa compétence en matière de délivrance des autorisations d'urbanisme. La délibération attaquée n'est, dès lors, pas susceptible d'entraîner en elle-même de conséquences sur la démolition du bâtiment. Par suite, les travaux autorisés par le permis de démolir n'étant pas la conséquence de l'autorisation de déclassement, objet de la délibération en litige, il n'existe aucune urgence au regard des effets de l'acte en litige, alors que les requérantes n'invoquent une situation d'urgence qu'au regard de la démolition du bâtiment, à suspendre l'exécution de la délibération attaquée sans attendre le jugement de la requête au fond.

6. Il résulte de ce qui précède que la condition d'urgence prévue par les dispositions précitées de l'article L. 521-1 du code de justice administrative ne peut être regardée comme remplie. Par suite, la requête de l'association de Défense de la Promenade des Arts-Yves Bayard et de Mme X doit être rejetée sans qu'il soit besoin de statuer sur l'existence de moyens propres à créer un doute sérieux quant à la légalité de la délibération attaquée.

Sur les frais du litige :

7. Aux termes des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative : *« Dans toutes les instances, le juge condamne la partie tenue aux dépens ou, à défaut, la partie perdante, à payer à l'autre partie la somme qu'il détermine, au titre des frais exposés et non compris dans les dépens. Le juge tient compte de l'équité ou de la situation économique de la partie condamnée. Il peut, même d'office, pour des raisons tirées des mêmes considérations, dire qu'il n'y a pas lieu à cette condamnation ».*

8. Les dispositions de cet article font obstacle à ce que la ville de Nice soit condamnée au paiement de la somme dont les requérantes demandent le versement au titre des frais de l'instance. Il n'y a pas lieu, dans les circonstances de l'espèce, de condamner l'association de Défense de la Promenade des Arts-Yves Bayard et Mme X au paiement de la somme dont la ville de Nice réclame le versement sur le fondement de ces mêmes dispositions.

ORDONNE :

Article 1^{er} : La requête de l'association de Défense de la Promenade des Arts-Yves Bayard et de Mme X est rejetée.

Article 2 : Les conclusions de la ville de Nice tendant à l'application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 3 : La présente ordonnance sera notifiée à l'association de Défense de la Promenade des Arts-Yves Bayard, à Mme X et à la ville de Nice.

Copie sera adressée au préfet des Alpes-Maritimes.

Fait à Nice, le 17 février 2022.

Le Juge des référés

signé

F. Pascal

La République mande et ordonne au préfet des Alpes-Maritimes ce qui le concerne et à tous huissiers de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées de pourvoir à l'exécution de la présente ordonnance.

Pour expédition conforme
Pour le greffier en chef,
Ou par délégation le greffier,