

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF  
DE NANCY**

**N° 2500594**

---

**METROPOLE DU GRAND NANCY**  
et autres

---

Mme Léa Philis  
Rapporteure

---

Mme Laëtitia Cabecas  
Rapporteure publique

---

Audience du 19 juin 2025  
Décision du 29 juillet 2025

---

C

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

**AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

Le tribunal administratif de Nancy

(3<sup>ème</sup> chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une requête enregistrée le 6 février 2025, la métropole du Grand Nancy, représentée par Me Cabanes, la commune de Nancy, représentée par Me Chaineau, la société Lithos Promotion et la société City Zen, représentées par Me Lefort, demandent au tribunal d'homologuer l'accord de médiation conclu le 30 décembre 2024.

Elles soutiennent que :

- les signataires du protocole d'accord transactionnel, issu d'un processus de médiation, ont donné leur consentement éclairé ;
- l'accord de médiation a été approuvé par des délibérations du conseil municipal de Nancy et de l'organe délibérant de la métropole du Grand Nancy ;
- cet accord ne porte atteinte à aucun droit dont les signataires n'auraient pas eu la libre disposition ;
- cet accord a un objet licite ; il ne contrevient pas à l'ordre public et n'accorde aucune libéralité ; en toute hypothèse, il est admis que soit homologuée une transaction élaborée dans l'intérêt général ;
- cet accord se matérialise par un transfert de propriétés à l'occasion d'une vente croisée :
  - . d'une part, la société City Zen s'engage à céder à la métropole du Grand Nancy les parcelles cadastrées section BY n° 377, section BY n° 323 et certains lots retrayants de la parcelle cadastrée section BY n° 340, après scission de la copropriété de l'ensemble « Thiers », au prix de 2 225 000 euros hors taxes (HT), déterminé sur la base des frais exposés par le promoteur suivant l'annexe n° 1 au protocole ; ce prix comprend la somme de 881 500 euros que la commune de Nancy s'engage à verser à la métropole du Grand Nancy pour indemniser le promoteur afin qu'il

renonce à la demande indemnitaires de 15 millions d'euros qu'il lui a adressée ; le montant de cette indemnisation correspond à la différence entre l'estimation des biens arrêtée par le service des domaines (1 343 500 euros) et le prix retenu par l'accord de médiation ;

. d'autre part, la métropole du Grand Nancy s'engage à céder à la société City Zen, qui devra respecter un cahier des charges, les îlots B1A1 et B1A2 situés dans le périmètre de la zone d'aménagement concerté (ZAC) d'Austrasie sur le territoire des Rives de Meurthe au prix de 1 875 000 euros HT, conformément à l'estimation du service des domaines, sous réserve de l'acquisition préalable de ces parcelles par la métropole auprès de l'aménageur, la société lorraine d'économie mixte d'aménagement urbain (SOLOREM) ;

- le protocole transactionnel prévoit des conditions suspensives :

. le retrait effectif des lots de copropriété, qui ont vocation à être cédés à la métropole, dans le cadre de la régularisation de l'acte authentique de scission en volumes à la charge du Groupe Nouvel Habitat, au plus tard le 15 novembre 2025 ; l'acte de scission en volumes comportera une restriction d'usage et de destination du volume 2 dont font partie les lots cédés et les parties communes afférentes, à savoir l'interdiction des activités d'hôtel, des meublés en location avec services, des résidences de tourisme et des résidences étudiantes avec service para-hôtelier ;

. le dépôt par la commune de Nancy, ou toute société ou établissement s'y substituant, d'une demande d'autorisation d'urbanisme d'aménagement de l'unité foncière composée des parcelles cadastrées section AO n° 257, section AO n° 256 et section AO n° 150 de l'ancienne cité administrative située 45 rue Sainte-Catherine à Nancy au plus tard le 15 novembre 2025 ; puis, la présentation par la commune de Nancy à la société City Zen, après l'avis du service des domaines, d'une offre de vente de ces parcelles, lesquelles sont actuellement propriété de l'Etat ; la vente de la chose sur laquelle le vendeur possède un droit conditionnel est admise ; cette cession est strictement encadrée ; cette offre de vente est elle-même conditionnée à l'acquisition préalable ou concomitante par la métropole de ces parcelles auprès de l'Etat ; les emprises sont identifiées dans une annexe au protocole pour une surface de plancher de 6 400 mètres carrés, dont 30% seront dédiés à la réalisation de logements sociaux, après mise en œuvre du droit de priorité dont dispose la commune de Nancy auprès de l'Etat ;

- la levée des conditions suspensives conduira, au plus tard pour le 31 décembre 2025, à réitérer par acte authentique la promesse synallagmatique d'échange ou de vente croisée et à signer la promesse synallagmatique de vente consécutive à l'offre visée ci-dessus dont la réitération authentique interviendra après la levée de toutes les éventuelles prescriptions relatives aux fouilles archéologiques ; les différents transferts de propriété interviendront après réitération par actes authentiques de chacune des mutations projetées ;

- les parties s'engagent, dans un délai de quinze jours suivant la réitération authentique des promesses d'échange et de vente, à se désister purement et simplement des instances n° 2101875 et n° 2200737 ;

- l'accord de médiation est conclu sous la condition suspensive de son homologation par le juge administratif sur le fondement de l'article L. 213-4 du code de justice administrative.

Les parties ont été invitées en application de l'article R. 613-1-1 du code de justice administrative à produire des pièces en vue de compléter l'instruction.

Par un mémoire enregistré le 19 mai 2025, la métropole du Grand Nancy a répondu à la mesure supplémentaire d'instruction.

Une séance orale d'instruction a été tenue le 21 mai 2025 par la formation de jugement de la troisième chambre du tribunal administratif de Nancy, sur le fondement de l'article R. 625-1 du code de justice administrative, en présence de la métropole du Grand Nancy, de la commune

de Nancy, de la société Lithos Promotion et de la société City Zen. Un compte-rendu a été dressé et communiqué aux parties.

Par un mémoire enregistré le 22 mai 2025 et communiqué, la société City Zen et la société Lithos Promotion ont présenté des observations supplémentaires et ont produit des pièces complémentaires.

Par un mémoire enregistré le 30 mai 2025, la métropole du Grand Nancy a produit, sous pli distinct, l'analyse juridique du risque indemnitaire dont se prévaut le promoteur, réalisée par son avocat, et qu'elle entend soustraire du contradictoire en application des dispositions de l'article R. 412-2-1 du code de justice administrative.

Le 30 mai 2025, la métropole du Grand Nancy a produit d'autres pièces complémentaires qui ont été communiquées.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code civil ;
- le code général de la propriété des personnes publiques ;
- le code des relations entre le public et l'administration ;
- le code de l'urbanisme ;
- le code de justice administrative.

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

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de Mme Philis,
- les conclusions de Mme Cabecas, rapporteure publique,
- les observations de Me Couette, représentant la métropole du Grand Nancy,
- les observations de Me Chaineau, représentant la commune de Nancy,
- et les observations de Me Lefort, représentant la société Lithos Promotion et la société City Zen, et les observations de M. A....

Une note en délibéré présentée pour la société Lithos Promotion et la société City Zen a été enregistrée le 25 juin 2025.

Considérant ce qui suit :

1. Un protocole foncier a été conclu le 10 mars 2017 par la commune de Nancy, la métropole du Grand Nancy et le promoteur du groupe « Nouvel Habitat », à savoir la société par actions simplifiée Lithos Promotion, s'inscrivant dans la requalification de la place Thiers, à Nancy. Ce protocole a fixé les modalités de mise en œuvre de ce programme de construction d'un immeuble prenant place sur une partie de la copropriété de la tour Thiers et sur une emprise foncière, située aux abords de la gare et appartenant alors à la commune de Nancy. Un acte authentique a été conclu le 9 octobre 2018 entre la commune de Nancy et la société City Zen, appartenant au groupe « Nouvel Habitat » et constituée pour les besoins de l'opération immobilière dite « Emblème », pour la cession des parcelles concernées. Dans le cadre de ce projet immobilier, le protocole du 10 mars 2017 a notamment prévu le percement du parking public pour accéder au

parking privé envisagé et la réalisation de plateformes devant être rétrocédées à la métropole afin qu'elle puisse parachever l'aménagement de l'espace public en continuité de la place Thiers, devenue la place Simone Veil. Une convention portant définition du passage et de l'accès au domaine public du parking privé par le parking public, conclue le 14 décembre 2018 entre la métropole du Grand Nancy et la société City Zen, a, par ailleurs, précisé, sur le fondement de l'article L. 2122-4 du code général de la propriété des personnes publiques, le régime juridique applicable aux servitudes instituées sur le domaine public de la métropole du Grand Nancy.

2. Par une requête enregistrée le 24 juin 2021 sous le numéro n° 2101875, la métropole du Grand Nancy a demandé au tribunal, à titre principal, d'annuler le protocole du 10 mars 2017 et la convention du 14 décembre 2018 et, à titre subsidiaire, de procéder à leur résiliation. Le projet immobilier a également donné lieu à des recours contentieux dirigés contre les décisions s'étant prononcées sur les demandes d'autorisation d'urbanisme déposées pour la réalisation du projet. En particulier, par un jugement n°s 2002555, 2003021 et 2101495 du 4 novembre 2021, le tribunal administratif de Nancy a annulé l'arrêté du 29 septembre 2020 du maire de Nancy retirant l'arrêté municipal du 29 juin 2020 accordant à la société City Zen un permis de construire modificatif, ainsi que l'arrêté du 20 octobre 2020 par lequel le maire a retiré l'arrêté portant autorisation de réaliser un établissement recevant du public et l'arrêté du 15 avril 2021 par lequel le maire a refusé de lui délivrer le nouveau permis de construire modificatif qu'elle avait déposé le 16 novembre 2020. En outre, par une requête enregistrée le 10 mars 2022 sous le numéro n° 2200737, la société City Zen a demandé au tribunal d'annuler l'arrêté du 10 janvier 2022 par lequel le maire de la commune de Nancy a refusé de lui délivrer le permis de construire n° PC 054 395 21 R0105 tendant à la construction d'un immeuble mixte d'une surface de plancher de 4 825 mètres carrés sur le terrain situé 2 rue Mazagran à Nancy. Par une ordonnance du 28 mars 2023, le vice-président du tribunal administratif de Nancy a ordonné, sur le fondement de l'article L. 213-7 du code de justice administrative, une médiation pour tenter de parvenir à un accord entre les parties prenantes des deux instances pendantes devant le juge. A l'issue de la médiation, la métropole du Grand Nancy, la commune de Nancy, la société Lithos Promotion et la société City Zen ont conclu, le 30 décembre 2024, un protocole d'accord. Par la présente requête, elles demandent au tribunal, sur le fondement de l'article L. 213-4 du code de justice administrative, de procéder à l'homologation de cette convention.

3. Les parties ont entendu donner un caractère transactionnel au protocole conclu le 30 décembre 2024. La demande d'homologation de cet accord issu d'une médiation doit, dès lors, être examinée selon les conditions applicables en matière de transaction.

4. D'une part, aux termes de l'article 2044 du code civil : « *La transaction est un contrat par lequel, par des concessions réciproques, les parties terminent une contestation née, ou préviennent une contestation à naître. / Ce contrat doit être rédigé par écrit* ». En vertu de l'article 2052 du même code, un tel contrat fait obstacle à l'introduction ou à la poursuite entre les parties d'une action en justice ayant le même objet. L'article 6 du code civil interdit de déroger par convention aux lois qui intéressent l'ordre public. Il résulte de ces dispositions que l'administration peut, ainsi que le rappelle désormais l'article L. 423-1 du code des relations entre le public et l'administration, afin de prévenir ou d'éteindre un litige, légalement conclure avec une personne privée un protocole transactionnel, sous réserve de la licéité de l'objet de ce dernier, de l'existence de concessions réciproques et équilibrées entre les parties et du respect de l'ordre public.

5. D'autre part, pour exercer le contrôle qui lui incombe, le juge dirige une instruction contradictoire, écrite ou orale. Le juge peut demander à toute personne de produire des observations susceptibles d'éclairer sa décision. Il peut ordonner aux parties à la transaction la production de tout élément susceptible de compléter son information et il peut refuser

l'homologation au seul motif qu'il ne dispose pas des éléments d'appréciation nécessaires. Il dispose de tous les moyens d'investigation mentionnés au titre II du livre VI du code de justice administrative.

6. En l'espèce, ainsi que le permet l'article L. 1111-4 du code général de la propriété des personnes publiques, et comme l'ont autorisé les organes délibérants de la commune et de la métropole, l'accord prévoit un échange d'emprises foncières entre personne publique et personne privée. Il prévoit, d'une part, que la société City Zen cède à la métropole du Grand Nancy des biens immobiliers situés place Simone Veil, 4 rue Piroux et 2 rue Mazagran à Nancy, et comportant les parcelles cadastrées section BY n° 377, section BY n° 323 et les lots retrayants de la parcelle cadastrée section BY n° 340 et que la métropole cède à la société City Zen l'emprise située dans la zone d'aménagement concertée (ZAC) des Rives de Meurthe-Austrasie, 72 boulevard d'Austrasie à Nancy, et comportant les parcelles cadastrées îlots B1A1 et B1A2, après en avoir fait l'acquisition auprès de l'aménageur, la société SOLOREM. Une soulte de 350 000 euros est mise à la charge de la métropole au profit de la société City Zen. Le projet prévoit, d'autre part, la conclusion d'une promesse synallagmatique de vente par la commune de Nancy au bénéfice de la société City Zen, concernant des terrains situés 45 rue Sainte-Catherine à Nancy, correspondant à l'ancienne cité administrative et appartenant à l'Etat, sur lesquels la commune entend faire jouer son droit de priorité. Il ressort des stipulations de cette convention, confirmées par les propos des parties lors de la séance d'instruction, que ces différents engagements forment un ensemble indivisible, visant à mettre un terme aux instances n° 2101875 et n° 2200737. Les réponses apportées aux mesures supplémentaires d'instruction ont également souligné que ce protocole vise à prévenir toute action indemnitaire du promoteur liée aux illégalités constatées par le tribunal administratif de Nancy dans son jugement précité du 4 novembre 2021.

7. En premier lieu, dans le cadre de la première opération de cession, les parties prenantes ont prévu à l'article 1.1 du protocole, une condition résolutoire à intégrer dans la future promesse de vente. Aux termes de cette clause : *« La Métropole du Grand Nancy, bénéficiaire de la promesse de vente des terrains, comme tous ayants-droits et/ou acquéreurs successifs, s'interdit et ce, pendant une durée de 20 ans à compter de la signature de l'acte authentique de vente, de céder, concéder, donner à bail réel, emphytéotique ou à construction (et plus généralement consentir tout droit réel), les parcelles, biens et droits immobiliers désignés à l'article 1.1 en vue de réaliser ou faire réaliser un programme immobilier (i) répondant à la destination « Habitation » mentionnée à l'article R. 151-28 2° du Code de l'urbanisme en vigueur au jour de la signature des présentes (ii) et/ou répondant majoritairement à la sous-destination « Hôtels » et « Autres hébergements touristiques » mentionnées à l'article R. 151-28 3° du code de l'urbanisme en vigueur au jour de la signature des présentes (ii) et/ou répondant majoritairement à la sous-destination « Bureau » mentionnée à l'article R. 151-28 5° du code de l'urbanisme en vigueur au jour de la signature des présentes (ii). / Sont donc autorisées toutes les autres constructions répondant aux sous-destinations prévues aux 1°, 3° (à l'exclusion des hôtels et autres hébergements touristiques), 4° et 5° (à l'exclusion des bureaux) de l'article R. 151-28 du code de l'urbanisme. / Toute délivrance d'une autorisation d'urbanisme d'une telle construction sur l'emprise considérée entraînera de l'accord exprès des parties, la résolution de plein droit de la vente desdits biens et les restitutions consécutives aux Parties, et pour le Promettant éventuellement à toute société du groupe Nouvel Habitat venant aux droits de la société City Zen, sans préjudice d'éventuels dommages et intérêts. ».*

8. Si une collectivité publique peut légalement renoncer à céder un bien relevant de son domaine privé pendant une durée déterminée, elle ne saurait en revanche s'engager à exercer son pouvoir de police, en l'occurrence au titre de l'instruction des demandes d'autorisation d'urbanisme, dans un sens déterminé. Au regard de l'importance des conséquences s'attachant à

la délivrance d'une autorisation d'urbanisme pour un projet correspondant à certaines destinations, entraînant résolution de plein droit de la vente de l'ensemble des biens concernés, il s'en suit que ces stipulations ont pour effet d'encadrer l'exercice par la personne publique titulaire de la compétence en matière de délivrance d'autorisation d'urbanisme. Elles méconnaissent ainsi le principe selon lequel une transaction ne peut déterminer l'étendue des pouvoirs de police d'une autorité administrative, qui est d'ordre public, et rendent, par conséquent, illicite l'objet de la transaction.

9. En deuxième lieu, le protocole d'accord n'a pas pour seul objet d'éteindre les instances n° 2101875 et n° 2200737 et de prévenir un différend indemnitare, mais comporte de multiples obligations pesant sur les parties, qui constituent un ensemble indivisible, ainsi que l'ont affirmé les parties lors de la séance d'instruction. Cette convention comporte, en l'occurrence, de nombreuses conditions suspensives dont celle tenant à la nécessaire présentation par la commune de Nancy d'une offre de vente portant sur une partie des parcelles cadastrées de la cité administrative section AO n° 257, section AO n° 256 et section AO n° 150, situées 45 rue Sainte-Catherine à Nancy, qui appartiennent à l'Etat. A cet égard, le protocole se réfère à une acquisition à un prix conforme à l'estimation du service des domaines, sous réserve de tenir compte de l'obligation de réaliser 30 % de la surface de planchers en logement sociaux, sans qu'il résulte de l'instruction que cette estimation ait été réalisée. Dans ces circonstances, le juge de l'homologation des transactions n'est pas mis à même d'évaluer l'équilibre financier global du protocole d'accord, et de caractériser l'existence de concessions équilibrées.

10. De surcroît, s'agissant des autres composantes du protocole, l'existence de concessions réciproques et équilibrées n'est pas non plus établie au regard des éléments soumis à l'instruction. A cet égard, le promoteur s'engage à céder à la métropole du Grand Nancy l'emprise située aux abords de la gare de Nancy pour un montant de 2 225 000 euros hors taxes et hors droits pour que la métropole finalise la requalification de ces espaces suivant les termes de la délibération du 19 décembre 2024 du conseil métropolitain. Dans cette optique, il est prévu que le promoteur prenne en charge les frais liés à la nouvelle procédure de scission de la copropriété de la tour Thiers afin que les lots retrayants cédés à la métropole constituent un volume indépendant de cette tour, de sorte que la personne publique ne supporte plus les charges de copropriété, suivant les éléments d'éclairage apportés lors de la séance orale d'instruction. Cette opération de cession prévoit d'inclure au profit du promoteur une somme de 881 500 euros due par la commune de Nancy « au titre des faits exposés en préambule », qualifiée dans le protocole d'« indemnisation globale et forfaitaire », et reversée dans le budget de la métropole. Ce montant, à savoir l'écart négatif entre l'estimation arrêtée par le service des domaines au prix de 1 343 500 euros et le montant prévu par le protocole à 2 225 000 euros hors taxes, correspondrait, selon les précisions apportées par les parties lors de la séance d'instruction, aux dépenses supplémentaires exposées par le promoteur, non couvertes par la charge foncière prévisionnelle fixée par l'acte de vente de 2018. Pour autant, et en dépit des mesures d'instruction diligentées par le tribunal, les parties n'apportent pas d'éléments suffisants permettant au juge de l'homologation de s'assurer que la collectivité publique ne s'acquitte pas d'une somme qu'elle ne doit pas, notamment au regard des frais liés à l'acquisition et à la démolition des lots de copropriétés. Quand bien même la personne publique pourrait retirer un avantage tenant à l'extinction des instances pendantes devant le juge administratif, à la sortie de la copropriété de la tour Thiers et à la concrétisation de projets d'aménagement aux abords de la gare de Nancy, de la ZAC d'Austrasie et de la cité administrative, il ne résulte pas de l'instruction que les concessions qu'elle consent seraient suffisamment équilibrées, au regard des dépenses effectivement acquittées par le promoteur et des éléments que celui-ci fait valoir pour justifier de préjudices qui seraient effectivement de nature à relever de la responsabilité de la commune de Nancy.

11. Il résulte de tout ce qui précède que compte tenu de l'illicéité de la condition résolutoire prévue par le protocole et, alors que le tribunal ne dispose pas de tous les éléments d'appréciation nécessaires à son office pour s'assurer que la transaction ne constitue pas une libéralité, les conclusions tendant à l'homologation du protocole d'accord transactionnel conclu le 30 décembre 2024 doivent être rejetées.

DECIDE :

Article 1<sup>er</sup> : La requête de la métropole du Grand Nancy, de la commune de Nancy, de la société Lithos Promotion et de la société City Zen est rejetée.

Article 2 : Le présent jugement sera notifié à la métropole du Grand Nancy, à la commune de Nancy, à la société Lithos Promotion et à la société City Zen.

Délibéré après l'audience publique du 19 juin 2025 à laquelle siégeaient :

Mme Samson-Dye, présidente,  
M. Bastian, conseiller,  
Mme Philis, conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 29 juillet 2025.

La rapporteure,

L. Philis

La présidente,

A. Samson-Dye

La greffière,

L. Bourger

La République mande et ordonne à la préfète de Meurthe-et-Moselle en ce qui la concerne ou à tous commissaires 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 décision.