**N° 497105**
**Société Neuilly Ile de la Jatte**

**2ème et 7ème chambres réunies**

**Séance du 22 octobre 2025**
**Lecture du 13 novembre 2025**

# CONCLUSIONS

**M. Clément MALVERTI, Rapporteur public**

Par un arrêté du 29 novembre 2016, le maire de Neuilly-sur-Seine a délivré à la société Neuilly Ile de la Jatte un permis de construire en vue de l'édification d'un ensemble immobilier de 284 logements d'habitation, sur une surface de plancher d'environ 19 000 mètres carrés.

Par un arrêté du 11 octobre 2022, un permis de construire modificatif a été délivré à la société pour des modifications de façade et des aménagements extérieurs et intérieurs.

M. et Mme E..., voisins du projet, ont demandé au tribunal administratif (TA) de Cergy-Pontoise l'annulation de cet arrêté.

Devant le tribunal, la société Neuilly Ile de la Jatte a soulevé une fin de non-recevoir tirée de ce que les travaux sur l'existant autorisés par l'arrêté ne nécessitaient l'octroi d'aucune autorisation d'urbanisme, de sorte que le permis modificatif litigieux présentait un caractère superfétatoire et, par suite, que la requête était irrecevable faute d'être dirigée contre une décision faisant grief.

Par un jugement du 21 juin 2024, le tribunal, d'une part, a écarté cette fin de non-recevoir au motif que dès lors que la construction était inachevée à la date de délivrance du permis modificatif, les travaux ne pouvaient être regardés comme portant sur une construction existante, d'autre part, a prononcé l'annulation de ce permis au motif qu'il avait été délivré à une date où le permis initial était devenu caduc.

La société Neuilly Ile de la Jatte se pourvoit devant vous contre ce jugement, et conteste ces deux motifs.



*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.*

**1.** Elle soutient d'abord, à juste titre selon nous, que le tribunal a commis une erreur de droit en jugeant, pour écarter la fin de non-recevoir, que dès lors que la construction n'était pas achevée, elle ne pouvait être qualifiée de construction existante au sens de l'article R. 421-13 du code de l'urbanisme.

**1.1.** Rappelons qu'à l'inverse des constructions nouvelles, qui doivent, sauf exceptions, être précédées de la délivrance d'un permis de construire (art. L. 421-1), les travaux sur construction existante sont en principe dispensés d'autorisation d'urbanisme, sauf à relever des catégories de travaux soumis, en vertu des articles R* 421-14 et R* 421-16, à permis de construire ou, en vertu des articles R. 421-17 et R. 421-17-1, à déclaration préalable.

Pour bénéficier du régime des travaux sur construction existante, trois conditions doivent être satisfaites.

a) En premier lieu, le permis ayant autorisé la construction sur laquelle les travaux sont menés doit avoir épuisé ses effets, soit parce que les travaux qu'il a autorisés sont achevés, soit parce que le permis est périmé (art. R* 424-17).

C'est ce qui se déduit de votre décision *Société Caro Beach Village* du 12 novembre 2012 (n° 351377, B), par laquelle vous avez jugé que des travaux ayant pour objet de modifier une construction en cours de réalisation autorisée par un permis non périmé ne peuvent être autorisés qu'au moyen d'un permis modificatif ou d'un nouveau permis, mais en aucun cas d'une déclaration préalable[1].

La solution est logique : dès lors que le permis modificatif s'agrège au permis initial, en s'y substituant pour les aspects qu'il modifie, il ne peut intervenir que si le permis initial produit encore des effets.

Ce n'est que dans l'hypothèse inverse, notamment si le permis initial est périmé, que les travaux menés sur la construction autorisée par ce permis sont susceptibles de relever du régime des travaux sur construction existante.

b) En deuxième lieu, l'application de ce régime suppose que la construction existe physiquement.

Si les textes ne fixent aucun critère pour porter une telle appréciation, il se déduit de votre jurisprudence, d'une part, que la construction doit être suffisamment avancée, d'autre part, que les travaux projetés ne doivent pas être d'une importance telle qu'ils aboutissent en réalité à sa reconstruction.

Ainsi, vous avez écarté la qualification de construction existante en présence d'une construction à l'état de ruines[2], d'une construction ne comportant que les murs extérieurs,

[1] V. également en ce sens, CE, 25 novembre 2020, *M. et Mme N…*, n° 429623, B.
[2] CE, 24 mai 1995, *Société civile du domaine agricole et résidentiel de Roumegou*, n° 134236, C.



*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.*

sans toiture ni surface de plancher[3], ou encore d'une construction ayant perdu sa charpente, l'un de ses pignons et l'une de ses façades[4].

Symétriquement, le régime des travaux sur construction existante ne s'applique pas lorsque les travaux en cause sont à ce point importants qu'il n'est plus possible de considérer que la construction conserve les droits acquis par son existence.

Il en va ainsi de travaux de reconstruction totale de bâtiments en partie en ruine et désaffectés[5] ou encore de la reprise du gros œuvre du bâtiment existant[6].

c) En troisième et dernier lieu, pour être qualifiée d'existante au sens de l'article R* 421-13, une construction doit exister juridiquement, c'est-à-dire avoir été régulièrement autorisée.

Lorsque la construction a été édifiée sans les autorisations d'urbanisme requises ou en méconnaissance des autorisations délivrées, le propriétaire qui envisage d'y faire des travaux est tenu de présenter une demande d'autorisation d'urbanisme portant sur l'ensemble des éléments de la construction, relevant donc du régime des constructions nouvelles (v. votre décision *T*... du 9 juillet 1986, n° 51172, A).

Lorsque la construction méconnaît le document d'urbanisme applicable, c'est votre jurisprudence *S*... qui s'applique (sauf à ce le PLU contienne des dispositions expresses régissant une telle hypothèse), laquelle n'autorise que les travaux étrangers aux règles méconnues et ceux améliorant la conformité de la construction à ces règles[7].

**1.2.** Ces rappels effectués, nous sommes d'avis que le tribunal a commis une erreur de droit en écartant la fin de non-recevoir comme il l'a fait.

**1.2.1.** Précisons au préalable que le présupposé de sa solution, selon lequel est irrecevable le recours dirigé contre acte superfétatoire, est admis par votre jurisprudence.

---

[3] CE, 1er juin 1988, *Contrepas*, n° 54433, C.
[4] CE, 23 septembre 1988, *Mme G*..., n° 80457, B.
[5] CE, 13 mai 1992, *M. F*..., n° 107914, C.
[6] CE, 27 octobre 1978, *Dame D*..., n° 5244, A. Tel n'est en revanche pas le cas de travaux portant sur le remplacement des éléments recouvrant les façades, le réaménagement de l'espace ouvert à l'intérieur du bâtiment et la création de deux niveaux souterrains pour le stationnement des véhicules qui n'affectent pas la structure de l'édifice (CE, 29 décembre 1993, *Société Fradim réalisation*, n° 132123, C) ou de travaux de réfection et de surélévation de la toiture, d'agrandissement des ouvertures de la façade, de percement de quelques ouvertures et de réaménagement des espaces intérieurs (CE, 28 septembre 1994, *Ministre de l'équipement, des transports et du tourisme*, n° 115541, C).
[7] CE, sect., 27 mai 1988, *S*..., n° 79530, A.



*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 est vrai que saisi d'un tel acte, il vous arrive, plutôt que de rejeter le recours pour irrecevabilité, de le censurer pour incompétence au motif qu'il n'aurait jamais dû advenir[8].

Mais ce terrain n'est retenu que dans les hypothèses où l'acte est attaqué par son destinataire, car dans cette hypothèse, que l'acte ait été édicté de manière spontanée ou sur demande, il a nécessairement aux yeux de celui qu'il vise une portée contraignante[9].

En revanche, lorsque l'acte superflu est attaqué par un tiers, vous privilégiez le terrain de l'irrecevabilité, non pas tant au regard de la nature de l'acte que compte tenu du défaut d'intérêt à agir du requérant[10].

Ainsi, vous jugez de manière constante qu'un tiers n'est pas recevable à contester une autorisation d'urbanisme qui n'était en réalité pas requise, car celle-ci ne saurait lui faire grief.[11]

C'est donc à bon droit que le tribunal a estimé que dans l'hypothèse où les travaux autorisés par le permis litigieux relevaient de la dispense d'autorisation au titre du régime des travaux sur constructions existantes, alors ce permis était superfétatoire et donc injusticiable.

**1.2.2.** En revanche, le tribunal a selon nous commis une erreur de droit en estimant que pour être qualifiée de construction existante au sens de l'article R* 421-13, une construction devait être achevée.

a) Certes, le critère de l'achèvement n'est pas absolument sans lien avec la question qui nous occupe dans la mesure où, on l'a vu, la première condition d'application du régime des travaux sur construction existante est que le permis ayant autorisé la construction en cause ne produise plus d'effet, ce qui est notamment le cas lorsque la construction est achevée.

Mais on l'a dit, cette condition est également satisfaite lorsque, même en présence d'une construction inachevée, le permis est périmé du fait de l'expiration de son délai de vigueur.

Et en l'espèce, le TA a estimé que tel était bien le cas, en raison de l'interruption pendant plus d'un an des travaux – c'est l'objet du second moyen du pourvoi, que nous aborderons dans un instant.

Le tribunal s'est ainsi fondé sur le caractère non achevé de la construction non pas pour en déduire que le permis initial produisait toujours effet, mais pour estimer que la

---

[8] V. p. ex. CE, 22 juin 1984, *H...*, n° 47384, A ; 29 décembre 1989, *Ministre de l'intérieur c/ SS...*, n° 99568, A ; 28 février 1997, J..., n° 153547, B ; 27 septembre 1999, *Consorts GG…*, n° 163122, B ; 13 mars 2013, *M. et Mme L...*, n° 342704, B.

[9] V. en ce sens, D. Chabanol, « L'acte superflu de l'administration », Rec. Dalloz, 1983, chron. XXVII, pp. 150 et s. V. également concl. de J. Arrighi de Casanova sur CE, 28 février 1997, *J...*, n° 153547, B.

[10] V. en ce sens J-C. Jobart, « L'acte superflu de l'administration. Trente ans après… », AJDA 2013. 1142.

[11] V. s'agissant d'une autorisation d'abattage superflue, CE 29 juin 1984, *Association de sauvegarde de l'église de Castels et du château de Fages*, n° 39485, B ; s'agissant d'une autorisation suerflue de déroger à l'interdiction de changelment d'affectation des locaux, CE, 21 janvier 1998, *Epoux M...*, n° 126853, B.



*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.*

deuxième condition d'application du régime des travaux sur construction existante, c'est-à-dire celle tenant à l'existence physique de la construction, n'était pas satisfaite.

b) Or, cette condition ne suppose nullement que la construction soit achevée.

On l'a vu en effet, votre jurisprudence est en ce sens que pour exister physiquement, une construction doit disposer d'une existence matérielle suffisante, ce qui est en principe le cas si la structure et le gros œuvre du bâtiment existent.

Autrement dit, à condition que le permis qui l'autorise ne soit plus en cours de validité, une construction inachevée mais dont l'avancement est suffisant peut être regardée comme existante au sens de l'article R* 421-13.

De sorte qu'en se fondant en l'espèce sur le caractère inachevé de la construction pour écarter une telle qualification, le tribunal a commis une erreur de droit.

**2.** Par son second moyen, le pourvoi conteste, notamment sur un terrain d'erreur de droit, l'appréciation portée par le tribunal sur le caractère périmé du permis initial.

Parce que nous pensons que ce moyen est également fondé, nous allons vous proposer, afin d'éclairer plus complètement les juges du fond à qui sera renvoyée l'affaire, de déroger à l'économie de moyens et de censurer une seconde erreur de droit.

**2.1.** Rappelons que les autorisations d'urbanisme ont une durée de vie limitée, c'est-à-dire qu'elles ne permettent l'engagement des travaux qu'elles autorisent que pendant un certain délai, au-delà duquel elles deviennent caduques.

Le premier alinéa de l'article R* 424-17 dispose ainsi que « *le permis de construire (…) est périmé si les travaux ne sont pas entrepris dans le délai de trois ans à compter de* [sa] *notification (…)* ».

En revanche, une fois les travaux engagés, aucun délai n'est imposé au pétitionnaire pour achever la réalisation du projet.

Le deuxième alinéa de l'article R* 424-17 réserve toutefois l'hypothèse où, « *passé* [ce délai de trois ans], *les travaux sont interrompus pendant un délai supérieur à une année* », auquel cas le permis est également frappé de caducité.

Et vous avez clarifié l'articulation entre ces deux délais de péremption en jugeant que le délai d'un an ne commence à courir qu'après celui de trois ans fixés pour l'engagement des travaux, sans aucun chevauchement[12].

**2.2.** En l'espèce, les requérants devant le TA relevaient que la date la plus tardive figurant sur les procès-verbaux de réception des travaux pour les parties communes des différents bâtiments objets du permis initial était le 17 juin 2021, soit environ un an et quatre

[12] CE, 10 mai 2017, *SCI La Bruyère et M. R...*, n° 399405, B.



*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.*

mois avant la date de délivrance du permis modificatif. Ils en déduisaient qu'à cette date, le permis initial était caduc et qu'aucun permis modificatif ne pouvait être délivré.

En défense, la société pétitionnaire et la commune faisaient valoir que des travaux s'étaient poursuivis après le 17 juin 2021, notamment sur les escaliers extérieurs au sein de l'espace jardin, et produisaient une attestation du maître d'ouvrage de non interruption des travaux entre le 3 juillet 2017 et le 11 octobre 2022, date de délivrance du permis modificatif.

Pour écarter cette objection, le tribunal a retenu que « *ces travaux, par leur nature et leur faible importance par rapport à la construction projetée,* [ne] *permettaient pas d'interrompre le délai de péremption d'un an prévu* » par l'article R. 424-17.

Et nous sommes d'avis qu'en se fondant, dans la configuration de l'espèce, sur un critère tenant à l'ampleur des travaux en cause, le tribunal a commis une erreur de droit.

a) Il est vrai qu'un tel critère est fréquemment retenu par votre jurisprudence pour déterminer si des travaux ont été « *entrepris* » dans le délai de trois ans à compter de la notification du permis ou, bien que plus rarement, pour déterminer le point de départ du délai d'interruption d'un an.

Mais ce critère n'est mobilisé que pour déterminer si des travaux ont été entrepris dans le seul but d'échapper à la péremption du permis[13] et ne saurait dès lors être manié de manière autonome, sans lien avec sa raison d'être.

Ainsi, vous n'hésitez pas à tenir compte de travaux d'ampleur limitée engagés avant l'expiration du délai de trois ans, dès lors qu'ils se sont poursuivis par des travaux plus importants, ce qui atteste en quelque sorte de leur authenticité[14].

Et à l'inverse, des travaux même significatifs ne sont pas pris en compte lorsqu'au regard des circonstances de l'espèce, tout indique qu'ils n'ont été entrepris que pour faire échec à l'application des règles sur la caducité (v., parmi les rares décisions fichées sur ce point, votre décision *Société civile immobilière foncière Cannes-Benefiat*, n°s 93525 et a., A, qui écarte des travaux de terrassement et de construction d'un mur au motif qu'ils ont débuté trois jours avant l'expiration du délai de péremption et ont été interrompu le jour même de cette expiration).

De même, s'agissant du délai d'interruption d'un an, le critère tenant à l'ampleur des travaux ne mérite d'être mobilisé que pour déterminer si des travaux isolés, c'est-à-dire menés après une interruption de travaux, ont eu pour effet d'interrompre ce délai[15].

En revanche, lorsque les travaux ont été menés de façon continue, le cas échéant jusqu'à l'achèvement du projet, rien ne justifie de les scinder artificiellement en faisant partir

[13] V. en ce sens, CE, 3 janvier 1975, *Société civile immobilière foncière Cannes-Benefiat*, n°s 93525 et a., A.
[14] V. p. ex. CE, 29 avril 1983, *SCI Résidences de l'Atlantique*, n° 20386, C.
[15] V. not. CE, 26 septembre 1986, *TT…*, n° 52182, C ; 13 octobre 2017, *SCI Les deux Vallées*, n° 403388, C.



*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.*

le délai d'un an à la date d'achèvement des travaux les plus importants, sans tenir compte des travaux de finition.

b) Or, c'est précisément ce qu'a fait le TA de Cergy-Pontoise en l'espèce.

En effet, pour refuser de tenir compte, dans la détermination du point de départ du délai d'un an, des travaux invoqués par la société pétitionnaire, le tribunal s'est exclusivement fondé sur leur ampleur limitée, alors même que rien dans les pièces du dossier n'indique qu'ils ont été menés après une interruption de travaux.

En statuant de la sorte, sans rechercher si ces travaux avaient été menés dans le seul but de faire obstacle à la caducité du permis, le tribunal a donc commis une seconde erreur de droit.

PCMNC à l'annulation du jugement attaqué, au renvoi de l'affaire au TA de Cergy-Pontoise et à ce que M. et Mme E... versent à la société Neuilly Ile de la Jatte une somme de 4 000 au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.



*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.*