

1. Ce rapport concernant le sujet choisi pour le XVIème Colloque entre les Conseils d'Etats et les juridictions administratives suprêmes de la CEE fut élaboré en forme sommaire en conformité avec le questionnaire qui nous a été envoyé par le Comité permanent du susmentionné Colloque.

2. Le Champ d'application du contrôle juridictionnel

2.1. L'article 268 n. 4 de la Constitution de la République Portugaise (CRP) garantit aux citoyens la "protection juridictionnelle de leurs droits et intérêts légalement protégés", nommément "le recours contentieux contre tous les actes administratifs qui leur portent atteinte, indépendamment de leur forme".

Ce précepte signifie, en ce que concerne le contentieux en annulation, l'abandon de la notion classique et restreinte "d'acte définitif et exécutoire" (acto definitivo e executório) et son remplacement par le concept plus vaste "d'acte faisant grief" (acto lesivo) de ces droits et intérêts.

En outre, aucun texte légal ne nous donne la définition "d'acte faisant grief", cette définition est plutôt le produit d'une élaboration jurisprudentielle et doctrinaire. Tout acte qui, en fait, produit un effet négatif immédiat, actuel et effectif sur les droits et intérêts du citoyen se présente comme un acte de cette espèce.

2.2. Ainsi, l'article 25 n. 1 de la Loi de procédure administrative (antérieur à la version de l'article de la CRP précité, introduite par la Loi Constitutionnelle 1/89 du 8 Juillet) qui ne permettait que le recours contre les "actes administratifs définitifs et exécutoires" doit être, sous peine d'inconstitutionnalité matérielle, interprété en des termes flexibles et bien aussi admettre le recours contentieux contre des actes, qui sans avoir une telle nature, se révèlent "faisant grief".

2.3. En cette matière, les principes généralement acceptés et non pas imposés par la loi correspondent aux développements jurisprudentiels et doctrinaux élaborés, tout d'abord sur la notion "d'acte définitif et exécutoire", et plus récemment, sur la notion "d'acte faisant grief". Ces principes concernent les différentes catégories (énumérées cidessous au point 2.6.) qui délimitent le concept "d'acte susceptible de recours" (acto recorriavel).

2.4. Les dispositions législatives qui prévoyaient la possibilité de recours contentieux contre certains actes administratifs n'ont plus d'actualité, étant devenues superflues eu égard à l'imposition constitutionnelle qui prévoit la possibilité de recours contre tout "acte faisant grief". Ceci, du fait que ces dispositions se rapportaient à des actes qui avaient déjà en soi cette nature.

2.5. Décisif pour la sujétion au contrôle judiciaire n'est donc pas la forme ou la qualification abstraite de l'acte, mais son contenu, la possibilité que celui-ci touche négativement les droits ou les intérêts légalement protégés des citoyens.

On considère ainsi que, par exemple, seuls les actes définitifs ont en principe cette potentialité. L'acte qui est soumis à un recours hiérarchique ne porte pas, en principe, préjudice à ces droits ou intérêts, mais tout simplement l'acte final.

Toutefois, l'acte non définitif peut, dans certains cas, produire sur la sphère juridique du citoyen des effets négatifs irréparables par l'acte final. Que ce soit par morosité du recours gracieux et l'absence d'effet suspensif dans ce même recours (hypothèse prévue à l'article 170 du Code de Procédure administrative), ou parce que l'acte horizontalement non définitif a compromis irrémédiablement le droit ou l'intérêt du citoyen (acte détachable). Dans ces situations, l'acte non définitif est assujéti à un contrôle contentieux.

La jurisprudence accepte aussi le principe de la non-possibilité d'un recours contre les actes d'exécution dans la mesure où ces actes n'ont pas de contenu autonome. Ce principe admet des déviations imposées par l'éventuel caractère préjudiciel de ces actes ou par l'interception d'autres critères: lorsque l'acte d'exécution excède les limites de l'acte en exécution, lorsqu'il lui est imputé une illégalité propre ou lorsque l'acte d'exécution est prévu par un texte légal (article 25 n. 2 de la Loi de procédure administrative).

Par la voie jurisprudentielle et doctrinaire, et non par une disposition légale expresse, son exclus du contentieux d'annulation, étant donné qu'ils n'offrent pas en principe un caractère préjudiciel qui leur soit propre: les actes confirmatifs (pourvu qu'il y ait entre l'acte confirmatif et l'acte confirmé une identité de sujets, de décision, de motivation et de présupposés de fait et de droit); les actes préparatoires qui ne sont que les instruments de l'acte final; les actes intérieurs et les qui ne produisent aucun effet dans un cas concret.

2.7. Les délais pour l'introduction d'un recours contentieux contre des actes annulables sont établis par l'article 28 de la Loi procédure administrative et sont les suivants :

- deux mois si le requérant réside au continent ou dans les régions autonomes (Açores et Madère);
- quatre mois si le requérant réside à l'étranger ou sur le territoire de Macao;
- un an si le recours est introduit par le Ministère public;
- un an si le recours concerne un acte de refus tacite.

L'article 268 n. 3 de la Constitution de la République établit que tous les actes administratifs doivent

être notifiés aux intéressés. C'est donc à partir de l'accomplissement de cette formalité que le délai de recours s'initie.

Mais, en ce qui concerne les recours introduits par le Ministère public, le délai compte à partir de la date de la pratique de l'acte ou de sa publication, au cas où la loi l'exige (article 29 n. 4 de la Loi de procédure administrative).

Si la notification ne contient pas la motivation intégrale de la décision et les autres indications imposés par la loi, l'intéressé peut, dans le délai d'un mois, demander que les éléments omis soient notifiés ou que l'on passe un certificat. Les cas échéant, le délai du recours s'initie à partir de cette notification ou de la remise desdits éléments.

Le recours contre des actes nuls ou inexistantes n'est soumis à aucun délai.

Les délais pour l'introduction d'actions en contentieux de pleine juridiction sont naturellement différents.

Ainsi, et sans souci d'indication exhaustive, on pourra essentiellement dire que:

Les actions d'indemnisation doivent être engagées dans un délai de trois ans comptés du moment où l'intéressé prend connaissance du droit qui lui appartient (article 498 du code civil); les actions en reconnaissance d'un droit ou d'un intérêt légalement protégé peuvent être

engagées à tout moment (article 69 de la Loi de procédure administrative), il en est de même pour la généralité des actions portant sur des contrats administratifs (article 829 du code administratif); mais les actions sur l'interprétation, la validité ou l'exécution d'un marché de travaux publics devront être engagées, à moins que la loi n'en prévoie autrement, dans un délai de 132 jours comptés à partir de la date où l'entrepreneur est notifié de l'acte ou de la position du propriétaire des travaux que celui-là considère comme étant défavorable (article 226 du Décret-Loi 405/93, du 10 Décembre).

2.8. Aucune modification législative n'est prévue à cet égard.

3. La portée du contrôle juridictionnel

3.1. En matière de contentieux d'annulation le tribunal statue exclusivement sur des questions de légalité.

En matière de contentieux de pleine juridiction le tribunal peut faire usage de critères d'équité dans la mesure où ceux-ci soient prévus par les normes de droit substantif applicables.

Citons, à titre d'exemple, que dans les actions en responsabilité civile pour des dommages résultant d'actes de gestion publique le montant de l'indemnisation

pour des dommages non patrimoniaux sera "fixé équitablement" tel qu'établi par l'article 496 du Code civil. Ou que, dans les marchés de travaux publics, le droit de l'entrepreneur à la révision du contrat, fondée sur une modification anormale et imprévisible des circonstances, aura lieu "selon l'équité" (article 179 n. 1 du Décret-Loi n. 405/93 du 10 Décembre).

3.2. La portée du contrôle judiciaire en matière de contentieux d'annulation dépend de la nature substantive de l'acte administratif contesté, autrement dit, de l'interprétation de la norme en vertu de laquelle il a été émis.

Un tel contrôle, quant au fond de l'affaire, est admissible au cas où il résulte de cette activité interprétative que le législateur a voulu attribuer au tribunal le pouvoir de fiscaliser la rigueur, non seulement de l'interprétation administrative des normes, mais aussi de la subsumption de la matière de fait qui leur est faite.

Il est donc établie, par la voie jurisprudentielle et le compte tenu des textes légaux pertinents, l'orientation selon laquelle dans les cas où l'Administration agit dans l'exercice de la dénommé "justice administrative" (appréciation du mérite des candidats par un jury d'examens ou de concours), en vertu de la soit-disant "discrétionarité technique" comprenant des jugements de nature à évaluative (comme celui portant sur "l'importance" d'un moment) ou bien statue sur la base des éléments obtenus par contact direct avec l'intéressé (lorsqu'elle se prononce sur "l'aptitude" ou "l'adéquation" d'un fonctionnaire à c

ertaines tâches), le législateur aura voulu soustraite le mérite de l'acte au contrôle judiciaire.

Mais ce contrôle comprend déjà:

- tout autre point où l'acte soit subordonné à un fondement légal;
- le défaut dans les présumés de fait ou le détournement de pouvoir;
- l'usage ostensiblement erronée de cette liberté administrative d'appréciation;
- la définition des limites des concepts légaux.

Décisif n'est donc pas le domaine du droit, mais la norme concrète en application de laquelle est émis l'acte administratif.

E dehors du strict contentieux d'annulation, les pouvoirs du tribunal sont plus étendus, celui-ci pouvant adresser des injonctions à l'Administration dans le sens d'accomplir certains actes ou d'adopter un certain comportement ou de définir d'autres droits du citoyen. C'est le cas du moyen procédural accessoire d'intimation pour faciliter l'accès à des documents ou passer des certificats (article 82 et suivantes de la Loi de procédure administrative), de la procédure d'exécution des décisions d'annulation et des actions prévues dans le contentieux de pleine juridiction.

3.3. Les pouvoirs du juge.

3.3.1. et 3.3.2. Voir ce qui est dit au point 3.2..

3.3.3. Les pouvoirs de cognition des tribunaux de première instance et des tribunaux supérieurs sont, dans cette perspective, identiques. Il y a toutefois certaines limitations découlant du régime des recours (par exemple, le recours devant la Cour suprême administrative siégeant en plénière est, en principe, restreint aux points de droit) .

4. Les juridictions qui exercent le contrôle juridictionnel

4.1. L'organisation judiciaire portugaise comprend, d'après la Constitution, les catégories de tribunaux suivantes :

- a) la Cour constitutionnelle;
- b) la Cour suprême de justice et les tribunaux judiciaires de seconde instance (cours d'appel) et de première instance;
- c) la Cour suprême administrative, un tribunal administratif et fiscal de

seconde instance (Tribunal administratif central) et les tribunaux administratifs et fiscaux de première instance;

d) la Cour des comptes.

La Cour suprême de justice et les tribunaux judiciaires de seconde instance ont, chacun, trois sortes de sections de compétence spécialisée, notamment en matière civile, pénale et sociale.

Les tribunaux judiciaires de première instance peuvent être de compétence générique, ce qui est de règle, ou de compétence spécialisée: tribunaux civils, tribunaux criminels, tribunaux d'instruction criminelle, tribunaux de famille, tribunaux de mineurs, tribunaux de travail et tribunaux d'exécution des peines.

La Cour suprême administrative et le Tribunal administratif central ont, chacun, deux sections de compétence spécialisée, l'un en matière de contentieux fiscal.

Les tribunaux de première instance de cette juridiction se divisent en tribunaux administratifs de "circulo", tribunaux fiscaux et tribunaux douaniers.

4.1.4. Certains tribunaux de première instance, de juridiction commune et de juridiction administrative et fiscale, sont composés de chambres. Il s'agit, à l'image des sections et des sous-sections des tribunaux supérieurs, d'unités organiques dotées

d'installations et de fonctionnaires qui leur sont propres dans le même tribunal et qui préparent les procès et assurent l'appui du greffe à un ou à plusieurs juges.

4.2. La carrière de juge

4.2.1. - 4.2.3. Les carrières de la magistrature du siège et de la magistrature administrative et fiscale sont, en principe, distinctes.

Il s'agit de magistratures équivalentes et parallèles.

Le Président, les vice-présidents et les juges de la Cour suprême administrative ont le même rang que le président et les juges de la Cour suprême de justice.

Le Président, les vice-présidents et les juges du tribunal administratif de seconde instance ont le même rang que le président, les vice-présidents et les juges des tribunaux judiciaires de seconde instance.

Les juges des tribunaux administratifs et fiscaux ont le même rang que les présidents des formations de jugement des tribunaux judiciaires (les juges du plus haut rang des tribunaux judiciaires de première instance).

Les juges des tribunaux administratifs et fiscaux jouissent des mêmes prérogatives

constitutionnelles (notamment l'indépendance, l'inamovibilité et l'irresponsabilité) que les juges des tribunaux judiciaires et il leur est appliqué le statut des ces juges-là (la Loi 21/85 du 30 Juillet).

Les juges des tribunaux administratifs sont recrutés de deux façons:

- a) ou parmi les juges des tribunaux judiciaires comptant de moins 5 ans de service et bien notés et après un concours curriculaire et la présentation d'une dissertation en matière de droit administratif ou fiscal;
- b) ou parmi des juges qui ont fréquenté des cours spécialisés de contentieux, administratif ou fiscal à l'Ecole nationale de la magistrature.

Il faut souligner qu'au Portugal, les juges sont recrutés entre les titulaires d'une licence en droit (un cours de cinq ans à la Faculté de Droit) ayant réussi aux épreuves d'admission à l'Ecole nationale de la magistrature et aussi bien qu'à un cours et un stage final de deux ans.

Les juges du Tribunal administratif de seconde instance sont nommés parmi les juges des tribunaux judiciaires de seconde instance qui ont exercé des fonctions

dans les tribunaux administratifs et fiscaux, à suite d'un concours curriculaire.

Les juges de la Cour suprême administrative sont aussi nommés à la suite d'un concours curriculaire. Sur cinq juges le choix est le suivant:

- a) deux juges choisis parmi les juges du Tribunal administratif de seconde instance;
- b) un juge d'un tribunal de seconde instance de la juridiction judiciaire;
- c) un procureur général;
- d) un juriste de grand prestige (notamment un professeur universitaire).

Tous les juges de la juridiction administrative et fiscale originaires de la magistrature peuvent être nommés, d'après leur choix, ou en détachement permanent ou à titre définitif. La seule différence est que, le cas échéant, leur lien avec la magistrature judiciaire prend fin.

4.3. Dans la juridiction administrative et fiscale n'est pas prévue la participation au jugement de juges non professionnels.

4.4. à 4.6. D'après l'article 212 n. 3 de la Constitution de la République, il appartient aux tribunaux administratifs et fiscaux de statuer sur les questions concernant les relations administratives et fiscales.

C'est donc la nature matérielle de la relation juridique en cause qui détermine la compétence de la juridiction.

La connaissance de toutes les questions qui sont hors de ce cercle de matières (exemptées aussi celles qui s'insèrent dans la compétence de la Cour constitutionnelle et de la Cour des comptes) relève de la compétence de la juridiction commune (article 66 du Code de procédure civile).

En exécution de cette norme constitutionnelle, la loi ordinaire (le Décret-Loi 129/84 du 27 avril, modifié par législation ultérieure) précise la compétence des tribunaux administratifs, exemptés les recours et les actions portant sur:

- des actes commis dans le exercice de la fonction publique et responsabilité pour les dommages résultant de cet exercice;
- des normes législatives et responsabilité pour les dommages résultant de l'exercice de la fonction législative;

- des actes en matière administrative des tribunaux judiciaires;
- des actes concernant l'enquête et l'instruction criminelles et l'exercice de l'action pénale;
- la qualification de biens comme étant du domaine public;
- des questions de droit privé si l'une des parties est de droit public;
- des actes dont l'appréciation est, en vertu de la loi, de la compétence d'autres tribunaux.

D'autre part, sont inclu dans la juridiction administrative :

- les recours contre des actes en matière administrative du Président de la République, de l'Assemblée de la République et des assemblées régionales, des présidents de la Cour constitutionnelle et de la Cour des comptes, du Médiateur, du Conseil supérieur de défense nationale, du Conseil supérieur du ministère public et du Procureur général de la République;
- les recours contre des actes administratifs du Gouvernement et de leur

membres aussi bien que des gouvernements régionaux et leurs membres et aussi des organes de l'Administration;

- les demandes de déclaration d'illégalité ou de recours contre des normes réglementaires ou d'autres émis dans l'exercice de la fonction administrative;
- les recours contre des actes administratifs des concessionnaires;
- les actions en reconnaissance d'un droit ou intérêt légalement protégé;
- les actions concernant des contrats administratifs et la responsabilité des parties pour cause d'inexécution;
- les actions en responsabilité civile de l'Etat, des autres entités publiques et des titulaires de leurs organes et agents pour des dommages causés par des actes de gestion publique;
- le contentieux électoral concernant des organes de personnes morales publiques;
- les demandes en sursis à exécution des actes administratifs objet de recours;

- les demandes d'intimation des autorités administratives pour que celles-ci facilitent l'accès à des documents et passent des certificats afin de permettre au requérant l'utilisation des moyens administratifs ou contentieux;
- les demandes d'intimation ou d'un concessionnaire pour que celui-ci adopte ou non un certain comportement, en vue d'assurer l'exécution des normes de droit administratif ;
- les demandes d'exécution de leurs décisions.

4.7. et **4.8.** La tendance est dans le sens de la stabilisation de la situation actuelle, n'étant prévue aucune modification législative en ce domaine.

5. La procédure juridictionnelle

5.1. Le recours en annulation est engagé devant le tribunal au moyen d'une pétition structurée en des termes similaires à ceux établis dans le Code de procédure civile, comprenant toutefois certaines particularités dictées par le contentieux d'annulation: l'identification de l'acte objet du recours et de son auteur est obligatoire ainsi que l'existence, si c'est le cas, de délégation ou de

sous-délégation de compétence et l'indication de l'illégalité qui est imputée à l'acte.

Dans les actions en responsabilité civile et qui concernent des contrats il n'y a pas ces spécialités.

5.2. En contentieux administratif la procédure obéit toujours à une forme écrite.

5.3. Le juge peut inviter le demandeur nommément à corriger la demande de recours lorsqu'il y a défaut d'identité de l'auteur ou de l'acte object du recours, sauf si le défaut est manifestement injustifié, et à identifier correctement les tiers intéressés qui puissent être atteints directement par l'annulation ou déclaration de nullité (article 40 de la Loi de procédure administrative).

5.4. Conformément à l'article 12 de la Loi de procédure administrative, articulé avec les normes auxquelles il renvoie, le régime des moyens de preuve est le suivant:

Dans les procès de la compétence de la Cour suprême administrative et du Tribunal administratif central la preuve par document n'est admissible que sauf dans les cas expressément prévus et dans les cas où le tribunal considère comme nécessaire la preuve d'expertise.

La même règle vaut pour la première instance, d'où s'écarte un groupe très vaste de recours et d'actions

qui admettent, en principe, tous les moyens de preuve prévus dans le Code de procédure civile.

S'incluent dans ce groupe:

- les recours contre des actes administratifs des organes de l'administration publique régionale et locale et des personnes morales d'utilité publique administrative et des concessionnaires;
- les recours et les actions appartenant au contentieux administratif et de la compétence résiduelle des tribunaux de première instance;
- le contentieux de pleine juridiction: les actions concernant des contrats administratifs, les actions en responsabilité et autres actions y compris celles en reconnaissance d'un droit ou intérêt légalement protégé.

D'autre part, les moyens de preuve établis par le Code de procédure civile sont les suivants: a) preuve par document, comprenant les reproductions cinématographiques et les enregistrements phonographiques; b) preuve par aveu des parties; c) preuve d'expertise; d) inspection judiciaire; et e) preuve par témoin.

5.5. Dans le contentieux administratif, tel que dans la juridiction commune, les particuliers sont soumis au paiement des dépens au cas où et dans la mesure où ils n'obtiennent pas gain de cause.

Ce contentieux toutefois d'un nombre restreint de règles spécifiques en matière de dépens il y a lieu de souligner que le montant de ces frais est réduit lorsque comparé aux valeurs de la juridiction commune.

Toutefois, pour ce qui concerne les actions (exemptées les actions en reconnaissance d'un droit ou intérêt juridiquement protégé) le régime des dépens est celui de la juridiction commune.

5.6. Le citoyen peut bénéficier de l'aide judiciaire, aux termes généraux (prévus par le Décret-Loi n.° 387-B/87, du 29 décembre) lorsqu'il n'a pas les moyens économiques que lui permettent de supporter les dépens occasionnés par l'affaire et le paiement des honoraires de son avocat.

Cette aide consiste dans l'exemption totale ou partielle de l'avance sur les frais de justice et du dépôt des mêmes, ou dans l'ajournement de ce dépôt, aussi bien que la désignation d'un avocat d'office.

5.7. Dans les procès de la compétence des tribunaux administratifs est obligatoire de ministère d'avocat (article 5 de la loi de procédure administrative).

Il y en a cependant des cas, prévus dans la loi générale, où les titulaires d'une licence en droit peuvent assurer la défense dans leur propre cause ou dans celles de certains membres de leur famille.

Les entités publiques peuvent être représentées dans les recours contentieux par des diplômés en droit exerçant des fonctions de consultation juridique et désignés à cet effet. Mais la réponse au recours ne peut être signée que par l'auteur de l'acte objet du recours ou par celui qui l'aura succédé dans sa compétence (article 26 de la loi de procédure précitée).

5.8. Le principe du contradictoire constitue une directive fondamentale du contentieux administratif.

5.9. La règle dans les tribunaux administratifs est la même qui régit la juridiction commune: la partie qui obtient gain de cause a droit à être remboursée de l'avance sur les frais qu'elle aura déposée.

5.10. La loi de procédure administrative contient un ensemble de normes (163 articles) qui règlent cette procédure, renvoyant aussi à d'autres textes législatifs (loi organique et règlement de la Cour suprême administrative et législation complémentaire, Code administratif et législation complémentaire) qui disposent sur le contentieux administratif.

Et l'article 1er de cette loi de procédure ordonne l'application supplétive, avec les adaptations nécessaires, des dispositions de la loi de procédure civile.

5.11. Il n'est prévu, à l'égard des ces matières, aucune modification législative.

6. La relation entre les juridictions judiciaires et les juridictions administratives

6.1. Il n'y a aucun mécanisme légal permettant de résoudre cette divergence jurisprudentielle.

6.2. Pareille possibilité n'existe pas. Si dans un litige civil surgit une question préjudicielle de la compétence des tribunaux administratifs, le juge ordonne la suspension de l'instance jusqu'à ce que ces tribunaux se prononcent. Mais l'initiative procédurale concernant la décision préalable, appartient aux parties.

En contentieux administratif, le juge peut s'abstenir de statuer jusqu'à ce que le tribunal commun se prononce sur la question préjudicielle. Il s'agit toutefois d'une simple faculté et non d'une imposition légale.

D'autre part, si les intéressés demeurent inertes pendant plus de trois mois, le tribunal

administratif statuera sur la question préjudicielle, sur la base des éléments de preuve admissibles par ce même tribunal et avec des effets restreints à ce cas (article 7 de la Loi de procédure administrative).

6.3. Cette mobilité n'est pas possible.

6.4.1. La perte du droit de conduire un véhicule à moteur à la suite d'une transgression prévue par le Code de la route est de la compétence des tribunaux communs (criminels).

Lorsque l'Administration, en vertu d'une norme considérée comme inconstitutionnelle, applique cette sanction, il appartient au contentieux administratif de déclarer la nullité d'un tel acte (vice d'usurpation de pouvoir).

6.4.2. L'expulsion de citoyens étrangers est une mesure administrative susceptible de recours contentieux, aux termes généraux, devant les tribunaux administratifs.

6.4.3. Il en est de même pour les actes concernant l'octroi d'une licence de construction.

6.4.4. Les actes d'expropriation, tels que les actes administratifs, sont soumis à un contrôle de

légalité par les tribunaux administratifs, toutefois, les litiges concernant le montant de l'indemnization sont réglés par décision arbitrale susceptible de recours devant les tribunaux communs (article 51 du Code des expropriations).

6.5. Il n'y a pas de normes spécifiques au sujet de cette matière, il s'applique le régime général de la chose jugée.

6.6. Dans l'ordre juridique portugais une situation de litispendance de ce genre se résout nécessairement dans la définition du tribunal compétent en raison de la matière.

6.7. En ce qui concerne les matières mentionnées au point **6.4.**, il est particulièrement débattu le problème de la compétence (des tribunaux administratifs ou des tribunaux fiscaux) pour décider de la légalité de l'exigence du paiement de certaines charges (plus-value, compensations pour déficience de stationnement) comme condition de l'octroi d'une licence de construction.

Il a été considéré jusqu'ici que, le cerne du litige étant la légalité de ces impositions de nature fiscale, ce seront les tribunaux fiscaux les compétents pour décider du recours quoique, formellement, ce point ne soit qu'un simple incident de la décision sur l'octroi de la licence de construction.