

# Le droit de l'urbanisme en Grèce

Evangelia KOUTOUPA-RENGAKOS

Professeur associé à l'Université de Thessalonique

## SOMMAIRE

- CARACTÈRES GÉNÉRAUX DU DROIT DE L'URBANISME HELLÉNIQUE
- I. LES FONDEMENTS CONSTITUTIONNELS ET LES PRINCIPES GÉNÉRAUX DU DROIT DE L'URBANISME
  - II. LES STRUCTURES ADMINISTRATIVES COMPÉTENTES EN MATIÈRE D'URBANISME
  - III. LA PLANIFICATION
  - IV. L'APPLICATION DES PLANS D'AMÉNAGEMENT ET D'URBANISME
  - V. LE CONTRÔLE DU RESPECT DES RÈGLES RELATIVES À L'OCCUPATION DU SOL. LE PERMIS DE CONSTRUIRE
  - VI. LE CONTRÔLE JURIDICTIONNEL DES INTERVENTIONS D'URBANISME

## CARACTÈRES GÉNÉRAUX DU DROIT DE L'URBANISME HELLÉNIQUE

En fait, le droit hellénique distingue, d'une part, entre le droit de l'aménagement du territoire et le droit de l'urbanisme, et, d'autre part, entre le droit de l'urbanisme proprement dit et le droit de la construction<sup>(1)</sup>, qui toutefois est en régression par rapport au droit de l'urbanisme actif.

Le cadre normatif du droit de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme est dominé par les textes suivants : l'article 24.2 de la Constitution, le décret du 17.7.1923 sur les plans d'urbanisme, la loi 360/76 sur l'aménagement du territoire et l'environnement, la loi 947/79 sur les régions résidentielles et 1337/83 sur l'extension des plans d'urbanisme, la loi 1577/85, et le très récent décret présidentiel du 14/27.7.99, qui codifie tous les textes relatifs au droit de l'urbanisme en vigueur.

L'aménagement du territoire et le développement urbain ont été réalisés en Grèce de façon non coordonnée, voire anarchique, dans un environnement d'urbanisation rapide, après la Deuxième Guerre mondiale et surtout pendant les années soixante.

(1) V. Skouris, *Droit de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme*, Thessaloniki, 1991, p. 30; K. Choromidis, *Droit de la voirie et de la planification urbaine*, Thessaloniki, 1994, p. 42.

Le droit de l'urbanisme hellénique se caractérise par une législation mouvante et éparpillée, qui n'a été que récemment rassemblée dans un code, le décret présidentiel du 14/27.7.99 (ci-après : code), une certaine décentralisation des compétences et un pouvoir de dérogation aux mains des autorités compétentes très étendu, pouvoir qui donne certes un droit plastique, mais aussi très discriminatoire. Quant aux sources du droit de l'urbanisme, il faut signaler la prolifération d'actes de valeur formelle inférieure dans l'échelle des normes étatiques et de nature juridique ambiguë, comme les circulaires, notes techniques, etc.<sup>(2)</sup>, au détriment des actes de valeur formelle majeure.

## **I. – LES FONDEMENTS CONSTITUTIONNELS ET LES PRINCIPES GÉNÉRAUX DU DROIT DE L'URBANISME**

### **1. – Les fondements constitutionnels**

Parmi les articles constitutionnels sur lesquels se fondent les interventions des pouvoirs publics en matière d'urbanisme, il y a lieu de citer :

- a) l'article 24.2, selon lequel « l'aménagement du territoire du pays, la formation, le développement, l'urbanisation et l'extension des villes et des zones à urbaniser en général, sont placés sous la réglementation et le contrôle de l'État, afin de servir au caractère fonctionnel et au développement des agglomérations et d'assurer les meilleures conditions de vie possibles » ;
- b) l'article 24.3 de la Constitution, qui prévoit la contribution obligatoire par apport de terrains ou par participation financière, imposée, sans droit à indemnité de la part de l'organisme impliqué pour l'ouverture des rues et la création des places et autres espaces d'usage ou d'intérêt public ;
- c) l'article 24.4 de la Constitution, selon lequel le remembrement urbain est imposé en échange d'un terrain de valeur égale ;
- d) l'article 18.4 de la Constitution, qui prévoit le remembrement rural et la prise de mesures pour éviter le morcellement excessif des propriétés agricoles ;
- e) l'article 18.7 de la Constitution, qui prévoit la copropriété obligatoire de propriétés adjacentes dans les régions urbaines, lorsque la construc-

(2) Sources que le professeur H. Jacquot appelle « sources administratives ».

tion autonome ne correspond pas aux conditions de construction en vigueur ;

- f) l'article 24. 6 de la Constitution, qui prévoit des mesures restrictives du droit de propriété imposées pour la protection des monuments et des sites traditionnels ;
- g) l'article 17, selon lequel la propriété est sous la protection de l'État, mais les droits qui en dérivent ne peuvent s'exercer au détriment de l'intérêt général.

## 2. – Les principes généraux du droit de l'urbanisme

Parmi les principes généraux du droit de l'urbanisme, il y a lieu de signaler :

- le principe de réglementation à deux phases, celle de la planification générale, qui fixe les lignes fondamentales de l'aménagement souhaité, et celle de son application par des plans particuliers<sup>(3)</sup> ;
- le principe de proportionnalité, selon lequel les interventions urbanistiques, qui constituent très souvent des limitations au droit de propriété, doivent être en accord avec les buts poursuivis par l'opération<sup>(4)</sup> ; dans le même esprit, avant de procéder à l'expropriation, l'autorité publique doit vérifier s'il y a d'autres moyens pour arriver aux mêmes fins, comme par exemple la régularisation des terrains à bâtir ;
- le principe du bilan coût-avantages, expression récente du principe de proportionnalité, qui impose à l'autorité publique de mettre en balance les avantages et les inconvénients des opérations d'urbanisme avant de les mettre en œuvre ; le même principe est appliqué par le juge administratif ;
- le principe de confiance légitime, principe de valeur juridique incertaine, qui trouve une application excessive, voire scandaleuse, dans le droit de l'urbanisme, contribuant à la pérennisation de situations illégales<sup>(5)</sup> ;
- l'acquis urbanistique, une expression particulière du principe de confiance légitime ; selon le principe de l'acquis urbanistique, les mesures étatiques concernant l'urbanisme, si elles ne peuvent l'améliorer, doivent au moins ne pas porter atteinte à la situation existante<sup>(6)</sup>.

(3) V. Skouris, *op. cit.*, p. 59.

(4) D. Kontogiorga-Théocharopoulou, *Le principe de proportionnalité en droit public interne*, Thessaloniki, 1989.

(5) E. Koutoupa-Rengakos, *Le principe de confiance légitime de l'administré*, Armenopoulos 1995, p. 1380 s.

(6) CE (Conseil d'État grec) 10/88 (ass.), *To Sintagma (La Constitution, revue hellénique de droit*

## II. – LES STRUCTURES ADMINISTRATIVES COMPÉTENTES EN MATIÈRE D'URBANISME

Les compétences en matière d'urbanisme sont exercées, au niveau central, en premier lieu par le ministère de l'environnement, de l'aménagement du territoire et des travaux publics et, à titre subsidiaire, par d'autres ministères, comme le ministère de l'agriculture, de l'industrie ou de la culture. D'autres instances ont été mises en place pour réaliser des interventions d'urbanisme spécifiques, instances qui fonctionnent sous la forme d'entreprises publiques, comme l'Entreprise publique de l'urbanisme et du logement (Depos), ou de sociétés d'économie mixte d'aménagement. Au niveau régional, ce sont surtout les régions, services déconcentrés sans personnalité morale propre, qui ont des tâches d'exécution des stratégies publiques en matière d'urbanisme ; les collectivités locales, départements et municipalités, interviennent pour exercer des compétences surtout consultatives, mais aussi, plus récemment, des compétences décisionnelles, comme par exemple la délivrance des permis de construire.

## III. – LA PLANIFICATION

La planification se déroule en deux phases, distinguées tant d'un point de vue géographique (a) – celle de la planification à l'échelle nationale et celle de son application sectorielle – que matérielle (b) – celle qui pose les orientations générales, la planification directrice, et celle qui met ces orientations en œuvre, planification donc de détail<sup>(7)</sup>.

a) Les schémas d'aménagement du territoire fixent les orientations fondamentales de l'aménagement des territoires intéressés et la destination générale des sols et définissent les interventions nécessaires pour l'application des schémas (art. 1 du code de l'urbanisme). Les schémas et les programmes sont d'ordre national, régional et spécial. Parmi les schémas spéciaux, il y a lieu de citer les schémas régulateurs des deux grandes villes grecques, Athènes et Thessalonique, qui fixent comme objectifs principaux

public) 1988, note G. Siouti, p. 102 s., V. Skouris, *op. cit.*, p. 41.

(7) V. Skouris, *op. cit.*, p. 59.

le développement d'une ville polycentrique, la réhabilitation des quartiers dégradés, le contrôle des usages du sol et la revalorisation du concept de quartier (art. 22.2 du code).

b) Les plans d'urbanisme fixent les règles d'occupation des sols, dans le cadre des orientations définies par les schémas et les programmes d'aménagement du territoire (art. 38 s., 152 s. du code). Les études d'urbanisme s'harmonisent avec les orientations du plan d'urbanisme et concrétisent ses propositions (art. 43.2 du code)<sup>(8)</sup>.

### 1. – Procédure d'élaboration des schémas, programmes et plans

Les schémas et programmes d'aménagement national sont élaborés par le ministère de l'environnement, de l'aménagement du territoire et des travaux publics et approuvés par le Parlement, alors que les schémas d'aménagement régionaux et spéciaux sont élaborés par le ministère et approuvés par le Conseil national de l'aménagement du territoire et de l'environnement (art. 4 du code); ils sont ensuite publiés au *Journal officiel*.

Les plans et les études d'urbanisme sont élaborés à l'initiative des collectivités locales ou du ministère de l'aménagement du territoire (art. 39 et 43 du code), sont soumis à enquête publique puis approuvés, les plans par arrêté ministériel (art. 39.2 et 6 du code), les études par décret présidentiel (art. 44.1). Il est vrai que la participation du public, fondée sur le principe démocratique, est plus étendue dans la deuxième phase de la planification<sup>(9)</sup>.

### 2. – Nature juridique des schémas, programmes et plans

Le dilemme sur la nature juridique des actes du droit de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme est provoqué par leur forme graphique et leur caractère programmatoire, par des éléments qui semblent donc diminuer leur valeur normative.

Les schémas d'aménagement du territoire et les plans d'urbanisme servent de cadre normatif pour les opérations d'urbanisme, réglementant, en termes vagues, les occupations du sol et le mode de construction; ce sont

(8) En fonction des différentes lois qui chaque fois régissent la matière, les deux phases peuvent avoir une dénomination différente, ou se subdiviser chacune en deux phases, mais le principe de distinction entre deux phases, *grosso modo*, reste le même : la première est celle de la planification d'aménagement du territoire et la deuxième, celle de la planification d'urbanisme.

(9) V. Skouris, *op. cit.*, p. 138.

donc des actes directifs, qui servent de norme de référence pour les actes à suivre<sup>(10)</sup>.

Quant à leur force impérative, les schémas et les plans lient les autorités administratives : selon la loi (art. 6.2 du code), tous les actes administratifs réglementaires ou individuels concernant l'aménagement doivent, « sous peine de nullité », être compatibles, entre autres, avec les schémas et plans approuvés. D'ailleurs, les schémas approuvés doivent être révisés, complétés ou modifiés dans les cinq années après l'approbation d'un plan d'aménagement ; dans le cas contraire, ces plans deviennent caducs (art. 6.3 du code). Les terrains inclus dans le schéma peuvent être soumis à la procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique (art. 6.5 du code). Les mêmes dispositions valent pour les plans d'urbanisme (art. 40-41 du code).

### 2.1. Le point de vue de la doctrine

La doctrine déduit des dispositions susmentionnées que les schémas et plans ont, en premier lieu, une nature régulatrice<sup>(11)</sup>, puisqu'ils ne se restreignent pas à donner aux autorités administratives des lignes directrices, mais sont destinés à influencer le contenu de tous les actes ultérieurs. Les plans ont, en deuxième lieu, une nature impérative, dans la mesure où ils ne lient pas seulement les autorités administratives chargées de leur exécution, mais également les citoyens, qui se voient encadrés dans leurs opérations par les dispositions des plans. De plus, même les actes les plus concrets, comme les études d'urbanisme, disposent d'un élément réel, donc super individuel, puisqu'ils sont opposables à tous les propriétaires éventuels d'un terrain. Ces trois éléments des plans leur attribuent la nature de règles de droit<sup>(12)</sup>.

### 2.2. Le point de vue de la jurisprudence

De façon générale, c'est plutôt le régime que la nature juridique des plans qui préoccupe la jurisprudence, laquelle distingue entre les plans établissant des restrictions au droit de construire et ceux créant des zones bâties et non bâties. Seuls les premiers sont considérés par le juge admi-

(10) F. Chevallier, *Contribution à l'étude des actes directifs*, thèse, Paris, 1976 ; la discussion sur la nature des plans a été lancée en France par H. Jacquot, in *Recherches sur la nature et le régime des plans français*, thèse, Paris, 1967, et *Le statut juridique des plans français*, Paris, LGDJ, 1973.

(11) V. Skouris, *op. cit.*, p. 65 et s.

(12) *Ibid.* ; D. Christophilopoulos, *Le plan d'urbanisme après la loi 1337/83*, 198, p. 57 ; P. Dagtoglou, *Droit administratif général*, 1984, p. 167 s.

nistratif comme des actes réglementaires, alors que les seconds ont été appelés « actes à contenu général » ou « actes d'application générale » ; ces derniers, malgré leur dénomination, sont assimilés à des actes individuels, parce qu'ils ne se réfèrent pas aux terrains décrits de façon générale, mais apprécient la situation particulière de chaque terrain<sup>(13)</sup>.

La jurisprudence n'a pas manqué toutefois de tirer les conséquences de l'ambiguïté juridique des plans, leur attribuant une physionomie mixte, empruntant à la fois au régime juridique des actes réglementaires et individuels. C'est ainsi que les plans d'urbanisme doivent être publiés, l'obligation de motivation ne s'appliquant pas, en principe ; le délai de recours pour excès de pouvoir ne court qu'à partir de la publication des plans, même des plans considérés comme des actes à contenu général, donc individuels<sup>(14)</sup>. Le principe de mutabilité enfin est appliqué par le juge pour tous les types de plan<sup>(15)</sup>. On voit donc que le régime juridique des schémas et autres actes d'urbanisme suit plutôt celui des actes réglementaires, et cela pour des raisons évidentes de protection juridique, à une exception près : les plans considérés comme des actes à contenu général ne sont pas examinés de façon préjudicielle, suivant en cela le régime des actes individuels.

### 3. – La protection de la planification

L'autorité publique dispose d'une quantité considérable de moyens juridiques pour protéger la planification du danger d'une application inadéquate ou erronée par les autorités chargées de son application, d'une part, et, d'autre part, par les opérateurs privés. Les mesures de protection prennent une forme plutôt de coordination que de coercition.

#### 3.1. Coordination des autorités administratives

La coordination des autorités administratives est assurée par l'obligation susmentionnée de révision ou de modification des plans existants ou la suspension de la procédure d'édiction des permis de construire.

(13) CE 105/33, 1115/84, 3996, 4803/87, 46/90, 1137/97, DiDik (Dioikitiki Diki : procès administratif) 1998, p. 651, *contra* 488/91 ; v. E. Spiliotopoulos, *Questions de compétence réglementaire de l'administration*, 1968, p. 16 et s. ; A. Tachos, *L'acte administratif d'application générale*, Livre jubilaire du Conseil d'État 1979, p. 317.

(14) CE 2780/86, 3996, 4803/87.

(15) CE 235/68.

### 3.2. Coordination des opérateurs privés

Dès le déclenchement de la procédure d'élaboration du schéma d'aménagement ou du plan d'urbanisme, le ministre de l'environnement et de l'aménagement du territoire peut surseoir à statuer sur les demandes de permis de construire, suspendre la procédure d'exécution des travaux et interdire le morcellement des propriétés, dans le but d'éviter la création de situations irréparables<sup>(16)</sup>.

Afin d'acquérir les terrains nécessaires pour la création d'espaces à usage commun (rues, places, parcs, etc.), la construction de travaux d'utilité publique et d'équipements publics ou la constitution de réserves foncières, la loi (art. 225 du code) donne à l'État et aux collectivités locales un droit de préemption : après la publication du décret qualifiant une aire d'aire d'habitat, l'autorité publique peut exercer un droit de préemption pour l'acquisition de terrains se trouvant dans lesdites régions. Comme il est souligné à juste titre<sup>(17)</sup>, alors que l'expropriation mène à la privation forcée de la propriété, le droit de préemption mène au remplacement forcé de l'acheteur de l'immeuble.

## IV. – L'APPLICATION DES PLANS D'AMÉNAGEMENT ET D'URBANISME

### 1. – Les modes d'utilisation des sols

Les modalités d'application des plans sont assez complexes. Le principe de base reste le zonage traditionnel entre zones constructibles et non constructibles ; plus particulièrement, le zonage traditionnel se fait entre : a) les espaces à usage commun, comme les rues, places, parcs et jardins, en principe non constructibles, b) les espaces d'utilité publique, destinés à la construction d'immeubles publics, municipaux ou à usage religieux, et enfin c) les espaces constructibles, destinés à la construction de bâtiments de toute sorte, notamment résidentiels (art. 2.1. d. lég. de 1923).

Les actes par lesquels l'autorité publique applique les plans d'urbanisme sont :

- a) l'acte de voirie, qui entraîne la privation de la propriété se trouvant dans les espaces à usage commun selon la procédure de l'expropriation ;
- b) l'annexion, qui consiste au transfert forcé d'une parcelle d'un proprié-

(16) Pour l'atteinte au droit de propriété qui en résulte, v. *infra* IV. 2.

(17) V. Skouris, *op. cit.*, p. 93.



- taire à un autre, pour créer des terrains à bâtir (art. 300 du code);
- c) et la régularisation, qui consiste en l'échange de parties de terrains, réalisé dans le même but (art. 300 du code).

Dans les deux premiers cas, et dans la mesure où l'acte en cause entraîne la privation d'une propriété, il s'agit d'une expropriation classique, permise, selon l'article 17 de la Constitution, pour des raisons d'utilité publique et contre indemnisation totale et préalable; le montant de l'indemnité est fixé par les tribunaux judiciaires<sup>(18)</sup>. L'expropriation joue un grand rôle en matière d'urbanisme; à cette fin, son régime a subi quelques modifications ou infléchissements, en ce qui concerne par exemple les titulaires du pouvoir d'exproprier, parmi lesquels figurent les sociétés d'économie mixte ou autres personnes morales privées du secteur public<sup>(19)</sup>, actives dans ce domaine.

L'augmentation de la valeur de la propriété foncière, consécutive à la publication de l'acte d'expropriation et survenue uniquement à cause de celui-ci, n'est pas prise en compte selon la disposition 17.3 de la Constitution. Au contraire, cette augmentation est prise en compte pour diminuer ce montant lorsque, suite à l'expropriation, la propriété dispose d'un accès à une rue ou à des espaces à usage commun (cas de l'auto-indemnisation). L'indemnité doit être versée dans les dix-huit mois à partir de la décision du juge judiciaire; à défaut d'un tel versement, l'expropriation est révoquée *ipso facto*, selon l'article 17.4 de la Constitution. Selon le paragraphe 5 du même article, la loi fixe les cas d'indemnisation obligatoire des ayants droit pour la perte des revenus provenant du bien immeuble exproprié jusqu'au moment du paiement de l'indemnité. La jurisprudence admet que les expropriations déclarées pour des raisons d'urbanisme doivent être accomplies dans un « délai raisonnable »; dans le cas contraire, elles constituent une charge économique et juridique contrevenant à la garantie constitutionnelle de la propriété et doivent donc être révoquées<sup>(20)</sup>.

(18) L'indemnité est fixée en fonction de la valeur vénale réelle de la propriété expropriée qui, à son tour, est fixée en fonction de sa destination économique (art. 13.1 du d. législ. 797/1971). La valeur est « gelée » au moment de l'édition de l'acte administratif. Le critère de l'évaluation est la valeur des terrains voisins, telle qu'elle a été formulée les trois dernières années avant l'acte de régularisation.

(19) Pour ces personnes v. E. Spiliotopoulos, *Précis de droit administratif*, 1997, p. 372 s.

(20) CE 3341/78, 1088/79, 2463/80, 3998/87, P. Pararas, *La Constitution de 1975 - Corpus I*, 1982, p. 270.

C'est la collectivité locale et la personne privée réputée bénéficiaire de l'opération d'urbanisme qui supportent l'indemnité – les personnes bénéficiaires sont, par présomption irréfragable, les propriétaires des constructions riveraines de la voie construite ou des constructions dont la valeur augmente à la suite du projet (art. 290 du code) – au moment de la première discussion devant le tribunal de la demande de fixation de l'indemnité, et non au moment de la publication du plan d'occupation des sols<sup>(21)</sup>.

d) un quatrième type d'acte d'application des plans est constitué par « l'acte d'application », acte d'imposition de la participation obligatoire, sous la forme d'apport de terrains ou de participation financière, à la constitution d'espaces à usage public prévus par l'étude d'urbanisme, en application de l'article 24.3 de la Constitution. Le taux de la contribution dépend de la superficie du terrain et commence à 10 % pour les petites propriétés, pour atteindre jusqu'à 60 % pour les très grandes (art. 45 du code).

Il existe, à côté du zonage traditionnel, le zonage moderne, qui consiste en la création de zones affectées à des usages différents, comme les zones d'urbanisme actif, zones où l'autorité publique poursuit la création d'ensembles urbains ou la reconstruction d'ensembles existants sur la base d'une planification complète (art. 52 s. du code), les zones de remembrement urbain (art. 63 s. du code) et les zones d'incitation spéciale (art. 221 et 222 du code), zones où l'urbanisation est encouragée par des incitations financières.

## **2. – L'interdiction de la division « intentionnée »**

Les procédures de régularisation déjà analysées et ayant pour but de créer des terrains à bâtir répondant à une esthétique urbaine ont été rendues nécessaires par le phénomène de division de propriétés foncières effectuée de façon arbitraire. Dans un premier temps, le législateur a interdit tout transfert de propriété foncière ayant comme effet la création de terrains dépourvus de la superficie ou des dimensions nécessaires pour être proprement bâtis – cas de division « intentionnée » (art. 2.1 d. lég. 690/1948); l'interdiction a été abolie en 1968 et réintroduite en 1977 (art. 6.1 L. 651/77)<sup>(22)</sup>. Selon l'article 410 du code de l'urbanisme, tout transfert de

(21) AP (Cour de cassation) 1003/80, NoB (Nomiko Bima) 1981, p. 332.

(22) Les divisions arbitraires réalisées jusqu'en 1977 ont été légalisées par l'article 25.1 de la loi

propriété portant sur des terrains ayant une superficie de moins de 1 000 mètres carrés d'un seul tenant est interdit ; dans le cas de terrains situés en dehors du plan approuvé, le minimum de superficie monte à 4 000 mètres carrés, alors que dans les zones d'habitation contrôlée le minimum se situe à 12 000 mètres carrés.

### 3. – L'indemnisation des mesures d'urbanisme

Les mesures restreignant les possibilités d'occupation du sol rentrent dans la catégorie plus vaste des « limitations légales de la propriété », constituée de l'ensemble des servitudes d'urbanisme. Exemples de servitudes d'urbanisme :

- le remembrement urbain, imposé, selon l'article 24.4 de la Constitution, en échange d'un terrain de valeur égale ;
- la contribution obligatoire par apport de terrains ou par participation financière, imposée, selon l'article 24.3 de la Constitution, sans droit à une indemnité de la part de l'organisme impliqué, pour l'ouverture des rues et la création des places et autres espaces d'usage ou d'intérêt public ;
- toute privation du libre usage de la propriété et de la libre perception de ses fruits rendue nécessaire en cas de circonstances particulières, imposée selon l'article 18.5 de la Constitution, contre indemnisation ;
- la copropriété obligatoire de propriétés adjacentes dans les régions urbaines, lorsque la construction autonome ne correspond pas aux conditions de construction en vigueur, imposée en vertu de l'article 18.7 de la Constitution ;
- les mesures restrictives du droit de propriété imposées pour la protection des monuments et des sites traditionnels, selon l'article 24. 6 de la Constitution <sup>(23)</sup> ;
- l'obligation de reboisement des forêts privées – et publiques d'ailleurs – au cas où elles ont été détruites, et l'interdiction du changement de leur affectation selon l'article 117.3 de la Constitution ; selon l'article 43 de la loi 998/79, le propriétaire d'une forêt privée, qui se trouve obligé de procéder à son reboisement, a le droit de demander son expropriation et son indemnisation ;
- enfin, les restrictions diverses au droit de construire, comme par exemple celles concernant l'interdiction de construire dans diverses

1337/83, lequel a pourtant été jugé contraire à la Constitution par l'arrêt 106/91 de l'assemblée du Conseil d'État.

(23) CE 5231/96, DiDik 1998, p. 244.

- zones, la hauteur des immeubles et le nombre d'étages<sup>(24)</sup>, la distance requise entre deux immeubles, les coefficients de construction ou de couverture du terrain, la répartition des immeubles entre diverses zones, etc., imposées par les lois d'urbanisme et réputées légales tant qu'elles ne portent pas atteinte au noyau dur du droit de propriété ;
- le sursis de l'octroi des permis de construire et l'interdiction du morcellement des propriétés, ordonnée par le ministre compétent dès le déclenchement de la procédure d'élaboration des plans d'aménagement. Ces mesures ne donnent pas lieu à indemnisation, pourvu que, selon la jurisprudence, les autorités compétentes aient l'intention sérieuse de faire progresser la procédure d'élaboration<sup>(25)</sup> ;
  - les collectivités locales ont le droit d'instituer des servitudes pour cause d'utilité publique, selon l'article 258 du code des collectivités locales, sur des terrains appartenant à leur circonscription. Selon l'article 259 du code des collectivités locales, les propriétaires sont, de plus, obligés de tolérer les creusements effectués pour l'identification de ressources d'eau ou l'emplacement de panneaux ;
  - il existe également une obligation des propriétaires, selon l'article 1 de la loi 1512/85 (art. 268 du code), d'entretenir leurs immeubles dans un état tel qu'il n'y ait aucun risque pour la santé publique ou l'environnement naturel, culturel et urbain ; au cas où ils ne remplissent pas cette obligation, l'État peut exécuter à leur place les travaux nécessaires, en leur imposant le montant de la dépense.

Il n'existe pas de règle générale claire en matière d'indemnisation des servitudes d'urbanisme : selon le texte constitutionnel, c'est l'indemnisation qui prévaut ; ainsi est-elle prévue par la Constitution dans les cas de privation du libre usage et de la jouissance de la propriété rendue nécessaire par des circonstances particulières (article 18.5), de l'exploitation des terrains délaissés par leur propriétaire (article 18.6), du remembrement urbain (article 24.4) et des mesures restrictives prises pour protéger les monuments historiques (article 24.6).

Toutefois l'indemnisation prévue n'est pas toujours directe ; la loi assure aux propriétaires certaines compensations en dehors de l'indemnisation pécuniaire. L'exemple classique est fourni par le transfert de droits de construire, prévu à l'article 194 du code. Dans le cas de monuments ou

(24) CE 1751/77 (ass.).

(25) CE 4377/80, 3299/84, 3298/88.

autres sites à protéger, les possibilités de construction résultant du coefficient d'occupation des sols mais rendues caduques par une interdiction de construire peuvent être transférées à d'autres terrains situés dans des zones d'accueil fixées par l'autorité publique. La méthode du transfert des droits de construire a été critiquée par la jurisprudence du Conseil d'État hellénique, dans la mesure où elle peut conduire à la détérioration de l'environnement<sup>(26)</sup> ; le législateur grec prend donc en charge la réglementation des zones d'accueil.

À titre d'exemple d'indemnisation indirecte, dans le cas du remembrement urbain de l'article 24.4 de la Constitution, le propriétaire peut, en contrepartie des limitations touchant sa propriété foncière, recevoir un bien de valeur égale. Parfois, au lieu d'une indemnisation indirecte, l'État impose une deuxième servitude aux terrains qui bénéficient d'une opération. Ainsi, selon la loi (art. 160.8 du code), si, en raison des charges d'urbanisme, un terrain subit des dommages, dont bénéficie éventuellement un terrain voisin, le propriétaire de ce dernier peut être contraint à verser une participation financière.

Le droit positif établit d'ailleurs souvent un lien entre l'indemnisation et la récupération des plus-values foncières qui résultent de mesures d'urbanisme. Lorsque les terrains riverains des rues à construire, selon le plan d'occupation des sols, sont dépossédés d'une certaine parcelle aux fins de la construction de locaux à usage commun, leurs propriétaires sont « dédommagés » par l'augmentation de la valeur vénale du fonds et reçoivent donc une indemnité moindre (cas de l'auto-indemnisation). Ce lien a donné lieu à de vives discussions, tant doctrinales<sup>(27)</sup> que jurisprudentielles, en particulier parce que ce lien est considéré par les tribunaux comme une présomption irréfragable ; il a notamment conduit à des arrêts très importants de la Cour européenne des droits de l'homme<sup>(28)</sup>.

En pratique, toutefois, c'est le principe de non-indemnisation qui prévaut. La jurisprudence interprète l'article 17 de la Constitution, de façon constante, dans le sens que les restrictions au droit de propriété, imposées en fonction de critères objectifs et dans l'intérêt général, sont « tolérées » par la Constitution<sup>(29)</sup> si elles ne conduisent pas à l'anéantissement du droit

(26) CE 2434/90, NoB 1991, p. 1141, 2299/96, DiDik 1997, p. 114. En sens contraire, CE 1766/91.

(27) K. Choromidis, *op. cit.*, p. 55.

(28) V. ci-après, note 29.

(29) La Cour européenne des droits de l'homme a eu plusieurs fois l'occasion de se prononcer sur le droit hellénique des servitudes d'urbanisme. Parmi les arrêts les plus connus, on peut citer : l'arrêt Papamichalopoulos et autres c. Grèce du 31 octobre 1993, *EEurD (Epiteorisi Europaikou Dikaiou)* :

ou à son inertie<sup>(30)</sup>. Les servitudes d'urbanisme qui, au-delà des textes et de façon plus générale, donnent lieu à une indemnisation sont uniquement celles qui, de par leur gravité et leur intensité, dépassent la fonction sociale qui accompagne le droit de propriété ; ces restrictions « illégales » du droit de propriété sont assimilées, d'une certaine façon, à une expropriation *de facto*. Par expropriation *de facto* on entend toute intervention publique qui rend la propriété « inerte et non utilisable selon sa destination »<sup>(31)</sup> ou « anéanti » la propriété<sup>(32)</sup> ou atteint la limite minimum « tolérable » des pouvoirs dérivant de la propriété<sup>(33)</sup>. Le caractère absolu et continu de l'intervention constitue le critère de « l'anéantissement de la propriété »<sup>(34)</sup>.

## V. – LE CONTRÔLE DU RESPECT DES RÈGLES RELATIVES À L'OCCUPATION DU SOL. LE PERMIS DE CONSTRUIRE

Le permis de construire constitue l'acte par lequel l'autorité administrative autorise toute personne physique ou morale qui le demande à édifier ou modifier une construction, à procéder à des travaux ou à l'abattage d'arbres (art. 329 du code) ; par le permis de construire l'autorité publique s'assure que les projets de construction sont compatibles avec les dispositions législatives et réglementaires concernant les règles d'utilisation des

revue de droit européen) 1996, p. 959 s., obs. K. Sgouridou. Dans cet arrêt, la Cour a estimé que la privation d'un bien immobilier, depuis 1967, sans indemnisation constitue une expropriation *de facto*, et donc une violation du droit de propriété des requérants, b) les arrêts Katikaridis et autres et Tsomtso et autres c. Grèce, *EEurD* 1997, p. 1011 s., obs. K. Sgouridou. Dans cet arrêt, la Cour a estimé que l'article 1.3 de la loi 653/1977, qui exclut l'indemnisation totale d'expropriation lorsque celle-ci conduit à l'augmentation de la valeur des terrains expropriés, constitue une violation de l'article 1 du premier protocole de la Convention européenne. La Cour a notamment tenu compte du fait que les requérants n'avaient pas la possibilité de contester, devant le juge, l'affirmation de l'administration selon laquelle leur bien a été réévalué du fait de l'expropriation.

(30) Il s'agit là d'un principe général d'interprétation des droits fondamentaux selon lequel leurs restrictions ne peuvent affecter leur substance même, leur « noyau dur ». Il est même admis que les restrictions au droit de propriété ne constituent pas, à proprement parler, des limitations, mais des concrétisations de ce droit : P. Dagtolou, *Droit administratif général*, 1992, p. 715 (en grec). Le lien entre le droit de propriété et le droit de construire est confirmé dans la jurisprudence : selon l'arrêt 1073/94 de l'assemblée du Conseil d'État hellénique, les aménagements du droit de construire constituent des restrictions légitimes du droit de propriété et un moyen de l'intervention étatique dans le but d'un aménagement rationnel du territoire (24.2 Const.).

(31) Déjà CE 223/29, cité par P. Dagtolou, *Droit administratif...*, p. 711.

(32) CE 519/65.

(33) CE 1097/87 (ass.).

(34) L'interdiction absolue et continue du droit de construire constitue une privation de la propriété si, selon les circonstances, toute autre utilisation est impossible ou non profitable, CE 223/29, 910/35 ; P. Dagtolou, *Droit administratif...*, p. 711.

sols ou avec les conditions spéciales posées éventuellement pour le projet concerné.

La responsabilité de la délivrance du permis de construire incombe aujourd'hui aux services d'urbanisme des départements, collectivités locales de deuxième degré, ou aux services compétents des communes, auxquels ces compétences sont transférées (art. 330 du code); l'instruction de la demande du permis incombe au service compétent pour sa délivrance (art. 333 du code); le délai d'instruction des différentes études du projet est fixé à quinze jours (art. 333.2 du code). Aux termes de l'article 334 du code de l'urbanisme, le permis de construire est périmé si les constructions ou travaux entrepris ne sont pas achevés dans le délai de quatre ans – six ans pour les grands hôtels ou installations industrielles – qui suit sa délivrance. Le permis doit être révisé si la personne qui supervise le projet change ou si les études du projet sont modifiées. Pendant toute la durée du chantier, les autorités sont autorisées à exercer un contrôle sur les constructions en cours.

Le permis de construire est parmi les rares actes administratifs dont la délivrance relève de la compétence liée de l'autorité administrative, et cela pour deux raisons : la demande de permis repose sur le droit fondamental le plus puissant d'un point de vue juridique, le droit de propriété, et, deuxièmement, le contrôle des conditions légales requises pour l'octroi du permis est, dans une large mesure, une opération de constatation.

Le permis de construire est souvent assorti de conditions particulières, imposant au pétitionnaire de remplir certaines obligations, par exemple de compléter le projet pour assurer sa sécurité ou de s'acquitter de ses contributions financières, et, en général, lui imposant de respecter les conditions et restrictions d'urbanisme. Les conditions d'urbanisme sont différentes selon le régime urbanistique de la région concernée ; en général, dans les territoires dotés d'un plan d'occupation des sols, la superficie maximale qui peut être construite représente 70 % de la superficie totale du terrain, alors que le coefficient d'occupation des sols se situe entre 0,80 et 1,20 (art. 109 du code).

En fonction de la construction projetée, la procédure peut suivre certaines modalités particulières : enquête publique ou accomplissement d'une procédure d'étude d'impact.

L'influence du changement de réglementation sur la procédure d'édition du permis de construire est assez caractéristique du mode d'évolution du droit de l'urbanisme en Grèce : dans les cas où les nouvelles conditions d'urbanisme imposent de nouvelles charges, la loi (art. 160.4a du code) donne à l'autorité publique la possibilité d'appliquer des règles préexis-

tantes, si, avant la fixation des nouvelles conditions, l'autorité compétente a délivré une autorisation légale ou si tous les documents requis pour sa délivrance ont été déposés. Le principe de confiance légitime trouve ici une application plutôt fâcheuse, puisqu'il contribue à un développement urbain déplorable.

### **1. – Règles de protection du patrimoine culturel**

Le code de l'urbanisme regroupe des règles faisant bénéficier d'un régime de protection spécifique les monuments historiques (art. 110 du code) : les secteurs présentant un caractère historique, esthétique ou architectural sont classés « traditionnels » (§ 1), alors que les constructions présentant un tel caractère sont classées « monuments sauvegardés » (§ 2). Le classement ouvre au ministre de l'aménagement du territoire la possibilité de fixer des conditions et restrictions spéciales de construction et d'ordonner le sursis à statuer pour toutes les demandes de permis de construire et de travaux (§ 3). Quant aux secteurs nécessitant, en général, une protection renforcée, comme les sites naturels ou le littoral, de nombreuses procédures permettent de les faire bénéficier d'une protection renforcée, comme par exemple l'institution des « zones de contrôle foncier » ou des « zones de développement contrôlé » (art. 183 s. du code), et le mécanisme du transfert du coefficient d'occupation des sols (art. 194 s. du code).

Des règles spéciales concernant le mode de construction régissent enfin les zones industrielles (art. 115 du code), les zones de résidence secondaire (art. 116 et s.), la construction à l'initiative des associations d'urbanisme (art. 124 s. du code), la construction dans les territoires non dotés d'un plan approuvé (art. 162 s.), les installations d'élevage (art. 193 du code).

### **2. – La construction arbitraire**

Les constructions ou autres travaux réalisés sans permis de construire ou sur la base d'un permis illégal, annulé ou périmé sont considérés « arbitraires ». Pour éviter de telles constructions, le droit de l'urbanisme dispose de moyens préventifs et répressifs. À titre de moyen préventif, les bâtiments, locaux ou installations arbitraires (dont la construction ou la transformation n'a pas été autorisée ou agréée) ne peuvent être raccordés définitivement aux réseaux d'électricité, d'eau, de gaz ou de téléphone. Les moyens répressifs, les sanctions, sont traditionnellement l'arrêt du chantier, l'imposition d'amendes d'édification et de maintien d'une construction arbitraire, l'imposition de sanctions pénales et la démolition. Les maîtres d'œuvre et maîtres d'ouvrage sont punis par des sanctions pénales et le retrait précaire ou définitif de leur licence professionnelle (art. 382 du



code). La loi (art. 387 s.) prévoit toutefois plusieurs cas de constructions exemptées de la démolition.

Contre la décision de démolition, l'intéressé peut exercer un recours pour excès de pouvoir, assorti éventuellement d'une demande de sursis de la mesure ; la demande est examinée par une formation spéciale du Conseil d'État, le Comité de sursis. Dans la grande majorité des cas le sursis est octroyé, la démolition constituant une menace de dommage irréparable par excellence<sup>(35)</sup>.

Malgré les efforts pour éviter les constructions « arbitraires », la préservation des constructions illégales, pour des raisons politiques plutôt que de sécurité juridique, l'a très souvent emporté sur le principe de légalité ; les tribunaux font, pour leur part, preuve d'une « compréhension » assez large envers ces stratégies publiques.

## VI. – LE CONTRÔLE JURIDICTIONNEL DES INTERVENTIONS D'URBANISME

Le contentieux administratif de l'urbanisme est constitué, dans la plupart des cas, par des litiges relatifs à l'imposition des charges d'urbanisme et à la délivrance des autorisations ; leur contrôle s'exerce dans le cadre du recours pour excès de pouvoir, du recours de pleine juridiction<sup>(36)</sup> et, moins souvent, dans le cadre du recours en indemnité. L'intérêt pour agir est reconnu à des tiers, voisins, pour exercer un recours pour excès de pouvoir ; le juge ne contrôle pas l'appréciation de l'autorité administrative<sup>(37)</sup>. Le contrôle de la légalité des actes relevant d'un pouvoir discrétionnaire, par exemple des refus d'autorisation ou des dérogations, est assuré par la technique du bilan, qui impose la mise en balance des avantages et des inconvénients de chaque opération<sup>(38)</sup>.

Les règles du droit de l'urbanisme posent de sérieux problèmes de légitimité du contrôle juridictionnel : le renvoi aux règles de l'art et de l'esthétique, par exemple, inclut, selon la doctrine, un élément dynamique, puisqu'il force les instances chargées de l'application du droit – autorité administrative et juge – à identifier les données scientifiques les plus

(35) V. Skouris, *Le sursis d'exécution des actes administratifs*, 1994, p. 63.

(36) Par exemple contre les ordres de démolition, Prés. Cour adm. Larissa, 1058/95, DiDik 1997, p. 265, *contra* CE 5352/95, DiDik 1997, p. 881.

(37) CE 1457/98, DiDik 1998, p. 1179.

(38) D. Kontogiorga-Théocharopoulou, *op. cit.*, p. 46 s.

récentes et à recourir à des experts ; il pose, en même temps, un problème de légitimité du juge administratif, qui juge sans être apte à vérifier le bien-fondé des avis des experts, et ainsi se borne à un contrôle de plausibilité<sup>(39)</sup>.

Quant aux mesures d'urgence, les intéressés ayant introduit un recours pour excès de pouvoir peuvent demander le sursis à exécution des mesures attaquées, selon l'article 52 du d. pr. 18/89 ; le sursis n'est pas ordonné si la mesure est un refus d'autorisation ou un sursis à statuer, donc un acte négatif, le juge administratif n'ayant pas la compétence d'adresser des injonctions aux autorités administratives. Le sursis est octroyé si les conditions classiques – danger d'un préjudice irréparable ou difficilement réparable<sup>(40)</sup> et existence de moyens sérieux – sont remplies.

## CONCLUSION

Après cet aperçu du droit de l'urbanisme hellénique, on doit souligner que, même s'il existe aujourd'hui un certain regain d'intérêt pour l'urbanisme de sauvegarde et malgré l'intention incontestable du législateur d'apporter une coordination la plus étendue possible, il apparaît que, justement, les textes visant la concertation et l'harmonisation des stratégies publiques ne s'harmonisent pas toujours entre eux<sup>(41)</sup>. Trois mois seulement après le code de l'urbanisme, une nouvelle loi très ambitieuse, la loi 2742/07.10.99 sur la planification d'aménagement et le développement durable, a procédé à la création de nouvelles instances – comme le Comité de coordination de la politique gouvernementale et le Conseil national en matière de planification d'aménagement et de développement durable – et de nouveaux instruments – comme les schémas ou « cadres » généraux, spéciaux et régionaux de planification d'aménagement et de développement durable.

(39) V. Skouris, *Droit...*, p. 195 ; E. Koutoupa-Rengakos, *Notions vagues et notions techniques en droit public*, Thessalonique, 1995, passim.

(40) L'ordre de démolition constitue un exemple classique : CS (Comité de sursis) 25/33, 49/53, 237/69, 213/76 ; V. Skouris, *Le sursis...*, p. 63. Cette condition est également remplie dans le cas des permis de construire, dont l'exécution risque d'apporter à l'état des lieux des changements difficilement réparables, CS 264/89 ; V. Skouris, *Le sursis...*, p. 67.

(41) V. Skouris, *Le droit...*, p. 97.