

# Le droit de l'urbanisme en Grèce \*

EVANGELIA KOUTOUPA-RENGAKOS

Professeur à l'université de Thessalonique

Mise à jour par :

CONSTANTIN GOGOS

et EUGÉNIE PREVEDOUROU

Professeurs associés à l'université de Thessalonique

## SOMMAIRE

- I. – LES FONDEMENTS CONSTITUTIONNELS ET LES PRINCIPES GÉNÉRAUX DU DROIT DE L'URBANISME
- II. – LES STRUCTURES ADMINISTRATIVES 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

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 juillet 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, la loi 1337/83 sur l'extension des plans d'urbanisme, la loi 1577/85, la loi 2508/97 (planification urbaine et développement durable), la loi 2742/1999 sur l'aménagement du territoire et le décret présidentiel du 14/27.7.99, qui codifie tous les textes relatifs au droit de l'urbanisme en vigueur. Il importe de mentionner également la loi 3044/2002, relative à la restructuration du transfert de coefficient d'occu-

\* Le droit de l'urbanisme en Grèce a fait l'objet d'une étude d'ensemble parue dans l'*Afduh* 2000 (p. 561 et s.), et d'une mise à jour (*Dauh* 2005, p. 717 et s.).

(1) V. Skouris, *Droit de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme*, Thessalonique, Sakkoulas 1991.

pation des sols, et la loi 3212/2003, qui régit de nouveau la procédure de l'émission des permis de construction.

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. Même aujourd'hui, l'utilisation des terrains est trop intensive, ce qui a des conséquences nocives pour les conditions de vie de la population urbaine et pour l'environnement.

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 souple 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., 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 :

- 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 » ;

- 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, par la collectivité publique impliquée pour l'ouverture des rues et la création des places et autres espaces d'usage ou d'intérêt public ;

- l'article 24.4 de la Constitution, selon lequel le remembrement urbain est imposé en échange d'un terrain de valeur égale ;

- 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 ;
- l'article 18.7 de la Constitution, qui prévoit la copropriété obligatoire de propriétés adjacentes dans les régions urbaines, lorsque la construction autonome ne correspond pas aux conditions de construction en vigueur ;
- 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 ;
- 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>(2)</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>(3)</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>(4)</sup> ;
- l'acquis urbanistique, une expression particulière du principe de confiance légitime ; selon le principe de l'acquis urbanistique, les mesures

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

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

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

étatiques concernant l'urbanisme, si elles ne peuvent l'améliorer, doivent au moins ne pas porter atteinte à la situation existante <sup>(5)</sup>.

## II. – LES STRUCTURES ADMINISTRATIVES 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 du développement agricole, 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, circonscriptions administratives déconcentrées sans personnalité morale, qui ont des tâches d'exécution des stratégies publiques en matière d'urbanisme ; les collectivités locales, départements et municipalités, ont principalement des attributions consultatives mais elles ont été récemment dotées de compétences décisionnelles, par exemple pour la délivrance des permis de construire.

Conformément à l'article 24, paragraphe 2, de la Constitution, tel qu'il est interprété par la jurisprudence constante du Conseil d'État, les compétences relatives à la planification urbanistique relèvent de l'État, à savoir, à titre principal, du ministère de l'environnement, de l'aménagement du territoire et des travaux publics, et, à titre secondaire, des services étatiques déconcentrés, lorsqu'il s'agit de plans de moindre importance ; selon la même jurisprudence, les collectivités locales, départements et municipalités, exercent uniquement des compétences consultatives et émettent des actes relatifs à l'application des plans, et notamment sur les permis de construire <sup>(6)</sup>. Il convient de mentionner tout particulièrement les deux organismes de schéma directeur, d'Athènes et de Thessalonique, auxquels la législation en vigueur confie des compétences de nature consultative

(5) *Ibid.*

(6) Voir, notamment, StE (qss. plénière) 3661/2005, Armenopoulos 2006, p. 784. Voir en la matière D. Petroulia, Les compétences de planification urbanistique et la Constitution (rapport devant l'assemblée plénière du Conseil d'État sous l'arrêt 3661/2005), *La Constitution* (revue) 2006, p. 121 et s. (p. 127 et s.) ; G. Giannakourou, L'exercice des compétences urbanistiques de la part des collectivités locales, *PerDik* 2000, p. 360 et s. ; P.-M. Efstratiou, L'exercice par les collectivités locales des compétences qui constituent une mission étatique, *PerDik* 2003, p. 24 et s.

concernant la planification urbaine et la protection de l'environnement intéressant ces deux aires métropolitaines.

### III. – LA PLANIFICATION

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

*Les schémas d'aménagement du territoire* sont régis par la loi 2742/1999, qui prévoit l'établissement d'un plan d'aménagement du territoire national, qui a été voté récemment par le Parlement. Le plan d'aménagement du territoire détermine, au niveau national, les priorités fondamentales et les orientations de base pour le développement intégré et durable du territoire. En vertu de la même loi, des schémas d'aménagement du territoire régionaux ont été approuvés par des arrêtés ministériels. Ces schémas contiennent les décisions fondamentales de planification urbanistique pour chacune des treize régions administratives du pays. Enfin, certains plans d'aménagement du territoire concernant la planification au niveau national de certaines activités dans des secteurs importants (tourisme, sources d'énergie renouvelables) ont déjà été élaborés ou même approuvés. En outre, la législation hellénique connaît des formes spécifiques de planification mixte (d'aménagement du territoire ou urbanistique) pour deux aires métropolitaines du pays (Athènes et Thessalonique), ainsi que les schémas régulateurs qui fixent comme objectifs principaux le développement d'une ville polycentrique, la réhabilitation des quartiers dégradés, le contrôle des usages du sol et la revalorisation du concept de quartier<sup>(7)</sup>.

*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 (code, art. 38 et s., 152 et s.). Il importe de signaler l'importance pratique des études d'urbanisme, qui fixent, dans l'espace concerné, les zones d'utilité publique, délimitent des zones à usage commun et déterminent les conditions de construction en vigueur<sup>(8)</sup>. Les études d'urbanisme s'harmonisent avec les orientations du plan d'urbanisme et concrétisent ses propositions (code, art. 43.2).

(7) Code, art. 22.2.

(8) Code, art. 43.

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

*Le schéma d'aménagement général* est élaboré par le ministère de l'environnement, de l'aménagement du territoire et des travaux publics et approuvé par le Parlement, alors que les schémas d'aménagement régionaux et spéciaux sont élaborés par le ministère et approuvés par le ministre de l'environnement, de l'aménagement du territoire et des travaux publics et le Conseil national de l'aménagement du territoire et de l'environnement respectivement (loi 2742/1999, art. 6-8); 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 (code, art. 39 et 43), sont soumis à enquête publique puis approuvés, les plans par arrêté ministériel (code, art. 39.2 et 6), les études par décret présidentiel (code, 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.

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

Les interrogations sur la nature juridique des actes du droit de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme sont suscitées par leur forme graphique et leur caractère programmatique; ces éléments semblent de nature à 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 très généraux, les modes d'occupation du sol et notamment la construction; ce sont donc des actes directifs, qui servent de norme de référence pour les actes de mise en œuvre.

Quant à leur force impérative, les schémas et les plans lient les autorités administratives: selon la loi <sup>(9)</sup>, tous les actes administratifs réglementaires ou individuels concernant l'aménagement doivent être compatibles, entre autres, avec les schémas et plans approuvés. D'ailleurs, les schémas doivent être révisés, complétés ou modifiés dans les cinq années suivant leur approbation; dans le cas contraire, ces plans deviennent caducs (code, art. 6.3). Les terrains inclus dans le schéma peuvent être soumis à la procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique (code, art. 6.5). Les

(9) Loi 2742/1999, art. 9.

mêmes dispositions valent pour les plans d'urbanisme généraux (code, art. 40-41).

### **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, 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 supra-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.

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

De façon générale, c'est plutôt le régime que la nature juridique des plans et études d'urbanisme qui préoccupe la jurisprudence, laquelle distingue entre la partie de l'étude d'urbanisme qui détermine les espaces d'utilité publique et à usage commun (non constructibles) et les zones constructibles, et la partie qui détermine les conditions de construction. Seules les parties de l'étude qui fixent les conditions de construction sont considérées par le juge administratif comme des actes réglementaires, alors que, en ce qui concerne la première partie, les plans et études d'urbanisme sont qualifiés d'« 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>(10)</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. Elle reconnaît que les règles constitutionnelles relatives à la répartition des compétences en matière d'actes réglementaires (Constitution, art. 43, par. 2) sont applicables aux études d'urbanisme, malgré leur nature juridique d'« actes individuels à contenu général » ; selon la jurisprudence,

(10) StE (ass. plénière) 55, 421/1993, 3661/2005, *Armenopoulos* 2006, p. 784.

cela est dû au fait que ces actes sont étroitement liés avec les conditions de construction qui sont imposées de manière normative<sup>(11)</sup>. 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, en dehors des cas dans lesquels il y a une réglementation « extrêmement ciblée », et le délai commence à courir à partir de la notification à la personne immédiatement intéressée<sup>(12)</sup>. Le principe de mutabilité enfin est appliqué par le juge pour tous les types de plan.

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.

#### **3.2. Coordination des opérateurs privés**

Dès le déclenchement de la procédure d'élaboration du schéma d'aménagement ou du plan d'urbanisme général, 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.

(11) StE (ass. plénière) 3661/2005, *Armenopoulos* 2006, p. 784.

(12) StE 3630/2000, 2816, 1132/1999, etc.

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 (code, art. 225) 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, 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 (d. lég. de 1923, art. 2.1).

Les actes par lesquels l'autorité publique applique les plans d'urbanisme approuvés avant la loi 1337/1983 sont les suivants :

- 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 ;
- l'annexion, qui consiste au transfert forcé d'une parcelle d'un propriétaire à un autre, pour créer des terrains à bâtir ;
- et la régularisation, qui consiste en l'échange de parties de terrains, réalisé dans le même but (code, art. 300).

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>(13)</sup>. L'expropriation joue un

(13) Voir en détail, P. Dagoglou, *Droit constitutionnel. Droits individuels*, Ant. N. Sakkoulas, Athènes-Thessalonique, 1991, tome 2, p. 918 et s.

rôle important 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 intervenant 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 l'indemnité d'expropriation lorsque, suite à cette 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 contraire à la garantie constitutionnelle de la propriété et doivent donc être révoquées.

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 (code, art. 290) – 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 (POS). Il importe de signaler que le plan de la ville a le même contenu qu'un POS.

En ce qui concerne les études d'urbanisme approuvées sous la loi 1337/1983, qui a remplacé l'expropriation par l'imposition aux propriétaires d'un apport de terrains pour constituer les espaces d'utilité publique et à usage commun, l'application du plan est effectuée au moyen de la validation de l'« acte d'application ». Cet acte impose la participation obligatoire, sous la forme d'apport de terrains et, en plus, de participation financière, des propriétaires 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 (code, art. 45).

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 (code, art. 52 et s.), les zones de remembrement urbain (code, art. 63 et s.) et les zones d'incitation spéciale (code, art. 221 et 222), 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 constructibles – cas de division « intentionnée » (d. lég. 690/1948, art. 2.1); l'interdiction a été abolie en 1968 et réintroduite en 1977 (L. 651/77, art. 6.1). Selon l'article 410 du code de l'urbanisme, tout transfert de 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 et par participation financière, imposée, selon l'article 24.3 de la Constitution, 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 ;
- 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 condi-

tions 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 ;

– 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 zones, la hauteur des immeubles et le nombre d'étages, 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 ;

– les collectivités locales ont le droit d'instituer des servitudes pour cause d'utilité publique, selon l'article 275 du code des collectivités locales. Selon l'article 276 de ce même code, 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 (code, art. 268), 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 (art. 18.5), de l'exploitation des terrains délaissés par leur propriétaire (art. 18.6), du remembrement urbain

(art. 24.4) et des mesures restrictives prises pour protéger les monuments historiques (art. 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 maintenant par la loi 3044/2002. Dans le cas de monuments ou autres sites à protéger, les possibilités de construction résultant du coefficient d'occupation des sols, lorsqu'elles sont 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 urbain<sup>(14)</sup>.

À titre d'exemple d'indemnisation indirecte, lors de l'application de l'étude d'urbanisme, 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 (code, art. 160.8), 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. C'est le cas pour des terrains riverains d'une voie nouvelle: en application du plan d'occupation des sols, il peut être imposé la cession d'une portion du terrain en vue de la réalisation d'équipements collectifs: le propriétaire est considéré comme bénéficiant de « l'augmentation de la valeur vénale du fonds » et reçoit donc une indemnité moindre (cas de l'auto-indemnisation). Cette solution a suscité de vives discussions, tant doctrinales que jurisprudentielles, en particulier parce qu'elle est considérée par les tribunaux comme d'application automatique; elle a donné lieu à des arrêts très importants de la Cour européenne des droits de l'homme<sup>(15)</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 si elles ne conduisent pas à l'anéantissement du droit ou à son inertie<sup>(16)</sup>. Les servitudes d'urbanisme qui, au-delà des textes et de

(14) Voir récemment StE (ass. plénière) 2366-7/2007, *PerDik* 2007, p. 636; *Armenopoulos* 2007, p. 1981.

(15) P. Dagoglou, *Droit constitutionnel. Droits individuels*, op. cit., p. 951.

(16) *Ibid.*, p. 931 et s., avec les références jurisprudentielles abondantes.

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 », ou « anéantit » la propriété, ou atteint la limite minimum « tolérable » des pouvoirs dérivant de la propriété. Le caractère absolu et continu de l'intervention constitue le critère de « l'anéantissement de la propriété ».

## **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 (loi 3212/2003, art. 1); 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 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 (loi 3212/2003, art. 2); l'instruction de la demande du permis incombe au service compétent pour sa délivrance; le délai d'instruction des différentes études du projet est fixé à dix jours (loi 3212/2003, art. 2.3). Aux termes de l'article 3.1 de la loi 3212/2003, 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.

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 (code, art. 160.4a) donne à l'autorité publique la possibilité d'appliquer des règles préexistantes, 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 (code, art. 110) : 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). Le ministre de la culture dispose d'une compétence parallèle de qualifier des bâtiments de monuments, en raison de leur intérêt architectural, urbanistique, social, ethnologique, technique, industriel ou historique particulier<sup>(17)</sup>. 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

(17) Loi 3028/2002, art. 6, par. 2.

foncier » ou des « zones de développement contrôlé » (code, art. 183 et s.), et le mécanisme du transfert du coefficient d'occupation des sols (code, art. 194 et s.). L'administration peut également imposer des restrictions ou même une interdiction totale de construction dans des zones protégées en raison de leur richesse naturelle<sup>(18)</sup>, ainsi que dans des zones autour des sites archéologiques et des monuments<sup>(19)</sup>.

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

## 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 temporaire ou définitif de leur licence professionnelle (code, art. 382). La loi (art. 387 et s.) prévoit toutefois plusieurs cas où, en dépit de son caractère arbitraire, la construction échappe à l'obligation de 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 de la cour administrative d'appel compétente, le comité de sursis.

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.

(18) Loi 1650/1986, art. 18 et s.

(19) Loi 3028/2002, art. 17. Voir aussi StE (ass. plénière) 529, 530/2003.

## **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 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. 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.

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 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.

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 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, notamment, les textes visant la concertation et l'harmonisation des stratégies publiques ne s'harmonisent pas toujours entre eux. De même, le

problème de la construction arbitraire demeure épineux. Il importe de signaler, en tant que succès considérable des dernières années, la réalisation – pour la première fois – d'une planification par l'approbation du plan d'aménagement du territoire au niveau national et d'une série de plans régionaux et spécifiques.