

**COLLOQUE DE L'ASSOCIATION DES CONSEILS D'ETAT ET  
DES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES SUPREMES  
DE L'UNION EUROPEENNE (2006)**

**RAPPORT DU CONSEIL D'ETAT HELLENIQUE**

Olga Papadopoulou

Maître de requêtes

En Grèce le droit de l'environnement a un contenu assez extensif. La protection de la nature (gestion et protection des forêts, protection de la faune et de la flore en général, protection des habitats, régime de la chasse et de la pêche, protection du littoral, de la montagne, des zones humides etc), la protection du patrimoine culturel (monuments et sites), l'aménagement du territoire et l'urbanisme, les pollutions et nuisances (police des installations classées), la gestion des ressources naturelles, la gestion des eaux, la gestion des déchets figurent parmi les matières régies par le droit de l'environnement (cf la définition de la loi 1650/1986, dite «Loi sur la protection de l'environnement» : l'environnement est l'ensemble des facteurs et d'éléments qui affectent l'équilibre écologique, la qualité de vie, la santé, la tradition historique et culturelle et les valeurs esthétiques).

Il faut noter que le droit de l'environnement a été essentiellement forgé par la jurisprudence, notamment du Conseil d'Etat, qui a systématisé et actualisé des textes juridiques largement lacunaires et peu adaptés à l'évolution économique et sociale du pays. La police des installations classées, la protection du patrimoine culturel sont des exemples caractéristiques à ce sujet. Après 1975 les règles constitutionnelles ainsi que les principes et les règles du droit international et communautaire ont servi de fondement textuel à la jurisprudence.

La protection de l'environnement a en effet un fondement constitutionnel depuis 1975. L'article 24 de la Constitution de 1975 est consacré à la protection de l'environnement, à l'aménagement du territoire et à l'urbanisme. En vertu de cet article, la sauvegarde de l'environnement naturel et du patrimoine culturel devient un devoir, une obligation pour l'Etat qui est tenu de prendre des mesures spéciales, préventives ou répressives, à cette fin (par. 1) ; l'aménagement du territoire et l'urbanisme relèvent du pouvoir réglementaire de l'Etat qui doit aussi contrôler la

mise en œuvre et l'application effective de la réglementation (par. 2) ; la contribution des propriétaires à la création de l'infrastructure urbaine devient obligatoire (par. 3-5) ; les monuments ainsi que les sites urbains et autres éléments faisant partie de la tradition populaire sont protégés, le législateur étant habilité à définir les mesures restrictives de la propriété nécessaires à rendre effectif cette protection (par. 6). Par ailleurs, un régime spécial est prévu pour les forêts et les terrains forestiers : la modification de leur affectation est en principe interdite et le reboisement des forêts et zones forestières détruites par des incendies ou des défrichements illégaux est obligatoire (art. 24 par. 1, art. 117 par. 3).

La consécration expresse de la protection de l'environnement dans la Constitution de 1975 figurait parmi les innovations majeures. Le Conseil d'Etat a été appelé à redéfinir l'objet et le contenu de la protection, ainsi que ses incidences sur le droit de propriété ; à réexaminer les conditions du développement économique. A partir du texte constitutionnel, des règles internationales et du droit communautaire une riche jurisprudence, fondée sur le principe du développement durable, a été élaborée. Cette jurisprudence a été l'objet de louanges mais aussi des critiques : les débats ayant précédé la révision de la Constitution en 2001 en témoignent. Finalement, le principe du développement durable a été inséré dans le texte de la Constitution : selon la nouvelle formulation du par. 1 de l'article 24, la protection de l'environnement naturel et du patrimoine culturel est une obligation pour l'Etat *et un droit pour chacun* ; pour assurer cette protection l'Etat prend des mesures *dans le cadre du principe du développement durable*.

Partant du libellé de l'article 24 de la Constitution, la jurisprudence a défini l'objectif de la protection de l'environnement naturel et du patrimoine culturel : assurer de manière effective et efficace la conservation de l'équilibre écologique et des ressources naturelles, ainsi que la préservation à perpétuité des monuments et autres éléments de valeur historique, artistique et culturelle, dans l'intérêt des générations futures. De cet objectif résultent les caractéristiques de la protection : (a) il s'agit d'une protection d'ordre constitutionnel ; (b) la Constitution impose à tous les organes compétents de l'Etat (au législateur, à l'administration et aux juges, dans les domaines respectifs de leurs attributions) une véritable obligation de prendre toute mesure nécessaire et adéquate, préventive ou répressive, pour la sauvegarde de

l'environnement naturel et du patrimoine culturel ; (c) ce devoir constitue le fondement de règles qui limitent, dans le cadre du principe de proportionnalité, le droit de propriété et la liberté d'action des individus ou des collectivités ; (d) la protection de l'environnement et du patrimoine culturel délimite aussi les politiques et l'activité des pouvoirs publics (CEH 3478/2000).

La loi 1650/1986 intitulée «Loi sur la protection de l'environnement» sert d'encadrement général à cette branche du droit. Adoptée pour la mise en œuvre et la transposition de règles internationales et des directives communautaires, notamment de la directive 85/337/CEE, cette loi énonce des règles générales sur la protection de l'environnement, prévoit un système de contrôle à titre préventif pour toute activité et tout ouvrage susceptibles d'avoir d'impact sur l'environnement, définit le contenu des études d'impact, introduit un nouveau régime pour le contrôle de la pollution de l'air, des eaux et des sols, ainsi que pour les nuisances acoustiques, énonce des règles générales pour la gestion des déchets et des substances dangereuses et radioactives. Par ailleurs, la loi 1650/1986 prévoit des règles pour la protection de la nature et du paysage, pour la protection des espèces, ainsi que des dispositions concernant les services de l'administration chargés d'assurer l'application du régime de protection. A part cette loi générale, plusieurs lois et actes réglementaires (loi sur la protection des forêts, loi sur la protection des eaux, loi sur l'installation des industries, lois concernant les mines et les carrières, loi sur la protection du patrimoine culturel, lois relatives à l'aménagement des sols et à l'urbanisme) sont en vigueur.

Il n'y a pas toutefois un code de l'environnement ou une compilation de la législation concernant le droit de l'environnement. Une loi récente, la loi 3133/2003 a procédé à la création d'une Commission centrale de codification auprès du Secrétariat général du gouvernement. Le rapport qui accompagnait le projet de loi énonce les considérations qui ont été à l'origine de cette initiative : Le droit hellénique est caractérisé par une poly-régulation, une multitude de textes législatifs et réglementaires qui sont adoptés soit pour encadrer juridiquement de rapports et de situations nouvelles soit pour combler des lacunes soit pour modifier, compléter ou abroger les règles existantes. Cette surabondance de règles à contenu souvent contradictoire est à l'origine d'une insécurité juridique qui provoque des

contestations, augmente le nombre des litiges portés devant le juge et affecte négativement la fonction judiciaire.

## **Questionnaire**

### **1) Réglementation sur l'aménagement du territoire et l'urbanisme - Réglementation concernant l'évaluation des incidences des projets publics ou privés sur l'environnement**

En vertu de l'article 24 de la Constitution de 1975, la protection de l'environnement, l'aménagement du territoire, l'organisation et le développement des sites urbains en général relèvent de la compétence réglementaire et du pouvoir de contrôle de l'Etat.

La loi 360/1976, votée en vertu de cette disposition pour l'encadrement juridique des procédures d'aménagement du territoire, est pratiquement devenue lettre morte peu après son adoption ; elle a été remplacée par la loi 2742/1999 qui prévoit des principes généraux, des procédures, des organes et des moyens techniques et juridiques pour l'élaboration des schémas directeurs d'aménagement. Cette loi prévoit une 'Commission de coordination de la politique du gouvernement dans le domaine de l'aménagement du territoire et du développement durable' qui est un organe politique, composée des ministres et un 'Conseil national pour l'aménagement du territoire et le développement durable' qui est composé d'experts et des représentants des collectivités territoriales, des groupes d'intérêts divers et d'organisations non gouvernementales ; les ONG qui participent au 'Conseil national' sont sélectionnées par le Ministre de l'Environnement en fonction de leur représentativité. Le 'Plan général d'aménagement et de développement durable' est un ensemble de rapports et de documents graphiques qui définissent sur le plan national les orientations principales pour l'organisation de l'espace. Il est élaboré par le Ministère de l'Environnement et des Travaux publics en coopération avec les autres ministères et les organismes du secteur public et reçoit l'approbation de la Chambre Plénière du Parlement, en vertu de l'article 79 de la Constitution qui prévoit l'approbation des programmes de développement économique et social. Les 'Plans spéciaux d'aménagement et de développement durable' sont des rapports et des documents graphiques qui précisent et complètent les orientations du 'Plan général' soit pour

certains secteurs d'activités, soit pour les infrastructures, soit pour certaines régions spécifiques (le littoral, les îles, les montagnes, les régions soumises à un régime de protection spécial en vertu de règles communautaires ou internationales) ; ils sont également élaborés par le Ministère de l'Environnement et des Travaux publics et sont approuvés par la 'Commission de coordination' interministérielle, après avis du 'Conseil national pour l'aménagement du territoire et le développement durable'. Les 'Plans périphériques d'aménagement et de développement durable' sont des rapports et des documents graphiques qui définissent, pour chacune des périphéries du pays des orientations concernant le développement et l'organisation des infrastructures, des activités productrices des secteurs primaire, secondaire et tertiaire, des sites urbains ainsi que des orientations pour la protection, la préservation et la mise en valeur de l'environnement naturel et du patrimoine culturel ; ils sont approuvés par le Ministre de l'Environnement et des Travaux publics. Certains 'Plans spéciaux d'aménagement et de développement durable' ainsi que la quasi-totalité des 'Plans périphériques' ont été récemment adoptés en vertu des dispositions de la loi 2742/1999.

Les lois 1337/1983 et 2508/1997 définissent les règles générales pour le développement des régions urbaines. Les principaux instruments de planification urbaine sont les Schémas directeurs d'urbanisme et les Plans d'occupation des sols.

Les schémas directeurs d'urbanisme fixent les orientations fondamentales de planification urbaine des territoires qu'ils couvrent ; ils déterminent la destination générale des sols, la nature et le tracé des grands équipements d'infrastructure, les zones d'extension des agglomérations et les secteurs de restructuration et de rénovation, les espaces agricoles et forestiers ainsi que les espaces libres ou boisés à maintenir ou à créer, les principaux sites urbains ou naturels à protéger, la localisation des principales activités et équipements publics ou d'intérêt général, l'organisation générale de la circulation et des transports, le tracé des principales infrastructures de voirie, les éléments essentiels des réseaux d'eau, d'électricité, d'assainissement (centres d'épuration etc) ; ils sont en principe approuvés par le Ministre de l'Environnement et des Travaux Publics ; la loi prévoit des procédures de publicité pour assurer la participation des intéressés à l'élaboration de ces documents qui, avant leur approbation, sont de surcroît soumis, dans le cadre d'une procédure de consultation, aux autres autorités publiques ainsi qu'aux organismes du secteur public

concernés. La loi prévoit en particulier la consultation des collectivités territoriales lors de l'élaboration des schémas directeurs. Toutefois, ces procédures de consultation et de mise à la disposition du public ne sont pas réglementées en détail. Les schémas directeurs d'urbanisme (aussi bien le texte que les documents graphiques) sont publiés au Journal Officiel après leur approbation.

Les plans d'occupation des sols sont des documents qui précisent les orientations définies dans les schémas directeurs. Ils définissent les zones urbaines, les règles et les servitudes qui régissent l'occupation des sols et notamment la construction. Une procédure de consultation des autorités concernées et notamment des collectivités territoriales est prévue et réglementée par la loi ; par ailleurs les plans d'occupation des sols avant leur approbation sont rendus publics pour permettre aux intéressés de prendre connaissance de la réglementation projetée et de formuler des objections. Dans un arrêt récent (CEH 3661/2005, Assemblée) le Conseil d'Etat a statué, à la majorité, que l'approbation initiale des plans d'occupation des sols ou leur modification relèvent de la compétence réglementaire du Président de la République ; dont les décrets sont édictés après avis du Conseil d'Etat. Aux termes de l'arrêt, la planification en matière d'urbanisme, l'organisation et le développement des sites urbains ont des incidences sur l'ensemble du pays, puisque l'organisation de chaque site urbain affecte, par définition, l'environnement naturel et le patrimoine culturel ainsi que l'organisation et le développement des autres agglomérations ; par conséquent, la réglementation de cette matière qui est d'intérêt général et non pas d'intérêt local relève, en vertu de la Constitution, de la compétence de l'administration centrale de l'Etat, et non pas de la compétence des instances étatiques décentralisées ni a fortiori de la compétence des collectivités territoriales ; les dispositions de la loi 3044/2002 qui attribuait des compétences aux organes de la périphérie et aux collectivités territoriales ont été jugées inconstitutionnelles (En Grèce la Constitution, les lois et les actes réglementaires constituent un système hiérarchisé. Les lois sont votées par la Chambre des Députés et promulguées par le Président de la République, les actes réglementaires sont édictés sur habilitation législative ; aux termes de l'article 43 par. 2 de la Constitution, en vertu d'une délégation législative, qui définit spécialement les matières à régler et dans les limites de celle-ci, le Président de la République, sur proposition du ministre compétent, peut édicter des décrets réglementaires ; il est également possible d'habiliter les autres organes de l'administration [le Conseil des ministres, les ministres, les autres autorités étatiques ou les autorités

des collectivités locales] à édicter des actes réglementaires à condition toutefois que les matières concernées soient d'intérêt local ou de caractère particulier [pas général], technique ou détaillé).

Lors de l'établissement des documents d'urbanisme, l'élaboration préalable d'une étude d'impact, spécifiant des incidences du projet sur l'environnement au sens de la directive 85/337/CEE, n'est pas exigée ; ainsi, même lorsque le tracé d'une autoroute (ou d'un autre projet qui doit faire l'objet d'une autorisation dans le sens de cette directive) figure dans un document d'aménagement du territoire ou d'urbanisme, pour la réalisation du projet il faut, en principe, impérativement respecter la procédure de la loi 1650/1986 et des actes réglementaires pris en vertu de ses règles d'habilitation.

La loi 1650/1986 et les deux principales décisions ministérielles prises en vertu de ses habilitations -l'arrêté ministériel 69269/5387/1990, portant classement des ouvrages et des activités susceptibles d'avoir des incidences sur l'environnement et définissant le contenu de l'étude d'impact et la procédure pour l'octroi de l'autorisation, et l'arrêté ministériel 75308/5512/1990, pour la mise à la disposition du public de l'étude d'impact et de l'autorisation accordée après évaluation des incidences sur l'environnement- ont été adoptées pour harmoniser le droit hellénique avec la directive 85/337/CEE concernant l'évaluation des incidences de certains projets sur l'environnement et la directive 84/360/CEE relative à la lutte contre la pollution atmosphérique. Cette loi a été modifiée par la suite pour harmoniser le droit national avec les directives 97/11/CE et 96/61/CE (loi 3010/2002 ; arrêtés ministériels ΗΠ 15393/2332/2002 et ΗΠ 37111/2021/2003 pris en vertu des habilitations législatives).

Les règles principales posées par cette législation sont les suivantes : (a) Les projets publics et privés sont classés en trois catégories par arrêté du Ministre de l'Environnement en fonction des leurs incidences sur l'environnement ; les critères pris en considération pour ce classement sont : la nature et la dimension du projet, la nature et la qualité des émissions ainsi que toute autre incidence sur l'environnement, la possibilité de prévenir la pollution par des technologies appliquées lors du processus de production, les risques d'accident, la nécessité d'imposer des conditions à l'exercice de l'activité ou à l'exécution de l'ouvrage pour assurer la protection de l'environnement. Les ouvrages et les activités qui, en raison de leur nature, de leur dimension ou de leur étendue sont susceptibles d'avoir des incidences sérieuses sur

l'environnement sont classés dans la première catégorie (catégorie A) : la construction d'autoroutes et de voies rapides fait partie des projets classés dans la catégorie A ; les ouvrages et les activités qui, sans avoir des incidences sérieuses, sont néanmoins sujets à des prescriptions, conditions ou limitations d'ordre général, prévues dans des mesures réglementaires, sont classés dans la deuxième catégorie (catégorie B) ; enfin, les ouvrages et les activités dont les incidences sur l'environnement sont minimales sont classés dans la troisième catégorie (catégorie C). (b) Pour la réalisation d'un nouvel ouvrage ou d'une nouvelle activité classés dans l'une des trois catégories décrites ci-dessus, ainsi que pour l'installation dans un autre emplacement d'un ouvrage ou d'une activité actuellement en fonction, une autorisation est octroyée après évaluation des incidences sur l'environnement ; elle est aussi indispensable pour la transformation, l'extension, la rénovation et la modernisation des ouvrages ou des activités existants, lorsqu'à la suite de ces opérations les incidences sur l'environnement sont diversifiées de manière significative par rapport à l'état initial. L'autorisation définit toute condition nécessaire à la protection de l'environnement, notamment par rapport au site du projet, à ces dimensions, aux processus techniques mis en œuvre et à ces caractéristiques techniques en général ; l'octroi préalable de cette autorisation est indispensable à la réalisation du projet et doit précéder toute autre décision administrative exigée en vertu d'autres réglementations. Une étude d'impact, dénommée 'Etude des incidences sur l'environnement' doit être élaborée et soumise à l'administration avec la demande d'autorisation pour les ouvrages et les activités classés dans la catégorie A ; cette étude doit comprendre, au moins, (i) une description du projet, comportant des informations relatives au site de l'installation, à la conception et aux dimensions du projet, (ii) une description des éléments de l'environnement qui éventuellement seront considérablement affectés par l'ouvrage ou l'activité projetés, (iii) l'identification et l'évaluation des effets principaux que le projet est susceptible d'avoir sur l'environnement, (iv) la description des mesures appropriées pour la prévention, la réduction ou la rectification des effets négatifs sur l'environnement, (v) une esquisse des principales solutions de substitution qui ont été examinées et l'indication des principales raisons qui ont déterminé le choix de la solution retenue, (vi) un résumé non technique de l'étude, (vii) mention des difficultés éventuelles apparues au cours de l'élaboration de l'étude. L'étude d'impact est mise à la disposition du public qui peut présenter des observations écrites ; l'autorisation est aussi mise à la disposition du public après son adoption par l'autorité compétente



(voir infra, point 2 du questionnaire). Par ailleurs, pour les ouvrages et les activités de la catégorie A une procédure préliminaire d'évaluation de leurs incidences est prévue ; l'autorité compétente pour octroyer l'autorisation, sur présentation d'une étude préliminaire fournie par le maître de l'ouvrage, donne son avis sur le projet, après évaluation des informations concernant le site, la nature et les dimensions de l'ouvrage ou de l'activité, les caractéristiques techniques, les ressources naturelles utilisées pour la réalisation du projet, les effets cumulatifs provoqués par l'existence d'autres ouvrages ou activités, la production de déchets, la pollution et les nuisances en général, les risques d'accidents en raison des substances ou des procédés techniques utilisés. Pour donner son avis elle prend en considération les orientations générales ou spécifiques des plans d'aménagement et d'urbanisme, la sensibilité environnementale de la région qui sera affectée, les caractéristiques des incidences potentielles sur l'environnement (dimensions, complexité, intensité, ampleur, durée, fréquence et réversibilité de l'impact, incidences du projet au-delà des frontières du pays), les effets positifs pour l'économie et la sécurité nationale, la santé publique ou d'autres aspects de l'intérêt général, les effets positifs sur l'environnement d'une zone géographique plus vaste. A la suite de cette évaluation préliminaire, soit le projet est rejeté soit, en cas d'avis positif, le maître de l'ouvrage est convoqué pour présenter une 'Etude des incidences sur l'environnement', en vue de l'octroi ou du rejet définitif de la demande d'autorisation. Cette procédure préliminaire n'est pas suivie si le projet est situé dans une zone industrielle ou dans une autre zone équivalente ; de même la procédure préliminaire est mise à l'écart si l'emplacement de l'ouvrage ou de l'activité est prévu dans des plans approuvés d'aménagement du territoire ou d'urbanisme. L'avis favorable ou le rejet de la demande dans cette phase préliminaire ainsi que étude d'impact préliminaire sont également mis à la disposition du public (voir infra, point 2 du questionnaire).

La loi 2338/1995 prévoit que l'autorisation est octroyée par un acte législatif (à savoir par une loi votée par le Parlement) si le projet a une portée considérable pour l'économie nationale et a fait l'objet d'un contrat de concession ou d'un contrat de travaux publics ratifiés par voie législative. L'autorisation pour la réalisation de certains grands projets (nouvel aéroport d'Athènes, boulevard périphérique d'Athènes, un grand pont à proximité de Patras) a été accordée directement par cette même loi qui a expressément prévu que toute décision administrative antérieure

devenait caduque. Dans un premier temps, le Conseil d'Etat a réfuté, à la majorité, les griefs d'inconstitutionnalité invoqués contre les dispositions de cette loi et, fondé sur la caducité des décisions administratives ayant fait l'objet de recours en annulation a statué les recours contentieux étaient devenus inopérants. Pour la préparation de l'infrastructure nécessaire à l'organisation des Jeux Olympiques de 2004 plusieurs décisions en matière d'aménagement et d'urbanisme ont été prises par voie législative ; la constitutionnalité de ces dispositions législatives n'a pas été mise en cause par le Conseil d'Etat.

Toutefois, la question des rapports entre le pouvoir législatif, le pouvoir exécutif et le pouvoir judiciaire en matière d'aménagement et d'urbanisme s'est posée explicitement dans un arrêt préjudiciel récent de la 5<sup>ème</sup> Section du Conseil d'Etat. Aux termes de cet arrêt, la loi formelle peut, par dérogation à la procédure administrative ordinaire prévue dans la législation et les actes réglementaires, instituer des règles 'individuelles' en matière d'urbanisme et d'aménagement du territoire ; cependant, cette dérogation au principe général de la séparation des pouvoirs n'est permise que dans des cas exceptionnels ; par conséquent, les raisons qui chaque fois exigent l'intervention du législateur, sa substitution à l'administration, doivent résulter des travaux préparatoires de la loi. Par ailleurs, l'action du législateur doit être conforme aux droits et libertés individuelles, aux règles et aux principes de valeur constitutionnelle en général, ainsi qu'aux règles du droit communautaire. De surcroît, elle doit être en conformité avec la formulation de l'article 24 de la Constitution à la suite de la révision de 2001 ; cette formulation est la suivante : l'aménagement du pays, la formation, le développement et l'extension des villes et des sites urbains en général relèvent de la compétence réglementaire et du contrôle de l'Etat ; l'objectif des interventions de l'Etat consiste à assurer l'organisation et le développement fonctionnel des sites urbains et des conditions de vie les meilleurs possibles ; les choix et les évaluations techniques en cette matière sont effectués conformément aux règles de la science. Eu égard donc cette disposition constitutionnelle, une prescription à caractère particulier incluse dans une loi formelle ne peut être votée qu'à la suite d'une étude scientifique spécifique et en appréciation des données de cette étude (CEH 1567/2005 renvoi à l'Assemblée).

## **2) La participation du public et la consultation des autres autorités intéressées**

Lors de l'élaboration des divers instruments de planification urbaine des règles concernant la publicité des documents avant leur adoption définitive sont prévues (voire supra). Toutefois, l'objectif consiste principalement à informer le public et non pas à provoquer un véritable dialogue avec les intéressés ; par ailleurs, les modalités pour assurer cette publicité sont assez vaguement définies.

Un régime beaucoup plus rigoureux et détaillé a été récemment mis en place pour assurer la publicité et la participation du public dans le processus d'évaluation des incidences des projets publics et privés sur l'environnement (arrêté ministériel HPI 37111/2021/2003). En ce qui concerne la procédure préliminaire d'évaluation (voire supra), les mesures de publicité prévues sont les suivantes : pour les projets de la catégorie A, l'autorité compétente pour se prononcer dans cette phase préliminaire est le Ministère de l'Environnement et des Travaux publics ; après appréciation d'une étude préliminaire soumise par le maître de l'ouvrage elle intervient soit pour donner un avis favorable soit pour rejeter le projet ; l'avis favorable ou la décision de rejet ainsi que l'étude préliminaire sont transmis au conseil préfectoral (les préfetures sont des collectivités territoriales de deuxième degré, dotées de la personnalité morale) ; le conseil préfectoral dans un délai de cinq jours fait publier dans la presse locale une communication qui contient les informations nécessaires et invite le public à prendre connaissance de ces documents ; cette communication est par ailleurs affichée dans les locaux de la préfecture ; les autorités de l'Etat qui ont compétence en la matière peuvent elles aussi faire publier des communications pour inviter le public à prendre connaissance des documents susmentionnés. En ce qui concerne 'l'Etude des incidences sur l'environnement' : l'autorité compétente du Ministère de l'Environnement transmet cette étude ainsi que le dossier qui l'accompagne au conseil préfectoral, dans un délai de dix jours à partir de la réception du dossier ; le conseil préfectoral dans un délai de cinq jours fait publier dans la presse locale une communication et invite le public intéressé (il s'agit du public concerné par les procédures d'autorisation ou dont les intérêts sont mis en jeu ; les ONG dont l'activité consiste à protéger l'environnement sont qualifiées de public intéressé) à prendre connaissance des éléments du dossier et à formuler ses commentaires par écrit ; la communication est affichée dans les locaux de la préfecture ; dans un délai de 30

jours à partir de la publication dans la presse, le public intéressé est habilité à prendre connaissance de l'étude d'impact et de tous les éléments du dossier ; il peut formuler ses commentaires, ses objections et ses propositions, qui doivent être dûment documentées, et les adresser à l'autorité étatique compétente pour examiner la demande d'autorisation ainsi qu'au conseil préfectoral qui donne son avis sur l'étude d'impact. Après l'expiration de ce délai, le conseil préfectoral renvoie le dossier, accompagné des objections et des propositions formulées ainsi que de son avis au Ministère de l'Environnement. Les autorités de l'Etat qui ont compétence en la matière peuvent, elles aussi, faire publier des communications pour inviter le public à prendre connaissance des documents susmentionnés. En ce qui concerne l'autorisation accordée pour la réalisation du projet, elle fait à son tour l'objet de mesures analogues de publicité. L'autorisation est transmise au conseil préfectoral qui fait publier dans la presse locale une communication à ce sujet. Des règles pour informer les autres Etats éventuellement concernés par les incidences du projet sont également prévues.

Il a été jugé que les formalités prévues pour assurer la publicité de l'autorisation ne sont pas des conditions de forme dont l'omission ou l'illégalité entache l'existence même de l'autorisation : en d'autres termes, à défaut de publicité l'autorisation n'est pas juridiquement inexistante (CEH 4498/1998 assemblée). Par ailleurs, le requérant qui justifie un intérêt pour agir peut introduire un recours pour excès de pouvoir même s'il n'a pas participé à cette procédure de 'dialogue' ouverte par la mise de l'étude d'impact à la disposition du public ; à l'état actuel de la jurisprudence il peut invoquer tout moyen juridique, même l'erreur de fait, pour contester soit l'étude d'impact ou les autres éléments du dossier ayant servi de fondement à l'autorisation soit l'appréciation de l'administration. En effet, dans le contentieux de l'annulation, le juge examine si l'autorisation accordée est dûment motivée ; cet examen comporte le contrôle de la légalité stricto sensu des motifs, le contrôle de l'existence des faits juridiques ou matériels invoqués par l'administration, la qualification juridique des faits matériels et le contrôle de l'appréciation des éléments du dossier. Toutefois, lorsqu'il est question d'appréciation technique ou matérielle le contrôle juridictionnel se limite à l'erreur manifeste. C'est l'intensité du contrôle de ces 'erreurs manifestes d'appréciation' qui est, en principe, fonction des objections et des propositions formulées à l'égard de l'étude d'impact ; si le requérant avait préalablement contesté les données, les méthodes ou les conclusions de l'étude d'impact de façon

documentée, en formulant des objections écrites, le contrôle juridictionnel des appréciations techniques ou matérielles de l'administration devient plus élaboré, notamment quand l'administration n'a pas pris en considération ces objections. Il a été jugé que des solutions de substitution proposées par le public intéressé au cours de la procédure ayant suivie l'octroi de l'autorisation doivent être prises en compte par l'administration uniquement si sont documentées et formulées par écrit (CEH 1759/2002, 258/2004 Assemblée).

### **3) Les voies de droit**

Remarques générales : La Constitution hellénique consacre le principe de la dualité des juridictions. Le contentieux civil et pénal relève des cours ordinaires de première instance et d'appel dont les décisions sont portées devant la Cour de Cassation. Dans le contentieux administratif les litiges ressortent de la compétence du Conseil d'Etat ou des cours administratives ordinaires (tribunaux administratifs de première instance, cours administratives d'appel). Le contentieux de l'excès de pouvoir relève en principe du Conseil d'Etat, qui statue en première et dernière instance : certaines catégories des litiges du contentieux de l'excès de pouvoir peuvent être attribuées, par la loi et en fonction de leur nature et de leur importance, aux cours administratives, dont les décisions relèvent en appel du Conseil d'Etat. Par contre, le contentieux de pleine juridiction relève en principe des cours administratives ordinaires; le recours en cassation contre les jugements rendus en appel ou en premier et dernier ressort est toujours exercé devant le Conseil d'Etat.

Le contentieux d'annulation des litiges concernant a) la législation sur la protection de l'environnement naturel et urbain en général, b) la législation sur la protection du patrimoine culturel, c) la législation sur l'aménagement du territoire et l'urbanisme en général relève du Conseil d'Etat (5<sup>ème</sup> Section) qui statue en premier et dernier ressort. Conformément à ces principes, la décision d'aménagement pour la construction d'une nouvelle autoroute, ainsi que l'autorisation accordée en vertu de la loi 1650/1986 pour la réalisation de ce projet peuvent être attaquées par un recours pour excès de pouvoir devant le Conseil d'Etat.

Les conditions de recevabilité générales, également appliquées dans ces litiges sont les suivantes :

(a) Aussi bien la décision d'aménagement que l'autorisation de la loi 1650/1986 sont des actes exécutoires faisant en principe grief ; par conséquent le recours est directement ouvert contre ces actes ; par contre, les avis, les propositions et les mesures préparatoires qui précèdent l'acte exécutoire ne sont pas susceptibles de contestation immédiate ; l'illégalité de ces mesures préparatoires (par exemple de l'étude d'impact sur l'environnement) peut toutefois être invoquée à l'appui d'un recours exercé contre la décision exécutoire.

(b) En règle générale, le recours pour excès de pouvoir est exercé dans un délai de soixante jours à partir soit de la publication de la décision attaquée, lorsque cette décision est publiée en vertu de la loi, soit de la notification de la décision ou à défaut de notification de la connaissance de fait de la décision.

L'autorisation accordée en vertu de la loi 1650/1986 est qualifiée d'acte administratif individuel (non réglementaire). La loi prévoit une procédure de publicité pour mettre l'autorisation à la disposition du public concerné ; toutefois, il a été jugé que les formalités prévues pour assurer la publicité de l'autorisation ne sont pas des conditions de forme dont l'omission ou l'illégalité entache l'existence même de l'autorisation : en d'autres termes, à défaut de publicité l'autorisation n'est pas juridiquement inexistante (CEH 4498/1998 assemblée). Il faut noter que selon les principes généraux les actes réglementaires sont obligatoirement publiés en raison de leur nature ; par ailleurs certaines décisions individuelles sont également publiées en vertu d'une prévision expresse de la loi ; dans tous ces cas la publication constitue une condition de forme essentielle dont l'omission entraîne l'inexistence juridique de l'acte administratif ; l'acte administratif inexistant n'est pas par ailleurs susceptible, en principe, de recours pour excès de pouvoir. En jugeant que l'autorisation de la loi 1650/1986 est juridiquement existante indépendamment des formalités prévues pour assurer sa publicité, le Conseil d'Etat a dissocié la recevabilité du recours juridictionnel de ces éventuels vices de procédure. Pour le déclenchement du délai du recours juridictionnel il faut donc avoir soit une notification de l'autorisation au requérant soit à défaut de notification une connaissance complète de la décision

administrative de sa part. Dans certains cas le requérant est présumé avoir eu connaissance de l'acte attaqué. Le juge prend en considération plusieurs facteurs pour conclure à ce sujet : le temps écoulé entre l'octroi de l'autorisation et l'exercice du recours pour excès de pouvoir, la publicité de l'affaire (la publicité dans les médias en particulier), la participation de l'intéressé à la procédure administrative antérieure, des démarches auprès de l'administration avant ou après l'octroi de l'autorisation sont autant d'indices qui lui permettent d'établir cette présomption. En ce qui concerne le délai de recours il résulte de l'étude de la jurisprudence une tendance générale 'favorable' à l'égard de requérants ; à défaut de preuves attestant la connaissance de fait de l'acte le juge admet en principe la recevabilité du recours même s'il y a des indices qui pourraient l'amener à établir une présomption.

Lorsque le tracé de l'autoroute figure dans les schémas d'aménagement du territoire, les schémas directeurs pour l'affectation du sol, les plans d'occupation des sols et les autres documents d'urbanisme la première étape de la procédure d'autorisation 'la pré-autorisation pour l'emplacement' [προέγκριση χωροθέτησης] n'est pas requise. Toutefois, l'octroi d'une autorisation en vertu de la loi 1650/1986 après évaluation des incidences du projet sur l'environnement effectuée à partir d'une étude d'impact est toujours indispensable et les vices concernant la première étape de la procédure peuvent en principe être invoqués lors du contrôle juridictionnel de l'autorisation. L'intéressé peut néanmoins contester directement les documents d'aménagement ou de planification urbaine ; à l'heure actuelle ces documents sont qualifiés par la jurisprudence 'd'acte administratif individuel à caractère général', une catégorie intermédiaire entre les actes réglementaires classiques (par exemple, les conditions réglementaires de la constructibilité des terrains) et les actes individuels (par exemple les permis de construction), proche de 'l'acte condition' ; cette qualification affecte notamment le délai du recours pour excès de pouvoir : en effet, comme la publication de tous ces actes ainsi que des documents graphiques qui les accompagnent est indispensable, comme cette publication est un élément associé à leur existence juridique, le délai du recours pour excès de pouvoir est 60 jours à partir de leur publication.

(c) Les décisions prises en matière d'aménagement du territoire et d'urbanisme ainsi que les autorisations octroyées en vertu de la loi 1650/1986 peuvent être contestées

par des recours administratifs ordinaires (recours gracieux ou hiérarchiques), mais la législation ne prévoit pas à leur égard un recours administratif quasi-contentieux [ενδικοφανής προσφυγή] ; l'exercice préalable des recours administratifs ordinaires ne figurant pas parmi les conditions de la recevabilité du recours pour excès de pouvoir, les intéressés peuvent attaquer directement l'acte leur faisant grief.

(d) Les institutions et groupements de personnes doivent avoir la personnalité morale pour être capables d'agir en justice (le principe exclut ainsi les recours des services non personnalisés des diverses personnes morales, publiques ou privées). L'intérêt à agir est vérifié chaque fois en fonction des objectifs assignés à la personne morale, par les dispositions législatives et réglementaires ou par son statut (voire aussi infra, point 4 du questionnaire).

(e) Le recours pour excès de pouvoir devant le Conseil d'Etat n'a pas automatiquement d'effet suspensif. Toutefois le requérant peut introduire une demande de sursis à exécution. L'octroi du sursis d'exécution a le caractère d'une mesure provisoire, décidée dans l'attente du jugement du recours en annulation. La possibilité pour les justiciables de demander des mesures provisoires fait selon la jurisprudence partie du droit à la protection juridictionnelle qui est un droit constitutionnel (article 20 de la Constitution). La recevabilité d'une demande de sursis est subordonnée à l'exercice, simultané ou préalable, d'un recours pour excès de pouvoir. Le sursis peut être ordonné si l'exécution de la décision attaquée risque d'entraîner pour le requérant un préjudice irréparable ou difficilement réparable. La demande peut toutefois être rejetée s'il résulte de l'évaluation du préjudice du requérant, des préjudices des tiers et des considérations d'intérêt général que les effets négatifs de l'acceptation de la demande sur l'intérêt général ou les intérêts d'autrui sont plus importants par rapport aux conséquences bénéfiques au profit du requérant. Par ailleurs, si le recours pour excès de pouvoir est manifestement fondé la demande de sursis peut être acceptée même lorsque le préjudice du requérant n'est pas irréparable ou difficilement réparable. Par contre, même si le préjudice invoqué par le requérant présente un caractère irréparable ou difficilement réparable, la demande de sursis peut être rejetée si le recours pour excès de pouvoir est manifestement irrecevable ou manifestement non fondé. Une commission composée de trois juges est compétente pour statuer sur la demande de sursis ; elle peut ordonner toute autre



mesure provisoire appropriée selon les circonstances de l'espèce. Le Président de Section peut par ailleurs en cas de constat d'extrême urgence ordonner des mesures provisoires jusqu'au jugement de la demande par la commission.

#### **4) Capacité d'agir en justice ; intérêt pour agir**

En vertu de la jurisprudence, le principe de l'unité de l'Etat interdit, sauf disposition expresse contraire, aux autorités administratives d'exercer un recours pour excès de pouvoir contre les décisions prises par une autre autorité de l'Etat [ενδοστροφής δίκη], qu'elle soit une autorité de l'administration centrale ou de l'administration étatique décentralisée. Ainsi par exemple le Ministre de l'agriculture qui est responsable de la protection des forêts ou le Ministre de la culture qui est compétent pour assurer la protection des antiquités ne sont pas habilités à exercer un recours juridictionnel contre la décision du Ministre de l'environnement et des travaux publics ayant autorisé un projet d'autoroute portant atteinte à une zone forestière protégée ou à un site archéologique, même si les services des ministères compétents ont exprimé des réserves ou leur désaccord total lors de la procédure de consultation ; toutefois, comme l'autorisation définitive de la loi 1650/1986 relève dans pareilles hypothèses de la compétence de tous les ministres concernés par le projet, un désaccord radical aboutirait nécessairement au rejet de la demande d'autorisation. Si les ministres sont tous d'accord pour octroyer l'autorisation mais les services du ministère ont exprimé leur désaccord, ces unités administratives qui ne sont pas dotées de personnalité morale ne peuvent pas exercer un recours pour excès de pouvoir afin de contester la légalité de la décision exécutoire.

Dans le cas de notre questionnaire, les habitants des zones résidentielles riveraines, les communes concernées par le projet, les agriculteurs dont les terres sont expropriées, les associations pour la protection de l'environnement, qui militent en Grèce ou dans un pays voisin, sont tous capables d'ester en justice et peuvent justifier un intérêt à agir ; la jurisprudence du Conseil d'Etat hellénique a en effet fait preuve de libéralisme dans ce type de contentieux.

## **5) Intérêt à agir et ampleur du recours pour excès de pouvoir**

Conséquence directe du libéralisme dont a fait preuve le Conseil d'Etat dans le contentieux concernant la protection de l'environnement, les individus concernés par les décisions d'aménagement ou par les autorisations accordées en vertu de la loi 1650/1986 peuvent faire valoir dans un recours pour excès de pouvoir aussi bien leur préjudice subjectif stricto sensu que l'atteinte portée à l'environnement. Dans cette matière on peut en effet parler, sans exagération, de la reconnaissance au profit des citoyens d'une quasi 'actio popularis'. Les collectivités territoriales peuvent faire valoir leurs intérêts matériels (si par exemple des terrains qui leur appartiennent risquent d'être l'objet d'une mesure d'expropriation) mais aussi les intérêts collectifs de la commune ; elle ne peuvent pas cependant contester la légalité des mesures affectant exclusivement les intérêts matériels de certains habitants de la commune. Les personnes morales qui d'après leur statut ou en vertu du régime juridique ont comme objectif -exclusif, principal ou accessoire- la protection de l'environnement peuvent contester la mesure administrative portant atteinte à l'environnement (les barreaux des avocats constituent l'exemple le plus caractéristique de personnes morales ayant comme objectif accessoire la protection de l'environnement).

## **6) L'étendue du contrôle juridictionnel**

Aux termes des arrêts du Conseil d'Etat, « l'environnement naturel est désormais un bien juridique qui fait l'objet d'une protection renforcée à titre indépendant [αυτοτελώς προστατευόμενο αγαθό] ; il est impérativement protégé par l'Etat. Le constituant ne s'est pas contenté à autoriser la prescription des règles interdisant l'atteinte à l'environnement, il a de surcroît imposé à toute autorité compétente des actions positives pour la sauvegarde de l'environnement ; dans ce but, les autorités compétentes sont obligées à prendre chaque fois les mesures législatives et administratives, préventives ou répressives, qui sont nécessaires et adéquates, étant habilitées à intervenir pour réglementer, dans le cadre du principe de proportionnalité, l'activité économique ainsi que toute autre activité individuelle ou collective. Lors de la prise de ces mesures, les organes du pouvoir législatif et exécutif sont tenus, en vertu des règles constitutionnelles, communautaires et internationales, de prendre en considération et de mettre en parallèle d'autres éléments, relevant de l'intérêt national

ou de l'intérêt général ; font partie de ces éléments la valorisation des richesses nationales, le développement des régions de la périphérie, le développement harmonieuse et équilibré des activités économiques, l'amélioration du niveau de vie, puisque ces objectifs figurent aussi parmi les considérations constitutionnelles. Toutefois, dans cette opération de mise en balance, les autorités compétentes doivent, en application des principes de prévention et de précaution qui résultent de la Constitution et du droit communautaire, prendre en compte, à titre prioritaire, l'éventualité d'un risque considérable pour l'environnement naturel, risque lié soit à la construction et au fonctionnement de l'ouvrage soit à l'exercice de l'activité concernée, et de donner leur accord à la réalisation du projet uniquement après avoir constaté, par décision dûment motivée, que les avantages escomptés de l'ouvrage ou de l'activité l'emportent sur les incidences négatives qui menacent l'environnement ; parmi les effets négatifs qui risquent de menacer l'environnement figurent aussi les incidences relevant, éventuellement, du fonctionnement défectueux de l'ouvrage ou de l'exercice défectueux de l'activité. En tout cas, pour rendre possible une opération effective de comparaison et de mise en balance des intérêts mis en jeu, les autorités compétentes doivent exposer dans leurs décisions et avis, de manière suffisamment détaillée, d'une part les modalités de la construction et du fonctionnement de l'ouvrage ou de l'exercice de l'activité et d'autre part le caractère spécifique de l'intérêt général que l'ouvrage ou l'activité se proposent de satisfaire ; car, en vertu des règles constitutionnelles, communautaires et internationales, la mise en balance des intérêts doit, chaque fois, être effectuée en fonction de la nature et de l'étendue des dommages menaçant l'environnement et de la nécessité que l'ouvrage ou l'activité se propose à satisfaire » (CEH Assemblée, 1672/2005, 613/2002, 3478/2000).

Lorsqu'un recours en annulation est intenté contre les actes administratifs édictés dans le cadre de la procédure qui habilite les autorités à évaluer ex ante les effets des projets sur l'environnement et à apprécier, après avoir effectué cette évaluation, si l'ouvrage ou l'activité peuvent être entrepris -et sous quelles conditions- sans porter atteinte au principe du développement durable, le juge de l'excès de pouvoir examine (a) si les règles de forme et de fond de la procédure d'évaluation ex ante ont été respectées et (b) si les éléments qui constituent le fondement de la décision édictée -à la suite de cette procédure d'évaluation- sont en conformité avec les règles juridiques

et suffisants pour motiver la décision. Par ailleurs, le juge examine si l'étude d'impact, qui constitue le moyen principal pour l'application des principes de prévention et de précaution, satisfait aux exigences de la loi et si son contenu est suffisamment complet et détaillé pour permettre aux autorités administratives de constater et d'évaluer les incidences résultant de l'ouvrage ou de l'activité projetés et d'apprécier, à la suite de ces constatations et de cette évaluation, (a) si la réalisation du projet est conforme aux principes constitutionnels et aux règles juridiques spéciales qui régissent la matière et (b) si les avantages escomptés de la réalisation du projet sont en rapport de proportionnalité avec le danger menaçant l'environnement naturel. Toutefois, l'appréciation directe des incidences d'un ouvrage ou d'une activité déterminés et le jugement concernant la compatibilité de l'ouvrage ou de l'activité projetés avec le principe du développement durable dépassent les limites du pouvoir dont dispose le juge dans le contentieux de l'annulation ; car cette appréciation et ce jugement présupposent la constatation de situations de fait, l'examen de questions techniques, des appréciations matérielles et une opération de comparaison en fonction de ces appréciations d'ordre matériel et technique. Par conséquent, le juge de l'excès de pouvoir peut directement contrôler une éventuelle violation du principe constitutionnel du développement durable uniquement s'il résulte des éléments du dossier que l'atteinte portée à l'environnement à cause de la réalisation du projet est irréversible et manifestement disproportionnée par rapport aux avantages poursuivis ou si les dimensions et les incidences des dommages qui menacent l'environnement sont tellement considérables qu'ils vont manifestement à l'encontre du principe du développement durable » (CEH 613/2002, 3478/2000 Assemblée).

La protection de l'environnement urbain, dont dépend la qualité de vie et la santé des habitants des villes et des villages, figure parmi les objectifs constitutionnels. Aux termes de divers arrêts, « Le législateur est tenu de réglementer l'aménagement du territoire, l'organisation de l'espace et le développement urbain du pays en fonction de principes rationnels, commandés par des critères qui tiennent compte de la physionomie, des particularités, des fonctions et des besoins de chaque région et de chaque agglomération, ainsi que des exigences relatives à la qualité de vie des habitants. Il est en principe interdit au législateur et à l'administration de prendre des mesures concernant l'aménagement du territoire et l'urbanisme si ces mesures

entraînent la détérioration des conditions de vie et la dégradation de l'environnement naturel et urbain ; par conséquent, le législateur est habilité à modifier, lorsqu'il le juge nécessaire, les règles d'urbanisme en vigueur mais les nouvelles règles introduites ne sont conformes à la Constitution que si elles visent à améliorer la qualité de vie dans les villes et les villages ». Dans le contentieux de l'excès de pouvoir, le juge contrôle le respect de cet impératif constitutionnel dans les limites des pouvoirs dont il dispose ; il est néanmoins habilité « à comparer la nouvelle réglementation à celle antérieurement en vigueur et à sanctionner la violation des principes susmentionnés chaque fois que l'expérience commune lui permet de constater cette violation » (CEH Assemblée 3144/2004, 2818/2004, 2205/2003, 2002/2003, 1528/2003).

Il résulte des règles jurisprudentielles citées ci-dessus que les vices de procédure substantiels entraînent l'annulation de la décision administrative attaquée. L'absence d'étude d'impact pour une décision d'autorisation constitue le vice de procédure le plus important ; elle entraîne automatiquement l'annulation de l'autorisation de la loi 1650/1986 ainsi que de toute mesure ultérieure dont la validité présuppose la validité de cette autorisation (par exemple des mesures d'expropriation). Lorsque la consultation ou l'avis d'une autorité sont indispensables, l'omission de respecter ces règles de forme est aussi qualifiée de vice de procédure substantiel. Le juge examine par ailleurs si l'étude d'impact est complète, suffisamment documentée et scientifiquement étayée. Des études fragmentaires qui ne prennent pas en compte la complexité du projet ne remplissent pas les conditions de la législation et les décisions d'autorisation prises en vertu d'une telle étude sont annulées (CEH 2759/1994, 2760/1994, affaire du détournement de la rivière Achéloos).

En ce qui concerne les moyens qui mettent en cause la motivation de l'autorisation, les principes généraux du contentieux de l'excès de pouvoir s'appliquent. Le juge examine si l'autorisation accordée est dûment motivée ; cet examen comporte le contrôle de la légalité stricto sensu des motifs, le contrôle de l'existence des faits juridiques ou matériels invoqués par l'administration, la qualification juridique des faits matériels et le contrôle de l'appréciation des éléments du dossier. Toutefois, lorsqu'il est question d'évaluation à caractère matériel ou technique, le contrôle juridictionnel se limite à l'erreur manifeste d'appréciation.

Quelques arrêts significatifs à cet égard seront présentés ci dessous : les litiges portaient sur des projets publics ou privés d'intérêt général (grands travaux publics, grands projets d'investissements) dont la réalisation avait des incidences négatives sur l'environnement naturel ou sur le patrimoine culturel.

### **CEH 811/1977 (Assemblée) : Chantier naval à Pylos**

Pour des raisons idéologiques la protection des antiquités figurait parmi les priorités du législateur dès la création de l'Etat hellénique. La législation avait été actualisée et codifiée en 1932 et le Conseil a eu à plusieurs reprises l'occasion d'interpréter ces lois et de consolider la protection des sites et des monuments. La protection du patrimoine culturel -notion dont les contours s'élargissaient progressivement- était qualifiée d'intérêt général : cette qualification justifiait les limites apportées des restrictions à l'activité économique, la prise en compte des monuments et sites protégés lors de la définition des politiques publiques, notamment en matière d'aménagement du territoire et d'urbanisme. Le dilemme : « protection de l'environnement culturel ou développement économique » s'est posé sous un jour nouvel après 1975. Invité à appliquer et donc à interpréter la Constitution qui utilise un terme général : « l'environnement culturel » (art. 24 par. 1) et un terme plus précis : « les monuments, les sites et autres éléments représentatifs des traditions populaires » (art. 24 par. 6), le Conseil d'Etat a opté pour une définition large du patrimoine culturel. La protection concerne « les monuments et autres éléments provenant de l'activité humaine, qui constituent le patrimoine historique, artistique, technologique et culturel en général de la Grèce et contribuent à la préservation de la mémoire » (CEH 3478/2000).

Si dans le conflit opposant l'intérêt privé des acteurs économiques à l'intérêt général de la protection du patrimoine, la préservation des sites et des monuments l'emporte sans difficulté sur les droits des particuliers, l'ordre de priorité n'est pas aussi évident et facile à établir quand il s'agit de concilier les grands projets de développement économique et la sauvegarde des antiquités et autres monuments.

La première affaire importante portée devant le Conseil d'Etat après 1975 concernait la construction d'un grand chantier naval à Pylos, site archéologique majeur dans la

partie sud-ouest de Péloponnèse. Le conseil économique, organe gouvernemental chargé de se prononcer sur l'opportunité de l'entreprise, avait donné son accord pour un investissement de capitaux étrangers à cette fin -investissement bénéficiant au demeurant d'un régime privilégié en vertu de l'article 107 de la Constitution. Les avantages du projet pour le développement industriel de la région, l'absence d'alternative satisfaisant les exigences du projet dans une région voisine, le fait que l'emplacement choisi pour la construction du chantier se trouvait loin des antiquités et que des mesures avaient été prises pour éviter, autant que possible, l'altération du paysage, figuraient parmi les motifs justifiant le consentement du conseil économique. Le ministre de la culture s'était pourtant vivement opposé à l'implantation d'un chantier naval dans la région de Pylos, invoquant le grand intérêt historique et archéologique du site et des antiquités sous-marines. Le Conseil d'Etat a rendu en assemblée un arrêt de principe (CEH 811/1977) et a défini les conditions du développement économique à la lumière des articles 24 (protection de l'environnement), 106 par.1 (aux termes de cette disposition, dans le but de consolider la paix sociale et de protéger l'intérêt général, l'Etat planifie et coordonne l'activité économique en vue d'assurer le développement de tous les secteurs de l'économie nationale) et 107 (valeur renforcée de la législation concernant les capitaux étrangers) de la Constitution : En fonction des impératifs de l'arrêt 24 le législateur définit la nature et l'étendue de la protection de l'environnement naturel et du patrimoine culturel ; même en l'absence d'un régime législatif spécifique l'administration est directement obligée de prendre en considération les vues exprimées par les instances compétentes pour la protection de l'environnement et de les apprécier en rapport avec les autres composantes de l'intérêt national, privilégiant chaque fois la solution qui satisfait de manière optimale l'intérêt général de la nation. Dans cette entreprise d'évaluation et de mise en balance de divers aspects de l'intérêt général, les impératifs résultant des articles 106 par.1 et 107 de la Constitution peuvent dans un cas déterminé s'avérer prioritaires par rapport aux impératifs définis dans l'article 24. L'agrément du conseil économique à l'implantation du chantier naval de Pylos a été jugé dûment motivé et le recours visant son annulation a été rejeté, à majorité. Certains juges ont toutefois marqué leur dissidence : d'après cette approche, le législateur et l'administration ne sont pas habilités à édicter des mesures qui mettent en péril des monuments ou des sites protégés en raison de leur importance pour l'histoire et la vie culturelle du pays ; la décision du conseil économique serait en

l'occurrence entachée de nullité l'administration n'ayant pas établi qu'il était impossible d'assurer autrement le développement économique de la région.

**CEH 1035/1993 (Assemblée) : Boulevard périphérique d'Athènes (construction d'une voie rapide dans la zone inférieure de la montagne Imittos)**

Une décision ministérielle, édictée en vertu de la loi 1650/1986 et de ses règlements d'application, autorisait la construction et le fonctionnement d'une voie rapide faisant partie d'un boulevard périphérique, conçu pour desservir diverses parties de l'agglomération d'Athènes ainsi que les routes nationales vers le sud et le nord du pays et l'aéroport. Une association, The American College of Greece, qui était propriétaire de terrains expropriés pour cause d'utilité publique en raison de ce projet a exercé un recours pour excès de pouvoir, devant le Conseil d'Etat, juge de premier et dernier degré pour le contentieux relevant de ces autorisations. L'autorisation a été annulée, à la majorité.

Les données principales de l'affaire sont les suivantes : La loi 1515/1985 intitulée 'Schéma directeur et programme d'action pour l'agglomération d'Athènes' avait prévu comme orientation générale pour le développement des transports urbains la réorganisation du réseau existant et sa transformation en partie en réseau périphérique ; par ailleurs, dans les documents graphiques qui l'accompagnaient figurait le tracé d'un boulevard périphérique, à une échelle 1/25.000, dans la partie inférieure de la montagne Imittos, à gauche de l'indication 'protection de la montagne'. En premier lieu, la question se posait de savoir si, en vertu des dispositions de la loi 1650/1986 et de l'article 24 de la Constitution, l'administration, avant d'accorder l'autorisation finale pour la réalisation de ce projet, classé dans la catégorie A, aurait dû édicter une pré-autorisation sur le principe même de la construction de cette voie rapide dans la zone inférieure de la montagne, à la suite d'une évaluation des avantages du projet et de ses incidences sur l'environnement naturel et urbain. Le Conseil d'Etat a décidé, à la majorité, que les prévisions de la loi susmentionnée constituaient 'un substitut' pour la pré-autorisation de la loi 1650/1986 ; que le législateur avait lui même procédé à un bilan coût-avantages lors de l'élaboration du Schéma directeur et que les prévisions de la loi n'étaient point contraires à l'article 24 de la Constitution. Selon l'opinion de la minorité, l'énoncé



très général figurant dans la loi 1515/1985 et les documents graphiques ne suffisaient pas à vérifier, lors du contrôle juridictionnel, si le législateur avait en effet procédé à une évaluation préalable des incidences sur l'environnement ; en vertu de l'article 24 de la Constitution, le législateur était obligé à procéder à cette évaluation à la suite d'une étude portant aussi sur les principales solutions de substitution et sur les raisons justifiant le choix de la solution détenue, eu égard aux effets sur l'environnement.

La deuxième question qui se posait au juge était celle de savoir si l'autorisation accordée pour la réalisation du projet était viciée. Il résultait des pièces du dossier que cette autorisation n'était pas préalable à toute opération juridique ou matérielle concernant la réalisation de la voie rapide. En effet, la décision d'expropriation et l'appel d'offres pour la construction de l'ouvrage avaient précédé l'autorisation accordée en vertu de la loi 1650/1986 ; or, selon une règle élaborée par la jurisprudence à partir des principes généraux du droit de l'environnement et de la directive 85/337/CEE, l'autorisation de la loi 1650/1986, fondée sur une étude d'impact dûment documentée, doit impérativement précéder toute opération juridique ou matérielle pour la réalisation du projet [la règle avait été formulée auparavant par les formations de Sections ; elle a été confirmée pour la première fois par l'Assemblée dans l'arrêt de principe présenté ci-dessus]. Le Conseil d'Etat a accepté, à la majorité, le grief d'illégalité et a annulé l'autorisation prise en violation de ce principe fondamental du droit de l'environnement ; dans les considérants de l'arrêt le juge a, par ailleurs, pris position sur le contenu que devrait avoir l'étude d'impact, vu notamment le premier point ayant fait l'objet du litige : dans le cadre des orientations figurant dans la loi 1515/1985, l'étude d'impact doit présenter des solutions de substitution notamment sur le tracé précis de la voie rapide, sur la technologie et les méthodes de construction appropriées, en considération des incidences sur l'environnement.

### **CEH 2300/1997 (Assemblée) : Aéroport international d'Athènes et site archéologique de Zagani**

La construction du nouvel aéroport international d'Athènes avait suscité des vives réactions parmi les habitants des Spata, région à proximité de la capitale qui avait été désignée dès 1991 pour les installations en question. La municipalité de Spata avait

contesté l'arrêté ministériel ayant permis l'abaissement d'une colline surmontée d'un site archéologique important afin de rendre possible la construction des pistes d'envol et d'atterrissage. Sur la colline Zagani des fouilles avaient en effet mis à découvert un site fortifié qui datait de l'époque néolithique. Des établissements universitaires avaient manifesté leur intérêt pour le site, mettant l'accent sur son importance et sur la nécessité de poursuivre des recherches sur place jusqu'à la découverte de la totalité des vestiges et leur étude systématique. Or, les plans de construction de l'aéroport prévoyaient un couloir d'atterrissage à cet emplacement. Le sort de la colline avait fait l'objet de discussions au sein du conseil archéologique ; cet organe consultatif avait proposé l'abaissement de la colline et le déplacement des ruines découvertes, sous conditions garantissant leur préservation optimale. Le ministre a fait sienne la proposition du conseil. Précisant le contenu de l'article 24 de la Constitution à la lumière de l'article 106 qui permet à l'Etat d'assurer le développement de l'économie nationale dans l'intérêt général, le Conseil d'Etat a défini ainsi les composantes du compromis (CEH 2300/1997) : La Constitution prévoit une protection renforcée pour le patrimoine historique, artistique et culturel en général du pays et garantit la préservation à l'infini de ce patrimoine. La protection peut, le cas échéant et selon la nature des monuments concernés, comporter leur préservation in situ. Toutefois, en cas d'exécution de grands travaux de portée majeure pour le pays et l'économie nationale il n'est pas interdit à l'administration d'autoriser le déplacement d'un monument, compte tenu de la nature et de l'importance du monument, si ce déplacement est absolument indispensable ; en effet l'exécution des travaux d'une telle portée est aussi l'objet des préoccupations du constituant. Lorsque l'exécution de travaux d'importance majeure pour l'économie nationale impose le transport d'un monument de l'antiquité, il incombe au ministre de la Culture, après évaluation de l'avis des organes compétents pour se prononcer sur des questions techniques et scientifiques, de mettre en balance d'une part la nécessité de l'exécution des travaux et d'autre part les incidences du déplacement du monument et d'ordonner, le cas échéant, le transfert par une décision dûment motivée comportant toute condition et mesure nécessaire afin d'éviter la détérioration et de garantir la conservation du monument. Le juge a considéré que cette interprétation des dispositions constitutionnelles était conforme aux obligations internationales de la Grèce, à savoir aux Conventions de Paris et de Londres. Selon l'opinion qui a prévalu au sein de l'assemblée la décision du ministre de la culture qui après avoir défini toutes les

mesures nécessaires pour assurer l'exécution effective des recherches archéologiques sur place avait consenti au transfert des découvertes avait une motivation conforme à la loi et à la Constitution. La question s'est posée par la suite de savoir si l'arrêté ministériel était conforme aux dispositions de la Convention de Grenade et notamment à l'article 5 de cette Convention : en vertu de cet article toute partie contractante doit interdire le déplacement d'un monument protégé, sauf si la protection du monument exige de manière impérative son transfert. La majorité des juges a rejeté le grief concernant la violation de cette Convention. L'approche fut la suivante : étant donné que dans l'avis du conseil archéologique ayant servi de fondement à la décision ministérielle les ruines de la colline Zagani ne sont pas qualifiées de monument particulièrement important au sens de l'article 1 de la Convention, ces ruines ne relèvent pas de son champ d'application. L'opinion dissidente a par contre considéré illégale la décision ministérielle. Selon cette opinion, aux termes de l'article 5 de la Convention tout déplacement d'un monument protégé est interdit. Une seule exception est prévue : le transfert est permis uniquement pour protéger le monument d'éventuels effets nuisibles. Or ces effets ne sauraient avoir leur origine dans une activité humaine préméditée ; car une telle activité est par définition absolument exclue. Dans l'affaire litigieuse le conseil archéologique ne s'était pas prononcé sur la qualité du site néolithique en fonction des critères définis dans la Convention de Grenade. Cette évaluation était toutefois indispensable car elle conditionnait l'application ou non de l'article 5 de la Convention. Pour ces raisons l'agrément du ministre de la culture serait, d'après l'opinion dissidente, entaché de nullité.

**CEH 1675/1999 (Assemblée) : Boulevard périphérique d'Athènes (construction d'une voie rapide dans la zone inférieure de la montagne Imittos)**

Après l'annulation de la première autorisation (voir supra CEH 1035/1993), une nouvelle étude d'impact a été élaborée par l'administration pour le projet du Boulevard périphérique d'Athènes et une nouvelle autorisation a été octroyée par décision ministérielle. Des collectivités locales et des particuliers concernés ont exercé des recours pour excès de pouvoir contre cette autorisation. Or, avant la discussion de l'affaire devant le Conseil d'Etat une loi (L 2338/1995) a prévu que l'autorisation pour les projets susceptibles d'avoir des incidences sur l'environnement

est octroyée par un acte législatif si le projet a une portée considérable pour l'économie nationale et a fait l'objet d'un contrat de concession ou d'un contrat de travaux publics ratifiés par voie législative. Cette même loi a par ailleurs accordé une autorisation pour le projet du Boulevard périphérique, dont le contenu était presque identique à l'autorisation ministérielle ayant fait l'objet du litige pendant devant le Conseil d'Etat ; la loi a expressément prévu que l'autorisation administrative devenait désormais caduque et que seule l'autorisation législative était valable. Le Conseil d'Etat a jugé, à la majorité, que les litiges concernant l'autorisation ministérielle étaient en fait devenus inopérants, en raison de la substitution de l'acte législatif à l'acte administratif attaqué (CEH 4364/1997, 2157/1998 Assemblée). Peu après des décisions d'expropriation ont été prises pour l'acquisition des terrains nécessaires à la réalisation du projet. L'association 'The American College of Greece' a de nouveau intenté un recours pour excès de pouvoir, alléguant que l'autorisation législative était contraire à la protection réservée par la Constitution aux forêts et régions forestières. Le recours a été accepté à la majorité. Il a été jugé que le changement d'affectation des forêts publiques ou privées était possible uniquement pour un but d'intérêt général ; toutefois, même lorsqu'il s'agit d'un but d'intérêt général, le changement d'affectation, qu'elle soit effectuée par l'administration sur habilitation législative ou directement par le législateur, est compatible avec les règles constitutionnelles uniquement si (i) les incidences sur l'environnement ont été dûment évaluées, vu notamment l'étendue du terrain concerné, la densité et la nature de la végétation et la portée du changement d'affectation sur l'ensemble de la région, (ii) des solutions de substitution ont été dûment examinées, (iii) toute autre solution alternative quant au choix de l'itinéraire et aux méthodes de construction a été écartée en fonction de considérations non financières et le changement d'affectation de la forêt est la seule solution possible pour satisfaire le but d'intérêt général. La majorité, à une voix, a statué que une solution de substitution, à savoir la construction d'un tunnel pour une partie de l'itinéraire, bien que présentée dans l'étude d'impact n'a pas été finalement retenue dans l'autorisation accordée au projet sans justification suffisante. Selon l'opinion de la minorité, toutes les solutions de substitution avaient été dûment examinées et écartées pour des raisons explicitement analysées dans l'étude d'impact et, par conséquent, le changement d'affectation de la forêt était justifié eu égard aux critères de la jurisprudence. A la suite de cet arrêt qui a provoqué la colère du Ministre de l'Environnement et des Travaux publics dans une intervention orale à la

télévision, l'administration a partiellement modifié l'itinéraire et a construit un petit tunnel ; toutefois, comme les recours exercés par la commune qui était la plus touchée par la construction de cette partie de la voie rapide ont été jugé irrecevables, soit en raison de la nature non exécutoire des actes attaqués soit pour des questions de délai, la majeure partie de cette branche du boulevard périphérique a été construite dans la zone forestière de la montagne Imittos, montagne protégée pourtant par un régime spécifique.

### **CEH 3478/2000 (Assemblée) : détournement du cours de la rivière Achéloos**

Le détournement du cours de la rivière Achéloos pour assurer l'irrigation de la plaine de Thessalie, région agricole de première importance pour la Grèce a été à l'origine d'une série de litiges portés devant le Conseil d'Etat.

La première autorisation pour la réalisation du projet avait été accordée par deux décisions ministérielles en 1991 et 1992 et autorisait le détournement de 1.100.000.000 m<sup>3</sup> par an ; ces décisions ont fait l'objet de recours pour excès de pouvoir exercés par diverses associations devant la 5<sup>ème</sup> Section du Conseil d'Etat qui a rendu deux arrêts de principe importants (CEH 2759, 2760/1994) : les autorisations ont été annulées en raison de l'insuffisance de l'étude d'impact. En effet, l'étude était fragmentaire et n'examinait pas de manière synthétique les incidences de ce projet complexe qui comportait plusieurs ouvrages et affectait considérablement deux grandes régions de la Grèce continentale avec des sites protégés.

Après une nouvelle étude d'impact, les ministres compétents ont octroyé une nouvelle autorisation, limitant la quantité détournée à 600.000.000 m<sup>3</sup>. Le Conseil d'Etat fut de nouveau appelé à contrôler la légalité de cette autorisation. Les incidences du projet sur l'environnement étaient considérables : (a) Le cours inférieur et l'estuaire de la rivière, les marais de Messolongi et de Aitoliko, sites protégés par la Convention Ramsar, des sources permanentes importantes pour l'irrigation des terres cultivées étaient affectés ; toutefois, selon l'étude d'impact, ses incidences n'étaient pas de nature à porter une atteinte sérieuse à l'estuaire de la rivière et aux marais, car la contribution de la rivière Achéloos à l'alimentation des marais et des sources permanentes était insignifiante, en raison notamment des travaux effectués dans le

passé pour la construction de barrages et de centrales hydroélectriques ; par ailleurs, des mesures compensatoires proposées par l'étude d'impact et imposées par la décision d'autorisation seraient, selon les éléments du dossier, de nature à neutraliser toute incidence négative. (b) Les incidences négatives du projet sur la zone montagneuse de Pindos étaient particulièrement importantes ; il s'agissait d'une région de grand intérêt écologique qui, aux termes de l'étude d'impact, constituait un paysage de beauté exceptionnelle, parfois même unique, composé d'un réseau hydrographique très dense, riche en espèces protégées de faune et de flore, en habitats ; il y avait aussi des éléments importants pour la préservation du patrimoine culturel (des églises, des monastères et des ponts anciens) ; la destruction de l'environnement naturel et du patrimoine culturel était parfois totale et irréversible. Cependant, selon les études ayant servi de fondement à l'autorisation, la nécessité de détourner le cours de la rivière pour enrichir la nappe aquatique de la plaine de Thessalie était tout aussi impérieuse. Les requérants alléguaient que l'évaluation effectuée par l'administration portait atteinte au principe constitutionnel du développement durable. Dans un arrêt important, l'assemblée a défini in abstracto le principe du développement durable et l'étendue du contrôle juridictionnel (CEH 3478/2000, voire supra). Toutefois, in concreto le Conseil d'Etat a réfuté, à la majorité, le grief invoqué : aux termes de l'arrêt, l'administration, après avoir examiné, de manière complète et documentée, d'une part les incidences du projet sur l'environnement et d'autre part l'objectif poursuivi, qui consiste à préserver et à augmenter la capacité de production de la région de Thessalie pour assurer le développement économique du pays et la valorisation des richesses nationales, a procédé à une évaluation ; il ne résulte pas des pièces du dossier que cette évaluation est fondée sur des données erronées ; l'erreur manifeste d'appréciation n'est pas par ailleurs établie.

Les requérants alléguaient aussi que l'autorisation n'était pas conforme à la directive 92/43/CEE. En effet, une partie des régions particulièrement touchées par le projet et notamment par les barrages construits pour accumuler l'eau de la rivière était incluse dans le catalogue des sites NATURA que la Grèce avait présenté aux instances communautaires. Le grief a été réfuté : aux termes de l'arrêt au moment de l'adoption de l'autorisation (15.12.1995) les autorités helléniques n'avaient pas encore soumis le catalogue ; par ailleurs, selon le rapport qui accompagne le catalogue, la délimitation

des sites indiqués n'est pas définitive et elle exclut expressément les agglomération urbaines ainsi que les infrastructures déjà approuvées.

Les requérants alléguaient que le projet n'était pas compatible ni avec l'article 24 par. 6 de la Constitution qui ordonne la protection du patrimoine culturel ni avec la Convention de Grenade. Le juge a confirmé la jurisprudence de l'affaire Zagani (voire supra) : En ce qui concerne le patrimoine culturel, la Constitution interdit toute intervention qui aurait comme conséquence la destruction, l'altération ou la dégradation du bien protégé et impose en principe la préservation *in situ* des éléments du patrimoine culturel. Il est possible de déroger à ce principe dans des cas tout à fait exceptionnels de grands travaux indispensables à la défense nationale ou de travaux de grande portée pour l'économie nationale et les intérêts vitaux de la société ; dans ces cas exceptionnels des dérogations sont permises uniquement dans la mesure absolument nécessaire et après appréciation et mise en balance de la valeur du monument ou du site, d'une part et du sérieux de l'objectif poursuivi dans un but d'intérêt général, d'autre part ; par ailleurs, il doit être établi, moyennant une étude d'impact documentée qu'il est impossible de trouver une solution alternative pour éviter la destruction ou la dégradation du monument ou du site protégé. La majorité a statué que cette lecture de la Constitution hellénique était conforme à l'article 5 de la Convention de Grenade.

Appliquant ces principes le Conseil d'Etat a annulé l'agrément ministériel pour les travaux de détournement de la rivière Achéloos. Le raisonnement est le suivant : La construction d'un barrage et d'un tunnel compris dans le projet de l'ouvrage entraînaient l'inondation et donc la destruction d'un monastère, construit initialement en 1618 et reconstruit en 1815 et qui avait été classé monument protégé en vertu de la loi 5351/1932 ; ces travaux feraient par ailleurs disparaître plusieurs autres éléments du patrimoine culturel (ponts anciens, petites églises etc), vestiges de la civilisation et de l'histoire de cette région de la Grèce. Or le conseil archéologique qui avait donné un avis en la matière ne s'était pas prononcé sur la valeur de ces biens culturels, et notamment sur la question de savoir s'ils constituaient des édifices particulièrement importants au sens de la Convention de Grenade. Une qualification explicite eu égard aux critères de la Convention était indispensable du moins pour le monastère, puisqu'il s'agissait d'un monument classé en fonction des critères de la législation

nationale. Par ailleurs, l'étude d'impact n'avait pas envisagé des solutions alternatives à ce propos.

**CEH 613/2002 (Assemblée) : affaire TVX HELLAS, installations pour la production de l'or dans la région de Chalkidiki**

Par décision ministérielle, édictée en vertu de la loi 1650/1986 et de ses règlements d'application, la société TVX HELLAS avait reçu l'autorisation de procéder à la construction d'une usine et d'autres installations dans le nord de la Grèce, dans une région de mines depuis l'antiquité (région de Chalkidiki). Il s'agissait d'installations destinées à la production d'or à partir de minerais. La collectivité locale qui était concerné a exercé un recours pour excès de pouvoir, devant le Conseil d'Etat, juge de premier et dernier degré pour le contentieux relevant de ces autorisations. L'autorisation a été annulée, à la majorité.

Les données principales de l'affaire sont les suivantes : Il s'agissait d'un investissement important dans cette région du pays particulièrement touchée par le chômage : le montant total de l'investissement remontait à 46.000.000.000 drachmes et le nombre des emplois créés était estimé à 477 ; selon les pièces du dossier l'initiative était qualifiée comme un des plus importants investissements privés dans le secteur de l'exploitation des mines. Vu son importance pour le développement économique de la région, le projet, bien que relevant de l'initiative privée, revêtait donc un aspect considérable d'intérêt général. D'autre part, les incidences du projet sur l'environnement n'étaient pas négligeables. En effet, il résultait des éléments du dossier que la région minière qui serait exploitée a) était proche d'un important site archéologique ; la région minière elle-même ne faisait pas partie du site officiellement délimité, mais à la suite de recherches effectuées dans cette région d'importants vestiges y avaient été repérés ; b) une grande partie du terrain visé par le projet d'exploitation était qualifiée de région forestière : elle était donc soumise à un régime de protection très stricte, de valeur constitutionnelle ; c) une partie de cette région forestière, en raison de son intérêt écologique, avait été incluse dans le catalogue national communiqué à la Commission dans le cadre de la directive 92/43/CEE ; d) plusieurs petits ruisseaux traversaient le site ; e) il y avait aussi deux sites urbains avoisinants. Par ailleurs, les minerais destinés à l'extraction de l'or contenaient des



petites quantités de ce métal précieux (8 gr pour chaque tonne de minerais) et, de surcroît, étaient difficiles à traiter, notamment en raison des procédés techniques très spécialisés que l'extraction de l'or nécessitait ; il fallait en effet utiliser des produits particulièrement toxiques. En plus, cette installation, dont le fonctionnement exigeait d'importantes quantités d'eau et d'électricité, avait une période d'exploitation très limitée (18 ans). Enfin, le comité d'experts appelé par l'administration à évaluer le projet et l'étude d'impact soumise par le maître de l'ouvrage avait jugé insuffisants les données de cette étude et avait mis en cause la fiabilité de ses conclusions ; l'administration avait demandé la production d'une nouvelle étude, en fonction de constatations du comité d'experts, mais elle n'avait pas par la suite transmis cette nouvelle étude au comité ; les services du Ministère de l'Agriculture et du Ministère de l'Environnement avaient exprimé des réserves sur le projet, vu notamment les incidences des installations sur les régions forestières, les risques éventuelles des procédés de traitement des produits toxiques dans une région caractérisée par la fréquence des séismes, la proximité des sites urbains.

Après avoir pris en considération tous ces éléments du dossier, le Conseil d'Etat a jugé, à la majorité, que l'évaluation effectuée par l'administration des incidences du projet sur l'environnement par rapport aux avantages liés à sa réalisation était contraire au principe du développement durable ; aux termes de l'arrêt, les aspects négatifs, à savoir les éléments de l'environnement naturel détruits pour la réalisation du projet (les régions forestières, les ruisseaux et le paysage en général), ainsi que les risques que comporte son fonctionnement à cause des procédés de production choisis, sont disproportionnés par rapport aux avantages escomptés (l'utilisation des nouvelles technologies pour le traitement des minerais et l'augmentation du taux d'emploi des habitants de la région concernée) ; l'autorisation accordée a été annulée puisqu'elle était le produit d'une mise en balance défectueuse entre d'une part les autres objectifs d'intérêt général poursuivis par la Constitution et la loi et d'autre part la protection de l'environnement. Selon l'opinion de la minorité, il résulte des éléments du dossier que l'administration, avant d'accorder l'autorisation, a expressément pris en considération et a évalué les incidences sur l'environnement et les risques que comporte la construction et le fonctionnement des installations eu égard les avantages escomptés ; à la suite de cette évaluation elle a donné l'autorisation et a prévu des conditions spécifiques pour la protection de l'environnement ; la décision administrative est donc

dûment motivée et un contrôle plus avancé du bilan effectué par l'administration va au-delà des pouvoirs dont dispose le juge dans le contentieux de l'annulation ; par ailleurs, l'évaluation des risques éventuels qui pourraient apparaître lors du fonctionnement des installations n'est pas l'objet de l'autorisation initiale ; cette évaluation sera effectuée dans une étape ultérieure, lors de l'octroi du permis de fonctionnement, à la suite d'études plus détaillées concernant ces risques éventuels ; quant aux risques liés au fonctionnement défectueux de l'installation, ils justifieraient, ultérieurement, la modification ou le retrait du permis de fonctionnement.

Le chemin parcouru par la jurisprudence depuis l'affaire du chantier naval de Pylos jusqu'à l'affaire TVX marque une nette différence de conception. Si dans les décisions « Zagani », « Achéloos », « TVX » le Conseil d'Etat a confirmé le principe de la mise en balance des intérêts publics énoncé dans l'affaire de Pylos, les conditions de cette mise en balance ont changé de manière significative à la lumière du principe du développement durable. En effet la protection de l'environnement et du patrimoine culturel n'est plus simplement une des composantes de l'intérêt général dont le législateur et l'administration doivent tenir compte dans la définition et l'exécution des politiques publiques ; elle est désormais une valeur protégée en principe sans égard à des considérations économiques et qui cède la place exceptionnellement, si une nécessité impérieuse l'exige et si l'absence de solution alternative est dûment établie. Le juge n'hésite pas à contrôler l'erreur manifeste d'appréciation et à annuler l'autorisation des projets publics ou privés importants.

## **7) Droit européen de l'environnement**

Pour se conformer aux obligations résultant de la directive 92/43/CEE un contrat a été signé entre l'Etat et le Musée Goulandris d'histoire naturelle en 1994 ; dans le cadre de ce contrat, l'institution en question, en collaboration avec le Centre hellénique des biotopes et des zones humides et les universités d'Athènes, de Salonique et de Patras, a établi le catalogue scientifique des types d'habitats naturels et les espèces de faune et de flore sur le territoire de la Grèce ainsi que les sites. 296 sites, couvrant une totalité de 30.000.000 km<sup>2</sup>, à savoir le 18,2% du territoire du pays ont été retenus dans le catalogue scientifique ; le catalogue scientifique a été notifié à la Commission en mars 1996. Par la suite et après avoir notifié les résultats du catalogue scientifique

aux ministères et autres services publics intéressés, la Grèce a proposé à la Commission la liste nationale de sites en deux étapes (juillet 1996 et avril 1997). Cette liste comporte 264 sites, couvrant 27.500.000 km<sup>2</sup>, à savoir le 16,5% du territoire du pays ; par ailleurs, la transposition de la directive 92/43/CEE a été entreprise tardivement, par une décision interministérielle publiée au Journal Officiel le 28.12.1998.

En vertu de la jurisprudence, les sites figurant dans le catalogue transmis par l'Etat hellénique aux instances communautaires, bénéficient d'un régime de protection jusqu'à l'établissement de la liste des sites d'importance communautaire. La gestion de ces sites doit être effectuée de manière à assurer leur préservation dans un état satisfaisant ; la détérioration des sites du catalogue national est absolument interdite ; toute mesure de gestion concernant ces sites doit être accompagnée de l'avis d'une commission spéciale, 'la Commission NATURA 2000' instituée par l'arrêté interministériel de transposition de la directive (CEH 1785/2003 : des mesures de gestion pour des forêts incluses dans le catalogue national ont été annulées pour vice de procédure, car elles avaient été adoptées sans la consultation préalable de la commission spéciale ; CEH 769/2005 : l'étude d'impact affirme, de manière documentée, que le projet d'une installation pour le traitement des déchets n'affecte pas des sites protégés ; les griefs mettant en cause la légalité de l'autorisation eu égard à la directive 92/43/CEE et à la Convention Ramsar sont réfutés ; CEH 2240/1999 ; l'étude d'impact examine en détail les incidences d'un projet de tunnel sous-marin et affirme que le projet ne porte pas atteinte à des espèces protégées ; le recours pour excès de pouvoir est rejeté ; CEH 465/2001 : destruction d'une zone de marais à proximité d'un site proposé pour la liste communautaire ; annulation d'un projet privé de construction des installations de loisirs ; CEH 4633/1997 et 4141/2001 : annulation de l'autorisation accordée à une société pétrolière pour l'installation de dépôts à proximité d'un site protégé dans l'île de Mytilini).

Dans le cas pratique de notre questionnaire : (a) l'autorisation est accordée sans étude d'impact ou sans une étude d'impact appropriée ; dans cette hypothèse l'autorisation sera annulée ; (b) si le projet porte atteinte à un site qui scientifiquement remplit les critères de la directive mais ne figure pas dans le catalogue national, à l'état actuel de la jurisprudence du Conseil d'Etat hellénique on aura probablement un arrêt

d'annulation (voire toutefois l'affaire Achéloos, CEH 3478/2000 supra) ; (c) (d) si les atteintes portées aux sites protégés sont considérables on aura un arrêt d'annulation ; (e) il n'y pas à ce jour des arrêts du CEH portant sur l'application de la directive 1999/30/CE.

### **8) Conséquences de l'illégalité de l'acte d'aménagement/d'urbanisme ou de l'acte d'autorisation**

Les vices de procédure substantiels entraînent l'annulation d'une décision d'aménagement et d'une autorisation octroyée en vertu de la loi 1650/1986. La consultation préalable des autorités compétentes *ratione materiae*, la présentation d'une étude d'impact pour l'évaluation des incidences du projet, la qualité et la plénitude de l'étude, la présentation de solutions de substitution sont des conditions de forme, intimement liées d'ailleurs aux règles de fond, dont la violation est sanctionnée par le juge lors du contentieux de l'annulation. Le juge examine aussi les motifs de la décision attaquée, l'existence et l'appréciation des faits invoqués pour la prise de la décision et la qualification juridique des faits ; pour les appréciations de caractère purement matériel ou technique le juge exige une décision documentée ; toutefois, l'appréciation *stricto sensu* échappe au contrôle juridictionnel, sauf s'il s'agit d'une appréciation manifestement erronée (voire supra). L'acte administratif ayant fait l'objet du recours peut être annulé en partie si une telle approche fragmentaire est juridiquement et pratiquement possible. Dans le contentieux de l'excès de pouvoir le juge constate l'illégalité de la décision attaquée et prononce son annulation, totale ou partielle ; il n'est pas habilité à modifier la décision ou à imposer à l'administration des conditions supplémentaires.