

# **RAPPORT**

## **de la délégation Hellénique**

présenté par les Conseillers d'Etat

CONSTANTIN KAKOURIS, CONSTANTIN LASSADOS,  
MICHEL MOUZOURAKIS et KIMON CHALAZONITIS

## INTRODUCTION

I. L'action de l'Administration se manifeste par:

- a. L'émission d'actes réglementaires (décrets, règlements etc.) par délégation d'une loi formelle,
- b. L'émission d'actes individuels (l'acte comprend également l'omission),
- c. Les actes matériels.

II. L'action de l'Administration peut porter atteinte à un droit ou à un intérêt légal des personnes physiques ou morales ou bien provoquer des préjudices matériels. Suivant les cas, ceux qui sont atteints ont les possibilités suivantes:

- a. Exercer une action en dommages-intérêts dirigée contre l'Etat devant le juge judiciaire. Les questions relatives sont en dehors du sujet de notre colloque (elles ont été abordées pendant le colloque de 1980, à Londres).
- b. Si l'acte ou l'omission de l'organe administratif est, suivant la loi, un délit pénal, la victime et, en règle générale, tout citoyen, peut toujours porter plainte contre le délinquant. Ce cas est également en dehors de notre colloque.
- c. Demander à l'Administration elle-même de révoquer l'acte réglementaire ou individuel pour cause d'illégalité ou même d'inopportunité.
- d. Former un recours en annulation contre l'acte réglementaire ou individuel (ou contre une omission) pour cause d'illégalité. En règle générale le Conseil d'Etat est compétent et exceptionnellement les tribunaux administratifs. (Contentieux administratif en annulation).
- e. Dans les cas prévus par la loi, demander l'annulation ou la modification de l'acte individuel par les tribunaux administratifs. (Contentieux administratif de pleine juridiction).

III. Dans les cas ci-mentionnés IIc, IId, IIe: l'existence d'un intérêt légal est suffisante comme condition de recevabilité; l'atteinte à un droit par l'acte administratif n'est pas nécessaire. Ce sont là les principaux cas où la notion de l'intérêt légal apparaît. Il y en a d'autres comme par exemple: les recours en cassation devant le Conseil d'Etat contre l'arrêt du tribunal administratif que seule la personne ayant un intérêt légal peut former. Dans ce cas la notion de l'intérêt légal est particulière: un intérêt légal est reconnu à la partie ayant succombé. Autre exemple: L'article 100 de la Constitution de 1975 a créé la Cour Suprême Spéciale qui a, entre autres, la compétence de décider sur le sens ou la constitutionnalité d'une loi formelle quand deux arrêts contradictoires ont été prononcés par deux des trois Cours Suprêmes de l'Etat, (Conseil d'Etat, Cour de Cassation, Cour des Comptes). Cette Cour Suprême Spéciale peut être saisie soit par les parties, soit par décision d'une des Cours Suprêmes soit par le Ministre de la Justice, soit par tout autre citoyen qui a un intérêt légal.

La notion de l'intérêt légal a été objet d'élaboration jurisprudentielle, surtout par le Conseil d'Etat, comme condition de recevabilité du recours en annulation c.à.d. dans le cas IId ci-mentionné. Y sont compris les cas d'intérêt légal en vue de former une intervention en faveur de l'acte attaqué; de même, pour former une tierce-opposition contre un arrêt d'annulation. Les développements qui suivent sont faits sur la base de cette élaboration jurisprudentielle. Cependant la notion de l'intérêt légal est la même dans les cas ci-mentionnés IIc et IIe.

## PREMIERE PARTIE

### Intérêt légal - Notion - Conditions

#### I. Pour former un recours en annulation

##### 1. Généralités:

Une des conditions de recevabilité du recours en annulation quant à sa forme est l'intérêt légal. Ceci est prévu par l'article 47 de la loi 170/1973 »portant sur le Conseil d'Etat«. »Ont droit de former recours en annulation les personnes physiques ou morales que l'acte administratif concerne ou dont les intérêts légaux, - même non pécuniaires, - sont atteints.« La disposition prévoit une alternative. Elle paraît de prime abord adopter l'interprétation que si un acte administratif »concerne« quelqu'un, c.à.d. s'il s'adresse nominalelement à lui, d'habitude à la suite d'une demande de sa part, ce dernier peut former un recours en annulation même s'il n'a pas d'intérêt légal. Cependant ce qui est correct c'est que la loi tout simplement établit une présomption que la personne concernée par l'acte administratif a un intérêt légal de l'attaquer. Malgré cette présomption, s'il est évident que l'acte le favorise ou même ne lui porte pas un préjudice quelconque, son recours en annulation n'est pas recevable.

##### 2. Définitions, Conditions

- A. *L'intérêt* est le désir ou l'attente du citoyen de maintenir ou de modifier les conditions naturelles ou légales dans lesquelles il vit.
- B. *Matériel-moral*. L'intérêt peut être non seulement matériel c.à.d. pécuniaire mais tout simplement »moral« c.à.d. avoir une valeur morale pour le requérant.
- C. L'intérêt, pour rendre le recours en annulation recevable, doit être:
  - a. *Légal*. L'intérêt est tel quand il n'est pas désapprouvé par la loi, plus particulièrement par le droit pénal

(exemple: l'intérêt de l'usurier ou du voleur etc.) D'autre part il est jugé digne de protection bien que la loi ne veuille pas l'ériger en droit subjectif. La notion de l'intérêt légal est plus vaste que la notion du droit subjectif.

- b. *Personnel*. C'est à dire: à cause d'un lien étroit du requérant avec l'acte attaqué ou à cause de sa qualité particulière ou de la condition dans laquelle il se trouve, son intérêt est distinct de l'intérêt commun des citoyens afin que le principe de la légalité soit observé à l'émission des actes administratifs. L'actio popularis est exclue. Ceci ne signifie pas que l'intérêt légal doit appartenir exclusivement au requérant; il peut être commun à un groupe de citoyens comme par exemple aux voisins d'une usine.
- c. *Direct*. C'est-à-dire appartenir directement au requérant et pas en premier lieu à une autre personne et indirectement au requérant à cause de son lien avec cette autre personne. Le fait qu'une autre personne a un intérêt légal plus direct n'exclut pas la possibilité que le requérant ait un intérêt direct, même moins intense.
- d. *Présent*. Ceci signifie qu'il doit exister au moment de l'émission de l'acte attaqué et continuer à exister au moment de la déposition du recours en annulation et aussi au moment de l'audience. Un intérêt futur ou éventuel ou disparu entre-temps rend le recours en annulation irrecevable. On doit ajouter ici que suivant l'article 32, deuxième alinéa, de la loi 170/1973 la cessation de validité, avant le jour de l'audience de l'acte attaqué, aboutit à un arrêt de non-lieu, sauf si le requérant invoque un intérêt légal particulier qui justifie la poursuite du procès. La jurisprudence ne considère pas comme tel celui qui est tout simplement pécuniaire.
- D. *L'acceptation*. L'article 29, premier alinéa de la loi 170/1973 dispose que le recours en annulation est irrecevable en cas d'acceptation de l'acte attaqué. La jurisprudence admet que l'acceptation se manifeste soit avant l'émission de l'acte (ceci dans le cas où par une demande la personne intéressée a demandé ou a consenti à l'émission de l'acte) ou bien après son émission par une déclaration (explicite ou tacite) résultant clairement de sa conduite sans réserve et libre de toute pression ou menace. Le simple fait de se conformer à l'acte administratif, quand l'administré est obligé de la faire, n'est pas considéré comme une acceptation.

## **II. Application des règles ci-mentionnées en cas de recours en annulation contre des actes administratifs réglementaires**

Dans ce cas il n'y a pas de difficultés particulières pour tracer une ligne de démarcation. Tout destinataire des règles contenues dans l'acte réglementaire est considéré comme ayant un intérêt légal, personnel, direct et présent à former un recours en annulation. La seule chose que l'on puisse signaler est que souvent l'intérêt légal existe pour attaquer seulement une ou plusieurs dispositions particulières et non pas l'acte réglementaire dans son ensemble. Ainsi, il est difficile de concevoir l' »acceptation« d'un acte réglementaire illégal.

## **III. Application des règles ci-mentionnées en cas de recours en annulation des actes individuels**

1. Généralités: Concernant les actes individuels les notions plus particulièrement «personnel», «direct» et «présent» peuvent être définies d'une manière plus étroite ou plus large. Cette restriction est imposée en raison de la surcharge des tribunaux. Les fluctuations de la jurisprudence du Conseil d'Etat sont influencées par cette considération. Nous signalons des cas marginaux typiques.

2. *Intérêt légal personnel*: Le fonctionnaire n'en possède pas pour attaquer les actes de nomination ou de promotion d'autres fonctionnaires ou les actes qui modifient les compétences du Service sauf dans le cas où lui-même est lésé. Il a été reconnu (mais il y a longtemps c'est vrai) qu'un haut fonctionnaire ou un Magistrat a un intérêt (moral) personnel que la loi concernant la nomination des hauts fonctionnaires et Magistrats soit respectée. Un intérêt légal propre, personnel et moral a été reconnu à un avocat à cause de sa qualité et du fait qu'il s'occupait plus particulièrement du droit pénal pour attaquer un acte de nomination au poste de Directeur des Prisons au Ministère de la Justice. Ce qui plus est: Un habitant de la ville de Trikala qui s'est particulièrement occupé de l'histoire de la ville avait un intérêt légal, moral et personnel pour attaquer le rejet de sa demande à l'Administration de changer le nom de la ville de Trikala en Trikki.

Il faut plus particulièrement signaler l'élargissement de l'intérêt légal sur les questions qui concernent l'administration locale. Le Code Municipal dispose explicitement qu'il est permis à tout électeur de la Municipalité et à toute personne ayant un intérêt légal de former un recours en annulation contre les actes des Conseils Municipaux. Le Conseil d'Etat est allé encore plus loin et il a reconnu un intérêt légal à tout habitant de la Municipalité.

Le plus grand élargissement de la notion d'intérêt légal a été fait en 1938 (et ce fut un cas unique) quand il a été reconnu à tout paroissien dans la ville d'Athènes, membre de l'Eglise Orthodoxe Chrétienne, un intérêt à attaquer l'élection de l'Archevêque d'Athènes (et de toute la Grèce). Cette élection est considérée en Grèce comme une procédure administrative, car il n'existe pas de séparation entre l'Eglise et l'Etat. L'Eglise est une personne morale de droit public qui exerce, à part son oeuvre spirituelle qui se trouve en dehors du droit administratif, d'autres fonctions de nature administrative.

3. *Intérêt légal direct*: Un intérêt direct n'est pas reconnu à celui qui invoque la qualité de frère ou même celle d'héritier de la personne lésée directement par l'acte attaqué, du moment qu'il n'invoque pas de préjudice personnel

à cause de la succession. Mais il est reconnu aux parents pour attaquer les actes qui concernent les études de leur enfant ou ses obligations militaires ou un refus d'un droit au logement familial. Il y a aussi un intérêt moral à la reconnaissance de la nationalité à un frère mort. Dans ces cas on considère que, malgré l'intervention d'autres personnes lésées plus directement par l'acte attaqué, il existe un préjudice direct propre aux requérants.

Ici on doit mentionner le cas de la formation, à un recours en annulation de la part d'un membre d'une personne morale, quand c'est l'intérêt collectif qui est atteint et non pas son intérêt personnel; en d'autres termes, contre un acte qui ne porte pas préjudice directement à l'intérêt personnel du membre, mais à l'intérêt de la personne morale à laquelle il appartient. Un tel recours en annulation est-il recevable? La réponse de la jurisprudence en est en principe négative. Mais il en existe de multiples exceptions. Ainsi, l'actionnaire d'une société anonyme peut former un recours en annulation contre l'acte administratif qui révoque le permis de constitution de la société et l'approbation de ses statuts ou l'acte administratif approuvant la modification de ses statuts. Le client d'une Banque (société anonyme) ne peut pas attaquer l'acte administratif octroyant un prêt à quelqu'un, mais il peut le faire en sa qualité d'actionnaire de la Banque. En général, on peut dire que les cas d'exception dans la jurisprudence sont si nombreux qu'ils forment la règle.

De telles «exceptions» très larges sont reconnues par la jurisprudence aux membres des personnes morales de droit public, médecins, pharmaciens, avocats e.t.c. qui peuvent attaquer les actes portant préjudice à l'intérêt collectif.

4. *Intérêt présent*: Le propriétaire seul et non son futur héritier ni l'éventuel acheteur a le droit d'attaquer un acte d'expropriation d'immobilier. Seul le participant à la vente aux enchères peut former un recours en annulation; non celui qui a l'intention de participer à la vente qui suivrait l'annulation.

#### **IV. Application des règles ci-mentionnées dans les cas des personnes morales et des groupes qui ne sont pas des personnes morales**

1. *Personnes morales*: L'art.47 ci-dessus de la loi 170/1973 dispose que le recours en annulation peut être formé par une personne morale sous les mêmes conditions, du point de vue de l'intérêt légal, que par une personne physique. Il en découle que l'intérêt légal de la personne morale, de droit public ou privé, doit être aussi personnel, direct et présent. Le problème ici se pose différemment, car, en dehors du préjudice pécuniaire, on considère qu'il a été porté préjudice à la personne morale quand elle est empêchée, par l'acte administratif attaqué, d'atteindre son but tel qu'il est défini par la loi ou par ses statuts. Cette particularité a influencé les solutions données; par exemple, quand le but d'une association est la protection professionnelle de ses membres, il a été jugé que l'association a un intérêt légal d'attaquer seulement les actes administratifs qui portent préjudice à l'ensemble de ses membres ou même à une grande partie (sans que dans ce cas cela fasse profiter à une autre catégorie) mais non pas quand des membres isolés, même nombreux, sont lésés.

Ce qui doit plus particulièrement être noté c'est que: après un examen de près de la jurisprudence, nous pouvons constater que la notion de l'intérêt légal est conçue parfois d'une manière plus large que celle des personnes physiques. C'est à dire: un recours en annulation qui serait irrecevable, du point de vue de l'intérêt légal, s'il était formulé par plusieurs personnes physiques agissant individuellement, peut être jugé recevable, formulé par un groupe de personnes physiques unies en association.

De cette manière on a l'impression que le désir des personnes physiques concernant l'observation du principe de la légalité relativement aux questions générales qui n'est pas considéré comme un intérêt légal direct, quand il devient le but d'une personne morale, fixé soit par une loi (pour les personnes morales de droit public) soit par des statuts, est considéré dorénavant comme un intérêt légal direct pour l'association. Les arrêts relatifs sont peu nombreux mais typiques. Exemple: L'étudiant n'a pas un intérêt légal à attaquer un acte de nomination d'un professeur dans son Ecole, mais l'association des étudiants, qui a comme but »la promotion et la défense des buts poursuivis par ses membres et l'élévation de leur niveau moral et intellectuel«, a un tel intérêt légal. Etant donné que le but d'une personne morale peut être prescrit par la loi ou par les statuts d'une manière très large, il est clair que par cette méthode on peut se rapprocher de l'actio popularis. Par exemple, le Code des Avocats dispose que dans les buts des associations d'avocats, est incluse, entre autres, »la discussion et la décision sur toute question« et sur toute question de caractère national ou social.« Etant donné ce but a été jugé recevable, bien qu'avec une minorité le recours en annulation d'une Association d'Avocats régionale, contre un acte portant préjudice à l'environnement.

#### **2. Groupe de personnes ne constituant pas une personne morale**

Le Code de procédure civil prévoit la possibilité pour un tel groupe d'exercer une action devant les tribunaux judiciaires. Le Conseil d'Etat dans un arrêt récent, sans se référer au Code de Procédure Civil, accepte la possibilité de former un recours en annulation de la part des »agents d'activité collective« même s'ils ne sont pas des personnes morales. Ce qui est intéressant dans cet arrêt c'est la suite concernant les partis politiques qui, suivant l'opinion qui prévaut en Grèce, ne sont pas considérés comme ayant une personnalité morale. L'arrêt, sans se prononcer sur leur personnalité accepte que les parties politiques sont des »unions de personnes« qui pourraient, en principe, former un recours en annulation contre des actes administratifs, relatifs aux buts qu'ils poursuivent, mais il n'accepte pas d'y inclure le moyen d'un recours en annulation contre les actes administratifs qui sont contraires à leurs idées politiques et à leur programme. Ce moyen est reconnu contre les actes qui affectent la possibilité d'action du parti en tant que parti (il s'agissait d'une attaque pour cause d'illégalité d'un acte administratif qui révisait, d'une manière contraire aux idées du parti requérant, une convention conclue entre l'Etat et une entreprise pendant la dictature).

## V. Intérêt légal pour former une intervention

L'article 49 de la loi ci-mentionnée 170/1973 dispose que: »Toute personne ayant un intérêt légal peut intervenir seulement en faveur de l'acte attaqué. De cette disposition il découle que l'intérêt légal de l'intervenant est exactement le contraire de l'intérêt légal du requérant. Quant au reste, la notion de l'intérêt demeure la même. Il serait opportun de mentionner quelque chose qui se réfère au caractère strictement personnel de l'imposition de la sanction disciplinaire aux fonctionnaires: Quand un acte qui a imposé une telle sanction est attaqué, la jurisprudence ne reconnaît pas à une tierce personne un intérêt légal à intervenir en faveur du maintien de la sanction.

## VI. Intérêt légal pour former une tierce-opposition

Enfin l'art. 51 de la loi, 170/1973 dispose que: »Une tierce personne lésée par le jugement d'annulation a le droit de former tierce-opposition«, si le recours en annulation ne lui a pas été communiqué avec mention du jour de l'audience et si par conséquent il n'a pas pu intervenir à l'audience de ce recours. »Lésé« signifie avoir un intérêt légal. Tout à fait sommairement, on peut dire que l'intérêt légal pour l'exercice de la tierce-opposition est examiné de la même manière que celui de l'intervention.

## RECOURS ADMINISTRATIFS

### I. Recours gracieux. - Recours hiérarchique

1. Suivant le droit administratif hellénique, la personne intéressée dont un droit ou un intérêt légal a subi un préjudice par un acte de l'Administration, peut recourir à celle-ci et plus précisément à l'organe qui a émis l'acte préjudiciable en demandant qu'il soit révoqué ou modifié (recours gracieux). Il peut aussi faire recours à son supérieur hiérarchique en demandant que ce dernier annule ou modifie l'acte de son subordonné (recours hiérarchique).

Il s'agit dans les deux cas d'un recours non formel, qui est basé sur l'article 10 de la Constitution, disposant que toute personne a le droit »de se référer par écrit aux autorités, qui sont obligées d'agir rapidement ... et de donner une réponse motivée par écrit.«

Le recours gracieux est basé sur le droit que toute Autorité a, sous certaines restrictions temporelles et autres et quand certaines conditions sont remplies, de révoquer ses actes, non seulement ceux qui sont contraires à la loi, mais aussi ceux qui sont légaux, sous certaines conditions et avec des restrictions plus sévères.

Le recours hiérarchique est basé sur la relation hiérarchique entre deux organes administratifs. Ce rapport hiérarchique donne le droit à l'organe supérieur de contrôler les actes de l'organe subordonné. Ce contrôle peut être exercé non seulement à la suite d'un recours, mais aussi d'office (ex officio), et comprend tant l'examen de la légalité de l'acte que l'examen de l'opportunité de son émission. Le premier genre de contrôle peut conduire à l'annulation de l'acte contrôlé, tandis que le deuxième aussi à la modification de son contenu. Mais il n'est pas permis, sans disposition contraire, que le supérieur exerce directement la fonction de son subordonné (substitution hiérarchique).

2. Dans certains cas, la loi exclut le contrôle hiérarchique. Mais d'habitude elle n'exclut que le contrôle d'opportunité. Il est considéré que la loi ne permet pas ce dernier genre de contrôle quand elle confie explicitement au supérieur hiérarchique le contrôle de légalité de certains actes de son inférieur.

3. L'exercice du recours non-formel dont on parle (gracieux ou hiérarchique) n'est pas soumis à des délais ni à d'autres formes procédurales. Il n'existe que l'obligation de le formuler par écrit. Puisque la révocation des actes administratifs est soumise, comme on l'a déjà mentionné, à des restrictions temporelles et autres, le recours reste sans résultat, s'il est exercé après un certain laps de temps. C'est-à-dire qu'on ne peut pas demander la révocation ou l'annulation ou la modification d'un acte légal après la création par celui-ci de droits ou de situations favorables à d'autres tandis que la révocation ou l'annulation d'un acte illégal de même nature peut être faite sans restrictions uniquement dans les 5 ans qui suivent son émission. Après l'écoulement des 5 ans la révocation ou l'annulation de l'acte administratif illégal créateur de droits ou de situations est exceptionnellement permise, surtout si l'intérêt public l'exige.

4. En particulier, concernant les personnes morales de droit public.

### A. Recours gracieux. Recours hiérarchique

Les observations ci-mentionnées qui sont valables pour la personne morale de l'Etat, sont valables aussi pour le fonctionnement interne des Administrations Locales et des autres Collectivités Publiques. On peut de même faire un recours gracieux ou un recours hiérarchique.

## **B. Recours devant l'Autorité exerçant la tutelle administrative**

Si l'organe qui a émis l'acte est l'organe le plus élevé hiérarchiquement de la collectivité publique, le recours peut être dirigé vers l'Administration Centrale ou Régionale (Ministre-Préfet) qui exerce la tutelle sur la personne morale. La tutelle administrative exercée selon la loi, sur les Organismes d'Administration Locale et sur les personnes morales de droit public ne coïncide pas, du point de vue contenu, avec le contrôle hiérarchique. Elle se limite en règle générale seulement à l'examen de la légalité des actes des personnes morales. L'examen d'opportunité est reconnu uniquement au cas où la loi le prévoit. Le recours non formel devant l'organe de tutelle, visant l'annulation ou la non approbation de l'acte de l'organisme sous tutelle, ne se limite pas dans le temps et n'est soumis à des formes procédurales qu'exceptionnellement.

### **5. Intérêt légal**

Pour la formation du recours administratif, l'intérêt légal, qui est conçu de la même façon que dans le cas du recours en annulation, est exigé. Certains soutiennent en tout cas l'opinion que l'intérêt pour le recours administratif doit être considéré d'une manière plus large.

### **6. Rapport avec la recevabilité du recours en annulation**

La loi n'exige pas comme condition de recevabilité du recours en annulation devant le Conseil d'Etat ou les tribunaux administratifs la formation préalable du recours administratif non-formel contre l'acte attaqué. Par conséquent, la personne intéressée peut former ou non un recours gracieux ou hiérarchique avant le recours en annulation. Mais un tel recours interrompt le délai pour le recours en annulation.

## **II. Recours administratif formel (ou quasi-juridictionnel)**

### **2. Notion. Conditions**

La loi prévoit souvent contre certains actes administratifs d'un organe précis ou d'une catégorie de ses actes, un recours administratif particulier, en posant des conditions spécifiques, une procédure et un délai pour son exercice. Ce recours administratif particulier, qui s'appelle aussi »formel« ou »quasi-judiciaire«, car il ressemble aux voies de recours exercées devant les tribunaux, amène quelques fois à la simple annulation des actes attaqués pour illégalité et d'autres fois donne en plus la possibilité de les modifier après reconsidération de la question.

La loi dispose que l'organe compétent pour le jugement du recours est parfois l'organe même qui a émis l'acte, d'autres fois son supérieur hiérarchique ou l'organe de tutelle de la personne morale (qui a émis l'acte), ou encore un tiers organe qui n'a pas un rapport hiérarchique ni de tutelle avec l'organe sous tutelle et qui d'habitude, dans ce cas est un organe collectif (conseil ou commission).

A part le délai que la loi prévoit pour l'exercice du recours, elle prévoit aussi un délai pour que l'organe compétent puisse décider; si ce délai est dépassé, on considère que le recours est refusé et l'organe compétent n'a plus la possibilité de l'examiner.

2. Rapport avec le recours gracieux et le recours hiérarchique. L'établissement par la loi d'un recours administratif quasi juridictionnel exclut l'exercice d'un recours non formel. Car on considère que la formation d'un recours quasi-juridictionnel signifie, comme mentionné ci-dessus, la suppression de la possibilité de révocation ou de modification de tout acte que l'Administration a d'office.

3. La loi qui prévoit le recours formel prévoit aussi les personnes qui peuvent l'exercer, mentionnant souvent ceux qui ont un intérêt légal, compris de la même manière dans la formation du recours en annulation.

4. Dans les cas où la loi prévoit un recours quasi-juridictionnel de fond, la personne intéressée ne peut pas former un recours en annulation recevable s'il n'a pas formé préalablement ce recours quasi-juridictionnel de fond. Ceci ne s'applique pas en cas d'un recours quasi-juridictionnel en annulation, mais son exercice interrompt le délai pour la formation du recours en annulation devant le Conseil d'Etat.

5. L'Administration a l'obligation d'examiner le recours formel, s'il est formé suivant la loi, et d'émettre une décision correspondante, qui indépendamment de son contenu (positif ou négatif), a un caractère exécutoire. Si l'Administration ne décide pas, dans le délai prévu ou, s'il n'y a pas de délai, dans les trois mois qui suivent l'exercice du recours, ce dernier est considéré comme rejeté. Ce rejet présumé peut être attaqué par un recours en annulation.

6. Le recours quasi-juridictionnel de légalité le plus habituel est le recours de l'article 8 de la loi 3200/1955 «portant sur la décentralisation administrative». Ce recours peut être exercé contre tous les actes des préfets, devant le Ministre compétent. Le Ministre est obligé d'émettre une décision dans les 60 jours qui suivent, sinon le recours est présumé rejeté et le Ministre ne peut plus émettre une décision acceptant le recours.

### III. Ombudsman

La législation hellénique ne prévoit pas encore une loi analogue à celle de Ombudsman (Suède), de Parliamentary Commissioner for Administration (Grande Bretagne) et du Médiateur (France). Il existe cependant dans chaque Ministère un Service Spécial qui examine les plaintes et s'efforce de satisfaire les demandes justifiées, mais en suivant les procédures normales, car il n'est pas doté du pouvoir habituel d'un ombudsman.

## RECOURS CONTENTIEUX

I. Nous avons déjà mentionné dans l'introduction ci-dessus les voies de recours dont dispose le citoyen contre un acte administratif ou une omission portant atteinte à son intérêt légal. Nous exposons maintenant de façon élémentaire les règles qui régissent le recours en annulation et les recours administratifs de pleine juridiction.

C'est le recours en annulation qui constitue la règle. Le citoyen dispose toujours de ce recours pour attaquer des règlements d'administration publique. De même, en principe pour attaquer des actes individuels, le citoyen ne dispose pas de ce recours en annulation dans le cas où la loi a prévu contre l'acte individuel un recours spécial de pleine juridiction (v.ci-dessous III).

II. Le recours en annulation est prévu par l'article 95 de la Constitution. Donc il ne peut pas être abrogé par une loi.

En principe, le Conseil d'Etat est compétent en premier et en dernier degré. Par exception, pour ce qui est d'actes individuels concernant la nomination et le statut des fonctionnaires (à l'exception des hauts fonctionnaires) de la Section Publique, des Communes et des autres personnes morales de droit public, ainsi que pour ce qui est de quelques autres catégories connexes d'actes administratifs individuels, le recours en annulation relève de la compétence de la Cour d'Appel Administrative statuant en premier degré. Toutefois, on peut toujours interjeter appel devant le Conseil d'Etat, selon l'impératif de la Constitution.

Le recours en annulation ouvre le contrôle de la légalité seule (et non pas de l'opportunité) de l'acte attaqué. Mais dans ce contrôle de la légalité est inclu l'examen de la suffisance de ses motifs et de l'excès du pouvoir discrétionnaire de l'Administration.

III. Nombre de lois ont prévu des recours spéciaux de pleine juridiction relatifs à certaines catégories d'actes individuels. Tels sont notamment les actes d'imposition des taxes, les actes ayant trait à l'assurance sociale (inscription à la sécurité, prestations de la Sécurité Sociale) et à la protection des victimes de guerre, des sinistrés, des réfugiés, des personnes sans logement, des agriculteurs et des éleveurs qui n'ont pas de propriété immobilière.

Ce recours n'est recevable que lorsque les recours administratifs ont été épuisés. Il est connu par les tribunaux administratifs que contre leurs arrêts un recours (pourvoi) en cassation devant le Conseil d'Etat est prévu.

Le tribunal administratif dispose d'une pleine juridiction; il ne se borne pas au contrôle de la légalité. A savoir, il estime la valeur des preuves et a compétence non seulement d'annuler, mais aussi de modifier l'acte attaqué.

## DEUXIEME PARTIE

### RECOURS ADMINISTRATIFS - RECOURS CONTENTIEUX RELATIFS A L'ENVIRONNEMENT

Généralités: Le citoyen a en principe les possibilités susdites de former des recours administratifs et de recours contentieux contre les actes de l'Administration émis en application de la législation de l'environnement. Dans l'exposé suivant de la législation visant la protection de l'environnement, nous ne signalerons que les cas dans lesquels est prévu un recours formel administratif spécial ou un recours de pleine juridiction.

Nous ajoutons aussi les remarques particulières nécessaires en ce qui concerne l'intérêt légal.

### ENVIRONNEMENT - NOTION

I. Dans un sens large, l'environnement est tout élément naturel et culturel ayant un rapport avec les conditions d'existence de l'homme. Par «existence» on n'entend pas seulement la survivance physique, mais aussi la réalisation de la valeur intérieure de l'homme, le développement du caractère particulier de sa personnalité.

II. Dans un sens strict, l'environnement est notamment cette partie de l'environnement naturel qui est menacée par la pollution ou la détérioration causée par la technologie moderne.

III. La Constitution et la législation hellénique, comme d'ailleurs les conventions internationales que la Grèce a signées, s'occupent de l'environnement non seulement dans le sens strict mais aussi dans le sens large, en le distinguant en deux catégories: environnement naturel et culturel.

La loi spéciale 360/1975, (promulguée conformément à l'impératif de la Constitution de 1975 «sur l'aménagement du territoire et de l'environnement» définit que l'environnement naturel est «l'espace terrestre, maritime et aérien entourant l'homme, avec sa flore, sa faune et ses ressources naturelles»; la loi-sus-mentionnée définit également que l'environnement culturel est »les éléments de civilisation et les caractéristiques créés par l'homme, tels que ceux-ci ont été formés par l'intervention et les rapports de l'homme avec l'environnement naturel, y compris les sites historiques, et en général le patrimoine artistique et culturel du Pays.« Elle prescrit en plus que, par «protection de l'environnement» on entend, »a) La préservation du caractère de l'environnement naturel et l'amélioration des relations formées entre ses éléments, en tant que système écologique... b) La protection de l'environnement naturel contre les incidences préjudiciables causées par le développement des activités de l'homme et par son intervention, c) La sauvegarde de l'environnement culturel ainsi que des sites historiques dans lesquels celui-ci s'est formé. d) Le contrôle de la mise en valeur des ressources naturelles et du développement des activités dans l'espace, aux fins de l'harmonisation des rapports entre l'environnement naturel, l'environnement culturel et l'action de l'homme dans le domaine de l'économie.»

## **LEGISLATION CONCERNANT L'ENVIRONNEMENT**

### **I. Généralités**

De tout temps on pouvait rencontrer dans la législation hellénique des dispositions qui aujourd'hui seraient caractérisées comme protectrices de l'environnement. Dans ce qui suit nous exposons les dispositions qui sont actuellement en vigueur. D'abord, les dispositions de la Constitution. Ensuite, classées en chapitres, les dispositions des Lois, des Règlements d'Administration publique et des Conventions Internationales ratifiées par la Grèce. L'accent est mis sur les actes administratifs, réglementaires ou individuels prévus, les recours administratifs spéciaux, ainsi que les recours juridictionnels.

### **II. Dispositions de la Constitution**

Article 2 § 1. Le respect et la protection de la valeur de la personne humaine constituent l'obligation primordiale de l'Etat.

Article 18 § 1. Des lois spéciales règlent les matières concernant la propriété et la concession des mines de métaux, des minières, des grottes, des sites et trésors archéologiques, des eaux minérales, courantes et souterraine et de la richesse du sous-sol en général.

§ 7. La copropriété obligatoire de terrains adjacents dans les régions urbaines, peut être imposée par voie législative, lorsque la construction séparée sur eux ou une partie d'entre eux ne correspond pas aux conditions de construction existantes ou prévues pour le futur dans la région concernée.

Article 24-1. La protection de l'environnement naturel et culturel constitue une obligation de l'Etat. L'Etat est tenu de prendre des mesures spéciales, préventives ou répressives, dans le but de sa conservation.

La loi règle les modalités de la protection des forêts et des espaces boisés en général. La modification de l'affectation des forêts et des espaces boisés domaniaux est interdite, sauf si leur exploitation agricole l'emporte au point de vue de l'économie nationale ou si un autre usage devient nécessaire en vue de l'intérêt public.

2. L'aménagement du territoire, la formation, le développement, l'urbanisme et l'extention des villes et des régions à urbaniser en général sont placés sous la réglementation et le contrôle de l'Etat, en vue d'assurer la fonctionnalité et de développement des agglomérations et les meilleures conditions de vie possibles.

3. Avant la reconnaissance d'une région comme zone à urbaniser et en vue de son urbanisation effective, les propriétés qui y sont incluses sont tenues de contribuer, obligatoirement et sans droit à une indemnisation de la part des organismes impliqués, à la disposition des terrains nécessaires pour la réalisation des rues, places et autres espaces d'usage ou d'intérêt public, ainsi qu'aux dépenses nécessaires pour l'exécution des travaux d'infrastructure urbaine, conformément aux dispositions de la loi.

4. La loi peut prévoir la participation des propriétaires d'une région caractérisée comme zone à urbaniser à la mise en valeur et à l'aménagement général de cette zone suivant un plan d'urbanisme dûment approuvé; moyennant cette participation les propriétaires des terrains cédés reçoivent des immeubles ou des appartements d'une valeur égale parmi les terrains à construire ou les bâtiments prévus dans la zone.

5. Les dispositions des paragraphes précédents sont applicables aussi pour le réaménagement des zones urbaines existantes. Les terrains qui sont rendus libres sont affectés pour la création d'espaces publics, ou ils sont vendus pour couvrir le financement du réaménagement conformément aux dispositions de la loi.

6. Les monuments ainsi que les sites historiques et leurs éléments sont placés sous la protection de l'Etat. La loi fixe les mesures restrictives de la propriété qui sont nécessaires pour la réalisation de cette protection, ainsi que les modalités et la nature de l'indemnisation des propriétaires lésés.

Article 117 § 3. Les forêts domaniales ou privées et les espaces boisés qui ont été ou qui seraient détruits par incendie ou déplantés de toute autre manière, ne changent pas de cette raison leur affectation établie avant leur destruction et ils sont déclarés obligatoirement des espaces à reboiser; leur affectation à tout autre but est exclue.

§ 4. L'expropriation de forêts ou d'espaces boisés appartenant à des personnes physiques ou morales de droit public, est autorisée exclusivement pour des raisons d'utilité publique au profit du domaine public, conformément aux prescriptions de l'article 17; leur affectation reste néanmoins inchangeable.

### **III. Lois**

#### **1. Généralités**

La loi 360/1976 »sur l'aménagement du territoire et l'environnement«, modifiée par la loi 1032/1980 constitue déjà une loi de base. Ses réglementations plus spéciales seront exposées ci-dessous, selon le sujet: Il suffit de dire ici qu'un Ministère spécial de l'Aménagement du territoire, de l'Habitat et de l'Environnement a été fondé par la loi 1032/1980 et que la loi 360/1976 a constitué un Conseil National de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement formé par des Ministres. Ce Conseil est l'organe collectif suprême pour prendre des décisions sur la politique à suivre et sur des questions générales relatives à l'environnement.

#### **2. Environnement naturel**

##### **A. - Forêts (En général)**

a. La protection des forêts est prévue par: a) la Constitution de 1975 dans les articles ci-dessus 24 § 1 et 117, § 3-4; b) une législation spéciale qui existe depuis longtemps, et dont les textes principaux sont actuellement en vigueur sont les suivants: le Code des Forêts (D.L 86/1969, modifié par le D.L 996/71 et la L. 177/75) et la Loi 998/1979 sur la protection des Forêts, édictée selon l'impératif de l'art. 24§ de la Constitution. b. Les forêts se distinguent en deux catégories: Les forêts domaniales (celles dont le propriétaire en est l'Etat) et les forêts privées (celles dont les propriétaires sont des personnes physiques ou morales).

Le législateur, partant de l'idée que la protection des forêts est plus efficace quand l'Etat est leur propriétaire, dispose que par présomption il l'est.

L'Etat n'est donc pas tenu de prouver sa propriété.

Au contraire, sont reconnues forêts privées toute celles dont les propriétaires prouvent qu'elles leur appartiennent. Quelques fois des droits réels privés, limités et existant depuis longtemps sont reconnus sur des forêts domaniales. Tels sont p.ex. le droit de pacage, de coupe, de récolte de la résine, de récolte des glands, mais rien qu'à la conditions qu'ils n'entravent pas l'exploitation de la forêt par l'Etat.

Plusieurs fois la législation protège les forêts appartenant à des communes ou à des monastères de la même façon que les forêts domaniales. Il est à noter que pour des raisons historiques, ces derniers sont souvent propriétaires de grandes forêts.

c. Le contenu de la propriété (= les pouvoirs du propriétaire) d'une forêt, domaniale ou privée, et la façon d'exercer la propriété sont limités par des dispositions visant à la préservation des forêts. Les principales de ces dispositions sont les suivantes: aa. - Il est interdit de morceler la forêt (c.à.d. la mutation d'une partie de la forêt), sans autorisation du Ministère de l'Agriculture accordée par dérogation.

bb. - Il est interdit de détruire ou de changer l'affectation des forêts ou de les destiner à d'autres usages, tels que l'exécution de travaux, d'installations, le tracé de routes, à moins que, par dérogation, une loi spéciale le prévoit, et fixe des conditions spécifiques; dans ce cas, une autorisation du Ministère de l'Agriculture est nécessaire.

cc. - Toute intervention dans des forêts détruites par un incendie ou une autre cause est interdite. Seules sont permises les interventions tendant à aider le reboisement ou à faire face à des nécessités de travaux militaires.

dd. - Il est prévu que par décision du Préfet certains terrains sont déclarés comme terrains à reboiser. Dans ce cas, toute intervention est interdite. Des forêts détruites par un incendie sont obligatoirement déclarées des espaces à reboiser. On peut créer des associations-amis des bois ou même des personnes morales de droit public subventionnées par l'Etat pour aider au reboisement.

ee. - La gestion et l'exploitation des forêts - domaniales ou privés - selon leur affectation sont réglementées dans le but de la préservation des forêts. Ainsi, la coupe, l'abattage des arbres etc. ne sont permis qu'après une autorisation fixant des conditions et des restrictions. De même, ces activités sont effectuées sous la supervision des agents forestiers.

d. - La loi prévoit des peines sévères pour ceux qui transgressent les interdictions et les restrictions.

e. - Les principaux organes administratifs et actes administratifs prévus par la législation de protection des forêts sont les suivants:

aa. - Au Ministère de l'Agriculture existe un Conseil de Politique Forestière. (Organe consultatif pour la protection et le développement des forêts).

bb. - Au même Ministère existe un Conseil Général des Forêts. D'autres Conseils locaux pareils existent dans les préfectures. Ils émettent un avis sur des questions concernant la gestion des forêts.

cc. - Quatre Conseils de Propriété des Forêts. Ils se prononcent sur des requêtes de particuliers tendant à ce que leur propriété privée d'une forêt soit reconnue par l'Etat.

Un recours formel présenté au Conseil de Révision des Forêts par un particulier ou par le Ministre est prévu contre leur décision. Le particulier dont la requête a été finalement rejetée, a toujours la possibilité d'intenter une action devant les tribunaux ordinaires.

dd. - Des Comités de Premier Degré de Solution des Contestations Forestières. Ils décident si une certaine étendue a un caractère forestier ou pas. De même, ils fixent les limites de la forêt en cas de contestation, là où il n'y a pas de cadastre ou qu'un cadastrage n'a pas été fait. L'intéressé peut exercer un recours formel devant un Comité de second Degré. Si par la suite il intente une action, celle-ci est jugée par le Tribunal d'Instance en référé.

ee. - Si quelqu'un procède à un défrichement, abattage des arbres, semailles ou à une autre action de prise de possession dans des forêts domaniales, privées ou appartenant à des monastères, le Conservateur des Eaux et Forêts émet un protocole d'exclusion. L'intéressé a le droit de faire une opposition devant le Juge de Paix.

ff. - Si quelqu'un qui a obtenu un permis - p.ex. d'abattage des arbres, a violé ses conditions (p.ex. s'il a abattu une quantité de bois plus grande ou s'il a abattu des arbres qu'il ne devait pas abattre), l'agent forestier qui exerce la supervision rédige un protocole de l'infraction constatée. Un recours hiérarchique spécial porté devant le Conservateur des Eaux et Forêts, le Directeur régional des Forêts, le Préfet, est prévu contre le protocole.

Au titre de protocole, un acte imposant une saisie ou une confiscation ou des sanctions pécuniaires est émis. Contre cet acte est prévu un recours spécial porté devant le Préfet.

f. - *Intérêt légal* à attaquer des actes ou des omissions de l'Administration.

Les dispositions prénommées prévoient des recours ou des actions de la part de ceux qui revendiquent la propriété ou un autre droit sur la forêt ou de la part de ceux qui ont obtenu une autorisation par l'Administration ou pas.

Les autres citoyens ont le droit de porter plainte pour infractions pénales. Ils ont également le droit de dénoncer des infractions à l'Administration. Mais si l'Administration omet de prendre des mesures de protection de la forêt, selon la jurisprudence, le citoyen ou même le voisin n'ont pas d'intérêt légal à exercer un recours en annulation contre cette omission.

Dans le cas où un permis de coupe, de pacage ou d'autre utilisation de la forêt est délivré, si un tiers, voisin ou citoyen a exercé un recours hiérarchique ou un recours en annulation, invoquant que le permis porte atteinte à la forêt, il sera peut-être considéré qu'il a un intérêt légal s'il est voisin. Il n'existe pas de jurisprudence.

## **B. Forêts d'une importance spéciale. Paysages, Monuments de la nature**

a. - Le Code des Forêts susmentionné, ainsi que la loi 1469/1950, prévoient ce qui suit:

aa. - Des régions forestières présentant un intérêt particulier du point de vue de la conservation de la flore et la faune sauvages et dont la protection, la conservation et l'amélioration sont jugées obligatoires, sont déclarées forêts nationales par Décret Présidentiel, après avis du Conseil Technique des Forêts. Le Conseil des Forêts Nationales propose les mesures qu'il est opportun de prendre.

bb. - Des forêts ou paysages naturels qui ne présentent pas les caractéristiques précédentes, mais qui ont une importance particulière du point de vue de l'esthétique, de l'hygiène et de l'histoire, peuvent être déclarés par un Décret Présidentiel »forêts esthétiques« ou »paysages d'une beauté naturelle particulière«.

cc. Des étendues ne pouvant pas être classées dans l'une de ces catégories, mais qui présentent une importance particulière du point de vue de la paléontologie, la géomorphologie et l'histoire, peuvent être déclarées, par Décret Présidentiel des «monuments de la nature à conserver».

b. Effets de la classification

Il est interdit de céder les forêts, paysages, etc à d'autres fins, d'y exécuter des travaux d'installations, d'agglomérations etc. Leur exploitation en tant que forêts est aussi interdite (abattage des arbres, pacage, chasse, pêche etc.)

Des mesures de protection sont prises par arrêtés ministériels et par ordres de la police des forêts. Le service des forêts veille à l'application des mesures et à l'exécution des travaux nécessaires.

### **C. Chasse**

Par des dispositions du Code des Forêts (articles 251-267. 287-289) la chasse est soumise à des restrictions eu égard à la protection de la faune.

Ces dispositions prévoient que:

- a. - La chasse s'exerce en tant que sport conformément aux dispositions de la loi.
- b. - La chasse ne s'exerce qu'avec certaines armes, pour lesquelles un permis spécial de possession est délivré par l'autorité forestière.
- c. - Certains modes de chasse sont interdits en tant que préjudiciables à la faune,
- d. - La chasse est interdite dans certains endroits.
- e. - Par arrêté du Ministre de l'Agriculture sont créés des réserves, où la chasse est aussi interdite, ainsi que des établissements d'élevage de gibiers.
- f. - Tous les mammifères sauvages et la volaille sont des gibiers à chasser. Mais il est interdit par la loi de chasser certains d'entre eux qui sont spécialement énumérés.
- g. - La chasse n'est permise que durant certaines périodes.
- h. - Par arrêté du Ministre de l'Agriculture sont fixées plus particulièrement, dans les limites laissées par la loi, les régions destinées à la chasse, les périodes de l'année et les espèces d'animaux dont la chasse est permise.
- i. - La chasse n'est permise qu'après permis délivré par l'autorité forestière.
- j. - Les personnes ayant commis une infraction aux différentes dispositions relatives à la chasse sont poursuivies pénalement.
- ja. - Enfin il existe des dispositions spéciales pour la protection de certaines espèces d'animaux qui tendent à disparaître.
- jb. - Quant à la position des administrés vis-à-vis des actes de l'Administration relatifs à la chasse et l'intérêt légal à les attaquer, les règles générales sont applicables. Il ne résulte pas de la jurisprudence du Conseil d'Etat la reconnaissance d'un intérêt légal à un cercle plus large de particuliers qui s'intéressent à la protection de la faune.

### **D. Pêche**

La pêche dans la mer, dans les lacs et dans les rivières est également soumise à des interdictions et restrictions visant à la protection de la richesse de la mer.

Les dispositions relatives se trouvent notamment dans le Code de la Pêche (D.L. 420/1970) et le Règlement de la Pêche. Comme dans le cas de la chasse il existe également des dispositions de protection d'animaux aquatiques rares.

## **3. Environnement culturel**

La protection de l'environnement culturel est prévue dans les Articles 18§1 et 26§§1 et 6 de la Constitution ci-dessus.

### **A.' Antiquités**

Réglementation principale par: a) D.P. 9/2-8-1932, il codifie les dispositions relatives aux antiquités, b) D.P. 505/1975 sur le Conseil d'Archéologie. Ces décrets réglementaires prévoient que:

- a. - Toutes les antiquités, mobilières et immobilières, sont la propriété de l'Etat. Le droit et le soin de leurs recherche et conservation appartient à l'Etat.

b. - Celui qui devient possesseur d'un objet antique, doit le déclarer immédiatement. Après cette déclaration, il peut le garder ou le vendre à autrui à l'intérieur du pays. A défaut, il est sanctionné pénalement et l'objet est confisqué. La même déclaration doit être faite par quiconque travaille légalement dans des propriétés publiques, municipales ou ecclésiastiques et qui a découvert un objet antique; dans ce cas le déclarant est récompensé de la moitié de la valeur de l'objet. A défaut, il est sanctionné pénalement.

c. - Si dans une propriété privée on découvre des antiquités qui ne peuvent pas être déplacées, le propriétaire reçoit en récompense la valeur seule de l'espace occupé par l'objet antique majorée de 10%. Le Conservateur des antiquités se prononce sur la conservation ou non d'antiquités immobilières et s'il en doute, c'est un comité de trois Conservateurs qui se prononce sur ladite question. Si un an s'écoule après la déclaration de découverte d'un objet antique et qu'aucune décision n'est prise sur celui-ci, le propriétaire peut considérer l'objet comme non conservable.

d. - Le possesseur d'un objet antique doit se conformer aux instructions du Conservateur des Antiquités sur l'exposition et l'entretien. S'il n'est pas d'accord, il peut se référer au Ministère qui en décide en dernier lieu.

e. - Les antiquités sont importées librement dans le Pays, si elles sont déclarées; on peut alors les vendre librement (l'Etat a un droit de préférence en cas d'offres égales) ou les exporter. Pour exporter des antiquités, une autorisation du Ministère sur décision du Conseil d'Archéologie est requise. Lorsque l'exportation est interdite, l'Etat doit acheter l'objet antique à la moitié du prix déclaré, si l'exportateur le demande. L'exportation illégale est sanctionnée pénalement et les antiquités sont confisquées.

f. - Il est permis de supprimer les collections privées d'antiquités par autorisation du Ministère sur décision du Conseil d'Archéologie. Pour vendre et déplacer ces antiquités d'une ville à l'autre de la Grèce une autorisation du Ministère est requise.

g. - Les fouilles archéologiques sont opérées par:

a) Le Ministère, b) les établissements scientifiques helléniques, sur autorisation du Ministère, c) les écoles archéologiques étrangères ayant leur siège en Grèce, sur autorisation du Ministère, d) les particuliers, uniquement dans leurs propriétés et après autorisation du Ministère. Le Conservateur des Antiquités dirige ces fouilles. Les fouilles illégales sont sanctionnées pénalement et les antiquités trouvées sont confisquées.

h. - Est également poursuivi pénalement: a) celui qui détruit des antiquités ou leur porte préjudice volontairement, b) celui qui sans autorisation tente de déformer ou d'altérer, de quelque manière que ce soit, l'aspect extérieur des antiquités, mobilières et immobilières, c) celui qui affiche, ou écrit des slogans publicitaires sur les antiquités ou celui qui les grave.

i. - Il est interdit sauf autorisation du Ministère, a) d'extraire des pierres ou de creuser dans des lieux où se trouvent des ruines antiques et à une distance de 500 mètres des monuments antiques visibles, b) toute entreprise de travaux (p.ex. la construction), à proximité d'antiquités, susceptible de leur causer préjudice directement ou indirectement et c) tout travail dans des bâtiments et ruines d'antiquités même si ce travail ne leur porte pas atteinte. Les contrevenants sont poursuivis pénalement.

j. - Le particulier, qui est empêché de procéder dans son terrain à une des opérations interdites susmentionnées peut demander l'expropriation de son terrain, qui doit être effectuée dans deux ans. A défaut, le particulier est libre de disposer de son terrain à son gré. La constitutionnalité de cette libre disposition est douteuse après l'article ci-dessus de la nouvelle Constitution.

## **B.' Monuments antérieurs à 1830 après J.C.**

Pour tous les monuments datant d'avant 1830 une protection analogue est prévue.

La réparation ou la transformation d'églises ou autres monuments et édifices artistiques et historiques datant d'avant 1830 (date de la constitution de l'Etat Hellénique) ne s'opèrent que sur autorisation du Ministère après avis du Conseil d'Archéologie. Les contrevenants sont poursuivis pénalement. La qualification des édifices ou monuments de cette catégorie se fait par acte du Ministère publié dans le Journal Officiel.

## **C.' Monuments postérieurs 1830 après J.C.**

La loi No 1469/1950 prévoit pour eux une protection analogue. Plus particulièrement il est stipulé que, sur arrêté du Ministre de la Culture et des Sciences, après avis du Conseil d'Archéologie, les édifices et monuments datant d'après 1830 peuvent être qualifiés d'oeuvres d'Art nécessitant une protection particulière. L'arrêté est publié dans le Journal Officiel. La réparation, la transformation ou tout aménagement de ces édifices ne se font que sur autorisation du Ministère après consultation conforme d'un Comité spécial. La même protection est aussi en vigueur pour des oeuvres de peinture, de sculpture ou d'architecture, ainsi que pour des oeuvres d'artisanat avancé ou des oeuvres d'art populaire remarquable, datant d'après 1830; de même pour des édifices postérieurs à 1830 ayant une importance historique et pour des sites historiques.

La protection précédente est aussi applicable aux sites d'une beauté naturelle particulière (v. ci-dessus 2.B.).

#### **E.' Mode spécial de dédommagement du propriétaire**

Compte tenu des difficultés financières que poserait l'expropriation obligatoire de tant d'immeubles nécessitant une protection, la récente loi 880/1979 stipule que, sur demande du propriétaire d'un édifice qualifié comme conservable ce qui a entraîné, à ses dépens, la réduction du coefficient de construction en vigueur pour les immeubles voisins - il est permis, par Décret Présidentiel, d'autoriser le transfert du coefficient de construction soustrait, à un autre local du même immeuble ou dans un autre immeuble lui appartenant. De même il est permis de déterminer des zones d'achat de Coefficients pour les immeubles dont le transfert du coefficient est autorisé.

#### **F.' Agglomération ou édifices traditionnels**

Des dispositions du Règlement Général de Construction prévoient que: par DP., peuvent être qualifiés de traditionnels des agglomérations ou parties de celles-ci ou de simples édifices, aux fins de conserver leur caractère historique, populaire, urbain, esthétique ou bien architectural particulier; que ce DP. peut stipuler des conditions et restrictions spéciales de construction ou bien suspendre tout travail de construction de nouveaux édifices, de démolition ou de réparation etc.

#### **G.' Traditions populaires, musique, danse etc.**

La notion d' «environnement culturel» comprend aussi les survivances animées d'anciennes coutumes et cérémonies, de chants et de danses, ayant trait à la naissance, le baptême, le mariage et la mort. De même, celles de festivités et de »kermesses« ayant trait à la semai lle, la moisson, les équinoxes etc. Le Ministère de la Culture veille à leur conservation. Mais, nous ne pouvons signaler que très peu de dispositions législatives afférentes à ce sujet. Nous citons l'article 20 du DP. 941/1977 portant »Règlement intérieur du Ministère de la Culture et des Sciences«, qui stipule que, entre autres, relèvent des attributions de la direction compétente du Ministère, l'inventaire, la conservation, la subvention et l'organisation de différentes manifestations folkloriques et de différentes fêtes, le recueil, la diffusion et la conservation des éléments de la vie populaire et plus particulièrement de l'art populaire et l'encouragement et la stimulation des arts populaires par tous les moyens et aussi la conservation, l'étude, la mise en valeur de la musique nationale (populaire, ecclésiastique, byzantine) et du patrimoine de danses.

Remarque: La protection de la morale publique dominante (atteinte à la pudeur publique, spectacles, imprimés, émissions radiotélévisées) etc. est pensons-nous hors sujet.

#### **H.' Mont Athos**

La notion d' «environnement culturel» doit aussi inclure le patrimoine du Mont Athos. Le Mont Athos n'est pas seulement plein de monuments statiques d'architecture ecclésiastique, de peintures de représentations saintes et d'icônes, de manuscrits, d'anciens codes, d'ustensiles, etc. Il est aussi un monument vivant qui conserve presque inaltéré le mode de vie monastique de la période byzantine, avec les offices, les rituels, la musique de cantiques, les mouvements rituels, l'éclairage aux bougies etc. C'est la raison pour laquelle l'article 105 de la Constitution veille à la conservation de cette tradition vivante. Il stipule ce qui suit:

##### **Article 105**

1. La presqu'île de l'Athos qui, à partir et au-delà de Megali Vigla, constitue le territoire du Mont Athos, est, suivant son antique statut privilégié, une partie autoadministrée de l'Etat hellénique dont la souveraineté y demeure intacte. Au point de vue spirituel, le Mont Athos relève de la juridiction directe du Patriarcat Oecuménique. Tous ceux qui y mènent la vie monastique acquièrent la nationalité hellénique dès qu'ils sont admis comme novices ou moines, sans autre formalité.

2. Le Mont Athos est administré d'après son régime par les vingt Saints Monastères, entre lesquels est répartie la presqu'île de l'Athos, dont le sol reste inaliénable.

L'administration est exercée par des représentants des Saints Monastères qui forment la Sainte Communauté. Il est absolument interdit d'apporter une modification quelconque au système administratif ou au nombre des Monastères du Mont Athos, non plus qu'à leur ordre hiérarchique ou à leurs rapports avec leurs dépendances; l'installation d'hétérodoxes ou de schismatiques y est interdite.

3. La détermination détaillée des statuts du Mont Athos et des modalités de leur fonctionnement est opérée par la Charte Statutaire du Mont Athos, qui est rédigée et votée par les vingt Saints Monastères, avec la participation du représentant de l'Etat, et ratifiée par le Patriarcat Oecuménique et la Chambre des Députés des Hellènes.

4. La stricte observation des régimes du Mont Athos est placée, au point de vue spirituel, sous la haute surveillance du Patriarcat Oecuménique, et au point de vue administratif, sous la surveillance de l'Etat, auquel en outre appartient exclusivement le maintien de l'ordre public et de la sûreté publique.

5. Les pouvoirs susmentionnés de l'Etat sont exercés par un Gouverneur, dont les droits et les devoirs sont déterminés par la loi.

Sont aussi déterminés par la loi le pouvoir judiciaire exercé par les Autorités Conventuelles et par la Sainte Communauté, ainsi que les prérogatives douanières et fiscales du Mont Athos.

Au titre de cet article une loi spéciale est promulguée, laquelle garantit les règlements traditionnels spéciaux qui confient l'organisation et l'administration du Mont Athos aux moines seuls. Ainsi, chaque monastère constitue une unité administrative à part. Il y a une Administration Centrale constituée d'un Conseil formé d'un représentant de chacun des vingt Monastères. Il y a des Tribunaux qui jugent des différends civils et des fautes disciplinaires. Mais il y a aussi un représentant de l'Etat Hellénique, qui est nommé Gouverneur; il a à sa disposition une petite unité de gendarmerie et, d'une part il veille à l'observation des règles, d'autre part il ordonne aux agents de la gendarmerie d'exécuter toute décision des agents administratifs ou des tribunaux du Mont Athos.

#### **4. Intérêt légal à attaquer des actes concernant l'environnement naturel et culturel**

##### **A. Généralités**

La jurisprudence du Conseil d'Etat s'est plusieurs fois occupée de l'intérêt légal à attaquer des actes concernant l'environnement naturel ou culturel. Cependant, dans la plupart des cas, il s'agit de l'intérêt du titulaire d'un droit de propriété ou d'un autre droit sur l'immeuble, à attaquer les actes qui portent atteinte à son droit. Naturellement dans ces cas la jurisprudence reconnaît au propriétaire, ou au titulaire d'un autre droit, un intérêt légal à attaquer ces actes. Un tel intérêt n'est pas reconnu à des personnes qui ne justifient pas d'intérêt personnel, comme p.ex. aux élèves, à attaquer des actes relatifs à l'interdiction de l'abattage des arbres. Moins nombreux sont les cas où la jurisprudence s'est occupée de l'intérêt légal, individuel ou collectif, à attaquer des actes qui nuisent à l'environnement naturel ou culturel. Les cas suivants sont à noter:

a. - Ont un intérêt légal à attaquer l'acte qui, par dérogation à l'interdiction générale, a permis le mouillage de navires dans une région maritime afin de desservir des raffineries d'une société d'hydrocarbures, les propriétaires de résidences secondaires dans la région.

b. - Ont un intérêt légal à attaquer l'acte, par lequel un droit d'abattage des arbres est délivré, des personnes qui, étant habitants de la région concernée par l'acte attaqué, s'intéressent à la préservation et la protection des espaces verts et de la forme actuelle du paysage. Un intérêt légal à attaquer le même acte a également été reconnu à deux associations de la région qui ont pour but, selon leurs statuts, la première de mettre en valeur et de développer la région en tant que lieu de villégiature et la seconde de préserver et de protéger les espaces verts de la région. Un tel intérêt légal n'a pas été reconnu à trois autres associations qui selon leurs statuts, ne poursuivent pas de buts relatifs à la préservation et la protection des espaces verts ou de la forme du paysage.

c. - Il a été jugé que l'Association des Archéologues Grecs, l'Association des Architectes et l'Union des Amis des bois d'Athènes, ont un intérêt légal à attaquer des actes concernant l'installation de chantiers navals dans la baie de Pylos, qui est qualifiée de lieu archéologique, invoquant la détérioration que subirait les antiquités, les monuments existants et le paysage qui est d'une beauté exceptionnelle. L'effort de la motivation de l'intérêt légal reconnu à l'Association des Architectes est intéressant. Du fait que, d'après l'arrêt du Conseil d'Etat, cette Association a pour but, selon ses statuts, de bien conduire l'architecture, elle agit bien dans le cadre de ce but, en s'intéressant à la conservation des monuments antiques, car la bonne architecture inclut l'effort d'éviter de préjudicier à ces monuments par la construction de bâtiments.

Par le même arrêt le Conseil d'Etat a admis que l'Association des Femmes Grecques Scientifiques n'est pas légitimée pour attaquer lesdits actes, parce que le but poursuivi par cette Association n'est pas lésé, à savoir la promotion scientifique et professionnelle des ses membres. Par ce même arrêt le Conseil d'Etat a admis, inversement, que la Commune de Pylos, les Communes de la Province de Pylos, l'Association Commerciale, Professionnelle et Industrielle de Pylos et les habitants de Pylos qui forment le Comité de Lutte pour l'installation des chantiers navals ci-avant à Pylos ont un intérêt légal à intervenir pour le maintien de la validité des actes attaqués, car le développement économique de la région serait ainsi promu. Le Conseil d'Etat a également statué qu'au contraire, d'autres Communes ou personnes morales n'ont pas d'intérêt légal à intervenir car, leur intérêt paraît lointain et éventuel étant donné que leur activité se trouve loin du lieu d'installation des chantiers navals susdits. Dans cet arrêt les avis de la minorité aussi sont caractéristiques.

##### **B. Particularités relatives au Mont Athos**

Il se peut que la question suivante se présente: Le Gouverneur du Mont Athos, peut éventuellement rendre une décision qui porte atteinte à l'autonomie garantie du Mont Athos p.ex. il peut tenter d'annuler la décision du Conseil des Abbés d'un Monastère ou de ne pas reconnaître la validité d'une décision de la Sainte Synaxis, ou d'ordonner l'expulsion d'un moine, sans que cela n'ait été décidé par la Sainte Communauté. Cela porte préjudice à la tradition culturelle religieuse vivante qui est à préserver. Ont un intérêt légal à exercer un recours en annulation contre la décision du Gouverneur: bien sûr le moine, le Monastère, la Sainte Communauté (en tant qu'organe administratif du

Mont Athos). Mais un tel intérêt légal ont également le citoyen hellène, le citoyen grec orthodoxe particulièrement dévot, l'auteur d'un ouvrage spécial sur le régime spécial du Mont Athos, l'Association des Amis du Mont Athos.

La jurisprudence n'a pas fait face à un cas pareil. Conformément aux règles en vigueur, jusqu'à présent, un tel intérêt légal serait difficilement admis.

## **5. Régions résidentielles. Régions industrielles. Urbanisme. Construction.**

Législation: Constitution, art. 24§2-5 Lois 360/1976, 947/79, 4456/1965, 742/77.

### **A. Généralités**

Une loi spéciale répondant à un impératif de la Constitution a établi, par rapport au développement au niveau de l'aménagement du territoire, un cadre général, des conditions et des restrictions pour la protection de l'environnement naturel et culturel.

### **B. Agglomérations**

En ce qui concerne les agglomérations, la loi impose que l'aménagement et le développement de celles-ci soient faits conformément aux conditions et aux restrictions assurant le remède aux besoins d'hygiène, d'économie et d'esthétique existants mais aussi à ceux à intervenir à l'avenir.

En vue de la fondation et de l'agencement des villes, des bourgs, et en général des agglomérations, le législateur prescrit, afin de faire face aux besoins de l'urbanisme, du point de vue de l'hygiène, de l'économie et de l'esthétique, d'une part une procédure visant à constater lesdits besoins et d'autre part des conditions de fond et de forme garantissant l'accomplissement du but en question.

La procédure se distingue en deux stades fondamentaux. Durant le premier stade, sur base d'études spéciales, on détermine les régions dans lesquelles la construction sujette à des conditions générales ainsi que l'aménagement et le développement urbain seront permis. On détermine spécialement les espaces destinés à l'habitation, à l'installation professionnelle, aux centres urbains, à d'autres utilisations spéciales, ainsi que les espaces libres. Cette détermination est effectuée compte tenu de la situation et de la formation naturelle du sol de la région en cause, en combinaison aux conditions relatives y existantes, notamment pour y garantir l'existence, la vie sociale organisée et l'activité productive des hommes dans des conditions qui protègent leur environnement. Il est à noter, et ceci est caractéristique, que la loi défend expressément de définir une région quelconque comme résidentielle si cela était particulièrement nuisible à l'environnement naturel et culturel. D'ailleurs, la loi stipule, expressément encore, qu'il est possible de prévoir par des règlements d'administration publique, délivrés sur autorisation, des interdictions spéciales ou des obligations relatives à la protection de l'environnement naturel ou culturel, tout en ayant spécialement soin de conserver en principe les régions forestières et de protéger celles-ci.

Durant le second stade, on détermine, selon le cas et précisément par un plan, l'aménagement urbain général de certains espaces, au sein d'une région résidentielle, conformément à ce qui précède, ainsi que les conditions particulières et les restrictions de construction au-delà de celles du Règlement Général de Construction. Ceci sera fait sur base de critères visant à obtenir l'aération et l'éclairage appropriés des bâtiments à assurer la vie des habitants dans des conditions confortables et saines et plus généralement visant à la protection de l'environnement. La construction n'est permise qu'après obtention d'un permis délivré sous les conditions et les restrictions réglementairement en vigueur. Au cas où une construction et en général un édifice quelconque serait construit en violation des plus essentielles des conditions cidessus, la démolition de cette construction illégale est ordonnée. Une mesure pareille est imposée pour des bâtiments menaçant ruine.

### **C. Régions industrielles**

Dans ce cas aussi, deux stades fondamentaux sont établis pour l'industrie et le développement artisanal du pays. Dans une première phase, on prévoit la désignation de certaines régions du pays comme régions industrielles et ce dans le cadre des plans existants d'aménagement du territoire et de protection de l'environnement. Cette désignation est effectuée sur décision du Conseil National de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement (constitué par des Ministres d'après ce qui précède).

Dans la deuxième phase, on détermine particulièrement et précisément la situation, la superficie et les limites de chacune des régions industrielles au sein de la région industrielle plus large. On détermine l'installation, dans ces régions, de toutes sortes d'entreprises industrielles, de construction et de réparation navales et artisanales, ainsi que d'entreprises de traitement, de stockage et de commerce de produits agricoles.

D'ailleurs, la loi prévoit expressément la prise des mesures nécessaires pour la protection de l'environnement naturel et culturel contre les effets nuisibles produits par la pollution ainsi que par les dérangements, le bruit etc.... qui gênent les autres unités industrielles, les employés et ouvriers travaillant dans la région, ainsi que les personnes habitant dans le voisinage (voir ci-dessous).

## **D.' Sanctions des contrevenants**

Conformément à la loi, des sanctions pénales sont infligées aux auteurs d'infractions aux dispositions relatives à la sécurité et l'hygiène des édifices et à la prévention des dangers pouvant résulter de leur construction et de l'exécution de travaux de construction en général; à savoir des peines d'emprisonnement ou de détention ou des peines d'amende selon le cas. De même, les personnes qui créent ou élargissent des unités industrielles sans en avoir l'autorisation relative requise, les personnes qui violent des conditions dans lesquelles une telle autorisation a été délivrée et les personnes qui commettent en général des infractions connexes ont une responsabilité pénale. D'autre part, la loi prévoit l'infliction d'une peine administrative d'amende aux personnes qui contreviennent aux dispositions relatives aux régions résidentielles ainsi qu'aux conditions et restrictions de construction. Une même peine est infligée dans le cas de construction d'un bâtiment ou d'une construction quelconque sans l'autorisation légale requise ou en violation de celle-ci.

## **E.' Actes administratifs**

En ce qui concerne les réglementations relatives à l'aménagement de l'habitat, l'aménagement urbain et le développement du pays, ainsi qu'à la création, l'installation et le fonctionnement d'unités industrielles et artisanales, la loi donne autorisation pour l'émission d'actes administratifs (Décrets ou arrêtés ministériels). Ces actes ont un caractère réglementaire. Leur application est faite par des actes administratifs individuels (permis, peines administratives, etc...).

## **F.' Intérêt légal**

Les actes ci-dessus peuvent être attaqués au moyen d'un recours administratif et sont sujets à des recours en annulation introduits par une personne ayant pour ce faire un intérêt légal conformément aux principes généraux dominant en la matière. La jurisprudence reconnaît un intérêt légal aux personnes habitant dans le voisinage, lesquelles en subissent les effets défavorables. La jurisprudence reconnaît de même un intérêt légal aux collectivités locales, du moment que la réglementation concerne des espaces situés dans les limites de leur circonscription administrative, ainsi qu'aux personnes morales (associations etc...) poursuivant un but relatif à la protection de l'environnement.

## **6. Législation relative à la pollution (Environnement stricto sensu)**

### **A.' Mer**

#### **a. Conventions internationales. Actes administratifs consécutifs**

En 1966, la Grèce a ratifié la Convention internationale de Londres pour la prévention de la pollution de la mer par le pétrole. Elle a de même ratifié les conventions modificatives ultérieure. Ces conventions interdisent aux navires et aux bateaux-citernes de déverser dans les régions maritimes, désignées comme zones interdites et qui s'étendent en principe à une distance allant jusqu'à 50 milles des terres les plus proches (pour les côtes de la Méditerranée la distance est fixée à 100 milles), des hydrocarbures ou des mélanges d'hydrocarbures. La loi qui a ratifié la convention autorise l'Administration à édicter des actes réglementaires (décrets ou arrêtés ministériels) se référant à son exécution. De même cette loi prévoit l'infliction aux contrevenants d'une peine administrative (amende) et disciplinaire (s'il s'agit de marines grecs). L'amende est infligée par acte de l'Autorité du port compétente ou du Ministre de la Marine Marchande, selon le cas; il est prévu que l'on peut exercer contre cet actes un recours spécial administratif devant le Ministre ou le Conseil des Ministres respectivement.

D' ailleurs, les mêmes conventions imposent aux bateaux-citernes qui seront construits dorénavant certaines prescriptions relatives à leur aménagement, visant à la restriction de l'écoulement de pétrole dans la mer en cas d'accident. En vue d'assurer la conformité à cette exigence, il est prévu qu'un certificat doit être délivré par le Gouvernement compétent; la navigation du bateau-citerne est interdite avant la délivrance dudit certificat. Parallèlement, chaque Gouvernement a le droit d'interdire l'entrée dans ses ports, ses eaux territoriales et ses stations de débarquement aux bateaux étrangers qui ne sont pas munis du certificat ci-avant ou à ceux qui à son avis ne se sont pas conformés aux prescriptions relatives.

La Grèce, en tant que pays méditerranéen, a aussi ratifié la Convention de Barcelona de 1976 pour la protection de la mer Méditerranée contre la pollution. La protection s'étend à toute la mer Méditerranée. La pollution peut être causée par le déversement de substances nuisibles par des bateaux ou des aéronefs ou par l'exploitation du plateau continental, du fond de la mer et de son sous-sol ou enfin par des sources terrestres, telles que les fleuves, les installations côtières et les égouts. La même convention dénomme les substances qu'elle considère nuisibles et dont elle interdit le déversement dans la mer, tandis qu'elle permet que d'autres substances dénommées soient déversées seulement après autorisation administrative spéciale. D'ailleurs, la convention exige une autorisation générale pour le déversement de toute autre substance. Ces autorisations, conformément à la loi qui a ratifié la convention, sont délivrées par les autorités du port compétentes. Le même loi institue aussi une responsabilité civile. Enfin, elle prévoit l'infliction de sanctions pénales aux coupables d'infractions disciplinaires, s'il s'agit de marins grecs, ainsi que de sanctions administratives, c'est-à-dire d'une amende infligée par les autorités du port

locales ou dans des cas graves par le Ministre de la Marine Marchande, dont la décision est soumise à un recours hiérarchique spécial porté devant le Conseil des Ministres. Les actes d'infliction d'amende sont soumis à un recours devant le Conseil des Ministres, les actes d'infliction d'amende sont soumis à un recours devant les Tribunaux Administratifs. Des dispositions nécessaires pour la protection de l'environnement marin sont aussi contenues dans la Convention internationale de Genève de 1958 pour le plateau continental, convention ratifiée par le d.1 1182/1972(111). Parallèlement, l'accord entre la Grèce et l'Italie pour la délimitation du plateau continental, signé à Athènes en 1977 et ratifié, impose aux parties contractantes d'éviter de porter atteinte à l'équilibre écologique et aux autres usages légitimes de la mer.

b' Lois internes. Actes administratifs consécutifs.

En plus des conventions internationales, le législateur grec a fixé les mesures pour la protection de l'environnement marin par une loi interne spéciale qui suit en lignes générales les réglementations des conventions et qui en même temps les amplifie et les systématisé.

La loi interdit la pollution des ports, des côtes et des eaux territoriales par toute sorte de rebuts, résidus et déchets, tandis qu'en ce qui concerne la pollution de la haute mer, elle renvoie aux conventions internationales (art.3). Par d'autres dispositions, la loi impose aux navires et aux bateaux-citernes l'obligation de remettre les résidus de substances toxiques etc... transportées, selon les recommandations de l'autorité compétente, qui peut interdire aux navires qui ne s'y conforment pas de quitter le port. Parallèlement, la loi prévoit la création de stations pour la prévention et la lutte contre la pollution, ainsi que la création d'installations servant à recueillir les substances polluantes.

La loi prévoit de même l'émission d'actes réglementaires tels qu'arrêtés ministériels, déterminant les conditions sous lesquelles des stations flottantes ou terrestres servant à recueillir les résidus, déchets et autres substances nuisibles seraient reconnues comme telles; elle prévoit aussi l'émission d'arrêtés ministériels déterminant les organismes de ports qui sont obligés de pourvoir à la création de pareilles stations ou de confier à des particuliers la construction et l'exploitation de celles-ci; la loi prévoit l'émission de décrets portant création de stations pour la prévention et la lutte contre la pollution et déterminant leur organisation et leur fonctionnement; elle prévoit de même l'émission d'arrêtés ministériels fixant les substances dont le déversement dans la mer est interdit et d'autres arrêtés fixant les prescriptions et les méthodes de contrôle des substances utilisées pour la neutralisation de la pollution, compte tenu de leur compatibilité avec la santé publique et l'environnement, ainsi que l'émission d'arrêtés semblables fixant le quantum de la rémunération des personnes qui ont aidé à la découverte d'auteurs de pollution.

La même loi prévoit l'émission d'actes administratifs individuels, tels que permis de déverser dans la mer des substances provenant d'installations côtières ou autres, lorsqu'il n'existe pas de danger de pollution; d'ordres d'interdiction aux navires qui ne remettent pas les résidus de mélanges d'hydrocarbures ou autres substances toxiques de quitter le port: permis de création d'installations de bains de mer après contrôle de l'eau ou actes de révocation de pareils permis (après constatation de pollution dangereuse).

La loi contient des dispositions sur la responsabilité civile et prévoit des sanctions pénales, disciplinaires et administratives.

Les sanctions disciplinaires concernent les marins Grecs qui sont punis par les organes disciplinaires compétents; s'il sont jugés responsables de pollution, ils sont punis d'interdiction provisoire du droit d'exercer la profession de marin. La peine est infligée par le Conseil Disciplinaire du premier degré de la Marine Marchande, la décision duquel peut être attaquée par la personne punie par un recours administratif formel porté devant un conseil de deuxième degré. L'infliction d'une amende allant jusqu'à 800.000 drachmes est une sanction administrative; dans des cas de pollution grave l'amende peut atteindre 50.000.000. Dans le premier cas, l'amende est infligée par l'Autorité du port compétente et dans le deuxième cas par le Ministre de la Marine Marchande.

De même, on prévoit la prise de la mesure administrative de l'interdiction à un navire de quitter le port, au cas où la pollution serait causée par ledit navire, et cela jusqu'au paiement de l'amende ou le dépôt d'une caution.

La décision infligeant l'amende est prononcée et exécutée non seulement contre le contrevenant, mais aussi contre les personnes civilement responsables. Tous ont le droit de recours. Les décisions des autorités du port qui infligent l'amende ne sont pas soumises à un recours administratif, mais à un recours de pleine juridiction porté devant les Tribunaux Administratifs. Les décisions du Ministre sont soumises à un recours formel administratif porté devant le Conseil des Ministres, dont la décision est soumise au jugement des tribunaux civils, qui statuent sur des oppositions contre les actes qui attribuent des sommes d'argent au profit de l'Etat.

### **C.' Intérêt légal**

De façon générale quant à la situation du citoyen face aux actes administratifs ci-avant qui se réfèrent à la protection de l'environnement marin contre la pollution, nous avons à faire les remarques suivantes.

Les actes réglementaires (Décrets-Arrêtés ministériels, etc...) peuvent, comme tout acte administratif portant réglementation, être attaqués devant le Conseil d'Etat par un recours en annulation pour excès de pouvoir, introduit

par ceux qui ont un intérêt pour agir. Un tel intérêt est reconnu d'abord aux personnes visées par les dispositions de ces actes, par exemple aux entreprises maritimes, industrielles, touristiques, etc..., à l'activité desquelles des restrictions sont imposées, ainsi qu'à des organisations professionnelles respectives d'armateurs, etc..., si les intérêts de leurs membres sont atteints. Mais un tel intérêt ne serait pas reconnu par la jurisprudence à un citoyen qui s'intéresse généralement à la protection de l'environnement marin et qui se plaindrait que le règlement d'administration publique permet par ex. des activités qui conduisent à la pollution, sauf si le règlement en question avait un champ d'application localement limité et que le citoyen s'y trouvait en relation en raison de son domicile. Mais un intérêt légal à attaquer de tels actes par un recours en annulation pourrait être reconnu, sous certaines conditions, à des associations ou autres organisations privées, comme par ex. à une association d'amis de la plage ou des sports nautiques, dont les statuts comprendraient des buts liés à la conservation et à la protection de l'environnement.

De même, un intérêt légal pourrait être reconnu dans ces cas à des associations de scientifiques spéciaux (par ex. ichtyologistes), qui poursuivraient des buts analogues. C'est-à-dire qu'on a remarqué une certaine tendance dans la jurisprudence de reconnaître un tel intérêt à des unions de citoyens (associations), compte tenu de leurs buts, tandis qu'elle ne le reconnaît pas à un simple citoyen.

D'ailleurs, en ce qui concerne les actes individuels, l'émission desquels est prévue par la législation ci-avant-à l'exception des actes par lesquels des sanctions disciplinaires ou administratives sont infligées aux responsables de pollution de la mer et dont nous avons déjà parlé - nous remarquons que les intéressés peuvent former des recours administratifs non formels (recours gracieux ou recours hiérarchiques) ou bien le recours administratif formel de l'art.8 de la loi 3200/1955, s'il s'agit d'actes de préfets. Les mêmes intéressés peuvent parallèlement porter un recours en annulation pour excès de pouvoir devant le Conseil d'Etat.

Toute tierce personne qui s'intéresse à la protection de l'environnement n'a pas un tel intérêt légal, sauf s'il y a une certaine relation particulière entre lui et l'acte attaqué, notamment une relation locale (par ex. s'il est voisin d'une installation côtière qui obtient un permis de déverser des résidus et des déchets dans la mer, où lui-même prend ses bains).

La relation locale légitime aussi des associations à caractère local ainsi que les collectivités locales compétentes à exercer un recours en annulation. Pourtant des organisations à caractère non local, mais spécial, comme celles que nous avons mentionnées ci-dessus (de scientifiques spéciaux) pourraient être considérées comme ayant un intérêt légal - en raison d'une relation spéciale - à attaquer des actes individuels qui portent atteinte à l'environnement. Nous n'avons pas beaucoup de précédents jurisprudentiels, mais c'est la tendance de la jurisprudence.

Ce qui précède est de vigueur aussi dans le cas où l'Administration s'abstient de prendre une mesure contre la personne qui pollue la mer et d'édicter un acte, par.ex infligeant une peine administrative, quoiqu'elle en a une telle obligation imposée par la loi. Cette abstention (acte implicite) ne peut être attaquée par tout citoyen qui s'intéresse à la conservation de l'environnement, puisque le recours en annulation n'a pas le caractère d' »actio popularis«. Mais si la pollution constitue aussi une infraction pénale, alors tout citoyen peut porter plainte. C'est exactement ce qu'a fait un simple huissier à Patras. Exaspéré par l'inertie des organes administratifs il a porté plainte devant les tribunaux pénaux contre les responsables de certaines industries qui déversaient dans la mer des rejets. Le tribunal compétent a reconnu le droit de ce citoyen en condamnant les personnes contre lesquelles la plainte avait été portée (nous devons noter que les tribunaux pénaux ont la possibilité de contrôler incidemment la légalité d'un acte administratif, par ex. d'un permis de déverser des substances dans la mer).

## **B.' Eaux potables. Eaux d'irrigation**

### **Lacs. Rivières**

#### **Législation L.3316/1925, C.P 279**

### **A' Lois. Actes administratifs consécutifs**

#### **L.3030/1954**

Athènes est approvisionnée en eau par deux lacs artificiels (Marathon-Yliki) et par des aqueducs. Les lois et les actes réglementaires (Décrets, arrêtés ministériels) instituent des interdictions pour la protection des lacs, par ex. ils interdisent le déversement de fumier, d'engrais, de déchets, etc... à une distance de 1000 m de la côte et de 60 m des aqueducs. Ils interdisent de même l'installation d'écuries, de bergeries, d'usines, etc... Certaines installations ne sont faites qu'après autorisation de l'Administration. Des sanctions administratives et pénales sont prévues à l'égard des contrevenants.

Une peine et notamment lourde (réclusion) est prévue par le Code Pénal à l'égard de ceux qui empoisonnent des sources, des puits, des fontaines, des citernes ou qui y introduisent des matières pouvant nuire aux hommes.

D'ailleurs, la loi a donné aux Conseils communaux le pouvoir d'émettre des actes réglementaires, qui fixent les mesures pour conserver la propreté des eaux de leur région qui sont utilisées soit pour abreuver les bêtes soit comme eaux potables.

En ce qui concerne les eaux utilisées pour l'irrigation de la terre arable, un décret définit tant la protection de l'eau que celle des travaux artificiels de collecte et de canalisation de l'eau.

Enfin, des mesures ont été prises par des dispositions sanitaires pour combattre la pollution des rivières et des lacs par des résidus et des déchets industriels.

## **B. Intérêt légal**

Tous les actes réglementaires, prenant des mesures pour la protection des eaux contre la pollution, peuvent être attaqués par un recours en annulation pour excès de pouvoir introduit devant le Conseil d'Etat par ceux à qui ces actes imposent certaines obligations (par ex. industries, etc...). Ils peuvent aussi attaquer les actes individuels relatifs, comme par ex. le refus de délivrance d'un permis de déverser des déchets industriels dans une rivière ou un lac.

On doit considérer que les citoyens lésés par ces actes (par ex. par la délivrance à une industrie d'un permis de déverser des déchets) disposent des mêmes moyens, mais seulement s'ils ont une certaine relation particulière avec l'acte et notamment une relation locale. La relation locale doit être considérée ici dans un sens plus large, comprenant tous les riverains.

Les collectivités locales de la région ont le même intérêt, ainsi que les associations à caractère local ou celles qui visent, en raison de leur caractère scientifique spécial, à la protection de l'environnement.

Le Conseil d'Etat par son arrêt no 2657/1969 a reconnu à des communes de la région du fleuve Pinios l'intérêt de former un recours en annulation pour excès de pouvoir contre un acte qui a autorisé le déversement de déchets industriels dans ce fleuve.

## **C.' Sol**

### **Lois 1068/1980,1065/1980**

Les maisons ainsi que les entreprises industrielles et artisanales ont des obligations en ce qui concerne le déversement de leurs rebuts et de leurs déchets, comme par exemple le creusement de fosses et leur liaison au réseau d'évacuation. Plus particulièrement, les industries et les entreprises artisanales sont obligées de se munir de permis de déversement de résidus, tandis que, d'autre part, il est interdit que certaines substances soient déversées dans le réseau pour des raisons de sécurité etc...

En ce qui concerne les ordures, certaines dispositions sanitaires prévoient des mesures visant à les recueillir, les enlever et les déverser, de sorte qu'elles ne soient pas la cause de pollution.

Quant à la possibilité pour des tiers d'attaquer par un recours en annulation des actes émis en application de la législation cidessus, comme par ex. le permis de déverser des déchets industriels, tout ce qui a été dit précédemment est de vigueur.

## **D.' Activité industrielle**

### **Loi: ΔΚΣ T/1912, 3224/55, 207/1967**

#### **a' Lois. Actes administratifs**

La pollution de l'atmosphère, de la mer, des eaux douces, du sol, ainsi que la pollution due aux bruits peuvent être causées par l'activité industrielle, c'est-à-dire par le fonctionnement d'usines et de laboratoires ou d'ateliers.

Celui qui s'intéresse à l'installation et au fonctionnement d'une usine etc, à moins qu'il ne s'agisse de très petites usines, doit demander un *permis d'installation*, lequel est délivré après examen détaillé de la situation de l'usine et des conditions de voisinage avec une région habitée, ainsi que des conditions techniques particulières qui doivent être imposées pour la protection du personnel, des voisins et du public, de sorte que soient évités tout danger de préjudice à la santé ou de perturbation de par son fonctionnement, ainsi que toute influence défavorable sur l'environnement ou altération de celui-ci, comme celle causée par des résidus insalubres, des émissions, des puanteurs, des bruits, des vibrations et autres. Ainsi que la jurisprudence du Conseil d'Etat l'a admis en interprétant ces dispositions, l'obligation de procéder à un examen détaillé des conditions ci-dessus existe non seulement lorsque la demande initiale pour l'installation de l'usine est soumise, mais aussi chaque fois que l'on demande le renouvellement, l'élargissement ou la prorogation de son fonctionnement, ainsi que chaque fois que des griefs sont formulés par des citoyens pour des effets défavorables produits par son fonctionnement. Dans tous ces cas, l'autorité compétente peut imposer de nouvelles conditions pour la neutralisation des effets ou, si ceux-ci sont

impossibles à éviter, l'autorité compétente a le droit de refuser le renouvellement, la prorogation etc... du permis ou encore d'ordonner la cessation définitive du fonctionnement de l'usine.

Après obtention du permis d'installation de l'industrie ou de l'entreprise artisanale, l'intéressé doit se munir d'un permis de fonctionnement de l'entreprise, lequel est délivré après constatation que toutes les conditions techniques imposées par le permis d'installation ont été respectées.

Des sanctions pénales et une amende administrative jusqu'à 200.000 drachmes ou une interruption provisoire ou définitive du fonctionnement de l'usine sont prévues contre les contrevenants. La décision y relative est soumise à un recours formel devant le Ministère de l'Industrie que la personne punie a le droit d'exercer.

La législation prévoit donc: permis d'installation et permis de fonctionnement, arrêt de transfert obligatoire de l'usine en un lieu plus approprié dans un délai déterminé, arrêt pour l'interruption du fonctionnement, provisoire ou définitive, de l'usine qui perturbe ou refus de prendre cette mesure etc...

## **b' Intérêt légal**

Si ces actes lui sont défavorables, celui qui exploite l'usine peut exercer contre eux des recours administratifs non formels ou dans certains cas des recours formels et en même temps il peut exercer un recours en annulation pour excès de pouvoir devant le Conseil d'Etat.

Mais on reconnaît le droit d'user des mêmes moyens à la personne lésée par les perturbations que crée ou créera le fonctionnement de l'usine, du moment qu'existe la relation locale nécessaire et que par conséquent son préjudice est direct.

C'est-à-dire que l'habitant de la région où fonctionne ou fonctionnera l'usine et qui subit ou qui subira l'effet direct de la pollution par l'activité de l'usine a un intérêt légal à exercer un recours administratif ou un recours en annulation (mais pas l'habitant d'une grande ville qui est lésé par la pollution de l'atmosphère créée plus généralement par le fonctionnement des usines installées dans cette ville).

On reconnaît aussi un intérêt légal aux collectivités locales, dans la circonscription desquelles est ou sera installée l'usine perturbatrice, parce qu'il est de leur mission de protéger l'environnement et la santé des habitants.

Le même intérêt est reconnu aussi à des associations à caractère local dont les buts sont en relation avec l'environnement. Un intérêt légal a été reconnu à une association ayant comme but d'embellir et d'améliorer le quartier pour attaquer un acte refusant à ordonner la fermeture d'une usine insalubre.

Mais il a aussi été considéré que des associations, qui poursuivent des buts plus larges, comme par exemple la protection et l'amélioration de l'environnement en général indépendamment du lieu où se trouve leur siège, ont un intérêt légal à attaquer des permis d'installation d'usine.

## **E.' Industries de production d'énergie**

Un Conseil National d'Energie a été créé, dont la compétence s'étend aussi à l'étude des moyens de prévention de la pollution de l'environnement causée par la production et l'utilisation de l'énergie. Des lois spéciales prévoient un permis préalable, des restrictions et des conditions de sécurité pour les usines d'énergie nucléaire et de lourdes sanctions pénales et des mesures administratives (A ce sujet, la convention internationale de Paris du 29-7-1960 pour la responsabilité civile a été ratifiée). D'autres lois et actes administratifs semblables prévoient la protection du sol, de la mer, des eaux, de l'air etc... par des activités relatives à la recherche et à l'exploitation du pétrole.

## **F.' carrières. Mines**

### **a' Lois. Actes administratifs**

#### **Lois: 669/1977, 210/1973**

La délivrance d'une autorisation administrative est nécessaire pour l'exploitation d'une carrière. Cette autorisation n'est pas délivrée lorsque l'exploitation de la carrière crée des dangers pour les voisins ou que la région présente »un intérêt culturel spécial et une beauté naturelle particulière« et que seront causés des dommages qui ne pourront être suffisamment réparés. D'ailleurs, par cette autorisation, des conditions peuvent être imposées pour la protection des voisins et de l'environnement, tandis que certaines mesures tendant au même but sont instituées par le règlement des travaux des mines et des carrières. La révocation de l'autorisation est imposée non seulement en cas d'infraction à la loi ou aux conditions que celle-ci contient, mais aussi en cas de changement des conditions de la région, comme par exemple si des habitations y sont installées et naissent des dangers pour la vie et la santé de ces voisins.

Des réglementations analogues sont contenues dans la législation en vigueur pour les mines. Les actes administratifs y relatifs sont: permis d'exploitation de carrières, révocations de permis, interruption du

fonctionnement, suspension du fonctionnement, infliction de peines administratives (amende etc...). L'exercice de recours administratifs formels est prévu contre certains actes.

#### **b' Intérêt légal**

On reconnaît aux voisins, mais aussi à des personnes morales ayant une relation avec la région ou poursuivant des buts relatifs à la protection de l'environnement, un intérêt légal pour exercer un recours en annulation contre des actes, comme notamment les permis qui nuisent à l'environnement (par ex. la Caisse de Santé, personne morale de droit public a été reconnue comme ayant intérêt à attaquer le permis d'exploitation d'une carrière devant le C.d.E. en avançant l'argument que le fonctionnement de celle-ci préjudicierait à la santé des enfants de ses membres qui y estivaient).

#### **G' Atmosphère**

Outre les dispositions sur l'industrie, les mines, etc..., des dispositions particulières règlent la question des gaz d'échappement des voitures (conditions des carburants, etc...) des machines et des carburants du chauffage central des bâtiments, des machines ou des usines qui émettent des matériaux et des radiations radioactives. La Grèce a ratifié la convention internationale de Moscou, du 5-8-1963, pour les essais nucléaires.

#### **H' Pollution due au bruit**

Outre les dispositions ci-dessus relatives aux usines, aux carrières etc..., il existe des dispositions particulières relatives aux bruits provoqués par des travaux bruyants, des automobiles, des instruments de musique, (notamment pendant un certain temps de repos). L'émission d'actes administratifs individuels et réglementaires sur ce sujet est prévue.

### **TROISIEME PARTIE**

#### **CONCLUSION ET OBSERVATIONS FINALES**

I. Les lois relatives à la protection de l'environnement naturel et culturel:

A' - Elles règlent l'activité des citoyens en prévoyant des interdictions, des restrictions, des permis préalables -accordés par l'Administration - etc. Les contrevenants sont menacés de sanctions pénales et de mesures administratives individuelles (amendes, révocation de permis, suspension du fonctionnement d'usines, saisies, confiscations, etc.)

B' - Elles autorisent l'Administration à édicter des actes réglementaires sur les matières ci-dessus.

II. En vertu des lois et des actes réglementaires, l'Administration dispose, selon le cas, d'une compétence liée ou d'un pouvoir discrétionnaire, dans la prise d'actes individuels qui visent à la protection de l'environnement naturel et culturel. Il s'agit surtout d'interdictions et de mesures administrative prévues contre les contrevenants.

III. Les actes (explicites ou implicites) de l'Administration peuvent être attaqués par celui qui justifie d'un intérêt légal. Celui-ci peut former des recours administratifs ou contentieux. La question qui nous intéresse est la suivante: Si l'Administration émet un acte positif nuisible à l'environnement (par ex. un permis de construire un édifice qui porterait atteinte à un monument historique, un permis d'installation et de fonctionnement d'une usine susceptible de provoquer la pollution des eaux ou de l'atmosphère) ou, au contraire, si elle s'abstient d'émettre un acte protégeant l'environnement - bien qu'elle soit obligée d'agir dans ce sens ou qu'un tel agissement soit opportun (par ex. si elle refuse à soumettre un monument au statut d'édifices protégés par l'Etat ou si elle refuse d'infliger une peine d'amende aux responsables d'un navire qui a pollué la mer etc.)... alors, un citoyen a-t-il un intérêt légal pour attaquer les actes explicites ou implicites susmentionnés?

La réponse est la suivante: Le Conseil d'Etat continue à appliquer la règle selon laquelle une actio popularis n'est pas admise et l'auteur du recours ou du pourvoi doit justifier d'un intérêt légal personnel, direct et présent. Pourtant, dans l'application de cette règle, on signale une faible tendance à considérer qu'il existe un intérêt personnel dans certains domaines où on ne le considérait pas auparavant. Cette tendance se manifeste non pas en ce qui concerne les personnes physiques, mais surtout s'agissant de personnes morales (notamment d'associations) qui ont comme but la protection d'un ou de plusieurs éléments de l'environnement.

IV. - Sur la question si l'opinion publique estime que, s'agissant de l'environnement, on doit reconnaître un intérêt pour agir à un cercle de personnes plus large, on peut répondre qu'en Grèce la question n'est pas posée exactement dans ce sens. On considère, en général, que tous les citoyens doivent se soucier de la protection de l'environnement et d'ailleurs, sont généralement approuvées les activités d'individus ou d'associations qui ont eu lieu dans les cas d'une carence administrative dans ce domaine.

Les théoriciens n'ont pas posé une question pareille, à savoir, si en ce qui concerne l'environnement, l'actio popularis doit être reconnue; c'est-à-dire, s'il ne faut plus exiger de l'auteur d'un recours de justifier d'un intérêt personnel, au sens classique du mot.

Les magistrats souhaiteraient-ils un élargissement de la notion de l'intérêt légal? Nous sommes d'avis que ceux-ci adopteraient l'idée d'un certain élargissement au fur et à mesure que cela paraîtrait utile à cause d'une certaine inactivité de l'Administration au sujet de la protection de l'environnement. Mais cet élargissement ne devrait jamais arriver à une consécration de l'actio popularis, parce que a) celle-ci n'est pas nécessaire et b) il n'est pas possible de faire face au travail qui serait nécessaire, étant donné que les tribunaux (et surtout le Conseil d'Etat) sont déjà surchargés.

On pourrait ajouter, à titre d'opinion personnelle, que, maintes fois, les citoyens ont la tendance de s'adresser aux tribunaux comme à un dernier »refuge« dans des cas où toute autre tentative a échoué, en raison de la carence administrative. Pourtant, dans ces cas, malgré leur »habit«, juridique, les litiges prennent souvent un certain caractère politique et c'est pourquoi l'intervention du juge doit être évitée. (Bien que, dans certains cas, les tribunaux aient tenu compte du fait qu'ils sont considérés comme le »dernier refuge«, et ils ont assumé la responsabilité de se prononcer en vue du bien commun). Voilà donc encore un argument sérieux contre l'actio popularis. Le »Gouvernement des Juges«, dirait-on, n'est pas un phénomène sain.