

Institut Louis Favoreu
Groupe d'Études et de Recherches
sur la Justice Constitutionnelle
Équipe associée au CNRS (UMR 7318)
Aix-en-Provence

Annuaire International de Justice Constitutionnelle

XXXV

**2019
(extraits)**

ECONOMICA
49, rue Héricart
75015 Paris

**PRESSES UNIVERSITAIRES
D'AIX-MARSEILLE**
3, Avenue R. Schuman
13628 Aix-en-Provence cedex 01

2020

TABLE RONDE
CONSTITUTION ET ENVIRONNEMENT

GRÈCE

*Constantin YANNAKOPOULOS**

I.- LA FORMALISATION CONSTITUTIONNELLE D'UN DROIT
DE L'ENVIRONNEMENT

A.- Les contextes : origine et singularité de l'approche nationale

1. En droit grec la protection de l'environnement a pour la première fois fait l'objet d'une consécration constitutionnelle directe et explicite dans le cadre de la Constitution de 1975, qui a rétabli le régime démocratique après la chute de la dictature des colonels en optant pour une unité politique fusionnant l'État de droit libéral avec l'État de droit social¹. Jusqu'à ce moment-là la protection de l'environnement faisait l'objet d'une protection constitutionnelle indirecte et tacite², assurée surtout à travers le respect de la vie et de la santé humaine fondée sur une législation fragmentaire, lacunaire et surannée³. La jurisprudence identifiait à cette protection un intérêt général pouvant justifier notamment des restrictions apportées à la propriété et à l'activité économique ou le retrait des actes administratifs ayant créé des droits au profit des administrés⁴.

* Professeur de la Faculté de droit de l'Université d'Athènes. Professeur invité à l'Université Jean Moulin – Lyon 3. Ancien référendaire à la Cour de justice des Communautés européennes.

1 Sur les caractéristiques institutionnelles de la Constitution grecque de 1975, voir C. YANNAKOPOULOS, *La déréglementation constitutionnelle en Europe*, Éditions Sakkoulas, Athènes-Salonique, 2019, n° 15 *sq.*

2 Voir T. NIKOLOPOULOS, M. HAÏDARLIS, « La Constitution, la jurisprudence et la protection de l'environnement en Grèce », *Revue juridique de l'environnement* 2005, numéro spécial : La charte constitutionnelle de l'environnement, p. 63 *sq.* et not. p. 63.

3 Voir, à titre indicatif, la loi n° 5351/1932 sur les antiquités, la loi n° 2344/1940 sur le rivage de la mer, la loi n° 1469/1950 sur la protection d'une catégorie spéciale de constructions et d'œuvres d'art postérieures à 1830, ainsi que la loi n° 4173/1929 et le décret législatif n° 86/1969 sur les forêts et les étendues forestières.

4 Voir O. PAPADOPOULOU, « Le droit à un environnement sain. L'approche du Conseil d'État hellénique dans le contentieux de l'excès de pouvoir », *Annuaire international des droits de l'homme*, vol. I, Sakkoulas-Bruylant, Athènes-Bruxelles, 2006, p. 503 *sq.* et not. p. 506.

2. L'épicentre de la consécration constitutionnelle de la protection de l'environnement a été l'article 24, qui relève de la Partie II de la Constitution de 1975 consacrée aux droits individuels et sociaux et dont le libellé initial était le suivant : « ... 1. La protection de l'environnement naturel et culturel est une obligation de l'État. L'État est tenu de prendre des mesures préventives ou répressives particulières, pour assurer sa préservation. La loi prévoit ce qui touche à la protection des forêts et des étendues forestières en général. La modification de la destination des forêts et des étendues forestières domaniales est interdite, sauf si leur exploitation forestière ou autre utilisation imposée par l'intérêt public prime pour l'économie nationale. 2. Le réaménagement du territoire du pays, l'agencement, le développement, l'urbanisme et l'étendue des villes et des régions habitées en général relèvent de la compétence normative et du contrôle de l'État, le but étant de servir la fonctionnalité et le développement des agglomérations et de garantir les meilleures conditions de vie possibles. 3. Pour la reconnaissance d'une région comme zone à urbaniser et en vue de son urbanisme opérationnel, les propriétés qui y sont incluses contribuent obligatoirement tant à la disposition, sans droit à une indemnité de la part de l'organisme impliqué, des terrains nécessaires pour l'ouverture des rues et la création des places et d'autres espaces d'usage ou d'intérêt public en général, qu'aux dépenses pour l'exécution des travaux d'infrastructure urbaine, ainsi qu'il est prévu par 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 région suivant un plan d'urbanisme dûment approuvé ; ces propriétaires reçoivent en contre-prestation des immeubles ou des parties des propriétés par étage d'une valeur égale dans les terrains finalement destinés à la construction ou dans les bâtiments de cette zone. 5. Les dispositions des paragraphes précédents sont également applicables en cas du réaménagement des agglomérations urbaines déjà existantes. Les terrains libérés par ce réaménagement sont affectés à la création d'espaces d'usage commun ou sont mis en vente pour couvrir les dépenses du réaménagement urbanistique, ainsi qu'il est prévu par la loi. 6. Les monuments et les sites et éléments traditionnels sont placés sous la protection de l'État. La loi déterminera 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... »

3. Le projet gouvernemental de la nouvelle Constitution avait mentionné comme source d'inspiration les dispositions de la Constitution yougoslave de 1974⁵ et l'article 9, deuxième alinéa, de la Constitution italienne de 1947⁶. Or, en dépassant de loin le flou normatif du modèle yougoslave et le caractère elliptique du modèle italien⁷, l'article 24 de la Constitution de 1975 a introduit dans l'ordre juridique grec « une toute nouvelle dimension – celle de la Constitution

5 « ... Afin de protéger et d'améliorer l'environnement, les travailleurs, les citoyens, les organisations de travail coopératif, les autres organisations et communautés autogérées et l'ensemble de la société socialiste créent les conditions nécessaires à la préservation et à la promotion des valeurs naturelles et des autres valeurs de l'environnement de l'homme, qui fournissent une vie saine, sûre et créative et un travail pour les générations actuelles et futures... » Voir K. MAVRIAS, Ant. PANTÉLIS, *Textes Constitutionnels. Grecs et étrangers* (en grec), 2^e éd., Éditions Ant. N. Sakkoulas, Athènes-Komotini, 1990, p. 833.

6 « ... [La République] protège le paysage et le patrimoine historique et artistique de la Nation... »

7 Voir G. PAPANIMITRIOU, « La Constitution environnementale. Fondement, contenu et fonction » (en grec), *Loi et nature* (revue juridique grecque) octobre 1994, p. 375 sq. et not. p. 381.

écologique »⁸, d'ailleurs particulièrement innovante, voire inédite, à l'époque, même au niveau européen⁹. Car, malgré sa formulation sans doute longue et confuse, par cette disposition, le constituant a su traiter des problèmes principaux touchant diachroniquement à la protection environnementale en Grèce¹⁰. Plus précisément, l'article 24 a, tout d'abord, concerné l'environnement naturel et particulièrement ciblé les forêts et les étendues forestières, qui subissaient la pression de l'expansion des grandes agglomérations vers les masses montagneuses voisines et le développement des résidences secondaires notamment dans les zones touristiques¹¹. Ensuite, le pouvoir constituant a encadré l'aménagement du territoire et le développement urbain en réaction contre un « laisser-aller » chronique caractérisé par l'absence de planification effective et la multiplication accrue des constructions illégales. Enfin, la préoccupation du constituant pour l'environnement culturel était particulièrement importante, étant donné que le modèle de développement suivi jusqu'alors par l'État grec moderne n'était guère respectueux de son patrimoine culturel.

4. Outre l'article 24, la Constitution écologique comportait d'autres dispositions constitutionnelles complétant la politique environnementale du pouvoir constituant. Quant à la protection plutôt *écocentrée*, il s'agissait notamment des paragraphes 3 et 4 de l'article 117, qui concernaient le reboisement et l'expropriation des forêts et des étendues forestières pour des motifs d'utilité publique¹². Quant aux dispositions plutôt *anthropocentrées*, il s'agissait surtout de l'article 2, § 1, relatif à la valeur humaine¹³, de l'article 5, § 1, relatif au libre développement de la personnalité¹⁴, de l'article 17, § 1, relatif à la protection de la propriété¹⁵, de l'article 18, § 1, relatif à la propriété et la concession des mines, des carrières, des grottes, des sites et trésors archéologiques, des eaux minérales, courantes et souterraines, ainsi que de la richesse du sous-sol en général¹⁶, de l'article 21, § 3, relatif à la protection

8 Voir E. VÉNIZELOS, *L'acquis de révision constitutionnelle. Le phénomène constitutionnel dans le XXI^e siècle et l'apport de la révision constitutionnelle de 2001* (en grec), Éditions Ant. N. Sakkoulas, Athènes-Komotini, 2002, p. 182.

9 Voir G. PAPANIMITRIOU, « La Constitution environnementale. Fondement, contenu et fonction », *op. cit.*, p. 376 *sq.* ; K. MENOUDAKOS, « Protection de l'environnement en droit public grec » (en grec), *Loi et nature* février 1997 [<https://nomosphysis.org.gr/7017/prostasia-tou-periballontos-sto-elliniko-dimosio-dikaio-febrouarios-1997/>].

10 Voir G. PAPANIMITRIOU, « La Constitution environnementale. Fondement, contenu et fonction », *op. cit.*, p. 379 *sq.*

11 Voir K. GOGOS, « L'État écologique » (en grec), in Th. Antoniou (sld), *Principes généraux de droit public* (en grec), Bibliothèque juridique, 2014, p. 243 *sq.* et not. p. 258 *sq.*

12 « ... 3. Les forêts domaniales et privées et les étendues forestières qui ont été ou qui seraient détruites par incendie ou dénudées d'une autre manière, ne perdent pas pour cette raison leur caractère acquis avant leur destruction, et sont obligatoirement proclamées espaces à reboiser, leur affectation à tout autre but étant interdite. 4. L'expropriation de forêts ou d'étendues forestières appartenant à des personnes physiques ou morales de droit privé ou public est exclusivement autorisée au profit de l'État et pour des raisons d'utilité publique, selon les dispositions de l'article 17, leur caractère forestier restant néanmoins inchangeable... »

13 « ...Le respect et la protection de la valeur humaine constituent l'obligation primordiale de la République... »

14 « ... Chacun a le droit de développer librement sa personnalité et de participer à la vie sociale, économique et politique du pays, pourvu qu'il ne porte pas atteinte aux droits d'autrui ou aux bonnes mœurs ni ne viole la Constitution... »

15 « ... La propriété est sous la protection de l'État, mais les droits qui en dérivent ne peuvent s'exercer au détriment de l'intérêt général... »

16 « ... Des lois spéciales règlent les matières concernant la propriété et la concession des mines, des carrières, des grottes, des sites et trésors archéologiques, des eaux minérales, courantes et souterraines, ainsi que de la richesse du sous-sol en général... »

de la santé des citoyens¹⁷, de l'article 25, § 1, relatif à la protection des droits de l'homme¹⁸, et de l'article 106, § 1 et 2, relatif au développement économique, à la planification étatique et à l'initiative économique privée¹⁹.

5. Malgré ses imperfections²⁰, ce nouvel arsenal normatif a déclenché des initiatives législatives beaucoup plus systématiques que celles ayant été entreprises auparavant. Ainsi, en 1976, on a adopté la loi n° 360 « sur l'aménagement du territoire et l'environnement ». En 1980, la loi n° 1032 a créé le ministère de l'Aménagement du territoire, de la Ville et de l'Environnement, rebaptisé « ministère de l'Environnement, de l'Aménagement du territoire et des Travaux publics » par la loi n° 1558/1985. Par ailleurs, en 1986, fut votée la loi n° 1650, la première loi générale relative à la protection de l'environnement. En outre, les dispositions de l'article 24, en combinaison avec celles de l'article 117, § 3 et 4, de la Constitution, ont constitué la base de mise en place d'un nouveau cadre institutionnel, tant riche que strict, pour la protection des forêts et des étendues forestières²¹. Sur ce plan, donc, la loi n° 998/1979 « sur la protection des forêts et des étendues forestières du Pays » fut votée en exécution du troisième alinéa du paragraphe 1 de l'article 24, selon lequel « ... [l]a loi prévoit ce qui touche à la protection des forêts et des étendues forestières en général... » De même, une série

17 « ... L'État veille à la santé des citoyens et prend des mesures spéciales pour la protection de la jeunesse, de la vieillesse et des invalides, ainsi que pour l'aide aux indigents... »

18 « ... Les droits de l'homme, en tant qu'individu et en tant que membre du corps social, sont placés sous la garantie de l'État, tous les organes de celui-ci étant obligés d'en assurer le libre exercice... » En 2001, le paragraphe 1 de l'article 25 a été révisé de la façon suivante : « ... Les droits de l'homme, en tant qu'individu et en tant que membre du corps social, et le principe de l'État de droit social sont placés sous la garantie de l'État. Tous les organes de l'État sont tenus d'en assurer l'exercice libre et efficace. Ces principes sont également valables dans les relations entre particuliers auxquelles ils sont propres. Les restrictions de tout ordre qui peuvent être imposées à ces droits selon la Constitution doivent être prévues soit directement par la Constitution soit par la loi, sans préjudice de celle-ci et dans le respect du principe de proportionnalité... »

19 « ... 1. Dans le but de consolider la paix sociale et de protéger l'intérêt général, l'État planifie et coordonne l'activité économique dans le Pays en vue d'assurer le développement économique de tous les secteurs de l'économie nationale. Il prend les mesures nécessaires pour la mise en valeur des sources de richesse nationale provenant de l'atmosphère et des gisements du sous-sol terrestre et maritime, ainsi que pour la promotion du développement régional et en particulier de l'économie des régions montagneuses, insulaires et frontalières. 2. Il n'est pas permis que l'initiative économique privée se développe au détriment de la liberté et de la dignité humaine, ni au préjudice de l'économie nationale... »

20 Voir T. NIKOLOPOULOS, M. HAÏDARLIS, « La Constitution, la jurisprudence et la protection de l'environnement en Grèce », *op. cit.* ; Ch. A. PÉTROU, « Les nouveaux enjeux de la politique de l'environnement en Grèce (2005-2011) », *Revue juridique de l'environnement* 4/2011, p. 531 *sq.*

21 Voir G. SIOUTIS, *Manuel de droit de l'environnement* (en grec), 3^e éd., Éditions Sakkoulas, Athènes-Salonique, 2018, p. 63 *sq.* ; K. GOGOS, « L'État écologique », *op. cit.*, p. 258 *sq.* ; G. DELLIS, « La Constitution, la forêt et le Conseil d'État » (en grec), *Applications de droit public* (revue juridique grecque) 1/2005, p. 45 *sq.* ; D. VASSILIADIS, « Article 24 » (en grec), *in* F. Spyropoulos, X. Kontiades, Ch. Anthopoulos, G. Gerapetritis (sld), *Constitution. Interprétation article par article* (en grec), Centre européen de droit constitutionnel, Éditions Sakkoulas, Athènes-Salonique, 2017, p. 636 *sq.* et not. n° 115-124.

de nouvelles règles ont été adoptées en matière de développement urbain²², ainsi qu'en matière de protection des monuments²³.

6. Qui plus est, la Constitution écologique et notamment l'article 24 de la Constitution de 1975 sont devenus la référence d'un contrôle juridictionnel de constitutionnalité des lois systématique et intense. Malgré son caractère diffus²⁴, ce contrôle juridictionnel a été quasiment monopolisé par le Conseil d'État, lequel doit, par ailleurs, son titre de « juridiction constitutionnelle par excellence »²⁵ notamment à la jurisprudence créative respectueuse de l'environnement qu'il a développée surtout à partir des années 1990. Or, cette jurisprudence a suscité des tensions importantes entre la Haute juridiction administrative et le pouvoir politique, le second ayant toujours du mal à admettre les déclarations répétitives d'inconstitutionnalité de ses choix.

7. Plus précisément, le contrôle juridictionnel, approfondi et détaillé, a progressivement réduit le pouvoir discrétionnaire non seulement de l'administration publique mais aussi du législateur, tout en mettant en exergue la créativité de l'interprétation constitutionnelle mise en œuvre par le Conseil d'État²⁶. En effet, par le biais d'une *interprétation maximaliste*²⁷, ce dernier s'est servi des dispositions de l'article 24 de la Constitution pour inventer un système complet de protection de l'environnement, hisser cette protection au rang de droit subjectif fondamental²⁸, consacrer le principe de développement durable²⁹ et même établir une définition détaillée des notions constitutionnelles de « forêt » et d'« écosystème forestier »³⁰.

8. Certes, le mobile évident de cette interprétation constitutionnelle était la protection efficace de l'environnement naturel et culturel tant à l'égard des menaces réelles qu'à l'égard des défaillances d'un législateur longtemps laissant de côté toute préoccupation environnementale et de la manière empirique et fragmentaire dont l'administration publique envisageait les questions environnementales, cette dernière ayant souvent du mal à justifier pleinement ses choix d'un point de vue scientifique³¹. Toutefois, ce système de contrôle juridictionnel hautement protecteur de l'environnement, qui engendrait parfois des appréciations techniques et des évaluations axiologiques primaires, s'est peu à peu transformé en machine de

22 Voir les lois n° 1337/1983 et 2508/1997. Voir aussi G. SIOUTIS, *Manuel de droit de l'environnement*, *op. cit.*, p. 219 *sq.* ; Ch. NTOUCHANIS, « Article 24 » (en grec), in F. Spyropoulos, X. Kontiades, Ch. Anthopoulos, G. Gerapetritis (sld), *Constitution. Interprétation article par article*, *op. cit.*, p. 668 *sq.* et not. n° 131-147 ; A. FOVAKIS, « Rétrospective de la jurisprudence du Conseil d'État sur les cadres spéciaux de l'aménagement du territoire » (en grec), *Loi et nature*, mai 2017 [<https://nomosphysics.org.gr/16230/nomologia-ste-gia-ta-aidika-plaisia-xorotaksikoy-sxediasmoj/>].

23 Voir G. SIOUTIS, *Manuel de droit de l'environnement*, *op. cit.*, p. 291 *sq.* ; Ch. LIAKOURAS, « Article 24 » (en grec), in F. Spyropoulos, X. Kontiades, Ch. Anthopoulos, G. Gerapetritis (sld), *Constitution. Interprétation article par article*, *op. cit.*, p. 612 *sq.* et not. n° 1-59.

24 Sur les caractéristiques et l'évolution de la justice constitutionnelle en Grèce, voir C. YANNAKOPOULOS, « Juge constitutionnel et interprétation des normes », Rapport national (Grèce), *AIJC*, XXXIII-2017, 2018, p. 307 *sq.* et not. n° 2 *sq.*

25 Sur ce titre, voir C. YANNAKOPOULOS, « Juge constitutionnel et interprétation des normes », *op. cit.*, n° 3.

26 Voir E. VÉNIZELOS, *L'acquis de révision constitutionnelle...*, *op. cit.*, p. 182.

27 Sur cette méthode d'interprétation, voir C. Yannakopoulos, « Juge constitutionnel et interprétation des normes », *op. cit.*, n° 87 *sq.* et not. n° 89.

28 Voir *infra*, n° 17.

29 Voir *infra*, n° 22.

30 Voir *infra*, n° 10.

31 Voir E. VÉNIZELOS, *L'acquis de révision constitutionnelle...*, *op. cit.*, p. 183.

substitution aux compétences du législateur et de l'administration publique³². D'aucuns considèrent même qu'en réalité, au cours d'une certaine période, la jurisprudence du Conseil d'État constituait la seule véritable politique nationale en matière de protection de l'environnement³³. Cet activisme juridictionnel, nourri sans doute par l'imbroglio des dispositions constitutionnelles³⁴, n'a pas été facilement admis par le législateur et l'administration publique. Comme un bon nombre de leurs choix a été bloqué, parfois même par le biais de l'invocation de l'effet immédiat de l'article 24 de la Constitution³⁵, et certains *obiter dicta* de la jurisprudence de la Haute juridiction administrative suffisaient pour que le législateur et l'administration publique se perdent dans la perplexité, voire dans l'inertie, la doctrine n'a pas hésité d'invoquer – sans éviter une certaine exagération – le spectre du « gouvernement des juges »³⁶. En tout état de cause, l'activisme juridictionnel a provoqué une insécurité juridique quant aux sources et aux méthodes d'interprétation du droit de l'environnement. Les concepts figurant dans le texte constitutionnel se sont mêlés des opinions théoriques et des propositions interprétatives formulées par des magistrats ayant des connaissances approfondies et une forte personnalité³⁷. En même temps, des traités internationaux se sont mêlés des actes préparatoires et des déclarations politiques, qui, tout en appartenant au soi-disant « *soft law* », revendiquaient pourtant la valeur d'une disposition constitutionnelle³⁸.

9. Le pouvoir politique a essayé plusieurs fois de limiter les compétences et encadrer le rôle institutionnel du Conseil d'État. Un exemple caractéristique a été la tentative du législateur de modifier la répartition des compétences de ses Sections du

32 Voir E. VÉNIZELOS, « La Constitution hellénique révisée de 2001 et l'actualité du phénomène constitutionnel », *Revue française de droit constitutionnel*, 3/2002, p. 515 *sq.* et not. p. 520, annotation n° 15.

33 Voir T. NIKOLOPOULOS, M. HAÏDARLIS, « La Constitution, la jurisprudence et la protection de l'environnement en Grèce », *op. cit.*, p. 65.

34 Voir X. KONTIADIS, *Le nouveau constitutionnalisme et les droits fondamentaux après la révision de 2001* (en grec), Éditions Ant. N. Sakkoulas, Athènes-Komotini, 2002, p. 349 *sq.*

35 Voir *infra*, n° 15.

36 Voir, s'agissant de cette problématique du « gouvernement des juges », C. YANNAKOPOULOS, « Les droits fondamentaux dans la jurisprudence du Conseil d'État » (en grec), in M. Tsapogas, D. Christopoulos (sld), *Les droits fondamentaux en Grèce 1953-2003. De la fin de la guerre civile à la fin de la transition démocratique* (en grec), Éditions Kastaniotis, Athènes, 2004, p. 439 *sq.* et not. p. 439-440 et 449 *sq.* Voir aussi X. KONTIADIS, *Le nouveau constitutionnalisme...*, *op. cit.*, p. 350 *sq.*, P.-M. EFSTRATIOU, « Le contrôle juridictionnel dans l'application du droit de l'environnement : le rôle du Conseil d'État » (en grec), *Applications de droit public*, numéro spécial 2005 [*L'activisme juridictionnel*], p. 7 *sq.* et not. p. 8 *sq.*, A. PAPA-KONSTANTINOÛ, « Activisme juridictionnel et Constitution. L'exemple de la jurisprudence environnementale du Conseil d'État » (en grec), *Environnement et droit* (revue juridique grecque) 2/2006, p. 222 *sq.* Sur la démythification du « gouvernement des juges », voir aussi C. YANNAKOPOULOS, « Juge constitutionnel et interprétation des normes », *op. cit.*, n° 24.

37 Il convient d'évoquer notamment la forte personnalité du vice-président M. Dekleris, qui a présidé la cinquième Section du contentieux du Conseil d'État, spécialisée en matière d'environnement et de planification urbaine, durant la période 1990-1999, c'est-à-dire à l'époque où cette Section a développé sa jurisprudence innovante sur la protection de l'environnement et le développement durable. M. Dekleris a profité de sa large culture juridique en la matière pour mettre en place une approche systémique de la protection environnementale, ce qui a fortement influencé – voire incarné – la jurisprudence du Conseil d'État. Il n'est pas sans importance que les réactions du pouvoir politique à l'égard de cette jurisprudence ont visé personnellement M. Dekleris. Voir C. YANNAKOPOULOS, « Juge constitutionnel et interprétation des normes », *op. cit.*, n° 37 et n° 126.

38 Voir E. VÉNIZELOS, *L'acquis de révision constitutionnelle...*, *op. cit.*, p. 183.

contentieux par les dispositions de l'article 12, § 3 à 10, de la loi n° 2145/1993 visant, pourtant, notamment la dispersion des compétences de la cinquième Section, responsable principale de la jurisprudence très active, voire militante, en matière de protection de l'environnement. Or, ces dispositions ont été déclarées inconstitutionnelles par l'arrêt n° 2152/1993 de l'Assemblée du Conseil d'État au motif qu'elles cherchaient, en réalité, à porter atteinte à l'indépendance de cette juridiction. Cela étant, il ne restait au pouvoir politique que de tenter de limiter le rôle de la Haute juridiction administrative par le biais d'une révision constitutionnelle. La perspective d'instituer une cour constitutionnelle proprement dite qui se substituerait au Conseil d'État n'ayant pas prévalu³⁹, le pouvoir politique a envisagé, outre l'introduction des règles qui retarderaient l'achèvement du processus du contrôle de constitutionnalité des lois⁴⁰, la révision de l'article 24 de la Constitution lui-même.

10. À cet égard, dans le cadre de la révision constitutionnelle de 2001, l'objectif a été d'assurer la combinaison de la protection de l'environnement avec la sécurité juridique et, s'il n'était pas facile de remettre en cause le pouvoir créatif du Conseil d'État, de l'encadrer par le biais de l'éclaircissement et de l'enrichissement des dispositions de l'article 24. Ainsi, on a opté pour l'officialisation de certaines perceptions théoriques et jurisprudentielles en intégrant dans le texte de cet article une référence explicite à l'existence d'un droit à l'environnement⁴¹ et au principe de durabilité⁴², la définition jurisprudentielle des notions de « forêt » et d'« écosystème forestier »⁴³ et la redéfinition jurisprudentielle de la possibilité de modifier la destination des forêts et des étendues forestières nonobstant leur caractère public ou privé⁴⁴. En outre, on a décidé de constitutionnaliser l'obligation de l'État de tenir un

39 Voir N. ALIVIZATOS, « Qui a peur du Conseil d'État ? », in N. Alivizatos, *La modernisation indécise et la révision constitutionnelle nuageuse* (en grec), Éditions Polis, Athènes, 2001, p. 207 sq.

40 Voir *infra*, n° 33.

41 Voir aussi *infra*, n° 17.

42 Selon K. Menoudakos, le terme « principe de durabilité » introduit dans le texte constitutionnel devrait être identifié avec le principe de « développement durable » déjà admis à l'époque par la jurisprudence du Conseil d'État. Voir K. MENOUDAKOS, « La protection constitutionnelle de l'environnement après la révision » (en grec), *Tribune juridique* (revue juridique grecque), 2002, p. 45 sq. et not. p. 52. Voir aussi G. SIOUTIS, « La protection de l'environnement depuis la révision constitutionnelle de 2001 », *Revue européenne de droit de l'environnement* 1/2003, p. 39 sq. et not. p. 43-44. Voir pourtant A. PAPAKONSTANTINOÛ, « Activisme juridictionnel et Constitution. L'exemple de la jurisprudence environnementale du Conseil d'État », *op. cit.*, p. 224-225, qui considère que le « principe de durabilité » introduit dans le texte de l'article 24 faisait abstraction de l'objectif de développement économique et se référait exclusivement à la protection de l'environnement.

43 La déclaration interprétative ajoutée à la fin de l'article 24 a repris la définition donnée par l'arrêt n° 27/1999 de la Cour spéciale suprême. Comme l'indique G. Sioutis, « ... [L]a Cour spéciale suprême a adopté la position du Conseil d'État en renvoyant à la science de l'écologie forestière et en soulignant que l'entité organique de la végétation forestière suffit comme condition objective pour la notion de forêt et d'étendue forestière. Elle a également admis que, au sens authentique de l'article 3 de la loi n° 998/79, cet article ne pose pas deux conditions qui s'additionnent pour la constitution de la notion de forêt, mais une seule : l'entité organique. Par conséquent, la contribution de la forêt au maintien de l'équilibre naturel et biologique et à la subsistance de l'homme grâce à cette contribution ou aux produits de l'exploitation forestière est mentionnée par pléonasme... » Voir G. SIOUTIS, « La protection de l'environnement depuis la révision constitutionnelle de 2001 », *op. cit.*, p. 48.

44 Il convient de signaler que par son arrêt n° 1675/1999 concernant la construction du boulevard périphérique d'Athènes dans la zone inférieure de la montagne Imittos, l'Assemblée du Conseil d'État avait déjà opéré un revirement de sa jurisprudence selon laquelle toute modification de la destination des forêts et des étendues forestières privées était interdite, en admettant que leur

registre spécifique pour les forêts (dit « cadastre des forêts »)⁴⁵ et un cadastre national désignant l'état de la propriété foncière dont la rédaction était déjà amorcée depuis 1995⁴⁶, ainsi que l'obligation de respecter les règles de la science notamment en matière de réaménagement du territoire et de développement urbain⁴⁷. À la suite donc de sa révision de 2001, l'article 24 est désormais rédigé de la façon suivante : « ... 1. La protection de l'environnement naturel et culturel est une obligation de l'État et un droit de chacun. L'État est tenu de prendre des mesures préventives ou répressives particulières, dans le cadre du principe de durabilité, pour assurer sa préservation. La loi prévoit ce qui touche à la protection des forêts et des étendues forestières. La rédaction d'un cadastre des forêts constitue une obligation de l'État. La modification de la destination des forêts et des étendues forestières est interdite, sauf si leur exploitation forestière ou autre utilisation imposée par l'intérêt public prime pour l'économie nationale. 2. Le réaménagement du territoire du pays, l'agencement, le développement, l'urbanisme et l'étendue des villes et des régions habitées en général relèvent de la compétence normative et du contrôle de l'État, le but étant de servir la fonctionnalité et le développement des agglomérations et de garantir les meilleures conditions de vie possibles. Les choix et évaluations techniques relatifs sont effectués selon les règles de la science. La rédaction d'un cadastre national est une obligation de l'État. 3. Pour la reconnaissance d'une région comme zone à urbaniser et en vue de son urbanisme opérationnel, les propriétés qui y sont incluses contribuent obligatoirement tant à la disposition, sans droit à une indemnité de la part de l'organisme impliqué, des terrains nécessaires pour l'ouverture des rues et la création des places et d'autres espaces d'usage ou d'intérêt public en général, qu'aux dépenses pour l'exécution des travaux d'infrastructure urbaine, ainsi qu'il est prévu par 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 région suivant un plan d'urbanisme dûment approuvé ; ces propriétaires reçoivent en contre-prestation des immeubles ou des parties des propriétés par étage d'une valeur égale dans les terrains finalement destinés à la construction ou dans les bâtiments de cette zone. 5. Les dispositions des paragraphes précédents sont également applicables en cas du réaménagement des agglomérations urbaines déjà existantes. Les terrains libérés par ce réaménagement sont affectés à la création d'espaces d'usage commun ou sont mis en vente pour couvrir les dépenses du réaménagement urbanistique, ainsi qu'il est prévu par la loi. 6. Les monuments et les sites et éléments traditionnels sont placés sous la protection

modification est permise sous les mêmes conditions que la modification des forêts domaniales. Après que la révision de 2001 ait supprimé l'épithète [« *domaniales* »] du dernier alinéa du paragraphe 1 de l'article 24 qui renvoyait aux forêts et étendues forestières domaniales, l'interdiction générale de modification de la destination des forêts et des étendues forestières concerne désormais expressément les forêts et étendues forestières aussi bien domaniales que privées. De même, l'exception à cette interdiction concerne toutes les deux catégories. Voir G. SIOUTIS, « La protection de l'environnement depuis la révision constitutionnelle de 2001 », *op. cit.*, p. 49.

45 L'obligation de l'administration publique de procéder à la rédaction d'un cadastre des forêts, prévue par l'article 13 de la loi n° 998/1979, avait déjà été directement attachée par le Conseil d'État (voir les arrêts n° 3526/1996 et 2818/1997) à l'obligation de protéger l'environnement découlant de l'article 24.

46 Voir notamment les lois n° 2308/1995 et n° 2664/1998.

47 Sur le rapport de cette nouvelle disposition avec la délimitation du contrôle juridictionnel notamment en matière de choix techniques du législateur et de l'administration publique, voir K. MENOUDAKOS, « La protection constitutionnelle de l'environnement après la révision », *op. cit.*, p. 54 *sq.*

de l'État. La loi déterminera 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. Déclaration interprétative : On entend par forêt ou écosystème forestier l'ensemble organique de plantes sauvages à tronc en bois sur la surface nécessaire du sol qui, avec la faune et la flore existant dans le même lieu, constitue, par le biais de leur interdépendance et de leur influence réciproque, une biocommunauté particulière (biocommunauté forestière) et un environnement naturel particulier (forestier). Il y a étendue forestière quand, dans l'ensemble ci-dessus, la végétation sauvage en bois, haute ou basse, est éparse⁴⁸... »

11. En réalité, la révision constitutionnelle de 2001 n'a pas privé le Conseil d'État de son rôle de protagoniste institutionnel en matière environnementale. *Primo*, elle a confirmé sa jurisprudence relative à l'interprétation de l'ancien article 24⁴⁹. *Secundo*, la référence explicite du deuxième paragraphe de celui-ci à l'obligation de respecter les règles de la science dans le cadre de l'aménagement du territoire et du développement des villes et des régions habitées en général n'a finalement guère influencé en fait les limites du contrôle juridictionnel⁵⁰. *Tertio*, le Conseil d'État a neutralisé la révision de l'article 102, § 1, de la Constitution selon laquelle « ... [l]a loi peut confier aux collectivités territoriales l'exercice de compétences constituant une mission de l'État... » Par l'introduction de cette disposition, le pouvoir politique avait voulu remettre en question la jurisprudence du Conseil d'État selon laquelle l'État ne pouvait confier aux collectivités territoriales des compétences relatives à la planification urbaine⁵¹. La Haute juridiction administrative a pourtant sauvegardé l'effet utile de cette jurisprudence en considérant qu'en principe, de telles compétences ne constituent pas de matières plus particulières ou d'intérêt local ou de caractère technique ou détaillé qui, selon le paragraphe 2 de l'article 43 de la Constitution⁵², pourraient échapper au Président de la République et justifier l'habilitation d'autres organes de l'administration publique à édicter des actes réglementaires⁵³. Par conséquent, l'exercice de telles compétences ne peut être en principe effectué que par le biais de décrets présidentiels réglementaires dont l'élaboration revient, d'ailleurs, au Conseil d'État lui-même conformément à l'article 95, § 1, alinéa d), de la Constitution⁵⁴.

12. Les procédures de révision constitutionnelle ultérieures n'ont pas touché le noyau dur de la Constitution écologique. Dans le cadre de la révision de 2008, il y a eu des propositions de modification de l'article 24 dans le sens de distinguer le régime des forêts du régime des étendues forestières et permettre la modification de

48 Voir <https://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/f3c70a23-7696-49db-9148-f24dce6a27c8/001-180%20galliko.pdf>.

49 Voir G. SIOUTIS, « La protection de l'environnement depuis la révision constitutionnelle de 2001 », *op. cit.*, p. 39. À cet égard, il est aussi à noter qu'en ce qui concerne la définition jurisprudentielle des notions de « forêt » et d'« écosystème forestier » reprise par la déclaration interprétative ajoutée à la fin du texte de l'article 24, par ses arrêts n° 32-33/2013 l'Assemblée du Conseil d'État a jugé que le législateur ne peut plus préciser davantage cette définition en prévoyant de nouveaux critères.

50 Voir *infra*, n° 38 et 39.

51 Voir les arrêts n° 2317-2318/1999.

52 « ... Sur proposition du ministre compétent est permise l'édiction de décrets réglementaires en vertu d'une délégation législative spéciale et dans les limites de celle-ci. L'habilitation d'autres organes de l'Administration à édicter des actes réglementaires est permise pour la réglementation de matières plus particulières ou d'intérêt local ou de caractère technique ou détaillé... »

53 Voir l'arrêt de l'Assemblée n° 3661/2005.

54 « ... 1. De la compétence du Conseil d'État relèvent notamment : a) [...] d) L'élaboration de tous les décrets de caractère réglementaire... »

la destination des secondes. Or, ces propositions ont suscité des réactions intenses⁵⁵ et n'ont pas été votées par la deuxième Chambre des députés impliquée dans la procédure révisionnelle⁵⁶. Dans le cadre de la révision de 2019, il a été proposé d'introduire un nouvel article (24A) sur la protection des animaux et de modifier les articles 24 et 117 dans le sens de prise des mesures, entre autres, pour la lutte contre le changement climatique et pour la promotion des énergies renouvelables. Toutefois, la première Chambre des députés impliquée dans la procédure révisionnelle n'a voté aucune de ces propositions.

13. Bien que le débat sur une nouvelle révision de la Constitution écologique reste toujours ouvert⁵⁷, jusqu'ici les conditions politiques nécessaires n'ont pas été réunies. Il est évident que l'article 24 pourrait devenir plus court et plus précis, les préoccupations initiales du constituant en matière de protection environnementale s'étant exprimées dans des règles qui pourraient très bien relever du domaine de la loi ou du règlement. D'ailleurs, l'enrichissement du texte constitutionnel par des nouvelles dispositions relatives à l'enseignement environnemental, à la protection des animaux et de la biodiversité⁵⁸, ainsi qu'à la lutte contre le changement climatique⁵⁹ n'est pas non plus absolument nécessaire, du moment où toutes ces questions ont déjà été traitées ou pourraient bien être traitées aux niveaux législatif et jurisprudentiel et/ou dans le cadre des engagements internationaux du Pays. En tout état de cause, il n'y a le consensus nécessaire pour une modification radicale de l'orientation de la stratégie constitutionnelle générale en matière de protection de l'environnement ni vers la prévision explicite d'un devoir fondamental des citoyens ou même vers la reconnaissance de la qualité de sujet de droit à la nature elle-même⁶⁰

55 Voir K. MENOUDAKOS, « Révision de l'article 24 de la Constitution : une proposition rétrograde » (en grec), *Loi et nature*, janvier 2007 [https://nomosphysics.org.gr/10709/anatheorisi-tou-arthrou-24-tou-suntagmatos-mia-opisthodomiki-protasi-ianouarios-2007/].

56 La procédure de la révision constitutionnelle est régie par l'article 110 de la Constitution, qui, entre autres, dispose que « ... 2. La nécessité de la révision de la Constitution est constatée par une résolution de la Chambre des députés prise, sur proposition d'au moins cinquante députés et à la majorité des trois cinquièmes du nombre total de ses membres, lors de deux scrutins séparés par un intervalle d'au moins un mois. Les dispositions à réviser sont spécifiquement déterminées par cette résolution. 3. La révision ayant été ainsi décidée par la Chambre des députés, la Chambre suivante se prononce, au cours de sa première session, sur les dispositions à réviser à la majorité absolue du nombre total de ses membres... »

57 Sur ce débat, voir, à titre indicatif, N. ALIVIZATOS, P. VOURLOUMIS, G. GERAPETRITIS, Y. KTISTAKIS, St. MANOS, F. SPYROPOULOS, « Une Constitution novatrice pour la Grèce » (en grec), *La Quotidienne* (journal grec), 2016, p. 21-22, D. VASSILIADIS, « Article 24 », *op. cit.*, n° 130, G. GIANNAKOUREOU, « La Constitution environnementale et l'entreprise de révision » (en grec), *Loi et nature* septembre 2018 [https://nomosphysics.org.gr/18128/to-perivallontiko-syntagma-kai-anatheoritiko-egxeirima/].

58 Voir la loi n° 4617/2019 sur la ratification du Protocole de Nagoya sur l'accès aux ressources génétiques et le partage juste et équitable des avantages découlant de leur utilisation à la Convention sur la diversité biologique et la loi n° 3937/2011 sur la conservation de la biodiversité. Il est aussi à signaler que, le 25 juillet 2019, la Commission européenne a décidé de traduire la Grèce devant la Cour de justice de l'Union européenne au motif qu'elle n'a pas correctement protégé la biodiversité. Bien que la Grèce ait désigné des zones spéciales de conservation (ZPC) pour protéger les habitats naturels et les espèces faisant partie du réseau Natura 2000, elle n'est pas parvenue à établir les objectifs et mesures de conservation nécessaires correspondant aux exigences écologiques des types d'habitats naturels et des espèces présentes sur tous ces sites.

59 Cf. V. BOUKOUVALA, « Changement climatique, droits de l'homme et protection juridictionnelle avant et après l'Accord de Paris » (en grec), 2016 [https://www.academia.edu/36029809/].

60 Sur la présentation du modèle purement éco-centriste suivi notamment par l'Équateur et la Bolivie, voir E. TRUILHÉ, M. HAUTEREAU-BOUTONNET (sld), *Le procès environnemental. Du procès sur l'environnement au procès pour l'environnement*, Rapport final de recherche, mai 2019 [http://www.gip-recherche-justice.fr/wp-content/uploads/2019/05/16.31-RF-mai-2019.pdf], p. 36 sq.

ni vers la prévalence axiologique du développement économique revendiquée par certains lobbies et par les adeptes des postulats néolibéraux.

B.- Le contenu du « droit constitutionnel environnemental »

14. Avant l'entrée en vigueur de la Constitution de 1975, tout élément environnemental, même régi par une législation spéciale, était considéré principalement comme un bien économique ou comme lié à la santé humaine⁶¹. Depuis la consécration constitutionnelle de la sauvegarde de l'environnement par l'article 24 de cette Constitution, les éléments environnementaux sont aussi protégés de manière autonome. Il a même été jugé plus précisément que « ... l'environnement naturel a été élevé au rang de bien protégé de manière autonome, afin que soient assurées, dans les limites du Pays, la préservation de l'équilibre écologique et la sauvegarde des ressources naturelles au profit des générations futures⁶²... »

15. Les premiers arrêts juridictionnels ayant interprété les dispositions de l'article 24 ont fait montre d'une certaine réserve à l'égard de ces dispositions. Ainsi, dans ses arrêts n° 810-811/1977 relatifs à la construction d'une unité de réparation et de construction de navires dans la baie de Pylos, l'Assemblée du Conseil d'État a laissé entendre que l'article 24 adresse des directives au législateur, mais c'est à ce dernier qu'il incombe de déterminer, à son gré, la nature et l'étendue de la protection de l'environnement. Or, au fur et à mesure, la jurisprudence a évolué pour affirmer que les réglementations prévues à l'article 24 « ... ne sont pas de simples directives, mais des règles de force immédiate et impérative, englobant une injonction obligatoire adressée au législateur ordinaire, à l'administration, aux tribunaux mais aussi aux administrés, de se conformer à son contenu⁶³... » Plus particulièrement, il a été signalé que « ... [c]es dispositions protègent de manière directe l'environnement naturel (et culturel) et formulent des injonctions d'application autonome et immédiate [...] Même en l'absence de dispositions législatives visant à la protection de l'environnement, il émane des réglementations de l'article 24, paragraphe 1 une obligation directe de l'administration de prendre en compte, lors de la formation de son jugement pour la réglementation de matières qui concernent l'environnement ou ont un impact sur lui, la nécessité de le protéger et de prendre les mesures qui lui sont adaptées ou de s'abstenir d'émettre des actes qui lui sont défavorables, en agissant toujours dans le cadre des critères ci-dessus, qui orientent l'action législative concernée⁶⁴... » Cela étant, l'omission de l'administration publique de prendre les mesures adéquates doit être considérée comme une omission susceptible d'être annulée sur recours pour excès de pouvoir devant le Conseil d'État⁶⁵, quitte à réduire l'injonction constitutionnelle au rang de

61 Voir Ch. NTOUCHANIS, « Article 24 », *op. cit.*, n° 131.

62 Voir l'arrêt de l'Assemblée du Conseil d'État n° 2755/1994, point 5. Voir aussi les arrêts du Conseil d'État n° 2537/1996 (Ass.), 462/2010 (Ass.) et 2875/2012.

63 Voir G. SIOUTIS, « La protection de l'environnement depuis la révision constitutionnelle de 2001 », *op. cit.*, p. 40.

64 *Ibidem*. Sur l'application immédiate de l'article 24, voir, à titre indicatif, l'arrêt du Conseil d'État n° 1615/1988. Voir aussi J. ILIOPOULOS-STRANGAS, « Constitution et droits sociaux », Rapport national (Grèce), *AJJC*, XXXI-2015, 2016, p. 299 *sq.* et not. p. 307.

65 Voir G. SIOUTIS, « La protection de l'environnement depuis la révision constitutionnelle de 2001 », *op. cit.*, p. 41 *sq.*, qui se réfère notamment aux arrêts du Conseil d'État n° 4665/1996 (sur l'omission de l'administration publique d'interrompre le fonctionnement d'une carrière dans une zone à reboiser), 2818/1997 (sur l'omission de l'administration publique de dresser un cadastre forestier

simple déclaration de principes et laisser l'environnement naturel sans protection, exposé à une destruction irrémédiable, contre la volonté claire du pouvoir constituant⁶⁶.

16. À cet égard, il convient d'admettre que, comme il résultait déjà du libellé initial de l'article 24, la protection de l'environnement naturel et culturel constitue avant tout une obligation de l'État⁶⁷, un objectif étatique constitutionnel⁶⁸, qui impose aux organes compétents de l'État « ... de procéder à des opérations positives afin de préserver le bien protégé et, plus particulièrement, de prendre les mesures législatives et administratives, préventives et répressives, qui s'imposent, en intervenant, dans la mesure nécessaire, même dans l'activité économique ou autre, individuelle ou collective⁶⁹... » Cet objectif constitutionnel reflète l'idéal d'un *État écologique* qui, selon le principe d'intégration relevé par le juge grec avant qu'il soit pleinement développé par le droit de l'Union⁷⁰, impose la mise en place d'une politique cohérente de protection de l'environnement qui doit être prise en compte et intégrée à toute autre politique publique de l'État⁷¹ afin que cette dernière soit constitutionnelle et viable⁷².

17. La conception de la protection de l'environnement comme une obligation objective de l'État n'a pas empêché sa conception parallèle comme une garantie subjective au profit des individus, ce qui a sans doute marqué le retour à une approche plutôt anthropocentrique de ladite protection. La justiciabilité de cette dernière déclenchée à l'initiative de tout individu et sa corrélation avec l'existence d'un droit subjectif fondamental avaient déjà été déduites avant que la révision de 2001 ne consacre, à l'article 24 de la Constitution, hormis une obligation de l'État, également « un droit de chacun »⁷³. En effet, la nature de la protection constitutionnelle de l'environnement et l'acceptation d'un droit subjectif à l'environnement, en tant que droit à un environnement sain et écologiquement équilibré⁷⁴, ont fait l'objet de multiples analyses approfondies⁷⁵ qui font prévaloir la

spécial pour faire suite à la demande en ce sens d'une organisation environnementale) et 1439/1998 (sur l'omission de l'administration publique de satisfaire à la demande d'habitants concernant la lutte contre le bruit et l'émission de gaz dus au fonctionnement d'une centrale de l'Entreprise publique d'électricité.). Voir aussi, à cet égard, l'arrêt du Conseil d'État n° 303/2017.

66 Voir, entre autres, l'arrêt du Conseil d'État n° 480/2019.

67 Voir aussi l'arrêt du Conseil d'État n° 2194/2006, par lequel il a été jugé que « ... l'article 24, paragraphes 1 et 2, de la Constitution rend la protection de l'environnement un domaine où c'est l'État, avant tout autre, qui a des compétences et des responsabilités... » (point 12).

68 Voir K. GOGOS, « L'État écologique », *op. cit.*, p. 245 *sq.*

69 Voir l'arrêt de l'Assemblée du Conseil d'État n° 2755/1994, point 5. Voir aussi ses arrêts n° 3478/2000, 613/2002, 1468/2004 et 462/2010.

70 Voir l'article 191 TFUE et l'article 37 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne qui stipule qu'« [u]n niveau élevé de protection de l'environnement et l'amélioration de sa qualité doivent être intégrés dans les politiques de l'Union et assurés conformément au principe du développement durable ». Voir aussi G. DELLIS, « Du chantier naval de Pylos à la mine de Kassandra. Le "développement durable", entre la création du droit par le juge et la fiction de la théorie », in *Mélanges en l'honneur du Conseil État grec – 75 ans*, Éditions Sakkoulas, Athènes–Salonique, 2004, p. 1057 *sq.* et not. p. 1064, où l'auteur signale qu'en droit grec le principe d'intégration exige à rebours que toute politique environnementale doit prendre en compte et intégrer des paramètres de développement économique.

71 Voir K. GOGOS, « L'État écologique », *op. cit.*, p. 247, n° 7.

72 Voir G. SIOUTIS, « La protection de l'environnement depuis la révision constitutionnelle de 2001 », *op. cit.*, p. 41, qui se réfère notamment aux arrêts du Conseil d'État n° 2755/1994 (Ass.) et 2731/1997.

73 Voir E. VÉNIZELOS, *L'acquis de révision constitutionnelle...*, *op. cit.*, p. 188-189.

74 Voir G. SIOUTIS, « La protection de l'environnement depuis la révision constitutionnelle de 2001 », *op. cit.*, p. 42.

relativité et la complémentarité des différents classements des droits fondamentaux et mènent à la qualification du droit à l'environnement de droit à la fois social⁷⁶, individuel⁷⁷ et politique, c'est-à-dire d'un droit mixte⁷⁸. Comme il a été relevé, « ... [L]e droit à l'environnement est personnel dans la mesure où il protège la vie et la santé, biens personnels par excellence, mais aussi collectif dans la mesure où l'environnement appartient à tous et représente un bien commun. Il se caractérise aussi comme un droit de solidarité dans la mesure où il protège un bien qui prend en compte l'humanité future, en créant dans le monde présent des conditions de vie devant permettre la survie et le développement de la postérité. Il ne s'identifie pas aux intérêts individuels, antagonistes par excellence, ni avec l'intérêt général, qui vise à l'arbitrage de ces intérêts et constitue le fondement de l'action régulatrice de l'État. Le droit à l'environnement est un droit mixte, complémentaire (individuel/social/politique)⁷⁹... » À cet égard, il est à noter que ce droit subjectif fondamental, qualifié même de post-moderne⁸⁰, implique effectivement plusieurs droits procéduraux⁸¹, dont notamment le droit à l'information environnementale⁸², le droit à la participation aux consultations précédant les évaluations environnementales et le droit à l'accès à la justice⁸³. Ces droits procéduraux

-
- 75 Voir, entre autres, V. ROTIS, « La protection constitutionnelle de l'environnement. Tendances jurisprudentielles controversées en ce qui concerne son extension et son efficacité » (en grec), *La Constitution* (revue juridique grecque) 1986, p. 553 sq. ; Th. ANTONIOU, « Le droit social d'usage de l'environnement entre liberté et participation » (en grec), *La Constitution* 1987, p. 116 sq. ; D. VASSILIADIS, « Article 24 », *op. cit.*, n° 68-69, S. PAVLAKIS, « Le droit à l'environnement » (en grec), in S. Vlachopoulos (sld), *Droits fondamentaux* (en grec), Bibliothèque juridique, 2017, p. 195 sq.
- 76 Voir les arrêts du Conseil d'État n° 4617/1986 et 4279/2013. Avant la révision constitutionnelle de 2001, la jurisprudence considérait que le droit à l'environnement était principalement un droit social surtout à cause du fait que l'article 24 de la Constitution ne consacrait qu'une obligation de l'État. Voir T. VIDALIS, « Le droit individuel à l'environnement selon la Constitution de 2001 » (en grec), in G. Papadimitriou (sld), *L'article 24 de la Constitution après sa révision*, Loi et nature, Éditions Ant. N. Sakkoulas, Athènes-Komotini, 2002, p. 57 sq.
- 77 Voir G. DELLIS, « Le droit individuel face à l'intérêt général économique et écologique. 1953-2003 : le rétrécissement de l'individualité » (en grec), in M. Tsapogas, D. Christopoulos (sld), *Les droits fondamentaux en Grèce 1953-2003. De la fin de la guerre civile à la fin de la transition démocratique*, *op. cit.*, p. 209 sq.
- 78 Voir E. KOUTOUPA-REGKAKOU, *Droit de l'environnement* (en grec), 3^e éd., Éditions Sakkoulas, Athènes-Salonique, 2008, p. 27.
- 79 Voir G. SIOUTIS, « La protection de l'environnement depuis la révision constitutionnelle de 2001 », *op. cit.*, p. 42-43. Voir aussi sur les droits de solidarité qui sont considérés comme des droits fondamentaux de troisième génération, K. Chrysogonos, S. Vlachopoulos, *Droits individuels et sociaux* (en grec), 4^e éd. révisée, Bibliothèque juridique, 2017, p. 81.
- 80 Voir A. PAPAKONSTANTINOY, « Activisme juridictionnel et Constitution. L'exemple de la jurisprudence environnementale du Conseil d'État », *op. cit.*, p. 225.
- 81 Voir G. SIOUTIS, « La protection de l'environnement depuis la révision constitutionnelle de 2001 », *op. cit.*, p. 43, où l'auteur note que le droit à l'environnement a « ... un fort caractère procédural et participatif et garantit la participation des individus à la prise des décisions ainsi que leur libre accès aux informations environnementales... »
- 82 Voir G. GERAPETRITIS, « Le droit d'information environnementale : tendances actuelles en Grèce et en Europe » (en grec), *Environnement et droit* 2000, p. 172 sq. Voir aussi S. PAVLAKIS, « Le droit à l'environnement », *op. cit.*, p. 204, n° 20.
- 83 Voir G. DELLIS, « Entre idéalisme et réalisme : les droits environnementaux procéduraux et leurs extensions procédurales du point de vue de l'analyse économique du droit », in K. Sakellariopoulou, G. Sioutis, I. Koufakis (sld), *Le Juge, la Loi et l'Environnement. Mélanges en l'honneur du Président honoraire du Conseil d'État Konstantinos Menoudakos*, Société grecque de droit de l'environnement, Éditions Sakkoulas, Athènes-Salonique, 2016, p. 257 sq.

correspondent, d'ailleurs, aux trois grands objectifs de la Convention de Aarhus signée par la Grèce le 25 juin 1998 et ratifiée par la loi n° 3422/2005⁸⁴.

18. Les bénéficiaires du droit à l'environnement sont les personnes morales – même les collectivités territoriales⁸⁵ – et les personnes physiques, non seulement les Grecs, mais aussi les étrangers qui résident en Grèce⁸⁶.

19. Les destinataires du droit à l'environnement, tant de son aspect individuel (*status negativus*) que de son aspect social (*status positivus*), sont l'État et les personnes morales appartenant à l'administration publique, établissements de droit public ou de droit privé. En outre, les individus sont également les destinataires de l'aspect individuel du droit à l'environnement, car ledit droit a un effet tiers (*Drittwirkung*) à leur égard⁸⁷. « ... [I] prend en compte les particuliers et leur est également opposable dans le cadre de litiges privés. La protection constitutionnelle de l'environnement a cet effet tiers dans le cadre des litiges privés par le biais des dispositions du Code civil sur la protection de la personnalité (art. 57 sq.), sur le droit du voisinage (art. 1003 sq.) et sur les actes illicites (art. 914 sq.). La relation de l'article 24 de la Constitution avec l'article 57 du Code civil est également admise par la jurisprudence du Conseil d'État, selon laquelle le droit social d'usage de l'environnement naturel est une manifestation du droit de la personnalité. L'effet tiers de l'article 24, paragraphe 1, sur les dispositions de l'article 57 et suivants du Code civil protégeant la personnalité est aussi admis par la jurisprudence des tribunaux civils. Selon cette jurisprudence, le développement de la personnalité dépend du degré de protection de l'environnement et de sa qualité. Du droit de libre développement de la personnalité procède le droit d'usage des biens environnementaux, qui est entravé lorsque les éléments environnementaux sont dévalorisés. En d'autres termes, il est admis que la personnalité englobe tous les biens qui sont protégés par l'article 24, paragraphe 1, puisque ses dispositions sur la protection de l'environnement ont pour but le développement normal de l'individu, et non seulement de l'environnement, dont la protection est fondamentalement nécessaire à l'homme. Du droit de la personnalité émane le droit d'usage des choses communes et d'usage commun, à savoir l'air, la mer, les eaux douces, c'est-à-dire tous les éléments qui entrent dans la notion plus large d'environnement terrestre, aquatique et aérien et qui constituent des biens environnementaux. Le droit d'usage de ces biens constitue une manifestation de droit privé du droit à l'environnement garanti par la Constitution, tel que celui-ci a un effet tiers indirect, par le biais des dispositions des articles 57 et 966 et suivants du Code civil. Ainsi, "l'atteinte à l'environnement, qui est l'un des biens qui constituent la personnalité de l'individu, confère à celui-ci le droit de demander une protection juridictionnelle et de se tourner contre l'auteur de l'atteinte"⁸⁸. »

20. En faisant partie de la Constitution écologique *lato sensu*⁸⁹, le droit à l'environnement se trouve souvent en confluence avec d'autres droits et principes

84 Voir K. MENOUDAKOS, « La Convention d'Aarhus et la jurisprudence du Conseil d'État sur l'information et la participation des citoyens » (en grec), *Loi et nature* novembre 2007 [<https://nomosphysis.org.gr/11128/i-sumbasi-tou-aarxous-kai-i-nomologia-tou-sumboulou-epikrateias-gia-tin-pliroforisi-kai-summetoxi-ton-politon-noembrios-2007/>].

85 Voir J. ILIOPOULOS-STRANGAS, « Constitution et droits sociaux », *op. cit.*, p. 303.

86 Voir S. PAVLAKIS, « Le droit à l'environnement », *op. cit.*, p. 205, n° 23.

87 Voir J. ILIOPOULOS-STRANGAS, « Constitution et droits sociaux », *op. cit.*, p. 303 sq.

88 Voir G. SIOUTIS, « La protection de l'environnement depuis la révision constitutionnelle de 2001 », *op. cit.*, p. 43.

89 Voir *supra*, n° 4.

fondamentaux⁹⁰, tel le principe de protection de la valeur humaine, le droit au libre développement de la personnalité, le droit à la santé et le principe de l'État de droit. De l'autre côté, des conflits peuvent surgir entre le droit à l'environnement et d'autres droits fondamentaux, notamment le droit de propriété et la liberté économique⁹¹. D'ailleurs, s'agissant du droit de propriété et ses conflits éventuels avec la protection de l'environnement, c'est par le même article 24 de la Constitution que le constituant a voulu explicitement régler certains cas particuliers⁹².

21. Nonobstant la considération de la protection constitutionnelle de l'environnement comme un droit subjectif fondamental, il convient pourtant de ne pas perdre de vue qu'en tant qu'obligation de l'État, la protection de l'environnement, comme, d'ailleurs, tout autre objectif constitutionnel social, correspond à un aspect de l'intérêt général qui peut aussi justifier des restrictions à d'autres droits fondamentaux et doit être mis en balance avec d'autres principes fondamentaux⁹³. Sur ce plan, il est communément admis que le contenu normatif de l'article 24 de la Constitution implique une série de principes généraux qui forment un cadre strict. Il s'agit surtout des principes de développement durable, de prévention, de précaution, du pollueur-payeur et de l'*acquis environnemental*.

22. Malgré l'absence de référence dans le texte constitutionnel, dans les années 1990 le Conseil d'État, s'inspirant du droit communautaire et des textes internationaux, a érigé le principe de développement durable au rang des principes à valeur constitutionnelle⁹⁴. Dès lors, ce principe est devenu le fondement normatif et interprétatif de sa jurisprudence environnementale postérieure⁹⁵. Plus précisément, il a été jugé que les dispositions de l'article 24, qui imposent à l'État l'obligation de protéger l'environnement, combinées à celles de l'article 106, § 1, qui confient à l'État la planification et la coordination de l'activité économique nationale en vue d'assurer le développement de tous les secteurs de l'économie, impliquent le principe selon lequel la politique économique de développement est exercée en combinaison avec la politique publique de protection de l'environnement et dans le souci primordial de prévenir tout dommage à l'environnement, de sorte que le développement soit durable⁹⁶. Ce principe, qui a été garanti «... tant par la Constitution (article 24) que par le Traité de Maastricht (articles B, 2 et 130 P) ratifié par la loi n° 2077/1992 et qui doit être interprété à la lumière des dispositions de la Déclaration de Rio (1992) et de l'Agenda 21 sur l'environnement

90 Voir S. PAVLAKIS, « Le droit à l'environnement », *op. cit.*, p. 211-212, n° 37.

91 Voir G. SIOUTIS, *Manuel de droit de l'environnement*, *op. cit.*, p. 159 *sq.* Voir aussi X. KONTIADIS, « La réglementation constitutionnelle du rapport entre la protection de l'environnement culturel et du droit de propriété » (en grec), *Loi et nature* juillet 2003 [<https://nomosphysics.org.gt/7037/i-suntagmatiki-diarruthmisi-tis-sxesis-metaksu-prostasias-tou-politistikou-periballontos-kai-dikaiomatos-tis-idioktisias-ioulios-2003>].

92 Voir les paragraphes 3 et 6 de l'article 24 précités sur la contribution obligatoire des propriétaires à la création de l'infrastructure urbaine et les restrictions de la propriété nécessaires à la protection des monuments et des sites et éléments traditionnels.

93 À cet égard, il est à noter que, en matière de procédures d'urgence et notamment en matière de sursis à exécution devant le Conseil d'État, les dommages environnementaux sont considérés comme des préjudices irréparables ou difficilement réparables pouvant justifier un tel sursis ou comme une raison d'intérêt public pouvant, selon le cas, soit justifier un tel sursis soit imposer son rejet. Voir G. SIOUTIS, *Manuel de droit de l'environnement*, *op. cit.*, p. 146 *sq.*

94 *Idem*, p. 168 *sq.*

95 Voir D. VASSILIADIS, « Article 24 », *op. cit.*, n° 100 *sq.* Voir aussi G. DELLIS, « Du chantier naval de Pylos à la mine de Kassandra.. », *op. cit.*

96 Voir, à titre indicatif, les arrêtés du Conseil d'État n° 53/1993, 2755/1994 (Ass.), 3478/2000 (Ass.), 613/2002 (Ass.) et 1672/2005 (Ass.).

et le développement⁹⁷... », exige que les activités économiques ne conduisent pas à l'épuisement des ressources naturelles et à la détérioration de l'environnement au détriment des générations futures. Il s'agit d'un principe qui, après avoir trouvé appui sur le principe de durabilité figurant dans l'article 24 de la Constitution depuis sa révision de 2001⁹⁸, a été analysé par la jurisprudence en plusieurs principes spéciaux en fonction du domaine de la politique environnementale en cause⁹⁹, tels les principes de gestion durable des ressources hydriques¹⁰⁰, de gestion durable du réseau routier¹⁰¹ et de l'environnement urbain durable¹⁰². D'ailleurs, le principe de développement durable a été combiné avec le principe de saturation, selon lequel une région ne peut supporter qu'un certain degré d'activités humaines au-delà duquel une détérioration irréparable de l'environnement sera provoquée¹⁰³.

23. Contrairement au principe de durabilité, le principe de prévention a figuré depuis le début dans l'article 24, § 1, deuxième alinéa, de la Constitution de 1975, en consacrant l'obligation de l'État de prendre des mesures préventives adéquates pour la protection de l'environnement¹⁰⁴. Cela présuppose de préciser *a priori*, sur la base des données scientifiques appropriées, l'impact que les activités humaines peuvent avoir sur l'environnement. C'est pourquoi le principe de prévention impose de suivre une procédure administrative spéciale d'évaluation de l'impact environnemental de chaque activité avant que cette dernière ne soit autorisée¹⁰⁵. Cette évaluation, qui repose sur l'élaboration et l'approbation d'une étude d'impact environnemental, est une garantie importante de la protection de l'environnement, qui a été prévue en droit national¹⁰⁶ en conformité avec la directive 85/337/CEE¹⁰⁷ et constitue, dès lors, un outil incontournable de la politique environnementale dans le cadre de la réalisation de diverses catégories de travaux ou d'activités publiques ou privées¹⁰⁸. Une procédure analogue d'évaluation environnementale est aussi prévue avant la mise en place des plans de réaménagement du territoire, des plans urbains ou de certains programmes de

97 Voir l'arrêt du Conseil d'État n° 637/1998, point 4.

98 Voir *supra*, n° 10.

99 Voir K. GOGOS, « L'État écologique », *op. cit.*, p. 250, n° 12-14.

100 Voir, à titre indicatif, les arrêts du Conseil d'État n° 2290/1998, 1688/2005 (Ass.), 2875/2012 et 2038/2012.

101 Voir, à titre indicatif, les arrêts du Conseil d'État n° 2486-2487/2006 (Ass.), 746/2007, 1509/2009, 570/2012.

102 Voir l'arrêt du Conseil d'État n° 1588/1999.

103 Voir, p. ex., les arrêts du Conseil d'État n° 2569/2004 et 4189/2014. Voir aussi K. SAKELLAROPOULOU, « La position du Conseil d'État et le principe de saturation » (en grec), *Loi et nature* février 2016 [<https://nomosphysics.org.gr/13341/i-stasi-toy-symvolylioy-tis-epikrateias-kai-i-feroyssa-ikantotita/>], D. VASSILIADIS, « Article 24 », *op. cit.*, n° 105.

104 Voir l'arrêt du Conseil d'État n° 53/1993. Voir aussi D. VASSILIADIS, « Article 24 », *op. cit.*, n° 81.

105 Voir E. KOUTOUPA-REGKAKOU, *La procédure administrative d'évaluation de l'impact environnemental* (en grec), Éditions Sakkoulas, Salonique, 1995.

106 Voir, p. ex., l'arrêté ministériel n° 69269/5387/1990 portant classement des ouvrages et des activités susceptibles d'avoir des incidences sur l'environnement et définissant le contenu de l'étude d'impact et la procédure pour l'octroi de l'autorisation, et l'arrêté ministériel n° 75308/5512/1990 pour la mise à la disposition du public de l'étude d'impact et de l'autorisation accordée après l'évaluation environnementale requise.

107 Directive du Conseil du 27 juin 1985 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement, *Journal officiel* n° L 175 du 5 juillet 1985, p. 40-48.

108 Voir l'arrêt du Conseil d'État n° 613/2002 (Ass.) concernant les installations pour la production de l'or dans la région de Chalkidiki.

développement, pour lesquels une étude « stratégique » d'impact environnemental doit être élaborée conformément aux dispositions de la directive 2001/42/CE¹⁰⁹.

24. Un principe connexe mais distinct du principe de prévention est celui de précaution¹¹⁰. Il s'agit du principe qui traduit – beaucoup plus clairement que tout autre principe du droit environnemental – que la science est à la fois la cause des dommages causés à l'environnement et l'instrument par lequel on entend les réparer ou – encore mieux – les prévenir et qu'aussi bien la connaissance scientifique que le droit sont appelés à se familiariser au phénomène d'incertitude¹¹¹. Selon ce principe, qui ne figure pas dans le texte constitutionnel mais s'impose par les droits international et européen¹¹², même en absence de certitude scientifique absolue sur l'existence d'un risque de dommages graves ou irréversibles, il convient de prendre des mesures préventives effectives visant à prévenir la dégradation de l'environnement¹¹³. Sur ce plan, la précision du degré de risque qu'on doit supporter pour faciliter le développement économique constitue une décision essentiellement politique qu'on tend à encadrer, sur la base du principe de proportionnalité, en fonction du niveau plus ou moins élevé de protection de l'environnement que la jurisprudence exige dans chaque cas d'espèce¹¹⁴.

25. Le principe du pollueur-payeur, consacré en droit grec grâce à l'influence – encore une fois – du droit de l'Union¹¹⁵, provient de la science économique et impose que les acteurs économiques qui profitent des ressources naturelles assument le coût tant des mesures préventives que des mesures de réparation des dommages environnementaux¹¹⁶. Ce principe n'anéantit pas la responsabilité étatique eu égard à la protection de l'environnement, mais exige la prise en charge du coût respectif par le pollueur et, en dernière analyse, intériorise cette externalité négative au prix de ses produits et services. En effet, il s'agit d'inciter les forces du marché concurrentiel de fonctionner au profit de la protection de l'environnement, tout en acceptant le risque que cette protection soit ainsi relativisée et réduite à une question purement économique¹¹⁷.

26. Adoptant l'idéal d'un État écologique, la jurisprudence du Conseil d'État a admis également que des paragraphes 1 et 2 de l'article 24 de la Constitution découlent l'interdiction de prendre des mesures – législatives ou administratives – qui aggravent le niveau des conditions de vie et le *statu quo* environnemental tel que défini par la législation en vigueur. Il s'agit du principe dit d'« acquis environnemental », qui a été, à l'origine, développé en droit de l'urbanisme (*acquis*

109 Directive du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement, *Journal officiel* n° L 197 du 21 juillet 2001, p. 30-37. Sur la transposition de cette directive en droit national et la jurisprudence nationale en cause, voir D. VASSILIADIS, « Article 24 », *op. cit.*, n° 84.

110 Voir K. GOGOS, « L'État écologique », *op. cit.*, p. 252 *sq.*, n° 20-21.

111 Voir P. MANTZOUFAS, *Protection constitutionnelle des droits dans la société de risque : santé - intimité - environnement* (en grec), Éditions Sakkoulas, Athènes-Salonique, 2006, not. p. 333 *sq.*

112 Voir l'article 191 TFUE. Voir G. SIOUTIS, *Manuel de droit de l'environnement*, *op. cit.*, p. 54 *sq.*

113 Voir, p. ex., les arrêts du Conseil d'État n° 1782/2003, 3056/2003 et 1264/2005 (Ass.) relatifs aux antennes cellulaires.

114 Voir, p. ex., les arrêts du Conseil d'État n° 2805/1997 et 2939-2940/2000 (Ass.) relatifs à l'électrification de petites îles qualifiées d'écosystèmes vulnérables.

115 Voir la directive 2004/35/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 avril 2004 sur la responsabilité environnementale en ce qui concerne la prévention et la réparation des dommages environnementaux (*Journal officiel* n° L 143 du 30 avril 2004, p. 56-75), transposée en droit national par le décret présidentiel n° 148/2009.

116 Voir G. SIOUTIS, *Manuel de droit de l'environnement*, *op. cit.*, p. 351 *sq.*

117 Voir K. GOGOS, « L'État écologique », *op. cit.*, p. 253 *sq.*, n° 22-24.

urbanistique)¹¹⁸, compte tenu, d'ailleurs, du fait que le paragraphe 2 de l'article 24 lui-même exige expressément « de garantir les meilleures conditions de vie possibles » en matière de réaménagement du territoire et de développement urbain. Malgré les apparences – tout à fait justifiées dans la première phase de son identification par la jurisprudence¹¹⁹ – ce principe n'a pas finalement signifié la fixation absolue du *statu quo* environnemental. Il s'agit de préserver un *acquis relatif*, au sens que l'aggravation du niveau des conditions de vie et la dégradation de l'environnement devraient être justifiées, le cas échéant, par une raison spéciale légitime qui pourrait les imposer¹²⁰. Or, même dans sa version modérée, ce principe peut provoquer une tension difficilement gérable entre la protection de l'environnement et la protection d'autres valeurs ou objectifs constitutionnels, d'autant plus que son application effective présuppose un contrôle juridictionnel qui, malgré l'existence éventuelle des études scientifiques, n'évite pas le recours aux données de la logique et de l'expérience sociale commune pour concrétiser, dans chaque cas d'espèce, la notion floue de « conditions de vie »¹²¹.

27. Enfin, la jurisprudence du Conseil d'État, inspirée souvent par les droits international, européen et comparé ou encore par des analyses scientifiques, a évoqué une série de règles ou principes spéciaux. Ainsi, en matière de protection de l'environnement naturel et culturel, on peut, par exemple, y identifier les principes de rétablissement obligatoire des écosystèmes dérangés¹²², de patrimoine naturel commun¹²³, de développement modéré des écosystèmes vulnérables¹²⁴, de valeur esthétique de la nature¹²⁵, de conscience écologique¹²⁶ et de patrimoine culturel¹²⁷. Par ailleurs, en matière de réaménagement du territoire et d'urbanisme, on trouve des substituts jurisprudentiels qui ont comblé les lacunes législatives, telle la préapprobation de la localisation d'une activité¹²⁸, l'institution des zones pour des activités de production¹²⁹ et l'institution des zones de contrôle résidentiel dans des zones non urbaines¹³⁰, ainsi que des règles spéciales, telle la règle de l'interdiction de réduction des espaces d'usage commun et la règle de l'interdiction de mélanger ou d'aggraver les modes d'utilisation des sols¹³¹.

28. Au vu de tout ce qui précède plusieurs apories s'imposent finalement à propos de la nature de la protection de l'environnement. Cette protection, qui oscille entre une obligation de l'État et un droit subjectif mixte, ainsi qu'entre une vision plutôt éco-centrique et une vision plutôt anthropocentrique, flotte dans des vagues infinies de conflits et de synergies entre droits, principes, objectifs et valeurs

118 Voir l'arrêt de l'Assemblée du Conseil d'État n° 10/1988. Voir aussi K. MENOUDAKOS, « La protection constitutionnelle de l'environnement après la révision », *op. cit.*, p. 46 sq.

119 Voir J. ILIOPOULOS-STRANGAS, « Constitution et droits sociaux », *op. cit.*, p. 325.

120 Voir, à titre indicatif, les arrêts de l'Assemblée du Conseil d'État n° 1528/2003, 123/2007, 3059/2009, 415/2011, 1970/2012 et 376/2014. Voir aussi J. ILIOPOULOS-STRANGAS, *Théorie générale des droits fondamentaux. Aspects de la protection à plusieurs niveaux dans l'espace européen* (en grec), Éditions Sakkoulas, Athènes-Salonique, 2018, p. 211-212.

121 Voir K. GOGOS, « L'État écologique », *op. cit.*, p. 248, n° 8.

122 Voir D. VASSILIADIS, « Article 24 », *op. cit.*, n° 106.

123 *Idem*, n° 108.

124 *Idem*, n° 109.

125 *Idem*, n° 113.

126 *Idem*, n° 114.

127 Voir l'arrêt du Conseil d'État n° 49/2018.

128 Voir l'arrêt du Conseil d'État n° 1520/1993.

129 Voir les arrêts du Conseil d'État n° 2844/1993 et 2319/2002.

130 Voir les arrêts du Conseil d'État n° 4046/2015 et 4294/2015.

131 Voir Ch. NTOUCHANIS, « Article 24 », *op. cit.*, n° 144 sq.

constitutionnelles diverses. Comment donc expliquer cet imbroglio conceptuel et fonctionnel à propos de la protection de l'environnement ? Pour appréhender la nature confuse de cette protection, il ne faut pas perdre de vue qu'en Grèce la survalorisation de l'individualisme juridique par l'interprétation constitutionnelle dominante a été tellement ferme que les devoirs fondamentaux ont été mis à l'écart¹³² et que, pour assurer la protection efficace de n'importe quel objectif à valeur constitutionnelle, il a fallu qu'il soit considéré principalement comme l'objet d'un droit subjectif, voire d'un droit individuel¹³³. Ainsi, la protection de l'environnement a été considérée comme l'objet d'un tel droit, bien que cette protection constitue avant tout un devoir fondamental de tous – et non seulement de l'État – à l'égard des générations présentes et futures. La même considération n'a pas pourtant été adoptée pour la plupart des autres objectifs sociaux constitutionnels, auxquels ne s'applique pas en principe le régime privilégié reconnu à la protection de l'environnement. En effet, s'agissant du droit à l'environnement, « ... La jurisprudence du Conseil d'État fait en règle générale une exception par rapport aux autres droits sociaux *stricto sensu* et lui reconnaît la qualité de vrai droit, d'où découle le droit d'ester en justice contre l'État, même si le législateur n'est pas intervenu pour concrétiser ce droit¹³⁴. » Cela s'explique sans doute par le fait que la protection de l'environnement constitue l'objet d'un droit social exceptionnellement compatible avec la doctrine libérale dominante, dans la mesure où, contrairement à d'autres politiques sociales, cette protection ne présuppose pas une redistribution aussi directe de la richesse sociale¹³⁵.

132 Voir C. YANNAKOPOULOS, « Juge constitutionnel et interprétation des normes », *op. cit.*, n° 10.

133 Voir C. YANNAKOPOULOS, *La déréglementation constitutionnelle en Europe*, *op. cit.*, n° 27.

134 Voir J. ILIOPOULOS-STRANGAS, « Constitution et droits sociaux », *op. cit.*, p. 309.

135 Voir C. YANNAKOPOULOS, « Constitution et handicap : le paradigme hellénique d'un État de droit social », in O. Guézou, St. Manson (sld), *Droit public et handicap*, Dalloz, 2010, p. 113 *sq.* et not. p. 120-121 : « ... À cet égard, il est tout à fait légitime de s'interroger sur la question de savoir pourquoi, en matière, par exemple, de contrôle de légalité des appels d'offres pour la passation d'un marché de travaux publics, le Conseil d'État hellénique impose aux autorités compétentes d'effectuer, avant même la publication de l'avis de marché, une évaluation de toutes les incidences du projet en cause sur l'environnement, alors qu'il n'impose pas au législateur de soumettre le même projet à une pareille évaluation préalable de ses incidences spécifiques sur les conditions de vie des personnes handicapées, en exigeant la mise en œuvre des adaptations nécessaires eu égard aux objectifs de l'article 21 paragraphe 6 de la Constitution. La réponse à cette question ne tient pas à une différenciation intrinsèque à la normativité des articles constitutionnels susmentionnés. D'ailleurs, ni l'interprétation systématique ni la téléologie de ces dispositions excluent l'application des principes de développement durable et de prévention dans le domaine de la mise en œuvre des droits sociaux autres que le droit à l'environnement. La réponse tient plutôt à des raisons d'ordre politique. En effet, la protection de l'environnement semble être beaucoup plus neutre que celle des autres missions sociales de l'État eu égard aux structures sociales et économiques dominantes. Des missions, telles que la promotion de l'intégration et de la participation sociales des personnes handicapées, doivent nécessairement être mises en place dans des champs que l'initiative privée a déjà investis, alors que le réaménagement du territoire du pays, l'agencement, le développement, l'urbanisation et l'étendue des villes et des régions habitées en général relèvent quasi exclusivement de la compétence normative et du contrôle de l'État. Dès lors, ériger la protection de l'environnement en un objectif prioritaire n'entraîne pas la mise en œuvre de politiques qui redistribuent directement les ressources sociales et, par conséquent, n'altère pas non plus le libéralisme économique acquis. Qui plus est, la surprotection de l'environnement, en monopolisant le principe holistique du développement durable, encadre, raffine et atténue toute manifestation d'interventionnisme étatique. En supplantant ainsi les autres prestations sociales cette surprotection joue en même temps le rôle d'un alibi crédible de la dégradation du reste des droits et objectifs sociaux de valeur constitutionnelle, dont la protection ainsi étendue risquerait de mettre en cause les structures sociales et économiques dominantes... »

C.- L'influence du droit international et du droit européen environnemental

29. En Grèce, le droit constitutionnel environnemental est profondément influencé par les droits international et européen¹³⁶. Il en va ainsi non seulement pour ce qui est des règles écrites adoptées en la matière, à commencer par l'article 24 de la Constitution grecque lui-même, notamment depuis sa révision de 2001¹³⁷, mais aussi pour l'activisme du Conseil d'État en matière de Constitution écologique. D'ailleurs, à la suite d'une longue période au cours de laquelle elle avait adopté des positions indécises, la jurisprudence nationale a fini par admettre l'obligation « ... d'harmoniser les dispositions constitutionnelles avec les règles du droit communautaire¹³⁸... » et le principe de l'interprétation de la Constitution d'une façon « *conviviale* » à l'égard du droit international et notamment de la Convention européenne des droits de l'homme¹³⁹. La protection de l'environnement a été une piste privilégiée pour le développement de cette jurisprudence extravertie et, par conséquent, pour la prise de conscience de l'influence non seulement officielle mais aussi officieuse des droits international et européen sur le droit national. En effet, pour reprendre la constatation de J. Morand-Deville, il convient d'affirmer qu'en Grèce également « ... [L]e droit de l'environnement est certainement le terrain favori d'une complémentarité exemplaire entre conventionnalisation et constitutionnalisation et d'un dialogue des juges particulièrement fécond¹⁴⁰... »

30. Tout d'abord, le Conseil d'État n'a pas manqué, depuis les années 1990, de rechercher le fondement de ses raisonnements non seulement dans la Constitution grecque mais aussi dans le droit communautaire, dans les accords internationaux ou même dans le *soft law* international. Il en va ainsi en matière d'institution ou d'évolution du contenu des principes du droit de l'environnement¹⁴¹. Au-delà de l'article 24 de la Constitution grecque, le fondement du principe de développement durable a été recherché au Traité de Maastricht, à la Déclaration de Rio et à l'Agenda 21¹⁴². De même, le fondement du principe de précaution a également été recherché au Traité de Maastricht¹⁴³. En effet, c'est notamment l'invocation des dispositions du droit communautaire qui a permis au juge national de compléter les lacunes du droit national en enrichissant le contenu normatif de l'article 24¹⁴⁴.

136 Voir G. PAPANITRIOU (sld), *La pénétration du droit communautaire de l'environnement en Grèce* (en grec), Éditions Ant. N. Sakkoulas, Athènes-Komotini, 1994 ; G. Giannakourou, G. Kremlis, G. SIOUTIS (sld), *L'application du droit communautaire de l'environnement en Grèce. 1981-2006* (en grec), Éditions Ant. N. Sakkoulas, Athènes-Komotini, 2007.

137 Voir sur l'introduction du principe de durabilité dans le texte constitutionnel, *supra* n° 10 et 22.

138 Voir l'arrêt n° 3470/2011 de l'Assemblée du Conseil d'État, point 9.

139 Voir l'arrêt n° 1992/2016 du Conseil d'État, point 8.

140 Voir J. MORAND-DEVILLER, « L'environnement dans les constitutions étrangères », *Les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, vol. 43, n° 2, 2014, p. 83 *sq.* et not. p. 95.

141 Voir *supra*, n° 22, 23, 24, 25 et 27.

142 Voir *supra*, n° 22. Voir aussi P. MANTZOUFAS, *Protection constitutionnelle des droits dans la société de risque : santé - intimité - environnement*, *op. cit.*, not. p. 389 *sq.* et 403 *sq.*

143 Voir l'arrêt n° 1264/2005 de l'Assemblée du Conseil d'État relatif aux antennes cellulaires.

144 Voir, p. ex., l'arrêt n° 1520/1993 du Conseil d'État concernant l'invocation de la directive 85/337/CEE en vue de l'augmentation du nombre de catégories des travaux dont la réalisation doit être précédée d'une étude d'impact environnemental convenable conformément au principe de prévention, et l'arrêt 2580/2000 du Conseil d'État concernant l'invocation de la directive 79/409/CEE en vue de rendre plus strictes les conditions d'autorisation de la chasse des oiseaux sauvages. Voir aussi G. GIANNAKOUREOU, « Le droit communautaire de l'environnement à la jurisprudence du Conseil d'État » (en grec), in P. Naskou-Perraki, K. P. Iliopoulos (sld), *Droit*

31. De plus, bien que la Convention européenne des droits de l'homme n'assure la protection de l'environnement que de manière indirecte, notamment à travers la garantie de la protection de la vie privée¹⁴⁵, l'influence de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme sur le droit grec a été aussi d'une importance capitale notamment dans le domaine du droit de l'urbanisme grec et, plus particulièrement, en ce qui concerne le régime des servitudes d'urbanisme¹⁴⁶. Parmi les nombreuses affaires concernant la Grèce, il convient de citer celle à propos de laquelle il a été jugé que l'omission de démolir une construction devenue illégale à la suite de l'annulation de son permis de construire viole l'article 6 de la Convention qui impose l'exécution effective des décisions juridictionnelles¹⁴⁷. En outre, la Grèce a été condamnée pour violation de l'article premier du Protocole n° 1 au motif que, dans les cas d'espèce, les biens en cause étaient légalement affectés à la construction et que la privation ultérieure de constructibilité n'était pas assortie de l'octroi de dommages-intérêts adéquats, ce qui constituait une violation du droit de propriété des requérants et du principe de leur confiance légitime à l'égard des autorités nationales¹⁴⁸. Ces condamnations ont entraîné le revirement de la jurisprudence contraire du Conseil d'État qui, s'alignant finalement avec les jugements des juges de Strasbourg, a fortement relativisé les surdéterminations sociales du droit de propriété en droit constitutionnel grec¹⁴⁹.

32. Par ailleurs, à titre plus général et structurel, les questions environnementales ont souvent été l'épicentre du retracement des limites du contrôle de constitutionnalité des lois sous l'influence du droit de l'Union¹⁵⁰. Ainsi, c'est surtout en matière de protection de l'environnement que le droit de l'Union a promu le contrôle juridictionnel de la procédure législative. Dans le cadre de l'évaluation des impacts de certains projets publics et privés sur l'environnement, la Cour de justice de l'Union européenne a exigé qu'en cas des projets adoptés en détail par un acte législatif spécifique, il existe un contrôle juridictionnel effectif de la compatibilité de la procédure législative avec les objectifs de la directive 85/337/CEE¹⁵¹, y compris l'obligation d'organiser une consultation préalable appropriée¹⁵². À la fois obligé et inspiré par cette jurisprudence, le Conseil d'État grec a promu le contrôle juridictionnel de la procédure législative même dans des cas où le droit de l'Union n'était pas applicable¹⁵³. Sur ce plan, dans son arrêt n° 123/2007, son Assemblée a jugé qu'une intensification législative de l'utilisation des sols ne peut pas être votée sans une évaluation environnementale préalable fondée

communautaire. 25 ans d'application en Grèce (en grec), Éditions Ant. N. Sakkoulas, Athènes-Komotini, 2006, p. 401 sq. et not. p. 414 sq.

145 Voir, à cet égard, les arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme, du 9 décembre 1994, *Gregoria López Ostra c. Espagne* (n° 16798/90), du 19 février 1998, *Anna Maria Guerra e.a. c. Italie* (n° 14967/89), et du 9 juin 2005, *Fadejeva c. Russie* (n° 55723/00).

146 Voir Ch. A. PÉTROU, « Les nouveaux enjeux de la politique de l'environnement en Grèce (2005-2011) », *op. cit.*, not. p. 539.

147 Voir *infra*, n° 46.

148 Voir, à cet égard, les arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme, du 28 mai 2009, *ZANTE, Marathonisi A.E. c. Grèce* (n° 14216/03), et du 2 décembre 2010, *Anonymos Touristiki Etairia Xenodocheia Kritis c. Grèce* (n° 35332/05).

149 Voir les arrêts du Conseil d'État n° 2707/2009 et 3224/2009.

150 Voir C. YANNAKOPOULOS, « Juge constitutionnel et interprétation des normes », *op. cit.*, n° 7.

151 Voir l'arrêt de la Cour de justice du 16 février 2012, C-182/10, *Solvay e.a.*

152 Voir G. DELLIS, *Dèmos et Agora. Le droit public « différemment », du point de vue de l'analyse économique* (en grec), Éditions Eurassia, Athènes, 2018, p. 352.

153 Voir C. YANNAKOPOULOS, *L'influence du droit de l'Union européenne sur le contrôle juridictionnel de la constitutionnalité des lois* (en grec), Éditions Sakkoulas, Athènes-Salonique, 2013, n° 219-227.

sur une étude scientifique spécifique¹⁵⁴. En outre, toujours dans le domaine de la protection de l'environnement, le droit de l'Union a également imposé le contrôle des motifs des actes législatifs contenant des mesures individuelles. La Cour de justice a jugé que l'article 6, § 9, de la Convention de Aarhus et l'article 9, § 1, de la directive 85/337/CEE doivent être interprétés en ce sens qu'ils exigent que toute personne intéressée doive avoir accès aux motifs d'un acte législatif par lequel un État membre a décidé de ne pas soumettre un projet à évaluation¹⁵⁵. Au vu de cette jurisprudence, le Conseil d'État a promu le contrôle des motifs des lois qui établissent des mesures individuelles en matière de planification urbanistique ou de réaménagement du territoire. Plus précisément, il a admis que, comme il s'agit d'une dérogation au principe de la séparation des pouvoirs, si l'adoption de ces mesures n'est pas manifestement nécessaire compte tenu des conditions générales existantes, les motifs concrets qui justifient cette dérogation doivent nécessairement découler de leurs travaux préparatoires¹⁵⁶. De plus, s'agissant des restrictions à la libre circulation, le droit de l'Union a appelé le juge national à examiner la cohérence et la systématisme des choix, voire la sincérité du législateur national, ce qui consiste à rechercher, le cas échéant, si la législation en cause est efficace, voire si le législateur a commis un détournement de pouvoir¹⁵⁷. Sous l'influence de cette jurisprudence le Conseil d'État a sanctionné le caractère irrationnel des mesures législatives permettant la légalisation des constructions arbitraires¹⁵⁸, ainsi que les mesures législatives qui, tout en portant atteinte à l'environnement naturel, urbain ou culturel, visent à empêcher leur contrôle juridictionnel en ne prévoyant pas de mesures d'application susceptibles d'ouvrir la voie du contrôle de leur constitutionnalité par voie d'exception¹⁵⁹ ou à anéantir des décisions juridictionnelles déjà devenues définitives¹⁶⁰. Qui plus est, le droit de l'Union, en familiarisant le juge national avec le contrôle des omissions législatives, l'a aussi aidé à mieux gérer la prétendue « réserve du possible » (*Möglichkeitsvorbehalt*), selon laquelle la protection des droits sociaux se heurte inévitablement au caractère limité des ressources nécessaires, et à accepter plus facilement la justiciabilité de certains parmi ces droits¹⁶¹, y compris celle du droit à l'environnement¹⁶².

33. Enfin, les cours suprêmes nationales et notamment le Conseil d'État se sont appuyés sur les droits international et européen pour faire face aux efforts du pouvoir politique d'anéantir la dynamique écologique de leur jurisprudence. Hormis les deux cas susmentionnés concernant, d'une part, la tentative du législateur de modifier la répartition des compétences des Sections du contentieux du Conseil d'État¹⁶³ et, d'autre part, l'adoption des actes législatifs contenant des mesures

154 Point 8.

155 Voir l'arrêt de la Cour de justice du 16 février 2012, C-182/10, *Solvay e.a.*, points 53 *sq.*

156 Voir les arrêts du Conseil d'État n° 1847/2008 (Ass.), 3059/2009 (Ass.), 376/2014 (Ass.), 2153/2015 (Ass.), 3089/2017. Voir C. YANNAKOPOULOS, *L'influence du droit de l'Union européenne sur le contrôle juridictionnel de la constitutionnalité des lois*, *op. cit.*, n° 228-234.

157 Voir, à titre indicatif, les conclusions, du 4 mars 2010, de l'Avocat Général P. Mengozzi, dans les affaires C-316/07, C-358/07 à C-360/07, C-409/07 et C-410/07, Markus Stoß, not. point 50.

158 Voir C. YANNAKOPOULOS, « L'élargissement du bloc de constitutionnalité en matière de légalisation des constructions arbitraires. Commentaire sous l'arrêt du Conseil d'État n° 3500/2009 (Ass.) » (en grec), *Journal de droit administratif* (revue juridique grecque) 5/2009, p. 594 *sq.*

159 Voir *infra*, n° 36.

160 Voir les arrêts du Conseil d'État n° 3610/2007 (point 18), 3500/2009 (Ass., point 18).

161 Voir C. YANNAKOPOULOS, *L'influence du droit de l'Union européenne sur le contrôle juridictionnel de la constitutionnalité des lois*, *op. cit.*, n° 254-256.

162 Voir *supra*, n° 17.

163 Voir *supra*, n° 9.

individuelles et ne prévoyant pas de mesures d'application permettant le contrôle de leur constitutionnalité par voie d'exception¹⁶⁴, il est aussi à signaler que, lors de la révision constitutionnelle de 2001, le pouvoir politique a opté pour l'introduction d'un nouveau paragraphe à la fin de l'article 100 de la Constitution, qui prévoit l'obligation de saisir l'Assemblée plénière du Conseil d'État, de la Cour de cassation ou de la Cour des comptes, lorsqu'une section contentieuse de ces cours suprêmes considère qu'une disposition législative doit être déclarée inconstitutionnelle¹⁶⁵. C'est sans doute pour permettre la création d'un fait accompli par l'application immédiate des dispositions législatives que cette nouvelle disposition constitutionnelle a privé les sections contentieuses des cours suprêmes de la possibilité de procéder en temps utile au contrôle définitif de la constitutionnalité des lois. On visait surtout le Conseil d'État, dont les Sections contentieuses et notamment la cinquième Section (même sous la formation réduite de cinq membres), compétentes pour juger en premier ressort des recours pour excès de pouvoir, avaient déclaré inconstitutionnelles, par voie d'exception, d'importantes mesures législatives promues par les différents gouvernements. Or, les cours suprêmes concernées et notamment la Haute juridiction administrative ont riposté. En effet, pour passer outre leur nouvelle obligation constitutionnelle, les sections contentieuses ont intensifié leur contrôle de conventionnalité des lois au détriment de leur contrôle de constitutionnalité¹⁶⁶. C'est encore un élément qui explique pourquoi la jurisprudence du Conseil d'État s'efforce de se conformer toujours aux exigences de l'Union, ce qui est facilité par le fait que la Haute juridiction administrative se trouve en dialogue constant avec la Cour de justice de l'Union européenne en matière environnementale¹⁶⁷.

164 Voir *supra*, n° 32, et *infra*, n° 36.

165 « ... 5. Quand une Section du Conseil d'État, de la Cour de cassation ou de la Cour des comptes juge inconstitutionnelle une disposition d'une loi formelle, elle renvoie obligatoirement la question à l'assemblée plénière correspondante, sauf si cette question a été jugée par un arrêt antérieur de l'assemblée plénière ou de la Cour spéciale suprême de cet article. L'assemblée plénière est constituée en formation juridictionnelle et se prononce de manière définitive, ainsi qu'il est prévu par la loi. Cette réglementation s'applique aussi par analogie lors de l'élaboration des décrets réglementaires par le Conseil d'État... » Voir K. SAKELLAROPOULOU, « Le contrôle de la constitutionnalité des lois et l'article 100, § 5, de la Constitution : organisation procédurale ou limitation du contrôle diffus ? » (en grec), *Loi et nature*, juin 2007 [<https://nomosphysics.org.gr/10888/o-elegxos-tis-suntagmatikotitas-ton-nomon-kai-to-arthro-100-par-5-tou-suntagmatos-dikononiki-organosii-periorismos-tou-diaxutou-elegxou/>].

166 Voir, à titre indicatif, l'arrêt du Conseil d'État n° 2144/2009.

167 Parmi les arrêts du Conseil d'État portant renvoi préjudiciel auprès de la Cour de justice, voir, à titre indicatif, l'arrêt n° 2389/2008 relatif à la politique commune de la pêche (arrêt du 2 septembre 2010, C-453/08, Karanikolas e.a.), l'arrêt n° 3559/2008 relatif aux notions de « forêt » et d'« autres terres boisées » (arrêt du 22 avril 2010, C-82/09, Dimos Agiou Nikolaou), l'arrêt n° 3053/2009 (Ass.) relatif à la déviation du cours du fleuve Acheloos (arrêt du 11 septembre 2012, C-43/10, Nomarchiaki Aftodioikisi Aitolokarnanias e.a.) et l'arrêt n° 3650/2010 (Ass.) relatif à l'évaluation de l'impact de certains plans et programmes sur l'environnement (arrêt du 21 juin 2012, C-177/11, Syllogos Ellinon Poleodomon kai Chorotakton). Voir aussi l'arrêt n° 674/2018 par lequel le Conseil d'État a posé des questions préjudicielles auprès de la Cour de justice par lesquelles il cherchait à savoir si la réglementation des procédures antérieures à l'adoption d'une décision d'approbation des exigences environnementales applicables à des ouvrages et travaux ayant des incidences significatives sur l'environnement (à savoir, la publication des évaluations d'incidences environnementales, l'information du public et la participation de ce dernier à la consultation), telle que prévue en droit grec, remplit les exigences de la directive 2011/92/UE et si le délai de recours contre cette décision d'approbation peut commencer à courir à compter de sa publication au moyen de son affichage sur un site internet spécial. Dans son arrêt du 7 novembre 2019 (affaire C-280/18, *Flausch e.a.*), la Cour de justice a, entre autres, répondu que « [l]es articles 9

II.- LA JUSTICIABILITÉ ET L'EFFICACITÉ DES DROITS ET LIBERTÉS ENVIRONNEMENTAUX CONSTITUTIONNELS

A.- Quel(s) juge(s) du contentieux constitutionnel environnemental ?

34. En Grèce, l'absence de cour constitutionnelle, la réduction du contentieux constitutionnel au contrôle de constitutionnalité au fond des lois et le caractère essentiellement diffus et incident dudit contrôle conduisent à une fusion du contentieux constitutionnel avec les contentieux communs¹⁶⁸, de sorte qu'il n'y ait pas lieu de parler de voies de recours devant le juge constitutionnel proprement dites. Or, si l'on voulait identifier une telle voie de recours du point de vue fonctionnel, c'est le recours pour excès de pouvoir devant le Conseil d'État qui revendiquerait cette qualification. Car, dans le cadre du fonctionnement réel des institutions en Grèce, c'est au Conseil d'État qu'est revenu le titre de « juridiction constitutionnelle par excellence », grâce effectivement aux origines historiques de sa jurisprudence et à la consécration constitutionnelle expresse de ses compétences, parmi lesquels la plus importante est la présomption de sa compétence d'être saisi en premier ressort des recours pour excès de pouvoir contre toute décision administrative¹⁶⁹. Cela étant, il convient de souligner qu'en matière environnementale, la jurisprudence du Conseil d'État a constamment fait montre de volonté de faciliter la recevabilité de ce recours pour excès de pouvoir, ce qui ouvre la voie du contrôle incident de la constitutionnalité des lois applicables.

35. Le Conseil d'État a adopté une conception très large de l'intérêt à agir dans le cadre de l'exercice d'un recours pour excès de pouvoir à l'encontre des décisions administratives qui portent atteinte à l'environnement¹⁷⁰. Sa jurisprudence a reflété le dynamisme de la protection de l'environnement notamment par le biais des principes de prévention et de précaution et a parfois flirté même avec l'acceptation d'une *actio popularis*¹⁷¹. Cette jurisprudence concerne tant les personnes physiques que les personnes morales. Quant aux premières, même si elles doivent toujours prouver un dommage lié d'une manière personnelle, directe et actuelle avec l'exécution de l'acte attaqué¹⁷², le « voisinage écologique » *lato sensu* avec le lieu de l'impact environnemental d'un tel acte a souvent justifié l'intérêt à agir des personnes dont le domicile était situé très loin du lieu en question¹⁷³. En outre, il a

et 11 de la directive 2011/92 doivent être interprétés en ce sens qu'ils s'opposent à une réglementation, telle que celle en cause au principal, qui conduit à opposer à des membres du public concerné un délai pour déposer un recours commençant à courir à compter de l'annonce d'une autorisation d'un projet sur Internet, lorsque ces membres du public concerné n'ont pas eu préalablement la possibilité adéquate de s'informer sur la procédure d'autorisation conformément à l'article 6, paragraphe 2, de cette directive ».

168 Sur les caractéristiques et l'évolution de la justice constitutionnelle en Grèce, voir C. YANNAKOPOULOS, « Juge constitutionnel et interprétation des normes », *op. cit.*, n° 2 *sq.*

169 *Idem*, n° 3.

170 Voir O. PAPADOPOULOU, « Le droit à un environnement sain. L'approche du Conseil d'État hellénique dans le contentieux de l'excès de pouvoir », *op. cit.*, p. 517 *sq.*

171 Voir G. SIOUTIS, *Manuel de droit de l'environnement*, *op. cit.*, p. 119 *sq.*, D. PYRGAKIS, *L'intérêt à agir dans le procès devant le Conseil d'État* (en grec), Bibliothèque juridique, 2017, p. 93, 103, 114 *sq.*, 166 *sq.* et 189 *sq.*

172 Voir l'arrêt du Conseil d'État n° 415/2019, point 5.

173 Voir les arrêts de l'Assemblée du Conseil d'État n° 2281/1992 (relatif à la reconnaissance d'intérêt à agir à un résident du centre d'Athènes pour contester des actes concernant l'abstraction de la forêt de la banlieue de Penteli), n° 2274/2000 (relatif à la reconnaissance d'intérêt à agir à un résident du

été jugé que le requérant n'est pas privé de son intérêt à agir du fait qu'il a, lui aussi, violé la loi¹⁷⁴. Quant aux personnes morales, y compris les collectivités territoriales, l'élargissement de leur intérêt à agir était encore plus impressionnant¹⁷⁵, car il a été détaché de leur siège ou de leurs buts principaux figurant dans leurs statuts¹⁷⁶, ainsi que du territoire de la collectivité concernée¹⁷⁷. Qui plus est, l'accès au juge n'a été refusé ni aux entités sans personnalité juridique¹⁷⁸. Bien que toute cette jurisprudence dynamique marque récemment un certain recul¹⁷⁹, elle satisfait toujours à l'objectif des droits international et européen visant à donner au public concerné un large accès à la justice¹⁸⁰.

36. Par ailleurs, la jurisprudence de la Haute juridiction administrative a également su faire face aux stratégies que le pouvoir politique a parfois mises en place pour exclure le contrôle de la constitutionnalité de certaines mesures nuisibles à l'environnement. Ça a été le cas lorsque des mesures individuelles ont été prises par la voie législative. En privant l'administration publique de sa compétence d'édicter des actes individuels d'application d'une loi, le législateur excluait ainsi, par conséquent, le contrôle juridictionnel de la constitutionnalité de ladite loi, qui aurait pu être exercé par voie d'exception à l'occasion d'un recours pour excès de pouvoir

Pirée pour violation d'actes concernant l'installation du village olympique dans la municipalité très lointaine d'Acharnai) et n° 3920/2010 (relatif à la reconnaissance d'intérêt à agir aux résidents d'autres préfectures en Crète, en vue de l'annulation de l'acte d'approbation de l'évaluation environnementale d'un projet de développement touristique dans la préfecture de Lassithi).

174 Voir, p. ex., les arrêts du Conseil d'État n° 2586/1992, 6070/1996 (Ass.), 4503/1997, 903/2005, 2640/2009 (Ass.) et 975-976/2015.

175 Voir Ch. CHRYSSANTHAKIS, « L'intérêt à agir des associations dans des affaires environnementales. Observations à propos des arrêts du Conseil d'État n° 4664/1997 et de la Commission des sursis du Conseil d'État n° 108/1998 », *Loi et nature*, 1998, p. 361 sq. et not. p. 366 sq.

176 Voir, p. ex., les arrêts du Conseil d'État n° 810/1977 (Ass.), 4576/1977 (Ass.) et 2257/2014.

177 Voir, p. ex., les arrêts du Conseil d'État n° 304/1993 et 2486/1993.

178 Voir, p. ex., les arrêts du Conseil d'État n° 4037/1979 (Ass.), 18/1983 et 50/1993.

179 Dans la jurisprudence récente, l'intérêt à agir pour présenter pour la première fois des moyens qui pourraient avoir été invoqués lors de la consultation ayant eu lieu avant l'édiction de l'acte attaqué n'a pas été reconnu aux personnes qui, bien qu'elles aient pu participer à cette consultation, avaient omis d'y invoquer ces moyens. Voir, p. ex., les arrêts du Conseil d'État n° 3430/2006, 1943/2012, 3170/2012, 4940/2013, 3090/2014 et 2475/2018. Sur cette jurisprudence, voir, parmi les observations critiques, G. DELLIS, « Entre idéalisme et réalisme : les droits environnementaux procéduraux et leurs extensions procédurales du point de vue de l'analyse économique du droit », *op. cit.*, p. 270 sq., K. GOGOS, « Vers une procédure contentieuse du droit de l'Union en matière environnementale : aspects de la protection juridictionnelle relative à l'autorisation des travaux sous la lumière de la nouvelle jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne » (en grec), *Journal de droit administratif* 4/2015, p. 514 sq.

180 En droit de l'Union, il n'existe que des dispositions dispersées du droit dérivé qui imposent une protection juridictionnelle efficace en limitant l'autonomie procédurale des États membres (voir, p. ex., l'art. 25 de la directive 2010/75/UE du Parlement européen et du Conseil du 24 novembre 2010 relative aux émissions industrielles [prévention et réduction intégrées de la pollution] et l'art. 11 de la directive 2011/92/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement). Faute d'une harmonisation complète des droits nationaux, la Commission européenne a édicté une Communication sur l'accès à la justice en matière d'environnement (2017/C 275/01). Comme il est indiqué au point 11 de son Introduction, cette Communication « ... s'appuie sur les dispositions du droit de l'Union, notamment la charte des droits fondamentaux, et sur la jurisprudence de la Cour. Elle décrit les moyens dont dispose le public pour contester, devant une instance judiciaire ou une autre instance similaire, des décisions, actes ou omissions d'autorités publiques et traite notamment du pouvoir d'ester en justice, de la portée du contrôle juridictionnel et des voies de recours effectives que peut offrir le juge national, entre autres garanties. Elle fournit dans chaque cas une indication claire des conditions à remplir au niveau national pour que ces exigences soient satisfaites... »

contre ces actes d'application. Les administrés lésés, faute de recours constitutionnel direct et de toute autre voie de droit effective susceptible de mettre en œuvre un contrôle incident de constitutionnalité, ont, quand bien même, exercé un recours pour excès de pouvoir directement à l'encontre des dispositions législatives en cause. Dans son arrêt n° 3053/2009, qui concernait le projet de détournement partiel du cours supérieur des eaux du fleuve Achéloos, l'Assemblée du Conseil d'État, tacitement guidée par l'esprit de la jurisprudence *Unibet* de la Cour de justice de l'Union européenne incitant le juge national à contrôler, même, le cas échéant, directement les lois nationales¹⁸¹, a jugé que l'adoption exceptionnelle par le législateur de mesures individuelles qui excluent l'édition d'actes administratifs d'application ne saurait priver les justiciables de la protection juridictionnelle effective garantie par l'article 20, § 1, de la Constitution grecque¹⁸². L'Assemblée de la Haute juridiction administrative a ainsi admis qu'un recours pour excès de pouvoir qui permettrait le contrôle incident des dispositions législatives en cause pourrait être formé à l'encontre de tout acte administratif, même non exécutoire *stricto sensu*, visant l'application des dispositions législatives en cause, même si ces dernières ne prévoient formellement aucune mesure d'application. Partant, pour ne pas rejeter le recours en cause comme irrecevable, le juge a adopté une conception fonctionnelle de la notion d'acte faisant grief et a interprété ledit recours comme étant dirigé non pas directement à l'encontre des dispositions législatives en cause mais à l'encontre d'un acte – pas explicitement attaqué – qui pourrait être considéré comme un acte d'application de celles-ci¹⁸³. Du fait donc de la nature de la question juridique qui lui avait été posée, la Haute juridiction administrative a procédé à une adaptation spectaculaire du droit national aux exigences du droit de l'Union, en vue de faciliter le contrôle de la constitutionnalité des mesures législatives nuisibles à l'environnement¹⁸⁴.

B.- L'adaptation du procès constitutionnel à la question environnementale

37. La question environnementale est le champ privilégié d'identification des aspects les plus nuancés du débat sur les limites du contrôle juridictionnel de constitutionnalité¹⁸⁵. D'une part, l'enjeu principal est la protection de l'environnement dont la conception oscille entre un droit subjectif mixte et une obligation de l'État et des citoyens¹⁸⁶. Cela offre la possibilité au juge de placer le curseur entre l'activisme et l'autolimitation, en considérant que la question juridique en cause fait naître soit un droit subjectif fondamental dont la protection repose sur

181 Voir l'arrêt du 13 mars 2007, C-432/05, *Unibet*. Voir, à cet égard, C. YANNAKOPOULOS, « L'influence du droit de l'Union européenne sur le système de contrôle juridictionnel de constitutionnalité des lois : les paradigmes français et grec », *Revue française de droit constitutionnel* 3/2012, p. 537 *sq.* et not. p. 556 *sq.*

182 « ... Chacun a droit à la protection légale par les tribunaux et peut exposer devant eux ses points de vue sur ses droits et intérêts, ainsi qu'il est prévu par la loi... »

183 Voir C. YANNAKOPOULOS, *L'influence du droit de l'Union européenne sur le contrôle juridictionnel de la constitutionnalité des lois*, *op. cit.*, n° 106.

184 Voir aussi les arrêts de l'Assemblée du Conseil d'État n° 3978/2009, 3982/2009, 4076/2010 et 376/2014.

185 Voir K. SAKELLAROPOULOU, « Environnement et développement : mises en balance et contrôle juridictionnel » (en grec), *Loi et nature*, janvier 2016 [<https://nomosphysics.org.gr/13189/perivallon-kai-anaptyksi-stathmiseis-kai-dikastikos-elegxos/>].

186 Voir *supra*, n° 17.

des *arguments de principe* et requiert un contrôle plein, soit sur un objectif constitutionnel dont la protection repose sur des *arguments relevant de choix juridico-politiques* et requiert un contrôle restreint. Or, la distinction entre arguments de principe et arguments relevant de choix juridico-politiques, qui émane de la philosophie morale notamment anglo-saxonne¹⁸⁷ et semble satisfaire aux exigences de l'analyse économique libérale du droit¹⁸⁸, est très floue et son application pratique trop nuancée¹⁸⁹ pour être considérée comme un critère fiable de délimitation du contrôle de constitutionnalité. D'autre part, en matière environnementale, les mesures législatives ou administratives contrôlées sont – du moins doivent être – fondées sur des analyses et évaluations scientifiques – le plus souvent à caractère extrêmement technique – difficilement accessibles au juge¹⁹⁰. L'application, pourtant, de la plupart des principes constitutionnels du droit de l'environnement, tels les principes de développement durable et de précaution, est également conditionnée par des recherches et des évaluations scientifiques. De ce point de vue, la mise en balance entre l'activisme et l'autolimitation est finalement tributaire de la capacité du juge de montrer de manière convaincante – à travers la motivation de sa décision – qu'il maîtrise suffisamment l'enjeu des différentes questions techniques pour pouvoir apprécier d'un point de vue juridique la fiabilité des évaluations faites par le législateur et l'administration publique. Or, cette capacité dépend finalement non seulement des moyens de preuve mis à la disposition du juge mais aussi de ses propres qualités. Comme l'indique G. Sioutis, « ... [l]a jurisprudence portant sur le développement durable pose nettement la question des limites du contrôle du juge d'annulation. Si l'on admet que le principe du développement durable, qu'il émane de la disposition constitutionnelle de l'article 24 ou non, est une notion de caractère scientifique et technique dont le contenu échappe aux limites du contrôle du juge d'annulation, il est risqué de penser que "la viabilité est une notion juridique et [que] la question de savoir si un système bâti, modeste ou important, est viable, constitue un jugement complexe (juridique et réel) qui examine si le système litigieux provoque une diminution ou une dévalorisation du capital nature". Le point de vue selon lequel "ce jugement appartient entièrement au juge, éventuellement aidé par une étude d'impact environnemental mais aussi par tous les moyens de preuve qu'il aura jugés nécessaires (descente sur les lieux ou expertise, par exemple)", ne convainc pas, étant donné que les règles de la logique et les enseignements de l'expérience commune ne suffisent pas pour apprécier la viabilité ou non d'un ouvrage ou d'une activité. Des connaissances scientifiques et techniques spécialisées sont requises, et l'évaluation à effectuer ne peut se résumer à des descentes sur les lieux ou à des expertises, d'autant plus que celles-ci dépendent du jugement absolu du juge d'annulation, qui n'est pas obligé par la procédure de les

187 Voir, à titre indicatif, G. LAFRANCE, « Le néo-libéralisme et les droits fondamentaux », *Laval théologique et philosophique*, vol. 47, n° 3, 1991, p. 357 sq.

188 Voir G. DELLIS, *Dèmos et Agora. Le droit public « différemment », du point de vue de l'analyse économique*, op. cit., p. 397.

189 Voir N. ALIVIZATOS, « Le juge comme législateur » (en grec), in N. Alivizatos, *La modernisation indécente et la révision constitutionnel nuageuse*, op. cit., p. 82 sq.

190 Voir, entre autres, E. KOUTOUPA-REGKAKOU, *Droit de l'environnement*, op. cit., p. 139-140.

ordonner¹⁹¹... » En effet, tous ces propos mettent clairement en exergue la nécessité de former des juges experts en matière environnementale¹⁹².

38. Cette nécessité, comme, d'ailleurs, plus généralement, la délimitation du contrôle juridictionnel en la matière par les considérations scientifiques, pourrait trouver une base constitutionnelle au libellé de la disposition du paragraphe 2 de l'article 24 de la Constitution grecque relative au réaménagement du territoire et au développement urbain, telle que révisée en 2001 : « ... Les choix et évaluations techniques relatifs sont effectués selon les règles de la science... » Or, cette référence explicite à l'obligation de respecter les règles de la science n'a guère influencé dans les faits l'œuvre juridictionnelle¹⁹³. Sur ce point il n'y a pas eu de réformes significatives en matière de contentieux de l'excès de pouvoir devant le Conseil d'État, qui a continué à invoquer, comme auparavant, le caractère restreint du contrôle exercé dans le cadre de la protection de l'environnement¹⁹⁴. En effet, il est à signaler que, s'agissant notamment du contentieux de l'excès de pouvoir, l'ordre juridique grec n'est familiarisé ni avec l'existence des magistrats ayant une formation non exclusivement juridique, ni à ce que les juges soient assistés par des experts, ni même avec la mobilité des magistrats qui pourrait leur offrir des connaissances et des expériences non exclusivement juridiques, d'autant plus que, selon l'article 89, § 3, de la Constitution, tel que révisé en 2001, « ... [I] est interdit de confier aux magistrats des fonctions administratives¹⁹⁵... » Par ailleurs, en tant que cour suprême dotée en principe de la compétence de dire le droit dans le cadre du recours pour excès de pouvoir ou du pourvoi en cassation, le Conseil d'État lui-même n'est pas du tout favorable à l'idée de s'investir des procédures et des moyens qui appartiennent normalement au juge de fond. Il préfère traditionnellement décider, à son gré, quand et dans quelle mesure il doit s'occuper du fond des affaires, notamment par le biais du contrôle de la motivation des actes administratifs ou législatifs. De l'autre côté, en matière environnementale, dans la prémisse majeure du raisonnement des arrêts de la Haute juridiction administrative on retrouve constamment la formule selon laquelle le recours pour excès de pouvoir offre au juge la possibilité de contrôler, non seulement l'erreur de fait, mais également si l'étude d'impact environnemental satisfait aux exigences de la loi et si son contenu est suffisant pour permettre aux autorités compétentes de procéder aux évaluations environnementales requises¹⁹⁶. L'appréciation directe de l'impact environnemental d'une activité et le jugement si cette dernière viole le principe de développement durable excèdent les marges de compétence du juge de l'excès de pouvoir, puisqu'ils présupposent de constater l'existence des faits, d'examiner des questions techniques, de faire des appréciations substantielles et de les mettre en balance¹⁹⁷. Une telle évaluation directe est permise seulement lorsqu'il résulte du dossier de l'affaire, sur

191 Voir G. SIOUTIS, « La protection de l'environnement depuis la révision constitutionnelle de 2001 », *op. cit.*, p. 46.

192 Voir aussi sur la problématique générale de la spécialisation des juges, E. TRUILHÉ, M. HAUTEREAU-BOUTONNET (sld), *Le procès environnemental. Du procès sur l'environnement au procès pour l'environnement*, *op. cit.*, p. 148 sq.

193 Voir A. PAPAKONSTANTINOÛ, « Activisme juridictionnel et Constitution. L'exemple de la jurisprudence environnementale du Conseil d'État », *op. cit.*, p. 238.

194 Voir aussi D. VASSILIADIS, « Article 24 », *op. cit.*, n° 88.

195 Voir G. DELLIS, *Dèmos et Agora. Le droit public « différemment », du point de vue de l'analyse économique*, *op. cit.*, p. 383-390.

196 Voir, p. ex., les arrêts de l'Assemblée du Conseil d'État n° 613/2002 et 2511/2002.

197 Voir, p. ex., les arrêts du Conseil d'État n° 3478/2000 (Ass.), 1295/2011 (Ass.), 3562/2014 et 217/2016 (Ass.).

la base des règles de la logique et des enseignements de l'expérience commune, qu'il existe une violation manifeste du principe de développement durable¹⁹⁸.

39. Or, la seule déclaration d'existence d'un contrôle restreint en matière environnementale ne garantit nécessairement ni la mise en œuvre effective de ce contrôle ni sa pureté juridique. Du fait du caractère flou des questions environnementales, qui flottent sur les vagues infinies des arguments de principe et des arguments relevant de choix juridico-politiques, et du caractère indéterminé du principe de développement durable¹⁹⁹, la déterminabilité du contrôle juridictionnel en la matière est fort douteuse, sans doute plus douteuse qu'en d'autres domaines juridiques²⁰⁰. À cet égard, certes, le Conseil d'État semble désormais ne pas opter fréquemment pour des choix techniques primaires censés émaner de la pondération des principes ou objectifs constitutionnels²⁰¹. Ses arrêts sont en principe fondés – à travers les « standards » formés par la jurisprudence²⁰² – sur l'appréciation de la crédibilité méthodologique manifeste de l'étude scientifique sur laquelle les évaluations environnementales doivent reposer²⁰³. Toutefois, il n'est ni rare ni surprenant que ces appréciations impliquent parfois certains choix techniques primaires. Autrement dit, il n'est pas exclu que derrière l'autolimitation déclarée au niveau de la prémisse majeure du syllogisme du juge est dissimulé un activisme au niveau de la prémisse mineure dudit syllogisme. D'ailleurs, le juge de l'excès de pouvoir ne peut pas éviter les choix et évaluations techniques lorsqu'il met en œuvre ses nouvelles compétences selon lesquelles il est autorisé, sous certaines conditions, au lieu d'annuler rétroactivement l'acte attaqué suite à la constatation de l'illégalité de ce dernier, soit de surseoir à statuer et demander à l'administration publique la régularisation de l'illégalité constatée, soit de passer définitivement outre l'illégalité constatée par le biais du contrôle incident d'un acte réglementaire, soit de moduler dans le temps les effets de l'annulation de l'acte attaqué ou même les effets de ses jugements d'inconstitutionnalité des lois²⁰⁴. L'exercice du pouvoir discrétionnaire que toutes ces compétences impliquent pour le juge de l'excès de pouvoir conduit indiscutablement à des choix et évaluations techniques²⁰⁵ qui

198 Voir, p. ex., les arrêts de l'Assemblée du Conseil d'État n° 3478/2000, 613/2002, 2173/2002 et 26/2014.

199 Voir J. MORAND-DEVILLER, « L'environnement dans les constitutions étrangères », *op. cit.*, p. 86, où l'auteur qualifie ce principe de « ... [c]oncept indéterminé, [qui] autorise des interprétations fluctuantes selon la situation politique des pays... »

200 Voir G. DELLIS, *Dèmos et Agora. Le droit public « différemment », du point de vue de l'analyse économique*, *op. cit.*, p. 390 sq.

201 Un tel choix, qui était un signe incontestable d'un activisme contesté, à juste titre, par la doctrine, a été fait dans l'arrêt n° 2805/1997 du Conseil d'État, par lequel il a été jugé que, eu égard au principe de développement durable, « ... le réseau électrique d'une petite île, qui doit être doux et durable, ne peut jamais être un réseau majeur de haute tension... » (point 6).

202 Voir, p. ex., sur l'exigence que l'évaluation de l'impact environnemental doive être globale, synthétique, effectuée en temps opportun et proposer des solutions alternatives, les arrêts du Conseil d'État n° 2759-2760/1994, 4498/1998, 3988.2001, 1126/2004, 2569/2004, 3289/2004, 863/2008, 2547/2005 et 26/2014. Voir aussi E. KOUTOUPA-REGKAKOU, « La contribution de Konstantinos Menoudakos à la jurisprudence du Conseil d'État sur l'institution de l'étude de l'impact environnemental » (en grec), in K. Sakellariopoulou, G. Sioutis, I. Koufakis (sld), *Le Juge, la Loi et l'Environnement. Mélanges en l'honneur du Président honoraire du Conseil d'État Konstantinos Menoudakos*, *op. cit.*, p. 47 sq. et not. 49 sq.

203 Voir G. DELLIS, *Dèmos et Agora. Le droit public « différemment », du point de vue de l'analyse économique*, *op. cit.*, p. 395.

204 Voir *infra*, n° 44.

205 Voir aussi sur le pouvoir discrétionnaire qu'impliquent mêmes les jugements techniques, E. KOUTOUPA-REGKAKOU, « La protection juridictionnelle en droit de l'environnement » (en

reviennent, normalement, à l'administration publique ou même au législateur, tout en les faisant reposer à sa seule sagesse et non pas aux « règles de la science », comme l'exige l'article 24 de la Constitution. Autrement dit, alors que le texte constitutionnel et la jurisprudence obligent l'administration publique et le législateur de procéder à une motivation formelle de leurs choix basée sur une étude scientifique, paradoxalement le juge lui-même échappe à la même obligation, bien que ses arrêts contiennent souvent de choix pareils et doivent « être motiv[és] de manière spéciale et complète », conformément à l'article 93, § 3, de la Constitution.

40. Il en résulte qu'à travers le contentieux de l'excès de pouvoir dont il est investi en premier ressort, la Haute juridiction administrative offre une garantie indiscutable du respect des exigences constitutionnelles en matière de protection de l'environnement. Or, la crédibilité, voire l'efficacité, de son rôle institutionnel semble être mise en question au fur et à mesure où elle concentre autour d'elle des pouvoirs importants en la matière sans disposer des juges experts ou de procédures ou moyens appropriés pour assurer l'assistance scientifique de l'aspect technique de ses décisions juridictionnelles. En effet, la mutation des compétences du juge constitutionnel et la promotion de l'*interprétation conséquentialiste*, qui met l'accent sur les effets des jugements d'inconstitutionnalité²⁰⁶, semblent diminuer la distance que le juge constitutionnel grec garde souvent par rapport aux règles de la science lors de la construction de son raisonnement juridique et appeler, ainsi, ce juge à se familiariser mieux avec l'expertise scientifique²⁰⁷.

B.- L'efficacité et l'exécution des décisions du juge constitutionnel de l'environnement

41. En dépit de sa garantie constitutionnelle et de la justiciabilité des droits et obligations qui en découlent, la protection de l'environnement en Grèce manque en efficacité. Malgré son progrès incontestable dans tous les domaines, elle souffre encore de l'inaction du législateur et de l'administration publique, ainsi que de la manière empirique et fragmentaire dont ceux-ci tendent à envisager les questions environnementales. Il suffit, à titre d'exemple, de noter que l'établissement d'un cadastre du territoire national, amorcé depuis 1995 avec l'aide de l'État et de fonds européens et érigé au rang d'objectif constitutionnel par la révision de 2001, reste toujours inachevé. Par ailleurs, les pathogénésies d'origine n'ont pas disparu. Assez souvent encore on constate l'intention des autorités publiques de passer outre l'article 24 de la Constitution, de ne pas respecter les décisions juridictionnelles et de soutenir des intérêts privés ou de céder aux pressions des instances étrangères contre la protection de l'environnement et la mise en œuvre des pratiques raisonnables. D'ailleurs, si l'obligation des autorités administratives de se conformer aux décisions

grec), in *Mélanges en l'honneur de P. Gessiou-Faltsi* (en grec), I, Salonique 2007, p. 657 *sq.* et not. p. 661 *sq.*

206 Voir C. YANNAKOPOULOS, « Juge constitutionnel et interprétation des normes », *op. cit.*, n° 72, 81 et 138.

207 Sur la problématique générale de cette question, voir M. FATIN-ROUGE STEFANINI, « La place des sciences dans les Constitutions et la jurisprudence constitutionnelle », in M. Fatin-Rouge Stefanini, L. Gay, *La perméabilité du droit constitutionnel aux autres sciences*, Cahiers de l'ILF (7), 2017, PUAM, p. 5 *sq.* Sur l'amélioration possible du recours à l'expertise scientifique dans le cadre du procès environnemental, voir E. TRUILHÉ, M. HAUTEREAU-BOUTONNET (sld), *Le procès environnemental. Du procès sur l'environnement au procès pour l'environnement*, *op. cit.*, p. 140 *sq.*

juridictionnelles est généralement garantie au niveau constitutionnel²⁰⁸ et précisée au niveau législatif²⁰⁹, dans le système grec de contrôle de constitutionnalité, qui est en principe diffus (tous les juges sont compétents pour l'exercer), concret (le contrôle est effectué dans le cadre d'un litige précis), *a posteriori* (il est entrepris après l'entrée en vigueur de la loi contrôlée), effectué même d'office par voie d'exception (la loi elle-même n'est pas attaquée et ne peut pas être annulée, mais seulement écartée au cas d'espèce), les garanties spécifiques d'exécution des jugements incidents d'inconstitutionnalité sont par définition fort réduites. Une disposition de loi déclarée inconstitutionnelle devient caduque seulement à la suite d'un arrêt de la Cour spéciale suprême en vertu de sa compétence exceptionnelle prévue par l'article 100, § 1, point e), de la Constitution²¹⁰.

42. À cet égard, il convient de souligner que le Conseil d'État a essayé de rendre sa jurisprudence environnementale plus réaliste et s'est investi des compétences qui lui permettent de remédier certaines illégalités ou inconstitutionnalités sans remettre en cause nécessairement *ex tunc* les choix de l'administration publique et du législateur. Or, les contrôles de légalité et de constitutionnalité assurés par la Haute juridiction administrative restent encore, dans une grande mesure, inefficaces, ce qui appelle à une réflexion plus profonde sur l'évolution de l'éco-constitutionnalisme.

43. Le Conseil d'État a progressivement passé de l'écologisme radical à un éco-réalisme²¹¹, ce qui était le résultat dialectique d'une réflexion sur sa propre jurisprudence, de son intention de mieux assurer l'effectivité, voire le respect, de ses décisions et de l'impact de la crise économique et financière sur l'œuvre juridictionnelle. Ainsi, comme l'a souligné son ancien président K. Menoudakos, « ... La jurisprudence stricte et parfois inflexible de la première période était indispensable pour que les nouvelles – à cette époque-là – dispositions constitutionnelles atteignent la portée correspondant aux objectifs du constituant et soient intégrées à l'ordre juridique et à la conscience de ceux qui appliquent le droit et généralement de la société. L'apparition ensuite d'un changement de la pratique des tribunaux en ce qui concerne certaines questions doit s'expliquer par le fait qu'à partir du moment où l'on avait formé le cadre jurisprudentiel nécessaire, l'adoption des approches interprétatives plus classiques était désormais suffisante. Autrement dit, il était nécessaire, voire inévitable, qu'après la période initiale de rigueur la jurisprudence suive des approches plus modérées, sans remettre en cause les règles et

208 Voir l'art. 95, § 5, de la Constitution, selon lequel « ... [l']Administration est tenue de se conformer aux décisions juridictionnelles. La violation de cette obligation engage la responsabilité de tout organe compétent, ainsi qu'il est prévu par la loi. La loi prévoit les mesures nécessaires pour garantir la conformité de l'Administration... » Voir aussi l'art. 94, § 4, de la Constitution, selon lequel « ... [t]oute autre compétence de nature administrative peut également être confiée aux tribunaux civils ou administratifs comme la loi le prévoit. Ces compétences incluent aussi la prise de mesures visant à la conformité de l'administration avec les décisions de justice. Les décisions de justice font l'objet d'une exécution forcée y compris contre l'État, les collectivités territoriales et les personnes morales de droit public, ainsi qu'il est prévu par la loi... »

209 Voir la loi n° 3068/2002.

210 Selon ce point e), la Cour spéciale suprême est compétente pour « ... [l]e règlement des contestations sur l'inconstitutionnalité de fond ou sur le sens des dispositions d'une loi formelle, au cas où le Conseil d'État, la Cour de cassation ou la Cour des comptes ont prononcé des arrêts contradictoires à leur sujet... » Par ailleurs, selon le paragraphe 4 de l'art. 100 de la Constitution, « ... [u]ne disposition de loi déclarée inconstitutionnelle devient caduque à partir de la publication de l'arrêt afférent ou de la date fixée par celui-ci... »

211 Voir Ch. A. PÉTROU, « Les nouveaux enjeux de la politique de l'environnement en Grèce (2005-2011) », *op. cit.*, not. p. 542-543.

principes fondamentaux²¹²... » Sur ce plan, le principe dit d'« *acquis environnemental* » a été relativisé²¹³. En même temps, dans le cadre de l'application du principe de développement durable, avec lequel aucune interdiction absolue n'est compatible²¹⁴, la protection de l'environnement a cessé peu à peu de revendiquer en fait un rôle prépondérant²¹⁵, sa mise en balance avec le développement économique du Pays étant casuistique et constituant un choix politique qui relève principalement de l'initiative du législateur et de l'administration publique. Cela étant, la crise économique et financière – du moins dans sa première phase – a simplement accéléré le processus de revirement de la jurisprudence déjà entamé avant la crise²¹⁶. Ainsi, il a été jugé, entre autres, que, malgré la formulation absolue de l'article 117, § 3, de la Constitution, le pouvoir constituant n'avait pas l'intention d'interdire tout usage des espaces à reboiser. Par conséquent, il n'est pas exclu que le législateur introduise des dispositions qui permettent d'approuver, pour des raisons exceptionnelles d'intérêt public, l'intervention dans un tel espace, même avant que celui-ci acquière de nouveau son caractère forestier initial, en vue de l'exécution d'un projet d'importance sociale, nationale ou économique particulière et si l'exécution de ce projet dans cet espace est absolument nécessaire et urgente²¹⁷. Le juge a donc fait montre d'une tendance de réduire la portée de la quasi-totalité des garanties constitutionnelles de protection renforcée de l'environnement et de laisser la concrétisation du niveau de protection au pouvoir discrétionnaire du législateur et de l'administration publique.

44. Par ailleurs, afin de rendre le contrôle de légalité plus substantiel et flexible et d'éviter la récalcitance de l'administration publique en matière d'exécution des décisions juridictionnelles, le Conseil d'État a fait évoluer le contentieux de l'excès de pouvoir, action qui conduisait jusqu'alors soit à l'annulation rétroactive de l'acte attaqué soit au rejet du recours, et s'est investi de nouveaux pouvoirs plus nuancés. Ainsi, par son arrêt n° 1422/2013, il n'a pas annulé les actes attaqués, mais il a prononcé un sursis à statuer et obligé l'administration publique d'élaborer dans un délai de deux mois l'étude ornithologique requise pour les zones de protection spéciale des oiseaux avant que l'affaire reprenne, ensuite, son cours. De même, par son arrêt n° 1941/2013, il a prononcé encore une fois un sursis à statuer et demandé à l'administration publique de préciser et de motiver clairement sa décision concernant la désignation d'un espace comme entrant ou non dans les limites du plan d'urbanisme et l'abrogation d'espaces d'usage commun, puisqu'il a considéré que le principe de légalité doit être concilié dans les faits avec les principes de sécurité juridique, de protection de l'attente légitime et d'effectivité de l'activité administrative et qu'il n'est nullement obligatoire d'annuler un acte administratif pour vice de forme lorsque cet acte peut être régularisé par l'administration publique. Sous l'influence de ces données jurisprudentielles concernant la protection de l'environnement, l'article 22 de la loi n° 4274/2014 a effectivement modifié le paragraphe 3 de l'article 50 du décret présidentiel n° 18/1989, qui réglemente les conséquences du recours pour excès de pouvoir, et a

212 Voir K. MENOUDAKOS, « Politique environnementale en période de crise économique. Certaines constatations générales et réflexions » (en grec), *Loi et nature*, novembre 2016 [https://nomosphysics.org.gr/15339/perivallontiki-politiki-se-periodo-oikonomikis-krisis-kapoies-genikes-diapistoseis-kai-skepseis].

213 Voir *supra*, n° 26 et 31.

214 Voir G. DELLIS, « La Constitution, la forêt et le Conseil d'État », *op. cit.*, p. 77.

215 Voir G. DELLIS, « Du chantier naval de Pylos à la mine de Kassandra », *op. cit.*, p. 1065-1066.

216 Voir aussi K. PAPADOPOULOU, *La protection de l'environnement culturel en période de crise économique* (en grec), Bibliothèque juridique 2018, p. 39 *sq.*

217 Voir les arrêts du Conseil d'État n° 2499/2012 (Ass.) et 643-646/2019.

offert au juge la possibilité, sous certaines conditions, au lieu d'annuler rétroactivement l'acte attaqué, suite à la constatation de son illégalité, soit de surseoir à statuer et demander à l'administration publique la régularisation de l'illégalité constatée, soit de passer définitivement outre l'illégalité constatée par le biais du contrôle incident d'un acte réglementaire, soit de moduler dans le temps les effets de l'annulation de l'acte attaqué. Qui plus est, en s'inspirant de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne et en faisant preuve d'un pragmatisme mettant l'accent sur les conséquences financières, politiques et sociales de ses propres arrêts, le Conseil d'État a procédé à une interprétation par analogie – sans doute contestable²¹⁸ – des nouvelles dispositions susmentionnées de l'article 50, § 3, point b), du décret présidentiel n° 18/1989, qui lui offre la possibilité de moduler dans le temps les effets de ses arrêts d'annulation rendus sur recours pour excès de pouvoir, pour étendre cette possibilité à ses jugements d'inconstitutionnalité de lois rendus, en vertu de l'art. 1 de la loi n° 3900/2010, dans le cadre d'un « procès pilote » ou d'une réponse à une question préjudicielle²¹⁹.

45. Or, toutes ces nouvelles compétences qui sont concentrées autour du Conseil d'État, au lieu de simplifier, ont excessivement compliqué tant le contrôle de légalité que le contrôle de constitutionnalité en matière environnementale²²⁰. D'un côté, le juge possède désormais un pouvoir discrétionnaire considérable dont les conditions d'exercice ne sont pas suffisamment limitées, ce qui ne sert guère la sécurité juridique. De l'autre côté, l'exercice de ces compétences risque de provoquer des conflits avec le droit de l'Union européenne, car la Cour de justice a encadré l'*interprétation conséquentialiste* mise en œuvre par les juges nationaux à propos de la modulation dans le temps des effets des jugements d'inconstitutionnalité. Plus précisément, la Cour de justice a admis que « ... la primauté du droit communautaire impose au juge national d'appliquer le droit communautaire et de laisser inappliquées les dispositions nationales contraires, indépendamment de l'arrêt de la juridiction constitutionnelle nationale qui a décidé l'ajournement de la perte de force obligatoire des mêmes dispositions, jugées inconstitutionnelles²²¹... » Et, si la Cour de justice semble ne pas avoir exclu que la non-application d'une loi contraire au droit de l'Union puisse être différée dans le temps, ce n'est toutefois que sous certaines conditions strictes²²², telle l'existence de « considérations impérieuses de sécurité juridique »²²³. En dernière analyse, l'identification et la précision de ces considérations sont tributaires de l'aménagement indécis des ordres juridiques national et européen auquel conduit le soi-disant « dialogue des juges » qui évolue actuellement d'une façon dissymétrique en tant que processus continu de

218 La possibilité de modulation des effets dans le temps des décisions de justice est prévue dans la Constitution grecque seulement pour les arrêts de la Cour spéciale suprême qui déclarent une disposition législative comme anticonstitutionnelle (art. 100, § 4).

219 Voir les arrêts n° 4741/2014, 2287/2015 et 2288/2015 de l'Assemblée du Conseil d'État. Dans le premier de ces arrêts, le juge grec a cité les arrêts de la Cour de justice de l'Union européenne, du 8 avril 1976, 43/75, *Defrenne v. Sabena*, et du 17 mai 1990, C-262/88, *Barber*.

220 Voir l'arrêt n° 379/2019 par lequel le Conseil d'État, tout en rejetant le recours pour excès de pouvoir porté devant lui, a adressé des injonctions à l'égard de l'administration publique, en lui imposant de payer l'indemnité due pour l'expropriation en cause dans un délai d'un an.

221 Voir l'arrêt du 19 novembre 2009, C-314/08, *Filipiak*, point 85, et du 8 septembre 2010, C-409/06, *Winner Wetten*, point 60.

222 Voir l'arrêt du 28 février 2012, C-41/11, *Inter-Environnement Wallonie et Terre wallonne*, points 58-63.

223 Voir l'arrêt du 8 septembre 2010, C-409/06, *Winner Wetten*, point 67. Voir aussi l'arrêt du 28 juillet 2016, C-379/15, *Association France Nature Environnement*.

négociation du droit²²⁴. Il s'ensuit que les effets des contrôles de légalité et de constitutionnalité en matière environnementale ne sont ni suffisamment clairs ni suffisamment prévisibles.

46. De tout ce qui précède il résulte un amollissement important aussi bien de la garantie constitutionnelle que de la justiciabilité des droits et obligations qui découlent de la protection environnementale. À cet égard, il convient de s'interroger sur l'impact qu'a eu sur l'efficacité des contrôles de légalité et de constitutionnalité en matière environnementale en Grèce le phénomène de *déréglementation constitutionnelle* qui évolue tant dans l'ordre juridique national que dans l'ordre juridique européen²²⁵. En effet, au niveau national le droit a été progressivement individualisé à l'extrême de sorte que tous les individus aient été familiarisés avec l'idée que les règles et principes juridiques sont généralement liés surtout aux intérêts privés, voire à leurs propres intérêts. Ils ont même reproduit la version la plus extrême et la plus utilitariste de l'individualisme, en revendiquant et en légitimant constamment la diminution, sinon la violation, de leurs devoirs. C'est pourquoi la création des situations administratives arbitraires, le clientélisme, la corruption et, finalement, les problèmes financiers, voire l'insolvabilité de l'État, ne devraient pas surprendre²²⁶. En tout cas, ces phénomènes ont contribué à la déconstitutionnalisation de l'ordre juridique national²²⁷. En même temps, au niveau de l'Union européenne, les mesures adoptées pour juguler la crise économique et financière ont souvent négligé non seulement la Constitution nationale mais aussi l'acquis communautaire²²⁸. L'évolution du problème chronique des constructions illégales en est le plus caractéristique parmi tous ces symptômes du phénomène de déréglementation constitutionnelle. D'un côté, l'incapacité objective de l'administration publique de prendre les mesures nécessaires et son inertie due souvent au clientélisme ou même à la corruption expliquent le manquement systématique à son devoir de procéder à la démolition des constructions illégales, ce qui facilite la multiplication accrue de ces dernières et remet en cause l'efficacité des droits environnementaux et de leur justiciabilité. Il n'est donc pas surprenant que la Grèce ait été condamnée par la Cour européenne des droits de l'homme pour violation du « droit à un tribunal » garanti par l'article 6, § 1, de la Convention, au motif que les autorités nationales ne s'étaient pas conformées aux décisions n° 3955/1995 et 3956/1995 par lesquelles le Conseil d'État avait annulé les permis de construire n° 298/1992 et 620/1993 délivrés par le bureau d'urbanisme de l'île de Syros. En effet, les autorités nationales n'ont pas procédé à la démolition des deux immeubles construits en vertu de ces deux permis et ont continué de délivrer des permis de construire afférents à la zone qui avait été incluse dans les hameaux à la suite de la modification illégale des limites de ceux-ci²²⁹. Au vu d'une telle condamnation, qui est venue corroborer les enseignements de l'expérience commune, on pourrait sans doute expliquer pourquoi le Conseil d'État a lui-même avoué qu'en Grèce, une fois une construction illégale achevée, sa démolition est en fait très difficile, voire impossible²³⁰. De l'autre côté, dans le contexte de pérennisation de la crise économique et financière qui a touché le Pays, pour faciliter l'augmentation des

224 Voir C. YANNAKOPOULOS, *La déréglementation constitutionnelle en Europe*, op. cit., n° 148 sq.

225 *Idem*, passim.

226 *Idem*, n° 28.

227 *Idem*, n° 15 sq.

228 *Idem*, not. n° 109.

229 Voir l'arrêt du 22 mai 2003, *Kyrtatos c. Grèce* (n° 41666/98), points 30-31.

230 Voir l'arrêt de la Commission des sursis du Conseil d'État n° 57/2009, point 22.

recettes publiques, la Troïka, dont faisaient partie deux institutions de l'Union européenne, à savoir la Banque centrale européenne et la Commission européenne, a encouragé le législateur grec à continuer la politique de légalisation des constructions arbitraires, bien que la jurisprudence constante du Conseil d'État de Grèce ait toujours jugé cette politique inconstitutionnelle²³¹ en invoquant, outre la protection de l'environnement, l'État de droit, la protection de la valeur humaine et le principe de l'égalité²³². Ainsi, pour sauver son prestige institutionnel face au refus systématique du législateur national et des créanciers de respecter ses décisions, la Haute juridiction administrative a finalement abandonné cette jurisprudence emblématique²³³. Il s'agissait d'un revirement spectaculaire, inattendu, effectué pour des raisons apparentes d'opportunité. De tels revirements sapent, en réalité, la rationalité et, par conséquent, la capacité de persuasion de la nouvelle interprétation opérée par le juge et remettent en cause la cohérence, voire la fiabilité, de la jurisprudence constitutionnelle, ce qui finalement porte atteinte à la normativité elle-même de la Constitution²³⁴. C'est pourquoi le revirement susmentionné pourrait être considéré comme le pic des symptômes de déréglementation de la Constitution écologique.

231 Voir l'arrêt n° 3500/2009 (Ass.).

232 Voir C. YANNAKOPOULOS, « L'élargissement du bloc de constitutionnalité... », *op. cit.*

233 Voir l'arrêt n° 1858/2015 (Ass.).

234 Voir C. YANNAKOPOULOS, *La déréglementation constitutionnelle en Europe, op. cit.*, n° 65.