

## ΝΟΜΙΚΗ ΣΧΟΛΗ

---

ΕΝΙΑΙΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ

ΚΑΤΕΥΘΥΝΣΗ: MASTER FRANCO-HELLÉNIQUE DE DROIT PUBLIC SPÉCIALISÉ

ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΑΚΟ ΕΤΟΣ: 2017-2018

**ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ**  
του/της Θεώνη Μαστρογιάννη  
**A.M.: 755878**

**LE CONTENTIEUX DE LA LÉGALITÉ DES AUTORISATIONS D'URBANISME  
EN GRÈCE ET EN FRANCE**

### **Επιβλέποντες:**

*Sous la direction de Madame Soazic Marie*

*Maître de Conférences en Droit public à l'Université de Paris-Est Créteil*

Αθήνα, 2018

Copyright © [Μαστρογιάννη, Θεώνη, 2018]

Με επιφύλαξη παντός δικαιώματος. All rights reserved.

Απαγορεύεται η αντιγραφή, αποθήκευση και διανομή της παρούσας εργασίας, εξ ολοκλήρου ή τμήματος αυτής, για εμπορικό σκοπό. Επιτρέπεται η ανατύπωση, αποθήκευση και διανομή για σκοπό μη κερδοσκοπικό, εκπαιδευτικής ή ερευνητικής φύσης, υπό την προϋπόθεση να αναφέρεται η πηγή προέλευσης και να διατηρείται το παρόν μήνυμα.

Οι απόψεις και θέσεις που περιέχονται σε αυτήν την εργασία εκφράζουν τον συγγραφέα και δεν πρέπει να ερμηνευθεί ότι αντιπροσωπεύουν τις επίσημες θέσεις του Εθνικού και Καποδιστριακού Πανεπιστημίου Αθηνών.

**MASTER FRANCO-HELLÉNIQUE DE DROIT PUBLIC SPÉCIALISÉ**

**ANNÉE UNIVERSITAIRE 2017-2018**

**MÉMOIRE**

**LE CONTENTIEUX DE LA LÉGALITÉ DES  
AUTORISATIONS D'URBANISME  
EN GRÈCE ET EN FRANCE**

*Sous la direction de Madame Soazic Marie*

*Maître de Conférences en Droit public à l'Université de Paris-Est Créteil*

*Mémoire présenté et soutenu par Théoni Mastrogianni*

## SOMMAIRE

Ce mémoire se concentrera sur l'examen du système de procédure qui régit le contentieux de l'urbanisme en Grèce et en France. On va découvrir la variété de ces systèmes et ses diversités en indiquant principalement les garanties de chaque système. En premier lieu, on va examiner le contrôle de recevabilité de recours contre des autorisations d'urbanisme dans chacun des deux pays, et en deuxième lieu, le contrôle juridictionnel et les pouvoirs du juge d'annulation. Notre but ultime soit de rechercher et s'interroger sur un nouvel équilibre qui se met en place dans le procès d'urbanisme. Il s'agit donc de l'équivalence entre les deux intérêts légitimes, le respect, d'une part, du droit à un accès concret et effectif à un tribunal pour assurer le respect de la légalité et, d'autre part, du droit de propriété du bénéficiaire et surtout de la recherche d'une sécurité juridique minimale pour le constructeur ou l'aménageur.

## Table des matières

INTRODUCTION .....	6
A. PREMIÈRE PARTIE .....	13
L'intérêt pour agir et le délai de recours pour les litiges en matière d'urbanisme en Grèce et en France	
A.1 Conditions subjectives de la recevabilité de la requête en annulation selon l'ordre juridique grec .....	13
I. L'intérêt à agir .....	13
II. Le délai dans les litiges urbains- Le traitement procédural selon l'ordre juridique hellénique .....	22
A.2 Les règles de recevabilité selon l'ordre juridique français .....	28
I. L'encadrement de l'intérêt à agir en matière d'urbanisme .....	28
II. Le délai de recours à l'encontre des actes administratifs du caractère de l'urbanisme .....	36
B. DEUXIÈME PARTIE .....	41
Le contrôle juridictionnel des interventions de sols et les pouvoirs du juge en Grèce et en France	
B.1 Le contrôle juridictionnel aux litiges en matière d'urbanisme selon l'ordre juridique grec .....	41
B.2 L'étendue du contrôle juridictionnel et les pouvoirs du juge en France .....	53
CONCLUSION .....	63
BIBLIOGRAPHIE .....	65

## INTRODUCTION

La Constitution de la troisième République Hellénique en Grèce est impressionnante à cause de l'espace réservé à la planification urbaine. Après les décennies de l'après-guerre d'un développement urbain non réglementé, la Constitution a essayé d'exprimer non seulement symboliquement mais aussi essentiellement la divergence avec des options politiques qui ont caractérisé la réalité sociale et économique du pays. Conformément aux dispositions des articles 24 alinéa 1 et 2, 79 alinéa 8 et 106 alinéa 1 de la Constitution, il en résulte que l'aménagement du territoire, qui est l'expression spatiale des programmes de développement économique et social, relève de la compétence de l'État qui est tenu, selon les principes et les conclusions de la science de l'aménagement du territoire, de prendre les mesures nécessaires pour une planification spatiale rationnelle afin d'assurer la protection de l'environnement, les conditions de vie optimales de la population et le développement économique conformément au principe de la durabilité (développement durable). Dans ce cadre, la planification spatiale est un facteur essentiel qui, basée sur l'analyse des données et la prévision des développements futurs, fixe ces objectifs et en plus elle réglemente le cadre de l'aménagement des zones résidentielles. Au même article 24 de la Constitution (alinéa 2-5), des dispositions sont prévues pour la protection de l'environnement résidentiel afin de servir les fonctions urbaines et, en général, celles des zones résidentielles et d'assurer les meilleures conditions de vie des habitants. La disposition de l'article 24 a été largement reconnue comme innovante pour son époque. Le Conseil d'État a admis que l'aménagement du territoire, doit être confié à l'Etat qui, à son tour, doit prendre toutes les dispositions nécessaires afin d'assurer lesdites perspectives. On remarque en effet que la multiplicité des textes juridiques d'urbanisme (loi 4067/2012, 4447/2016, 4495/2017 etc.) en Grèce a donné lieu à une codification pas très complète. Il s'agit d'un rassemblement de textes disparates dont le contenu n'a pas été modifié, d'une juxtaposition de dispositions anciennes et nouvelles sans mise en jour des premières. En sens inverse, en France le développement des politiques publiques de l'urbanisme a créé un droit de l'urbanisme, « chargé de définir et d'encadrer les possibilités d'utiliser le sol »

c'est-à-dire de «déterminer les prévisions et règles touchant à l'affectation et à l'occupation du sol<sup>1</sup>.» Le juge administratif est chargé de contrôler des outils de planification et d'autorisation mis en œuvre par l'État et, désormais, par les collectivités locales et de rechercher un équilibre entre le droit de construire et le droit au recours contentieux. Spécifiquement, le contentieux de l'urbanisme, et en particulier celui des autorisations d'urbanisme, connaît un régime propre, qui déroge en partie au régime de droit commun du contentieux administratif et se distingue par certaines particularités procédurales. D'un autre côté, en Grèce le contentieux d'urbanisme fait partie du droit commun du contentieux administratif. De cette distinction subtile résultent les différences substantielles qui régissent les deux systèmes. Par ailleurs, les enjeux qui concernent le contentieux d'urbanisme demandent un affrontement particulier et sensible à cause des préoccupations essentielles qui touchent un nombre important de citoyens : cadre de vie, environnement, développement économique, droit de propriété etc. Plus généralement, ce contentieux est impliqué avec le droit de propriété et en plus avec l'intérêt général. L'importance du contentieux se trouve dans l'équilibre entre les intérêts légitimes et les intérêts des facteurs économiques (promoteurs, acquéreurs, collectivités publiques). Le rôle du juge est d'assurer cette équivalence. Il y a aussi des stratégies politiques qui déroulent la vie publique, comme le logement, mais il faut tenir compte que le contentieux d'urbanisme peut provoquer des obstacles à la réalisation de ces politiques. En d'autres termes, les recours contre les décisions administratives centrales et locales ne doivent pas être un obstacle excessif ou abusif aux projets de construction de logement. En définitive, il faut garantir la plus grande sécurité juridique possible et parallèlement les intérêts doivent être satisfaits. Donc, l'aspect contentieux du droit de l'urbanisme suscite l'intérêt du législateur et du pouvoir réglementaire afin d'améliorer la sécurité juridique des pétitionnaires. L'objectif de cette étude est donc d'analyser et de comparer le cadre législatif et réglementaire régissant le contentieux d'urbanisme en France et en Grèce sous deux principaux aspects : la recevabilité des recours des autorisations d'urbanisme (l'intérêt à agir et le délai) et le contrôle

---

<sup>1</sup> CE 27 février 2004, n° 198124

juridictionnel exercé par le juge sur la légalité des autorisations individuelles (contentieux administratif de l'urbanisme). Donc, l'interrogation qui apparaît c'est : quelles sont les limites du pouvoir du juge eu égard de ce contrôle? Il est en plus utile de se demander quel est le paramètre commun de ces deux systèmes de procédure judiciaire et quelles sont leurs éventuelles divergences? Cette analyse comparative entre les deux pays est utile dans le but de comprendre les enjeux qui sont attachés à l'intervention du juge administratif.

Le juge administratif, grec et français, n'est pas le seul juge de l'urbanisme. Il dispose, en la matière, d'une compétence partagée. Autrement dit, le contrôle juridictionnel des opérations d'urbanisme est exercé tout d'abord par les juridictions administratives, compétentes pour statuer sur les litiges administratifs, mais aussi par les juridictions répressives, qui appartiennent à l'ordre des juridictions judiciaires, compétentes pour imposer les sanctions du droit pénal aux personnes qui enfreignent les règles d'urbanisme, et enfin les juridictions civiles compétentes pour statuer sur les litiges entre les personnes privées. En effet, la jurisprudence française définit la pratique administrative et les règles qui régissent l'action de la administrative publique et c'est bien sûr une source de droit. Spécifiquement, beaucoup de réglementations juridiques qui sont de caractère d'urbanisme, tant en Grèce qu'en France, étaient d'origine jurisprudentielle. Sur ce point, les limites du pouvoir du juge sont subtiles. Nous pouvons, donc, situer que la Grèce se trouve dans une situation plus difficile que la France à régulariser son contentieux d'urbanisme. La raison est dûe à la pluralité de lois du droit d'urbanisme qui ne facilitait pas l'œuvre des juges, alors le résultat était l'accusation de la haute juridiction beaucoup de fois pour activisme. Au contraire, en France le juge du contentieux de l'urbanisme agit dans un système de la récompense de la justice plus organisé que le système grec. Ses pouvoirs sont, en vertu du Code de l'urbanisme, plus spécialisés en relation avec les juges administratifs du droit commun du contentieux administratif. Il faut, aussi, signaler que le législateur procédural d'urbanisme hésite entre deux options législatives, soit étant en faveur d'une rigueur du système d'accès au juge, par voie de l'entrée en vigueur des conditions procédurales qui rendent l'exercice de recours contre des autorisations

d'urbanisme difficile, soit ayant choisi un système qui est plus élastique et étendu par la possibilité d'exercice de recours, mais qui délimite le droit de propriété. Au regard de cette problématique, le législateur français a procédé à une série d'amendements, créés par l'ordonnance n°2013-638 du 18 juillet 2013 et modifiés par le décret n°2018-617 du 17 juillet 2018, ayant comme but de protéger son système procédural contre le phénomène d'exercice des recours abusifs ainsi que de trouver une balance procédurale entre ses deux droits contradictoires. Les nouvelles règles issues de cette réforme ont vocation à durcir les conditions d'accès au juge, à multiplier les possibilités de régularisation des autorisations contestées, à diminuer les contentieux injustifiés et voire à sanctionner, les recours considérés comme abusifs et malveillants. Le contrôle conféré au juge sur l'intérêt à agir de l'auteur d'un recours contre une autorisation d'urbanisme est délibérément étendu par le législateur. La plus emblématique réforme est sans doute l'encadrement de l'intérêt à agir des requérants. Les notions du voisinage immédiat et de la proximité spatiale ont été affaiblies, qui avant l'ordonnance 2013 permettaient de donner plus largement l'intérêt à agir aux requérants. Pour établir maintenant l'intérêt à agir, il faut que le requérant prouve qu'il est atteint d'une violation directe de son bénéfice de droit de sa propriété et plus spécifiquement des conditions d'utilisation ou de jouissance du bien qu'il détient ou occupe régulièrement. D'ailleurs, l'évaluation de l'exigence de l'intérêt à agir remonte à la date d'affichage en mairie de la demande du pétitionnaire et pas à la date d'exercice du recours. Contrairement, en Grèce, on remarque que, pendant le contrôle des conditions de recevabilité des recours pour excès de pouvoir, la place de la juridiction administrative n'est pas claire. Elle est jadis, en faveur de la garantie du droit de protection juridictionnelle, en procédant à une interprétation extensive des dispositions qui prévoient l'intérêt légitime et le délai, et autrefois, on observe que la pratique jurisprudentielle est faveur d'une interprétation restrictive de ces dispositions, ce qui soulève des questions d'assurance du principe de sécurité juridique, comme un aspect du principe de l'État de Droit. Cependant, la jurisprudence constante conçoit largement le droit au recours afin de mieux protéger le citoyen contre l'administration et admet une tendance d'étendre. Donc, l'intérêt à agir est apprécié de manière libérale et la seule

proximité écologique suffit pour établir l'intérêt à agir. Autrement dit, la notion elle-même du préjudice est étendue, puisque l'établissement d'un dommage ou préjudice en général à l'environnement résidentiel<sup>2</sup> est suffisant à des personnes à qui la construction ne cause pas un préjudice personnel. Par ailleurs, l'intérêt à agir est estimé à trois moments, à adoption de l'acte attaqué, à l'exercice du recours et à sa discussion.

En comparaison avec l'approche relativement objective et élargie du juge grec, en France, le juge est écarté de sa conception classique et a effectué une interprétation plus étroite, ayant comme conséquence l'empêchement de l'accès au juge. On observe, en effet, qu'en ce qui concerne l'encadrement de l'intérêt à agir des tiers, est-il apprécié de manière draconienne et dérogoire tant pour les particuliers que pour les associations. Dans cette espèce, la considération par le juge français du critère géographique, du critère de la visibilité du plan et du voisinage direct, ne joue pas un rôle prépondérant pour son jugement<sup>3</sup>. Particulièrement, s'agissant l'estimation de l'intérêt à agir des associations et des collectivités locales, il exige qu'elles soient déjà établies avant la date de l'adoption de l'autorisation<sup>4</sup> et qu'elles puissent justifier la violation des intérêts qu'elles défendent. Littéralement, l'interprétation du juge est très restrictive. Cependant, à deuxième vue, on observe que la distance à propos les deux systèmes semble être diminuée. Le lieu commun de ces deux systèmes procéduraux semble d'être que la détermination de la distance particulière et du dommage certain causé par le projet contesté ne sont pas obligatoires pour les deux pays.

En plus, Il faut remarquer que les dispositions qui régissent le délai de recours, pendant qu'elles présentent certains points communs s'agissant du court délai qui est prévu, se différencient en ce qui concerne les événements qui enclenchent ce délai. En France, le délai de recours commence à courir du premier jour d'une période d'affichage de 2 mois de l'autorisation sur le

---

<sup>2</sup> Conseil d'État Hellénique 843/2018

<sup>3</sup> Ces considérations jouent quand même un rôle non négligeable car ils contribuent à la reconnaissance d'une atteinte à l'utilisation ou à la jouissance du bien du requérant. Par exemple, plus le requérant est proche géographiquement du projet, plus il risque d'être affecté par ce projet.

<sup>4</sup> L'exigence supplémentaire pour les associations françaises qu'elles aient déposé leur statut avant la date d'affichage. Au contraire, en Grèce il n'y a pas d'une telle réglementation obligatoire.

terrain et en cas de l'absence d'affichage, l'autorisation peut être contestée pendant 6 mois à partir de l'achèvement des travaux. Au contraire, en Grèce, le délai est activé au moment de la connaissance et non de l'affichage de l'acte, tandis qu'il n'y a pas prévu un délai de prescription de recours. Par conséquent, l'estimation de la présomption de connaissance par le juge grec crée des questions de sécurité juridique. Bref, c'est un inquiétant recul de l'état de droit qu'on ne peut pas observer au système juridique français en matière d'urbanisme, étant donné que le régime du délai est plus strictement encadré et spécifiquement structuré que le régime d'urbanisme grec.

Ensuite, en ce qui concerne les pouvoirs du juge, il faut citer que tant en France qu'en Grèce, il y a une tendance étendue des pouvoirs du juge pendant l'interprétation et l'application des règles de l'urbanisme, ce qui renforce ainsi l'efficacité du contrôle annulatif. Spécifiquement, en France afin d'atteindre le meilleur équilibre entre développement de la construction et droit au recours, les évolutions législatives, réglementaires et jurisprudentielles ont introduit de nouvelles dispositions novatrices, qui a étendu les pouvoirs du juge en vue de faciliter le « sauvetage » des actes contestés. L'annulation partielle de l'autorisation d'urbanisme et la faculté de surseoir à statuer dans l'attente d'une régularisation de la décision contestée constituent des mécanismes dérogatoires très efficaces, de nature à sécuriser les autorisations d'urbanisme et, partant, de limiter les conséquences économiques lourdes que peut engendrer l'arrêt d'un chantier à la suite de l'annulation intégrale de l'autorisation d'urbanisme pour un vice pourtant aisément régularisable. Par ailleurs, la faculté du juge de condamner le requérant au paiement des dommages et intérêts a augmenté ses pouvoirs dans le but de combattre contre les recours abusifs. D'autre côté, en Grèce, on observe que le juge se trouve dans une situation proche de la France étant donné qu'il a maintenant plus de pouvoirs qu'il avait avant la loi 4274/2014<sup>5</sup>, qui a renforcé ses pouvoirs.

Alors, même s'il existe aujourd'hui un commun intérêt pour l'urbanisme de sauvegarde et malgré l'intention incontestable du législateur des deux pays d'apporter une modification la plus étendue possible, on peut faire des

---

<sup>5</sup> La Loi 4274/2014 a modifié l'article 50 du Décret Présidentiel 18/1989 (articles 3a, 3b, 3c et 3d)

propositions spécifiques pour améliorer les deux systèmes juridiques. En premier lieu, il apparaît que le délai de recours en Grèce ne doit pas commencer à courir de la connaissance du requérant, puisque la sécurité juridique est compromise. De ce point de vue, la réglementation française du régime d'affichage est une source d'inspiration pour le législateur grec. D'autre côté, le système juridique français en matière d'urbanisme reste perfectible. C'est nécessaire que le législateur français doive faiblir des conditions de la recevabilité contre les actes d'urbanisme. Il ne faut pas que le législateur procédural mette des obstacles excessifs à l'introduction de recours pour excès de pouvoir, puisque un tel choix procédural est contraire à l'article 6 de la CEDH. Ce défaut de légitimité, observé dans le système judiciaire français, constitue un obstacle réel à la formation d'un recours efficace. Disons-le tout net, la faiblesse du système français se consiste au fait que le contrôle rigoureux des conditions de l'intérêt à agir met à la charge du requérant, dans le cadre d'un débat contradictoire, la démonstration que la construction projetée altère effectivement ses conditions de vie. Par conséquent, l'évaluation du recours devient incertaine et c'est le véritable problème qui touche ce contentieux. Il faut ainsi que le critère du voisinage doive récupérer son terrain perdu et que l'atteinte contestée soit appréciée de manière générale dans l'espèce d'un environnement résidentiel, conformément aux dispositions correspondantes en Grèce. Par ailleurs, le rôle du juge n'est pas de favoriser la construction, mais de dire le droit dans le respect d'une bonne administration de justice et d'une effective défense des intérêts légitimes des requérants. Donc, on peut s'interroger sur le nouvel équilibre qui est créé afin, d'une part, de rendre le contrôle du juge plus sécurisant et moins pénalisant pour la réalisation des autorisations d'urbanisme, sans d'autre part, d'affaiblir l'accès à la justice et l'effectivité de droit.

En tout état de cause, loin d'être stabilisées, ces caractéristiques du contentieux d'urbanisme sont aujourd'hui remises en cause. En sens de cette problématique, il s'agit donc dans un premier temps d'examiner les conditions de la recevabilité de recours contre des autorisations d'urbanisme en Grèce et en France, et spécifiquement l'intérêt à agir et le délai de recours, et après cela, nous tenterons d'analyser le contrôle juridictionnel et les pouvoirs du juge en ces pays.

## **A. PREMIÈRE PARTIE**

### **L'intérêt à agir et le délai de recours pour les litiges en matière d'urbanisme en Grèce et en France**

#### **A1. Conditions subjectives de la recevabilité de la requête en annulation selon l'ordre juridique grec**

##### **I. L'intérêt à agir**

Les règles spatiales ont contribué de manière décisive au développement de conceptions des droits administratifs tels que l'intérêt à agir. Selon le contenu de l'article 47 du décret présidentiel 18/1989, pour qu'une requête en annulation soit recevable à l'encontre d'un acte administratif particulier, les exigences de l'intérêt légal doivent être remplies par la personne requérante. De plus, pour être considéré comme digne de protection, l'intérêt concerné doit être direct, personnel et actuel.

L'intérêt est concerné direct lorsqu'un préjudice direct incontestable est causé directement au requérant par l'acte attaqué ou l'omission, sans que l'intérêt du tiers ne soit impliqué dans cette relation. En particulier, le préjudice allégué (matériel ou moral), qui établit un intérêt légal de l'attaque du permis de construire, il doit être du caractère urbain, qui peut provenir de la non-observation des dispositions relatives à l'esthétique et à la hauteur du bâtiment. Le propriétaire limitrophe est endommagé en termes d'éclairage, de vue et de ventilation de sa propriété en raison de l'érection de la structure voisine.

L'intérêt est concerné personnel impliquant un préjudice individuel, c'est-à-dire le lien spécifique entre le requérant et l'acte attaqué, de sorte que la transformation de la requête en annulation en une action populaire est exclue. Le préjudice individuel concerne un cercle de citoyens qui les associe à une relation juridique particulière avec une région territoriale (critère de voisinage ou de proximité spatiale). Dans de tels cas, en tant que préjudice individuel est défini dans la jurisprudence comme celui relatif aux biens immobiliers ou la propriété spécifique des requérants dans la zone à laquelle se rapporte l'aménagement d'urbanisme. En particulier, il est admis que la

qualité du bien immobilier adjacente propriétaire, telle que légalement établie, est en principe suffisante pour fonder un intérêt légal à l'introduction d'une requête en annulation contre un permis de construire. De même, la qualité d'un propriétaire par indivis<sup>6</sup> est suffisante pour introduire une requête en annulation contre un permis de construire sur un terrain commun. Ces règles s'appliquent à la fois aux biens immobiliers dans et hors du plan de ville, pour lesquels il n'y a plus de dommages relatifs aux biens immobiliers dans le plan de ville. La même qualité est suffisante pour les personnes physiques et morales. Comme l'a justement observé, contrairement à la portée étendue de l'intérêt légal d'attaque d'actes, affectant l'environnement naturel, l'intérêt légal pour l'attaque judiciaire d'approbation et de permis de construire par des personnes physiques est limité, car il ne suffit pas en principe la qualité d'un habitant de la région ou du voisin mais cela du propriétaire limitrophe en ce qui concerne la propriété du permis attaqué. Cette différenciation est basée sur la nature du bien immobilier protégé, qui dans le cas de la zone résidentielle ne voit pas qu'est collectif et commun à tous les habitants d'une région, en contraste avec l'environnement naturel. Il ressort clairement de la jurisprudence que, plus la planification urbaine n'est spécifique, plus le cercle des personnes reconnues comme ayant un intérêt légal à contester sa légalité est limité. Cependant, en vue de la validation du droit individuel à l'environnement, en tant que personnel a compris l'intérêt dans les cas également où il y a des dommages généraux à l'environnement résidentiel<sup>7</sup> d'une zone qui affecte les conditions de vie et de santé de ses habitants. Ainsi, la plupart du temps, la requête en annulation est introduite également de matière recevable par un intérêt légal par des personnes qui ne sont pas eux-mêmes destinataires de l'acte attaqué qui affecte leurs biens immobiliers, mais les tiers, les habitants adjacents ou les voisins, en faisant valoir l'apparition d'effets indésirables à leur disposition par des actions favorables pour leurs destinataires.

Actuel, « réel » est l'intérêt qui exige l'existence de la situation juridique

---

<sup>6</sup> Conseil d'État 159/2017, 64/2017

<sup>7</sup> Conseil d'État 843/2018 «La raison d'annulation a été invoquée avec un intérêt légitime apparent par l'appelante-demandeuse, qui est habitante d'un bâtiment contigu, et qui a invoqué une dégradation de l'environnement domestique à cause de la construction de bâtiments augmentée qui a été permise avec le permis de construire attaqué, et, par conséquent, l'attaquée a jugé contrairement.»

ou factuelle dans laquelle le requérant a joint, et des dommages tant au moment de la délivrance de l'acte ou de l'achèvement de l'omission, qu'au moment de la requête ou de l'audience de la requête en annulation. Surtout, dans le milieu des litiges en matière d'urbanisme ou d'aménagement du territoire, pour que l'intérêt légal existe, il n'est pas nécessaire que le dommage se soit déjà produit, mais il suffit de supposer qu'à l'avenir il est inévitable, et s'il se produit, dans l'expérience commune, il apportera une catastrophe, ce qui serait irréparable ou réparable de manière inappropriée.

### **1. L'illégalité urbaniste du requérant et le fondement de l'intérêt légal.**

La jurisprudence admet que la violation urbaniste du requérant ne prive pas l'intérêt légal à introduire une requête en annulation. Un cas indicatif à la jurisprudence<sup>8</sup> est celui des habitants, qui achètent et reconstruisent des bâtiments dans les zones en dehors du plan de ville, qui sont destinées au passage de lignes électriques à haute tension tout en étant pleinement conscients du passage futur des lignes, ainsi que de la recommandation de l'administration de rester non structurées. Ils s'offusquent alors des actes administratifs d'implantation et d'octroi de licences des locaux, qu'ils considèrent nuisibles et le tribunal admet que leurs intérêts légaux n'ont pas été éliminés. Raisonement de ce point de vue, qui a prévalu dans la jurisprudence, est qu'il ne peut pas être déduit de ce comportement l'acceptation préalable de l'acte attaqué, ni l'abandon de leur droit de protéger leur santé et la santé de leur famille protégée. Deuxième cas<sup>9</sup> c'est celui des propriétaires qui attaquent des actes administratifs favorables à leurs voisins alors qu'ils ont eux-mêmes commis la même illégalité dans leur propriété. En règle générale, ces cas concernent l'environnement résidentiel et l'attaque aux permis de construire. La jurisprudence admet que le statut de la personne limitrophe, propriétaire ou possesseur, concernée par le permis attaqué de construire suffit à fonder un intérêt légal.

---

<sup>8</sup> Conseil d'État 2586/92 et 4503/97

<sup>9</sup> Conseil d'État 3973/90, 2187/94, 6070/96 séance plénière, 1908/01 séance plénière. De même Conseil d'État 2300/2016.

## **2. Étendue ou diminution du intérêt à agir**

Il convient de noter que le rapprochement des règles relatives à la protection de l'intérêt légal au regard de l'article 24 alinéa 3 de la Constitution est lié à l'élargissement du cercle des personnes habilitées à demander une protection judiciaire en introduisant un recours en annulation. La 5ème section du Conseil d'État était impliquée dans les litiges en matière d'urbanisme, parfois dans la reconnaissance généralisée d'un intérêt légal et parfois dans sa limitation. L'étendue de l'intérêt à agir varie selon l'acte attaqué et le requérant. Dans ce contexte, la section a reconnu l'intérêt légal général aux personnes physiques qui attaquaient les actes concernant la réglementation des questions relatives à l'urbanisme-aménagement du territoire qui n'affectent pas, en principe, leur statut juridique. Il n'y a pas que quelques fois que la Section a reconnu un vaste intérêt légal dans les entités morales tant de droit public, en tant que collectivités locales, entités morales de droit public de caractère fraternel et religieux, qui ne sont pas liées de manière évidente à l'acte, que de droit privé (entités morales de droit privé), qui basaient ses dommages au fait qu'ils opèrent en concurrence avec le bénéficiaire de l'acte attaqué. Il convient de noter, toutefois, que la reconnaissance de l'étendue de l'intérêt légal correspondante à introduire une requête en annulation en droit français a conduit à des phénomènes d'abus de la part des requérants et au législatif prévoyant<sup>10</sup> la possibilité, dans de tels cas, de l'adjudication des dommages-intérêts en faveur du défendeur de la requête en annulation du bénéficiaire du permis.

### **a) L'intérêt à agir des personnes physiques**

En particulier, dans le cas des personnes physiques, l'étendue a été centrée sur la notion de « proximité écologique » et le statut des voisins. À ce point-là, il est important de souligner une position plus stricte dans la jurisprudence en ce qui concerne la reconnaissance des intérêts légaux dans les affaires impliquant un environnement structuré, par opposition aux conditions physiques, puisque deux conditions cumulatives sont requises : a)

---

<sup>10</sup> Article L600-7 Code de l'urbanisme

celle de l'habitant<sup>11</sup> ou du voisin de la région et b) celle du limitrophe<sup>12</sup> qui est donc directement et sans aucun doute affecté. La jurisprudence a accepté l'existence d'un intérêt légal à attaquer des actes qui nuisent à l'environnement aux habitants et aux citoyens d'une région<sup>13</sup>, les habitants de la région voisine, les voisins, les propriétaires<sup>14</sup> des biens immobiliers « dans l'espace<sup>15</sup>, dans le plan de ville », « de là, et autour de l'espace », « près de l'installation polluante »<sup>16</sup> ou « de la région en général »<sup>17</sup> et les propriétaires de maisons d'été<sup>18</sup> ou à ceux qui sont seulement présumés être les propriétaires par les données du dossier<sup>19</sup>, sans nécessairement être des habitants de la zone en dispute. Par conséquent, il ne sera pas fondé un intérêt légal du requérant lorsque la résidence se trouve dans un autre bloc en face du terrain attaquée ou lorsque les parties contestées du bâtiment apparaissent sur la limite latérale, qui est commune avec d'autres biens immobiliers adjacents mais pas celle du requérant. Dans d'autres cas, un intérêt légal est également reconnu pour les habitants des propriétés qui sont généralement « voisines » du terrain en dispute. Dans ce dernier cas, l'intérêt légal est fondé sur un intérêt général local-résidentiel ou urbain<sup>20</sup>, sur le dommage provoqué par l'acte attaqué sur la propriété ou en général sur le caractère résidentiel de la région dans laquelle il vivait, sans préciser la

---

<sup>11</sup> Conseil d'État 99/2018, un intérêt légitime a été reconnu à l'habitant à l'encontre d'un permis de construire.

<sup>12</sup> Conseil d'État 2155, 643, 3343/88, 1647, 4036, 3487/89, 843/2018

<sup>13</sup> Conseil d'État 242/2017

<sup>14</sup> Conseil d'État 1901/2017

<sup>15</sup> Conseil d'État 148/2002

<sup>16</sup> Conseil d'État 2249/1979, 4996/1986, 2498/1992, 2242/1994, 4726/1995

<sup>17</sup> Conseil d'État 2233/1979, 89/1981, 2586/1992

<sup>18</sup> Conseil d'État 3047/1980

<sup>19</sup> Conseil d'État 797/1981

<sup>20</sup> Conseil d'État 360/2016 « En ce qui concerne le recours en annulation des usagers et des nu-propriétaires du terrain voisin et des locataires du rez-de-chaussée du bâtiment des deux étages qui se trouve dans le terrain, contre l'acte de révision du permis de construire, le juge d'annulation a jugé que selon les dispositions de l'article 24, par. 1, 2 de la Constitution de 1975, le législateur commun peut en principe modifier les déjà existantes prescriptions urbanistiques et modifier ainsi les existantes conditions urbanistiques de construction, pourvu, toutefois, que par la réglementation qui est introduite il y a une amélioration des conditions de vie des habitants des villes et des zones résidentielles en général. Cependant, il n'est permis en aucun cas que les nouvelles réglementations urbanistiques impliquent une détérioration des conditions de vie, à cause de la dégradation de l'environnement naturel ou domestique. Le respect de l'exigence constitutionnelle susmentionnée est soumise au contrôle délimité du juge d'annulation, qui doit à son tour, en se basant sur les enseignements de l'expérience commune, estimer, dans chaque cas, si il y a une dégradation de l'environnement (voir Conseil d'État hellénique 2712/2006, 1111/2003 etc.) »

distance exacte. En particulier, le Conseil d'État a accepté de manière recevable l'intérêt légal des voisins dont les propriétés sont très proches, à proximité ou en face de l'espace concerné par la décision attaquée, ou que leurs propriétés ont une frontière commune et sont à proximité de la propriété où les bâtiments sont illégalement érigés. Comme dans toute requête en annulation, l'habitant doit, comme à l'article 33 du décret présidentiel, prouver son statut préalablement. À ce jour, la jurisprudence donne la première impression qui ne détermine pas la distance des propriétés des requérants du terrain en dispute, à savoir à quelle distance devraient se trouver les propriétés, de fonder un intérêt légal dans un litige relatif à la mise en œuvre des règles d'urbanisme. Selon la pratique de jurisprudence, sur des sujets des habitants et des propriétaires, l'étendue de l'intérêt légal est habituellement confinée aux limites des collectivités locales pertinentes où se trouve la propriété ou à la résidence, c'est pourquoi la requête en annulation a été marquée par un certain nombre de décisions comme une « action municipale (communale) » en parallèle avec l'action populaire. Enfin, après une tendance à l'étendue progressive de la conception de l'intérêt légal, des tendances de son diminution sont observées, afin d'empêcher la conversion de la requête en annulation à une action populaire. Une acceptation plus stricte de l'intérêt légal se manifeste souvent en matière de sa preuve. Le cas où il a été jugé que le statut des requérants ne suffit pas, en tant que habitants locaux, mais ils doivent eux-mêmes déterminer la distance de leur propriété du site où le dommage environnemental est probable et fonder des préjudices individuels<sup>21</sup>, qu'ils subissent.

### **b) L'intérêt à agir des personnes morales**

L'étendue de l'intérêt à agir dans la protection de l'environnement est encore plus grande et se rapproche du cas de l'action populaire. L'aide de la relation spatiale ne constitue pas, en principe, une condition préalable à la fondation de l'intérêt à agir d'une personne morale, dont le but est affecté par

---

<sup>21</sup>Conseil d'État 1482/99 séance plénière « Le projet contre lequel la requête en annulation avait été introduite était une usine de traitement biologique sur une île et la décision établit la nécessité de l'atteinte particulière aux candidats par rapport à la nature du projet, qui « profite clairement à tous les habitants de l'île »

l'acte attaqué ou l'omission. Dans un tel cas, le dommage est lié au but poursuivi par la personne morale, indépendamment de son siège social<sup>22</sup>. La jurisprudence admet fixement qu'il suffit d'être incluse dans les buts des statuts des entités la protection l'environnement, pas nécessairement comme un but primaire, mais comme secondaire. La réflexion ci-dessus se reflète dans la jurisprudence à la fois pour les entreprises et pour les unions et les associations. Ainsi, l'étendue de l'intérêt à agir est plus élevée que dans le cas des personnes physiques, tant qu'il n'y a pas d'effet le fait d'un endroit tellement éloigné où les dommages environnementaux se manifestent. Par conséquent, il est admis qu'il existe un intérêt à agir par une entreprise à contester la légitimité du permis de fonctionnement d'une autre entreprise concurrentielle sur la base de la protection de l'environnement sans affecter la relation spatiale avec la zone dans laquelle l'attaque se produit<sup>23</sup>. Sur la base des buts, conformément à leurs statuts, il est contrôlé aussi l'intérêt légal des unions et des associations<sup>24</sup>. Dans ce cas également, le lien local ne constitue pas un critère décisif, il n'est pas nécessaire que l'union doive être basée dans un quartier résidentiel ou le dommage environnemental ou d'autres dommages se manifestent, mais il suffit que la protection de l'environnement urbain de cette région s'inclue à son but, à condition qu'il ait été établi au moment de la délivrance des actes attaqués<sup>25</sup>. Dans le même cadre d'étendue a été accepté par la jurisprudence du Conseil d'État l'intérêt légal des personnes qui ne sont pas enregistrés aux livres du Tribunal de première instance conformément à l'article 78 du code civil et sont privées de leur personnalité juridique. Conformément à la jurisprudence constante du Conseil d'État elles ont qualité d'introduire une requête en annulation, si cette association est reconnue par l'ordre juridique comme une institution de droits

---

<sup>22</sup> Au contraire, en France le critère géographique entre en ligne de compte car le juge exige que le périmètre géographique d'intervention de l'association ne soit pas trop étendu et corresponde au secteur où le projet doit être réalisé, à l'exception des associations agréées pour l'environnement

<sup>23</sup> Conseil d'État 3095/2001, Conseil d'État 1763/2004, Conseil d'État 396/2006

<sup>24</sup> Conseil d'État 2314-2315/2002, 384-385/2003, 288/2003, 509/2003, 533/2003, 2896/2003, 188/2004, 2390/2005, De même, Conseil d'État 56/2017 « La requête en question est introduite par un intérêt légal par des associations qui ont pour but statutaire la protection de l'environnement et prétendent que les décisions attaquées encouragent une planification urbaine à grande échelle qui modifie les caractéristiques de l'environnement naturel et anthropique de Crète et sont contraires à l'organisation résidentielle équilibrée et rationnelle des zones concernées. »

<sup>25</sup> Conseil d'État 533, 534, 535/2003

et obligations dans une relation de cycle ou d'un domaine d'activités. Dans ce contexte, un intérêt légal a été reconnu à diverses associations et unions dont les buts sont directement ou indirectement liés à la protection de l'environnement. Par la suite, le Conseil d'État à une autre décision<sup>26</sup> a reconnu l'intérêt légal des Barreaux sur toute question qui, conformément à ses statuts, présente un intérêt pour le Barreau ou ses membres comme classe professionnelle ou pour toute question générale d'intérêt national ou social, y compris la protection de l'environnement naturel et culturel, afin d'empêcher le déclassement de la vie humaine. En outre, après l'introduction de la conception de développement durable dans la législation grecque la notion d'intérêt légal dans le procès de l'environnement dérogatoire a étendu, puisque ce principe est pris en compte par la jurisprudence pour l'interprétation des buts des personnes morales. Il convient de noter que, bien que la jurisprudence connaisse toujours l'intérêt légal étendu dans des entités morales en matière d'environnement, il y a aussi des cas où l'intérêt légal se diminue<sup>27</sup>.

### **c) L'intérêt légal des personnes publiques et des collectivités locales**

L'étendue de la jurisprudence de l'intérêt légal aux collectivités locales, qui a suivi une évolution similaire à celle des propriétaires et des habitants, présente un intérêt particulier. Un intérêt légal est reconnu également aux collectivités locales (OTA)<sup>28</sup> pour la protection de l'environnement, car ils ont beaucoup de responsabilités à des sujets d'environnement, d'aménagement du territoire et d'urbanisme. Une catégorie particulière des personnes morales sont les entités morales de droit public des collectivités locales primaires et secondaires, dont la compétence statutaire est prédéfinie en fonction de leurs

---

<sup>26</sup> Conseil d'État 4576/1977 « Le CE a considéré que le Barreau de la ville Volos, dont le conseil d'administration a conformément à la loi, compétence pour décider sur tout problème général de contenu national ou social, a intérêt à exercer un recours pour excès de pouvoir contre un permis autorisant l'implantation des constructions qui sont de nature à porter atteinte aux paysages naturels et à l'environnement culturel de la ville de Volos .»

<sup>27</sup> Conseil d'État 4664/97 « Selon les statuts, la notion de but n'est pas que l'association puisse porter atteinte à un acte autorisant la reconstruction dans la région, mais seulement celles qui entraînent une attaque directe contre l'environnement. Sinon, nous nous acheminerions, dans cette décision, vers l'adoption d'une sorte de l'action populaire. »

<sup>28</sup> Conseil d'État 3920/2010, 417/2017

limites administratives. Dans ce cas, le critère de lien spatial s'applique également et un intérêt légal des OTA est fondé pour l'introduction d'une requête en annulation lorsque l'affaire est reliée à leur territoire de compétence. En tout état de cause, pour fonder leur intérêt légal, l'aménagement d'urbanisme attaqué doit concerner une zone située à l'intérieur de leurs frontières ou de leur district administratif, contrairement aux litiges environnementaux<sup>29</sup> où la jurisprudence reconnaît un intérêt légal dans d'autres municipalités ou de zones plus larges adjacentes à la zone en dispute. La jurisprudence, sans s'y limiter, a accepté l'intérêt légal des OTA basé sur le critère spatial d'annulation d'acte entraînant des dommages environnementaux aux questions liées au développement urbain, à la mise en place d'unités industrielles et à la dégradation de l'environnement de la région, au milieu culturel, à la protection de la flore et la faune et à la conservation de la végétation forestière. Progressivement, l'intérêt légal a été étendu à d'autres OTA qui se trouvent dans les limites de la région plus large où le dommage environnemental<sup>30</sup> se manifeste. Cependant, malgré la tendance actuelle de la jurisprudence en faveur d'une étendue de l'intérêt légal des personnes morales dans le cadre d'un procès environnemental dérogatoire, des décrets limités ont été pris afin de le diminuer.

---

<sup>29</sup> Conseil d'État 2605/2005, 3848/2005, 1872/2003, 1382/2003, 2052/2003, 383/2002, 3221/2000 etc.

<sup>30</sup> Conseil d'État 304/1993 et 2846/1993

## **II. Le délai dans les litiges urbains- Le traitement procédural selon l'ordre juridique hellénique**

La jurisprudence du Conseil d'État hellénique a constamment jugé, que le législateur, légitimement d'un point de vue constitutionnel, peut prévoir un délai, dans lequel le citoyen concerné peut intenter une action en nullité, c'est-à-dire d'élever le respect du délai en condition de la recevabilité de la demande d'annulation contre les actes de l'Administration. L'article 46 du décret présidentiel 18/89 prévoit que le délai général pour soumettre la demande d'annulation est de soixante jours et commence le jour suivant la notification de l'acte attaqué ou sa publication, autrement de la date que le demandeur a été complètement informé d'elle. Un intérêt particulier présente, comme on va examiner ensuite, l'interprétation et l'application de la modalité procédurale en ce qui concerne le délai au domaine des litiges urbaines. En ce qui concerne le point de départ du délai, pour les actes réglementaires<sup>31</sup>, ainsi que pour les actes individuels, pour lesquels, comme type constitutif, la publication au Journal officiel grec est exigée, le délai commence le jour suivant la publication actuelle du Journal officiel grec (article 70 alinéa 1 du décret présidentiel 18/89). Pour les derniers<sup>32</sup> le commencement du délai à la date de publication s'applique seulement à tiers, et pas aux personnes concernées par ces actes. Pour ces personnes, le délai de soixante jours commence au moment de la notification de l'acte ou de la connaissance de son contenu<sup>33</sup>. Le jour de notification, ainsi que le jour de publication et de connaissance, ne sont pas comptés dans le calcul du délai, qui commence le jour suivant (article 70 alinéa 1 du décret présidentiel 18/1989). Chaque recours administratif, ainsi que le recours gracieux à l'autorité qui a adopté

---

<sup>31</sup>Conseil d'État 2128/2006 qui a jugé la ponctualité de l'acte pour établir les conditions et restrictions spécifiques de construction en ce qui concerne les bâtiments classés. De la même manière, Conseil d'État 2694/2012, a été jugé que la décision du Préfet en ce qui concerne la définition des utilisations permises est réglementaire et est attaquée tardivement.

<sup>32</sup>Par exemple, pour les actes de reboisement (Conseil d'État 2609/2000) ou les actes de modification localisée d'un plan urbain (Conseil d'État 796/2016).

<sup>33</sup>Conseil d'État 669/2010, où la décision de lotissement des bâtiments à l'espace occupé par un complexe industriel classé ne doit pas être publiée au Journal officiel grec et, par conséquent, sa publication au Journal officiel grec ne consiste pas le point de départ du délai pour la demande d'annulation contre elle.

l'acte ou à l'autorité supérieure, interrompt<sup>34</sup> le délai du alinéa 1 de l'article 46 du décret présidentiel 18/1989 pour 30 jours ou jusqu' à la notification ou la connaissance de la réponse de l'Administration du moment qu'elles ont eu lieu avant l'expiration de ces délais. Des dispositions des articles 70 alinéas 2 et 46 alinéa 1 du décret présidentiel 18/1989 ne résulte pas que la notification de la décision attaquée entière est exigée pour la justification de la connaissance complète du demandeur. Il suffit de notifier certains de ses éléments (justification), par qui le lésé peut diagnostiquer l'illégalité de l'acte et peut soutenir l'existence d'intérêt légitime pour attaquer l'acte<sup>35</sup>.

Particulièrement, ladite règle du départ du délai après la notification ou la connaissance de l'acte, s'applique à des autorisations d'urbanisme, comme le permis de construire<sup>36</sup>. Le fait que le Service d'urbanisme doit publier le permis de construire en ligne (sur le site « DIAVGEIA ») et l'affichage<sup>37</sup> du permis ne déclenchent pas le délai de recours. La notification des autorisations à l'intéressé n'est pas obligatoire et par conséquent, si l'exercice de recours en annulation contre une autorisation d'urbanisme, n'a pas été notifié à la personne concernée, ce délai commence au moment que cette

---

<sup>34</sup>Conseil d' État 64/2001 "L' exercice du "recours", qui doit être considéré comme une formation de réclamation, a interrompu le délai d' exercice de recours en annulation contre le permis de construire d' un temple pour 30 jours, Conseil d' État 1192/2016, où le recours selon l' article 8 de la loi 3200/1955 a interrompu le délai de l' action demandant l' annulation de l' arrêté préfectoral pour l' abrogation et la réintuition de l' expropriation d' un bien immobilier, également, Conseil d' État 64/2017.

<sup>35</sup>Conseil d' État 1056/2012, par qui il a été jugé que, puisque l' autorisation d' installation d' une antenne de téléphonie mobile est issue sans être publiée, et seule l' installation d' un panneau prévu par la loi avec le numéro de l' autorisation ne consiste pas un élément adéquat pour la connaissance de son contenu par les voisins, parce qu' il est installé conformément à la loi à la base de l' antenne, qui consiste un lieu non accessible au grand public, au moins dans les cas où l' antenne est installée sur la chambre de la terrasse d' un bâtiment

<sup>36</sup> Conseil d'État 2988/2017

<sup>37</sup> Le régime législatif (Loi 4495/2017) qui régit spécialement ces actes, prévoit la manière dont ils sont rendus publics au monde extérieur et ils acquièrent un statut juridique. Conformément à ce qui est défini dans la dernière réglementation législative «sur le contrôle et la protection de l' environnement bâti », il est accepté que « après l' achèvement du contrôle par le Service d'urbanisme concerné des détails du permis de construire, un numéro de permis de construire est accordé par voie électronique, l' acte, en outre, est publié sans délai sur l' Internet, et après le début des travaux de construction est permis. Après la délivrance du permis de construire ou la délivrance d' autorisation des travaux à petite échelle par le système électronique et l' obtention du numéro du permis, les suivants sont informés par voie électronique :a) le département d' Inspection du Travail concerné pour le plan et le dossier de sécurité et de santé du projet, où il est nécessaire b) le Commissariat de Police concerné. Ensuite, un panneau de signalisation d' un matériau stable approprié du projet est placé, à un endroit bien visible sur la propriété, où est clairement indiqué le numéro et la date de délivrance du permis, l' autorité de délivrance, les détails des ingénieurs consultants et superviseurs, ainsi que leurs coordonnées».

personne a eu une connaissance complète de l'acte et de son contenu. Selon la vérité jurisprudentielle le moment particulier de la pleine connaissance susmentionnée peut être conclu, par l'appréciation des circonstances de chaque affaire (Conseil d' État hellénique 535/2017, 157/2017, 2488/2014, 4963/2013, 1056/2012). Cependant, on peut dire que cela crée une insécurité juridique et rend l'accès au juge inefficace.

Comme on va examiner ensuite l'effort du 5ème Département du Conseil d' État de mettre en nouvelle base sa jurisprudence s'est manifesté, particulièrement en ce qui concerne la déduction ou non de présomption de connaissance des actes individuels d'urbanisme attaqués dans un temps qui met hors délai la demande de leur annulation. Par ailleurs, il est admis que le même régime s'applique aux recours contre les actes règlementaires<sup>38</sup>. Dans ce cadre, la décision du Conseil d' État 286/2005 est caractéristique. Par cette décision le Département, se livrant à une interprétation suivant l' article 24, de l' article 46 du décret présidentiel 18/1989, a jugé que, en vue de la disposition constitutionnelle que la protection de l'environnement est « le droit de toute personne », quand un acte est attaqué, par lequel est supprimé ou révoqué un reboisement, ou une certaine étendue est exclue du reboisement, le délai de l' introduction de la demande d' annulation de cet acte ne commence pas au moment de sa publication au Journal officiel grec, mais au moment de sa notification ou de la connaissance complète de son contenu, autant pour ceux qui font valoir des droits à l' étendue, que pour des tiers qui, au cours de l' exercice de leur droit constitutionnel ci-dessus, visent à maintenir le caractère et la destination de l'étendue comme terre forestière pour des raisons de protection de l'environnement. En plus, par la décision du

---

<sup>38</sup>Par la décision du Conseil d' État 2531/2005 a été jugé que, « au sens de l' article 46 alinéa 1 du décret présidentiel 18/1989, interprété en vue de l' article 20 alinéa 1 et 95 alinéa 1 de la Constitution et de l' article 6 alinéa 1 Convention européenne des droits de l' homme, quand un acte individuel est attaqué bien qu' il a été publié au Journal officiel grec, le délai pour l' introduction de la demande d' annulation ne commence pas par seule la publication. La publication d' un acte de détermination administrative des limites de l' espace littoral, de l'espace littoral ancien et du bord de mer ne commence pas le délai pour les propriétaires des bâtiments affectés et la notification ou la connaissance de l'acte est nécessaire pour eux. Cette connaissance ne peut pas être présumée par les faits actuels et les données générales du cas particulier, dans lesquels sont inclus l' étendue des limites qui sont déterminées par cet acte administratif, le nombre des propriétés, qui sont concernées par les limites déterminées et le délai écoulé depuis la publication de l' acte, considérant aussi que le respect de n' importe quelle procédure de publication ou l' invitation des intéressés en ce qui concerne la participation à la procédure d' adoption de l' acte ne sont pas imposés par la loi, ni leur information.».

Conseil d'État 2065/2007 il a été jugé que le délai en ce qui concerne l'introduction de la demande d'annulation d'un permis de bâtir, qui n'est pas publié et qui n'a pas été notifié au parti intéressé, ne commence pas par la connaissance de la réalisation des travaux de construction seule, mais la connaissance du contenu de l'autorisation est nécessaire, en ce qui concerne les caractéristiques structurelles fondamentales du bâtiment et de son usage, en fonction des vices attaqués du permis de bâtir et l'intérêt à agir où est basé le droit d'intenter le recours. Pour la déduction de la présomption de connaissance au sens ci-dessus, le temps écoulé depuis le début des travaux de construction relatifs est aussi considéré, en liaison avec l'intérêt légitime de la personne qui demande l'annulation d'être informée en ce qui concerne le permis de bâtir et son contenu<sup>39</sup>. Par conséquent, selon la jurisprudence constante du Conseil de l'État, en ce qui concerne le délai de la demande d'annulation du permis, la connaissance complète de l'acte attaqué par le demandeur est nécessaire, c'est-à-dire non seulement de l'existence de l'acte mais aussi son contenu, sa justification. Ici les distinctions sont subtiles. Il n'y a pas besoin de connaissance de tous les éléments de justification du permis mais de ceux qui sont liés au dommage du demandeur. De plus, la connaissance du contenu de l'acte attaqué peut se produire des éléments du dossier. Par le champ conceptuel des articles 149 du Code de Procédure Administrative et 23 du décret présidentiel 18/1989 il n'est pas clair qui sont précisément les données et éléments réels, que l'Administration doit inclure et envoyer par le dossier administratif. Il est accepté en théorie que, dans les cas où en examinant les données du dossier ne peuvent pas être établis avec certitude les causes réelles où l'Administration a été basée pour adopter l'acte, la jurisprudence a développé des certaines présomptions. À titre indicatif, la connaissance du contenu de l'acte attaqué peut découler des actions de l'Administration elle-même, ou des actions du lésé lui-même. Dans la première catégorie, la notification de l'acte individuel à la personne concernée a lieu par les soins de l'Administration, habituellement par notification, pendant qu'à la deuxième la connaissance peut provenir des actions du lésé, soit envers l'administration, soit envers les tribunaux. Ainsi, la

---

<sup>39</sup>Conseil d'État 2065/2007, 4537/2009, 4531/2013

connaissance complète est fondée quand le demandeur par ses actions montre clairement qu'il connaît complètement l'adoption de l'acte et son contenu, et donc ses défauts. Il est présumé que l'intéressé a été complètement informé quand, par exemple, a soumis une demande à un service, où l'acte attaqué est décrit en ce qui concerne son contenu principal ou a demandé la correction de l'acte attaqué. Pareillement, le conjoint a manifestement une connaissance complète, quand l'autre conjoint déclare dans ses demandes qu'il agit au nom du premier<sup>40</sup>. La décision du Conseil d'État 2187/2013 est remarquable puisque elle a accepté qu'une présomption de connaissance complète de l'acte attaqué est fondée due à un long délai, en liaison avec l'intérêt légitime de la demandeuse, comme copropriétaire indivisément de la propriété, et du proche lien familial entre la dernière et son père<sup>41</sup>, et par la réalisation matérielle de l'acte attaqué. Au contraire, dans le cas où il est demandé au lésé de produire toute copie d'acte qui concerne le litige, ainsi que les diagrammes relatifs, sans que l'acte attaqué soit spécifié, la connaissance complète n'est pas établie<sup>42</sup>. Certainement, la connaissance complète est prouvée, quand une réclamation<sup>43</sup> ou une objection<sup>44</sup> a été formée contre l'acte attaqué aux autorités administratives ou l'adoption de l'acte attaqué a été provoquée par écrit de n'importe quelle manière par l'autorité administrative compétente<sup>45</sup>. De plus, la connaissance complète de l'acte attaqué est établie, quand une action du lésé est précédée vers les tribunaux, par exemple si le demandeur a introduit auparavant une action visant à l'annulation à laquelle il a renoncé. Par ailleurs, le Conseil d'État<sup>46</sup> a accepté qu'une connaissance complète du permis de bâtir soit présumée par

---

<sup>40</sup> Conseil d'État 1410/1990

<sup>41</sup> Conseil d'État 1631/1988, 2673/1988, 1410/1990, 1470/1991, 1232/1992, 3952/1995, 4059/1996, 3373/1997, 388/1999, 3089, 3927/2002, 1455, 1677/2004, 2124/2007

<sup>42</sup> Conseil d'État 258/2004

<sup>43</sup> Conseil d'État 64/2001, la demande de suspension est hors délai, en tant que la connaissance du demandeur en ce qui concerne l'acte attaqué ressort déjà de l'introduction de la formation de la réclamation ci-dessus. Par ailleurs, le Conseil d'État 2221/2017 a statué que « De l'exercice précédent d'un recours gracieux par le propriétaire demandeur d'un terrain contigu avec un bâtiment (tour) et l'introduction d'une pétition par son épouse, en liaison avec l'intérêt légitime des demandeurs, en ce qui concerne leur propriété ainsi que la protection et la sauvegarde de l'agglomération traditionnelle de Vatheia, est conclu que les demandeurs avaient connaissance non seulement de la délivrance, mais aussi du contenu des permis de construire à un moment qui met hors délai l'exercice du recours en annulation jugé contre ces permis. »

<sup>44</sup> Conseil d'État 2844/1997

<sup>45</sup> Conseil d'État 1410/1990

<sup>46</sup> Conseil d'État 3941/1990

la signification de la procédure d'expulsion en vue de reconstruction par un tiers au demandeur de l'annulation. La connaissance complète peut se produire aussi par l'intérêt légitime quand depuis l'adoption de l'acte attaqué une particulièrement longue période de temps a passé, donc il n'est plus nécessaire de déterminer le moment précis de la connaissance. Cependant, la connaissance complète n'est pas fondée seulement par l'écoulement d'une longue période de temps, mais il est nécessaire que la diligence de l'intéressé soit manifestée. La jurisprudence caractérise la diligence du demandeur comme «vif intérêt<sup>47</sup>», «intérêt légitime<sup>48</sup>» et «intérêt croissant<sup>49</sup>». En particulier, pendant l'évaluation de la diligence du demandeur, le juge prend en considération les conséquences de chaque acte attaqué autant à chaque intéressé qu'à la collectivité. En conclusion, la connaissance complète du contenu de l'acte peut résulter du délai raisonnable<sup>50</sup>. La personnalisation du délai raisonnable a lieu, principalement, par le juge de l'annulation. Au contraire, dans des cas où le temps de connaissance est incertain la demande d'annulation est considéré d'avoir observé le délai prescrit.

---

<sup>47</sup>Conseil d'État 2145/1994

<sup>48</sup>Conseil d'État 3279/2003, Conseil d'État hellénique 2350/2009, Conseil d'État hellénique 2036/2011, où le Tribunal a évalué l'intérêt légitime de l'appliquant d'obtenir des informations en ce qui concerne le permis de bâtir et son contenu

<sup>49</sup>Conseil d'État 93/1987

<sup>50</sup>Conseil d'État 5461/2012; Il a été jugé que la période de temps de 18 mois entre l'adoption de l'acte attaqué et l'introduction de la demande d'annulation est, au vu des circonstances, raisonnable, malgré le vif intérêt des certains demandeurs pour cette affaire.

## **A2. Les règles de recevabilité selon l'ordre juridique français**

### **I. L'encadrement de l'intérêt à agir en matière d'urbanisme**

L'intérêt à agir, c'est-à-dire la possibilité de faire un recours contre une autorisation d'urbanisme, se base sur trois principaux critères : la qualité du requérant, la preuve d'un intérêt à agir et la temporalité de la requête par rapport au dépôt de la demande d'autorisation.

Tout d'abord, on va examiner des trois types de requérants (les particuliers-voisins immédiats, les associations et les personnes publiques), pouvant formuler un recours à l'encontre d'une autorisation individuelle délivrée par l'autorité compétente, en vue des conditions acquises par l'articles L.600-1-1, L.600-1-2 et L.600-1-3 du Code d'urbanisme, et sur ce contexte on va examiner aussi la limite temporelle de la requête dirigée contre une acte administratif en matière de l'urbanisme.

#### **1. Les particuliers- voisins immédiats**

L'article L.600-1-2 du code de l'urbanisme, dans sa rédaction issue de l'ordonnance n°2013-638 du 18 juillet 2013 relative au contentieux de l'urbanisme et ratifié par la loi no 2014- 366 du 24 mars 2014 dite loi Alur, , telle qu'elle s'applique après le décret n°2018-617 du 17 juillet 2018, précise les critères qui permettent de déterminer l'existence d'un intérêt à agir disant que « *Une personne autre que l'Etat, les collectivités territoriales ou leurs groupements ou une association n'est recevable à former un recours pour excès de pouvoir contre un permis de construire, de démolir ou d'aménager que si la construction, l'aménagement ou les travaux sont de nature à affecter directement les conditions d'occupation, d'utilisation ou de jouissance du bien qu'elle détient ou occupe régulièrement ou pour lequel elle bénéficie d'une promesse de vente, de bail, ou d'un contrat préliminaire mentionné à l'article L. 261-15 du code de la construction et de l'habitation.* »

Le droit commun du contentieux administratif conditionne traditionnellement l'exercice d'un recours dirigé contre un acte administratif à l'existence d'un intérêt à agir, qui doit être direct et certain. En matière de

l'urbanisme, il y a longtemps, le droit de voisins était généralement reconnu dès lors qu'ils résidaient à une distance proche du terrain du projet et qu'il existait une visibilité avec le projet. La jurisprudence antérieure appréciait l'intérêt à agir en fonction de trois éléments : distance entre domicile et projet, visibilité du projet depuis le domicile du requérant et importance de celui-ci. Et le juge administratif se contentait de la qualité de voisin immédiat<sup>51</sup> pour présumer un intérêt à agir. Ces éléments sont désormais insuffisants tandis qu'ils détiennent une valeur et importance.

Depuis l'ordonnance de 2013, en introduisant deux nouvelles dispositions (L'article L.600-1-2 et L. 600-1-3) dans le code de l'urbanisme, ce critère géographique<sup>52</sup> ne suffit plus et l'intérêt à agir de l'auteur d'un recours contre un permis de construire est apprécié de manière bien plus rigoureuse qu'auparavant. Désormais, un recours contre un permis de construire, de démolir ou d'aménager n'est recevable qu'aux doubles conditions sous la peine d'irrecevabilité : Des conditions relatives à la situation juridique du requérant et des conditions relatives aux effets du projet<sup>53</sup>. La qualité du "voisin immédiat", le fait que le requérant doit occuper ou détenir régulièrement un bien dans le voisinage du projet (propriétaire, locataire), est important, mais cette qualité est appréciée de manière bien plus stricte par le juge administratif qu'avant la réforme de 2013. Quant à l'appréciation de l'intérêt à agir de l'auteur d'un recours contre une autorisation d'urbanisme, on remarque que la jurisprudence "tempère" l'interprétation de «voisin immédiat» et devient de plus en plus rigoureuse. Pour démontrer l'intérêt à agir, le "voisin immédiat" ne peut se borner à faire état d'une distance de quelques mètres entre son bien et la construction litigieuse. Le requérant doit prouver des éléments concrets en démontrant que le projet est de nature (la construction, l'aménagement, les travaux) à affecter directement les conditions d'occupation, d'utilisation ou de jouissance de son bien et non de

---

<sup>51</sup> À l'origine, la condition de voisinage immédiat suffisait pour reconnaître un intérêt à agir contre une décision de délivrance d'un permis. Le requérant pouvait de prouver qu'il était voisin de la construction projetée pour se voir reconnaître un intérêt à agir.

<sup>52</sup> Avant l'ordonnance 2013 le juge en appréciant concrètement chaque situation portée devant lui, déclarait irrecevable le recours si le projet était éloigné de l'habitation du requérant et n'était pas directement visible pour ce dernier, CE ,27 octobre 2006, n° req. 286569.

simples allégations comme la très faible distance (quelques mètres) et la contiguïté qui sépare son bien du projet litigieux. Autrement dit, les voisins immédiats d'une construction bénéficient d'une "présomption" d'intérêt à agir, sous réserve qu'ils fournissent d'éléments tangibles, précis et détaillés relatifs à la nature, à l'importance ou à la localisation du bien proche<sup>54</sup>. En plus le requérant doit démontrer que le projet litigieux porte atteinte concrète<sup>55</sup> aux conditions d'utilisation de son bien, mais il n'est pas imposé de démontrer le caractère certain des atteintes que ce projet peut porter à ses intérêts. Il doit également démontrer que ce projet portera atteinte à ses droits même si cette atteinte peut n'être qu'éventuelle. La seule production d'une attestation de propriété ne suffit pas. Il doit encore démontrer la détention ou l'occupation régulière du bien, ou une promesse de vente, de bail ou d'un contrat préliminaire mentionné à l'article L. 261- 15 du Code de la construction et de l'habitation. On remarque en effet dans la jurisprudence<sup>56</sup> que « les écritures et les documents produits par l'auteur du recours doivent faire apparaître clairement en quoi les conditions d'occupation, d'utilisation ou jouissance de son bien sont susceptibles d'être directement affectées par le projet litigieux », sinon, dès lors que le requérant ne justifie pas des « éléments probants et suffisamment précis »<sup>57</sup> le juge appréciera par ordonnance, sans audience publique, l'intérêt à agir du requérant in concreto et éventuellement rejettera les requêtes pour irrecevabilité manifeste à cause de manque de l'intérêt à agir. Le régime de la preuve de la recevabilité est en effet celui de la preuve partagée.<sup>58</sup> La jurisprudence administrative a accepté que le "voisin immédiat" est généralement celui qui est propriétaire<sup>59</sup> d'une habitation située à quelques mètres de la construction et sur une parcelle "joutant" celle dudit

---

<sup>54</sup> CE 13 avr. 2016, n° req. 389798. Spécifiquement, le Conseil d'Etat a affirmé par l'arrêt du 10 juin 2016 n°389798 que le "voisin immédiat" du projet peut justifier l'intérêt à agir contre un permis de construire, lorsque il fait état de sa qualité devant le juge, qui statue au vu de l'ensemble des pièces versés au dossier par les parties, d'éléments relatifs à la nature, à l'importance ou à la localisation du projet de construction

<sup>55</sup> CE 10 févr. 2016, n° req. 387507

<sup>56</sup> CE, 10 février 2016 n° req. 387507

<sup>57</sup> CAA de Nantes, 31 mars 2016, n° req. 15NC02495

<sup>58</sup> CE 10 juin 2015, n° req 386121.

<sup>59</sup> CE, 17 mars 2017, n° req.396362, « Les requérants peuvent établir leur qualité de propriétaire puis produire "divers clichés photographiques, pris depuis leur propriété, attestant d'une vue directe sur la construction projetée ».

projet. Toutefois, Le Conseil d'État<sup>60</sup> a précisé que, dans le but de justifier d'un intérêt pour agir contre une autorisation d'urbanisme, il ne suffit d'être propriétaire voisin direct en co-visibilité et de produire la copie de son titre de propriété et des plans. Pour renforcer la parole, le voisin immédiat doit justifier, en principe, d'un intérêt à agir devant le juge administratif, disant les éléments qui démontrent l'ampleur du projet de construction et la conséquence que ce projet portera atteinte à ses conditions d'occupation, c'est à dire la preuve d'une pollution visuelle ou sonore, d'une perte d'ensoleillement ou de difficultés de stationnement. Par ailleurs, le nouvel article R 600-4 du Code d'urbanisme, modifié par le décret n°2018-617 du 17 juillet 2018, impose l'obligation que les requêtes des tiers dirigées contre une décision relative à l'occupation ou l'utilisation du sol régie par le présent code doivent, à peine d'irrecevabilité, être accompagnées du titre de propriété, de la promesse de vente, du bail, du contrat préliminaire mentionné à l'article L. 261-15 du code de la construction et de l'habitation, du contrat de bail, ou de tout autre acte de nature à établir le caractère régulier de l'occupation ou de la détention de son bien par le requérant. En plus il a jugé que le fait que le terrain du requérant ne soit pas construit est insuffisant pour présumer l'intérêt à agir, apprécié selon les mêmes critères<sup>61</sup>.

Il y a un intérêt particulier de présenter quelques d'exemples de la jurisprudence pour apprécier l'intérêt à agir. Dans l'arrêt, « Brodelle » du 10 juin 2015<sup>62</sup> le Conseil d'État précise les conditions d'appréciation de l'intérêt à agir d'un tiers contre un permis de construire, qui autorise une station de conversion électrique. C'est ainsi que le requérant doit faire état de « tous les éléments suffisamment précis et étayés de nature à établir que cette atteinte est susceptible d'affecter directement les conditions d'occupation, d'utilisation ou de jouissance de son bien ». Il doit, donc, fournir une argumentation détaillée sur la possible nuisance qu'il invoque. Il n'est obligé pas d'apporter « la preuve du caractère certain des atteintes qu'il invoque ». Dans l'arrêt en

---

<sup>60</sup> CE, 10 février 2016, n° req. 387507 «... pour justifier de leur intérêt à agir, les requérants se sont bornés à se prévaloir de leur qualité de " propriétaires de biens immobiliers voisins directs à la parcelle destinée à recevoir les constructions litigieuses, que, par ailleurs, les pièces qu'ils ont fournies à l'appui de leur demande établissent seulement que leurs parcelles sont mitoyenne pour l'une et en co-visibilité pour l'autre du projet litigieux »

<sup>61</sup> CE 28 avr. 2017, n° req. 393801

<sup>62</sup> CE 10 Juin 2015, Brodelle , n° req.386121

question, le Conseil d'État reconnaît un intérêt à agir au requérant puisqu'il démontre qu'il est exposé à des nuisances sonores du fait de la construction. À l'inverse, le bénéficiaire doit « apporter tous les éléments de nature à établir que les atteintes alléguées sont dépourvues de réalité afin de contester les arguments du requérant. Ensuite, il appartient au juge de l'excès de pouvoir de former sa conviction sur la recevabilité de la requête au vu des éléments ainsi versés au dossier par les parties, en écartant le cas échéant les allégations qu'il jugerait insuffisamment étayées, mais sans pour autant exiger de l'auteur du recours qu'il apporte la preuve du caractère certain des atteintes qu'il invoque au soutien de la recevabilité de celui-ci. Il y a aussi beaucoup de cas où l'intérêt à agir a été admis et d'autres où celui-ci n'a été pas démontré. Alors, c'est jugé que : il n'a été pas démontré du fait que les habitations des requérants sont situées à 700 mètres du projet<sup>63</sup>, que la distance de 40 mètres entre un bien (hangar) du requérant et la construction est trop importante pour établir son intérêt à agir, il n'en va pas de même dès lors que sa maison est située à 20 mètres<sup>64</sup>. A ce point-là, on remarque que le critère géographique n'est pas négligeable. À l'inverse, l'intérêt à agir est démontré en cas où le propriétaire d'une maison d'habitation située à 8 mètres du projet<sup>65</sup>, le propriétaire voisin "de la parcelle d'assiette du projet, implanté au fond de sa propriété"<sup>66</sup>, le propriétaire, de la parcelle attenante au terrain d'assiette du projet en litige, sur lequel elle a fait édifier une maison à usage d'habitation<sup>67</sup>.

En ce qui concerne le champ d'application de l'article L. 600- 1- 2 du Code de l'urbanisme, cet article n'est prévu que pour les recours contre les permis de construire, de démolir ou d'aménager et les refus de prendre ces actes. Pour les autres actes (règlements d'urbanisme) s'applique le droit commun<sup>68</sup>. Les règles s'appliquent bien entendu aux recours contre les modificatifs de permis<sup>69</sup>. En matière de déclaration préalable, le juge

---

<sup>63</sup> CE du 10 juin 2015 no °req 386121

<sup>64</sup> CAA Nancy, 9 mars 2017, n° req 16NC00139

<sup>65</sup> CAA Douai, 2 février 2017, n° req 16DA01067

<sup>66</sup> CAA Douai, 2 février 2017, n° req 16DA01003

<sup>67</sup> CAA Nantes, 13 février 2017, n° req 15NT02347

<sup>68</sup> CE, 9 mars 1990, n° req 42563 « Tout habitant d'une commune est recevable à attaquer le PLU de ce territoire »

<sup>69</sup> CE 17 mars 2017, n° req. 396362

administratif apprécie avec sévérité de l'intérêt à agir et il incombe aux requérants de le démontrer dûment<sup>70</sup>.

### **La limite temporelle**

L'Article L. 600-1-3 du Code de l'urbanisme, créé par l'ordonnance n°2013-638 du 18 juillet 2013, dispose que « *Sauf pour le requérant à justifier de circonstances particulières, l'intérêt pour agir contre un permis de construire, de démolir ou d'aménager s'apprécie à la date d'affichage en mairie de la demande du pétitionnaire.* »

Cette disposition est basée sur le principe applicable en contentieux administratif général et selon lequel l'intérêt à agir s'apprécie à la date de l'introduction du recours, ou pour le moins à une date qui ne peut être antérieure à l'introduction du recours<sup>71</sup>. Le législateur, par voie de cette disposition, a pour but d'éviter l'installation des personnes des locaux à proximité du projet postérieurement à la délivrance du permis et même plusieurs années après cette délivrance et l'achèvement de la construction. Ainsi, le législateur bloque certains requérants de former des recours malveillants et de créer artificiellement un intérêt à agir une fois ayant pris connaissance de la demande de permis. Le nouvel article L. 600-1-3, a directement vocation à faire obstacle à cette pratique, reconnaissant l'intérêt à agir contre un permis de construire, démolir ou aménager «à la date d'affichage en mairie de la demande du pétitionnaire» , au lieu de la date du recours. Néanmoins, la loi pose une exception et le «législateur» donne au requérant la possibilité de « justifier de circonstances particulières » pour démontrer l'intérêt à agir à une autre date.

## **2. Les associations**

L'article L. 600-1-1 du Code de l'urbanisme, créé par la loi n°2006-872 du 13 juillet 2006, prévoit que «*Une association n'est recevable pour agir contre une décision relative à l'occupation ou l'utilisation des sols que si le dépôt des statuts de l'association en préfecture est intervenu antérieurement*

---

<sup>70</sup> TA Rennes, 8 avr. 2016, n° req 14866 et 144118, a assimilé une décision de non opposition à déclaration de travaux.

<sup>71</sup>CE 6 oct. 1965, n° 61217

*à l'affichage en mairie de la demande du pétitionnaire. »*

Les associations peuvent se prévaloir un intérêt à agir contre une autorisation d'urbanisme sous des conditions : qu' ils ont vocation à défendre un intérêt urbanistique ou environnemental déterminé, qu'ils interviennent dans un champ géographique local et suffisamment limité sur le plan territorial et que leurs statuts<sup>72</sup> aient été déposés en préfecture avant la date d'affichage de la demande d'autorisation pétitionnaire en mairie<sup>73</sup>. Alors que le droit commun n'exige pas qu'une association soit déclarée pour former un recours pour excès de pouvoir, l'article L.600-1-1 du Code de l'urbanisme subordonne l'intérêt à agir à une déclaration à la préfecture antérieure à l'affichage en mairie de la demande du pétitionnaire. En d'autres termes, il n'est plus possible de créer une association dans le but de former un recours contre une décision existante, puisque l'association doit être déclarée avant même que la demande d'autorisation ne soit rendue publique. Cette règle empêche des associations « artificielles », ayant pour seul but la contestation d'un projet précis. Sur ce fond, le nouvel article R 600-4 du Code d'urbanisme ainsi prévoit que lorsque les requêtes, dirigées contre une décision relative à l'occupation ou l'utilisation du sol, sont introduites par une association elles doivent, à peine d'irrecevabilité, être accompagnées des statuts de celle-ci, ainsi que du récépissé attestant de sa déclaration en préfecture. De surcroît, pour être recevable à agir en matière de droit de l'urbanisme, une association doit justifier que la décision qu'elle attaque affecte véritablement les intérêts qu'elle a pour mission de défendre. Partant, ces intérêts de l'association ne doivent qu'être définis de manière trop large<sup>74</sup> ou imprécise, sous peine de l'irrecevabilité du recours intenté. Néanmoins, la jurisprudence a admis que l'association est compétence pour agir dont l'objet est de sauvegarder le cadre de vie des habitants quand un projet a valeur majeure<sup>75</sup>.

---

<sup>72</sup> CE 27 juill. 2009, n° req.306946. Le même est appliqué pour le statut modificatif.

<sup>73</sup> CE, 16 11 juillet 2008, n° req.313386

<sup>74</sup> Contrairement à ce qui est en vigueur en Grèce où la considération de l'intérêt à agir est plus élargie et peut connecter avec un intérêt général de l'environnement.

<sup>75</sup> CE 20 oct. 2017, n° req 400585

## 2. Les personnes publiques

Les collectivités territoriales et leurs groupements justifient de plein droit d'intérêt à agir lorsqu'une autorisation d'urbanisme lèse les intérêts dont elles ont la charge, ce qui exclut en particulier que les collectivités territoriales agissent pour défendre les intérêts de leurs habitants. Autrement dit, les collectivités locales doivent prouver l'impact de la violation à leurs intérêts à agir sans que l'invocation des intérêts des habitants soit suffisante. En ce qui concerne l'intérêt à agir d'une commune contre un permis de construire délivré par une commune limitrophe, le juge administratif admet qu'elle doit démontrer en quoi le projet de construction peut avoir des effets négatifs sur sa situation et ses intérêts. La jurisprudence prééminente a admis, aussi, que les communes n'ont pas d'intérêt à agir contre les permis délivrés par d'autres autorités sur leur territoire<sup>76</sup>. Un intérêt particulier présente l'arrêt du Conseil d'Etat<sup>77</sup>, qu'il a jugé irrecevable un recours tendant à l'annulation d'un permis de construire éolien, introduit par une commune riveraine de celle où est implanté le projet, étant donné que la Commune n'a pas démontré son intérêt propre, au seul motif d'annulation que les éoliennes pourraient porter atteinte à « l'environnement visuel de ses habitants ». La dernière a dû prouver la lésion d'un intérêt communal propre, que le projet comporte un impact certain pour elle et qu'il est situé sur un terrain proche de son territoire. Sauf les susmentionnés pour les collectivités territoriales, est reconnu l'intérêt à agir au préfet qui peut demander l'annulation d'une autorisation d'urbanisme dans le cadre de son contrôle de légalité.

Pour conclure, les dispositions susmentionnées limitent l'intérêt à agir des tiers et des associations, en avançant la date à laquelle celui-ci sera apprécié et donc empêchent la constitution d'un intérêt à agir « artificiel » ou « de circonstance » en réaction à la délivrance d'un permis. En manière générale, la caractéristique de cette limite de l'intérêt à agir est, d'un côté, le fait que l'intérêt légal est apprécié de manière draconienne et dérogoire, et de l'autre côté, la recevabilité de la requête est appréciée au cas par cas et est soumise à l'appréciation subjective par le juge.

---

<sup>76</sup> CE 10 févr. 2010, n° req. 313870. Au contraire, en Grèce l'intérêt légal est étendu à d'autres collectivités territoriales.

<sup>77</sup> CE 22 mai 2012, n° req. 326367

## **II. Le délai de recours à l'encontre des actes administratifs du caractère de l'urbanisme**

Notre enquête sera limitée dans le secteur des autorisations individuelles, tandis qu'il y a d'autres règles<sup>78</sup> spéciales qui concernent le délai de recours contentieux. Le régime du délai de recours contre des autorisations d'urbanisme est réglé du réseau des dispositions suivantes :

Particulièrement, l'article R. 600-1 du Code de l'urbanisme, modifié par le décret n°2018-617 du 17 juillet 2018, prévoit que « *En cas de déféré du préfet ou de recours contentieux à l'encontre d'un certificat d'urbanisme, ou d'une décision relative à l'occupation ou l'utilisation du sol régie par le présent code, le préfet ou l'auteur du recours est tenu, à peine d'irrecevabilité, de notifier son recours à l'auteur de la décision et au titulaire de l'autorisation. Cette notification doit également être effectuée dans les mêmes conditions en cas de demande tendant à l'annulation ou à la réformation d'une décision juridictionnelle concernant un certificat d'urbanisme, ou une décision relative à l'occupation ou l'utilisation du sol régie par le présent code. L'auteur d'un recours administratif est également tenu de le notifier à peine d'irrecevabilité du recours contentieux qu'il pourrait tenter ultérieurement en cas de rejet du recours administratif. La notification prévue au précédent alinéa doit intervenir par lettre recommandée avec accusé de réception, dans un délai de quinze jours francs à compter du dépôt du déféré ou du recours. A défaut le recours est irrecevable. La notification du recours à l'auteur de la décision et, s'il y a lieu, au titulaire de l'autorisation est réputée accomplie à la date d'envoi de la lettre recommandée avec accusé de réception. Cette date est établie par le certificat de dépôt de la lettre recommandée auprès des services postaux.* »

De surcroît, l'article R 600-2, codifié par le décret 73-1023 1973-11-08, dispose que « *Le délai de recours contentieux à l'encontre d'une décision de non-opposition à une déclaration préalable ou d'un permis de construire, d'aménager ou de démolir court à l'égard des tiers à compter du premier jour*

---

<sup>78</sup> Les actes réglementaires locaux et les autres actes mentionnés par C. urb. art. R. 153- 20 sont soumises à des règles spéciales de publicité prévues par l'article R. 153- 21. Il y a aussi des règles spéciales pour les cartes communales ( C. urb., art. R. 163- 9) et les Scot ( C. urb., art. R. 143- 14 s.). Le délai de recours de deux mois commence à courir à compter de l'accomplissement de l'ensemble des formalités d'affichage et de publication de la décision qui approuve le PLU (C. urb., art. R.153-21).

*d'une période continue de deux mois d'affichage sur le terrain des pièces mentionnées à l'article R. 424-15.<sup>79</sup> »*

*Parallèlement aux termes de l'art. R. 600-3 « Aucune action en vue de l'annulation d'un permis de construire ou d'aménager ou d'une décision de non-opposition à une déclaration préalable n'est recevable à l'expiration d'un délai de six mois à compter de l'achèvement de la construction ou de l'aménagement. Sauf preuve contraire, la date de cet achèvement est celle de la réception de la déclaration d'achèvement mentionnée à l'article R. 462-1. »*

En matière de délai de recours il convient de faire quelques remarques. Tout d'abord, en ce qui concerne le décompte du délai de recours pour excès de pouvoir, on observe que le législateur distingue les règles d'affichage, celles dont disposent le demandeur de celles du tiers requérant. En premier lieu, le délai de recours du pétitionnaire, est de 2 mois à compter de la date de notification de refus de la décision d'une demande de construire. D'autre côté, en ce qui concerne le recours de tiers<sup>80</sup> requérant, c'est-à-dire, le droit qui permet au voisinage concerné par un projet de construction de déposer une action afin de contester la validité d'un permis de construire, d'aménager, de démolir ou d'une décision de non opposition à une déclaration préalable, le régime du délai diffère. Le délai pendant lequel un tiers peut déposer ce recours est de deux mois et est compté à partir du premier jour de l'affichage sur le terrain de l'autorisation d'urbanisme. C'est

---

<sup>79</sup> Article R\*424-15 « Mention du permis explicite ou tacite ou de la déclaration préalable doit être affichée sur le terrain, de manière visible de l'extérieur, par les soins de son bénéficiaire, dès la notification de l'arrêté ou dès la date à laquelle le permis tacite ou la décision de non-opposition à la déclaration préalable est acquis et pendant toute la durée du chantier. Cet affichage n'est pas obligatoire pour les déclarations préalables portant sur une coupe ou un abattage d'arbres situés en dehors des secteurs urbanisés. Cet affichage mentionne également l'obligation, prévue à peine d'irrecevabilité par l'article R. 600-1, de notifier tout recours administratif ou tout recours contentieux à l'auteur de la décision et au bénéficiaire du permis ou de la décision prise sur la déclaration préalable. En outre, dans les huit jours de la délivrance expresse ou tacite du permis ou de la décision de non-opposition à la déclaration préalable, un extrait du permis ou de la déclaration est publié par voie d'affichage à la mairie pendant deux mois. Lorsqu'une dérogation ou une adaptation mineure est accordée, l'affichage en mairie porte sur l'intégralité de l'arrêté. L'exécution de la formalité d'affichage en mairie fait l'objet d'une mention au registre chronologique des actes de publication et de notification des arrêtés du maire prévu à l'article R. 2122-7 du code général des collectivités territoriales. Un arrêté du ministre chargé de l'urbanisme règle le contenu et les formes de l'affichage. »

<sup>80</sup> CE 9 mars 2016 n° req. 384341 « La commune n'étant pas un tiers quand elle conteste le permis de construire délivré par le préfet sur son territoire, le point de départ est la réception en mairie de l'extrait de l'arrêté préfectoral ( ou l'arrêté intégral) destiné à l'affichage, alors même que le maire reçoit ce document en tant qu'agent de l'État ».

signifié que seul l'affichage continu pendant deux mois sur le terrain du permis de construire, d'aménager ou de démolir et de la décision de non opposition est susceptible de déclencher le délai de recours contentieux, alors que la notification au tiers requérant est sans effet. L'exercice d'un recours gracieux ou hiérarchique par un tiers requérant n'empêche pas le départ le délai de recours contentieux à l'égard de ce tiers, en dérogation des exigences des formalités de publicité de l'article A.424-17<sup>81</sup> du code de l'urbanisme<sup>82</sup>. Il faut préciser à ce point que la preuve de l'affichage sur le terrain est à la charge du bénéficiaire de l'autorisation (constats d'huissier, témoignages etc.). En revanche, si la preuve du début d'affichage est faite, c'est à l'adversaire de prouver qu'il a cessé. Autrement dit, il revient au bénéficiaire de l'autorisation de justifier qu'il a bien rempli les formalités d'affichage prescrites par les dispositions du code de l'urbanisme<sup>83</sup>, comme la date du début<sup>84</sup>, la lisibilité<sup>85</sup> et la visibilité du panneau et la régularité du contenu de l'affichage<sup>86</sup>. En cas que ces formalités ne sont pas remplies, le délai de recours ne commence pas à courir. Il est aussi important de garder à l'esprit que c'est la date d'affichage du panneau réglementaire sur le terrain qui met en route le délai de recours et pas la date d'obtention du permis de construire. Ensuite, dans la rédaction de l'article R. 424- 15, alinéa 2 du Code de l'urbanisme, du décret no 2007- 18 du 5 janvier 2007, il est admis que, l'affichage du permis doit indiquer l'obligation, à peine d'irrecevabilité, de notifier tout recours administratif ou contentieux. En absence de cette indication la règle de notification des recours<sup>87</sup> est inopposable, tandis que le délai est opposable.

---

<sup>81</sup>L'article A.424-17 dispose que « Le permis de construire, d'aménager ou de démolir est périmé si les travaux ne sont pas entrepris dans le délai de trois ans à compter de la notification mentionnée à l'article R. 424-10 ou de la date à laquelle la décision tacite est intervenue.

Il en est de même si, passé ce délai, les travaux sont interrompus pendant un délai supérieur à une année. »

<sup>82</sup>CE, 15 avril 2016, n° req. 375132. L'exercice par un tiers d'un recours gracieux contre le permis vaut connaissance acquise de l'autorisation et fait donc partir le délai de recours de 2 mois, dans le cas où l'affichage sur le terrain n'a pas été fait, ou de manière irrégulière ou qu'il ne peut être prouvé. De même, en Grèce, la connaissance complète est prouvée quand chaque recours administratif, ainsi que le recours gracieux à l'autorité qui a adopté l'acte ou à l'autorité supérieure a été formé contre l'acte attaqué (CE 2221/2017).

<sup>83</sup> CE, 26 mars 2001, n°req.216936.

<sup>84</sup>CE, 28 novembre 1990, n° req.100327

<sup>85</sup> C. urb., art. R. 421- 39 « L'affiche doit être visible de l'extérieur et lisible ».

<sup>86</sup> CE, 5 décembre 2001, req. n°225511.

<sup>87</sup>CE, avis, 19 nov. 2008, n° req. 317279

S'agissant la notification de recours, l'article R. 600- 1 du Code de l'urbanisme, impose au l'auteur du recours l'obligation de notifier, a peine d'irrecevabilité, son recours contentieux au titulaire de l'autorisation. De même, les jugements, qui annulent le refus d'une autorisation de construire, sont soumis à cette obligation<sup>88</sup>. Particulièrement, il est admis dans la pratique jurisprudentielle que la notification au conjoint non séparé de corps dès lors que c'est au domicile commun<sup>89</sup> a été admise. Encore, si l'autorisation est délivrée à plusieurs personnes, la notification de recours à chaque destinataire est obligatoire, même s'ils ont des liens familiaux<sup>90</sup>, mais la notification aux avocats n'est pas admise<sup>91</sup>. Sur le fond de cet article, le recours contre une autorisation d'urbanisme doit être notifié dans les 15 jours au bénéficiaire du permis et à l'autorité ayant délivré l'autorisation. Le délai compte du dépôt du recours ou du déféré. La notification est réputée accomplie à la date de la communication intégrale du recours par lettre recommandée avec accusé de réception. La date prise en compte est celle du certificat de dépôt de la lettre recommandée auprès des services postaux. Si la requête n'est pas notifiée ou est irrégulièrement notifiée, il n'y a pas de la prorogation du délai, et la requête sera rejetée comme irrecevable par ordonnance du juge, même si un deuxième recours administratif est régulièrement notifié<sup>92</sup>. Il est impossible de régulariser le défaut de notification après l'expiration du délai de quinze jours<sup>93</sup>. Toutefois, si le délai de recours n'est pas expiré, on peut former une nouvelle requête et la notifier<sup>94</sup>. En revanche, il est possible de régulariser le défaut de justification de la notification et le juge doit inviter à régulariser avant de déclarer la requête irrecevable. Enfin, il semble acquis que la notification doit se faire avant la clôture de l'instruction de première instance et le juge d'appel le vérifier.<sup>95</sup>

---

<sup>88</sup> CE 19 avr. 2000, n° req 176148

<sup>89</sup> CAA Lyon, 29 sept. 2015, n° req 14LY00938

<sup>90</sup> CE 28 nov. 2014, n° req. 367968

<sup>91</sup> CE 28 sept. 2011, n° req 341749

<sup>92</sup> CE, avis, 6 juill. 2005, n° req.277276

<sup>93</sup> CE, sect., avis, 6 mai 1996, n° req.178473

<sup>94</sup> CAA Paris, 16 oct. 2008, n° req. 07PA01220

<sup>95</sup> CE 4 nov. 2015, n° req 387074 «lorsque l'auteur d'un recours entrant dans le champ d'application de l'article R. 600-1 du code de l'urbanisme n'a pas justifié en première instance de l'accomplissement des formalités de notification requises alors qu'il a été mis à même de le faire, soit par une fin de non-recevoir opposée par le défendeur, soit par une invitation à régulariser adressée par le tribunal administratif, il n'est pas recevable à produire ces justifications pour la première fois en appel. Il

Une autre mesure significative, qui est prévue par l'article R. 600- 3 du Code de l'urbanisme, déclare irrecevable toute requête pour contester une autorisation d'urbanisme, après l'expiration d'un délai de forclusion de six mois<sup>96</sup> à compter de l'achèvement<sup>97</sup> de la construction ou de l'aménagement. En manière générale, l'absence d'affichage du permis sur le terrain ne rend pas l'autorisation illégale, mais sans affichage, l'autorisation peut être contestée pendant 6 mois à partir de l'achèvement des travaux. À titre indicatif, l'affichage qui n'est pas référé aux textes en vigueur, qu'il est incomplet, ou, encore, qui se trouve au fond d'une voie privée<sup>98</sup> non ouverte au public, implique que le délai de recours n'est pas déclenché.

---

appartient néanmoins au juge, s'il est saisi de moyens en ce sens, y compris pour la première fois en appel, de vérifier si l'obligation de notification posée par l'article R. 600-1 du code de l'urbanisme peut, au regard des conditions fixées par l'article R. 424-15 du même code, être opposée à la demande »

<sup>96</sup> Au contraire, en Grèce s'applique la présomption de légalité, c'est-à-dire, un acte administratif individuel lie l'administration et l'administrateur jusqu'à la déclaration de l'annulation et par conséquent il peut être contesté plusieurs années après son adoption.

<sup>97</sup> L'achèvement des travaux est réalisé à la date de réception de la déclaration d'achèvement mentionnée à l'article R. 462- 1

<sup>98</sup> CE 11 juill. 2013, n° req. 362977

## **B.DEUXIÈME PARTIE**

### **Le contrôle juridictionnel des interventions de sols et les pouvoirs du juge en Grèce et en France**

#### **B1. Le contrôle juridictionnel aux litiges en matière d'urbanisme selon l'ordre juridique hellénique**

Comme on va examiner, le législateur grec a établi la protection juridique annulatoire, provisoire et indemnitaire contre des actes de caractère urbanistique.

##### **1. Protection juridique annulatoire- Les pouvoirs du juge d'annulation- Les effets du contrôle annulatif**

###### **I. Questions de compétence du Conseil d'État ou des tribunaux administratifs d'appel - Nature des litiges**

La mise en cause de la validité des actes administratifs en ce qui concerne l'application des études urbanistiques, le classement des bâtiments ou des constructions comme illégaux, le changement d'utilisation illégal et l'imposition d'amendes à des bâtiments illégaux, la délivrance des permis de construction, des permis d'abattage et le raccordement des bâtiments illégaux à toute sorte de réseaux correspondent aux cas des litiges d'annulation, qui ont été transférés, par une disposition légale spéciale, de la compétence annulatoire générale du Conseil d'État hellénique à la compétence du Tribunal Administratif d'Appel, par l'introduction d'un recours en annulation (article 1 cas h et i de la Loi 702/1977). Le Tribunal Administratif d'Appel, dans la région duquel l'autorité de délivrance du permis de construction a son siège, a la juridiction à compétence territoriale (article 3 alinéa 1 Loi 702/1977). L'appel des décisions du Tribunal Administratif d'Appel a lieu devant le Conseil d'État hellénique (articles 5 et 5A Loi 702/1977). Le dernier peut maintenir pour jugement et étudier l'affaire qui concerne un permis de construction ou une construction illégale, du moment qu'un acte associé à eux est contesté devant lui conformément à l'article 67 alinéa 2 du décret présidentiel 18/1989. Cela vaut en ce qui concerne

l'approbation de construction dans la mesure où elle constitue un acte administratif autonome exécutoire, associé au permis de construction. En examinant les réglementations légales ci-dessus on peut conclure que les litiges produits sont annulatifs, et en les examinant le tribunal contrôle la légalité de l'acte contesté réglementaire ou individuel ou d'un acte ou omission individuel administratif général, c'est-à-dire le tribunal examine si l'acte ou l'omission est conforme aux règles de droit qui régissent son adoption, sans faire l'évaluation des faits actuels qui consistent des conditions préalables pour l'application des règles pertinentes<sup>99</sup>. En ce qui concerne la nature des litiges, une abondante jurisprudence a été développée dont l'examen rend apparente l'intention de la chambre du Conseil d'État hellénique de maintenir pour jugement les affaires qui sont associées à des questions de contrôle de la constitutionnalité des lois et de la légalité de l'action administrative et de rejeter ou déférer des affaires quand l'objet de la litige est diagnostiquer s'il y a des droits du demandeur de la protection judiciaire. Le Tribunal fait aussi la distinction, entre les litiges qui concernent uniquement un arrangement d'une affaire individuelle et les litiges qui soulèvent des questions plus générales qui dépassent la protection personnalisée. À ces fins, il y a un intérêt accru dans les cas où, des arrangements légaux qui convertissent des litiges annulatifs à des litiges de pleine juridiction, qui sont associés à un permis de construction, ont été jugés, à cause de leur nature, comme contraires à la Constitution et au type de contrôle judiciaire qui peut être exercé, pendant que les juges de la Chambre ont été fortement critiqués pour activisme. Particulièrement, à la décision 1122/2008 du Conseil d'État, à l'occasion du transfert aux tribunaux administratifs des litiges de compétence de la 5ème Chambre du Conseil d'État hellénique qui concernent des antennes de téléphonie mobile, il a été

---

<sup>99</sup>Conseil d'État 3478/2000 (Séance plénière). L'évaluation par le juge des effets et conséquences d'un projet donné et le jugement si sa réalisation est contraire au principe du développement durable excèdent les limites du contrôle annulatif parce qu'ils impliquent la constatation de situations réelles, l'investigation de questions techniques, d'évaluations essentielles et estimation sur la base de ces évaluations. Par conséquent, une violation du principe du développement durable peut être directement contrôlée par le juge d'annulation seulement s'il résulte par les éléments du dossier et en se basant sur l'expérience commune que les dommages causés à l'environnement par le projet ou l'activité sont irréversibles et ont un tel degré et de telles conséquences, de manière que la violation est manifestement contraire au principe constitutionnel ci-dessus. Également, Conseil d'État 2627/2016, Conseil d'État 3632/2015 (Séance plénière)

jugé que la disposition législative pour le transfert aux tribunaux administratifs, comme litiges de pleine juridiction, d' affaires ayant comme objet la légalité d'actes réglementaires ou d'actes qui ont été jugés après jugements et évaluations techniques ou d'actes qui sont adoptés par l' exercice du pouvoir discrétionnaire et sont associés à l'exercice des politiques publiques sont contraires à la Constitution (aux articles 26, 94 alinéa 1 et 95 alinéa 1 et 3). À cet égard, et suivant la décision ci-dessus, par la décision du Conseil d' État 979/2012 a été jugé que les litiges provenant des actes liés à l' autorisation de l' installation d' antennes de téléphonie mobile, ne peuvent pas, par leur nature, devenir des litiges de pleine juridiction<sup>100</sup>, parce que la Commission Nationale des Postes et Télécommunications (EETT) accorde la licence d' après des estimations qui sont associés au contrôle de la faisabilité des télécommunications, dont l' évaluation appartient au champ d' action de l' Administration active, puisque elle ne peut pas être confiée aux autorités judiciaires, étant donné que l' exercice de cette compétence est directement lié à des connaissances scientifiques spécifiques et jugements techniques, dont l' examen de l' exactitude, dans le cadre d' exercice de pleine juridiction, n' étend pas la pertinence et l' efficacité du contrôle judiciaire et, donc, pour ces affaires la demande d' annulation consiste un recours juridictionnel effectif.

---

<sup>100</sup> De même, par les décisions du Conseil d' État 2004/2013, et 3189/2009 a été jugé que le litige qui est produit par la contestation de la légalité des autorisations d' établissement et d' opération d' une unité d' embouteillage de vin n' est pas de pleine juridiction, découlant de l' application de la législation pour les installations sanitaires, mais annulatif, de la compétence du Conseil d' État hellénique, étant donné que a) il s' agit d' une installation industrielle, et alors il n' est pas question d' application de la législation sanitaire mais, principalement, de la législation industrielle, urbanistique et environnementale. Au contraire, par la décision du Conseil d' État 4328/2005 a été jugé que par la contestation de la légalité de la décision du Préfet sur la correction des données cadastrales de la distribution finale en faveur de la restitution des agriculteurs et éleveurs sont produits des litiges administratifs de pleine juridiction, malgré le fait que des données pour l' application des dispositions urbanistiques sont changées de manière critique et le volume et la mode et manière de construction permise sont affectés. Et cela vaut aussi, parce que le fait que la situation qui a été créée par la distribution qui est affectée a un caractère critique pour ces litiges.

## **II. Les pouvoirs du juge d'annulation**

En Grèce, les cas d'ouverture du recours pour excès de pouvoir sont :  
i) l' incompétence de l' autorité administrative qui a pris l' acte, ii) le vice de forme substantielle prescrite pour de l' édition de l' acte iii) la violation de la loi iv) le détournement de pouvoir ( article 48 du Décret Présidentiel 18/1989). Dans ce cadre normatif, la jurisprudence du Conseil d' Etat énumère comme cas d' annulation particuliers, en dehors de ceux prescrites: l'erreur de fait, l'absence de motifs, le mauvais usage du pouvoir discrétionnaire, la violation des principes généraux du droit administratif et la violation de la chose jugée. Ces moyens d' annulation assurent le contrôle juridictionnel du respect par les autorités publiques du principe de légalité au sens large, c'est à dire de toutes les normes juridiques, qui régissent les pouvoirs normatifs de l' administration.

### **La nature du contrôle**

On peut notamment évoquer que les pouvoirs du juge s'exercent différemment selon qu'il s'agit d'une matière relevant du pouvoir discrétionnaire ou de la compétence liée de l'autorité publique. Sauf les actes comme un permis de construire, qui sont des actes de compétence liée, il y a aussi des actes comme l'intégration d'un terrain à un plan d'urbanisme ou l'acte de régularisation qui relèvent du pouvoir discrétionnaire de l'autorité administrative. Le juge a le pouvoir de vérifier si l'acte attaqué a bien été édicté par l'autorité compétente et respecté des formes et des procédures appropriées. Cependant, le contrôle de la qualification juridique des faits est plus délicat. Alors, chaque fois qu'il arrive au juge administratif d'exercer un contrôle de la qualification juridique, il refuse toujours à exercer un contrôle de l'opportunité de la mesure attaquée. En règle générale, le juge n'exerce pas un contrôle de l'appréciation des faits. L'évaluation substantielle est effectuée par l'organe administratif des conditions réelles qui consistent les conditions préalables légales pour l'adoption de l'acte administratif et qui échappent au contrôle annulatif. Au contraire, le juge contrôle selon les limites extrêmes du pouvoir discrétionnaire. En d'autres termes, il examine si le bon ou mauvais usage du pouvoir discrétionnaire a eu lieu. Ainsi, le contrôle annulatif inclut l'erreur judiciaire en ce qui concerne les faits, c'est-à-dire l'inexistence

objective, sans un jugement bien fondé, des situations actuelles et juridiques dont l'organe administratif a tenu compte afin d'appliquer le règle. En Grèce, le juge censure les mesures excessives ou non proportionnées, en appliquant du principe de proportionnalité et du contrôle du bilan coût-avantages et en mettant en balance les inconvénients et les avantages, chaque fois les atteintes portées par une mesure donnée à un droit fondamental n'est pas excessif par rapport à l'intérêt général que la mesure tend à servir.

Ensuite, il est à souligner que le développement jurisprudentiel dynamique<sup>101</sup> dans l'ordre juridique français a provoqué la réaction du législateur grec par l'entrée en vigueur de la Loi 4274/2014, qui a modifié l'article 50 du Décret Présidentiel 18/1989 (articles 3a, 3b, 3c et 3d), et a contribué à l'extension des pouvoirs du juge d'annulation, renforçant ainsi l'efficacité du contrôle annulatif. Plus particulièrement, la possibilité d'éliminer les défauts de l'acte attaqué pendant la litispendance, la limitation des effets rétroactifs d'une décision d'annulation et la limitation du contrôle interlocutoire des actes réglementaires sont prévues. Dans le cas de demande d'annulation, la décision qui l'accepte a un caractère formateur, c'est-à-dire elle déclame l'annulation totale ou partielle de l'acte réglementaire ou individuel ou de contenu général qui est attaqué, pendant que, si par la demande d'annulation est contestée une omission de l'administration, la décision qui l'annule ordonne le renvoi de l'affaire à l'autorité compétente pour l'exécution de l'action due (article 50 alinéa 3 du décret présidentiel 18/1989).

Plus particulièrement, conformément à l'article 50 (3A) du décret présidentiel 18/1989, si le tribunal est conduit à l'annulation de l'acte attaqué dû à un défaut qui peut être couvert a posteriori, et du moment qu'il juge que, en vue de la nature du défaut et de son effet au contenu de l'acte attaqué, que l'annulation de l'acte n'est pas nécessaire pour rétablir la légalité et pour assurer le droit de protection juridique du demandeur, ainsi qu'en cas d'omission d'une due action légale par le demandeur, il peut, ayant évalué les

---

<sup>101</sup>Dans le cadre de l'ordre juridique français, le Conseil d'État a mis au point des techniques appropriées pour le sauvetage de l'acte attaqué, en procédant à une interprétation correctrice de ses erreurs éditoriales et imposant à l'Administration certaines mesures de publicité de sa décision. De cette manière, le juge agit de manière correctrice et non punitive, assurant ainsi la continuité de l'action administrative et éliminant les annulations inutiles et excessives aux autorités administratives pour des défaillances et irrégularités d'importance mineure ou qui sont facilement réparables. CE 4 décembre 2013, Association France nature environnement et autres (n° 357839)

intérêts légitimes des parties et, en plus, l'intérêt public, adopter une décision préliminaire, qui est communiquée à toutes les parties, et demander à l'autorité compétente de procéder à une action spécifique de sorte que le défaut soit éliminé, ou d'exécuter l'action légale qui est due, fixant un délai raisonnable pour cela, de maximum trois mois.

Comme on va démontrer ensuite, le juge d'annulation a formé des diverses techniques afin d'éviter les inutiles annulations des actes réglementaires et de donner à l'administration la possibilité de corriger en temps l'illégalité provoquée. Cette technique n'a pas été appliquée à la jurisprudence jusqu'à aujourd'hui aux litiges qui résultent des permis de construire, cependant, puisque elles sont annulatives et sont dans le cadre juridique de la disposition de l'article 50 du décret présidentiel 18/1989, un intérêt particulier est suscité en suivant l'évolution de cette jurisprudence à l'avenir, en ce qui concerne ces actes. À ces fins, une application intéressante de cette disposition peut être trouvée à la décision du Conseil d'État 807/2014 où a été accepté qu'il n'est pas illégalement prévu, par la disposition de l'article 6 par. 3 du plan d'aménagement attaqué, de réaliser obligatoirement une étude ornithologique spéciale pour l'emplacement des installations éoliennes dans des Zones de Protection Spéciales. Dans le contexte des données de l'affaire, et particulièrement du caractère de la décision attaquée et de la nature du défaut ci-dessus, il a été jugé que pour le rétablissement de la légalité il n'est pas nécessaire d'annuler l'ordre de la trame spatiale ci-dessus en ce qui concerne l'omission susmentionnée, étant donné que ce défaut peut d'être couvert a posteriori et la Chambre a imposé à l'Administration l'obligation de compléter le règlement litigieux, dans les deux mois après la réception de sa décision par le Ministère de l'Environnement et du Changement Climatique. Dans le même sens va aussi la décision du Conseil d'État hellénique 1941/2013, concernant l'annulation du décret présidentiel pour l'« approbation de l'étude de planification pour l'expansion et la révision du plan d'aménagement urbain de Porto Rafti, modification des conditions et restrictions de construction, etc. ». Le Tribunal a jugé que le décret attaqué n'était pas légal, en ce qui concerne sa partie qui n'a pas été valablement ratifiée, à cause de l'absence de publication au Journal officiel hellénique, c'est-à-dire la délimitation de la section du

ruisseau, qui est énoncé au panneau P5. Avant de se prononcer à titre définitif sur cette question, il a accordé à l'Administration un délai de trente jours à compter de la notification au Ministère de l'Environnement et du Changement Climatique de sa décision, afin qu'il procède à la publication de ce panneau qui a été omis. Dans toutes les deux affaires susmentionnées, l'Administration n' a pas fait usage de la possibilité qui a été accordée à elle, de procéder aux mesures correctives appropriées dans le délai imparti, ayant comme résultat l' annulation des actes litigieux.<sup>102</sup>

En plus, conformément à la nouvelle disposition du paragraphe 3b de l'article 50 du décret présidentiel 18/1989 « *En cas de demande d' annulation contre une action administrative, le tribunal, ayant estimé les situations réelles qui ont été créés pendant la période d' application de l'action, notamment pour les administrés de bonne foi, ainsi que pour l' intérêt public, peut ordonner que les résultats de l' annulation se rapportent à un moment ultérieur au moment de son entrée en vigueur, et en tout cas, antérieur au moment de publication de la décision.* » La disposition reflète la jurisprudence française CE11 mai 2004, Association AC ! et autres<sup>103</sup>. À ce point, on peut observer que, par opposition au large pouvoir du juge français, les résultats annulatifs ne peuvent pas être transférés à un moment ultérieur à celui de la publication du jugement, de manière que le temps nécessaire pour combler le vide juridique qui est créé par l'action annulée est donné à l'Administration. Le Conseil d' État hellénique a le pouvoir de définir le temps des effets de l'annulation, de manière que les effets qui, éventuellement, sont en contradiction avec les exigences de sécurité juridique, de la confiance légitime des citoyens ou qui affectent l'intérêt public qui nécessite que des situations déjà existantes ne soient pas renversées, ainsi que les effets qui

---

<sup>102</sup>D' une même façon le Conseil d' État 1265/2018, 1113/2017, 1203/2017, 3632/2015 (Séance plénière) a jugé que l' affaire doit être renvoyée à l' Administration afin que le type de l' opinion précédente soit légalement respectée, le Conseil d' État 765/2017 a annulé l' arrêté préfectoral qui devait revêtir la forme prescrite par le décret présidentiel et être publié au Journal officiel hellénique pour la définition des limites de l' agglomération et la détermination des conditions et des restrictions de construction dans elle, et, en plus, l' administration n' a pas procédé dans le délai imparti des six mois aux actions susmentionnées.

<sup>103</sup> Si l'annulation d'un acte administratif implique en principe que cet acte est réputé n'être jamais intervenu, l'office du juge peut le conduire exceptionnellement, lorsque les conséquences d'une annulation rétroactive seraient manifestement excessives pour les intérêts publics et privés en présence, à moduler dans le temps les effets de l'annulation qu'il prononce

ont déjà eu lieu soient maintenus de manière permanente ou provisoire, soient limités. C'est là que réside la principale différence entre la réglementation grecque et la jurisprudence française en ce qui concerne l'arrangement temporel des résultats annulatifs d'un jugement, lorsque le juge d'annulation français a reconnu son pouvoir de façon « prétorienne » de remettre aussi à plus tard le début du résultat annulatif de sa décision, offrant à l'Administration le temps d'adopter un acte licite afin de couvrir la lacune réglementaire que l'annulation judiciaire va créer.

Finalement, la restriction du contrôle incident des actes réglementaires qui est réglée au paragraphe 3c de l'article 50 du décret présidentiel étend le pouvoir du juge au degré qu'il peut ne pas annuler l'acte attaqué, quand la raison de l'annulation d'un acte individuel est l'illégalité de la réglementation, qui est contrôlée de manière incidente, due à l'incompétence de l'organe administratif qui a adopté la décision ou à une violation de forme substantielle et du moment que, selon la Cour, un long délai s'est écoulé, selon les circonstances, de l'entrée en vigueur de l'acte réglementaire et les conséquences de l'annulation peuvent miner la sécurité juridique. De plus, il est accepté que la limitation du contrôle incident concerne seulement les défauts formels d'un acte réglementaire attaqué (incompétence, violation de forme substantielle) plutôt que son inconstitutionnalité substantielle éventuelle. La réglementation susmentionnée ne soulève pas une question de contrariété à la Constitution, étant donné que le pouvoir de ne pas annuler un acte individuel à cause de violation de la réglementation incidemment examinée appartient au juge d'annulation, qui évaluera l'ensemble des circonstances dans chaque cas particulier, en vue aussi des principes de la sécurité juridique et de la confiance légitime.

## 2. La protection juridictionnelle provisoire de la construction

L'exécution des permis de construction illégaux implique un dommage difficilement réparable à l'environnement et à ses habitants. C'est pour cette raison que le législateur a attaché une importance particulière à la protection juridictionnelle provisoire contre les permis de construction avec l'entrée en vigueur des articles 52 et 52 A du décret présidentiel 18/1989. Selon l'article 52 A « *quand une demande d'annulation contre un permis de construction, qui a été délivré en application des dispositions pour la construction en dehors du plan d'aménagement est exercé, l'exécution du permis attaqué est suspendu de plein droit pendant un délai de soixante jours à compter de la notification de la demande à l'autorité qui a adopté l'acte. Le président peut ordonner l'annulation de l'effet suspensif selon le paragraphe précédent, à la demande de la personne qui est habilitée à exercer une intervention ou de l'autorité compétente, du moment que la demande d'annulation est manifestement irrecevable ou manifestement non fondée. Il peut aussi ordonner l'exécution des travaux de soutènement et toute autre mesure appropriée pour prévenir un danger immédiat, causé par la suspension de plein droit de l'exécution du permis de construction* ». Selon la théorie<sup>104</sup> cette suspension de plein droit englobe le permis de construction, mais pas l'approbation de construction, qui consiste un stade préliminaire de la délivrance du permis de construction du bâtiment. En plus de la demande de sursis au cadre des demandes d'annulation, il y a le même pouvoir d'exercice de demande de sursis d'exécution d'un permis de construction devant le Comité de Suspensions du Conseil d'État hellénique en cas d'appel du jugement de première instance au Tribunal d'Appel Administratif, qui a rejeté la demande d'annulation contre le permis (article 65 en liaison avec l'article 52 du décret présidentiel 18/1989)<sup>105</sup>. Pour la recevabilité de la demande de sursis, a lieu la mise en balance des intérêts opposés, de la probabilité d'un préjudice irréparable<sup>106</sup> pour le requérant, de l'intérêt du

---

<sup>104</sup> « Construction légale et arbitraire », Mathioudakis Iakovos, Anion 2015

<sup>105</sup> Conseil d'État 365/2013

<sup>106</sup> Tribunal d'Appel Administratif d'Athènes (Annul.) 347/2015, Tribunal d'Appel Administratif de Pirée (Annul.) 99/2014

bénéficiaire du permis et de l'intérêt public<sup>107</sup> (article 52 alinéa 6 b du décret présidentiel 18/1989). La solidité manifeste de la demande d'annulation consiste une raison autonome de suspension, établie dans le cas où il n'y a pas de délivrance de permis de construction du bâtiment. Le dommage irréparable pour le requérant est ordinairement un dommage qui concerne la vue, la lumière et l'ensoleillement du bâtiment voisin à la propriété contestée. Étant donné toutefois que le bâtiment du demandeur ne consiste pas une résidence mais un bâtiment spécial<sup>108</sup>, il ne bénéficie pas de la même exigence importante de protection, comme la résidence, en fonction de lumière, ensoleillement et ventilation sans que cette différente protection législative s'oppose à l'article 24 alinéa 2 de la Constitution. Plus essentiel, relativement à l'obstruction de la vue ou de l'ensoleillement est le dommage, qui consiste à l'empêchement de l'usage de l'appartement du demandeur à cause de la violation urbanistique<sup>109</sup>. Un sursis à l'exécution n'est pas, bien entendu, accordé, dans le cas où le permis a été déjà exécuté (totalement ou partiellement). Du moment que les travaux de construction sont déjà à un stade avancé, une suspension d'exécution est possiblement accordée pour les travaux qui n'ont pas encore été exécutés<sup>110</sup>. À l'inverse, la suspension d'exécution d'une décision réglementaire de suspension des permis de construction et des travaux de construction n'est pas permise, étant donné qu'elle a comme conséquence la création d'une nouvelle situation réelle par la poursuite des travaux de construction au bâtiment contesté. Exceptionnellement, une suspension partielle de cet acte peut être accordée, seulement en ce qui concerne le demandeur, quand les travaux de construction sont exécutés en vertu d'un permis de construction ont notablement progressé et le demandeur invoque et démontre un dommage

---

<sup>107</sup>À titre indicatif, Conseil d'État 260/2013. Dans le cas de destruction des éléments de l'environnement naturel, comme des arbres, Conseil d'État hellénique 210/1991, 294/1991.

<sup>108</sup>Conseil d'État 3937/1990, 23/2001: À l'article 2 paragraphe 21 de la Loi 1577/1985, ils sont définis comme "les bâtiments dont la destination principale n'est pas la résidence et dont l'aménagement définit un usage exclusivement spéciale "

<sup>109</sup>Conseil d'État 339/1991, construction d'une cheminée, qui pénètre le plancher de la terrasse de l'appartement du demandeur

<sup>110</sup> Le Conseil d'État hellénique 881/2010, a jugé que la plus grande partie du bâtiment pour lequel le permis de construction attaqué a été délivré est terminée et les difficilement réparables conséquences pour l'environnement domestique qui sont invoquées en tant que raison de suspension d'exécution par le demandeur, ont eu lieu. De même, Conseil d'État hellénique 365/2013, 867/2010

spécifique<sup>111</sup>. Les mêmes sont d'ailleurs acceptés dans le cas de suspension d'un acte individuel en ce qui concerne l'arrêt des travaux de construction<sup>112</sup>.

### **3. La protection juridique indemnitaire**

La responsabilité de l'État à cause d'un acte illégal ou d'une omission trouve à s'appliquer dans la procédure d'un permis de construction dans deux versions plus spéciales, soit à cause d'un permis de construction qui a été délivré illégalement, soit à cause d'une omission illégale de délivrer le permis en question. La première version du permis illégal est liée à l'étendue d'obligation de contrôle des conditions de délivrance du permis par l'administration. Le contrôle a lieu, non seulement en ce qui concerne les conditions du permis lui-même, mais aussi en ce qui concerne en général la constitutionnalité et la légalité du cadre réglementaire, sur lequel il est fondé<sup>113</sup>. Le caractère du permis de construction comme acte de compétence liée de l'administration, ne laisse aucune place à la non-responsabilité de l'État. Cette argumentation trouve d'appui dans la jurisprudence concernant l'effondrement d'un bâtiment qui disposait un permis de construction, à cause d'un tremblement de terre. L'illégalité du permis, générateur du préjudice, était due à l'omission de l'autorité de planification de procéder dès le début, aux contrôles prévus avant de délivrer le permis. Le respect des conditions de l'article 105 de la loi d'introduction du Code Civil est applicable non seulement quand les dispositions légales pour la construction saine et sûre des bâtiments servent l'intérêt public, à l'intérêt du propriétaire ainsi que des voisins, mais, en même temps, quand elles accordent à chaque personne intéressée le droit d'obtenir un permis de construction d'un bâtiment, si les conditions fixées par les dispositions applicables sont réunies. Par conséquent, il s'agit de dispositions qui n'ont pas été définies seulement pour l'intérêt général.<sup>114</sup> Dans ce cas la demande est introduite soit par le

---

<sup>111</sup>Conseil d'État 1054/2007

<sup>112</sup>Conseil d'État 166/2001.

<sup>113</sup>Conseil d'État 1047/2007: lieu est donné à une demande en indemnité contre l'État à cause du caractère contrarié à l'article 24 de la Constitution des dispositions de l'article 9 du Loi 1577/1985, en ce qui concerne le placement du bâtiment sur le terrain

<sup>114</sup>Conseil d'État 1920/1993, 1047/2007

bénéficiaire du permis, qui est endommagé par son illégalité, soit par le voisin, qui est également endommagé à cause de l'atteinte à l'environnement naturel et domestique. La deuxième version de responsabilité de l'État se réfère à l'omission d'une action légale due, de délivrance d'un permis de construction où est fondé la responsabilité de l'État pour chaque dommage (positive et manque à gagner)<sup>115</sup> à condition, bien entendu, que le bâtiment est constructible et aussi longtemps qu'il est constructible. Le cas du retard de délivrance du permis par l'Administration est aussi intéressant. Ces retards n'ont pas été jugés comme indemnisables par la jurisprudence de la Cour de Cassation (Aéropage), malgré qu'ils impliquent le défaut de délivrance de permis. Cependant, il est plus approprié d'accepter ici que le citoyen est endommagé parce que le permis n'a pas été délivré à lui et a le droit de poursuivre la réparation du préjudice, qui est causalement lié à l'omission illégale. Au contraire, en France il y a le certificat tacite, afin que la responsabilité de l'État à cause de retard n'ait plus d'objet. Il faut qu'il soit prouvé que l'illégalité du certificat d'urbanisme a empêché soit la vente, soit la construction sur la base du plan existant, autrement la condition du lien causal n'est pas remplie. Finalement, en ce qui concerne la condition du lien causal entre la violation de l'administration à cause de l'approbation de construction et du dommage de l'administré, il est accepté qu'elle est démontrée quand la violation en question consiste un résultat direct du dommage causé<sup>116</sup>. La même condition est examinée plus spécifiquement, dans le cas d'omission de délivrance d'un permis de construction.

---

<sup>115</sup> Conseil d'État 1047/2007, 10/2016 Protection Juridique de Nafplio

<sup>116</sup> Respectivement, CE. 26-2-2014 (no 352046) il a été jugé que l'illégalité éventuelle du certificat d'urbanisme, qui a été délivré sans réserve en ce qui concerne la constructibilité et les usages de terre du bâtiment voisin, ne cause aucun dommage, puisque elle ne concerne pas un terrain appartenant au demandeur sur lequel il peut construire un bâtiment

## **B.2 L'étendue du contrôle juridictionnel et les pouvoirs du juge en France**

### **A. Nature du contrôle**

Le contrôle du juge de l'excès de pouvoir en France est réalisé tant sur la légalité externe de l'acte attaqué, notamment le respect des règles de compétence et de procédure, que sur la légalité interne, c'est-à-dire la conformité aux règles de fond applicables. En France, le juge examine la qualification juridique des faits à l'origine de la décision<sup>117</sup>. Le contrôle juridictionnel présente surtout des éléments du contrôle «normal» ou «restreint» à l'erreur manifeste. On distingue ainsi deux types de contrôle du juge : En premier lieu, quand la compétence de l'autorité administrative est liée, c'est-à-dire, lorsque l'administration doit appliquer les règles impératives contenues dans les règlements nationaux ou les règlements locaux d'urbanisme, le juge effectue un contrôle normal. C'est notamment le cas, en matière de documents d'urbanisme, pour le respect des règles de protection du littoral posées par l'ancien article L. 146-6 du code de l'urbanisme. En deuxième lieu, lorsqu'aucune condition légale ne régit le pouvoir discrétionnaire, l'autorité administrative dispose d'un pouvoir discrétionnaire et le juge contrôle de manière restreinte l'administration. C'est notamment le cas où le juge évalue la «marge d'appréciation» de l'autorité administrative pour accorder ou refuser une autorisation d'urbanisme<sup>118</sup>. Dès lors il refuse d'examiner la qualification juridique des faits et son appréciation est substituée à celle de l'autorité administrative. Un tel contrôle restreint est le bilan, connu par la jurisprudence, par laquelle le juge pèse les avantages et les inconvénients d'une décision. A cet égard, on observe que le Conseil d'État applique la technique du bilan et annule des décisions pour les raisons de la légalité des règles d'urbanisme accordées par l'autorité administrative si les inconvénients qu'elles présentent sont manifestement excessifs par rapport à ses avantages. Ce contrôle du bilan est lié avec le contrôle de proportionnalité.

---

<sup>117</sup> Arrêt 4 avril 1914 - Gomel n° 55125

<sup>118</sup> CE, 19 juin 2015, n° req. 387061

## B. Les pouvoirs du juge

En droit commun, le recours pour excès de pouvoir contre un acte administratif ne permet au juge que d'avoir deux possibilités : soit de trancher en faveur de l'annulation ou de maintenir de l'acte. En matière d'urbanisme, les règles et les principes applicables à ces recours diffèrent de celles applicables au recours pour excès de pouvoir de droit commun<sup>119</sup>. Le juge de l'excès de pouvoir est le juge des recours tendant à l'annulation<sup>120</sup> tant des actes réglementaires (« documents d'urbanisme » tels que les PLU, les SCoT et les cartes communales) que des actes individuels (« autorisations d'urbanisme », tels que les permis de construire ou de démolir, les arrêtés de non-opposition aux déclarations préalables de travaux y compris les refus opposés aux demandes des pétitionnaires<sup>121</sup>).

En ce qui concerne les autorisations d'urbanisme, dans le but d'augmenter leur sécurité juridique, cette logique binaire est écartée et le juge a vu ses pouvoirs élargis. Dans le texte du contentieux de l'urbanisme français on a des articles comme les articles L. 600- 5, L. 600- 5- 1, L 600-9 et L. 600- 7 qui ont renforcé les pouvoirs du juge. Il y a deux types de régularisation : la régularisation pour des autorisations de construction et la régularisation des documents réglementaires. Dans notre étude on va notamment examiner le régime de la régularisation des actes individuels en matière d'urbanisme. En manière général, on remarque, que le juge d'urbanisme dispose de possibilités étendues. Si un vice affecte l'ensemble ou une partie d'un acte attaqué, le juge peut permettre au pétitionnaire de déposer un permis modificatif et fixe un délai durant lequel le titulaire du permis pourra demander la régularisation de cet acte. Il statue, en plus, sur la légalité du permis modificatif. S'il estime que l'illégalité est facilement régularisable, le juge rejettera<sup>122</sup> l'annulation de l'autorisation d'urbanisme. Il prononce alors soit une annulation partielle, quand le vice ne concerne

---

<sup>119</sup> Ces spécificités sont issues d'une évolution législative et réglementaire la dite loi Bosson de 1994.

<sup>120</sup> CE, 4 avril 1914, Gomel, A, n°req. 55125

<sup>121</sup> CE, 4 avril 1914, n°req. 55125

<sup>122</sup> Cependant, il faut préciser que ces dispositions ne peuvent pas empêcher le requérant d'interjeter l'appel de la décision d'annulation partielle ou de contester le permis modificatif.

qu'une partie du projet, soit un sursis à statuer quand le vice affecte tout le projet.

## I. Recours en annulation- Annulation partielle

Tout d'abord, l'article L. 600- 5 du Code de l'urbanisme (introduit par L. n° 2006- 872, 13 juill. 2006, art. 6) qui a été modifié par l'ordonnance n° 2013- 638 du 18 juillet 2013, telle qu'elle s'applique après le décret n°2018-617 du 17 juillet 2018, donne la faculté à la juridiction administrative de prononcer une annulation partielle d'une autorisation d'urbanisme lorsque seule une partie d'un projet de construction est illégale. Cet article pour faciliter la régularisation prévoit que *« Le juge administratif qui, saisi de conclusions dirigées contre un permis de construire, de démolir ou d'aménager, estime, après avoir constaté que les autres moyens ne sont pas fondés, qu'un vice n'affectant qu'une partie du projet peut être régularisé par un permis modificatif, peut limiter à cette partie la portée de l'annulation qu'il prononce et, le cas échéant, fixer le délai dans lequel le titulaire du permis pourra en demander la régularisation. »* La nouvelle rédaction de cet article étend le mécanisme de l'annulation partielle de l'autorisation d'urbanisme et consacre un large pouvoir d'appréciation au juge<sup>123</sup> en cas de possibilité de régularisation de la partie du projet de construction illégale. Le Conseil d'Etat a identifié deux hypothèses dans lesquelles l'annulation partielle est possible :

En premier lieu, le juge administratif, en appliquant l'article L. 600-5 du Code de l'urbanisme, a le droit d'annuler partiellement le permis de construire, de démolir ou d'aménager, lorsque il constate que l'illégalité affecte seulement une partie identifiable du projet et que cette illégalité peut être régularisée par un arrêté modificatif de l'autorité administrative compétente, après le demande du bénéficiaire de la décision, sans qu'il soit nécessaire que la partie illégale du projet soit divisible du reste de ce projet<sup>124</sup>. Autrement dit, il importe seulement que l'illégalité affecte une partie identifiable et physique du projet susceptible de faire l'objet d'un permis modificatif, sans nécessairement qu'elle soit matériellement détachable du

---

<sup>123</sup> CE 1er mars 2013, n° req. 350306 , CE 4 octobre2013, n°req. 358401

<sup>124</sup> CE 1er mars 2013, n°req. 350306 , CE 4 octobre2013, n°req. 358401.

reste du projet<sup>125</sup>. Il suffit que l'autorisation soit juridiquement indivisible. Le projet<sup>126</sup> a des éléments d'invisibilité lorsque l'autorisation, bien qu'unique, soit correspond en réalité à une pluralité de décisions parce que les constructions sont matériellement distinctes. En ce cas, le juge a statué que l'indivisibilité du projet ne fait pas obstacle à l'annulation partielle si la régularisation est possible<sup>127</sup>, lorsque un vice n'affectant qu'une partie du projet peut être régularisé par un permis modificatif. Cependant, le juge de cassation ne contrôle pas le choix d'utiliser ou non les possibilités conférées par l'article L. 600-5 du Code de l'urbanisme<sup>128</sup>.

En deuxième lieu, il semble acquis que le régime jurisprudentiel permet l'annulation partielle soit si la construction est divisible<sup>129</sup>, soit elle porte sur un projet de construction dont les éléments ont une vocation fonctionnelle autonome<sup>130</sup>, pour le raison de son ampleur et de sa complexité, si qu'ils peuvent être l'objet des autorisations distinctes.

Sur l'application de l'article L. 600-5, on peut citer que, l'annulation partielle ne concerne que les permis de construire, de démolir et d'aménager et non les déclarations préalables. Plus spécifiquement, Il ne faut pas être en conformité avec une illégalité viciant un permis de construire dans son entier<sup>131</sup> ou avec une illégalité affectant un refus de permis<sup>132</sup>, parce que la lettre du texte semble écarter ces cas. En plus, il ne faut pas annuler partiellement un permis, qui est constitué de trop de constructions, puisque l'emplacement des constructions s'apprécie globalement<sup>133</sup>. En ce qui concerne le caractère limité du permis modificatif, il n'est admis que les

---

<sup>125</sup> CE, 1er octobre 2015, n° req 374338 « qu'il en résulte que, si l'application de ces dispositions n'est pas subordonnée à la condition que la partie du projet affectée par ce vice soit matériellement détachable du reste de ce projet, elle n'est possible que si la régularisation porte sur des éléments du projet pouvant faire l'objet d'un permis modificatif »

<sup>126</sup> CE, avis, 1er mars 2013, n° 350306

<sup>127</sup> CE 1er mars 2013, req. n° 350306

<sup>128</sup> CE 15 oct. 2014, req. no 359175, S

<sup>129</sup> CE 1er oct. 2015, n°req 374338 « lorsque les éléments d'un projet de construction ou d'aménagement auraient pu faire l'objet d'autorisations distinctes, le juge de l'excès de pouvoir peut prononcer l'annulation partielle de l'arrêté attaqué en raison de la divisibilité des éléments composant le projet litigieux »

<sup>130</sup> CE, 6 novembre 2006 n° 281072 « que les juges du fond n'ont pas dénaturé les pièces du dossier en estimant que les autorisations dont ils ont prononcé l'annulation étaient divisibles des autres autorisations accordées par les permis contestés »

<sup>131</sup> CE, 9 avril 2014, n° req °338363

<sup>132</sup> CE, 5 novembre, n° req 362100.

<sup>133</sup> CE 9 avr. 2014, n° req 338363

modifications apportées au projet initial pour remédier au vice d'illégalité ne peuvent pas remettre en cause, par leur nature ou leur ampleur, sa conception générale des constructions ni l'implantation. De surcroît, un tel permis de construire modificatif ne peut régulariser un vice que si les travaux autorisés par le permis initial ne sont pas achevés. En tout état de cause, l'article L. 600-5 ouvre au juge une faculté, de spontanément faire usage de son pouvoir d'annulation partielle sans que la régularisation résulte exclusivement de la volonté du pétitionnaire<sup>134</sup>. Dans ce cadre, le « vice n'affectant qu'une partie du projet » peut, par exemple, correspondre à la méconnaissance des règles relatives au stationnement<sup>135</sup> ou aux espaces verts, à une illégalité affectant l'implantation, les dimensions ou l'apparence du projet<sup>136</sup> ou encore à une illégalité externe<sup>137</sup>, c'est à dire aux éléments du projet immobilier qui, sans être distincts de la construction, sont identifiables tels que des balcons, des toitures, des revêtements. En s'abstenant d'en faire usage, le juge de cassation n'est contrôlé pas ce défaut, considérant que les juges du fond disposent d'un pouvoir souverain d'appréciation qui échappe ce contrôle. Sans doute, il est clair que la régularisation d'un permis relevé à l'appréciation souveraine du juge du fond<sup>138</sup>, qui n'est pas tenu d'indiquer les motifs pour lesquels il s'est abstenu de faire usage de cette régularisation<sup>139</sup>. Néanmoins, elle ne peut être exercée qu'après avoir jugé qu'aucun des autres moyens présentés ne peuvent pas entraîner l'annulation totale<sup>140</sup>. L'annulation partielle concerne surtout les illégalités internes. Mais on peut trouver des cas d'annulation partielle pour les illégalités externes, par exemple, d'un permis qui concerne la partie à construire sur une deux communes<sup>141</sup>.

---

<sup>134</sup> CE, 15 octobre 2014, n° req. 359175 « la régularisation n'est par pas subordonnée à la présentation par une partie de conclusions en ce sens »

<sup>135</sup> CE, 23 février 2011, n° req.325179. La faculté d'annulation partielle est utilisable pour un permis irrégulier en tant qu'il ne comporte pas certains éléments, comme des places de stationnement.

<sup>136</sup> CE, 1er octobre 2015, n° req.374338, CE, 30 décembre 2015, n° req.375276

<sup>137</sup> CE, 27 novembre 2013, n° req.358765

<sup>138</sup> CE 4 oct. 2013, n° req. 358401

<sup>139</sup> CAA Versailles 11 février 2016, n° req.13VE03377.

<sup>140</sup> CE 16 oct. 2017, n° req 398902

<sup>141</sup> CE 27 nov. 2013, n° req.358765 « Considérant que la circonstance qu'une autorisation d'urbanisme soit entachée d'une illégalité externe, notamment d'incompétence, ne fait pas obstacle à l'application des dispositions de l'article L. 600-5 »

## II. Le sursis à statuer dans l'attente de régularisation

L' article L. 600-5-1 du Code de l'urbanisme issu de l'ordonnance du 18 juillet 2013 et modifié par le décret n°2018-617 du 17 juillet 2018, précise que « *Le juge administratif qui, saisi de conclusions dirigées contre un permis de construire, de démolir ou d'aménager, estime, après avoir constaté que les autres moyens ne sont pas fondés, qu'un vice entraînant l'illégalité de cet acte est susceptible d'être régularisé par un permis modificatif peut, après avoir invité les parties à présenter leurs observations, surseoir à statuer jusqu'à l'expiration du délai qu'il fixe pour cette régularisation. Si un tel permis modificatif est notifié dans ce délai au juge, celui-ci statue après avoir invité les parties à présenter leurs observations.* »

L'article L. 600- 5- 1 du code de l'urbanisme habilite le juge administratif à inviter le constructeur à régulariser un permis de construire, en cours d'instance, afin d'éviter son annulation totale. Ce mécanisme permet au juge de surseoir à statuer, jusqu'à l'expiration d'un délai qu'il fixe, afin de permettre la régularisation du vice qui affecte le projet et qui est l'objet d'un recours pour excès de pouvoir. Avant de surseoir à statuer, le juge doit avoir constaté préalablement qu'aucun des autres moyens soulevés n'est fondé<sup>142</sup>. À l'issue de ce délai, soit le juge rejette la requête initiale, constatant que la régularisation a été effectuée dans les délais impartis par le juge, soit il peut prononcer l'annulation du permis, après avoir invité les parties à présenter leurs observations sur le caractère suffisant et adéquat de la modification. Le pétitionnaire qui demande et obtient un permis modificatif, est obligé de le notifier au juge, qui invite les parties à présenter leurs observations avant de statuer.

Contrairement au mécanisme d'annulation partielle, cette régularisation s'agit tant des vices de fond, affectant tout ou partie du projet de construction, que des vices de forme ou de procédure.

À compter du sursis à statuer, seuls des moyens dirigés contre le permis modificatif peuvent être invoqués<sup>143</sup>, c'est-à-dire des moyens qui sont de nature à fonder l'annulation du projet. Particulièrement, l'article L. 600- 5- 1

---

<sup>142</sup> CE, avis, 18 juin 2014, n° req.376760

<sup>143</sup> CE, avis, 18 juin 2014, n° req. 376760

permet la régularisation d'un permis entaché d'un seul vice, ce qui à première vue limite les possibilités de régularisation. Toutefois, la pluralité de régularisations est admise par la pratique des juridictions. En plus, il est admis que cette procédure de la régularisation est applicable aux vices non imputables au pétitionnaire, comme par exemple l'incompétence du délégataire, mais aussi aux vices qui vient de l'insuffisance du dossier.

Dans ce cadre normatif, le Conseil d'État<sup>144</sup> a précisé le régime de ce permis de construire modificatif délivré sur le fondement de l'article L. 600-5-1 du code de l'urbanisme disant que « L'exercice de la faculté de surseoir à statuer afin de permettre la régularisation du permis de construire faisant l'objet d'un recours pour excès de pouvoir, instituée par les dispositions citées au point 10 de l'article L. 600-5-1 du code de l'urbanisme, est un pouvoir propre du juge. Toutefois, lorsqu'il est saisi de conclusions tendant à la mise en œuvre de ces dispositions, la décision du juge du fond de faire droit à celles-ci ou de les rejeter, relève de son appréciation souveraine, tant sur le caractère régularisable du vice entachant l'autorisation attaquée que sur l'exercice de la faculté, ouverte par l'article L. 600-5-1, de surseoir à statuer pour qu'il soit procédé à cette régularisation dans un délai qu'il lui appartient de fixer eu égard à son office, sous réserve du contrôle par le juge de cassation de l'erreur de droit et de la dénaturation». En corroboration des susmentionnés, on peut déduire que, la faculté de surseoir à statuer dans l'attente d'une régularisation de la décision contestée, constitue un mécanisme très efficace, de nature à sécuriser les autorisations d'urbanisme contre les recours abusifs et à contribuer de manière décisive à l'augmentation des pouvoirs du juge.

---

<sup>144</sup>CE, 28 décembre 2017, n° req.402362 et 402429

### III. Indemnisation de l'abus du droit d'agir en justice-La sanction des recours abusifs

Dans le cadre du contentieux administratif général<sup>145</sup>, jusque l'année 2013, la seule possibilité d'obtenir la réparation d'un recours abusif devant le juge administratif supposait, pour les pétitionnaires lésés, de saisir le juge judiciaire sur le fondement du droit commun de la responsabilité pour faute. Le juge administratif donc pouvait condamner le requérant à verser une amende dont le montant ne peut pas dépasser le somme de 3 000 euros. Cette possibilité ne facilitait pas l'indemnisation du défendeur-victime du préjudice causé par le recours, qui avait une seule possibilité de faire la demande devant le juge civil. Après l'ordonnance de 2013, un nouvel mécanisme réparateur a introduit pour le recours pour excès de pouvoir. Tout est jugé au niveau du juge administratif, qui contrôle de la légalité de l'acte, de l'abus de droit et du préjudice. Le défendeur peut faire une demande reconventionnelle de dommages-intérêts devant le juge administratif qui fixe le montant des dommages-intérêts avec l'estimation du préjudice économique subi. Pour cela, le défendeur a la charge de la preuve que le recours du pétitionnaire excède la défense de ses intérêts légitimes.

Particulièrement, l'ordonnance précitée du n° 2013- 638 du 18 juillet 2013, telle qu'elle s' applique après le décret n°2018-617 du 17 juillet 2018, introduit en effet un nouvel article L. 600-7 du Code de l'urbanisme, visant à lutter contre les recours abusifs, prévoit en effet que *«Lorsque le droit de former un recours pour excès de pouvoir contre un permis de construire, de démolir ou d'aménager est mis en œuvre dans des conditions qui excèdent la défense des intérêts légitimes du requérant et qui causent un préjudice excessif au bénéficiaire du permis, celui-ci peut demander, par un mémoire distinct, au juge administratif saisi du recours de condamner l'auteur de celui-ci à lui allouer des dommages et intérêts. La demande peut être présentée pour la première fois en appel. Lorsqu'une association régulièrement déclarée et ayant pour objet principal la protection de l'environnement au sens de*

---

<sup>145</sup> L'article R. 741-12 du Code de justice administrative

*l'article L. 141-1 du code de l'environnement est l'auteur du recours, elle est présumée agir dans les limites de la défense de ses intérêts légitimes. »*

Sur l'application de l'article L. 600- 7 du Code de l'urbanisme on peut invoquer trois motifs dérogatoires : l'incompétence de la juridiction administrative pour condamner une personne privée, l'irrecevabilité des conclusions reconventionnelles dans le recours pour excès de pouvoir et l'exigence d'un mémoire distinct. Cependant, on observe qu'il y a des obstacles qui ne permettent pas des indemnisations : le premier est le fait que c'est difficile de caractériser un recours «abusif», parce qu'il s'agit d'une signification juridique indéfinie, et le deuxième tient au fait que le préjudice doit avoir un caractère «excessif». Ce caractère n'est pas fixé dans le texte du code d'urbanisme et par conséquent ne facilite pas des indemnisations. Néanmoins, un avant- projet de loi ELAN<sup>146</sup> prévoit la suppression de cette condition pour favoriser des indemnisations. Par ailleurs, le droit de former un recours soit « mis en œuvre dans des conditions qui excèdent la défense des intérêts légitimes du requérant » et le juge a le pouvoir de mettre en lumière cette notion. En ce qui concerne des associations, il est admis que, toute association ayant «pour but principal la protection de l'environnement au sens de l'article L. 141- 1 du Code de l'environnement» est présumée agir «dans les limites de la défense de ses intérêts légitime». Toutefois, on remarque, jusqu'à présent, que le juge administratif se montre réticent à faire usage des nouveaux pouvoirs qui lui ont été conférés par l'article L600-7. Cette réticence est accordée aux certaines arrêts du Conseil d'état. Ainsi, par exemple, le juge a rejeté d'une demande indemnitaire alors que la requérante, l'association Bien vivre aux Restanques, était manifestement irrecevable à agir, à défaut d'avoir déposé ses statuts en préfecture avant l'affichage en mairie de la demande de permis de construire<sup>147</sup>. De même, la Cour administrative d'appel de Bordeaux a annulé le jugement de première instance qui avait accordé au défendeur la somme de 4.000 euros sur le

---

<sup>146</sup> Les dispositions du projet de loi ELAN visent à améliorer le traitement du contentieux de l'urbanisme et se justifient par l'échec des dispositifs et rapports précédents visant à accélérer le contentieux des permis de construire et à limiter l'usage détourné de la saisine d'un tribunal administratif dans le seul objectif de bloquer les projets de construction.

<sup>147</sup>CAA Marseille 20 mars 2014, n° req.13MA03143

fondement de l'article L. 600-7 du code de l'urbanisme<sup>148</sup>. Enfin, il a jugé que l'importance du projet de construction peut également permettre de justifier plus facilement l'introduction de recours contentieux et entraîner le rejet de la demande de dommages et intérêts formulée par le pétitionnaire<sup>149</sup>.

Pour conclure, cet article vise à sanctionner les recours « excédant la défense des intérêts légitimes du requérant ». Il s'agit, donc, d'un arsenal législatif novateur qui a pour but de mettre un terme aux recours dilatoires et de condamner la pure volonté de blocage d'un projet, poussée par d'autres motifs qu'urbanistiques ou environnementaux.

---

<sup>148</sup> CAA Bordeaux 31 mai 2016, n° 15BX02051

## CONCLUSION

L'examen du contentieux administratif de l'urbanisme apparaît spécialement complexe étant donné la singularité, la spécificité et l'exemplarité des solutions qui le gouvernent. Il constitue l'un de ces contentieux spécifiques qui est caractérisé par les évolutions réglementaires et les expérimentations des nouvelles règles. Littéralement, en France il semble acquis que le contentieux de l'urbanisme occupe une place spécifique dans le régime du contentieux administratif général, contrairement qu'en Grèce. On a dû remarquer qu'à propos la situation juridique en Grèce, son application pose de tels problèmes au juge que, parfois, on a dû créer des règles spéciales pour le contentieux de l'urbanisme. Ainsi, pour envisager ce contentieux on amène sans doute à un enjeu quant à sa nature et son degré de spécificité, et sur ce fond on se conduit encore et surtout, à s'interroger quant à l'évolution du rôle et des fonctions des exigences procédurales du droit de l'urbanisme. C'est donc, par voie de la jurisprudence que la France et la Grèce ont cherché à résoudre certains points d'achoppement de leur régime contentieux. En définitive, c'est la même procédure contentieuse de l'urbanisme, conservant sa particularité, qu'en témoigne l'évolution des pouvoirs du juge aux deux pays. Sans doute, le contentieux de l'urbanisme apparaît comme un catalyseur en ce qui concerne les conditions subjectives de la recevabilité, l'intérêt à agir et le délai pour les litiges en matière d'urbanisme. Néanmoins, l'étendue des pouvoirs du juge et la mise en œuvre des recours en urbanisme dans le domaine du contentieux de l'annulation de la légalité des actes administratifs suscite pourtant l'interrogation. Ne serait-il pas judiciaire que ce contentieux relève à l'avenir du plein contentieux? Par ailleurs, dans ce sens est l'intention derrière des réglementations dernières tant en France qu'en Grèce, qui visent régulièrement à renforcer des pouvoirs du juge et à lui conférer les pouvoirs d'un juge du plein contentieux. Tout nouveau rapprochement de législateur du droit de l'urbanisme, ainsi que la défense des droits subjectifs du requérant dérivent de suite de la constatation, qu'en matière d'urbanisme, le juge ne faut pas se trouver à l'étroit dans le stricte cadre de ses pouvoirs d'annulation. Partant, il convient aujourd'hui

d'apprécier cette logique de l' renouvellement du rôle du juge même de l'évolution du droit de l'urbanisme au regard d'un paysage mouvant du contentieux de l'urbanisme dans lequel l'efficacité de justice et l'accélération de la construction sont remplies.

## **BIBLIOGRAPHIE**

### **Bibliographie grecque**

*La prise en compte de l'environnement par les procédures du droit de l'urbanisme en France et en Grèce*, Andreas D. Papapetropoulos, Ant.N. Sakkoulas, Athènes-Komotini 2002

*La contribution des réglementations urbaines et environnementales à la formulation de la loi*, Gerasimou Stephanos, Athènes Ant. N. Sakkoulas 2007.

*L'intérêt légitime et le délai de contentieux d'urbanisme* Melissas Dimitris, Athènes -Thessalonique Sakkoulas, 2007

*Le juge, le droit et l'environnement*, A. Alefanti, N. Alivizatos, B. Androulakis, Athènes -Thessalonique Sakkoulas 2016

*Urbanisme: introduction, institutions, politique*, Papagrigoriou Vlassios I. Athènes, Sakkoulas 2011

*Législation d'aménagement du territoire*, Yannakourou Géorgie, Athènes, Bibliothèque Juridique, 2011

*Corps de base de la législation d'urbanisme* Stathopoulos Fotis, Arnaouti, 2016

*Manuel du droit de l'environnement*, Glykeria P. Siouti, Sakkoulas, 2011

*Bâtiment juridique et arbitraire*, Iacovos G. Mathioudakis, Anion, 2015

*Manuel de droit administratif*, E. Spiliotopoulos, 15ème édition 2017

*Droit de l'urbanisme*, Skouris Vasilios, Tachos Anastasios I. Sakkoulas 1991

### **Bibliographie française**

*Droit de l'urbanisme*, Bernard Drobenko, 12<sup>e</sup> édition, Gualino 2017

*Droit de l'urbanisme*, Pierre Soler-Couteaux, Élise Carpentier, 6<sup>e</sup> édition, Dalloz 2015

*Droit de l'urbanisme* Henri Jacquot, 7<sup>e</sup> édition, Dalloz 2015

*Pratique du droit de l'urbanisme, Urbanisme réglementaire, individuel et opérationnel*, Gérard, Patrick, 6<sup>e</sup> édition, Eyrolles 2013

*Droit de l'urbanisme*, Jacqueline Morand -Deviller, 9<sup>e</sup> édition, Dalloz 2014

*Petit traité du procès administratif*, Rémi Rouquette, 8<sup>e</sup> édition, Dalloz 2018

*Code de l'urbanisme annoté et commenté*, Marie-Christine Mehl-Schouder,

Jacques-Henri Driard, Patrice Ibanez, Marie-Charlotte Lesergent, 27<sup>e</sup> édition  
Dalloz 2018

### **Articles juridiques**

*L'organisation de la justice administrative française* E. Prevedourou

*Le droit de l'urbanisme en Grèce*, Evangelia Koutoupa-Rengkakos -Le Gridauh

*Une première vue générale des modifications apportées au système de planification de l'espace et d'urbanisme, Pensées et dépannage*, G. Yannakourou

*Revoir la planification spatiale en temps de crise: nécessité, contenu et conditions de la réforme*, G.Yannakourou

*Propositions pour un contentieux des autorisations d'urbanisme plus rapide et plus efficace*, Rapport au ministre de la cohésion des territoires présenté par le groupe de travail présidé par Christine Maugué, conseillère d'Etat( français)

### **Sources électroniques**

<https://www.legifrance.gouv.fr>

<http://www.conseil-etat.fr>

<https://droit-urbanisme-et-amenagement.efe.fr>

<https://lawdb.intrasoftnet.com/>

<https://nomosphysis.org.gr/>