

Ανέστης Γουργιώτης  
Επικ. Καθηγητής στο Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας

Γιώργος Τσιλιμίγκας  
Αναπλ. Καθηγητής στο Πανεπιστήμιο Αιγαίου

Μάριος Χαϊνταρλής  
Επικ. Καθηγητής στο Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας

# Χωροταξικός σχεδιασμός και προκλήσεις

Νέα χωροταξική σκέψη σε Ελλάδα και Γαλλία

## Aménagement du Territoire et ses défis

Nouvelle pensée spatiale en Grèce et en France



ΑΝΑΤΥΠΟ



ΝΟΜΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΘΗΚΗ

Επιμέλεια κειμένων Ανέστης Γουργιώτης Επικ. Καθηγητής στο Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας, Γιώργος Τσιλιμίγκας Αναπλ. Καθηγητής στο Πανεπιστήμιο Αιγαίου, Μάριος Χαϊνταρλής Επικ. Καθηγητής στο Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας.

Μεταφράσεις, Κλήτος Παρασκευόπουλος και Pierre Cordier

Οι μεταφράσεις των κειμένων συγχρηματοδοτήθηκαν από:

- Γαλλικό Ινστιτούτο της Ελλάδας
- Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας, ΤΜΧΠΠΑ
- Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή (ΟΚΕ)
- ΥΠΕΝ, ΕΠ-ΥΜΕΠΕΡΑΑ, μέσω του ΕΣΠΑ 2014-2020

Textes révisés par Anestis Gourgiotis Prof. Assistant à l'Université de Thessalie, Marios Haidarlis Prof. Assistant, à l'Université de Thessalie, Georges Tsilimigas Professeur agrégé à l'Université d'Égée.

Traductions: Klitos Paraskevopoulos, Pierre Cordier

Les traductions des textes ont été cofinancées par:

- L'Institut Français de Grèce
- L'Université de Thessalie, Département de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme et du Développement Régional
- Le Comité Économique et Social de Grèce (CES)
- Le Ministère de l'Environnement et de l'Énergie, Programme opérationnel pour les infrastructures de transport, de l'environnement et de développement durable, Accord de partenariat 2014-2020



## ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

|  |    |
|--|----|
| Ποιο το μέλλον του ελληνικού χώρου; .....  | 1  |
| <b>1. Ο Χωροταξικός Σχεδιασμός στην Ελλάδα. Εννοιολογικά και μεθοδολογικά ζητήματα</b>   |    |
| 1.1. Χωροταξικός Σχεδιασμός: Οι προκλήσεις .....<br><i>Χάρης Κοκκώσης</i>  | 5  |
| 1.2. Ο Χωροταξικός Σχεδιασμός στην Ελλάδα, προκλήσεις, προοπτικές.....<br><i>Ανέστης Γουργιώτης</i>  | 9  |
| 1.3. Προκλήσεις και προοπτικές στην εφαρμογή του χωρικού σχεδιασμού στην Ελλάδα .....<br><i>Σταύρος Καλογιάννης</i>  | 23 |
| 1.4. Συμμετοχή των πολιτών και δικαίωμα στην πόλη: μια πρόκληση για τη βιώσιμη πόλη .....<br><i>Christophe Gibout</i>  | 37 |
| <b>2. Ο Θαλάσσιος Χωροταξικός Σχεδιασμός</b>   |    |
| 2.1. Από την προστασία του παράκτιου χώρου, στη θαλάσσια πολιτική: αλλαγές στο γαλλικό δίκαιο .....<br><i>Bernard Drobenko</i>   | 55 |
| 2.2. Πλαίσιο αρχών και μεθοδολογικές διευκρινίσεις για την εφαρμογή του θαλάσσιου χωροταξικού σχεδιασμού στην Ελλάδα .....<br><i>Γεώργιος Τσιλιμίγκας</i>  | 75 |
| 2.3. Συμμετοχικός σχεδιασμός: Κτίζοντας κοινωνική αποδοχή για την βιώσιμη ανάπτυξη νησιωτικών περιοχών. Παραδείγματα από τη Σαντορίνη και την Κέρκυρα .....<br><i>Μαρία Λεκάκου, Ευαγγελία Στεφανιδάκη</i> | 87 |

|  |     |
|--|-----|
| 2.4. Η έννοια της συνοχής στον θαλάσσιο χωροταξικό σχεδιασμό και οι πολλαπλές χρήσεις του θαλάσσιου χώρου .....                            | 95  |
| <i>Στέλλα Σοφία Κυβέλου</i>  |     |
| 2.5. Περιφερειακός χωροταξικός σχεδιασμός και υδατοκαλλιέργειες στην Ελλάδα .....  | 111 |
| <i>Φωτεινή Στεφανή</i>   |     |
| <b>3. Το τοπίο στο πλαίσιο του χωροταξικού σχεδιασμού</b>  |     |
| 3.1. Το τοπίο: ένα εργαλείο χωροταξικού σχεδιασμού και κοινωνικής διαμεσολάβησης .....   | 123 |
| <i>Yves Luginbühl</i>  |     |
| 3.2. Το Τοπίο στην Ελλάδα: Αξίες και Ασυνέπειες .....  | 137 |
| <i>Κίμων Χατζημήτρος</i>   |     |
| <b>4. Τουριστική δραστηριότητα και χωρική διακυβέρνηση</b>   |     |
| 4.1. Θεωρία της δικαιοσύνης του Τζων Ρωλς και δίκαιη ανάπτυξη (η περίπτωση των τουριστικών συμπλεγμάτων).....                              | 151 |
| <i>Μάριος Χαϊνταρλής</i>   |     |
| 4.2. Γαλλία, ένας παγκόσμιος τουριστικός προορισμός: Ευκαιρίες και πολυπλοκότητα μιας ελκυστικής χώρας.....                                | 165 |
| <i>Vincent Herbert</i>   |     |
| 4.3. Χωρική στρατηγική για τη βιώσιμη τουριστική ανάπτυξη στην Ελλάδα στη σημερινή συγκυρία: επισημάνσεις, προτεινόμενες κατευθύνσεις..... | 191 |
| <i>Ευθυμία Σαραντάκου</i>  |     |
| <b>5. Βιομηχανική δραστηριότητα και νέες προκλήσεις</b>  |     |
| 5.1. Εξελίξεις και προκλήσεις για την ανάπτυξη βιομηχανικών περιοχών στην Ελλάδα .....   | 205 |
| <i>Ιωάννης Λαϊνάς</i>  |     |
| 5.2. Η Χωροθέτηση της Βιομηχανίας στην Ελλάδα και ο ρόλος των οργανωμένων χώρων υποδοχής επιχειρήσεων .....                                | 223 |
| <i>Δρ. Σταυρούλα Μαγγανά -Κακαουνάκη</i>   |     |

## TABLE DES MATIÈRES

|  |     |
|--|-----|
| Quel avenir pour l'espace grec? .....  | 247 |
| <b>1. L'Aménagement du territoire en Grèce.<br/>Une approche conceptuelle et méthodologiques</b>   |     |
| 1.1. Planification spatiale: Les enjeux .....  | 251 |
| <i>Haris Kokkosis</i>  |     |
| 1.2. La planification spatiale en Grèce : défis, perspectives .....  | 255 |
| <i>Anestis Gourgiotis</i>  |     |
| 1.3. Enjeux et perspectives de la mise en œuvre de la planification<br>territoriale en Grèce .....   | 269 |
| <i>Stavros Kalogiannis</i>   |     |
| 1.4. Participation citoyenne et Droit à la Ville : un enjeu pour<br>la ville durable .....   | 283 |
| <i>Christophe Gibout</i>   |     |
| <b>2. La Planification Maritime</b>  |     |
| 2.1. De la protection du littoral à la politique maritime : évolutions<br>du droit français .....  | 301 |
| <i>Bernard Drobenko</i>  |     |
| 2.2. Cadre conceptuel et précisions méthodologiques pour la mise<br>en oeuvre de la planification de l'espace maritime en Grèce .....                                  | 321 |
| <i>Georgios Tsilimigkas</i>  |     |
| 2.3. Planification participative: construire l'acceptation sociale pour<br>le développement durable des régions insulaires. Exemples<br>de Santorin et de Corfou ..... | 333 |
| <i>Maria Lekakou, Evaggelia Stefanidaki</i>  |     |

|   |     |
|---|-----|
| 2.4. La notion de cohésion dans la planification de l'espace maritime (PEM)<br>et le concept «multi-usage» dans l'espace marin .....                  | 341 |
| <i>Stella Kyvelou</i>   |     |
| 2.5. Planification spatiale régionale et aquaculture en Grèce .....   | 357 |
| <i>Fotini Stefani</i>   |     |
| <b>3. Le paysage autant que dimension de l'aménagement du territoire</b>  |     |
| 3.1. Le paysage, un outil pour l'aménagement du territoire<br>et la médiation sociale .....   | 369 |
| <i>Yves Luginbühl</i>   |     |
| 3.2. Le paysage en Grèce : qualités et incohérences .....   | 383 |
| <i>Kimon Hadjibiros</i>   |     |
| <b>4. Activité touristique et gouvernance spatiale</b>  |     |
| 4.1. La théorie de la justice de John Rawls et le développement équitable<br>(Le cas des complexes touristiques).....                                 | 399 |
| <i>Marios Haidarlis</i>   |     |
| 4.2. La France, destination touristique mondiale :opportunités<br>et complexité d'un territoire attractif .....                                       | 413 |
| <i>Vincent Herbert</i>  |     |
| 4.3. Stratégie territoriale pour la croissance touristique durable en Grèce<br>dans la conjoncture actuelle : remarques, orientations proposées ..... | 437 |
| <i>Efthymia Sarantakou</i>  |     |
| <b>5. Activité industrielle et nouveaux défis</b>   |     |
| 5.1. Évolutions et enjeux du développement des zones industrielles<br>en Grèce .....  | 451 |
| <i>Ioannis Lainas</i>   |     |
| 5.2. L'implantation territoriale de l'industrie en Grèce et le rôle des aires<br>organisées pour l'accueil des entreprises .....                      | 471 |
| <i>Stavroula Mangana-Kakaounaki</i>   |     |



4

## Τουριστική δραστηριότητα και χωρική διακυβέρνηση







## 4.1.

### Θεωρία της δικαιοσύνης του Τζων Ρωλς και δίκαιη ανάπτυξη (η περίπτωση των τουριστικών συμπλεγμάτων)

Μάριος Χαϊνταρλής<sup>1</sup>

#### Εισαγωγή

Ο Τζων Ρωλς υπήρξε κατά κοινή ομολογία ένας εκ των επιφανέστερων, αν όχι ο επιφανέστερος και σπουδαιότερος πολιτικός φιλόσοφος του εικοστού αιώνα, τουλάχιστον στο χώρο της αγγλοσαξονικής πολιτικής και ηθικής θεωρίας. Η *θεωρία της δικαιοσύνης*<sup>2</sup>, που διατύπωσε το έτος 1971 στο ομώνυμο magnum opus του, συνεχίζει ακατάπαυστα από την εμφάνισή της έως και σήμερα να αποτελεί σημείο αναφοράς στα ζητήματα των αρχών που - με βάση μια αντίληψη δικαιοσύνης- θα πρέπει να διέπουν κανονιστικά την οργάνωση των σύγχρονων κοινωνιών.

Ο όρος *δικαιοσύνη* κατά τον Τζων Ρωλς παραπέμπει στον τρόπο με τον οποίο σημαντικοί θεσμοί, στους οποίους εδράζεται η λειτουργία των κοινωνιών, ορίζουν για τους πολίτες θεμελιώδη δικαιώματα και υποχρεώσεις, κατανέμοντας έτσι τα πλεονεκτήματα της κοινωνικής συνεργασίας. Ως σημαντικούς κοινωνικούς θεσμούς θεωρεί ο Ρωλς, από τη μία, ένα πλέγμα ελευθεριών που οι πάντες χωρίς εξαιρέσεις θα απολαμβάνουν, και από την άλλη, τις κύριες οικονομικές και κοινωνικές διαρρυθμίσεις πάνω στις οποίες θα στηρίζεται η παραγωγή και διανομή του πλούτου<sup>3</sup>. Οι *αρχές της δικαιοσύνης* που ο ίδιος διατύπωσε έρχονται ακριβώς να επηρεάσουν αφενός τον κατάλογο αυτών των ελευθεριών και αφετέρου τις πολιτικές και ηθικές προϋποθέσεις αποδοχής των αναπόφευκτων αλλά μη άδικων ανισοτήτων, δεδομένου ότι απόλυτη ισότητα σε όλους τους τομείς δεν μπορεί να υπάρξει.

1. Επίκουρος Καθηγητής, Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας, Τμήμα Μηχανικών Χωροταξίας, Πολεοδομίας και Περιφερειακής Ανάπτυξης

2. Εφεξής ΘτΔ.

3. Βλ. αναλυτικότερα Τζων Ρωλς, *Θεωρία της δικαιοσύνης*, Εκδόσεις Πόλις, 2017, σελ. 31 επ. [Τίτλος πρωτοτύπου: A Theory of Justice, 1971].

Αν δεχτούμε ότι οι αρχές που διέπουν τη βασική διάρθρωση / δομή (basic structure) της κοινωνίας, η οποία είναι και το πρωταρχικό αντικείμενο της δικαιοσύνης<sup>4</sup>, καθορίζουν το τι θα θεωρήσουμε δίκαιο στην οργάνωση των σχέσεων μεταξύ των κοινωνιών, τότε ο καθορισμός αυτός συμπεριλαμβάνει και εκτείνεται αναπόφευκτα και το στο ποια χωρική οργάνωση θα θεωρήσουμε δίκαιη, δεδομένου ότι η μορφή που παίρνει καθημερινά το περιβάλλον αντανακλά ή «μεταφράζει» στο χώρο τις σχέσεις μεταξύ των ανθρώπων. Οι κοινωνικές σχέσεις και δυναμικές, εξάλλου, που κάθε πολιτική και ηθική θεωρία διαμορφώνει μέσα από την εφαρμογή της - ιδιαίτερα μάλιστα όταν κατά το δυνατόν έχει χαρακτηριστικά «ολοκληρωμένης» θεωρίας - επηρεάζουν ταυτοχρόνως καθοριστικά την ίδια την οργάνωση και παραγωγή του χώρου.

Ο γεωγράφος Bernard Bret είναι εκείνος που κατ' εξοχήν αξιοποίησε αυτή την προσέγγιση, χρησιμοποιώντας τη ΘτΔ στην ανάλυση και ερμηνεία των χωρικών φαινομένων, μέσα κυρίως από την έννοια της *χωρικής δικαιοσύνης*, την οποία αντιλαμβάνεται όχι ως ισοδύναμη ή/και ίση ανάπτυξη μεταξύ των διαφόρων περιοχών και τόπων, αλλά ως τη χωρική έκφανση των αρχών που συνέχουν τη μεταξύ των ανθρώπων δικαιοσύνη<sup>5</sup>. Με βάση την προσέγγιση αυτή ο χωρικός σχεδιασμός μπορεί και πρέπει, κατά τον Bernard Bret, να γίνεται αντιληπτός ως μια εφαρμοσμένη διακριτή πολιτική που στοχεύει, μεταξύ άλλων, κυρίως στη μείωση των ανεπίτρεπτων κοινωνικών ανισοτήτων ή, με άλλα λόγια, των κοινωνικών αδικιών.

Επιδίωξη των όσων ακολουθούν είναι η συσχέτιση της ΘτΔ με μείζονες αναπτυξιακές παρεμβάσεις στο χώρο, οι οποίες αφενός αλλάζουν ουσιαδώς τη φυσιογνωμία του περιβάλλοντος χώρου και αφετέρου διαμορφώνουν ευδιάκριτες κοινωνικές και οικονομικές δυναμικές στους τόπους πραγματοποίησής τους. Οι μεγάλες τουριστικές επενδύσεις ανήκουν αναμφίβολα σε αυτή την κατηγορία (βλ. παρακάτω, Ενότητα II), η στοχευμένη ωστόσο και πρακτική συσχέτισή τους με την πολιτική φιλοσοφία του Τζων Ρώλς (βλ. Ενότητα III), προϋποθέτει να παραθέσουμε τις ειδικότερες αρχές πάνω στις οποίες θεμελίωσε τη ΘτΔ.

## I. Η θεωρία της δικαιοσύνης του Τζων Ρώλς

Κεντρικοί πυλώνες της ΘτΔ είναι οι δύο θεμελιακές αρχές της, γύρω από τις οποίες υφαίνονται οι ειδικότεροι κανόνες που, κατά τον Ρώλς, θα πρέπει να διέπουν την οργάνωση των σύγχρονων κοινωνιών, ώστε αυτή να μπορεί να θεωρηθεί δίκαιη. Είναι δε δίκαιη η κοινωνική οργάνωση, εάν διασφαλίζει συγκεκριμένες θεμελιώ-

4. Ο όρος «βασική διάρθρωση της κοινωνίας» σημαίνει στον Ρώλς ακριβώς το πώς σε μια κοινωνία διανέμονται δικαιώματα / υποχρεώσεις, καθώς και τα πλεονεκτήματα της κοινωνικής συμβίωσης.

5. Βλ. αναλυτικά το βιβλίο του «*Pour une géographie du juste (lire les territoires à la lumière de la philosophie morale de John Rawls)*», Εκδόσεις Presses Universitaires de Paris Ouest, 2016.

δεις ελευθερίες, χωρίς όμως να παραγνωρίζει το ζήτημα της μείωσης των ανισοτήτων. Οι δύο αυτές αρχές είναι οι εξής:

Πρώτη αρχή: *Η αρχή της μέγιστης ίσης ελευθερίας*, που σημαίνει ότι κάθε πρόσωπο έχει ίση απαραβίαστη αξίωση σε ένα πλήρως επαρκές σχήμα ίσων βασικών ελευθεριών, το οποίο να είναι συμβατό με το ίδιο σχήμα ελευθεριών για όλους.

Δεύτερη αρχή: *Η αρχή της μείωσης των ανισοτήτων ή της μεγιστοποίησης του ελαχίστου (αρχή maximin)*, που σημαίνει ότι οι κοινωνικές και οικονομικές ανισότητες πρέπει να διαρρυθμίζονται με τέτοιο τρόπο, ώστε και οι δύο α) να συνδέονται με αξιώματα και θέσεις ανοικτές σε όλους, υπό συνθήκες ακριβοδίκαιης ισότητας ευκαιριών (*αρχή της ακριβοδίκαιης ισότητας των ευκαιριών*) και β) να αποβαίνουν προς το μεγαλύτερο όφελος των λιγότερο ευνοημένων (*αρχή της διαφοράς*)<sup>6</sup>.

Για να λειτουργήσουν στην πράξη οι αρχές αυτές, ο Ρωλς δίνει προτεραιότητα στην πρώτη αρχή έναντι της δεύτερης, ενώ στο πλαίσιο της δεύτερης αρχής προηγείται η αρχή της ακριβοδίκαιης ισότητας των ευκαιριών έναντι της αρχής της διαφοράς. Η δεύτερη, πάντως, αρχή συνολικά, όπως πιο πάνω προσδιορίζεται, έχει προβάδισμα σε σχέση με την αρχή της αποδοτικότητας - μεγιστοποίησης γενικά των συνολικών πλεονεκτημάτων που προσφέρει η οικονομική δραστηριότητα, η οποία χαρακτηρίζει κατ' εξοχήν την πολιτική θεωρία του ωφελιμισμού. Και τούτο γιατί η μη ικανοποίηση της αρχής maximin (*αρχή της μεγιστοποίησης του ελαχίστου*), επιφέροντας αβυσσαλέες κοινωνικο-οικονομικές ανισότητες, υποσκάπτει και θίγει και την πρώτη αρχή, η οποία εκφράζει και κατ' ουσίαν θεμελιώνει τη νομική και πολιτική ισότητα των πολιτών, που είναι εξάλλου συμφυής με την ίδια την ηθική αξία του ανθρώπου.

Στο σημείο αυτό θα πρέπει να αναφερθεί ότι, όπως ήδη έχει επισημανθεί από μελετητές του έργου του Τζων Ρωλς, η πρώτη αρχή της δικαιοσύνης δεν αναφέρεται σε μια γενική αρχή ελευθερίας, αλλά αφορά και προστατεύει τα συνήθη πολιτικά και ατομικά δικαιώματα που αναγνωρίζονται στις φιλελεύθερες δημοκρατίες, δεδομένου ότι είναι αυτά τα δικαιώματα που διαφοροποιούν τον φιλελευθερισμό από άλλες πολιτικές παραδόσεις μέσω της προτεραιοποίησης ορισμένων βασικών ελευθεριών<sup>7</sup>. Το δικαίωμα στην ιδιοκτησία είναι ένα από τα δικαιώματα αυτά, χωρίς ωστόσο γενικευμένα το δικαίωμα ατομικής ιδιοκτησίας επί παντός πράγματος (όπως, για παράδειγμα, το δικαίωμα επί των μέσων παραγωγής) να συμπεριλαμ-

6. Οι δύο αρχές της ΘτΔ καταγράφονται εδώ με τις φραστικές αλλαγές που έκανε στο περιεχόμενο αυτών ο Ρωλς, από την αρχική δημοσίευση της ΘτΔ το έτος 1971, στο μετέπειτα βιβλίο του Justice as Fairness: A Restatement, που μεταφράστηκε και εκδόθηκε το έτος 2009 από τις εκδόσεις Πόλις με τον τίτλο «*Η δίκαιη κοινωνία, η δικαιοσύνη ως ακριβοδίκια, μια αναδιατύπωση*».

7. Βλ. χαρακτηριστικά μέρος της ανάλυσης της θεωρίας του Ρωλς από τον Γουίλ Κίμλικα, *Η πολιτική φιλοσοφία της εποχής μας*, Εκδόσεις Πόλις, 2016, σελ. 142-151. [τίτλος του πρωτοτύπου: Contemporary Political Philosophy, An Introduction, Oxford University Press, 2002].

Βάνεται στον κατάλογο των δικαιωμάτων που καλύπτει και προστατεύει η πρώτη αρχή<sup>8</sup>.

Η αναπτυξιακή δραστηριότητα, και φυσικά η τουριστική - ιδίως μάλιστα όταν αυτή ασκείται σε ευρεία χωρική κλίμακα κατά οργανωμένο τρόπο - χαρακτηρίζεται από δύο στοιχεία: από τη μια διαμορφώνει προς την πλευρά της κοινωνίας μια χαρακτηριστική κοινωνικο-οικονομική δυναμική και από την άλλη επηρεάζει καθοριστικά τη δομή και οργάνωση του χώρου όπου αυτή ασκείται. Η απόφαση για το κατά πόσον η νέα παραγόμενη χωρική οργάνωση θα κριθεί δίκαιη εξαρτάται αναμφίβολα από την ιδεολογική προδιάθεση και επιστημονική θεώρηση του καθενός. Στο πλαίσιο, πάντως, της ΘτΔ κρίνεται από την εναρμόνισή της με τις προαναφερόμενες αρχές της. Η θεώρηση της νέας πολιτικής για την ανάπτυξη των τουριστικών συμπλεγμάτων, στην οποία πιο κάτω γίνεται αναφορά, ως δίκαιης με βάση τη ΘτΔ αποτελεί σίγουρα πρόκληση.

## **II. Η πολιτική και το νομικό πλαίσιο ανάπτυξης τουριστικών συμπλεγμάτων στον ελληνικό χώρο**

### **α) Από τα δίπτυχο «ήλιος - θάλασσα» στα οργανωμένα τουριστικά συμπλέγματα**

Παραδοσιακά στην Ελλάδα η προσφορά τουριστικών υπηρεσιών συνδέθηκε κατά κύριο λόγο με τη δημιουργία από την πλευρά του ιδιωτικού τομέα τουριστικών καταλυμάτων είτε με τη μορφή ξενοδοχείων είτε με τη μορφή μεμονωμένων κατοικιών και δωματίων που θα μπορούσαν να υποδεχθούν τον μεγάλο αριθμό τουριστών που επισκέπτονται την Ελλάδα, ιδίως τους θερινούς μήνες. Ο τουρισμός, άλλωστε στην Ελλάδα συνδέθηκε αποκλειστικά για πολλά έτη με την αξιοποίηση του δίπτυχου «ήλιος - θάλασσα», που ακόμη και σήμερα φαίνεται να ελκύει ένα 60 με 70 % των επισκεπτών της. Έτσι, η ανταπόκριση στη ζήτηση, που προέκυπτε από την ανάγκη να υπάρχουν τα αναγκαία για τη φιλοξενία των τουριστών καταλύματα, είχε ως αποτέλεσμα την ανέγερση - ιδίως στους τουριστικούς προορισμούς - τεράστιου αριθμού ξενοδοχείων και κατοικιών προς τουριστική εκμετάλλευση. Η ανέγερση αυτή συχνά έγινε δυστυχώς με άναρχο τρόπο, χωρίς τον απαραίτητο σεβασμό στις σύγχρονες απαιτήσεις προστασίας και διαχείρισης του περιβάλλοντος χώρου.

---

8. Βλ. Στον κατάλογο των δικαιωμάτων αυτών ο Ρωλς εντάσσει, πέραν του δικαιώματος να κατέχει κάποιος ιδιοκτησία, το δικαίωμα εκλέγειν και εκλέγεσθαι και κατοχής δημόσιων αξιωμάτων, την ελευθερία του λόγου, της κίνησης, του συνέρχεσθαι κ.λπ. Βλ. αναλυτικά *Θεωρία της δικαιοσύνης*, ό.π., σελ. 92 - 97, αλλά και τον Γουίλ Κίμλικα, ό.π., ιδίως σελ. 146-147.

Το έτος 2000, ήτοι αμέσως μετά την ψήφιση -το έτος 1999<sup>9</sup>- του πρώτου χωροταξικού νόμου που έτυχε πραγματικής εφαρμογής, μπορεί να θεωρηθεί ως αφητηρία για τη διατύπωση προβληματισμών σε σχέση με την ανάγκη να συνδεθεί με συγκεκριμένο τρόπο η τουριστική δραστηριότητα με τον χωρικό σχεδιασμό. Οι αιτίες αυτής της σύνδεσης βρίσκονται από τη μια στις περιβαλλοντικές ανησυχίες που προκάλεσε η άναρχη δημιουργία τουριστικών καταλυμάτων στο χώρο και από την άλλη η εκθετική αύξηση της τουριστικής ζήτησης σε συνδυασμό με νέες μορφές που άρχισε να λαμβάνει η τουριστική δραστηριότητα κυρίως με τη δημιουργία οργανωμένων υποδοχέων, ειδικά στις χώρες του μεσογειακού νότου. Τα ανωτέρω οδήγησαν στην έγκριση, το έτος 2009, του πρώτου ειδικού χωροταξικού πλαισίου για τον τουρισμό με κύρια επιδίωξη τη διατύπωση μιας στρατηγικής χωρικής ανάπτυξης της τουριστικής δραστηριότητας, το οποίο αναθεωρήθηκε το έτος 2013. Σήμερα τα αρμόδια υπουργεία Περιβάλλοντος και Ενέργειας και Τουρισμού βρίσκονται στο τελικό στάδιο έγκρισης ενός νέου ειδικού χωροταξικού πλαισίου για τον τουρισμό, καθότι τα δύο προηγούμενα κατέστησαν νομικώς ανενεργά από το Συμβούλιο της Επικρατείας, μετά από σχετικές αιτήσεις περιβαλλοντικών οργανώσεων<sup>10</sup>.

Αν και τα δύο ισχύσαντα ειδικά χωροταξικά πλαίσια για τον τουρισμό δεν παραγνώρισαν την ανάγκη ανάπτυξης τουριστικών συμπλεγμάτων, φαίνεται ότι δεν έδωσαν την απαιτούμενη έμφαση και ώθηση στη δημιουργία τους, κάτι ωστόσο που αναμένεται να γίνει με πολύ πιο σαφή τρόπο από το υπό εκπόνηση νέο ειδικό πλαίσιο, δεδομένου ότι η δημιουργία οργανωμένων υποδοχέων συνιστά πλέον βασική παράμετρο μιας σύγχρονης τουριστικής πολιτικής. Και τούτο για τρεις κυρίως λόγους: Πρώτον, διότι οι υπηρεσίες που μπορούν να παρασχεθούν σε οργανωμένους χώρους υπερβαίνουν αισθητά τις υπηρεσίες που προσφέρει το τουριστικό πρότυπο που στηρίζεται αποκλειστικά στο δίπτυχο «ήλιος - θάλασσα», το οποίο ευνοεί τις σημειακές και «ελεύθερες» τουριστικές μονάδες. Δεύτερον, διότι η ανάπτυξη της τουριστικής δραστηριότητας σε οργανωμένους υποδοχείς συμβάλλει ευχερέστερα στην αξιοποίηση των όποιων αντικειμενικών πλεονεκτημάτων διαθέτει ένας τόπος ώστε να καταστεί προνομιακός τουριστικός προορισμός. Και τρίτον, διότι συμβάλλει σε σημαντικό βαθμό στην επιμήκυνση του χρόνου κατά τον οποίο

9. «Χωροταξικός σχεδιασμός και αειφόρος ανάπτυξη και άλλες διατάξεις (ΦΕΚ Α' 207/1999).

10. Το μεν Ειδικό Πλαίσιο του 2013 ακυρώθηκε για παράβαση ουσιώδους τύπου της διαδικασίας και συγκεκριμένα, επειδή στο γνωμοδοτικό Πρακτικό του Εθνικού Συμβουλίου Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης δεν είχαν παρατεθεί οι διατυπωθείσες περισσότερες γνώμες και δεν είχαν καταχωρισθεί οι ψήφοι που συγκέντρωσε κάθε γνώμη, ενώ για το Ειδικό Πλαίσιο του έτους 2009 κρίθηκε ότι δεν αναβίωσε νομικά η ισχύς του, παρά την ακύρωση εκείνου του έτους 2013. Και τούτο γιατί η Διοίκηση με την έγκριση του αναθεωρημένου Ειδικού Πλαισίου το έτος 2013 είχε ήδη εκφράσει ρητά τη βούληση της να μην ισχύει πλέον το Ειδικό Πλαίσιο του έτους 2009, ως μη ανταποκρινόμενο στις εξελισσόμενες ανάγκες. Βλ. σχετικά τις υπ' αριθ. 3632/2015 και 519/2017 αποφάσεις του Συμβουλίου της Επικρατείας.

εκδιπλώνονται οι τουριστικές πρακτικές στον ελληνικό χώρο. Η επιμήκυνση, άλλωστε, της χρονικής διάρκειας της τουριστικής δραστηριότητας, ει δυνατόν σε όλη τη διάρκεια του έτους, αποτελεί βασικό στόχο της επίσημης τουριστικής πολιτικής, ιδίως εάν ληφθεί υπόψη ότι η Ελλάδα βρίσκεται παγκοσμίως στη 15η θέση σε αφίξεις τουριστών, ενώ ο τουριστικός τομέας συμμετέχει περίπου κατά 20 % στο ακαθάριστο εθνικό προϊόν και -αμέσως ή εμμέσως- κατά 18 % στην απασχόληση.

Αξίζει να σημειωθεί ότι η οικονομική κρίση της τελευταίας δεκαετίας συντέινει ιδιαίτερα στην ανάδειξη του τουρισμού ως κλάδου προτεραιότητας για την ελληνική οικονομία, με αυτόν να διαδραματίζει στην πράξη σημαντικό ρόλο στη στήριξη της ελληνικής οικονομίας κατά τη δεκαετία αυτή, τόσο με όρους εισοδήματος όσο και απασχόλησης, αναπτύσσοντας έναν εξαιρετικό δυναμισμό. Μάλιστα όλες οι εκτιμήσεις συγκλίνουν ότι θα έχει καθοριστικό ρόλο και τα επόμενα χρόνια, δεδομένου ότι αναμένεται ο τουρισμός στην Ελλάδα να αυξάνεται με ρυθμό 3,7% για τα επόμενα 10 χρόνια.

## **Β) Κατηγορίες τουριστικών συμπλεγμάτων και ανάπτυξή τους στην πράξη**

Είναι γεγονός ότι ο νομοθέτης δεν έχει αναγνωρίσει ρητά έως σήμερα την κατηγορία του τουριστικού συμπλέγματος. Ωστόσο, είναι επίσης γεγονός ότι η νομοθεσία εξελισσόμενη τις τελευταίες δεκαετίες, ιδιαίτερα δε μετά την επέλευση της οικονομικής κρίσης, έχει θεσμοθετήσει διάφορες μορφές οργανωμένων υποδοχέων τουριστικών δραστηριοτήτων, κοινό στοιχείο των οποίων είναι ότι από τη μια εκτείνονται σε ένα σημαντικό εύρος χώρου και από την άλλη είναι δυνατόν να περιλαμβάνουν ποικιλία τουριστικών υποδομών.

Στην ευρύτερη κατηγορία του τουριστικού συμπλέγματος θα μπορούσαν, για παράδειγμα, να ενταχθούν οι πιο κάτω προβλεπόμενες από τη νομοθεσία μορφές τουριστικών επενδύσεων:

α) Τα «*Σύνθετα Τουριστικά Καταλύματα*» (Σ.Τ.Κ.), που συντίθενται από ξενοδοχειακά καταλύματα 5 αστέρων ανεγειρόμενα σε γήπεδα ίσα ή μεγαλύτερα των 150.000 τ.μ., τα οποία συνδυάζονται λειτουργικά: (ι) με τουριστικές επιπλωμένες κατοικίες (οι οποίες έχουν ελάχιστη επιφάνεια 100 τ.μ.) και (ιι) με εγκαταστάσεις ειδικής τουριστικής υποδομής, οι οποίες αποτελούν συστατικό στοιχείο των σύνθετων τουριστικών καταλυμάτων. Ως εγκαταστάσεις ειδικής τουριστικής υποδομής θεωρούνται, μεταξύ άλλων, συνεδριακά κέντρα, γήπεδα γκολφ, τουριστικοί λιμένες, χιονοδρομικά κέντρα, θεματικά πάρκα, εγκαταστάσεις ιαματικού τουρισμού κ.λπ.

β) Παραπλήσιες προς τα Σ.Τ.Κ. μορφές οργανωμένων αναπτύξεων τουριστικού χαρακτήρα συνιστούν τα «*Ειδικά Σχέδια Ανάπτυξης Δημοσίων Ακινήτων*» (ΕΣΧΑΔΑ) και τα «*Ειδικά Σχέδια Ανάπτυξης Στρατηγικών Επενδύσεων*» (ΕΣΧΑΣΕ). Τα πρώτα

αφορούν ακίνητα του Δημοσίου, τα δεύτερα ιδιωτών, αμφότερα ωστόσο εμπίπτουν στην προβλεπόμενη κατηγορία των ειδικών χωρικών σχεδίων.

γ) Οι «*Περιοχές Περιβαλλοντικής Αναβάθμισης και Ιδιωτικής Πολεοδόμησης*» (ΠΠΑΙΠ), που είναι κατά βάση περιοχές έκτασης τουλάχιστον εκατόν πενήντα στρεμμάτων (στην πράξη είναι συνήθως πολύ μεγαλύτερες εκτάσεις), στις οποίες είναι δυνατή η κατά οργανωμένο πολεοδομικά τρόπο ανάπτυξη τουριστικών κατοικιών. Ουσιαστικά πρόκειται για την ανάπτυξη ολόκληρων τουριστικών χωριών στα οποία είναι δυνατή η αγορά από τους ενδιαφερόμενους κατοικίας, κατά πλήρη κυριότητα.

δ) Οι «*Περιοχές Ολοκληρωμένης Τουριστικής Ανάπτυξης*» (ΠΟΤΑ) οι οποίες μπορούν να εκτείνονται σε δημόσιες ή ιδιωτικές εκτάσεις εκτός σχεδίων πόλεων και εκτός οικισμών προϋφιστάμενων του 1923 ή κάτω των 2.000 κατοίκων, όπου δημιουργείται ένα σύμπλεγμα τουριστικών υποδομών (ξενοδοχεία ποικίλων λειτουργικών μορφών, εγκαταστάσεις ειδικής τουριστικής υποδομής κ.λπ.)<sup>11</sup>.

Την τελευταία δεκαετία, από τα διαθέσιμα στοιχεία που συγκεντρώθηκαν από τη Διοίκηση για τη σύνταξη του παρόντος άρθρου, προκύπτει ότι βρίσκεται σε φάση αδειοδότησης ένας σημαντικός αριθμός τουριστικών συμπλεγμάτων<sup>12</sup>, τα οποία σχεδιάζονται κατά κύριο λόγο με έναν από τους τρεις τύπους που ήδη αναφέρθηκαν, ήτοι είτε του *Σύνθετου Τουριστικού Καταλύματος*, είτε της *Περιοχής Περιβαλλοντικής Αναβάθμισης και Ιδιωτικής Πολεοδόμησης*, είτε *τέλος. του Ειδικού Χωρικού Σχεδίου*. Το γεγονός αυτό καταδεικνύει ότι παράλληλα με το κυρίαρχο πρότυπο της μεμονωμένης και σημειακής τουριστικής δραστηριότητας, πάνω στο οποίο στηρίχθηκε για πολλές δεκαετίες ο τομέας του τουρισμού στην Ελλάδα, το πρότυπο της οργανωμένης-σύνθετης τουριστικής δραστηριότητας είναι πλέον μια εφαρμοζόμενη στην πράξη νομοθετημένη επίσημη πολιτική.

Εάν θεωρήσουμε ότι οι προαναφερόμενες τουριστικές αναπτύξεις θα υλοποιηθούν μέσα στην επόμενη διετία, η ανάλυση των υφιστάμενων ποσοτικών στοιχείων φανερώνει, έστω και με προσεγγιστικούς όρους τα παρακάτω: α) Η έκταση του

11. Στην Ελλάδα υπάρχει και λειτουργεί μέχρι σήμερα μόνον μια ΠΟΤΑ, αυτή της Μεσσηνίας, η αδειοδότηση της οποίας απαιτήσε, σύμφωνα με όσα είναι γνωστά, πάνω από μία δεκαετία, διάστημα αναμφίβολα αρκετά μεγάλο. Πρόκειται για μια επένδυση, η οποία ξεκίνησε και πραγματοποιήθηκε προ κρίσης, ακόμη μάλιστα και πριν από την υιοθέτηση, από την πλευρά του κράτους και της νομοθεσίας, του στόχου της ανάπτυξης των τουριστικών συμπλεγμάτων. Με άλλα λόγια πριν και από την έγκριση του πρώτου ειδικού χωροταξικού πλαισίου για τον τουρισμό, μία εκ των έμμεσων επιδιώξεων του οποίου ήταν να διευκολύνει, μέσω των προβλέψεών του για την προσφορά κατάλληλης γης, την πραγματοποίηση οργανωμένων τουριστικών αναπτύξεων.

12. Πρόκειται για 25 τουλάχιστον σχεδιαζόμενες οργανωμένες τουριστικές αναπτύξεις, σε περιοχές της Ελλάδας που γενικά αποτελούν, περισσότερο ή λιγότερο, τουριστικούς προορισμούς. Είναι φυσικά νωρίς ακόμη να ειπωθεί πόσες εξ αυτών θα λάβουν όλες τις αναγκαίες από τη νομοθεσία άδειες, ακόμη δε περισσότερο πόσες θα υλοποιηθούν στην πράξη.



εθνικού χώρου που θα καταληφθεί από οργανωμένες αναπτύξεις θα ανέρχεται σε ποσοστό 0,14 %, Β) ο συνολικός αριθμός των κλινών που θα δημιουργηθούν θα κυμαίνεται στο 4 % περίπου των υφιστάμενων συνολικά τουριστικών κλινών, γ) οι κλίνες που θα δημιουργηθούν θα ισοδυναμούν με το 40% των κλινών που υπάρχουν στις υφιστάμενες σήμερα επίσημες τουριστικές κατοικίες - επαύλεις. Αντίθετα, οι κλίνες που θα δημιουργηθούν θα είναι εξαιρετικά περιορισμένες τόσο σε σχέση με τις κλίνες Airbnb όσο φυσικά και με το συνολικό απόθεμα κατοικιών στην Ελλάδα.

Τα ανωτέρω δεδομένα θέτουν αναμφίβολα το ερώτημα του κατά πόσον και υπό ποιες προϋποθέσεις η ανάπτυξη των τουριστικών συμπλεγμάτων θα μπορούσε να θεωρηθεί συμβατή με τις αρχές της ΘτΔ. Δηλαδή κατά πόσον η αναδυόμενη οργάνωση του χώρου ή, με άλλα λόγια, οι δημιουργούμενες από τη σκόπιμη ανθρωπογενή παρέμβαση νέες χωρικο-κοινωνικές δομές μπορούν να κριθούν δίκαιες. Και τούτο υπό την αυτονόητη παραδοχή ότι, όπως ήδη ειπώθηκε, απόλυτη ισότητα σε όλους αδιακρίτως τους τομείς δεν μπορεί να υπάρξει.

### **III. Θεωρία της δικαιοσύνης και αειφόρος ανάπτυξη τουριστικών συμπλεγμάτων**

Λαμβάνοντας υπόψη όσα αναφέρθηκαν για τη ΘτΔ και την οργανωμένη τουριστική ανάπτυξη, η συμβατότητα και εν γένει εναρμόνιση της εξελισσόμενης πολιτικής ανάπτυξης των τουριστικών συμπλεγμάτων στον ελληνικό χώρο με τη ΘτΔ, προϋποθέτει την ισόρροπη εφαρμογή των τριών πυλώνων (οικονομικού, περιβαλλοντικού, κοινωνικού) της αειφόρου ανάπτυξης. Την ισόρροπη εφαρμογή διευκολύνει σημαντικά, αν όχι καθοριστικά, σύμφωνα με την προσέγγιση που ακολουθεί, ο εμπλουτισμός των τριών πυλώνων με στοιχεία από το περιεχόμενο των αρχών της ΘτΔ.

#### **α) Ο οικονομικός πυλώνας**

Αν και δεν μπορεί να υπολογισθεί με ακρίβεια, τουλάχιστον σε αυτή τη φάση, η οικονομική ωφέλεια των σε εξέλιξη ευρισκόμενων επενδυτικών πρωτοβουλιών αυτού του χαρακτήρα, δύσκολα μπορεί να αμφισβητηθεί ότι αυτές θα ασκήσουν θετική επίδραση στην εν γένει τουριστική οικονομία. Και τούτο γιατί πρόκειται κατά κύριο λόγο για τουριστικές πρακτικές υψηλού ποιοτικού επιπέδου, που απευθύνονται σε υψηλά εισοδηματικά στρώματα, τουριστικές πρακτικές μάλιστα οι οποίες εκτείνονται ιδιαίτερα μέσα στο χρόνο, μη περιοριζόμενες στη θερινή περίοδο. Το τελευταίο πλεονέκτημα (μείωση της εποχικότητας του τουριστικού προϊόντος) ισχύει κατ'εξοχήν για την τουριστική κατοικία, η οποία επιπροσθέτως συμβάλλει στην ανάπτυξη στενότερων δεσμών (πολιτιστικών, κοινωνικών, εμπορικών κ.λπ.) των νέων επισκεπτών - «κατοίκων» των αναπτυσσόμενων περιοχών με τις τοπικές κοινωνίες και αγορές.



Παρά, ωστόσο, την καθοριστική συνεισφορά των επενδύσεων αυτών στην πραγμάτωση του οικονομικού πυλώνα της αιφόρου τουριστικής ανάπτυξης, θα πρέπει να είναι σαφές ότι η άσκηση του συγκεκριμένου τύπου ανάπτυξης ακόμη και με όρους δικαιωμάτων ατομικής ιδιοκτησίας και κατ' επέκταση οικονομικής ελευθερίας δεν μπορεί να θεωρείται απεριόριστη και ανέλεγκτη. Δεν μπορεί, δηλαδή, να σημαίνει ότι από τη στιγμή που κάποιος είναι ιδιοκτήτης μιας μεγάλης έκτασης, η καθολική «αξιοποίησή» της είναι κατά αξιωματικό τρόπο ιδεολογικά και θεσμικά αδιαπραγμάτευτη, ή με άλλα λόγια κοινωνικά και χωρικά δίκαιη. Με την προσέγγιση αυτή συνάδει και η ΘτΔ, αν ληφθεί υπόψη, όπως ήδη ακροθιγώς αναφέρθηκε, ότι ο Ρωλς δεν εντάσσει στις «βασικές ελευθερίες» της πρώτης αρχής γενικευμένα ούτε το δικαίωμα της ιδιοκτησίας επί κάθε πράγματος - για παράδειγμα επί των μέσων παραγωγής - ούτε την απόλυτη ελευθερία των συμβάσεων. Εντάσσει στις βασικές ελευθερίες της πρώτης αρχής, η οποία έχει ξεκάθαρη προτεραιότητα έναντι της δεύτερης, απλώς το δικαίωμα να κατέχει κάποιος ατομική ιδιοκτησία, θέση άλλωστε ηθικό-πολιτικά εύλογη από τη στιγμή που οι δύο αρχές ιεραρχούνται κατά λεξικογραφική διάταξη (lexical order). Η θεώρηση αυτή του Ρωλς φαίνεται ότι έχει αποτελέσει το φιλοσοφικό υπόβαθρο πάνω στο οποίο θεμελιώνεται η νομική άποψη περί κοινωνικών και περιβαλλοντικών ορίων στον τρόπο άσκησης της οικονομικής ελευθερίας, όπως αυτά τίθενται σήμερα από τα περισσότερα σύγχρονα συντάγματα, συμπεριλαμβανομένου και του ελληνικού διά των άρθρων 24 και 106 παρ. 1 και 2 αυτού<sup>13</sup>.

## **β) Ο περιβαλλοντικός πυλώνας**

Τα πραγματικά δεδομένα των σχεδιαζόμενων τουριστικών αναπτύξεων μας δείχνουν ότι το σύνολο σχεδόν αυτών σχεδιάζεται είτε σε αμιγώς παραθαλάσσιες περιοχές είτε σε περιοχές με σύντομη και εύκολη πρόσβαση στη θάλασσα, οι οποίες είναι ιδιαίτερα ελκυστικές για μια σειρά παράγοντες. Από το μεσογειακό τους κλίμα, τα ιδιαίτερα τοπικά και εν γένει περιβαλλοντικά χαρακτηριστικά τους μέχρι τα καλλιεργούμενα σε αυτές τοπικά προϊόντα, τον τρόπο ζωής των κατοίκων κ.λπ. Επίσης, κάποιες από τις περιοχές αυτές εμπίπτουν σε ειδικότερα νομικά καθεστώτα προστασίας του περιβάλλοντος. Τα ανωτέρω δεδομένα, σε συνδυασμό βεβαίως και με το μέγεθος της κάθε οργανωμένης τουριστικής ανάπτυξης καθιστούν αναγκαίο η Διοίκηση, που είναι αρμόδια για την έκδοση των αλληπάλληλων αδειοδοτήσεων, να αξιολογεί αυστηρά το κάθε έργο, τηρώντας ορθά την ισχύουσα περιβαλλοντική, χωροταξική και πολεοδομική νομοθεσία. Κρίσιμο φυσικά κριτήριο για την αδειοδότησή τους είναι η αντικειμενική τεκμηρίωση ότι η πραγματοποίηση αυ-

13. Βλ. Μ. Χαϊνταρλή, Το δικαίωμα στο περιβάλλον και οι αρχές του δικαίου του περιβάλλοντος, σε: Περιβάλλον και Δίκαιο, 2/2021, σελ. 167.

τών των αναπτύξεων ανταποκρίνεται στη φέρουσα ικανότητα του περιβάλλοντος εντός του οποίου σχεδιάζονται<sup>14</sup>.

Θα πρέπει, πάντως, να θεωρήσουμε ότι η έννοια της φέρουσας ικανότητας παραπέμπει εδώ ευρύτερα στον στρατηγικό στόχο της αειφορίας, υπό την έννοια της διαχρονικής διατήρησης των φυσικών πόρων και ευρύτερα των περιβαλλοντικών αγαθών προς όφελος όχι μόνον των τωρινών γενεών αλλά και των μελλοντικών. Αξίζει να αναφερθεί ότι στο πλαίσιο της ανάπτυξης της δεύτερης αρχής (αρχή *maximim*) της ΘτΔ ο Ρωλς αντιμετώπισε το θέμα της δικαιοσύνης μεταξύ των γενεών μέσα από την ιδέα της αποταμίευσης, προσδιορίζοντας ως στοιχεία μιας δίκαιης αρχής αποταμίευσης (a just savings principle) τη διασφάλιση από τη μια γενεά στην άλλη μιας εύλογης ποσότητας και ποιότητας αγαθών. Στα αγαθά αυτά, ή στο *ακριβοδί- καιο ισοδύναμο πραγματικού κεφαλαίου* κατά την ρωλσιανή ορολογία<sup>15</sup>, μπορούμε να εντάξουμε τα στοιχεία του περιβάλλοντος ή τις οικολογικές διεργασίες πάνω στις οποίες στηρίζεται ένα ποιοτικό και αξιοβίωτο επίπεδο ζωής.

### γ) Ο κοινωνικός πυλώνας

Είναι αληθές ότι ο σχεδιασμός τουριστικών συμπλεγμάτων δεν αποτέλεσε αντικείμενο έντονης και ιδιαίτερης κοινωνικής ή πολιτικής αμφισβήτησης ως μέρος μιας σύγχρονης τουριστικής πολιτικής, μολονότι έχουν καταγραφεί μεμονωμένες αντιδράσεις στην ανάπτυξη συγκεκριμένων τουριστικών αναπτύξεων, κατά κύριο λόγο στις περιπτώσεις των ΕΣΧΑΔΑ. Οι αντιδράσεις αυτές εκδηλώθηκαν είτε για αμιγώς περιβαλλοντικούς λόγους, είτε διότι τα συγκεκριμένα επενδυτικά σχέδια εξελήφθησαν συγκυριακά από ένα τμήμα των τοπικών κοινωνιών ως μια επιλογή που επιβλήθηκε στην Ελλάδα στο πλαίσιο των μνημονίων που υπέγραψε με τους δανειστές της, με σκοπό να εξοφλήσει σε βάθος χρόνου τις δανειακές υποχρεώσεις της.

Θα πρέπει να τονισθεί ότι η κοινωνική αποδοχή των οργανωμένων τουριστικών αναπτύξεων συνιστά μία από τις σημαντικότερες προϋποθέσεις για την επιτυχία της συγκεκριμένης τουριστικής πολιτικής. Η αποδοχή, ωστόσο, αυτή δεν μπορεί να επιτευχθεί εάν οι τοπικές κοινωνίες δεν πειστούν για τη συμβατότητα των επενδύσεων αυτών με μια δίκαιη χωροταξική, αναπτυξιακή και κοινωνική-διανεμητική πολιτική. Αποδοχή, η οποία ακόμη και σε συνθήκες οικονομικής κρίσης ή στενότητας δεν μπορεί να θεωρηθεί δεδομένη και αυτονόητη, εάν η «ανάπτυξη» και η αξιοποίηση μιας περιοχής δεν συνδεθούν με εμφανή τρόπο με τις φυσικές, πολιτισμικές και κυρίως τις κοινωνικές και οικονομικές ιδιαιτερότητες που τη χαρακτηρίζουν.

14. Σημειώνεται ότι ένα στοιχείο της ισχύουσας νομοθεσίας, που καταγράφεται στα υπέρ της συγκεκριμένης τουριστικής πρακτικής από τους υπέρμαχους αυτής, είναι ο χαμηλός συντελεστής δόμησής τους σε σχέση με τον ισχύοντα συντελεστή δόμησης σε άλλες περιπτώσεις.

15. Βλ. αναλυτικά για μια δίκαιη αρχή αποταμίευσης μεταξύ των γενεών το κεφάλαιο 44 (*Το πρόβλημα της δικαιοσύνης μεταξύ των γενεών*) της *Θεωρίας της δικαιοσύνης*, ό.π., σελ. 337-346.

Κατά την άποψη μου, στην επιθυμητή αυτή σύνδεση μπορεί να συμβάλει καθοριστικά ο τρόπος που θα εφαρμοσθεί συγκεκριμένα στην πράξη ο τρίτος πυλώνας της αειφόρου ανάπτυξης, ήτοι η κοινωνική παράμετρος της. Η δεύτερη αρχή της ΘτΔ, όπως μάλιστα το ειδικότερο περιεχόμενο αυτής εξειδικεύεται μέσα από τις ήδη αναφερθείσες επιμέρους αρχές της, ήτοι την *αρχή της ακριβοδίκαιης ισότητας ευκαιριών* και την *αρχή της διαφοράς*, μπορεί να αποτελέσει το θεωρητικό υπόβαθρο για την υλοποίηση συγκεκριμένων καινοτόμων και ρηξικέλευθων μέτρων που θα ενισχύουν με χειροπιαστό τρόπο τον κοινωνικό βραχίονα της συγκεκριμένης πολιτικής, ήτοι την πολιτική ανάπτυξης των τουριστικών συμπλεγμάτων.

Αν γίνει δεκτό ότι μια δίκαιη χωρικά πολιτική είναι εκείνη η πολιτική που εναρμονίζεται με το πλαίσιο των τριών πυλώνων της αειφόρου ανάπτυξης υπό το φως και των όσων ειπώθηκαν για τη συσχέτιση τους με τη ΘτΔ, η πολιτική αυτή θα πρέπει επίσης να εξειδικεύει σε χωρικό και κοινωνικό επίπεδο με θετικό τρόπο την αρχή *maximin*. Τούτο σημαίνει ότι η επιλογή της δημιουργίας ενός τουριστικού συμπλέγματος σε μια συγκεκριμένη διοικητική περιφέρεια νομιμοποιεί τη λήψη και εφαρμογή ενός μίγματος ειδικών θετικών πολιτικών και μέτρων - φυσικά πολιτικών και μέτρων πάντοτε συνδεδεμένων με την εν λόγω μείζονα τουριστική ανάπτυξη - για τα φυσικά πρόσωπα που κατοικούν σε αυτήν και τα διάφορα νομικά πρόσωπα μέσω των οποίων εκδιπλώνουν την κοινωνική και οικονομική δράση τους.

Πιο συγκεκριμένα και πρακτικά είναι πολιτικά και ηθικά σκόπιμο η υλοποίηση και η λειτουργία μιας μεγάλης τουριστικής επένδυσης να συμβάλλει θετικά και αισθητά στην τόνωση και ενίσχυση των τοπικών οικονομικών μονάδων που ενεργοποιούνται στη διοικητική περιφέρεια όπου εγκαθίσταται και λειτουργεί η επένδυση, όπως και στην απασχόληση των πολιτών που κατοικούν σε αυτήν. Ιδιαίτερη δε μπορεί και πρέπει να είναι η συμβολή των συγκεκριμένων επενδύσεων στην απασχόληση γηγενών πολιτών μη ευνοημένων από τις κοινωνικές και φυσικές περιστάσεις, εάν η απασχόλησή τους είναι αποτελεσματικά εφάμιλλη με οποιονδήποτε άλλο πολίτη με τα ίδια προσόντα και δεξιότητες.

## Επίλογος

Η σύλληψη, διαμόρφωση και εφαρμογή σύγχρονων και δίκαιων πολιτικών σε τομείς της οικονομικής δραστηριότητας που έχουν άμεση αντανάκλαση και επίδραση στο περιβάλλον και ευρύτερα στο χώρο είναι ένα από τα βασικά ζητούμενα της εποχής μας. Το φαινόμενο της κλιματικής αλλαγής καθιστά μάλιστα ακόμη πιο έντονη την ανάγκη αυτή, αν ληφθεί υπόψη ότι οι επιπτώσεις της κλιματικής αλλαγής επιτείνουν τις κοινωνικές και χωρικές ανισότητες, τούτέστιν τις αδικίες. Η ιδιαίτερα αυξημένη συμμετοχή της τουριστικής δραστηριότητας στο ΑΕΠ της Χώρας και στην απασχόληση, στην οποία αναφερθήκαμε, σε συνδυασμό με το περιβαλλοντικό αποτύπωμά της, καθιστούν τον τουριστικό τομέα έναν από τους κατ' εξο-

χών τομείς της οικονομίας, στον οποίο μπορεί και πρέπει να τύχουν εφαρμογής συγκεκριμένοι κανόνες και αρχές, που να ικανοποιούν μια συγκεκριμένη αντίληψη δικαιοσύνης. Τούτο φαίνεται να ισχύει κατ' εξοχήν για τις μεγάλες τουριστικές επενδύσεις, των οποίων το χωρικό και οικονομικό «αποτύπωμα» είναι αναμφίβολα σημαντικό τόσο γενικά για την τουριστική ανάπτυξη σε εθνικό επίπεδο όσο και ειδικότερα για την οικονομική τόνωση και αναζωογόνηση συγκεκριμένων διοικητικών περιφερειών / περιοχών. Η ΘτΔ του Τζων Ρωλς ως μια «πλήρης» πολιτική και ηθική φιλοσοφία, η οποία στηρίζεται στον ορθό λόγο, προσφέρει μέσα από τις αρχές της τα εργαλεία και τις μεθόδους συσχέτισης και σύνδεσης του χωρικού με το κοινωνικό. Οι μεγάλες τουριστικές επενδύσεις, όπως βεβαίως και άλλες μείζονες ανθρωπογενείς παρεμβάσεις στον περιβάλλοντα χώρο, μπορούν να αποτελέσουν ενάυσματα σε αυτή την κατεύθυνση.

#### **BIBΛΙΟΓΡΑΦΙΑ**

*Brennetot Arnaud* (2011), *Les Géographes et la justice spatiale. Généalogie d'une relation compliquée*, *Annales de Géographie*, 2/2011 (n° 678), p. 115-134.

*Bret Bernard* (2016), *Pour une géographie du juste: lire les territoires à la lumière de la philosophie morale de John Rawls*, Presses Universitaires de Paris Ouest.

*Drobenko Bernard* (2019), *Droit de l'urbanisme*, Gualino-Lextenso, 14<sup>o</sup> ed.

*Kardoulia Evanthia* (2017), *Cadre juridique du tourisme en Grèce: Droit public et privé du tourisme*, Éditions universitaires européennes.

*Kymlicka Will* (2016), *Η πολιτική φιλοσοφία της εποχής μας*, Εκδόσεις Πόλις.

*McKinsey & Company* (2012), *Greece: 10 years ahead*, Athens. Ψηφιακά διαθέσιμο στο: <https://www.mckinsey.com/featured-insights/europe/greece-10-years-ahead>

*Michalopoulou Dafni* (2011), *Le développement des complexes touristiques et de l'immobilier de loisirs haut de gamme en Grèce : quelle intégration dans les nouvelles orientations stratégiques du tourisme ?*, Mémoire professionnel présenté pour l'obtention du Diplôme de Paris 1 - Panthéon Sorbonne.

*OECD* (2010), *Tourism Trends and Policies 2010*, OECD Publishing, Paris.

*Γιαννακούρου Γεωργία* (2008), *Η Χωροταξία στην Ευρωπαϊκή Ένωση: Εθνικές Πολιτικές και Ευρωπαϊκή Διακυβέρνηση*, Εκδόσεις Παπαζήση.

*Γουργιώτης Ανέστης, Σαραντάκου Ευθυμία, Στεφανή Φωτεινή, Χαϊνταρλής Μάριος* (2021), «Χωρικός σχεδιασμός και τουριστική επιχειρηματικότητα: Η περίπτωση των Περιφερειακών Χωροταξικών Πλαισίων», *Αειχώρος* (υπό δημοσίευση).

*Κοκκώσης Χάρης* (2015), *Μελέτη για τον τουρισμό και τον χωροταξικό σχεδιασμό*, ΙΝΣΕΤΕ.

*Οικονόμου Δ., Τσακίρης Σ., Κοτζαμπόπουλος Α., Αργυρόπουλος Δ.* (2018), *Νέο Χωροταξικό Πλαίσιο για τον Τουρισμό: Ανάλυση-αξιολόγηση της σημερινής κατάστασης*, Αθήνα, Υπουργείο Περιβάλλοντος και Ενέργειας.

*Παπαθανασόπουλος* (2018), *Δίκαιο του Τουρισμού*, Αθήνα, Νομόραμα.

*Ρωλς Τζων* (2009), *Η Δίκαιη Κοινωνία - Η Δικαιοσύνη ως Ακριβοδικία. Μια Αναδιατύπωση*, Εκδόσεις Πόλις.

*Ρωλς Τζων* (2017), *Θεωρία της δικαιοσύνης*, Εκδόσεις Πόλις.

*Χαϊνταρλής Μάριος (2012)*, Περί της δεσμευτικότητας των εργαλείων χωρικού σχεδιασμού και της μεταξύ τους νομικής σχέσης. Στο 3ο Πανελλήνιο Συνέδριο Πολεοδομίας, Χωροταξίας και Περιφερειακής Ανάπτυξης: Βιβλίο πρακτικών. Βόλος, 27-30 Σεπτεμβρίου. Βόλος: Πανεπιστημιακές Εκδόσεις Θεσσαλίας, σελ. 18-24.

*Χαϊνταρλής Μάριος (2021)*, Το δικαίωμα στο περιβάλλον και οι αρχές του δικαίου του περιβάλλοντος, ΠερΔικ 2/2021, σελ. 167 επ.





4

## Activite touristique et gouvernance spatiale







## 4.1.

### La théorie de la justice de John Rawls et le développement équitable (Le cas des complexes touristiques)

Marios Haidarlis<sup>1</sup>

#### Introduction

John Rawls est largement reconnu comme l'un des plus éminents philosophes politiques du vingtième siècle, si ce n'est comme le plus célèbre et le plus important, pour le moins dans le domaine de la théorie politique et morale anglo-saxonne. La *théorie de la justice*<sup>2</sup>, qu'il a formulée en 1971 dans son œuvre majeure du même nom, n'a jamais cessé depuis sa parution de constituer une référence à propos des principes qui, en se basant sur une certaine conception de la justice, devront régir la réglementation de l'organisation des sociétés modernes.

Selon John Rawls, le terme de *justice* fait référence à la façon dont des institutions importantes sur lesquelles repose le fonctionnement des sociétés fixent pour les citoyens droits et devoirs fondamentaux, répartissant ainsi les effets bénéfiques de la coopération sociale. Rawls considère comme des institutions sociales importantes, d'une part, un ensemble de libertés dont tous pourront jouir sans exception, et d'autre part, les principaux aménagements économiques et sociaux sur lesquels sont amenés à se baser la production et la distribution des richesses<sup>3</sup>. Les *principes de justice* qu'il a lui-même formulés viennent justement influencer d'une part la liste de ces libertés et d'autre part les conditions politiques et mo-

---

1. Professeur Assistant, Université de Thessalie, Département de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme et du Développement Régional.

2. Ci-après : ThJ.

3. Pour plus de précisions, voir Τζων Ρωλς, *Θεωρία της δικαιοσύνης* (John Rawls, *Théorie de la justice*), éd. Polis, 2017, p. 31 sq. (Titre original : *A Theory of Justice*, 1971).

rales préalables à l'acceptation d'inégalités inévitables mais non pas injustes, vu qu'il ne saurait y avoir d'égalité absolue dans tous les domaines.

Si on admet que les principes régissant la structure de base (*basic structure*) de la société, sur laquelle porte l'objet essentiel de la justice<sup>4</sup>, déterminent ce que l'on considérera comme juste dans l'organisation des relations entre ses membres, cette détermination inclut par conséquent inévitablement aussi ce en quoi on considérera comme juste une organisation spatiale, attendu que la forme que l'environnement prend au quotidien reflète ou «traduit» dans l'espace les relations entre personnes. D'ailleurs, les relations et les dynamiques sociales qu'établit toute théorie politique et morale par sa mise en œuvre -et tout particulièrement quand elle a autant que possible les caractéristiques d'une théorie «intégrée» - exercent en même temps une influence décisive sur l'organisation et sur la production de l'espace.

C'est principalement le géographe Bernard Bret qui a tiré parti de cette approche en employant la ThJ dans l'analyse et l'interprétation des phénomènes spatiaux, surtout à travers la notion de *justice spatiale*, qu'il perçoit non pas comme un développement équivalent et/ou égal entre les différentes régions et localités mais comme l'aspect spatial des principes qui maintiennent la justice entre les êtres humains<sup>5</sup>. En fonction de cette approche, la planification spatiale peut et doit, selon Bernard Bret, se percevoir comme une politique distincte dont la mise en œuvre vise, entre autres, surtout à réduire les inégalités sociales inacceptables ou, autrement dit, les injustices sociales.

L'objectif recherché dans cette présentation est d'établir une corrélation entre la ThJ et les actions majeures de développement intervenant dans l'espace, lesquelles modifient substantiellement l'aspect de l'espace environnant et créent d'autre part des dynamiques sociales et économiques bien visibles dans les endroits où elles ont lieu. Les investissements touristiques de grande ampleur relèvent incontestablement de cette catégorie (voir ci-dessous, Unité II) ; cependant, le fait d'établir à dessein leur corrélation pratique avec la philosophie politique de John Rawls (voir Unité III), suppose de citer au préalable les principes particuliers sur lesquels il a fondé sa ThJ.

---

4. Le terme de «structure de base de la société» a chez Rawls le sens précis de comment les droits et les devoirs sont répartis dans une société, ainsi que les avantages de la cohabitation sociale.

5. Voir son ouvrage *«Pour une géographie du juste (lire les territoires à la lumière de la philosophie morale de John Rawls)»*, Presses Universitaires de Paris Ouest, 2016.

## I. La théorie de la justice de John Rawls

Les piliers centraux de la ThJ consistent dans ses principes fondamentaux, autour desquels s'établissent les règles particulières qui, selon Rawls, devront régir l'organisation des sociétés modernes, de sorte que celle-ci soit considérée comme juste. Ainsi, l'organisation sociale est juste si elle assure certaines libertés fondamentales, mais sans ignorer la question de la réduction des inégalités. Ces deux principes sont les suivants :

Premier principe : *le principe de la plus grande liberté égale pour tous*, ce qui signifie que chacun a le droit inviolable de revendiquer à égalité un ensemble adéquat de libertés fondamentales égales pour tous, qui soit compatible avec le même ensemble de libertés pour tous.

Second principe : *le principe de la réduction des inégalités ou de la maximisation du minimum (principe maximin)*, ce qui veut dire que les inégalités sociales et économiques doivent être aménagées de telle sorte que toutes deux : a) soient liées à des fonctions et à des positions ouvertes à tous, dans des conditions de juste égalité des chances (*principe de juste égalité des chances*) ; b) aboutissent au plus grand bénéfice des plus désavantagés (*principe de différence*)<sup>6</sup>.

Pour que ces principes fonctionnent dans la pratique, Rawls donne la priorité au premier sur le second et, dans le cadre du second principe, c'est le principe de juste égalité des chances qui prend le pas sur le principe de différence. En revanche, le second principe dans son ensemble, tel que précisé ci-dessus, prime sur celui de rendement / de maximisation générale des avantages offerts par l'activité économique, lequel caractérise par excellence la théorie politique de l'utilitarisme. En effet, en entraînant d'énormes inégalités socio-économiques, le fait de ne pas satisfaire au principe *maximin* (principe de la maximisation du minimum) porte également atteinte au premier principe, lequel exprime et fonde dans son essence l'égalité juridique et politique des citoyens, qui est d'ailleurs inhérente à la valeur éthique de l'homme.

Il faut remarquer ici que, ainsi que l'ont noté des chercheurs s'étant intéressés à l'œuvre de John Rawls, le premier principe de justice ne porte pas sur un principe général de liberté mais concerne et protège les droits politiques et individuels habituellement reconnus dans les démocraties libérales, attendu que ce sont ces droits qui distinguent le libéralisme des autres traditions politiques par la primauté

---

6. Les deux principes de la ThJ sont cités ici avec les modifications rédactionnelles que Rawls leur a apportées après la publication initiale de la ThJ en 1971, dans son livre ultérieur "Justice as Fairness: A Restatement", qui a été traduit et publié en 2009 par les éditions Polis sous le titre : «Η δίκαιη κοινωνία, η δικαιοσύνη ως ακριβοδικία, μια αναδιάρθρωση» (La société juste, la justice en tant qu'équité, une reformulation).

accordée à certaines libertés essentielles<sup>7</sup>. Le droit à la propriété constitue l'un de ces droits mais sans que, se trouvant généralisé, le droit à la propriété individuelle sur tout type d'objet (par exemple, le droit sur les moyens de production), soit inclus dans la liste des droits que couvre et protège le premier principe<sup>8</sup>.

L'activité de développement et, bien sûr, celle du tourisme -surtout quand elle s'exerce sur une large échelle spatiale de façon organisée- est caractérisée par deux éléments : d'une part, elle crée une dynamique socio-économique spécifique et d'autre part influence de manière décisive la structure et l'organisation de l'espace où elle s'applique. Le fait de décider dans quelle mesure on jugera juste ou non la nouvelle organisation spatiale, dépendra incontestablement des prédispositions idéologiques et des considérations scientifiques de chacun. Dans le cadre de la ThJ, elle sera jugée en fonction de son harmonisation avec les principes que nous avons mentionnés. Certes, considérer comme juste en fonction de la ThJ la nouvelle politique de développement des complexes touristiques que nous allons voir par la suite constitue l'objet d'un vrai défi.

## **II. La politique et le cadre juridique de développement de complexes touristiques dans l'espace grec**

### **a) De la formule «mer - soleil» aux complexes touristiques organisés**

De façon traditionnelle, en Grèce, l'offre de services touristiques est surtout liée à la création d'hébergements touristiques par le secteur privé, soit sous la forme d'hôtels soit sous celle de maisons isolées et de chambres aptes à recevoir le nombre élevé de touristes se rendant en Grèce, principalement durant les mois d'été. D'ailleurs, le tourisme en Grèce s'est trouvé pendant longtemps exclusivement lié à l'exploitation de la formule «mer - soleil», qui semble aujourd'hui encore attirer de 60 à 70% de ses visiteurs. Ainsi, pour répondre à la demande en lieux d'hébergement touristique, se vit-on dans la nécessité de construire -surtout dans les destinations touristiques- une énorme quantité d'hôtels et de logements destinés à l'exploitation touristique. Ces constructions se furent malheureusement souvent de façon anarchique, sans respect pour les exigences modernes de protection et de gestion de l'espace environnant.

---

7. Cf. une partie de l'analyse de la théorie de Rawls par Will Kymlicka, Η πολιτική φιλοσοφία της εποχής μας (La philosophie politique de notre époque), éd. Polis, 2016, p. 142-151 (titre original: Contemporary Political Philosophy, An Introduction, Oxford University Press, 2002).

8. Outre celui de posséder une propriété, Rawls insère dans la liste de ces droits le droit d'élire et d'être élu et celui d'occuper des fonctions publiques, la liberté de parole, de circulation, de rassemblement, etc. Voir Θεωρία της δικαιοσύνης (*Théorie de la justice*), op.cit., p. 92-97, ainsi que Will Kymlicka, op.cit., en particulier p. 146-147.

L'année 2000, c'est-à-dire aussitôt après l'adoption en 1999<sup>9</sup> de la première loi d'aménagement du territoire à être suivie d'une réelle mise en œuvre, est à considérer comme le point de départ de la formulation de problématiques portant sur la nécessité de relier d'une façon spécifique l'activité touristique à la planification spatiale. Les causes de l'établissement de ce lien sont à chercher d'une part dans les inquiétudes pour l'environnement provoquées par le développement anarchique d'hébergements touristiques dans l'espace et, d'autre part, dans la croissance exponentielle de la demande touristique combinée à de nouvelles formes prises par l'activité touristique, dont surtout la création d'aires d'accueil organisées, en particulier dans les pays du sud méditerranéen. Ces raisons amenèrent, en 2009, à l'approbation du premier cadre spécial de planification spatiale pour le tourisme, lequel avait pour principal objectif de formuler une stratégie de développement territorial de l'activité touristique, qui fut révisé en 2013. Actuellement, les ministères compétents (Ministère de l'Environnement et de l'Energie et Ministère du Tourisme) se trouvent dans la phase finale d'approbation d'un nouveau cadre spécial de planification spatiale pour le tourisme, attendu que les deux premiers ont été déclarés sans effets juridiques par le Conseil d'Etat, à la suite des requêtes d'organisations environnementales<sup>10</sup>.

Si les deux cadres spéciaux de planification spatiale pour le tourisme ayant cessé d'être en vigueur n'ont pas ignoré la nécessité de développer des complexes touristiques, il n'en semble pas moins qu'il ne donnaient pas la priorité et l'impulsion requise pour leur création - et l'on attend maintenant que cela apparaisse de façon beaucoup plus nette dans le nouveau cadre spécial en cours d'élaboration, sachant que la création d'aires d'accueil organisées constitue désormais un facteur fondamental de la politique touristique actuelle. Trois raisons principales à cela: 1) Les services susceptibles d'être procurés dans les aires organisées dépassent nettement ceux qu'offre le modèle touristique se fondant exclusivement sur la formule «mer - soleil», qui favorise les unités touristiques ponctuellement réparties et «libres». 2) Dans ces aires organisées, le développement de l'activité touristique contribue plus aisément à mettre en valeur les divers avantages objectifs dont dispose chaque endroit, de façon à en faire une destination touristique pri-

9. Χωροταξικός σχεδιασμός και αειφόρος ανάπτυξη και άλλες διατάξεις (Planification spatiale et développement durable et autres dispositions), Journal Officiel du Gouvernement (JO) A'/207/1999.

10. Le Cadre Spécial de 2013 a été invalidé pour non-respect de forme essentielle de la procédure : le procès-verbal du Conseil National de Planification Spatiale et de Développement Durable ne citait pas la plupart des avis formulés, pas plus qu'il ne mentionnait les voix qu'avait recueillies chaque avis. Quant au Cadre Spécial de 2009, il a été jugé qu'il ne recouvrait pas sa validité juridique, en dépit de l'annulation de celui de 2013. En effet, lors de l'approbation du Cadre Spécial révisé de 2013, l'Administration avait expressément formulé sa volonté que le Cadre Spécial de 2009 ne soit plus en vigueur, comme ne répondant pas à l'évolution des besoins. Cf. les arrêts 3632/2015 et 519/2017 du Conseil d'Etat.

vilégiée. 3) Cela contribue considérablement à allonger la durée des diverses pratiques touristiques dans l'espace grec. Cet allongement de la durée de l'activité touristique, étendue si possible à toute l'année, constitue d'ailleurs un objectif essentiel de la politique touristique officielle, surtout si l'on s'avise que la Grèce se trouve au 15<sup>e</sup> rang mondial pour le nombre d'arrivées de touristes, et que le secteur touristique participe à environ 20% au produit national brut et - directement ou indirectement - à 18% de l'emploi.

Il est à noter que la crise économique de cette dernière décennie a considérablement contribué à présenter le tourisme comme un secteur prioritaire pour l'économie grecque. C'est lui qui a joué durant cette période un rôle pratique important pour soutenir l'économie, aussi bien en termes de revenus que d'emploi, en faisant preuve d'un dynamisme exceptionnel. Et toutes les estimations concordent sur le rôle déterminant qu'il jouera également durant les années à venir, étant donné qu'on s'attend à ce que le tourisme croisse en Grèce à un taux annuel de 3,7% pendant les dix prochaines années.

### **b) Catégories de complexes touristiques et leur développement dans la pratique**

C'est un fait que la législation n'a pas reconnu expressément jusqu'à maintenant la catégorie de complexe touristique. Il n'en reste pas moins qu'au cours de son évolution lors des dernières décennies, surtout après l'apparition de la crise économique, elle a consacré diverses formes d'aires d'accueil organisées d'activités touristiques dont le point commun est d'une part de s'étendre sur un large espace et d'autre part de pouvoir comprendre toute une variété de structures touristiques.

Dans la vaste catégorie du complexe touristique, on pourrait par exemple inclure les formes suivantes d'investissements touristiques prévues par la loi :

1) Les *Hébergements Touristiques Complexes* (H.T.C.), composés d'hébergements hôteliers à 5 étoiles érigés sur des terrains d'une surface égale ou supérieure à 150.000 m<sup>2</sup>, dont le fonctionnement se combine avec : a) des habitats touristiques meublés (d'une surface minimale de 100 m<sup>2</sup>) ; b) des installations d'infrastructure touristique particulière, qui constituent un élément constitutif des Hébergements Touristiques Complexes. On qualifie comme installations d'infrastructure touristique particulière, entre autres, les centres de congrès, les terrains de golf, les installations portuaires touristiques, les stations de ski, les parcs à thème, les installations de tourisme thermal, etc.

2) Les *Plans Spéciaux de Développement de Propriétés Publiques* (PSDPP) et les *Plans Spéciaux de Développement d'Investissements Stratégiques* (PSDIS) sont des formes de développement touristique organisé proches des H.T.C. Les uns portent

sur des propriétés du domaine public, les autres sur des biens privés, mais tous deux relèvent de la catégorie prévue pour les plans territoriaux spéciaux.

3) Les *Zones d'Amélioration de l'Environnement et d'Urbanisation Privée* (ZAEUP), qui sont pour l'essentiel des zones d'une superficie minimale de 150,000 m<sup>2</sup> (en fait, ce sont ordinairement des surfaces beaucoup plus grandes), dans lesquels il est possible de développer des logements touristiques d'une façon urbanistiquement organisée. Il s'agit essentiellement du développement de villages touristiques entiers, où les personnes intéressées peuvent acheter un logement en pleine propriété.

4) Les *Zones de Développement Touristique Intégré* (ZDTI), qui peuvent s'étendre sur des terrains publics ou privés en dehors des plans urbains et des agglomérations existant avant 1923 ou comptant moins de 2.000 habitants, et où s'établit un complexe d'infrastructures touristiques (hôtels aux diverses formes de fonctionnement, installations d'infrastructure touristique particulière, etc.)<sup>11</sup>.

Il ressort des éléments disponibles rassemblés par l'Administration pour la rédaction du présent article, qu'un nombre important de complexes touristiques se trouve en cours d'octroi de permis<sup>12</sup>. Ces complexes sont principalement conçus selon une des trois formes précédemment mentionnées, à savoir celle d'*Hébergement Touristique Complexe*, celle de *Zone d'Amélioration de l'Environnement et d'Urbanisation Privée* ou celle de *Plan Territorial Spécial*. Cela montre que, parallèlement au modèle dominant de l'activité touristique isolée et de très faible envergure, sur lequel le secteur du tourisme s'est basé durant bien des années en Grèce, le modèle de l'activité touristique organisée/complexe constitue une politique officielle et faisant l'objet d'une législation, qui est d'ores et déjà mise en œuvre dans la pratique.

En supposant que les projets de développement touristique susmentionnés seront réalisés dans les deux prochaines années, l'analyse des éléments quantitatifs existants révèle, même en termes approximatifs, les points suivants : a) La superfi-

---

11. En Grèce, il n'existe et n'a jamais fonctionné jusqu'à maintenant qu'une seule ZDTI, celle de Messénie, pour laquelle il aura fallu, à ce que l'on en sait, plus d'une dizaine d'années pour obtenir le permis, ce qui est un délai indubitablement bien long. Il s'agit d'un investissement qui a débuté et s'est réalisé avant la crise, et avant même l'adoption par l'Etat et la législation de l'objectif de développement des complexes touristiques. Autrement dit, avant l'approbation du premier cadre de planification spéciale pour le tourisme, dont un des objectifs indirects était de faciliter la réalisation de zones de développement touristique organisé, au moyen de ses prévisions sur l'offre de terrains adéquats.

12. Il s'agit d'au moins 25 projets de développement touristique organisé, dans des régions de Grèce qui constituent généralement plus ou moins des destinations touristiques. Il est évidemment encore trop tôt pour dire combien d'entre eux recevront toutes les autorisations nécessaires selon la loi, et plus encore pour savoir combien se réaliseront dans la pratique.

cie de l'espace national qui sera occupée par des projets de développement touristique organisé s'élèvera à une proportion de 0,14%. **b)** Le total des lits créés se situera à environ 4% du total des lits touristiques existants. **c)** Les lits qui seront créés équivaldront à 40% de ceux existant dans les habitations / villas touristiques officiellement recensées actuellement. Par contre, le nombre des lits qui seront créés sera extrêmement réduit par rapport aux lits *Airbnb* et bien sûr par rapport au stock total des logements en Grèce.

Ces données poussent incontestablement à s'interroger sur la mesure et sur les conditions dans lesquelles le développement de complexes touristiques pourrait être considéré comme compatible avec les principes de la ThJ. C'est-à-dire, dans quelle mesure cette organisation émergente de l'espace ou, autrement dit, les nouvelles structures spatio-sociales, créées par l'intervention anthropique délibérée, peuvent être jugées équitables. Et cela, comme nous l'avons noté, en admettant comme allant de soi qu'une égalité absolue dans tous les domaines ne saurait exister.

### **III. Théorie de la justice et développement durable de complexes touristiques**

Compte tenu de ce que nous avons dit de la ThJ et du développement touristique organisé, la compatibilité et l'harmonisation avec la ThJ de la politique en cours d'évolution de développement des complexes touristiques en Grèce présuppose une mise en œuvre équilibrée des trois axes (économique, environnemental et social) du développement durable. Cette mise en œuvre se trouve facilitée de façon considérable, si ce n'est déterminante, suivant l'approche que nous allons présenter, par l'enrichissement de ces trois axes à partir d'éléments tirés des principes de la ThJ.

#### **1) Le pilier économique**

Bien qu'on ne puisse calculer avec précision, du moins à ce stade, l'utilité économique des initiatives d'investissement de ce type en cours d'évolution, on ne saurait que difficilement contester qu'elles auront un effet positif sur l'économie touristique en général. Il s'agit en effet principalement de pratiques touristiques d'un haut niveau de qualité, s'adressant à des personnes au revenu élevé, d'autant plus que ces pratiques touristiques s'étendent largement dans l'année, sans se limiter à la période estivale. Cet avantage-ci (réduction de la saisonnalité du produit touristique) s'applique tout particulièrement à l'habitat touristique, lequel contribue de surcroît à développer plus étroitement des liens (culturels, sociaux, commerciaux, etc.) entre les nouveaux visiteurs - «résidents» des zones en développement avec les sociétés locales et leur marché.



Cependant, en dépit de la contribution déterminante de ces investissements à la mise en œuvre de l'axe économique du développement touristique durable, il faut qu'il soit bien clair qu'on ne saurait considérer l'exercice de ce type de développement, même dans des termes de droits de propriété individuelle et par extension de liberté économique, comme illimité et sans contrôle. Cela ne peut pas signifier, par exemple, qu'à partir du moment où quelqu'un est propriétaire d'une grande superficie, l'«exploitation» globale de celle-ci n'est absolument pas, de même que pour un axiome, idéologiquement et institutionnellement négociable ou, autrement dit, qu'elle est socialement et spatialement juste.

La ThJ s'accorde aussi avec cette approche, vu que Rawls ne place de façon généralisée parmi les «libertés fondamentales» du premier principe ni le droit à la propriété sur tout type d'objet - par exemple, sur les moyens de production - ni la liberté absolue des contrats. Il ne fait simplement entrer dans cette liste de libertés du premier principe, qui jouit d'une nette priorité sur le second, que le droit de posséder une propriété personnelle ; cette position est d'ailleurs raisonnable sur le plan de la morale politique, du moment que les deux principes sont hiérarchisés suivant un ordre lexicographique (*lexical order*). Cette considération de Rawls semble avoir constitué le fondement philosophique sur lequel se base le point de vue juridique sur les limites sociales et environnementales dans le mode d'exercice de la liberté économique, telles qu'elles sont placées dans la plupart des constitutions modernes, y compris la constitution grecque (article 24 et article 106 alinéas 1 et 2)<sup>13</sup>.

## 2) Le pilier environnemental

Les données actuelles portant sur les projets de développement touristique en cours de conception nous montrent que la quasi-totalité d'entre eux sont envisagés soit pour des zones situées purement en bord de mer soit pour des zones dotées d'un accès rapide et aisé à la mer, ces zones étant particulièrement attractives en raison d'une série de facteurs, allant du climat méditerranéen et de leurs caractéristiques paysagères particulières, et de leur environnement en général, jusqu'aux produits du terroir, au mode de vie des habitants, etc. Certaines de ces zones relèvent également de statuts juridiques particuliers de protection de l'environnement. Les points ci-dessus, à relier bien sûr à l'ampleur de chaque projet de développement touristique organisé, rendent nécessaire que l'Administration, qui est compétente pour délivrer les permis successifs, évalue sévèrement chaque projet, en respectant correctement la législation en vigueur sur l'environnement,

---

13. Cf. M. Haïdarlis, Το δικαίωμα στο περιβάλλον και οι αρχές του δικαίου του περιβάλλοντος (Le droit à l'environnement et les principes de droit de l'environnement, dans *Perivallon kai Dikaio*, 2/2021, p. 167.

l'aménagement du territoire et l'urbanisme. Un critère essentiel pour l'octroi de ces permis porte évidemment sur la documentation objective prouvant que la réalisation de ces projets de développement répond à la capacité portante de l'environnement dans lequel il est prévu de les réaliser<sup>14</sup>.

Il faudra en tout cas considérer que la notion de capacité portante se réfère ici plus largement à l'objectif stratégique de la durabilité, dans le sens de conservation dans le temps des ressources naturelles et plus généralement des qualités de l'environnement, au profit des générations actuelles mais aussi de celles à venir. Il est à noter que, dans le cadre du développement de son second principe de la ThJ (*maximin*), John Rawls a traité du thème de la justice entre les générations à travers la notion d'épargne, en spécifiant comme éléments d'un principe juste d'épargne (*a just savings principle*) le fait d'assurer d'une génération à l'autre une quantité et une qualité raisonnable de biens. C'est parmi ces biens, ou bien dans *l'équivalent équitable du capital réel* suivant la terminologie rawlsienne<sup>15</sup>, que l'on peut inclure les données de l'environnement ou les processus écologiques sur lesquels se fonde le niveau de qualité de la vie.

### 3) Le pilier social

On ne saurait dire que la planification de complexes touristiques ait fait l'objet d'une vive contestation sociale ou politique en tant que faisant partie d'une politique touristique moderne, bien qu'on ait enregistré des réactions isolées au développement de certains projets touristiques, surtout dans le cas des PSDPP. Ces réactions se sont manifestées soit pour des raisons purement environnementales soit parce que les projets d'investissement en question ont été considérés sur un plan conjoncturel par une partie des sociétés locales comme un choix imposé à la Grèce dans le cadre des mémorandums qu'elle a conclus avec ses créanciers, afin de rembourser ses dettes sur le long terme.

On doit souligner que l'acceptation sociale des complexes touristiques organisés constitue l'une des conditions les plus importantes pour le succès de cette politique touristique. Or, on ne saurait parvenir à cette acceptation si on ne convainc pas les sociétés locales de la compatibilité de ces investissements avec une politique juste d'aménagement du territoire, de développement ainsi que sociale et distributive. Même dans des conditions de crise ou difficulté économique, on ne peut considérer cette acceptation comme acquise et comme allant de soi si le

---

14. Notons qu'un des points de la législation en vigueur, qui est mentionné parmi les avantages de cette pratique touristique par ses défenseurs, réside dans leur faible coefficient d'occupation du sol par rapport au coefficient en vigueur dans d'autres cas.

15. A propos du principe juste d'épargne à réaliser pour les générations suivantes, cf. le chapitre 44 (Le problème de la justice entre générations) de la Théorie de la Justice, op.cit., p. 337-346.

«développement» et la mise en valeur d'une région ne sont pas associés de façon manifeste aux particularités naturelles, culturelles et surtout sociales et économiques qui la caractérisent.

A mon avis, ce qui peut contribuer de façon déterminante à la mise en relation de ces éléments, c'est la manière dont sera mis en œuvre le troisième pilier du développement durable, à savoir sa dimension sociale. Se trouvant spécifié à travers ses sous-principes, à savoir celui de *juste égalité des chances* et celui de *différence*, le second principe de la ThJ peut constituer le contexte théorique pour mettre en œuvre des mesures novatrices et radicales, qui renforceront de manière tangible la composante sociale de la politique du développement des complexes touristiques.

Si on admet qu'une politique territoriale juste est une politique qui s'aligne sur le cadre des trois piliers du développement durable, à la lumière des éléments évoqués sur leur association avec la ThJ, cette politique devra également spécifier de façon positive, sur le plan territorial et social, le principe *maximin*. Cela signifie que le fait de choisir de créer un complexe touristique dans une région administrative donnée, légitime la prise de tout un ensemble de mesures positives en application de politiques favorables (ces mesures et politiques étant toujours liées à ce développement touristique majeur) pour les personnes physiques y résidant et pour les diverses personnes morales par le biais desquelles elles déploient leur action sociale et économique.

D'un point de vue plus pratique, il est politiquement et moralement convenable que la mise en œuvre et le fonctionnement d'un grand projet d'investissement touristique contribue à stimuler et à renforcer les entités économiques locales en place dans la région administrative où a lieu l'investissement, ainsi qu'à favoriser l'emploi des citoyens y habitant. Ces investissements doivent contribuer particulièrement à l'emploi des citoyens originaires de la région et défavorisés par les circonstances sociales et naturelles, si l'emploi de ces personnes équivaut en efficacité à celui de tout autre citoyen doté des mêmes qualifications et des mêmes compétences.

## Conclusion

Une des questions fondamentales de notre époque réside bien dans la conception, la mise en forme et l'application de politiques modernes et justes à des secteurs économiques ayant une influence directe sur l'environnement et plus généralement sur l'espace. Le changement climatique rend ce besoin encore plus pressant, sachant que ses répercussions aggravent les inégalités sociales et spatiales, c'est-à-dire les injustices. La participation notablement accrue de l'activité touristique au PNB et à l'emploi, en combinaison avec son empreinte environnementale,

font du secteur touristique l'un des domaines essentiels de l'économie, où on peut et on doit appliquer certaines règles et certains principes qui satisfassent à une conception particulière de la justice. Or cela semble être le cas par excellence des grands investissements touristiques, dont l'empreinte spatiale et économique est d'une importance incontestable, pour le développement touristique en général, au niveau national, aussi bien que pour revivifier certaines régions en stimulant leur économie. La ThJ de John Rawls, en tant que politique et que philosophie morale «complète» basée sur la raison, offre à travers ses principes les instruments et les méthodes d'établissement de corrélations et de liens entre le spatial et le social. Les grands investissements touristiques, de même que d'autres interventions majeures sur le milieu, sont à même d'amorcer le mouvement dans cette direction.

### **Bibliographie**

Brennetot, Arnaud (2011), Les Géographes et la justice spatiale. Généalogie d'une relation compliquée, *Annales de Géographie*, 2/2011 (n° 678), p. 115-134.

Bret, Bernard (2016), Pour une géographie du juste : lire les territoires à la lumière de la philosophie morale de John Rawls, Presses Universitaires de Paris Ouest.

Drobenko, Bernard (2019), Droit de l'urbanisme, Gualino-Lextenso, 14<sup>o</sup> ed.

Giannakourou, Georgia (2008), Η Χωροταξία στην Ευρωπαϊκή Ένωση: Εθνικές Πολιτικές και Ευρωπαϊκή Διακυβέρνηση (L'Aménagement du territoire dans l'Union européenne: Politiques nationales et gouvernance européenne), éd. Papazisi.

Gourgiotis Anestis, Sarantakou Efthymia, Stefani Fotini, Haïdarlis Marios (2021), Χωρικός σχεδιασμός και τουριστική επιχειρηματικότητα: Η περίπτωση των Περιφερειακών Χωροταξικών Πλαισίων (Planification territoriale et entreprises touristiques: le cas des Cadres de Planification Spatiale Régionaux), Aeihoros (en cours de publication).

Haïdarlis, Marios (2012), Περί της δεσμευτικότητας των εργαλείων χωρικού σχεδιασμού και της μεταξύ τους νομικής σχέσης (Sur le caractère contraignant des outils d'aménagement du territoire et les relations juridiques entre eux), présentation au 3<sup>ème</sup> Conférence panhellénique sur l'urbanisme, l'aménagement du territoire et le développement régional, Στο 3ο Πανελλήνιο Συνέδριο Πολεοδομίας, Χωροταξίας και Περιφερειακής Ανάπτυξης: Actes de la Conférence, Volos, 27-30 Σεπτεμβρίου, Volos, Panepistimiakes Ekdoseis Thessalias, pp. 18-24.

Haïdarlis, Marios (2021), Το δικαίωμα στο περιβάλλον και οι αρχές του δικαίου του περιβάλλοντος (Le droit à l'environnement et les principes du droit de l'environnement), *Perivallon kai Dikaio (PerDik)* 2/2021, p. 167 sq.

Economou D., Tsakiris S., Kotzabopoulos A., Argyropoulos D., (2018), Νέο Χωροταξικό Πλαίσιο για τον Τουρισμό: Ανάλυση-αξιολόγηση της σημερινής κατάστασης (Nouveau Cadre de planification spatiale pour le Tourisme: Analyse et évaluation de la situation actuelle), Athènes, Ministère de l'Environnement et de l'Energie.

Kardoulia Evanthia (2017), Cadre juridique du tourisme en Grèce: Droit public et privé du tourisme, Éditions universitaires européennes.

Kokkosis Haris (2015), Μελέτη για τον τουρισμό και τον χωροταξικό σχεδιασμό (Étude sur le tourisme et la planification spatiale), INSETE.

Kymlicka Will (2016), Η πολιτική φιλοσοφία της εποχής μας (Philosophie politique de notre époque), éd. Polis.

McKinsey & Company (2012), Greece: 10 years ahead, Athens. Disponible en ligne : <https://www.mckinsey.com/featured-insights/europe/greece-10-years-ahead>

Michalopoulou, Dafni (2011), Le développement des complexes touristiques et de l'immobilier de loisirs haut de gamme en Grèce : quelle intégration dans les nouvelles orientations stratégiques du tourisme ?, Mémoire professionnel présenté pour l'obtention du Diplôme de Paris 1 - Panthéon Sorbonne.

OECD (2010), Tourism Trends and Policies 2010, OECD Publishing, Paris.

Papathanasopoulos (2018), Δίκαιο του Τουρισμού (Droit du Tourisme), Athènes, Nomorama.

Rawls John (2009), Η Δίκαιη Κοινωνία - Η Δικαιοσύνη ως Ακριβοδικία. Μια Αναδιατύπωση (La société juste, la justice en tant qu'équité, une reformulation)., éd. Polis.

Rawls John (2017), Θεωρία της δικαιοσύνης (Théorie de la justice), éd. Polis.

ISBN: 978-960-654-351-7



18182