

# L'intérêt public aux temps de crise\*

par Iphigenia Kamtsidou

Prof. Associée de Droit Constitutionnel  
Université Aristote- Thessalonique

Ce qui caractérise la période actuelle en Grèce, c'est que la crise ne se limite pas au champ économique, qu'elle affecte drastiquement les relations sociopolitiques et qu'elle secoue l'édifice juridique du pays. Depuis l'adoption du premier Memorandum of Understanding (MoU) en Mai 2010, une législation pléthorique vise à faire respecter les engagements de la République hellénique vis-à-vis ses créiteurs, en instaurant un arsenal juridique inédit: Par les mesures adoptées, les règles fondamentales de différentes branches du droit sont dévaluées ou simplement écartées<sup>1</sup>, des droits protégés par la Constitution et les Conventions internationales sont mis entre parenthèses et des principes constitutionnels sont vidés de leur contenu normatif<sup>2</sup>. Cette évolution est rythmée par le constant recours à l'intérêt public ou général que le législateur et le juge invoquent -dans de différentes versions (important, national, supérieur, suprême)- pour justifier une politique censée nécessaire à la survie de l'État.

\*Υπό δημοσίευση στο περιοδικό Recherches Internationales.

---

<sup>1</sup> L'exemple le plus caractéristique étant celui du droit de travail, dont les acquis de tout un siècle ont été ébranlés: le contrat individuel de travail est revalorisé au détriment des Conventions Collectives de Travail surtout en ce qui concerne l'organisation de l'emploi, le salaire minimum, arrêté dorénavant par la loi, est déterminé au dessous du seuil de pauvreté, le licenciement est pratiquement affranchi de toute contrainte légale et les garanties qui encadraient le travail à temps partiel ont été supprimées. Parallèlement, des réformes au système de la sécurité sociale ont imposées d'importantes diminutions aux allocations de toute catégorie et elles ont modifié sensiblement les conditions d'accès à la retraite. Ce flux révisionniste transforme profondément le droit de travail et le droit social en général, en les marquant par des attributs du «droit d'un pays sous occupation», I. Koukiadis, *Eleftherotypia* (Liberté de Presse) 12/12/ 2010.

<sup>2</sup> Ainsi, le principe de proportionnalité, dont le respect s'avère ardu; d'abord, l'objectif du législateur qui procède à la limitation des droits fondamentaux, se présente d'une telle importance que toute mesure lui étant liée semble justifiée. Par surcroît, la complexité des issues fiscales et en général financières empêche le juge à se prononcer sur l'aptitude de la réglementation à la réalisation de l'objectif ou sur sa nécessité (v. infra ...). Le contrôle de la proportionnalité devient anémique et l'efficacité de la principale «limite aux limites» des droits et des libertés s'affaiblit rapidement.

En effet, la tâche que les gouvernements<sup>3</sup> se donnent du début de la crise économique, à savoir éviter l'effondrement financier du pays et son exclusion de la zone euro, revêt un aspect existentiel pour la République hellénique. Le manquement à cette tâche provoquerait de telles secousses à la vie sociale et politique, que le futur du régime deviendrait incertain. Il semble, par conséquent, que des circonstances exceptionnelles requièrent des règles exceptionnelles, dont l'adoption et la mise en œuvre visent au salut de la patrie, qui successivement amène à une nouvelle conception de l'intérêt public en tant que fondement de l'action étatique. La discipline et l'équilibre budgétaires, ainsi que la bonne gestion financière s'imposent comme les premiers objectifs à atteindre par le législateur et par l'administration, même au sacrifice des principes et des droits constitutionnels.

#### I. Les fonctions multiples de l'intérêt public dans le régime hellénique.

Malgré sa longue histoire en Europe, aussi bien qu'aux États Unis, le concept de l'intérêt public est une notion juridique difficile à définir et d'usage contingent<sup>4</sup>. D'habitude, elle ne s'est pas élaborée par référence à ses composantes substantielles

---

<sup>3</sup> C'est le gouvernement de PASOK (Mouvement Socialiste Panhellénique) sous la présidence de G. Papandréou qui a décidé le recours à l'aide du F.M.I. et des pays de la zone euro. En Mai 2010, il a contracté 3 accords internationaux, dits le premier MoU, avec la Troïka (FMI, BCE et la Commission européenne) par lesquels sont déterminés en détail les objectifs financiers et structurels que l'État grec doit rechercher pour assurer le versement des prêts. Les vives réactions populaires contre ce programme et les mesures législatives qui s'en suivirent, ont conduit le premier ministre à la démission (Novembre 2011). C'est le technocrate L. Papadimos qui a formé un gouvernement dit de «salut national», soutenu par PASOK, la Nouvelle Démocratie (ND, droite) à savoir les deux grands partis totalisant alors 250 députés sur 300, ainsi que par l'Alerte populaire orthodoxe (LAOS), petit parti d'extrême droite, qui pourtant ne mettait pas en doute les principes fondamentaux du parlementarisme. Le gouvernement Papadimos avait pour mission essentielle de conclure le 2ème MoU qui a encadré le PSI, lui même accompagné par des mesures supplémentaires. Sa mission accomplie, le gouvernement Papadimos a démissionné et des élections législatives ont eu lieu en Mai 2012. La fragmentation du système des partis a conduit à l'impossibilité de former un gouvernement viable et un mois après les élections se sont répétées. Aucun parti ne disposant la majorité absolue dans la Chambre de Députés, une coalition entre la ND, Pasok et la Gauche Démocratique (DIMAR, Gauche modérée) a porté A. Samaras, le chef de la ND à la présidence du Conseil des Ministres. C'est une coalition formée sur l'assertion que la sortie du pays de la zone euro conduirait à la faillite et à l'anéantissement des structures sociopolitiques ; c'est pourquoi le gouvernement accorde une priorité absolue aux buts fixés par les mémorandums et dont la quête est la condition de financement de la dette souveraine.

<sup>4</sup> De J.J. Rousseau et de M. Weber à J. Rawls, J. Raz et W. Kymlicka, la réflexion sur le contenu, l'idéologie et les fonctions de la notion d'intérêt public détient une place centrale dans la réflexion des juristes et des philosophes. Il serait donc hasardeux d'essayer de reconstituer la problématique dans cette brève esquisse qui n'a pour objet que la présentation des avatars de la notion au régime grec pendant la crise économique.

et quand celles-ci sont invoquées, c'est à titre indicatif ou bien exclusif. En Grèce, la riche tradition du contrôle de constitutionnalité des lois<sup>5</sup>, autant que la jurisprudence administrative font preuve de la difficulté de saisir cette notion-clef du droit public et du poids qu'acquiert sa formulation pragmatique par la pratique juridique. Le procédé de construction de la notion date, donc, depuis déjà la fin du 19<sup>ème</sup> siècle et il est étroitement lié aux transformations de l'État grec : la marche difficile de la Grèce d'un parlementarisme «musclé», entrecoupé par des dictatures, vers l'établissement d'un État de droit social, se traduit également aux mutations de la conception de l'intérêt public.

Après la II<sup>ème</sup> Guerre Mondiale et la guerre civile, l'ordre et la sécurité publique, en tant qu'objectifs d'intérêt public par excellence, ont légitimé une législation qui divisait les citoyens en «bien» et «mal pensants» et qui privait les derniers des leurs droits fondamentaux<sup>6</sup>. L'établissement du régime actuel à la suite de l'adoption de la Constitution de 1975, a régénéré la notion, en lui incorporant des buts qui s'associent à l'intervention régulatrice de l'État dans la sphère économique, à la protection des droits et des libertés constitutionnelles et au développement des politiques sociales. Alors, avant l'éclatement de la crise, tout en restant une notion juridique souple<sup>7</sup>, l'intérêt public avait trouvé des contours assez solides, agencés aux principes de la démocratie représentative et de l'État de droit<sup>8</sup>.

---

<sup>5</sup> V. A. Manitakis, «Fondement et légalité du contrôle juridictionnel des lois en Grèce», *R.I.D.C.*, 1988/1, p. 39 ss.

<sup>6</sup> V. N. Alivizatos, *Les Institutions politiques de la Grèce à travers les crises*, Paris, L.G.D.J., 1979, p. 415 et ss, A. Manassis, *L'évolution des institutions politiques de la Grèce in Les Temps Modernes*, no spécial (La Grèce en mouvement), 1985, p. 772 et ss .

<sup>7</sup> V. D. Kontogiorga-Theocharopoulou, «L'intérêt public et la révocation des actes administratifs», *Mélanges pour le cinquantenaire du Conseil d'État*, 1982, p. 359 ss. , A. Manitakis, «Le principe constitutionnel de l'égalité et la notion de l'intérêt général», *To Syntagma*, 1978/3, p. 433 ss, E. Venizelos, *L'intérêt général et les limitations des droits constitutionnels*, Thessalonique, Paratiritis, 1990, p. 27 ss, I. Symeonidis, *Quelques aspects de la notion d'intérêt public*, *La Justice Administrative*, 1990, p. 764 ss, ou, d'après K. Giannakopoulos, «L'intérêt public sous le prisme de la crise économique» *Efimerida Dioikitikou Dikaiou*, 2012/1, p. 100 ss, une notion juridique fonctionnelle, dans le sens où son contenu est défini par la pratique.

<sup>8</sup> Certes, l'usage de l'intérêt public par le législateur et le juge n'ont pas toujours fait l'unanimité. Étant donné que celui-ci sert de fondement aux actes qui restreignent les conditions d'exercice des droits et des libertés protégés par la Constitution et/ou les Conventions internationales, la contestation de son emploi fut constante et avantagée par la pratique des organes étatiques. En effet, les gouvernements grecs, d'habitude forts du

Subséquemment, dans l'ordre juridique hellénique, l'intérêt public est défini par référence aux intérêts directs de la collectivité ou bien à ceux d'une grande partie des membres de la société; il se différencie des intérêts privés, sans forcément s'opposer à ces derniers. A titre indicatif : La protection de l'environnement culturel satisfait de même les intérêts des citoyens - requérants, que l'aspiration de la société à sauvegarder d'importants éléments de sa civilisation et à permettre aux générations futures d'en jouir<sup>9</sup>. *L'élément distinctif de la notion consiste, donc, au caractère universel - au moins universalisant- de l'intérêt en jeu*, assertion qui ne signifie nullement que tous les membres du corps social en sont concernés ou bien qu'une majorité escompte du bénéfice personnel par la quête de l'objectif relatif. *Il suffit que l'intérêt se rapporte au fonctionnement régulier des institutions démocratiques, à la régulation d'essentielles relations sociales ou à la protection des biens dont la jouissance échappe -mieux, doit échapper- à la logique marchande*<sup>10</sup>. Ce sont les qualités susmentionnées qui autorisent l'intérêt public de conditionner la légalité et la légitimité de l'action administrative, autant que la constitutionnalité des lois.

Les finances publiques et leur santé ont été envisagées à plusieurs reprises comme objectifs d'intérêt public et elles ont servi de base aux réglementations qui limitent des droits fondamentaux ou accordent des privilèges à l'État et aux personnes morales de droit public<sup>11</sup> par rapport aux particuliers. Pendant les deux premières décennies de la IIIème République hellénique, les tribunaux de toutes les instances hésitaient à prononcer l'inconstitutionnalité des lois qui contiennent ces mesures, en validant de la sorte la faculté du législateur de dévier p.ex. au principe

---

soutient d'une majorité parlementaire homogène et disciplinée, avaient tendance à se référer à l'intérêt public ou général soit pour accorder des privilèges à l'État ou à certaines catégories sociales, soit pour légitimer de graves atteintes aux droits fondamentaux. De leur part, les tribunaux qui sont chargés du contrôle de constitutionnalité des lois, se sont parfois montrés réticents quant à la sanction des réglementations disputées, surtout quand celles-ci exprimaient un choix politique majeur du pouvoir politique. D'où la méfiance exprimée envers cette notion à l'allure de «Janus» (v. C. Chryssogonos, *Libertés publiques et droits sociaux*, Athènes, 2005, p. 85 ss, en grec), méfiance qui risque de se consolider par son emploi abusif des 3 dernières années.

<sup>9</sup> Pour ne citer qu'une décision récente, le Conseil d'État a annulé le permis de construire une terrasse sur une maison à Mykonos (CE 3837/2012), en répondant favorablement à la demande des voisins. Pourtant, son jugement préserve parallèlement l'architecture de la ville de Mykonos comme composante de l'environnement culture et objectif d'intérêt public.

<sup>10</sup> Cf F. Rangeon, *L'idéologie de l'intérêt général*, Economica, 1986, p. 77 ss.

<sup>11</sup> Privilèges qui ont donné lieu à une jurisprudence bien connue de la CEDH, v. parmi autres CEDH du 22 mai 2008, *Meïdanis c. Grèce*, CEDH du 25 juin 2009, *Zouboulidis c. Grèce* (n° 2)

de l'égalité ou du procès équitable afin de protéger les finances de l'État. Or, l'approfondissement de la réflexion sur les préceptes de l'État de droit et le dialogue du juge national avec ses homologues européens ont conduit à la révision de l'approche jurisprudentielle du sujet. Par une série de décisions, le Conseil d'État<sup>12</sup> et les cours administratives ont refusé de reconnaître l'intérêt de trésorerie en soi ou la politique budgétaire de l'État comme buts d'intérêt public ; conséquemment la jurisprudence a récusé le statut d'un marché public au contrat qui ne procurait à l'État que des bénéfices économiques<sup>13</sup>, elle n'a pas rejeté la demande de sursis à l'exécution sur la seule invocation de l'intérêt de trésorerie<sup>14</sup> et elle a confirmé qu'un tel intérêt ne constitue pas d'intérêt public apte à justifier des dérogations au principe de l'égalité<sup>15</sup>. Ainsi, pendant la période de «maturité» du régime (1999-2010), *l'idée que les intérêts financiers de l'État ne constituent pas en eux-mêmes d'intérêts publics, a été consolidée.*

II. A la recherche de l'intérêt public : les orientations et les limites constitutionnelles.

Le lien que l'intérêt public entretient avec l'action étatique varie selon le pouvoir qui se charge de le déterminer et de poursuivre l'accomplissement des objectifs qui en découlent. *C'est l'Assemblée Nationale qui en est l'interprète et son serviteur par présence.* La Constitution lui attribue le pouvoir de prendre toute mesure requise pour préserver la sécurité, les droits et les biens des citoyens, pour garantir les échanges, les rapports de production et le développement de l'économie en général, pour préserver l'ordre et la paix sociale<sup>16</sup>. En d'autres termes, c'est le législateur qui a la compétence d'évaluer les revendications à propos des intérêts du

---

<sup>12</sup>V. CE 3651/2002, 802/2007, CdC1342/2010

<sup>13</sup> CE 2384/1999, 896/2008 (Ass. Plen.), 1460/2009

<sup>14</sup> TA d'Athènes 5341/2006, TA de Pirée 1491/2007

<sup>15</sup> V. supra note 9, aussi I. Mathioudakis, «Transformations de l'intérêt de la trésorerie d l'État en périodes de graves crises économiques» *Efimerida Dioikitikou Dikaiou*, 2011/4, p. 479 ss.

<sup>16</sup> Cette compétence du Parlement dérive du caractère du régime grec en tant qu'État de droit démocratique, cf G. Merland, «L'intérêt général, instrument efficace de protection des droits fondamentaux ?» C.C.C. 2004. Dans son cadre, l'action de tous les organes est soumise au principe de légalité, qui va de pair avec la prééminence institutionnelle de l'Assemblée Nationale : c'est elle qui détient le pouvoir législatif (art. 26 al. 1 Const.), tout en ayant la *faculté* d'en déléguer une part suivant la procédure et les conditions prévues par la loi fondamentale (art. 43 Const.). L'exécutif ne détient de pouvoir réglementaire autonome qu'en cas des circonstances exceptionnelles et urgentes.

corps social et de ses membres et d'adopter les règles qu'il estime bénéfiques pour la communauté et le bien commun.

Assurément, l'action du législateur connaît les limites prévues par la Constitution et qui sont principalement négatives. Il est question des droits et des libertés qui conditionnent l'intervention du pouvoir législatif dans le champ de l'autonomie individuelle et collective<sup>17</sup>. D'autre part, la Constitution grecque dicte à l'État certaines obligations, elle lui prescrit des devoirs, en disposant qu'il doit veiller à la santé des citoyens (art. 21 al. 3), au plein emploi des citoyens (art. 22 al. 3), à la sécurité sociale des travailleurs (art. 22 al. 5) ou à la protection de l'environnement (art.24). Sous l'angle de l'intérêt public<sup>18</sup>, ces devoirs en sont des traits spécifiques, c'est pourquoi le texte constitutionnel ne prévoit pas les méthodes pour leur satisfaction. Dans la tradition démocratique du pays, la Constitution détermine les buts à poursuivre, elle indique les biens dignes de protection et elle laisse à la représentation nationale –décidément à la majorité parlementaire- la tâche de choisir les mesures concernant la mise en œuvre des prescriptions constitutionnelles.

Qu'il s'agit des politiques publiques ou des décisions qui recherchent la réalisation d'une mission constitutionnelle de l'État, telle la restructuration du système national de la santé afin d'améliorer les prestations aux usagers, la quête des objectifs d'intérêt public et la hiérarchie de ses multiples aspects constituent l'objet principal de l'antagonisme politique et parlementaire. Succinctement : Comment se redéfinissent les buts d'intérêt public en vue de l'évolution des circonstances sociopolitiques et comment ces buts peuvent être atteints, sont des questions qui incombent à la compétence du Parlement. C'est lui qui soutient le gouvernement pour la détermination de la politique générale du pays, qui adopte les projets de lois relatives, enfin, c'est lui qui contrôle l'action de l'exécutif du point de mire de l'intérêt général. Le juge, chargé du contrôle de constitutionnalité des lois, surveille le

---

<sup>17</sup> La Constitution en vigueur poursuit une tradition établie par les Constitutions de la Révolution de 1821 qui a conduit à l'établissement de l'État grec et elle protège toutes les libertés publiques classiques. On y trouve la liberté d'aller et venir (art. 5 al. 3), le droit à la propriété (art. 17), le droit à la vie privée (art. 9), la liberté professionnelle et généralement économique (art. 5 al. 1 et 3), autant que les libertés de réunion et d'association (art. 11 et 12), le droit à la protection légale par les tribunaux et celui des personnes intéressées à l'audition préalable (art. 20).

<sup>18</sup> Du point de vue des citoyens, ces dispositions constituent la base juridique des droits sociaux.

respect des limites susmentionnées concernant le respect des droits et des principes fondamentaux.

III. Quel législateur pour servir l'intérêt public et protéger les droits fondamentaux en période de crise?

Cette mission du législateur, son étendue faculté de fixer les objectifs d'intérêt public et de décider les moyens qui le serviront, a été vivement critiquée. Deux différentes approches signalent les contradictions qui naissent dans la pratique institutionnelle. La première, d'inspiration libérale, met l'accent sur le fait suivant : le législateur, sous le prétexte de satisfaire l'intérêt public, intervient dans le champ des libertés et il impose des limites à leur jouissance, souvent sans respecter leur «noyau dur». De la sorte, les automatismes du marché sont suspendus et l'action de l'État dégénère en paternalisme.

La crise économique semble légitimer cette conception, également partagée par les gouvernants et une grande partie des médias. La situation extrêmement délicate de la Grèce est attribuée à l'intervention étatique dans des domaines cruciaux de la vie socioéconomique, en plus considérée comme source du clientélisme et de la corruption qui ont détourné le fonctionnement des institutions politiques. Toutefois, ce cadre d'effondrement sociopolitique est envisagé comme l'occasion de reconsidérer l'intérêt public et de réorganiser le procédé de son accomplissement. En premier lieu, l'arrêt de la marche dramatique du pays se présente comme l'intérêt public suprême qui dicte au législateur les buts de son activité : supprimer la réglementation de l'exercice des libertés, surtout des libertés économiques, réduire les politiques sociales et fonder un État petit mais fort, doté des armes pour assurer la sécurité publique et le respect des règles de la concurrence. Outre, la protection des libertés servira, de façon réflexive, les objectifs liés au respect des préceptes qui découlent du principe de l'État social : le retour à l'orthodoxie des marchés va améliorer les conditions de l'emploi et il va épargner les ressources publiques nécessaires au développement des politiques sociales rationnelles. Ces dernières ne seront destinées qu'aux membres du corps social les moins munis, afin d'éviter leur complète marginalisation et les risques qui en résultent. L'implémentation du libéralisme hébergera la paix sociale, les combats contre la corruption et la justice, dans la mesure où la rétribution des biens et des offices se

tiendra selon les mérites de chacun, bref, elle conduira à la satisfaction quasi automatique des objectifs majeurs d'intérêt public.

La deuxième approche qui vise à démontrer les apories de l'intérêt public en tant que fondement de l'action étatique, a d'autre origine et elle peut être dénommée démocratique. Elle se base sur l'acceptation que la société ne se compose pas par des sujets réellement égaux et purement rationnels ; au contraire, elle est constituée par des personnes et des groupes aux intérêts conflictuels et elle est politiquement instituée par leur lutte et en vue de la gestion des affrontements sociaux. Dans ce contexte, l'intérêt public qui est déterminé pour soutenir l'activité du pouvoir politique, remplit principalement une fonction de légitimation : il est impossible de mener parallèlement plusieurs projets, de poursuivre à la fois des buts fixés par des couches sociales en antagonisme. Les gouvernants, détenteurs du pouvoir législatif et en tête de l'appareil administratif, ont la possibilité de ranger les objectifs auxquels aspire leur électorat parmi ceux de l'intérêt général et ainsi promouvoir les ambitions de leurs partisans par l'action étatique.

La science constitutionnelle hellénique a tôt souligné les antinomies de la démocratie représentative et parmi celles-ci la double fonction de l'intérêt général<sup>19</sup>. Le besoin de rechercher les moyens *juridiques* qui peuvent conférer un caractère universel aux buts poursuivis par le législateur, a été mis en avant à propos de son intervention au terrain des droits fondamentaux, c'est pourquoi la réflexion relative est intégrée à -sinon absorbée par- la problématique sur l'État de droit. L'accent est donc mis sur le contrôle juridictionnel de l'intérêt public, au sein duquel son examen est combiné avec l'application du principe de proportionnalité<sup>20</sup>.

Pourtant, on ne peut pas négliger un riche dialogue concernant les conditions de fabrication des lois, conditions qui sont unanimement considérées *comme des garanties institutionnelles* de la relation requise entre les normes et l'intérêt général. Les caractéristiques spécifiques du régime, c'est-à-dire le fonctionnement du parlementarisme majoritaire et bipartite qui a favorisé la concentration de l'autorité

---

<sup>19</sup> Parmi autres A.Manitakis, art.cit.

<sup>20</sup> S. Orfanoudakis, Le principe de proportionnalité dans l'ordre juridique grec, 2003, cf R. Bousta, «La spécificité du contrôle constitutionnel français de proportionnalité», *R.I.D.C.*, 2007/4, p. 859 ss.



politique et même étatique entre les mains du premier ministre<sup>21</sup>, fut reconnu comme paramètre essentiel de la mauvaise qualité des lois : le chef du gouvernement et son équipe, forts du soutien d'une majorité homogène et disciplinée, pouvaient déguiser les buts partisans en des objectifs d'intérêt public. Dans ce cadre, une idée était bien reçue, à savoir que la modification des données parlementaires pourrait assurer l'attribut d'universalité aux intérêts poursuivis par le législateur. L'élargissement de la base parlementaire du gouvernement conduirait à la prise en considération d'une multitude d'intérêts et la détermination de ceux qui sont publics ou généraux s'effectueraient par *la synthèse* des perceptions différentes.

La pratique constitutionnelle récente dément les attentes de la théorie. Les deux derniers gouvernements<sup>22</sup> sont appuyés par des larges majorités parlementaires, composées des partis d'orientation politique différente<sup>23</sup>, sans pour autant que le rôle du Parlement à la création des lois soit renouvelé. Tout au contraire, le processus législatif s'est profondément transformé, *dans le sens de la marginalisation complète de l'Assemblée Nationale*. D'abord, plus que la moitié de normes adoptées à l'époque des Memoranda est d'origine gouvernementale. En effet la Constitution (art. 44 al. 1)<sup>24</sup> instaure un *pouvoir réglementaire autonome de l'exécutif, qui peut édicter des décrets-lois<sup>25</sup> dans des cas exceptionnels d'une urgence extrême et imprévue*. C'est une procédure extraordinaire, dont l'emploi est strictement délimité par le constituant : le gouvernement ne peut y recourir que dans des cas inattendus, d'où naissent des besoins réglementaires impératifs, qui ne peuvent pas être traités

---

<sup>21</sup> V. Iph. Kamtsidou, La Grèce, in J. M de Waele- P.Magnette, *Les démocraties européennes*, A.Colin, 2010, p. 175 ss.

<sup>22</sup> V. note 3

<sup>23</sup> L'actuelle majorité comprend presque le 2/3 des députés tandis que le gouvernement précédent de L. Papadimos à sa formation s'appuyait sur une majorité encore plus vaste, v. supra note 3.

<sup>24</sup> «Dans des cas exceptionnels d'une nécessité extrêmement urgente et imprévue, le président de la République peut, sur proposition du Conseil des Ministres, édicter des actes de contenu législatif. Ces actes sont soumis à la Chambre des députés pour ratification,..., dans les quarante jours à compter de leur édicition ou dans les quarante jours à compter de la convocation de la Chambre en session. S'ils ne sont pas soumis à la Chambre dans les délais ci-dessus ou s'ils ne sont pas ratifiés par elle dans les trois mois à partir de leur dépôt, ils deviennent caducs pour l'avenir.»

<sup>25</sup> Les décrets-lois n'existant plus en France depuis la Ve République, les actes adoptés en vertu de l'art. 44 al.1 de la Constitution hellénique pourraient être rapprochés aux ordonnances de l'art. 38 de la Constitution française. Or, ces dernières sont émises après autorisation parlementaire et dans le délai fixé par la loi, tandis que les actes de l'art. 44 al.1 de la Constitution hellénique sont adoptés sans délégation de l'Assemblée Nationale.

par la procédure législative ordinaire. Or, depuis le début de la crise économique, le gouvernement légifère par ces actes, soit pour esquiver la contestation de sa politique engagée par des membres de sa majorité parlementaire, soit pour éviter le débat public sur la nécessité et l'efficacité de celle-ci. Pendant ces 3 années, une grande partie de la matière sociale est réglementée par décrets-lois, sans aucune intervention de l'Assemblée Nationale et sans que l'opportunité des règles adoptées puisse être discutée dans des forums public.

La déformation de la procédure législative ordinaire n'est pas de moindre importance. Le Parlement vote les lois sous l'épée de Damoclès détenu par les créanciers du pays : les majorités confortables qui soutiennent les gouvernements n'ont pas la moindre faculté de contester les mesures dictées par la Troïka et intégrés dans les projets de loi gouvernementaux. L'exemple le plus caractéristique est celui de la loi 4093/2012 dénommé le «3<sup>ème</sup> MoU», qui a été votée en Novembre 2012 par la procédure d'urgence (art. 76 Const.)<sup>26</sup>. Elle contient un article long de plusieurs dizaines de pages, afin que les députés –surtout ceux de la majorité- ne puissent proposer aucun amendement, pour que le gouvernement engage pratiquement sa responsabilité sur un texte qui transforme la réglementation de plusieurs domaines de la vie sociale et publique. Cet article gigantesque a imposé des sérieuses amputations aux pensions et aux salaires des fonctionnaires, il a modifié le Code des Avocats, le Code de Procédure Administrative, le Code Fiscale, il a reformé les sanctions et les procédures disciplinaires dans la fonction publique, il a instauré la «mobilité», à savoir la mise en préretraite et le changement de poste contraints des employés au secteur public, il a promu la privatisation d'importants biens public, tel l'aéroport d'Athènes. L'Assemblée a été mise dans l'incapacité de discuter ces mesures et d'influencer, ne fut-ce que marginalement, leur contenu ; pour paraphraser la déclaration du ministre de la Justice<sup>27</sup>: « {Le Parlement} ne pouvait pas refuser de {voter} le projet de loi puisque cela aurait provoqué la chute du gouvernement et que la Troïka n'aurait accepté aucun amendement. »

---

<sup>26</sup> V. K. Chryssogonos- A. Kaidatzis, «Le vain sacrifice d'Iphigénie. Réflexions préliminaires sur l'inconstitutionnalité de la loi 4093/2012», *La Tribune Juridique*, 2012, p. 2740 ss.

<sup>27</sup> Le ministre de la Justice, ancien président du Barreau d'Athènes et bien connu par ses luttes pour la protection des droits fondamentaux, a retardé de signer le projet de loi, en provoquant des vives questions et l'espoir que son intervention conduise à une amélioration du projet.

L'intérêt public et les moyens d'atteindre ses objectifs ont, donc, cessé d'être déterminés par l'antagonisme des projets politiques dans le Parlement et les forums publics ; ils ne sont plus que le fruit des programmes établis par les sages des finances et de l'économie, dont le savoir-faire devient la seule garantie des intérêts de la collectivité. Le gouvernement, seul législateur rapide et efficace, entérine les mesures établies par les technocrates et relève l'expertise financière en principe régulateur de l'action législative.

#### IV. Le tango adroit du législateur et du juge.

Dans le cadre du contrôle juridictionnel de la constitutionnalité des lois en Grèce, le juge procède à l'examen de l'objectif poursuivi par le législateur à deux reprises : d'abord il vérifie le caractère légitime de l'objectif, à savoir son caractère essentiellement public et fondé sur la Constitution ; deuxièmement, pour faire respecter le principe de proportionnalité il examine le rapport des mesures législatives aux buts qu'elles sont censées servir, c'est-à-dire il inspecte leur aptitude à la satisfaction de l'objectif, la nécessité de la réglementation et la proportionnalité stricto sensu. De la sorte, le juge pratique une évaluation des objectifs du législateur, du point de vue de la légalité ; sans s'immiscer à des considérations d'opportunité, les tribunaux exigent que *les règles aient les qualités qui permettent au juge de constitutionnalité de vérifier le lien requis entre les normes et l'objectif d'intérêt public.*

Il s'agit d'un acquis institutionnel important, qui a consolidé le fonctionnement de l'État de droit, en délimitant le pouvoir de la majorité parlementaire, qui est souvent encline à l'arbitraire. Par conséquent, le législateur est obligé de fournir au juge les éléments qui permettent l'exercice du contrôle susmentionné, en d'autres termes : «pour que le juge puisse contrôler si les limitations imposées à la liberté ... visent à atteindre un objectif légitime conformément à la Constitution, il est nécessaire que l'objectif de la règle découle ou qu'il soit déduit par la réglementation elle-même, interprétée suivant les préceptes de la logique et de l'expérience commune dans le cadre de la législation relative, ou bien qu'il soit déduit des travaux préparatoires de la loi ou par des données aux quels les travaux renvoient»<sup>28</sup>

---

<sup>28</sup> CE 1665/2011

Devant la crise économique et la législation qui cherche à en assumer les conséquences, *le juge grec ne s'est pas démis de sa mission de contrôle de la constitutionnalité des lois sous l'angle de l'intérêt public*. Certes, une première approche de la récente jurisprudence impose la constatation que les lois dites d'application des Memoranda, qui contiennent de considérables limitations aux droits et aux libertés constitutionnelles<sup>29</sup>, ont été validées par les tribunaux, principalement par le Conseil d'État<sup>30</sup>, pour permettre au gouvernement d'atteindre les objectifs financiers. En plus, la Cour Spéciale Suprême<sup>31</sup> a jugé conformes à la Loi fondamentale des règles qui ont des répercussions sur les finances publiques et dont la constitutionnalité et la conventionalité<sup>32</sup> ont été fortement contestées, même par la Haute juridiction administrative<sup>33</sup>.

Pourtant, cette jurisprudence ne s'explique pas par l'abandon du contrôle des objectifs du législateur. La bien connue décision CE 668/2012, concernant la constitutionnalité des règles adoptées en vertu du premier MoU, fait la preuve de l'effort du juge de contrôler les objectifs de l'intérêt public, aussi bien que la transformation de ce dernier. La Cour a pris longuement en considération les motifs

---

<sup>29</sup> Ce ne sont pas uniquement les droits sociaux qui sont touchés par la législation des trois dernières années, mais aussi les libertés publiques classiques ou des droits dont la jouissance n'influence pas directement les finances publiques, tel l'environnement, cf K. Giannakopoulos, art. cit..

<sup>30</sup> Par contre, la justice ordinaire n'a pas hésité de censurer des lois contenant des mesures liées à la satisfaction des objectifs découlant des MoUs, v. p. ex. Tribunal de Grande Instance d'Athènes 1101/2012, par laquelle a été jugé contraire à la Constitution l'imposition d'une taxe exceptionnelle sur les immobiliers, taxe qui est intégrée aux factures de l'électricité. Par contre, le Conseil d'État (CE 1972/2012) a conclu à la constitutionnalité de la norme, en fondant sa décision d'une part sur l'importance de l'objectif poursuivi, c'est-à-dire remédier le déficit budgétaire, et d'autre part sur le caractère exceptionnel et provisoire de la taxe.

<sup>31</sup> Pour pallier quelques défauts du système diffus et déclaratoire du contrôle de constitutionnalité, la Constitution (art. 100) a instauré la Cour Spéciale Suprême à laquelle ressortit le règlement des contestations sur l'inconstitutionnalité, de fond ou sur le sens, des dispositions d'une loi formelle, au cas où le Conseil d'État, la Cour de cassation ou la Cour des comptes ont prononcé des arrêts contradictoires à leur sujet.

<sup>32</sup> V. supra note 8

<sup>33</sup> Par les arrêts no 1 et 2/2012, la CSS s'est prononcé sur la constitutionnalité de deux règles qui instaurent des privilèges de l'État depuis des années. Il s'agit de la prescription biennale instituée au bénéfice de l'État, laquelle est différente du délai pour les créances similaires du droit privé, autant que du taux d'intérêt légal ou moratoire sur toute dette de l'État, fixé à 6 % par an, c'est-à-dire à un pourcentage inférieur à celui prévu pour les créances des personnes du droit privé. Les décisions antérieures du Conseil d'État (CE 3651/2002, 3654/2008) se prononçaient pour l'inconstitutionnalité de ces règles, jugées contraire à l'article 4 § 1 de la Constitution (principe d'égalité). L'Aréopage ayant développé une jurisprudence contraire, les affaires sont arrivées devant la CSS qui a dû statuer dans les circonstances de la crise.

exposés aux travaux préparatoires de la législation contestée : Les «circonstances économiques inédites et la crise financière la plus grande de dernières décennies», ainsi que «l'état minable des finances publiques, du à l'énorme déficit budgétaire et à la dette souveraine qui ont atteint les niveaux les plus élevés de l'histoire des finances publiques du pays» conduisaient la Grèce au déluge, c'est donc pour renverser cette situation que «l'adoption des mesures financières pour diminuer les dépenses publiques et augmenter les ressources fiscales» a été justifiée par la majorité des juges.

La difficulté de l'entreprise était de plus élevée; *les objectifs à atteindre revêtaient une importance exceptionnelle, de même qu'une évidence trompeuse.* Le rétablissement de l'équilibre et de la discipline budgétaires, la restauration de la stabilité financière et de la bonne gestion des finances publiques, sont *des issues qui ont un caractère éminemment technique.* Par conséquent, le juge ne pouvait pas se servir des moyens propres à sa tâche pour contrôler le lien requis entre ces buts et les réglementations contestées. *Ni les règles de la logique ni les préceptes de l'expérience commune ne sauraient lui fournir des critères adéquats.* C'est peut être pourquoi, le Conseil s'est tourné vers un champ qui lui est familier, celui du droit, exactement du droit européen. En invoquant la quasi totalité des textes communautaires relatifs à la stabilité financière des États membres, la majorité de la Cour a considéré que les réglementations européennes constituent des objectifs d'intérêt public. C'est une acceptation qui risque de renverser la tradition démocratique du pays et de brouiller les limites du contrôle juridictionnel des lois.

En effet, l'identification de l'intérêt public aux règles du droit européen<sup>34</sup>, accorde à la notion *une nature purement axiologique* ; la détermination des objectifs qui en font partie cesse d'exprimer les options et les choix du Parlement en vue de l'évolution des circonstances sociopolitiques et *elle devient le produit de l'interprétation des normes qui, en plus, n'ont pas d'origine démocratique.* La signification de ce glissement se dévoile mieux, si on compare le raisonnement de la majorité de la Cour à celui de la juge Karamanof qui a formulé une opinion dissidente. Tout en se référant aux intérêts publics importants que sont le rétablissement de l'équilibre budgétaire nationale et la sauvegarde de la stabilité économique et financière *dans la*

---

<sup>34</sup> Et pas aux buts que ces règles visent à satisfaire.

zone euro, elle constate que «les éléments du dossier ne peuvent pas justifier avec la clarté exigée et par la présentation exhaustive des données pourquoi le recours à un tel prêt était la seule solution pour éviter la faillite du pays. Ils (les éléments du dossier) ne peuvent davantage persuader que les mesures prises contribuent de manière effective à la réalisation de l'objectif, si elles sont aptes et nécessaires, dans le sens du respect des principes de l'égalité et de la proportionnalité»<sup>35</sup>. *L'intérêt public n'étant pas empiriquement défendable, sa légitimité constitutionnelle ne peut qu'être contestée*<sup>36</sup>. L'opinion Karamanof arrive à préserver tant la faculté du législateur de définir les objectifs d'intérêt général dans et par l'antagonisme démocratique, que celle du juge de les contrôler et de délimiter l'arbitraire du pouvoir politique.

Toutefois, le Conseil d'État a pris en considération, ne fut-ce qu'indirectement, les retentissements de son jugement ; ayant à se prononcer sur des questions juridiques qui ont de sérieux prolongements politiques, il a voulu démontrer que sa décision était le résultat d'un dialogue profond entre les différentes opinions exprimées. Alors, il a reconnu l'intérêt à agir à des associations qui représentent des groupes sociaux et professionnels (tel le Barreau d'Athènes et la Chambre des Ingénieurs Grecs), mais qui n'étaient pas impliquées immédiatement au procès. La Haute juridiction a voulu rompre sa solitude et faire participer à la détermination de l'intérêt public une «communauté des interprètes» élargie. Il est difficile de prédire si cette nouvelle méthode saura contrebalancer les effets négatifs du choix principal de la Cour, de son approche axiologique de la notion d'intérêt public. Certes, l'intention des juges suprêmes consistait à rétablir le dialogue démocratique dans un champ différent, celui des tribunaux des pays ; c'est une visée noble qui pourtant n'élimine pas le risque du corporatisme et/ou de la technodémocratie. Car, la recherche de l'intérêt public par l'interprétation des normes est une opération qui n'implique que les sages, tout ou plus les lobbies puissants, en mettant le peuple et ses représentants dans la marge de l'histoire.

---

<sup>35</sup> Consid. 33

<sup>36</sup> V. aussi son opinion dissidente à la CE 1972/2012.