

La structure de la justice constitutionnelle en Grèce : enjeux et perspectives

Daphné Akoumianaki

Docteure en Droit de l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne,
Conseillère scientifique au Parlement hellénique,
Chercheuse post-doctorale à la Faculté de Droit de l'Université d'Athènes

Introduction

En 2006, un an avant que le Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions en France n'entame ses travaux, lesquels aboutirent à la proposition de reconnaître aux justiciables un droit nouveau, la question d'inconstitutionnalité¹, en Grèce, dans le cadre de la procédure de révision de la Constitution, le débat relatif à l'instauration d'un système de contrôle a priori de constitutionnalité s'était, une nouvelle fois, ouvert². L'orientation inverse suivie par les propositions formulées dans les deux ordres juridiques peut, à première vue, apparaître paradoxale, mais elle s'explique aisément dès lors que les deux systèmes ont des points de départ différents. La Grèce adopte un système de contrôle de constitutionnalité a posteriori, diffus et incident, c'est-à-dire un système dans lequel tout juge, à tous les degrés de juridiction, est compétent pour examiner, à titre incident et à l'occasion d'un litige concret, la conformité d'une loi à la Constitution³.

Par ailleurs, le contrôle a priori n'est pas inconnu de l'ordre juridique grec. Il s'exerce déjà activement, surtout sous deux formes parallèles au contrôle juridictionnel diffus et a posteriori : le contrôle parlementaire de constitutionnalité et le contrôle consultatif. Le contrôle parlementaire de constitutionnalité est mis en œuvre par le Parlement lui-même, par le biais de la question d'inconstitutionnalité prévue à l'article 100 du Règlement du Parlement. Tout député peut soulever une question d'inconstitutionnalité au cours de la discussion d'un projet de loi, ce qui suspend provisoirement le débat parlementaire ; la question est examinée selon une procédure abrégée et tranchée par un vote à main levée⁴. En pratique, les questions d'inconstitutionnalité sont

¹ Rapport du Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la Ve République, <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000000467267>.

² Parlement hellénique, XIe période de la République parlementaire présidentielle, sessions B' et C', Procès-verbaux des séances de l'Assemblée plénière du Parlement sur les dispositions à réviser de la Constitution, Tome A', Athènes, 2007, p. 11-12. Proposition relative à la création d'une Cour constitutionnelle et à la concentration du contrôle au moyen d'un double filtre, à savoir : chaque juridiction renverrait la question de constitutionnalité à l'assemblée plénière de la juridiction suprême compétente et, par la suite, cette assemblée plénière la renverrait à la Cour constitutionnelle, à condition qu'elle souscrive à l'appréciation de la juridiction de renvoi.

³ C. Yannakopoulos, « La légitimité de la justice constitutionnelle », Rapport national (Grèce), XLIIe Table ronde internationale de justice constitutionnelle comparée, 12-13.09.2025, p. 2. La première affirmation jurisprudentielle de la compétence des juges de contrôler la constitutionnalité des lois et des actes législatifs se trouve dans la décision n° 23/1897 de la Cour de cassation.

⁴ Sur cette question, voir G. Tasopoulos, « L'article 100 du Règlement du Parlement : les décisions du Parlement sur les contestations de constitutionnalité des projets et propositions de loi », *Koinovoulftiki Epitheorisi*, 1991, p. 45-63, et Ch. Tsiliotis, « Le contrôle parlementaire de la constitutionnalité des lois », *Armenopoulos*, 2011, p. 1941-1956.

systématiquement rejetées par la majorité parlementaire et représentent ainsi un mécanisme de contrôle plus formel que substantiel. Malgré cette faiblesse structurelle, le contrôle parlementaire de constitutionnalité remplit une fonction institutionnelle importante, dans la mesure où il offre à la minorité parlementaire la possibilité de mettre en lumière des questions de constitutionnalité et d'enrichir le débat parlementaire sur le projet de loi. En parallèle, le contrôle consultatif est exercé principalement par le Service scientifique du Parlement, qui rédige un Rapport sur chaque projet de loi soumis au vote⁵. Le Rapport est rendu public après l'examen du projet de loi par la commission parlementaire compétente et avant son inscription à l'ordre du jour de la séance plénière. Il s'agit d'un contrôle scientifique, abstrait et consultatif, qui se distingue du jugement juridictionnel tant par son moment que par ses effets. Les observations du Service scientifique signalent fréquemment des questions de constitutionnalité ou de compatibilité avec des dispositions à valeur supra-législative. L'efficacité de ces deux mécanismes présente toutefois des faiblesses avérées et c'est ainsi que la question de l'instauration d'un contrôle a priori revient fréquemment, tant dans le dialogue doctrinal que lors de la procédure de révision de la Constitution⁶. La France, quant à elle, adopte dès 1958 un système de contrôle a priori de constitutionnalité et, lors de la révision de 2008, le contentieux constitutionnel a été complété par l'instauration de la *Question prioritaire de constitutionnalité*, soit le contrôle a posteriori de constitutionnalité⁷.

À la veille de la nouvelle procédure de révision qui s'ouvre en Grèce⁸, le débat porte de nouveau sur la question de savoir si le moment est venu pour la Grèce d'instaurer, à l'instar du modèle français mais selon une dynamique inverse, un contrôle a priori de nature juridictionnelle. Afin de se prononcer sur cette problématique spécifique (III), l'étude part de la prémisse qu'il est essentiel d'examiner au préalable les déficiences de la structure actuelle du contrôle, tant en ce qui concerne la portée qu'il couvre (I) qu'en ce qui concerne l'efficacité de son fonctionnement (II).

I. La portée limitée du contrôle juridictionnel

Le contrôle juridictionnel en Grèce est un contrôle de l'application de la loi. C'est donc le contenu de celle-ci qui est examiné au regard de la Constitution⁹. De ce fait, certains domaines relevant de la matière constitutionnelle échappent au contrôle juridictionnel de constitutionnalité. Pour sa part, le juge, dans l'exercice du contrôle de constitutionnalité, fait preuve d'autolimitation à l'égard du contrôle de certaines questions. Afin de déterminer plus précisément les domaines qui demeurent

⁵ Article 65, alinéa 5, de la Constitution et article 92, alinéa 2, du Règlement du Parlement. Voir K. Mavrias, *Droit parlementaire*, éd. Sakkoulas P. N., Athènes, 2025, p. 547 s.

⁶ Voir, pour les propositions déjà discutées, D. Akoumianaki, *Le contrôle a priori de constitutionnalité*, éd. Sakkoulas, Athènes-Thessalonique, 2025, p. 23 s.

⁷ Pour une présentation systématique du contentieux constitutionnel français, voir D. Rousseau, P.-Y. Gahdoun, J. Bonnet, *Droit du contentieux constitutionnel*, LGDJ, Paris, 13e éd., 2023 ; G. Tusseau, *Contentieux constitutionnel comparé*, LGDJ, Paris, 2021. Pour une perspective comparative entre les deux ordres juridiques, voir D. Akoumianaki, *Les rapports entre l'ordre juridique constitutionnel et les ordres juridiques européens*, préface de B. Mathieu, L'Harmattan, Paris, 2016.

⁸ Voir <https://www.primeminister.gr/2026/02/02/37814>, Message du Premier ministre grec pour l'ouverture d'un dialogue national sur la révision constitutionnelle. Voir aussi la présentation des propositions pour la révision constitutionnelle le 7.5.2026 par le parti gouvernemental et le 8.5.2026 par le parti de l'opposition principale.

⁹ Article 93, alinéa 4, de la Constitution grecque.

en dehors du champ du contrôle juridictionnel, l'étude se concentre, d'abord, sur les limites posées par le juge dans l'exercice de sa fonction juridictionnelle (A), et, ensuite, sur les limites inhérentes aux règles procédurales elles-mêmes du système en vigueur de contrôle de constitutionnalité incident et diffus (B).

A. Les limites jurisprudentielles

La raison d'être des domaines échappant au contrôle juridictionnel tient, dans la plupart des cas, à l'autolimitation juridictionnelle, fondée sur le principe de la séparation des pouvoirs. Le rapport entre législateur et juge fait jouer deux principes : d'un côté, le principe démocratique et celui de la représentation, qui garantissent au Parlement une large marge d'appréciation tant lors de l'élaboration de la loi que lors de la résolution des différends qui surgissent dans le fonctionnement des institutions ; de l'autre, le principe de l'État de droit, qui renforce le pouvoir interprétatif du juge¹⁰.

Le juge, par respect du principe de la séparation des pouvoirs et conscient des limites que lui impose la Constitution, s'abstient, dans le cadre du contrôle diffus, d'intervenir dans les domaines d'interprétation qu'il considère comme relevant de la compétence exclusive du législateur¹¹.

À la question de savoir quelles sont les zones du droit qui bénéficient d'une immunité juridictionnelle¹², c'est avant tout la jurisprudence des juridictions elles-mêmes qui apporte une réponse. Les questions qui ne sont pas susceptibles d'un contrôle juridictionnel sont, notamment, les *interna corporis*¹³, les actes de gouvernement¹⁴ et les conditions de fond pour l'adoption d'actes à contenu législatif¹⁵.

Le cas des *interna corporis* mérite une mention particulière, car il révèle les conséquences de l'autolimitation juridictionnelle. La jurisprudence constante et établie des juridictions exclut du contrôle juridictionnel les règles qui régissent le fonctionnement interne du Parlement, ainsi que

¹⁰ D. Tsatsos, *Droit constitutionnel*, tome A', Fondement théorique, 2022, republication disponible sur : epoliteia.gr, p. 291.

¹¹ A. Vlachogiannis, *Commentaire de l'article 26 de la Constitution*, in : Ph. Spyropoulos, X. Kontiadis, Ch. Anthopoulos, G. Gerapetritis (dir.), *La Constitution. Commentaire article par article*, éd. Sakkoulas, Athènes-Thessalonique, 2017, p. 713-726, spéc. p. 719.

¹² Ph. Spyropoulos, *L'interprétation de la Constitution : application ou dépassement de la méthodologie traditionnelle du droit ?*, éd. Ant. N. Sakkoulas, Athènes, 1999, p. 44.

¹³ Voir, sur cette question, l'étude de G. Gerapetritis, *Constitution et Parlement : autonomie et caractère incontrôlable des affaires internes*, éd. Nomiki Vivliothiki, Athènes, 2012, spéc. p. 111 s.

¹⁴ Les actes de gouvernement sont les actes adoptés par les organes suprêmes du pouvoir étatique (Président de la République, Gouvernement, Premier ministre, Conseil des ministres) dans l'exercice de la fonction politique de l'État, qui portent sur des questions d'une importance politique majeure et qui, en raison de leur nature de manifestations de la volonté politique et non d'actes administratifs, sont exclus du contrôle d'annulation des juridictions administratives.

¹⁵ Selon la jurisprudence constante du Conseil d'État, les actes à contenu législatif visés à l'article 44, alinéa 1, de la Constitution sont traités comme des lois formelles *sui generis* et ne peuvent faire l'objet d'un recours direct en annulation, tandis que la réunion des conditions matérielles de leur adoption échappe au contrôle juridictionnel en tant qu'appréciation politique. Voir Ch. Chrysanthakis, *Le contrôle juridictionnel des actes à contenu législatif*, in : Union des juges administratifs, *Mélanges pour les 50 ans des juridictions administratives ordinaires*, éd. Sakkoulas, Athènes-Thessalonique, 2015, p. 313-319, et Ph. Spyropoulos, *L'interprétation de la Constitution*, op. cit., p. 44-45.

les éléments de constitutionnalité formelle relatifs à la procédure parlementaire d'adoption des lois. Cette exclusion se fonde sur le principe de l'autonomie du Parlement et sur l'interdiction faite au juge d'intervenir dans les affaires internes de celui-ci. La conséquence de cette exclusion devient particulièrement manifeste s'agissant de l'article 74 §5 de la Constitution, qui contient des règles spécifiques relatives à la procédure parlementaire d'adoption des lois : interdiction d'introduire des dispositions étrangères à l'objet du projet de loi, interdiction d'introduire des amendements étrangers à cet objet, et fixation d'un cadre temporel précis pour le dépôt des amendements. Il s'agit de dispositions constitutionnelles qui présentent trois caractéristiques essentielles : premièrement, elles concernent des questions qui ne sont pas susceptibles de recours juridictionnel ; deuxièmement, la Constitution elle-même confie au Parlement le soin de trancher les contestations en la matière (article 74 §5, alinéa 6) ; et, troisièmement, on constate systématiquement leur violation. Très souvent, les projets de loi manquent de cohérence, soit en raison d'amendements hétéroclites et hors délais, soit en raison du dépôt et du vote de projets-omnibus comportant des dispositions disparates. Dans la législation adoptée pendant la crise financière, on relève des exemples flagrants de telles violations. Les lois 4093/2012 et 4336/2015, composées d'un nombre restreint d'articles mais comportant de nombreux paragraphes spécifiques régissant des matières relevant de divers ministères, sont à cet égard significatives.

Au niveau du contrôle consultatif, le Rapport du Service scientifique du Parlement signale les problèmes légistiques pertinents ; toutefois, le Service scientifique ne peut se prononcer sur les amendements tardifs déposés en séance plénière, car le Rapport est publié immédiatement après l'examen du projet de loi par la commission parlementaire compétente et avant son inscription à l'ordre du jour de la séance plénière, où sont précisément déposés ces amendements. Par ailleurs, la question d'inconstitutionnalité n'aboutit jamais, ce qui conduit, comme on l'a justement observé, à « un véritable mépris de la Constitution, dès lors que les groupes politiques du Parlement, n'ayant pas à craindre une censure juridictionnelle ultérieure en raison de l'absence de contrôle, demeurent en réalité indifférents à la réunion des conditions prévues »¹⁶.

Ce cas démontre que l'autolimitation du juge a son prix : au nom de l'autonomie du Parlement et du caractère incontrôlable des *interna corporis*, on aboutit à l'affirmation de la suprématie du pouvoir exécutif sur le pouvoir législatif.

À cet égard, la comparaison avec l'ordre juridique français fait apparaître un mécanisme répondant précisément à cette question. En France, le contrôle des *interna corporis* par le Conseil constitutionnel est possible à deux moments distincts. D'une part, au cours de la procédure parlementaire, conformément à l'article 41 de la Constitution¹⁷. En cas de désaccord entre le Gouvernement et le Président de l'assemblée saisie quant à la question de savoir si une proposition ou un amendement n'est pas du domaine de la loi ou est contraire à une délégation accordée en vertu de l'article 38, le Conseil constitutionnel statue dans un délai de huit jours à la demande de

¹⁶ G. Gerapetritis, op. cit., p. 227.

¹⁷ Il s'agit d'une disposition d'application rare ; voir, à propos de son application aux amendements déposés lors du débat sur le projet de loi relatif à la régulation des activités postales (JORF AN du 21 janvier 2005, p. 266), L. Domingo, *Les actes internes du Parlement*, Fondation Varenne, Paris, 2008, p. 232.

l'un ou de l'autre. D'autre part, conformément à l'article 61 de la Constitution¹⁸, le contrôle des *interna corporis* est rendu possible lorsqu'une loi est déférée au Conseil.

Le Conseil constitutionnel a jugé qu'il ne contrôle pas uniquement la conformité des dispositions législatives à la Constitution, mais qu'il examine également si la loi a été adoptée dans le respect des règles constitutionnelles relatives à la procédure législative¹⁹.

B. Les limites procédurales

Par ailleurs, il existe des cas qui ne peuvent faire l'objet d'un contrôle juridictionnel pour des raisons procédurales. Un domaine où le contrôle fait défaut est celui où le législateur reste inactif. L'impossibilité d'un contrôle direct des actes ou des omissions du législateur exclut, comme il va de soi, la contestation directe de la loi formelle, mais aussi l'omission de son adoption²⁰.

Le seul cas de contrôle de l'omission du législateur consiste, sous certaines conditions, en l'action en responsabilité civile de l'État. Plus précisément, la liberté d'exercice de l'initiative législative trouve sa limite dans l'absence d'atteinte aux droits protégés par la Constitution²¹. En outre, les conditions particulières pour fonder la responsabilité civile du législateur en raison d'une omission de légiférer sont la contradiction avec des règles de droit de valeur supérieure et le fait que les conséquences préjudiciables découlent directement de la disposition litigieuse, sans intervention de l'Administration²².

Les cas d'omission du législateur ont été mis en évidence dans l'ordre juridique grec en tant que cas d'abstention totale de légiférer, le principal exemple étant la garantie du droit de vote des Grecs résidant à l'étranger²³. Malgré le fondement constitutionnel de l'article 51 §4 de la Constitution, qui prévoit la possibilité d'exercer le droit de vote pour les Grecs résidant à l'étranger, la concrétisation législative de ce droit a été retardée pendant des décennies, ce qui a conduit à la saisine de la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire *Sitaropoulos*, qui portait sur le retard du législateur grec à concrétiser le droit de vote des Grecs résidant à l'étranger, malgré l'exigence constitutionnelle expresse²⁴.

¹⁸ Voir, à cet égard, P. Avril, J. Gicquel, J.-E. Gicquel, *Droit parlementaire*, LGDJ, Paris, 6e éd., 2021, p. 32 s.

¹⁹ Voir Conseil constitutionnel, décision n° 75-57 DC du 23 juillet 1975 ; L. Domingo, op. cit., p. 233. Pour ce qui concerne plus particulièrement le contrôle des amendements, il existe une jurisprudence abondante du Conseil constitutionnel ; voir à ce sujet J.-P. Camby, *Le travail parlementaire sous la Ve République*, LGDJ, Paris, 6e éd., 2021, p. 121 s.

²⁰ Plus particulièrement, sur les lois organiques et les lois d'exécution de la Constitution, voir Ph. Spyropoulos, *Droit constitutionnel*, éd. Sakkoulas, Athènes-Thessalonique, 2e éd., 2020, p. 105, et T. Iliopoulou-Stranga, *Théorie générale des droits fondamentaux*, éd. Sakkoulas, Athènes-Thessalonique, 2018, p. 168-170.

²¹ Voir à ce propos Cour de cassation grecque, n° 37/1957, et Ch. Kafka, *L'inertie du législateur*, éd. Nomiki Vivliothiki, 2021, p. 136.

²² CJCE, C-432/05, *Unibet*, 13 mars 2007. Voir cependant à cet égard CJUE, C-30/19, *Braathens Regional Aviation*, 15 avril 2021, relatif à l'absence de protection juridictionnelle effective d'une action en indemnisation qui ne reconnaît pas l'existence d'une discrimination.

²³ Loi n° 4648/2019. Voir à ce propos les arrêts CEDH, *Sitaropoulos et autres c. Grèce*, 8 juillet 2010, ainsi que, par la suite, l'arrêt de la Grande Chambre, *Sitaropoulos et Giakoumopoulos c. Grèce*, 15 mars 2012. Il est à noter que la Grèce n'a finalement pas été condamnée par la Cour européenne des droits de l'homme.

²⁴ CEDH, *Sitaropoulos et autres c. Grèce*, op. cit.

La comparaison avec l'ordre juridique français fait ressortir un mécanisme institutionnel répondant précisément à cette lacune. En France, le cas d'inaction du législateur est examiné par le Conseil constitutionnel²⁵, voire d'office, et peut aboutir à une décision de non-conformité à la Constitution lorsque le législateur soit délègue à un autre organe une matière relevant du domaine de la loi, soit n'exerce pas pleinement sa compétence. C'est essentiellement le silence du législateur qui conduit le Conseil constitutionnel à une décision de non-conformité de la loi à la Constitution, comme par exemple, en matière fiscale, l'absence de précision exacte de l'assiette de l'impôt²⁶, ou, en matière pénale, l'absence de définition des éléments constitutifs d'une infraction pénale²⁷.

De même, sur le plan procédural, les lois ne peuvent pas être visées directement, sauf à la suite de l'adoption d'actes réglementaires. L'absence de mise en vigueur des actes réglementaires empêche un contrôle incident et *a posteriori* de constitutionnalité, étant donné que le contrôle direct de la loi n'est pas prévu en Grèce²⁸.

Un cas caractéristique est celui de la loi 3719/2008, intitulée « Réformes pour la famille, l'enfant, la société et autres dispositions », qui limitait la possibilité de conclure un pacte de vie commune aux couples de sexe différent, en violation du principe d'égalité. Ce fait avait été signalé par le Service scientifique du Parlement lors de l'exercice du contrôle consultatif et a fait, par la suite, l'objet d'une condamnation par la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire *Vallianatos*²⁹, sans qu'il fût nécessaire de remplir la condition d'épuisement des voies de recours internes, dès lors qu'en raison de l'absence de concrétisation de cet article par un acte réglementaire, le recours devant une juridiction nationale n'était pas possible.

Cette décision se distingue pour deux raisons. Premièrement, la Cour juge que l'article 14 de la Convention prohibe également les discriminations fondées sur l'orientation sexuelle et, par conséquent, le traitement défavorable des couples de même sexe en matière de relations familiales. Deuxièmement, la décision a été particulièrement commentée pour une autre raison. Lors de son appréciation quant à l'épuisement des voies de recours internes, la Cour a souligné que, par le moyen indiqué par le Gouvernement grec, à savoir l'action en indemnisation fondée sur l'article 105 de la Loi d'introduction au Code civil, le contrôle de constitutionnalité de la loi est exercé à titre incident, dans le but d'examiner l'existence d'une obligation d'indemnisation en cas de violation d'une règle de droit instituant un droit ou un intérêt individuel spécifique. Elle a ajouté que « même dans le cas où la demande de dommages-intérêts fondée sur l'article 105 de la loi

²⁵ A. Vidal-Naquet, « L'état de la jurisprudence du Conseil constitutionnel sur l'incompétence négative », *Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 46, janvier 2015, p. 7-20.

²⁶ Conseil constitutionnel, décision n° 85-191 DC du 10 juillet 1985.

²⁷ Conseil constitutionnel, décision n° 84-183 DC du 18 janvier 1985. Voir, de manière approfondie, F. Priet, « L'incompétence négative du législateur », *RFDC*, 1994, p. 59-85, spéc. p. 68-69. Un contrôle s'exerce également dans le cas du contrôle *a posteriori* de constitutionnalité (QPC) ; voir à titre indicatif Conseil constitutionnel, décisions n° 2010-5 QPC du 18 juin 2010 et n° 2010-95 QPC du 28 janvier 2011, et, sur ce point de manière approfondie, P. Rapi, « "L'incompétence négative" dans la QPC : de la double négation à la double incompréhension », *Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 34, janvier 2012.

²⁸ Voir G. Tusseau, op. cit., p. 836 ; S. Vlachopoulos, « Le contrôle *a priori* de constitutionnalité des lois. Une innovation audacieuse mais nécessaire », *DiDik*, 2019, p. 966-968, spéc. p. 967.

²⁹ CEDH, *Vallianatos et autres c. Grèce*, op. cit.

d'accompagnement du code civil serait accueillie par les juridictions internes, aucune obligation légale ne pèserait sur l'État de modifier la loi en question »³⁰.

Il ressort clairement que la Cour européenne des droits de l'homme remet en cause, en substance, l'effectivité des moyens de contrôle de constitutionnalité disponibles dans le système juridictionnel grec et, en particulier, le résultat définitif que ceux-ci peuvent offrir³¹ ; en substance, par ses observations sur la recevabilité, la Cour se prononce indirectement sur le système de contrôle de constitutionnalité, incitant les États membres à adopter un système de contrôle direct, et donc concentré, de constitutionnalité³².

À la lumière des limites jurisprudentielles et des limites procédurales, l'analyse met en évidence la portée limitée du contrôle juridictionnel, qui engendre, par voie de conséquence, des déficits au regard de l'État de droit³³.

II. L'efficacité limitée du contrôle de constitutionnalité

Au-delà des domaines dans lesquels le contrôle juridictionnel est totalement exclu pour des raisons jurisprudentielles ou procédurales, il existe également des cas où ce contrôle, bien que juridiquement possible, s'avère inefficace. Cette inefficacité découle d'un dénominateur commun : le temps, dans la mesure où le contrôle juridictionnel d'une mesure intervient des années après sa mise en vigueur. L'analyse qui suit se concentre sur deux thématiques distinctes qui mettent clairement en évidence cette faiblesse structurelle : la jurisprudence des crises (A) et le contrôle des institutions liées à l'expression de la volonté populaire (B).

A. La « jurisprudence des crises »

L'examen de l'expérience jurisprudentielle grecque des quinze dernières années fait apparaître la notion de « jurisprudence des crises » comme un outil essentiel pour comprendre les limites du contrôle a posteriori. Deux crises successives, d'une part, la crise financière de la décennie 2010 et, d'autre part, la crise sanitaire de la pandémie de Covid-19 ont conduit à l'adoption de mesures aux implications juridiques importantes, directement liées à la protection des droits fondamentaux. La restriction de droits patrimoniaux, tels que le droit à la retraite et au salaire pendant la longue période de la crise financière, et, de manière correspondante, les restrictions imposées à la liberté individuelle de circulation, au droit de réunion et à l'autodétermination corporelle pendant la période de la crise sanitaire, figurent parmi les exemples les plus caractéristiques.

³⁰ *Ibid.*, § 55.

³¹ *Ibid.*, § 56.

³² Ch. Anthopoulos, « La CEDH dans le rôle d'une Cour constitutionnelle ? Réflexions à l'occasion de l'arrêt CEDH, Vallianatos et autres c. Grèce », *EfimDD*, 2013, p. 596-601, spéc. p. 599 et C. Yannakopoulos, « Entre "Simmenthal II" et "Vallianatos et autres c. Grèce" : le contrôle juridictionnel de la constitutionnalité des lois entre les Symplégades des deux Cours européennes », in : *La Cour de justice de l'UE. Garante du bon fonctionnement de l'Union et des droits des citoyens*, éd. Sakkoulas, Athènes-Thessalonique, 2016, p. 85-95, spéc. p. 91.

³³ G. Gerapetritis, op. cit., p. 238.

La jurisprudence de la crise financière présente, selon la doctrine, trois phases distinctes³⁴. La première s'étend jusqu'en 2014 et se caractérise par l'exercice d'un contrôle restreint sur les mesures du premier et du deuxième programme d'ajustement budgétaire, dont la décision la plus emblématique est la décision 668/2012 de l'assemblée plénière du Conseil d'État³⁵, laquelle a jugé conformes à la Constitution les mesures du premier programme d'ajustement budgétaire³⁶. La deuxième phase s'étend de 2014 à 2018 et se caractérise par l'exercice d'un contrôle plus strict, qui porte principalement sur l'examen des questions relatives aux droits sociaux, aux allocations, réductions de pensions et de salaires, qui avaient été instituées par la loi en tant qu'obligations d'ajustement budgétaire³⁷. La troisième phase commence à la mi-2018 et est marquée par le retour à la ligne jurisprudentielle de la première phase, caractérisée par un contrôle restreint³⁸.

La jurisprudence des années de la crise financière a mis en évidence, de manière particulière, les fluctuations de l'intensité du contrôle. De surcroît, elle a entraîné une modification plus large de la nature du contrôle juridictionnel : la régulation des effets des décisions dans le temps³⁹.

Sur ce point, on rappellera la déclaration d'inconstitutionnalité des réductions de pensions, qui avaient été imposées en vertu des lois 4051/2012 et 4093/2012, prononcée par les arrêts 2287-2290/2015 de l'assemblée plénière du Conseil d'État. Toutefois, les conséquences des décisions, pour ceux qui n'avaient pas déjà saisi la justice, ont été reportées dans le temps et ont pris effet, non pas à partir de la date d'entrée en vigueur des lois précitées (2012), mais à partir de la date de publication des arrêts, soit le 10 juin 2015. Par la suite, des interventions législatives et jurisprudentielles se sont succédé sur plusieurs années⁴⁰, qui ont conduit à la création d'inégalités entre les retraités bénéficiaires selon qu'ils avaient saisi ou non la justice. La régularisation est finalement intervenue par voie législative, par l'article 114 de la loi 4714/2020, soit huit ans après l'imposition initiale des réductions.

Ce parcours révèle l'incapacité structurelle du contrôle a posteriori à offrir une protection effective sur des questions présentant un large intérêt budgétaire. La déclaration d'inconstitutionnalité, dans le cadre du contrôle a posteriori, conduit, pour rétablir la légalité, à un bouleversement budgétaire et à une éventuelle charge soudaine pour le budget de l'État, de sorte que le législateur lui-même se trouve contraint d'intervenir par l'adoption de nouvelles dispositions législatives⁴¹. Une

³⁴ Ev. Venizelos, *Contrôle juridictionnel de la constitutionnalité des lois et interprétation de la Constitution*, éd. Sakkoulas, Athènes-Thessalonique, 2022, p. 242 s.

³⁵ Il s'agit de la juridiction administrative suprême, qui exerce le contrôle de constitutionnalité dans le cadre du système diffus de contrôle de constitutionnalité, ainsi que le contrôle de conventionnalité.

³⁶ CE plén., n° 668/2012.

³⁷ Voir à titre indicatif CE plén., n° 2287-2290/2015 ; CE plén., n° 431/2018.

³⁸ Voir CE plén., n° 1981/2019 et n° 1439/2020.

³⁹ Initialement adoptée par voie jurisprudentielle, puis par voie législative. Article 50, alinéa 3 b), du décret présidentiel 18/1989, tel qu'ajouté par l'article 22 de la loi n° 4274/2014.

⁴⁰ Il s'agit de l'intervention législative de la loi n° 4387/2016 (article 14, alinéa 2), des arrêts n° 1981/2019 et n° 1439/2020 de l'assemblée plénière du Conseil d'État, ainsi que de la régularisation législative finale par l'article 114 de la loi n° 4714/2020. Voir, de manière approfondie, D. Akoumianaki, *Le contrôle a priori de constitutionnalité*, op. cit., p. 260 s.

⁴¹ Voir à ce propos G. Tasopoulos, « La reconfiguration des rapports entre le législateur et le juge dans le système grec de contrôle de constitutionnalité des lois : de la conformité de l'administration à la conformité du législateur ? », *ThPDD*, 2019, p. 1085-1111.

asymétrie propre au domaine des droits sociaux apparaît alors : le contrôle de la constitutionnalité s'opère a posteriori, tandis que le budget de l'État est élaboré a priori.

À titre de comparaison, l'expérience française démontre l'utilité du contrôle a priori en matière budgétaire. Dans sa décision n° 2012-662 DC du 29 décembre 2012 relative à la loi de finances pour 2013, le Conseil constitutionnel a censuré, avant son entrée en vigueur, la contribution exceptionnelle de solidarité sur les très hauts revenus d'activité (la « taxe à 75 % »), jugée contraire au principe d'égalité devant les charges publiques en raison de l'absence de prise en compte du foyer fiscal et donc des facultés contributives des contribuables. L'intervention du Conseil en amont a permis d'éviter les bouleversements budgétaires et juridiques qu'aurait engendrés une censure a posteriori, illustration parfaite de la fonction positive du contrôle a priori dans le domaine financier⁴².

Des problèmes similaires sont apparus lors de la crise sanitaire et mettent clairement en évidence l'asymétrie temporelle du contrôle. L'exemple de l'interdiction des rassemblements publics en plein air est révélateur. Par décision du Chef de la Police grecque, ont été interdits, du 15 au 18 novembre 2020, les rassemblements publics en plein air de plus de quatre personnes sur l'ensemble du territoire, à la veille du 17 novembre (date liée au soulèvement étudiant de l'École polytechnique d'Athènes contre la dictature des colonels en 1973), afin de lutter contre le risque de propagation du Covid-19. Cette mesure, qui portait atteinte au droit de réunion prévu à l'article 11 de la Constitution à une date précise et cruciale, a été jugée conforme à la Constitution par le Conseil d'État dans sa décision 1681/2022⁴³, laquelle a validé la mesure en tant que provisoire et nécessaire à la protection de la santé publique. La question, ici, n'est évidemment pas le bien-fondé de l'appréciation juridictionnelle, mais le fait que cette mesure ait été définitivement jugée par la justice deux ans après sa mise en œuvre. Le contrôle a posteriori, dans ce cas, est privé de toute portée pratique : même si l'appréciation avait conclu à une déclaration d'inconstitutionnalité, le rassemblement n'aurait pu avoir lieu rétroactivement. Il s'agit d'un exemple où le délai entre l'entrée en vigueur de la mesure et la décision juridictionnelle ne constitue pas seulement une faiblesse structurelle du contrôle, mais bien son anéantissement en tant que mécanisme de protection constitutionnelle effective.

Plusieurs arrêts du Conseil d'État illustrent par ailleurs la double limite du contrôle a posteriori en matière sanitaire. D'une part, l'arrêt 1147/2022 de l'Assemblée plénière, qui valide en mai 2022 l'obligation du port du masque et les restrictions de circulation imposées en décembre 2020, est rendu dix-sept mois après l'application des mesures et précise expressément que le Conseil d'État n'est pas compétent pour se prononcer sur leur efficacité ou leurs conséquences. D'autre part, les arrêts ultérieurs sur la constitutionnalité de l'obligation vaccinale du personnel sanitaire⁴⁴, des personnes âgées de plus de soixante ans⁴⁵, ainsi que des agents des unités spéciales d'intervention

⁴² Sur le contrôle des mesures budgétaires, voir E. Oliva, « Les interactions entre saisine parlementaire et contrôle des finances publiques », *Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 49, 2015, p. 93-114, disponible sur : <https://www.conseil-constitutionnel.fr/nouveaux-cahiers-du-conseil-constitutionnel/les-interactions-entre-saisine-parlementaire-et-controle-des-finances-publiques>.

⁴³ CE n° 1681/2022 et CE n° 263/2020, qui n'a pas accordé le sursis à exécution de la mesure.

⁴⁴ CE plén. n° 1684/2022, relatif à l'obligation vaccinale du personnel des structures de santé publiques et privées.

⁴⁵ CE plén. n° 1763/2023, relatif à l'obligation vaccinale des personnes âgées de plus de soixante ans.

en cas de catastrophe (EMAK)⁴⁶ confirment que le contrôle a posteriori intervient tardivement et, simultanément, atteint ses propres limites quant à l'appréciation des fondements scientifiques de la décision publique.

La jurisprudence des crises souligne ainsi une vérité fondamentale : le moment du contrôle est un élément constitutif de son efficacité. Lorsque le contrôle s'exerce des années après l'application de la mesure, ses conséquences sont absorbées par la réalité que la loi a entre-temps façonnée. Ce constat prépare le terrain pour l'examen d'une seconde thématique, où l'inefficacité du temps du contrôle se conjugue avec l'importance des mesures contrôlées.

B. Le contrôle des institutions liées à l'expression de la volonté populaire

Une conclusion similaire, relative à l'inefficacité du moment du contrôle combinée à l'importance des mesures contrôlées, ressort de l'examen d'une seconde thématique : celle du contrôle des institutions liées à l'expression de la volonté populaire. Il s'agit, plus précisément, du contrôle de la législation électorale et du contrôle du référendum. La compétence tant d'adoption de la loi électorale que de convocation du référendum est exercée conformément aux principes fondamentaux du régime politique, à savoir le principe représentatif, le principe parlementaire et le principe démocratique, ainsi que les principes régissant l'exercice du droit de vote⁴⁷. En outre, la validité des élections législatives et de la convocation du référendum est confiée par la Constitution à la Cour spéciale suprême⁴⁸, ce qui met en évidence deux différences particulières par rapport aux caractéristiques fondamentales du contrôle de constitutionnalité en Grèce. Premièrement, il s'agit d'un contrôle concentré, par opposition au contrôle diffus généralement en vigueur. Deuxièmement, c'est un contrôle dont les résultats sont susceptibles d'affecter, selon son objet précis, la volonté du peuple déjà exprimée ainsi que la répartition des partis au sein du Parlement⁴⁹.

La jurisprudence de la Cour spéciale suprême sur les questions dont elle a été appelée à se prononcer présente une certaine autolimitation, ainsi qu'une réticence à déclarer inconstitutionnelles des dispositions de la législation électorale⁵⁰. Par ailleurs, en ce qui concerne le contrôle a priori sur la législation électorale, on constate que, lors de l'examen et du vote des lois électorales, des questions de constitutionnalité sont soulevées avec insistance, tant au stade du contrôle consultatif qu'ensuite, lors du débat au Parlement.

⁴⁶ CE plén. n° 1400/2022, relatif à l'obligation vaccinale des agents servant dans les Unités spéciales d'intervention en cas de catastrophe (EMAK) du Corps des sapeurs-pompiers.

⁴⁷ G. Zois, « Systèmes électoraux et jurisprudence de la Cour spéciale suprême », *EfimDD*, 2017, p. 281-303, spéc. p. 285.

⁴⁸ Juridiction *ad hoc* prévue par l'article 100 de la Constitution, composée des présidents du Conseil d'État, de la Cour de cassation et de la Cour des comptes ainsi que de juges suprêmes désignés par tirage au sort, et compétente pour des catégories spécifiques de litiges constitutionnels et électoraux sans constituer pour autant une cour constitutionnelle de compétence générale.

⁴⁹ *Ibid.*, p. 295. Voir également G. Tusseau, op. cit., p. 836.

⁵⁰ Voir, à titre indicatif, Cour spéciale suprême n° 36/1990, n° 11-13/1994 et n° 24/1994, sur la constitutionnalité du seuil de 3 % institué par la loi n° 1907/1990 pour l'entrée d'un parti au Parlement, ainsi que Cour spéciale suprême n° 12/2005 relative à la prise en compte des bulletins blancs dans le calcul du quotient électoral lors de la répartition des sièges.

L'adoption de la loi électorale 1907/1990 est caractéristique car elle a donné lieu à un long débat en raison de la différence de traitement entre la coalition de partis par rapport aux partis se présentant de manière autonome⁵¹. Une question d'inconstitutionnalité a été soulevée par deux partis de l'opposition parlementaire, mais aussi par le ministre de l'Intérieur lui-même, afin que la question de constitutionnalité soit débattue⁵². Le Service scientifique du Parlement a formulé dans son Rapport une observation soutenant l'inconstitutionnalité de la disposition concernée⁵³. Une disposition analogue a été reprise dans les lois électorales suivantes⁵⁴.

À ce jour, la constitutionnalité de cette disposition n'a pas été tranchée par la justice, bien qu'elle soit contestée chaque fois qu'une modification de la législation électorale est examinée. Il s'agit donc d'une question qui reste en suspens quant à la décision définitive de sa constitutionnalité, se perpétuant et se répétant dans la législation électorale.

À cet égard, il convient de souligner la position adoptée par la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire *Paschalidis, Koutmeridis et Zacharakis c. Grèce*⁵⁵, qui a souligné qu'« une fois le choix du peuple librement et démocratiquement exprimé, aucune modification ultérieure dans l'organisation du système électoral ne saurait remettre en cause ce choix, sauf en présence de motifs impérieux pour l'ordre démocratique »⁵⁶. Cette considération confirme le principe fondamental de nature démocratique selon lequel les dispositions électorales ne peuvent être modifiées après l'expression du suffrage populaire⁵⁷. C'est précisément cette caractéristique, à savoir le fait que toute décision juridictionnelle de la législation électorale est susceptible d'affecter la volonté populaire déjà exprimée, qui rend le contrôle a posteriori particulièrement problématique dans ce domaine.

De même, le contrôle de la validité des référendums est confié, en vertu de l'article 100 de la Constitution, à la Cour spéciale suprême. Conformément à l'article 36 de la loi n° 345/1976, les motifs de contestation sont, premièrement, la violation de la loi relative à la tenue du référendum et, deuxièmement, des erreurs concernant le décompte des voix. Toutefois, le débat sur la portée du contrôle exercé par la Cour spéciale suprême demeure plutôt théorique, dans la mesure où le seul référendum qui s'est tenu sous l'empire de la Constitution de 1975 n'a pas été contrôlé par celle-ci⁵⁸.

⁵¹ Voir Procès-verbaux du Parlement, VIIIe période, session A', débat sur la loi n° 1907/1990.

⁵² Rapport du Service scientifique du Parlement sur le projet de loi devenu la loi n° 1907/1990.

⁵³ Procès-verbal du Conseil scientifique du Parlement, 1990.

⁵⁴ Lois n° 3636/2008 et n° 4654/2019.

⁵⁵ CEDH, *Paschalidis, Koutmeridis et Zacharakis c. Grèce*, n° 27863/05, 28422/05 et 28028/05, 10 avril 2008.

⁵⁶ *Ibid.* § 28.

⁵⁷ Voir également le *Code of Good Practice in Electoral Matters* de la Commission de Venise.

⁵⁸ Voir CE n° 2787/2015, selon lequel le contrôle de la validité et des résultats du référendum relève, conformément à l'article 100, alinéa 1, point b), de la Constitution, de la compétence de la Cour spéciale suprême. Voir Ch. Tsiliotis, « Nouvelles questions intéressantes de droit public à travers la confirmation d'une jurisprudence établie, note sous CE plén. n° 2787/2015 », *ThPDD*, 2015, p. 649-656 ; G. Tsaousis, « La convocation d'un référendum en tant qu'acte de gouvernement non susceptible de contrôle d'annulation », *EfimDD*, 2015, p. 576-584 ; S. Vlachopoulos, « CE n° 2787/2015 plénière », *DiDik*, 2015, p. 683-685, et A. Kaidatzis, « CE plén. n° 2787/2015 -note », *Armenopoulos*, 2015, p. 1580-1581.

Le conflit entre la possibilité théorique d'un contrôle et l'impossibilité pratique de son exercice se manifeste de manière particulière dans l'affaire du référendum de 2015, qui a été convoqué à la suite d'une décision du gouvernement grec en juillet 2015 concernant l'acceptation ou le rejet de la proposition des créanciers-institutions dans le cadre des négociations relatives à la dette souveraine, et qui s'est tenu dans un délai d'à peine une semaine à compter de son annonce. Lors du débat au Parlement relatif à la tenue du référendum, une question d'inconstitutionnalité a été soulevée⁵⁹.

L'argument principal était que le référendum ne pouvait être tenu sur une « question nationale cruciale » qui, en l'espèce, relevait d'une matière budgétaire, ce que la Constitution interdit. Selon cette opinion, l'interdiction du référendum sur des questions budgétaires s'applique également au référendum en question, car, bien que cela ne ressorte pas clairement de l'interprétation littérale de la disposition constitutionnelle en cause, la confusion entre la question nationale cruciale et une matière éminemment budgétaire conduit à un contournement d'une interdiction constitutionnelle⁶⁰. En outre, le délai insuffisant entre la décision de tenir un référendum et sa tenue a été invoqué⁶¹. Là encore, l'expérience française offre un point de comparaison éclairant. Le Conseil constitutionnel français exerce, en vertu des articles 60 et 11 de la Constitution, un contrôle de portée double sur les opérations référendaires : il veille à la régularité des opérations de référendum et en proclame les résultats, mais il est également consulté préalablement par le Gouvernement sur l'organisation même du référendum. Ainsi, le Conseil intervient à la fois en amont, par voie consultative, et en aval, par voie contentieuse. Une telle architecture, à la fois préventive et répressive, contraste vivement avec le modèle grec, où l'absence d'un contrôle a priori effectif sur la décision même de tenir un référendum a été mise en évidence par l'épisode du référendum de 2015.

Une conclusion finale s'impose au vu de ce qui précède. Dans les cas examinés, l'efficacité du contrôle juridictionnel a posteriori n'est pas garantie. En effet, bien qu'institutionnellement admissible, le contrôle juridictionnel a un objet qui ne recoupe que partiellement l'objet et la portée du contrôle a priori dans le cas du référendum, tandis que les limites du contrôle juridictionnel restent floues dans le cas de la législation électorale. Dans ce dernier cas, d'ailleurs, la Cour spéciale suprême fait preuve d'une autolimitation juridictionnelle particulière, en raison des conséquences de toute décision juridictionnelle qui aboutirait à un constat d'inconstitutionnalité.

Le tableau d'ensemble qui ressort de l'analyse de cette Partie est clair : le système actuel de contrôle a posteriori, bien qu'il fonctionne en principe de manière satisfaisante sur un large éventail de questions, présente des faiblesses importantes dans deux domaines : dans les situations de crises, où le moment du contrôle rend l'appréciation juridictionnelle pratiquement inefficace, et dans les questions d'expression de la volonté populaire, où le contexte et les conséquences de l'appréciation juridictionnelle poussent le juge à l'autolimitation. Dans les deux cas, le contrôle a priori apparaît

⁵⁹ XVIe période, session A', séance LXVe, 27 juin 2015, intervention d'Ev. Venizelos, p. 3825 s.

⁶⁰ Voir N. Alivizatos, « Référendum ou dérapage », *Kathimerini*, 28 juin 2015 ; Ch. Anthopoulos, « Référendum et principe de loyauté », *Ethnos*, 30 juin 2015.

⁶¹ XVIe période, session A', séance LXVe, 27 juin 2015, intervention de Th. Fortsakis, p. 3827 s.

comme le plus approprié sur le plan fonctionnel. Ce constat prépare le terrain pour la troisième partie de l'étude, dans laquelle sont examinés les mécanismes de renforcement du contrôle a priori.

III. Les réformes institutionnelles nécessaires

Il ressort de ce qui précède la nécessité d'une intervention réformatrice dans la structure du contrôle de constitutionnalité. Cette intervention doit partir de deux prémisses fondamentales. La première est que le contrôle de constitutionnalité diffus et a posteriori fonctionne, en principe, de manière satisfaisante dans l'ordre juridique grec et fait partie intégrante de la tradition juridique grecque. Par conséquent, tout bouleversement radical comporterait le risque de créer plus de problèmes qu'il ne chercherait à résoudre. La seconde prémisse est que le contrôle a priori, bien qu'il existe déjà dans l'ordre juridique grec surtout sous la forme du contrôle parlementaire et du contrôle consultatif, présente des faiblesses importantes quant à son efficacité et nécessite un renforcement dans des domaines spécifiques.

L'examen de la dynamique du contrôle a priori, tel qu'il est pratiqué en France, met en évidence ses potentialités institutionnelles. À l'inverse, l'inconvénient majeur du contrôle a posteriori tel qu'il est pratiqué en Grèce réside dans l'interdiction du contrôle direct⁶², tandis que son avantage principal réside dans la possibilité d'articuler le contrôle tant de constitutionnalité que de conventionnalité, ainsi que dans le fait qu'il remplit, en principe, une fonction positive et s'harmonise avec la culture juridique du pays.

Dans cette perspective, toute réforme devrait revêtir un caractère mesuré et tendre prioritairement au renforcement du contrôle a priori direct dans les domaines où les insuffisances du contrôle existant sont les plus manifestes. Les mécanismes envisagés s'orientent, en premier lieu, vers la consolidation du contrôle a priori consultatif déjà existant (A) et, en second lieu, vers l'exploration, dans le contexte de la prochaine révision constitutionnelle, de nouvelles formes institutionnelles de contrôle a priori (B).

A. Le renforcement du contrôle a priori existant

Les deux institutions principales du contrôle a priori étant décrites, les propositions de renforcement peuvent être formulées de manière succincte. S'agissant du contrôle parlementaire de constitutionnalité, la refonte de la procédure prévue à l'article 100 du Règlement, de manière à prévoir un débat plus approfondi lorsqu'une question d'inconstitutionnalité est soulevée par un grand nombre de députés ou lorsqu'elle est liée à une observation correspondante dans le Rapport du Service scientifique, pourrait renforcer significativement la portée de cette institution. L'expérience de la révision de la Constitution française de 1974 est, à cet égard, instructive : celle-ci a élargi le cercle des personnes pouvant saisir le Conseil constitutionnel à 60 députés ou 60 sénateurs, évolution qui a marqué une étape décisive dans le développement du contrôle de constitutionnalité français et a renforcé considérablement les droits de la minorité parlementaire.

⁶² V. Boukouvala, *L'interprétation conforme à la Constitution des lois et le contrôle juridictionnel de la constitutionnalité*, éd. Sakkoulas, Athènes-Thessalonique, 2018, p. 61 s.

S'agissant du Service scientifique du Parlement, il est essentiel d'instituer la possibilité pour celui-ci de se prononcer sur les amendements déposés hors délais, qui échappent aujourd'hui entièrement à son contrôle, dans la mesure où le Rapport est publié immédiatement après l'examen du projet de loi par la commission parlementaire compétente. Une telle disposition couvrirait l'une des lacunes les plus flagrantes du système en vigueur, telle qu'elle a été mise en évidence dans la première partie de l'étude à propos des *interna corporis*. Parallèlement, le renforcement de l'autorité institutionnelle des conclusions du Rapport, afin qu'elles soient utilisées plus systématiquement lors du débat parlementaire et lors de l'appréciation juridictionnelle ultérieure, constitue un autre objectif essentiel. Il convient de relever qu'une série de décisions des juridictions suprêmes font une référence approfondie aux observations du Service scientifique en tant qu'élément de soutien à l'appréciation d'inconstitutionnalité⁶³.

B. L'institution de nouvelles formes de contrôle

Au-delà du renforcement du contrôle existant, il existe des domaines dans lesquels l'identification même des questions nécessitant un contrôle a priori conduit au constat que le contrôle a priori en vigueur est insuffisant. Dans ces domaines, le débat relatif à la mise en place de nouvelles formes de contrôle a priori revêt une importance particulière. Deux organes présentent les caractéristiques qui les rendent appropriés à l'exercice d'un tel contrôle : le Conseil d'État et la Cour spéciale suprême.

La proposition d'attribuer au Conseil d'État une compétence consultative préalable n'est pas nouvelle dans la pensée juridique grecque. Elle a été formulée par des représentants tant de la doctrine que du pouvoir judiciaire, et est régulièrement réitérée, notamment lors des procédures de révision de la Constitution⁶⁴. Dans le cadre de la présente étude, il est proposé d'instaurer un contrôle a priori consultatif de constitutionnalité par le Conseil d'État sur les questions soulevées au cours de la procédure législative, à la demande d'un nombre suffisant de députés, à titre indicatif, un quart du nombre total (75 députés)⁶⁵. Ce contrôle pourrait s'exercer soit au cours de la procédure parlementaire, en suspendant la procédure de vote, soit après l'adoption de la loi mais avant son entrée en vigueur.

Il convient également de souligner qu'en période de crise, l'activation d'un tel mécanisme de contrôle consultatif pourrait constituer un premier « filtre » de légalité des mesures à adopter. Le précédent français de la saisine, par le Président de la République, du Conseil constitutionnel concernant la loi prorogeant l'état d'urgence sanitaire⁶⁶ est instructif à cet égard, ce qui souligne le caractère crucial de la question en litige.

⁶³ À titre indicatif, arrêts n° 1911/2022 et n° 1408/2022 de l'assemblée plénière du Conseil d'État.

⁶⁴ Des propositions en ce sens ont été formulées de manière approfondie par D. Akoumianaki, *Le contrôle a priori de constitutionnalité*, op. cit., p. 328 s.

⁶⁵ S. Vlachopoulos, « Le contrôle a priori de constitutionnalité des lois. Une innovation audacieuse mais nécessaire », *DiDik*, 2019, p. 966-968, spéc. p. 967.

⁶⁶ Conseil constitutionnel, décision n° 2020-800 DC du 11 mai 2020, *Loi prorogeant l'état d'urgence sanitaire et complétant ses dispositions*.

On observera par ailleurs que, dans un système de contrôle de constitutionnalité diffus et a posteriori comme celui en vigueur au Canada, la Cour suprême dispose de la possibilité de rendre des avis sur des questions spécifiques⁶⁷, notamment sur l'interprétation des lois constitutionnelles, sur la constitutionnalité ou l'interprétation de toute loi fédérale ou provinciale, ainsi que sur les compétences du Parlement du Canada ou des assemblées législatives des provinces, ou de leurs gouvernements respectifs. Il est significatif que cette compétence consultative s'exerce de manière préventive, sans toutefois exclure qu'elle puisse également s'exercer a posteriori⁶⁸.

Parallèlement, le contrôle a priori de la Cour spéciale suprême pourrait s'exercer sur des questions spécifiques soulevées au cours de la procédure législative d'adoption de la législation électorale ou lors du débat sur la décision de tenir un référendum, à l'instar de ce qui est proposé pour le Conseil d'État. Dans le système français, une compétence correspondante est prévue pour le Conseil constitutionnel: il est consulté sur l'organisation des opérations référendaires, veille à leur régularité et en proclame les résultats⁶⁹, exemple illustrant la pertinence fonctionnelle d'une telle réglementation.

En tout état de cause, l'objectif principal des propositions ci-dessus n'est pas de renforcer davantage le rôle du juge ni de modifier en profondeur le système de contrôle en vigueur, mais de consolider le système existant en rétablissant la priorité du Parlement en termes de temps, d'organisation et d'application de la matière législative. Parallèlement, la concentration de la compétence de contrôle sur chaque question entre les mains d'un seul organe permet d'écarter les éventuelles divergences ou différenciations quant aux conclusions du contrôle, et l'« indication de constitutionnalité » formulée lors du contrôle a priori pourra être réellement exploitée par l'organe décisionnel.

Conclusion

L'analyse qui précède a mis en évidence les faiblesses constatées du contrôle de constitutionnalité en vigueur en Grèce, tant en ce qui concerne sa portée qu'en ce qui concerne son efficacité. Le caractère diffus et a posteriori du contrôle, bien qu'il fonctionne en principe de manière satisfaisante et fait partie intégrante de la tradition juridique grecque, présente certaines limites quant à son efficacité, dans la mesure où il laisse exposés certains domaines essentiels : les *interna corporis* qui échappent au contrôle juridictionnel, les omissions législatives, les mesures à fort impact budgétaire et les questions d'expression de la volonté populaire. Dans tous ces domaines, la faiblesse ou l'inefficacité du contrôle juridictionnel rend le contrôle a priori plus approprié sur le plan fonctionnel.

⁶⁷ Voir l'article 53 de la loi sur la Cour suprême : <https://laws-lois.justice.gc.ca/fra/lois/S-26/page-3.html#docCont>.

⁶⁸ European Parliamentary Research Service, *The role of constitutional courts, a comparative law perspective, Canada : The Supreme Court*, 2019, p. 9.

⁶⁹ Article 60 de la Constitution française ; voir également l'article 46 de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel. Sur l'ensemble de la question, M. Fatin-Rouge Stéfanini, *Le contrôle du référendum par la justice constitutionnelle*, préface de L. Favoreu, Economica, Presses Universitaires d'Aix-Marseille, 2004.

Dans ce contexte, la mise en perspective comparative avec l'ordre juridique français revêt un intérêt particulier. Les aspects abordés dans les sections précédentes, notamment le contrôle des *interna corporis* par le Conseil constitutionnel, la théorie de l'*incompétence négative* et le double rôle du Conseil en matière de référendums démontrent que le système français dispose d'instruments institutionnels pour traiter des questions qui, dans l'ordre juridique grec, échappent au contrôle juridictionnel ou sont contrôlées de manière inefficace.

Par ailleurs, la France, partant d'un contrôle purement préventif et concentré, a adopté avec la révision de 2008 des éléments de contrôle a posteriori par le biais de la *Question prioritaire de constitutionnalité*, reconnaissant ainsi les besoins qu'un contrôle purement préventif ne peut couvrir. Le parcours inverse pour la Grèce, le renforcement des éléments de contrôle a priori dans un système diffus et a posteriori répond aux besoins fonctionnels correspondants du système grec. L'intervention réformatrice proposée se veut, par intention, mesurée. Elle ne vise pas à modifier radicalement l'architecture du contrôle. Son objectif est de consolider le système en vigueur par la mise en place de contrepoids institutionnels modérés. La procédure de révision constitutionnelle à venir offre le contexte approprié pour débattre de ces propositions.