Neapolis University

HEPHAESTUS Repository **http://hephaestus.nup.ac.cy**

School of Law and Social Sciences Book chapters

1994

Le régime constitutionnel de la Grèce

Manitakis, Antonis

http://hdl.handle.net/11728/6733

Downloaded from HEPHAESTUS Repository, Neapolis University institutional repository

LE RÉGIME CONSTITUTIONNEL DE LA GRÈCE

[Antonis MANITAKIS]

Les réponses politiques
de la CEE.
(Yv. Guichet sous la dir.)

Armand Colin. 1993

CHAPITRE VII

LE RÉGIME CONSTITUTIONNEL DE LA GRÈCE

[Antonis MANITAKIS]

I – Introduction

L'étude du régime politique grec peut être guidée par trois idées clés qui constituent, simultanément, trois axes d'explication et de compréhension de la nature actuelle et de l'évolution de ce régime.

I-1. L'axe historique

Le régime parlementaire actuel est issu de la chute d'une dictature militaire qui a gouverné le pays pendant sept ans, de 1967 à 1974, sous la menace et le coup de la loi martiale. Il s'est donc formé en rupture politique avec un régime dictatorial, mais dans la continuité d'une longue tradition démocratique et parlementaire, entamée en 1844 avec l'adoption de la première Constitution de monarchie parlementaire.

Mais le régime grec est aussi intéressant à un autre titre : le rétablissement de la démocratie parlementaire en Grèce coïncide avec la chute des régimes fascistes en Espagne et au Portugal, ainsi qu'avec les efforts entrepris pour consolider un parlementarisme renaissant. Au-delà des différences apparentes quant à la forme du gouvernement (monarchie parlementaire en Espagne, présidentialisme parlementaire avec président élu au suffrage universel au Portugal,

république parlementaire avec président élu par le Parlement en Grèce), de fortes convergences sont apparues très vite entre ces trois régimes parlementaires du bassin méditerranéen : la tendance commune qui les traverse est celle d'un parlementarisme majoritaire à gouvernement stable avec à sa tête un premier ministre issu du parti majoritaire.

I-2. L'axe institutionnel

La démocratie parlementaire a été rétablie en Grèce en 1975, avec une ambiguïté concernant l'identité constitutionnelle du régime politique instauré : s'agissait-il d'un « présidentialisme parlementaire » ou d'un « parlementarisme présidentiel » ?

Même si la distinction entre les deux termes apparaît peu opérante et fait penser à un jeu de mots, il demeure que la tension institutionnelle créée par la configuration constitutionnelle d'un chef d'État muni de compétences exorbitantes, face à un premier ministre politiquement tout puissant, n'a pu être définitivement réglée que par une révision constitutionnelle intervenue dix ans après la mise en vigueur de la nouvelle Constitution. Cette révision a consacré constitutionnellement la primauté du premier ministre au sein du régime, primauté qui s'était d'abord imposée dans les faits, ainsi que par une pratique constitutionnelle constante, conforme à la logique parlementaire inhérente au régime instauré.

Ni force gouvernante, ni institution garante, le président de la République hellénique n'exerce actuellement que des fonctions symboliques en incarnant, par son autorité et ses actes, l'unité et la continuité politique du pouvoir d'État. Mais sa position constitutionnelle est de toute façon tributaire du système des partis existant qui, répondant aux critères d'un bipartisme parfait et nourri par une bipolarisation des forces politiques bien établies, ne permet au chef de l'État de ne jouer aucun autre rôle que celui d'arbitre et d'intermédiaire entre les forces concurrentes.

I-3. L'axe méthodologique

Enfin, il serait imprudent de ne pas attirer l'attention du lecteur sur l'intérêt méthodologique que peut présenter l'étude de l'évolution des institutions constitutionnelles en Grèce. La révision de la Constitution de 1975, intervenue à l'improviste en 1986, montre bien la force symbolique du texte constitutionnel et la place qu'occupe dans l'imaginaire populaire la représentation constitutionnelle du pouvoir. En exploitant cette donnée psychologique, le parti au pouvoir a entrepris la révision constitutionnelle dans le but de détourner l'attention de l'opinion publique des vrais problèmes sociopolitiques et de justifier

les décisions politiques conjoncturelles. L'initiative constitutionnelle apparaissait d'autant plus injustifiée que le régime parlementaire fonctionnait depuis dix ans, sans que la moindre faille ou le moindre dysfonctionnement ne soit repéré ou constaté. La seule justification possible qui pourrait être avancée tient donc dans l'ajustement de la règle constitutionnelle à la réalité politique ou l'harmonisation des « prévisions » constitutionnelles à la pratique parlementaire. Cette dernière fut la source principale d'inspiration du constituant en 1986 et a servi de fondement légitime à la démarche révisionnelle. Elle devait aussi dicter le contenu et les limites de la révision.

II – Aperçu historique

II-1. Le passage d'un État d'exception à un régime parlementaire

Avant de procéder à l'analyse des institutions politiques existantes en Grèce, il est utile de donner quelques indications générales sur l'évolution historique de celles-ci, afin d'éclairer leur signification actuelle et de mieux comprendre leur fonctionnement.

Ainsi, il ne faut donc pas perdre de vue le fait que le régime parlementaire actuel est issu de l'effondrement, le 23 juillet 1974, de la dictature militaire instaurée par un coup d'État sept ans auparavant (21 avril 1967). La signification politique de cet événement inattendu pour les masses populaires est grande, d'une part en raison du passage pacifique et non violent d'un régime politique d'exception à un État de droit et, d'autre part, de la rupture politique qui a été opérée dans la continuité démocratique et parlementaire de l'histoire constitutionnelle de la Grèce.

Le fait que la dictature militaire n'a été renversée ni par un mouvement de masse puissant, ni par des coups décisifs de la résistance, mais qu'elle a été tout simplement contrainte à rendre le pouvoir aux civils, à la suite des événements tragiques pour l'hellénisme chypriote (invasion et occupation militaire de Chypre par la Turquie) qu'elle provoqua par son aventurisme politique en renversant en juin 1974 le leader du pays, l'archevêque Makarios, a conditionné toute l'évolution politique ultérieure du régime. L'écroulement de la dictature a créé un rapport de forces favorable à la droite parlementaire et aux autres forces conservatrices et libérales, qui ont pu ainsi former un gouvernement d'Union nationale dirigé par un ancien premier ministre, K. Karamanlis, fondateur et leader incontesté du parti de droite, qui avait, huit ans avant la dictature, gouverné la Grèce. Conservateur convaincu, doté d'un sens aigu de la réalité et de

la politique, exilé volontairement à Paris depuis 1963, après sa démission du gouvernement à la suite d'un désaccord avec le roi sur la politique étrangère, quelques jours après l'assassinat par des « bandes paraétatiques » du député de gauche, Lambrakis, il revient au pouvoir, en disposant de la confiance de l'armée et en s'appuyant sur un large consensus politique et populaire. Homme d'État, doté de grandes qualités politiques, K. Karamanlis a pu mener à bien son vieux projet constitutionnel modéré de démocratisation et de modernisation des structures politiques en édifiant un pouvoir politique fort, efficace et démocratiquement légitime. Il a fait voter par l'Assemblée constituante, en l'espace de six mois, une nouvelle Constitution, réalisant ainsi, douze ans après, ses projets de réformes constitutionnelles défendues vainement peu avant de quitter le gouvernement en 1963 et qui visaient au renforcement de l'Exécutif, à la rationalisation du travail parlementaire et à l'exercice discipliné et contrôlé des libertés publiques[1].

II-2. Le régime actuel

La période politique qui s'ouvre avec la mise en vigueur de la nouvelle Constitution du 11 juin 1975 porte la marque d'une double rupture politique.

L'abolition de la monarchie

Rupture institutionnelle, tout d'abord, concernant le mode de désignation du chef de l'État et la forme de l'État : héréditaire ou électif, monarchie ou république ? La question sera réglée définitivement par un référendum – le troisième sur la même question depuis la deuxième guerre mondiale – à l'issue duquel le peuple hellénique s'est prononcé par une majorité de 70 % en faveur de la forme républicaine de gouvernement.

La monarchie fut donc abolie, et avec elle un centre de pouvoir autonome devenu puissant, rouage de la dépendance politique de la Grèce à l'égard des grandes puissances. Mal enracinée dans le pays et loin d'être un facteur d'unité et de stabilité dans sa politique, la monarchie a été au centre de péripéties constitutionnelles et de crises politiques graves.

Monarchie absolue de 1832 à 1843, monarchie constitutionnelle de 1844 à 1862, démocratie royale ou « couronnée », après un changement de dynastie en 1863, de 1864 à 1924 et de 1946 à 1967, république de 1924 à 1935, le régime constitutionnel de la Grèce a été fréquemment marqué et troublé par la présence

1. Sur cette question, cf. N. ALIVISATOS, *Les Institutions politiques de la Grèce à travers les crises 1922-1974*, L.G.D.J., Paris, 1979, p. 429 sqq. ; A. MANESSIS, « L'évolution des institutions politiques de la Grèce : à la recherche d'une légitimation difficile », *Les Temps modernes*, 1985, p. 771-814 (783-794) ; A. PANTÉLIS, *Les Grands Problèmes de la nouvelle Constitution hellénique*, L.G.D.J., Paris, 1979, p. 67 sqq. et 87 sqq.

de la Couronne. Ni enraciné, ni aimé, défaillant dans son rôle de symbole d'unité nationale, complice par sa participation au coup d'État militaire en 1967 et par sa collaboration avec la « junte », le dernier roi de Grèce, Konstantin XII, fut contraint de quitter définitivement le pays en décembre 1968, à la suite d'une tentative de coup d'État manquée, après avoir vu son trône balayé par deux référendum d'abord en 1973 (référendum organisé par les colonels au pouvoir), puis en 1974.

Une fois la monarchie abolie, la question cruciale du régime restait cependant en suspens : par quoi la remplacer ? Par un chef d'État élu au suffrage universel doté de pouvoirs propres ou par un organe d'État élu par le Parlement et exerçant des fonctions d'arbitre ?

La fin d'une période d'instabilité politique et de crises de représentation

En 1975, le rétablissement de la démocratie parlementaire en Grèce a pris aussi la signification d'une rupture politique importante : c'est la fin d'une longue période d'instabilité politique et de crises constitutionnelles allant de crises de gouvernement en crises de régime.

Des crises politiques graves. La période « qui s'ouvre au cours de la première guerre mondiale, écrit dans sa remarquable thèse N. Alivisatos[1], est marquée par une succession de crises qui, pour relever de causes différentes, pour revêtir des formes dissemblables et pour intérioriser des influences étrangères contradictoires, conférèrent à l'évolution politique et institutionnelle du pays sa richesse peu commune ». Durant la première moitié du XXe siècle, deux crises politiques graves, tournées très vite en crise d'État, ont laissé toutes deux leurs traces indélébiles et conditionné l'évolution politique du pays.

La première de 1915 à 1917, appelée « schisme national », a coupé littéralement le pays en deux parties. L'une s'est regroupée autour du premier ministre Venizelos, homme politique libéral et réformiste qui domina la scène politique pendant un quart de siècle et prôna la sortie de la Grèce de la guerre, comme allié de l'Entente ; l'autre s'est rassemblée autour du roi qui préconisait la neutralité du pays, position manifestement proallemande. Bien que cette confrontation ait pris le caractère d'un affrontement politique entre républicains et proroyalistes et soit apparue comme une controverse personnelle, elle masquait un conflit politique et social plus profond opposant les forces politiques libérales et réformatrices, appuyées sur une bourgeoisie nationale ascendante, aux forces conservatrices, soutenues notamment par une oligarchie marchande et terrienne.

La deuxième grande crise politique, plus récente, a duré de 1945 à 1949 et a eu les caractères d'une véritable guerre civile, d'un affrontement sanglant entre forces populaires d'origine essentiellement paysanne, armées et dirigées par le

1. N. ALIVISATOS, *op. cit.* p. 1.

parti communiste d'une part, et forces politiques libérales et conservatrices, aidées par les grandes puissances, l'Angleterre au début du conflit et les États-Unis ensuite. Les vaincus, très fiers de leur résistance contre les nazis, ont dû payer cher leur exigence, légitime pourtant, de participer à la direction de l'État, ainsi que leur croyance illusoire en une possible victoire par les armes et, peut-être aussi, leur ignorance concernant l'accord de Yalta sur le partage du monde en deux blocs.

Si la fin de la guerre civile a épargné à la Grèce l'expérience coûteuse d'un régime totalitaire, les répercussions politiques de ce déchirement national tragique ont été, cependant, très lourdes : un pouvoir d'État répressif s'est constitué, couvert et légitimé par une démocratie parlementaire surveillée et tenant à l'écart les forces de gauche – le parti communiste étant mis hors la loi. Par ailleurs, une « paraconstitution » abrogeait ou suspendait ce que la Constitution de 1952 reconnaissait timidement en matière de libertés civiles et politiques. La société politique grecque devait ainsi intérioriser l'existence d'une double réalité constitutionnelle : l'une officielle, garantissant un état élémentaire des libertés publiques, et l'autre officieuse, permettant au pouvoir d'appliquer, parallèlement, toute une législation d'exception[1].

Cette période de trois quarts de siècle de parlementarisme instable, perturbé par des crises de représentation graves, s'achève avec l'instauration, par un coup d'État militaire, d'un régime d'exception pendant sept ans, de 1967 à 1974. Abolissant la légalité constitutionnelle de 1952, la « junte » a mis, sous prétexte de lutter contre le communisme, la vie politique du pays dans le « plâtre ». Mais la dictature militaire a été précédée en 1965 d'une crise de gouvernement qui s'est manifestée par un conflit entre la Couronne et le premier ministre de l'époque, G. Papandréou – père de l'actuel leader –, chef des forces républicaines de l'Union du centre, contraint par le roi de démissionner malgré son soutien par une large majorité parlementaire. Un mouvement de masse démocratique s'est alors développé revendiquant l'application pure et simple du principe de souveraineté populaire contre le principe monarchique et exigeant du pouvoir le respect des principes d'une démocratie politique. Les masses populaires, tenues à l'écart jusqu'alors, ont fait intrusion sur la scène politique, malgré le manque d'encadrement par des partis politiques, ce qui a donné à ce mouvement spontané un dynamisme politique peu contrôlable par le pouvoir.

Les règles de compétition politique faussées. Ces crises de représentation presque permanentes durant le XXe siècle, dues notamment à l'absence d'assise sociale solide autour des institutions représentatives et à l'incapacité du bloc au pouvoir d'intégrer les masses dans le jeu démocratique, étaient aggravées par les défaillances des institutions politiques. En effet, les règles du jeu démocratique étaient peu respectées et les compétitions électorales et politiques constamment

1. Cf. N. ALIVISATOS, *op. cit.*, p. 415 sqq.

faussées. Uniquement soucieux de conserver le pouvoir, le parti gouvernemental faisait adopter des modes de scrutin à son avantage ou utilisait l'appareil d'État pour organiser des élections frauduleuses et s'assurer ainsi des résultats électoraux favorables. C'est pour cette raison que la pratique constitutionnelle a créé l'institution originale « du gouvernement de service » ou « des élections », dont la seule tâche était d'organiser des élections libres et honnêtes. Cette pratique bien établie, qui n'honore pas les mœurs politiques du pays, a trouvé, malgré tout, une consécration spéciale dans la nouvelle Constitution à l'article 37.

Enfin, la représentation politique était médiatisée par des rapports essentiellement clientélistes entre les partis politiques et le corps électoral. Le clientélisme en tant que forme particulière de représentation politique ou en tant que forme de rapport essentiel entre le député notable et les électeurs n'a pas totalement disparu de la scène politique grecque lorsque le régime politique est passé du parlementarisme oligarchique structuré autour des partis de notables au parlementarisme rationalisé, animé par des partis de masses[1]. La société civile grecque, congénitalement atrophiée et dépendante de l'État, n'a pas pu se passer des bons offices qu'offrent les nouveaux intermédiaires que sont les comités des partis organisés, en s'interposant entre les demandes sociales des citoyens et les services fournis par un État hypertrophié et tout-puissant.

Le rôle de la tradition politique

Toutes ces défaillances et dysfonctionnements du régime parlementaire grec, qu'un éminent constitutionnaliste, A. Manessis, a qualifié de « crise de légitimation quasi chronique » et imprimant constamment sa « marque [sur] l'évolution politique[2] » du pays, semblent actuellement être dépassés. Les institutions parlementaires fonctionnent normalement et conformément aux règles constitutionnelles en vigueur. Les règles du jeu démocratique sont bien respectées et l'alternance au pouvoir des grands partis est assurée. La troisième démocratie parlementaire apparaît comme la plus stable et la plus efficace que la Grèce ait connue depuis la création de l'État grec en 1830.

Ce serait une erreur grave de croire que la consolidation actuelle des institutions parlementaires est fortuite et fragile. Le régime parlementaire n'est pas bâti sur le vide. Une longue tradition politique de parlementarisme, malgré les péripéties constitutionnelles, s'est inscrite dans la conscience collective et s'est reproduite à travers la mise en place et le fonctionnement des nouvelles institutions constitutionnelles. On ne peut d'ailleurs pas expliquer la réalité constitutionnelle ni comprendre le sens des dispositions actuelles ou saisir le comportement des acteurs politiques sans se référer à la mémoire collective, sans chercher les trames fines de la longue tradition parlementaire du pays.

1. Cf. N. MOUZELIS, « Continuités et changements en politique grecque : d'E. Venizelos à A. Papandréou », *Les Temps modernes*, 1985 (473), p. 902-917.
2. A. MANESSIS, « L'évolution des institutions politiques de la Grèce », art. cit., p. 772-773.

III – Caractères généraux du régime politique

III-1. Un régime parlementaire moniste caché par une Constitution dualiste

Si l'on devait caractériser le régime politique grec tel qu'il fonctionne concrètement, depuis la mise en vigueur le 11 juin 1975 de la nouvelle Constitution jusqu'à sa révision en 1986 et depuis lors, seuls conviennent les termes de « régime parlementaire moniste ». Le gouvernement procède du Parlement, dont il doit avoir la confiance, et détermine seul la direction politique du pays. Le président de la République s'est contenté tout au long de cette période d'exercer des fonctions de représentation et de régulation ou d'arbitrage en évitant de participer à la détermination de la politique générale du pays. Une majorité stable bien disciplinée et cohérente a bien appuyé l'action du gouvernement et s'est presque confondue avec lui, ne laissant en fait au président de la République aucune chance de jouer un rôle plus actif dans la vie politique du pays, sinon comme gardien de la légalité constitutionnelle ou comme régulateur des institutions.

Ce trait du régime grec doit aussitôt être complété par deux autres qualificatifs qui le caractérisent encore davantage : il s'agit d'un parlementarisme majoritaire structuré et stabilisé par un bipartisme bien établi.

Le caractère moniste[1] du régime s'est imposé par la pratique constitutionnelle soutenue par toutes les forces politiques et suivie scrupuleusement par tous ceux qui ont occupé successivement soit le poste de premier ministre, soit celui de président de la République. Il a été enfin approuvé par l'opinion publique conquise par les vertus du parlementarisme.

Le paradoxe est que tout cela s'est produit, malgré – et même contre – la lettre de la Constitution de 1975 qui dotait le président de la République des pouvoirs propres à un parlementarisme présidentiel.

Le constituant de 1975 n'ayant pas clarifié ses intentions lors de la rédaction de la Constitution, un doute planait quant à la position constitutionnelle et au rôle réel impartis au président de la République. Néanmoins, ce que le constituant a hésité à faire, la pratique constitutionnelle, plus audacieuse, a pu l'accomplir. Le personnage du président s'est effacé devant celui du premier ministre. Les rapports entre ces deux acteurs de l'Exécutif n'ont pas été troublés, même pendant la période de la cohabitation, où le président de la République, K. Karamanlis, a pu coexister pendant quatre ans en harmonie avec un premier ministre socialiste, adversaire résolu du parti du président. En tout cas, la prépondérance du premier ministre n'a jamais été mise en cause, tous les présidents

1. Cette thèse est défendue depuis 1979 par A. PANTÉLIS, *op. cit.*, p. 313.

de la République ayant soigneusement évité de se mêler de la vie politique et partisane du pays ou de faire des déclarations publiques qui iraient à l'encontre de la politique gouvernementale. Le chef de l'État se limitait à entériner les décisions de la majorité gouvernementale.

Il a été ainsi prouvé une fois de plus que lorsque le président d'une République parlementaire se trouve en face d'une majorité parlementaire large, bien disciplinée et cohérente, il ne dispose que de compétences liées.

Ainsi, sous la Constitution de 1975, face à un président juridiquement très puissant, s'est imposé un premier ministre politiquement tout-puissant qui a concentré presque tous les pouvoirs et a pris en main le destin du pays en utilisant plusieurs avantages que le régime lui avait accordés. Leader d'une majorité parlementaire bien disciplinée et cohérente, il a pu contrôler le Parlement et le pouvoir législatif ; président d'un Conseil des ministres homogène, il a pu diriger le gouvernement. Chef incontesté du parti de la majorité – et même fondateur, dans le cas de Karamanlis et de Papandréou, du parti majoritaire –, il a pu maîtriser le jeu politique et parlementaire et s'assurer du contrôle de l'administration et des groupes de pression. Fort de sa légitimité démocratique, désigné en fait directement par le peuple grâce au système électoral et au bipartisme, il pouvait communiquer directement avec l'opinion publique en utilisant les mass media et surtout la télévision. L'opinion publique était, en tout cas, très favorable à cette inflexion du régime vers le parlementarisme et bien préparée à accepter la prépondérance du premier ministre, car elle était hostile aux pouvoirs présidentiels, repoussant toute idée d'un président fort, dont l'image se confondait avec celle du monarque et, plus généralement, avec celle d'un chef d'État incontrôlable, prêt à changer fréquemment de premiers ministres et à mépriser la volonté populaire exprimée par la majorité parlementaire. Dans la conscience collective, les « interventions abusives et antiparlementaires » de la Couronne dans la vie parlementaire grecque durant les années 1914-1915 et 1965-1967 sont restées vives. Cela explique d'ailleurs la facilité avec laquelle a eu lieu l'opération de la révision constitutionnelle en 1986.

III-2. Les causes politiques de l'affirmation de la logique parlementaire

Toutefois, si l'aspect parlementaire du régime a pu l'emporter sur l'aspect caché d'un présidentialisme hésitant, cette évolution n'est pas due uniquement à la tradition politique du pays, mais aussi aux choix politiques faits par les leaders, ainsi qu'aux rapports de force politiques qui se sont constitués à l'époque.

Il est significatif que l'homme fort du régime, K. Karamanlis, a préféré, délibérément, lors de la mise en vigueur de la nouvelle Constitution en 1975, le poste de premier ministre à celui de président de la République, car il voulait diriger activement et effectivement les affaires de l'État. De même, A. Papandréou

avait déclaré qu'il n'était pas dans ses intentions d'être candidat à la présidence, qu'il considérait bonne pour des retraités. En effet, un président de la République élu par le Parlement et non par le peuple, comme en France, ne dispose pas de l'autorité nécessaire pour exercer des pouvoirs actifs.

D'autres facteurs ont contribué à l'affirmation de la logique parlementaire du régime : tout d'abord, le fait majoritaire qui s'est dégagé dès les premières élections parlementaires. Le parti dominant, la Nouvelle Démocratie, a pu recueillir, lors des élections de décembre 1974, 54 % des suffrages et a pu gouverner en ayant 220 sièges (sur 300) au Parlement. Cette position dominante, dans le système de partis, de la Nouvelle Démocratie lui a permis de structurer les forces politiques de la droite et de se comporter en force hégémonique dans la société.

Le fait majoritaire a engendré, dans un deuxième temps, comme fait générateur, le bipartisme qui s'est installé peu à peu en conditionnant tout le système politique. Les deux grandes formations politiques du pays, la Nouvelle Démocratie et le Mouvement socialiste, se partagent, depuis 1977, 85 % des votes et 90 % des sièges au Parlement.

Ainsi le régime parlementaire grec présente actuellement tous les avantages et s'accommode de tous les inconvénients du « *two party system* » :

– stabilité gouvernementale et parlementaire étonnante (à l'exception d'une courte période entre 1989-1990) ;

– alternance partisane favorisée par le mode de scrutin, la bipolarisation des forces politiques et le comportement bipolaire des électeurs ;

– prééminence incontestable du premier ministre au sein du régime et soumission totale de la majorité parlementaire à son autorité ;

– concentration accrue, suivie d'une forte personnalisation du pouvoir, sur la personne du premier ministre, qui est en même temps chef de la majorité et du parti vainqueur aux élections et qui s'affirme comme le centre du pouvoir politique et son maître absolu.

La conséquence politique la plus grave en est que ce pouvoir personnel s'autonomise par rapport aux autres, se dispense de tout contrôle politique effectif et s'exerce sans contrepoids sérieux.

Le régime a, ainsi, évolué lentement, mais sûrement, vers un régime parlementaire bipartite, rationalisé, dont la clé de voûte est le premier ministre. Il s'est ainsi produit ce phénomène curieux : si l'on a évité la « présidentialisation » du pouvoir politique et la menace d'instauration par le biais du président d'un pouvoir fort et incontrôlable, on n'a pu empêcher l'apparition des mêmes phénomènes sur la personne du président du Conseil qui, par l'intermédiaire de la majorité parlementaire et du parti qu'il dirige, personnifie un pouvoir politique efficace et bien concentré.

Les conséquences institutionnelles n'en sont pas moins importantes. Le développement et la consolidation du « fait majoritaire », combinés avec la composition monopartite de la majorité gouvernementale, ont doté le régime

d'une stabilité gouvernementale enviable par beaucoup de régimes parlementaires et l'ont assuré d'une alternance des partis au pouvoir, sans heurts ni contestations, s'effectuant dans le respect des règles constitutionnelles. Dès 1974 et jusqu'en 1989, la Grèce a connu cinq élections législatives et cinq gouvernements se sont succédé, épuisant presque la durée de la législature (à l'exception de celui de G. Rallis qui a succédé à K. Karamanlis, lorsque ce dernier, un an avant la fin de la législature, a été élu en 1980 président de la République). Pendant la même période, il y a eu un fonctionnement régulier des institutions parlementaires que la Grèce n'avait jamais connu dans son histoire constitutionnelle, ainsi qu'une révision de la Constitution selon la procédure et les termes prévus par la loi fondamentale.

III-3. Les pouvoirs présidentiels abolis par la révision de 1986

Cependant, en dépit de ces faits révélateurs d'une bonne santé constitutionnelle, le Mouvement socialiste, présidé par A. Papandréou, a brusquement, et de façon inattendue, entamé une procédure de révision quelques mois avant l'échéance de la législature, en mars 1985, à l'occasion de l'élection du président de la République, afin d'abolir les pouvoirs exorbitants accordés à celui-ci par la Constitution de 1975.

Les compétences visées par la révision étaient au nombre de quatre :

1. Le président de la République disposait selon l'article 38, alinéa 2, du pouvoir de révoquer le gouvernement, avec l'obligation par la suite, soit de nommer un nouveau premier ministre qui demanderait la confiance de la Chambre, soit d'accompagner la nomination de la dissolution du Parlement afin de soumettre sa décision à l'arbitrage du corps électoral. Même si l'exercice d'un tel pouvoir pouvait s'avérer dangereux pour le président, hypothéquer son avenir politique ou provoquer une crise constitutionnelle grave, l'aspect néanmoins orléaniste de cette compétence pesait comme une menace permanente sur chaque gouvernement et sur la majorité parlementaire et contrariait le principe parlementaire et la primauté du Parlement au sein du régime.

2. Le président avait le droit de dissoudre le Parlement de sa propre initiative, sans contreseing ministériel, lorsque « la Chambre se trouvait en désaccord manifeste avec le sentiment populaire ou si sa composition n'assurait pas la stabilité gouvernementale ». L'éventualité d'un usage abusif, voire arbitraire, de ce pouvoir présidentiel, rappelant les jours sombres des crises constitutionnelles provoquées par le monarque, suscitait de vives critiques dans le monde politique et dans la doctrine qui voyait dans cette compétence présidentielle une arme redoutable de caractère antimajoritaire.

3. Il disposait, en outre, du droit de présider dans des circonstances exceptionnelles le Conseil des ministres et de déclarer l'état de siège, par décret

contresigné par le premier ministre, en cas de troubles graves ou de menaces manifestes contre l'ordre public et la sûreté de l'État en raison de dangers intérieurs. Il s'agissait évidemment de pouvoirs très importants, mais dont l'exercice dépendait de circonstances exceptionnelles et de conditions politiques favorables au pouvoir présidentiel.

4. La Constitution de 1975 attribuait enfin au président le pouvoir d'organiser par décret un référendum sur des questions nationales cruciales. La doctrine, en interprétant cette disposition, avait considéré que le référendum institué avait un caractère consultatif et que l'initiative de sa proclamation appartenait au président. On imaginait toutefois mal l'organisation d'un référendum « présidentiel » sans l'accord du gouvernement ou, pis encore, contre son gré. La question est restée sans réponse, étant donné que ni le président, ni le gouvernement n'ont pu organiser de référendum, malgré les « questions nationales cruciales » qui avaient surgi, comme, par exemple, l'adhésion de la Grèce à la Communauté économique européenne (C.E.E.).

Ces quatre pouvoirs présidentiels donnent une image du système constitutionnel, sans toutefois correspondre à la réalité politique. Jamais exercés, ni même évoqués, ces pouvoirs redoutables du président de la République constituaient, il est vrai, un dispositif de dernier recours, un *ultimum refugium* du chef de l'État en cas de crise politique grave ou de danger pour la stabilité du régime. Il ne faudrait pas cependant minimiser l'autre aspect de ces pouvoirs, étant donné que leur utilité était douteuse, leur efficacité contestable et leur usage normal très difficile, voire impossible dans certains cas. Il s'agissait de compétences dont l'exercice aurait pu causer des troubles constitutionnels au lieu de permettre d'affronter des crises. La prudence politique conseillait de ne pas les utiliser, et la réalité politique les condamnait à la marginalité, sinon à la désuétude. L'inflexion du régime vers un parlementarisme moniste et rationalisé était irréversible. Pourquoi alors cette opération inattendue et imprévisible de révision ? Quels étaient les vrais motifs et les buts avoués de la démarche révisionnelle ?

III-4. Portée de la proposition de révision constitutionnelle

Si l'on s'en tient aux motifs invoqués par la majorité gouvernementale du Mouvement socialiste, on doit admettre que la révision visait, d'une part, apparemment à épurer le régime parlementaire des éléments dualistes en abolissant les compétences présidentielles critiquées par l'opinion de l'époque. D'autre part, elle avait pour but de permettre à la majorité parlementaire d'exprimer la volonté générale en déterminant librement les grandes orientations de la politique du pays, sans entraves d'ordre institutionnel ou sans menaces d'intervention provenant d'un pouvoir qui ne disposait pas de la légitimité nécessaire pour le faire. Considéré comme un acte indispensable à l'épanouis-

sement du régime parlementaire, la proposition de révision avait comme objectif principal de « faire adopter une régulation constitutionnelle qui rétablirait le fonctionnement des pouvoirs publics conformément au principe de la souveraineté populaire et à la forme de notre régime qui est une République présidée et non présidentielle[1] ».

Les partisans de la révision soutenaient également que, malgré le fonctionnement régulier, voire impeccable, du régime parlementaire, les attributions présidentielles influenceraient de façon « latente et négative » les rapports du président avec le gouvernement et le Parlement, de telle sorte que chaque gouvernement qui se serait trouvé face à un président d'origine politique ou d'options politiques différentes des siennes aurait été contraint de s'autolimiter dans son action en évitant de prendre des décisions qui auraient pu déclencher le mécanisme des pouvoirs présidentiels. Faute de précédents historiques, il est évidemment impossible de confirmer ou de contester à posteriori la validité de ces allégations. Il est certain, en revanche, que le régime parlementaire étant identifié dans l'inconscient populaire au pouvoir démocratique, tout ce qui rappelait l'image du pouvoir royal allait être considéré, par principe, comme antidémocratique. Il en est ainsi du présidentialisme.

Dans ce climat idéologique, la proposition de révision de la Constitution, déposée à la Chambre le 9 mars 1985 par les députés socialistes, a pris un caractère nettement symbolique. Elle ne concernait d'ailleurs que les dispositions constitutionnelles, attribuant au président des compétences propres à un régime présidentialiste. Elle a pu ainsi être présentée à l'opinion publique comme une opération d'assainissement du pouvoir parlementaire et une étape nécessaire vers la démocratisation du pouvoir. Après avoir acquis l'accord des députés du parti communiste, la proposition de révision a pu s'imposer plus par ce qu'elle représentait au plan de l'imaginaire que par son impact pratique.

Dans ce climat politique, la droite s'est résignée à mener un combat perdu d'avance et à s'opposer à une révision qui ne modifierait pas sensiblement la réalité du régime en place. L'opinion publique, de son côté, est restée plutôt indifférente au déroulement de la procédure qu'elle a suivi sans passion. Il est significatif qu'aux élections législatives de juin 1985, la question de la révision n'a suscité ni débats, ni confrontations politiques et a été presque ignorée par les partis, malgré le fait que le corps électoral ait été appelé à statuer sur sa nécessité.

Cette absence d'intérêt de l'opinion publique et des partis politiques doit être imputée au fait que la révision constitutionnelle n'apportait aucun changement significatif dans l'organisation et l'exercice effectif du pouvoir d'État. Elle consacrait formellement les rapports de force établis par la pratique et par la structuration des forces politiques entre le président et le gouvernement en

1. A. PEPONIS, rapporteur de la majorité à la Chambre révisionnelle, dans *La Révision de la Constitution de 1986*, Athènes, 1986.

confirmant la forme parlementaire moniste du régime. Cependant, des doutes sur l'opportunité de la révision et sur ses objectifs réels pouvaient apparaître si l'on prenait en considération ses conséquences indirectes sur le fonctionnement du régime politique et ses effets pervers sur celui-ci.

La proposition de révision a coïncidé avec l'élection du président de la République en mars 1985 et a été liée à la décision du parti socialiste (P.A.S.O.K.) de ne pas soutenir la réélection du président sortant, K. Karamanlis. Le scrutin présidentiel a relégué la proposition de révision au second rang du débat politique et a mis en évidence le fait que le but réel de l'initiative de révision était de créer un climat politique favorable au P.A.S.O.K. en vue de gagner les élections générales législatives qui suivraient. Elle s'est donc révélée être un instrument de politique politicienne.

Cela dit, il serait naïf de ne pas voir les effets structurels non évoqués de la révision. Celle-ci était moins anodine sur ce plan qu'elle ne le paraissait à première vue. Elle a exercé au moins une fonction de confirmation et de consécration du régime politique existant non négligeable.

Elle a confirmé le parlementarisme majoritaire fonctionnant depuis quinze ans en le dotant de mécanismes constitutionnels relatifs à la dissolution du Parlement et à la nomination du gouvernement, permettant la constitution de majorités parlementaires stables. Qui plus est, elle a armé la majorité parlementaire et surtout son chef, leader du parti majoritaire, de tout un arsenal de techniques constitutionnelles, dont l'objectif principal est de favoriser la formation des partis majoritaires et la pérennité des majorités constituées d'un seul groupe par leur reconduction au pouvoir moyennant des élections anticipées organisées opportunément.

Elle a consacré formellement la prédominance du premier ministre au sein de l'Exécutif et du régime, en lui attribuant, en tant que leader de la majorité, des armes constitutionnelles propres à réguler le régime[1].

Comme toute Constitution, la Constitution grecque ne se limite pas à enregistrer un rapport de forces politiques et des structures de pouvoir existantes ; elle régit ce rapport et ces structures ; elle les façonne et les projette dans l'avenir. Ce faisant, elle instaure aussi des modes ou des procédures de résolution des conflits politiques, sur la base du (ou des) modèle(s) idéal(aux) de structuration des pouvoirs que le constituant avait à l'esprit. Le constituant de

1. Comme l'a pertinemment remarqué le professeur A. Manessis dans « L'évolution des institutions politiques de la Grèce », art. cit., p. 772 (807) : « En somme, la proposition de révision constitutionnelle tend en fait au renforcement des pouvoirs du premier ministre par le truchement de la réduction des pouvoirs du président de la République. Il s'agit donc d'un déplacement des pouvoirs au sein même de l'Exécutif, dont le renforcement, loin d'être mis en cause, se trouve au contraire confirmé et rénové au nom de la souveraineté populaire, évoquée plutôt pour justifier ou dissimuler la concentration des pouvoirs. Mais, il y a encore plus : face à ce pouvoir institutionnalisé, qui puisse faire obstacle à l'arbitraire virtuel des gouvernants et empêcher un glissement vers l'autoritarisme. »

1986 avait pour modèle idéal le « parlementarisme majoritaire », surgi de la pratique précédente[1].

IV – L'organisation constitutionnelle de l'État

IV-1. La forme démocratique de l'État

L'affirmation du principe de la souveraineté populaire

Le régime politique que la Constitution de 1975 proclame solennellement dans son article premier est celui d'une « République parlementaire ». Ayant une valeur déclarative, cette disposition établit la forme de l'État grec en résumant en trois mots tout ce que les autres dispositions organisent concrètement. La formule doit être rapprochée de celle de l'article 110, paragraphe 1, qui interdit en des termes identiques la révision des dispositions constitutionnelles qui déterminent le fondement et la forme du régime en tant que « démocratie » et « République parlementaire ».

La forme de l'État est appelée démocratique, puisque l'organisation du pouvoir est régie par le principe de la souveraineté populaire, qui « constitue le fondement du régime politique » (art. 1, §2).

Le peuple est reconnu expressément par l'article 1, paragraphe 3, comme source suprême de tout pouvoir exercé de la façon prévue par la Constitution[2].

Les pouvoirs n'émanent pas seulement du peuple, ils appartiennent au peuple et sont exercés soit directement par lui, par la voie du référendum, soit indirectement par ses représentants.

Toute forme de participation populaire au pouvoir est permise et peut être organisée par la loi, à condition qu'elle ne contredise pas la forme d'exercice de la souveraineté prévue par la Constitution. La démocratie instaurée par la Constitution est ouverte à l'histoire et aux créations de la réalité constitutionnelle.

L'élection des députés ainsi que le référendum constituent les formes les plus importantes, mais non exclusives, de l'exercice de la souveraineté populaire qui se manifeste aussi par l'élection des maires et des conseillers municipaux, la formation des partis politiques et l'activité partisane de leurs membres, l'exercice des libertés publiques à caractère politique, la constitution des associations politiques et l'expression des idées politiques par la presse.

---

1. A ce sujet, cf. KAMTSIDOU, *Pratique et révision constitutionnelles dans la République hellénique (1975-1986)*, thèse de doctorat polycopiée, université Paris-X, Nanterre, 1989.

2. Cf. A. PANTÉLIS, *op. cit.*, p. 193 sqq. ; S. KOUTSOUBINAS, *Le Peuple dans la Constitution hellénique de 1975*, Presses universitaires de Nancy, 1989, p. 166-197.

Ni le corps électoral, ni les partis politiques, ni l'opinion publique ne peuvent être identifiés au peuple ou lui être substitués. Ils peuvent seulement être considérés comme formes concrètes de son existence et de l'exercice de sa souveraineté.

Cette souveraineté n'existe qu'en vertu de la Constitution et s'exerce toujours selon les modalités prévues ou tolérées par celle-ci, ne se situe ni au-dessus, ni en dehors de la Constitution, mais à l'intérieur d'un ordre juridique rigide dont elle constitue le fondement et le principe directeur.

En tant que principe constitutionnel, la souveraineté populaire coexiste harmonieusement avec d'autres principes de même valeur, comme, par exemple, le principe présidentiel, le principe parlementaire, le principe de l'État de droit ou du respect de la valeur de la personne humaine, et ils sont soumis, quant à leur affirmation, à des limites imposées par la Constitution. L'exercice de la souveraineté populaire et, avec elle, l'expression de la volonté générale sont donc bien délimités et circonscrits par le principe de la primauté du droit. Il y a ainsi des limites juridiques qui découlent d'abord de la rigidité de la Constitution et de la procédure de révision, puis d'autres qui dérivent de la protection des libertés publiques.

De ces deux sortes de limites, on peut déduire l'obligation et le droit de tous les tribunaux de Grèce d'exercer, par voie d'exception, un contrôle de constitutionnalité des lois[1]. Il y a enfin des restrictions à la souveraineté nationale imposées par les traités internationaux, selon l'article 28 de la Constitution.

Il faudrait souligner, toutefois, que limiter le souverain de nos jours signifie, en fait, limiter la majorité parlementaire et les décisions des partis majoritaires. Le principe de la majorité doit s'exercer, lui aussi, dans le respect des impératifs de l'État de droit.

Ainsi, le principe démocratique, tel qu'il est garanti par la Constitution, ne peut plus se réduire à la seule volonté de la majorité du peuple ni simplement au respect des droits librement exercés par la minorité. Il comprend également le respect scrupuleux des règles et des procédures garantissant l'égalité politique, la libre et égale compétition des partis et, évidemment, la garantie de l'alternance politique. Sans les garanties formelles de l'alternance, il n'y a pas de démocratie politique. Les mécanismes institutionnels concernant le mode de scrutin, les conditions de la dissolution du Parlement, la nomination et la responsabilité du gouvernement doivent être jugés en fonction de ces critères.

1. Cf. à ce sujet : A. MANITAKIS, « Fondement et légitimité du contrôle juridictionnel des lois en Grèce », *Revue internationale de droit comparé*, 1988, p. 39-55.

Ses limites

La révision constitutionnelle. La Grèce a une longue tradition de Constitutions rigides[1]. Depuis les premières, celle de 1844 ou celle de 1864, le pouvoir constitutionnel s'est interdit le droit de réviser les « dispositions fondamentales » de la Constitution et, notamment, celles concernant la forme de l'État, comme monarchie ou république, ainsi que la forme du gouvernement parlementaire.

La rigidité de la Constitution considérée comme garantie essentielle de la souveraineté nationale dans son expression suprême et initiale assure simultanément sa suprématie absolue, ainsi que celle des valeurs dont elle est porteuse. Elle implique donc la suprématie aussi bien matérielle que formelle de la Constitution.

La procédure de révision se déroule en deux phases bien distinctes, intercalées par des élections législatives unissant deux législatures :

– Dans la première phase, la Chambre des députés décide, à la majorité qualifiée, de l'opportunité (ou de la nécessité) de la révision et détermine, au moyen de deux scrutins séparés par un intervalle d'au moins un mois, les articles à réviser. La proposition de révision, telle qu'elle est adoptée par le Parlement, est soumise au jugement de la volonté populaire lors des élections législatives suivantes.

– Dans la deuxième phase, des élections législatives interviennent et la Chambre nouvellement élue, investie d'un mandat spécial de révision, procède quant à elle à la révision proprement dite, en déterminant par une majorité spéciale (majorité absolue ou qualifiée des députés, suivant la majorité à la Chambre précédente qui a décidé l'adoption de la proposition de révision) le contenu concret de la révision. Les articles ainsi révisés sont publiés par résolution de la Chambre de révision dans le journal officiel.

Deux remarques doivent être faites quant à cette procédure de révision :

– Le chef d'État est exclu de toute intervention dans la procédure de révision, ce qui confirme le caractère représentatif et parlementaire moniste du régime.

– Le peuple intervient obligatoirement lors des élections générales législatives et se prononce indirectement sur la proposition de révision par le choix des députés ou des partis qu'il fait.

Deux sortes de limites au pouvoir constituant dérivé sont en outre à signaler :

– Des limites matérielles[2]. On ne peut toucher au « fondement, ni à la forme du régime en tant que démocratie parlementaire et républicaine », ni à la disposition qui garantit la séparation des pouvoirs, ni à certaines dispositions

1. Cf. N. Rotis, *Le peuple et l'État. Essai sur la clause finale des Constitutions helléniques de 1844 à 1952*, L.G.D.J., Paris, 1987, p. 150 sqq.

2. Cf. M-F. Rigaux, *La Théorie des limites matérielles à l'exercice de la fonction constituante*. Larcier, Bruxelles, p. 77 sqq., 95 sqq. et 201 sqq.

fondamentales relatives aux libertés publiques fondant la forme libérale du régime.

Cela signifie que l'on ne peut pas, par révision constitutionnelle, transformer le régime parlementaire en régime présidentiel en faisant, par exemple, élire le président directement par le peuple ou en le dotant de pouvoirs qui, en pratique, réduiraient sérieusement ou neutraliseraient la responsabilité du gouvernement devant le Parlement.

Il en va de même du caractère représentatif du gouvernement et de la compétence générale normative, attribuée au Parlement (un éventuel partage des compétences normatives entre le Parlement et le gouvernement dans le sens pratiqué en France serait incontestablement inconstitutionnel), ou de sa forme républicaine. La monarchie ne pouvant pas être restaurée par la voie légale constitutionnelle, il ne lui reste que la voie de la force ou du coup d'État !

– Des limites formelles. La procédure de la révision que prévoit l'article 110 de la Constitution étant spéciale et stricte, il est impossible de modifier la Constitution d'une autre manière. Sa modification par voie référendaire, par exemple, serait inconstitutionnelle, même si à cette occasion c'est le souverain qui s'exprime. Mais le souverain ne doit s'exprimer que dans les formes prévues par la Constitution. Le référendum constituant n'étant pas prévu expressément par la Constitution, on ne peut l'admettre dans le cadre d'un ordre constitutionnel rigide à l'intérieur duquel s'affirme et s'exerce une souveraineté populaire bien délimitée.

En dehors des limites expresses à l'exercice de la souveraineté nationale, il existe des limites implicites découlant de la logique même du régime constitutionnel, fondé sur une souveraineté bien délimitée et sur une rigidité constitutionnelle clairement affirmée.

Puisque, avec l'article 110 de la Constitution, le souverain a bien voulu, en tant que pouvoir constituant originaire, s'autolimiter, soit en interdisant la révision de la forme démocratique parlementaire et républicaine de l'État et du gouvernement, soit en instaurant une procédure spécifique et rigide de révision constitutionnelle, toute modification constitutionnelle portant atteinte à la rigidité de la Constitution ou à la forme de l'État en changeant l'autorité chargée de la révision de la Constitution irait à l'encontre de la volonté de l'autorité constituante originaire. La rigidité de la Constitution, faisant partie intégrante de la forme de l'État, est intangible de la même manière et pour la même raison que l'est la souveraineté populaire telle qu'elle est cristallisée dans les dispositions fondamentales de la Constitution.

Aucun pouvoir constitué ne possède l'autorité légitime de s'ériger en autorité maîtresse de la Constitution et de s'approprier, au moyen d'un détournement de pouvoir, les compétences appartenant au pouvoir constituant originaire.

Il est évident, d'autre part, qu'on ne peut empêcher la résurrection de fait de la souveraineté populaire dans sa forme originaire, mais cet événement – si souhaitable qu'il puisse paraître pour certains – ne peut être jugé qu'en termes de

légitimité et non pas de légalité constitutionnelle. Il s'agirait d'un coup de force, doux ou démocratique peut-être, mais qui infligerait à la physionomie constitutionnelle de l'État une rupture, tout en restant dans la continuité démocratique. Le pouvoir constituant originaire est par définition libre.

L'attribution des compétences constitutionnelles à des institutions internationales. Des restrictions ou des altérations constitutionnelles sérieuses, au regard de la souveraineté nationale, peuvent être apportées non pas de l'intérieur, mais de l'extérieur de l'ordre constitutionnel et cela avec son autorisation préalable.

En effet, le constituant de 1975 a pris la précaution d'adopter, en vue de l'adhésion de la Grèce à la Communauté européenne, des dispositions constitutionnelles permettant l'insertion normale de l'ordre international dans l'ordre national et l'adaptation de ce dernier aux exigences de la construction européenne.

Ainsi, il est prévu à l'article 28, paragraphe 3, que « des restrictions à l'exercice de la souveraineté populaire » peuvent être apportées par un traité « dans la mesure où cette restriction ne lèse pas les droits de l'homme et les fondements du régime démocratique ». Pour ne laisser planer aucune ambiguïté dans ce domaine, le constituant a complété cette disposition par une autre qui permet à l'État grec « d'attribuer, par voie de traité ou d'accord international, des compétences prévues par la Constitution aux organes des organisations internationales ».

La Constitution ne permet pas de transfert des compétences et donc elle n'accepte pas l'aliénation d'une partie de la souveraineté nationale au profit des instances supranationales. Elle autorise cependant le transfert de pouvoirs bien délimités ou de fonctions relevant traditionnellement de la compétence de l'État national aux organisations internationales. Les restrictions qui en résultent pour l'exercice de la souveraineté nationale sont jugées en fonction de la gravité des lésions portées aux fondements du principe démocratique. Une application cumulative des deux paragraphes mentionnés paraît indispensable en cas de transfert, qui implique nécessairement une limitation de souveraineté[1].

Il convient de faire deux remarques à propos de l'application de ces dispositions :

– Les limites apportées à l'exercice de la souveraineté nationale ne sont admises par la Constitution que sous certaines conditions, appréciées en premier lieu par le Parlement lorsqu'il ratifie le traité à une majorité qualifiée. L'éventualité d'un contrôle juridictionnel de la conformité du traité aux exigences de l'article 28, paragraphe 3 de la Constitution reste, cependant, ouverte, étant donné qu'en Grèce les tribunaux pratiquent un contrôle par voie d'exception de la constitutionnalité des lois.

1. Cf. A. CALOGEROPOULOS, « Les fondements constitutionnels de l'adhésion de la Grèce aux Communautés européennes », *Revue du Droit public*, 1982, p. 97-111.

Il convient de retenir de cette procédure souple et adaptée aux exigences de l'intégration européenne que des atteintes peuvent être portées à la souveraineté nationale sans qu'une révision de la Constitution soit nécessaire.

– Par la voie spéciale de la ratification des traités internationaux, prévue par l'article 28, paragraphes 2 et 3 de la Constitution, la porte est ouverte à des altérations implicites de l'organisation constitutionnelle de l'État ; ces altérations impliquent nécessairement des modifications implicites à la Constitution par une voie qui n'est pas celle de la révision constitutionnelle de l'article 110 de la Constitution.

Ses formes d'exercice

La souveraineté populaire est exercée principalement, mais pas exclusivement, par l'élection des représentants au Parlement ou par la participation du peuple à un référendum.

Le peuple exerce donc sa souveraineté en s'organisant en corps électoral, forme première et fondamentale de son existence[1].

Les élections législatives. Le corps électoral est composé des citoyens grecs ayant au moins 18 ans et n'étant pas privés des droits civils ou politiques à la suite d'une décision judiciaire définitive. Les conditions juridiques de l'acquisition de la qualité d'électeur sont au nombre de trois :

– avoir la nationalité hellénique, soit par naissance, soit par naturalisation ;

– avoir l'âge de la majorité électorale ;

– jouir des droits civils et politiques. Les majeurs sous tutelle et les aliénés, par exemple, ayant fait l'objet d'une décision d'interdiction judiciaire ou les personnes condamnées pour crime ou pour délit grave sont privés du droit de vote. La perte du droit de vote peut être automatique et définitive ou temporaire, suivant le cas.

Exceptées ces trois conditions de jouissance du droit de vote, l'acte électoral exige l'inscription sur une liste électorale et la possession d'une carte d'électeur. L'inscription est obligatoire, mais n'est pas automatique.

Le droit de vote est :

– direct ou personnel (le vote par procuration n'est pas admis) ;

– secret, universel ou égal (chaque vote doit « peser » du même poids électoral) ;

– constitutionnellement obligatoire. Des sanctions pénales ainsi que des peines administratives sont prévues pour les citoyens qui n'exerceraient pas leur devoir civique sans raison justifiée ; mais en général, les sanctions pénales ne sont pas appliquées.

De toute façon, l'abstention ne dépassant pas 20 % des inscrits sur les listes électorales, elle ne constitue pas pour le moment un problème particulier. Ainsi,

1. Cf. S. KOUTSOUBINAS, *op. cit.*, p. 205-392.

les conséquences d'une éventuelle abstention « politique » des électeurs à la suite d'une consigne politique donnée par leur parti n'a pas été envisagée par la doctrine.

Les élections législatives ont lieu simultanément sur l'ensemble du territoire.

Le mode de scrutin : une proportionnelle à effet majoritaire. Le mode de scrutin qui a prévalu en Grèce depuis le rétablissement de la démocratie en 1974[1] est, malgré les changements à la loi électorale intervenus à chaque législature, peu avant et toujours en vue des élections législatives prochaines, ce qu'on appelle communément la « proportionnelle renforcée », une proportionnelle favorisant les grands partis et plus particulièrement celui arrivé en tête. Selon la loi électorale, la première répartition des sièges se fait au niveau de la circonscription départementale et la deuxième à celui de la circonscription régionale.

Lors de la première répartition, les sièges sont attribués aux listes en fonction du quotient électoral, établi en divisant le nombre total des suffrages exprimés par le nombre de sièges à pourvoir moins un. Les sièges non attribués à la première répartition sont répartis sur la base d'un quotient régional : division du nombre total des votants au niveau régional par le nombre des sièges à pourvoir. Les sièges éventuellement restants sont attribués par une troisième répartition au parti qui a obtenu le plus grand nombre de voix. En fait, celui-ci reçoit une « prime » de 10 à 15 sièges. Le mode de scrutin favorise ainsi le parti le plus puissant.

La dernière modification de la loi électorale a consisté à fixer à 3 % des suffrages exprimés le nombre de voix nécessaire pour participer à la répartition des sièges.

L'électeur vote pour le parti qui a sa préférence en choisissant l'un des candidats figurant sur une liste établie par le parti.

Il est incontestable que le mode de scrutin établi en Grèce et pratiqué depuis 1974 a joué un rôle primordial dans la formation des majorités gouvernementales et dans la stabilité politique du régime. La proportionnelle renforcée a donné des résultats semblables à ceux d'un scrutin majoritaire. Le fait majoritaire, apparu dès les premières élections après la chute de la dictature militaire, a été engendré, d'une part, par le rassemblement d'un nombre important de suffrages (plus de 43 % des votants) en faveur du parti arrivé en tête et, d'autre part, par le système attribuant au vainqueur une prime en sièges suffisante pour lui assurer la majorité absolue des sièges au Parlement.

Le système bipartite développera ensuite sa logique propre. La polarisation des suffrages sur les deux grands partis a produit par la suite, à son tour, des effets automatiques sur le comportement de l'électorat, qui a pris ainsi l'habitude

1. Pour le mode de scrutin en Grèce avant 1974, cf. E. BOLOUDAKIS, *Recherche sur le suffrage politique en Grèce*, 1910-1975, thèse de doctorat ronéotypée, Paris-II, 1977.

de voter « utile » en choisissant un des deux grands partis qui obtiennent à eux deux près de 90 % des suffrages exprimés.

Il s'est formé un cercle vicieux entre le mode de scrutin, le fait majoritaire et le bipartisme. Chaque élément du système renforce l'autre. Mais il serait faux de considérer le mode de scrutin comme la cause principale de l'apparition des majorités cohérentes au Parlement et d'oublier que les deux grands partis totalisent, chacun, plus de 40 % des suffrages exprimés.

La consolidation du parlementarisme majoritaire, ainsi que la stabilité politique en Grèce doivent aussi être attribuées au caractère spectaculaire que prend la campagne électorale présentée comme un « jeu » entre deux équipes concurrentes. La fonction ludique des élections n'est pas un facteur négligeable.

Le référendum : un palliatif ambigu de la démocratie représentative. L'attitude des partis au pouvoir concernant le référendum a correspondu à des réticences et à des craintes ou à des sentiments contradictoires à l'égard d'une procédure démocratique susceptible de dériver vers le plébiscite ou, au contraire, de contrebalancer le pouvoir de partis et de majorités sans scrupules.

En instaurant un référendum présidentiel, la Constitution de 1975 avait doté le président d'un moyen virtuellement antimajoritaire. La révision constitutionnelle a, au contraire, armé le gouvernement et la majorité parlementaire d'un moyen supplémentaire d'approbation de la politique gouvernementale. A la Chambre de révision le débat s'est axé sur la question de savoir comment transformer une prérogative présidentielle en instrument de légitimation des options politiques de la majorité gouvernementale. Mais en rejetant des propositions visant à instaurer le référendum législatif d'abrogation ou d'initiative populaire, le gouvernement socialiste de l'époque s'est refusé à doter le régime représentatif d'un moyen de participation réelle du peuple à l'exercice du pouvoir.

La révision de 1986 a instauré deux sortes de référendum :

– un référendum d'« initiative gouvernementale » portant sur des « questions nationales cruciales » ; ce référendum de caractère consultatif est organisé après une décision favorable de la majorité absolue des députés et est proclamé par décret ;

– un référendum d'« initiative parlementaire » portant sur un projet de loi voté par le Parlement, relatif à des « questions sociales importantes ». Ce référendum de ratification est organisé après un vote favorable des 3/5e des députés et proclamé par décret.

Le premier type de référendum peut aisément prendre le caractère d'un plébiscite. Le deuxième cache mal la complexité ou plutôt l'impossibilité de sa mise en pratique. La voie référendaire semble en Grèce être bouchée et, de toute façon, éloignée de la perspective noble de palliatif des défaillances du régime représentatif.

IV-2. La forme parlementaire du gouvernement

Des trois éléments essentiels du régime parlementaire – la responsabilité politique du gouvernement devant le Parlement, la dissolution du Parlement et l'irresponsabilité du chef de l'État –, celui qui le caractérise par excellence est la responsabilité gouvernementale. Même si ce critère est actuellement le plus souvent virtuel, il constitue cependant le point de référence indispensable pour classer le régime dans une catégorie et en déduire ses caractéristiques et dérivés propres.

En effet, l'enjeu institutionnel majeur pour toutes les forces politiques tout au long de l'histoire constitutionnelle hellénique s'est situé au stade de la procédure de la responsabilité gouvernementale. C'est ce même mécanisme, discret mais décisif, qui a fait évoluer le régime vers un parlementarisme moniste et plus particulièrement vers un régime de cabinet à majorité homogène, monopartite.

Sa responsabilité politique

Imposée initialement comme coutume constitutionnelle (1875), cette règle d'or du régime parlementaire est consacrée formellement par la Constitution de 1975 (art. 84), en même temps que les procédures du parlementarisme rationalisé.

Après sa nomination par le président de la République, le gouvernement doit solliciter la confiance de la Chambre.

Dans les quinze jours qui suivent sa nomination par décret présidentiel, le gouvernement doit se présenter devant la Chambre. Il s'agit d'une obligation juridique. Leur nomination, qui s'achève avec un serment cérémoniel devant le président, confère au premier ministre et aux ministres nommés sur sa proposition la plénitude de leurs pouvoirs, qu'ils exercent entièrement. Mais si le gouvernement n'obtient pas le vote de confiance, il doit démissionner. C'est pourquoi le chef d'État est tenu de nommer premier ministre celui qui dispose au moment même de sa nomination de la confiance manifeste de la majorité parlementaire.

La confiance du Parlement dans la personne du premier ministre lors de sa désignation par le président de la République doit être claire et elle est révélée par les déclarations des chefs des partis ou des députés indépendants. C'est au président d'en faire une appréciation correcte et de ne procéder à la nomination que lorsqu'il a des assurances suffisantes que le gouvernement formé ne sera pas immédiatement renversé.

Le vote de confiance, obligatoire lors de la formation d'un nouveau gouvernement, est considéré comme acquis lorsque la majorité relative des députés votants l'a accordé. Toutefois, la confiance est considérée comme refusée si leur nombre est inférieur aux 2/5e des députés. Les gouvernements de minorité ne sont pas inconnus de la Constitution.

En revanche, la motion de censure n'est acceptée que si elle est approuvée par la majorité absolue du nombre total des députés, soit 151 votes.

En raison de l'existence de majorités homogènes et stables, les mécanismes du parlementarisme rationalisé se sont révélés superfétatoires. La stabilité gouvernementale est assurée de façon automatique par le système bipartite, ainsi que par la formation – à deux exceptions près – d'une majorité parlementaire bien disciplinée après les élections. Les procédures rationalisées n'ont agi que de façon indirecte, comme une menace pour les députés indisciplinés et n'ont été mises en œuvre que pour confirmer l'autorité du premier ministre et éviter ou déplacer une crise gouvernementale. A trois reprises au moins, le premier ministre a pris l'initiative de poser la question de confiance, lorsque des contestations contre sa politique se sont élevées dans les rangs des parlementaires de son propre parti ou lorsqu'il y a eu un remaniement ministériel ou une démission significative d'un ministre.

Dans tous ces cas, la question de confiance a été posée pour imposer la discipline au parti en menaçant les députés d'une éventuelle dissolution du Parlement : usage d'une arme classique en vue d'assurer la discipline au sein de la majorité et la stabilité du gouvernement.

Toutefois, le premier ministre, étant désigné directement par le peuple lors des élections législatives et se considérant comme seul responsable devant l'opinion publique et le peuple, résume et personnifie toute la responsabilité politique du gouvernement. Les ministres se considèrent responsables surtout devant le premier ministre qui les traite comme des collaborateurs au service de sa politique.

Nomination, composition et fonctions du gouvernement

L'innovation la plus significative de la révision constitutionnelle qui a connu le plus d'applications et dont on peut mesurer les mérites est sans aucun doute celle relative à la nomination du gouvernement et plus particulièrement à la désignation du premier ministre.

Il s'agit d'une procédure lourde et minutieusement réglementée, dont le but est double : d'une part, priver le président de la République de tout pouvoir discrétionnaire, de toute appréciation personnelle quant au choix du premier ministre, et, d'autre part, faire pression, sous la menace de la dissolution du Parlement, sur les partis pour qu'ils s'accordent rapidement sur un gouvernement. Le premier objectif étant acquis par la pratique avant la révision, il restait à atteindre le second en contraignant les partis à trouver une solution gouvernementale en quelques jours seulement, s'ils voulaient éviter la sanction des urnes.

A cette fin, l'article 37 de la Constitution organise de façon très précise la procédure de nomination du gouvernement, obligeant le président de la République à nommer premier ministre le chef du parti qui dispose au Parlement de la majo-

rité absolue des sièges. Si aucun parti n'en dispose, le président entame une procédure consistant à confier successivement aux chefs des trois plus grands partis une mission exploratoire. La durée de chaque mission est de trois jours.

Si au bout de neuf jours, ces missions s'avèrent infructueuses, le président invite les chefs des partis, les réunissant sous sa présidence, à explorer pour une dernière fois la possibilité de former un gouvernement disposant de la confiance du Parlement. En cas d'échec, la dissolution du Parlement est obligatoire, ainsi que l'organisation des élections par un gouvernement appuyé par tous les partis et présidé par un des présidents des trois cours suprêmes (Cour de cassation, Conseil d'État ou Cour des comptes). La mission du gouvernement ainsi constitué est l'organisation dans un délai de trente jours des élections législatives.

Deux innovations importantes de la révision sont à souligner, car elles figurent déjà comme des institutions solides du régime parlementaire :

1. L'institution du mandat exploratoire, bien distinguée du mandat de former un gouvernement. Le constituant de 1986 a voulu constitutionnaliser et mettre en œuvre une institution qui ressortait déjà de la pratique.

2. L'instauration par la Constitution même des gouvernements « de service », dont la seule mission est d'organiser des élections générales.

La constitutionnalisation des gouvernements appelés « de service » a été une originalité hellénique, bien connue dans la pratique pendant la période prédictatoriale. Elle illustre clairement la méfiance des partis politiques à l'égard des gouvernements « partisans » quant à leur capacité à organiser des élections libres et honnêtes. Le gouvernement de service est constitué en vue de celles-ci et sa mission consiste à veiller au bon déroulement de la campagne électorale et du scrutin, ainsi qu'à gérer les affaires courantes du pays jusqu'à la formation d'un nouveau gouvernement issu des élections.

L'autre innovation de la révision, celle concernant les missions exploratoires, mérite une attention particulière. Elle s'harmonise parfaitement avec le principe de la confiance manifeste du Parlement dont doit disposer tout gouvernement et elle vise à préserver la stabilité gouvernementale.

Cette procédure favorise sans aucun doute les grands partis politiques qui peuvent ainsi contraindre, sous la menace des élections anticipées, les petits à former à tout prix un gouvernement de coalition. La période extrêmement brève de chaque mission rend, cependant, la formation des gouvernements de coalition, sur la base d'un accord discuté par les instances des partis, très difficile ou aléatoire.

L'application récente de la procédure instaurée par l'article 37 révisé en fournit des illustrations.

En dix mois, de juin 1989 à avril 1990, ont eu lieu en Grèce trois élections législatives et trois gouvernements ont été constitués dont un de service[1]. La

1. Cf. la chronique de A. PANTELIS, « Droit constitutionnel. Grèce », *Revue européenne de droit public*, vol. 2 n° 1, 1990, p. 231-248.

cause de ce recours répété et hâtif aux urnes est, tout d'abord, le fait irréfutable qu'aucun des deux grands partis n'a pu, pour la première fois depuis 1974, obtenir la majorité des sièges au Parlement. De plus, aucun d'entre eux n'était préparé ou bien disposé à former un gouvernement de longue haleine avec les petits partis de gauche, y compris le parti communiste. Il faudrait noter, toutefois, que le parti gagnant de ces élections, la Nouvelle Démocratie, était arrivé en tête avec un nombre de députés très proche de la majorité absolue : aux élections de juin 1989, il lui manquait cinq députés et aux élections de novembre 1989, seulement trois.

En juin 1989, la droite a été contrainte, devant l'impasse politique, de former à la dernière minute un gouvernement « contre nature », avec son ennemi historique, le parti communiste, et ses alliés, fédérés sous le nom de « Confédération des forces de la gauche ». La justification avancée par les deux partenaires politiques face à l'opinion publique, saisie et stupéfaite par cet événement politique inédit, était la « purification » de la vie publique des scandales politiques et financiers, dont étaient accusés les cadres du parti socialiste et son leader, A. Papandréou. Cette majorité gouvernementale, ayant comme mission spéciale de permettre au Parlement de déclencher la procédure de mise en accusation des exministres et de prendre certaines mesures institutionnelles en vue d'assainir la vie politique et de protéger le régime des corrompus n'est restée au pouvoir que quatre mois. La démission du gouvernement ainsi constitué, présentée au mois d'octobre par le président du Conseil, Tzanetakis, au président de la République, sur la décision des instances dirigeantes de la Nouvelle Démocratie, a entraîné pour la deuxième fois en cinq mois des élections législatives générales en raison de la procédure de l'article 37, paragraphe 3. L'objectif de la mise en œuvre de cette procédure était, pour le parti au gouvernement ayant pris l'initiative de la démission du gouvernement, de tenter une fois encore de faire émerger des élections une majorité parlementaire permettant au premier parti de gouverner seul.

L'appel fait à l'électorat n'a pas trouvé d'écho favorable. La Nouvelle Démocratie n'a pu – malgré sa progression en nombre de suffrages obtenus (46 % environ) et en sièges au Parlement – atteindre le chiffre convoité de 151 députés. Son rêve de constituer un gouvernement homogène et monopartite s'est heurté à la volonté de l'électorat.

Par ailleurs, ni le partage des sièges au Parlement entre les trois partis, ni la volonté politique de ses dirigeants ne permettaient la constitution d'un gouvernement de coalition viable. L'impasse politique était totale, d'autant plus que la logique du parlementarisme majoritaire avait enfermé les forces politiques et l'électorat dans un dilemme insurmontable : soit constituer un gouvernement majoritaire stable, soit dissoudre obligatoirement en quelques jours le Parlement, puisque tout Parlement incapable de soutenir un gouvernement disposant de la confiance de la majorité des parlementaires est sanctionné par sa dissolution.

La seule solution possible pour les dirigeants des grands partis, conforme d'ailleurs au mécanisme instauré par l'article 37, était donc de rechercher la

majorité requise dans les urnes. Mais ce recours répété à la volonté populaire se heurtait cette fois aux obstacles techniques, ainsi qu'aux calculs partisans des leaders politiques qui désiraient remettre pour quelques mois la nouvelle compétition électorale.

La solution des élections immédiates étant écartée, il ne restait d'autre alternative institutionnelle que la formation d'un gouvernement « œcuménique » appuyé par tous les partis représentés au Parlement. Un gouvernement disposant de la confiance de la quasi-totalité des députés au Parlement a été formé. Ce phénomène exceptionnel, peu conforme aux règles du jeu parlementaire – l'application de ces règles suppose justement l'existence d'une majorité en compétition permanente avec une opposition lui disputant le pouvoir –, constitue une preuve irréfutable de la crise politique traversée par le régime et des difficultés surgies lors de l'alternance politique.

Ce gouvernement, présidé par une personnalité non parlementaire, un professeur d'économie très renommé, M. Zolotas, ex-dirigeant de la Banque centrale pendant une longue période, avait lui aussi un caractère provisoire et une mission bien circonscrite : prendre les mesures d'urgence nécessaires pour assainir l'économie et conduire le pays à de nouvelles élections législatives. Cantonné dans ces objectifs, soumis pour toute décision à l'approbation préalable du directoire politique des trois partis, ce gouvernement « œcuménique » n'a pas pu survivre au terme du mandat présidentiel. Cinq mois après sa formation, il a dû céder sa place à un gouvernement homogène, appuyé par une majorité parlementaire très étroite, issue des élections législatives provoquées par l'impossibilité d'élire un nouveau président de la République à la majorité qualifiée requise.

L'expérience constitutionnelle des années 1989-1990 a bien montré les avantages, mais aussi les défaillances, de la procédure de nomination du gouvernement en Grèce. Cette procédure rigide et bien réglementée vise en premier lieu à limiter le pouvoir d'appréciation du président et à le rendre formel et nominal. Elle raccourcit d'autre part considérablement le « temps » de formation d'un gouvernement, poussant les forces politiques, sous la menace de la dissolution du Parlement, à aboutir à un accord gouvernemental dans un très bref délai.

Il ne s'agit cependant pas d'une procédure institutionnellement innocente, dans la mesure où elle est inspirée par le modèle idéal des gouvernements stables appuyés par une majorité cohérente bien disciplinée et monopartite et tend à perpétuer le bipartisme ainsi que le parlementarisme majoritaire. Elle présuppose, en tout cas, un système de partis bien structurés, polarisé autour des deux grands partis de masse, en favorisant nettement les grandes formations politiques. Elle apparaît toutefois peu fiable en cas de multipartisme, dans le cadre de régimes parlementaires basés sur des gouvernements de coalition, dont la formation nécessite des transactions ou des négociations politiques de longue durée, comme c'est le cas en Italie ou en Belgique.

Quant à la composition et aux fonctions du gouvernement, celui-ci, organe collégial, solidaire et hiérarchisé, est composé du premier ministre, des ministres et éventuellement des sous-ministres, qui eux sont nommés et révoqués par le chef d'État sur proposition du premier ministre.

La collégialité, principe d'organisation du gouvernement selon la Constitution, n'a pas pu cependant résister aux effets du bipartisme et à la structure hiérarchisée des partis de gouvernement qui ont imposé comme principe dominant la « monocratie » du premier ministre.

Selon la Constitution (art. 82), le gouvernement détermine et conduit la politique générale du pays, tandis que le premier ministre se limite à diriger et à coordonner l'action de ses membres. Mais en pratique, l'inverse s'est produit. C'est le premier ministre seul qui détermine et dirige les politiques publiques du pays et conditionne par ses décisions le fonctionnement du régime politique.

La prééminence du premier ministre résulte toutefois des conditions de sa nomination et de la possibilité qu'il a de révoquer, en fait, les membres de son gouvernement, ainsi que de l'homogénéité politique de ce dernier ou, et surtout, de la cohérence et de la discipline de la majorité gouvernementale dont il est le leader incontestable.

La dissolution du Parlement

La dissolution du Parlement s'est trouvée au centre des controverses constitutionnelles en Grèce. Depuis l'élaboration de la Constitution en 1975, majorité et opposition ont été confrontées à une question essentielle relative au caractère et au fonctionnement du régime parlementaire : la dissolution doit-elle être conçue comme un élément majeur de l'équilibre institutionnel entre l'Exécutif et le Législatif ? Ou, au contraire, en abandonnant la théorie classique de l'équilibre, doit-elle être envisagée comme une arme partisane, ainsi que comme un moyen de résoudre les conflits politiques et d'arbitrer par l'intervention de la volonté populaire les rivalités politiques entre majorité et opposition ?

La réglementation de 1975 s'était enfermée dans la logique de la dissolution « présidentielle » ou « gouvernementale ». Elle les avait consacrées toutes les deux, tout en privilégiant la première. La révision de 1986, ayant été prise principalement contre la dissolution « présidentielle », a fait perdre à cette institution son caractère virtuellement « antimajoritaire » en la transformant en moyen de gouvernement.

Les dix premières années d'application de la Constitution de 1975 avaient toutefois confirmé d'une part le caractère « technique » de la dissolution dans le cas de gouvernements stables et de majorités cohérentes et d'autre part son usage comme moyen d'exercice du pouvoir[1].

1. Cf. à ce sujet I. KAMTSIDOU, *Pratique et révision constitutionnelles dans la République hellénique* (1975-1986), thèse polycopiée, Paris-X, Nanterre, 1989, p. 86-153.

La première dissolution, décidée en 1977 par le gouvernement de la Nouvelle Démocratie en application de l'article 41, paragraphe 2, permettant au président de la République de dissoudre le Parlement sur proposition du Conseil des ministres lorsque le gouvernement devait faire face à des problèmes « nationaux d'importance exceptionnelle », visait à renouveler le mandat populaire de la majorité sortante.

La deuxième, survenue en 1981 et proche du terme de la législature, avait un caractère technique, tout en rendant possible l'alternance politique et l'arrivée au pouvoir du P.A.S.O.K.

La troisième, intervenue en 1985 à la suite d'un conflit politique grave, avait conduit à raccourcir la législature de six mois. La première et la troisième dissolutions constituent des cas typiques de dissolution gouvernementale ou de majorité.

La pratique grecque de dissolution du Parlement confirme les enseignements de la théorie constitutionnelle. La dissolution est devenue, en régime parlementaire moniste, une compétence formelle du chef de l'État ; elle est décidée par le gouvernement ou même par le premier ministre. Sa fonction ne consiste plus à résoudre des conflits entre les pouvoirs constitutionnels, entre l'Exécutif et le Législatif, mais à dénouer des crises politiques en recourant à l'arbitrage du peuple, ou à permettre un réajustement des rapports de forces entre les partis, ou encore à organiser une consulation populaire en vue de faire face à une question politique d'intérêt national. En régime de majorité stable, la dissolution permet par ailleurs au gouvernement de choisir le moment le plus propice pour organiser des élections anticipées en vue de confirmer ou de renforcer la majorité sortante et de la reconduire au pouvoir[1]. Mais dans une situation de gouvernement de coalition, la dissolution vise à remédier à l'instabilité gouvernementale et tend à la recherche d'une majorité stable.

Avec la révision de 1986, le régime parlementaire grec s'est doté d'un système de dissolution rigide, répondant soit aux critères de dissolution conditionnée par les modalités prescrites dans le texte constitutionnel, soit aux critères de dissolution automatique, intervenant à la fin d'une procédure à la suite d'une décision du premier ministre.

Bien qu'il ne soit pas facile de classer les motifs de dissolution établis par la révision constitutionnelle en fonction de critères proposés par la doctrine[2], il ne serait pas injustifié de les regrouper en trois catégories :

– 1. Ainsi, il faudrait en tout premier lieu citer la dissolution liée à l'instabilité gouvernementale (art. 41, § 1) ou à l'impossibilité de former un gouvernement disposant de la confiance du Parlement (art. 37, §3).

1. Cf. à cet égard, P. LAUVAUX, *La Dissolution des assemblées parlementaires*, Economica, Paris, 1983, p. 400 sqq., 439 sqq. et 469-480.

2. Cf., par exemple, P. LAUVAUX, *Le Parlementarisme*, P.U.F., 1987, p. 88 sqq.

Les conditions de l'instabilité gouvernementale, déterminées par la Constitution, ne laissent que peu de place à des appréciations subjectives du président de la République.

L'impossibilité de former un gouvernement peut être constatée après une procédure bien décrite par la Constitution (art. 37, § 2 et 3). Elle peut être le résultat soit des élections législatives, soit d'une démission du gouvernement.

L'initiative de la dissolution appartient dans les deux cas au chef de l'État, qui dispose cependant d'une liberté d'appréciation et d'action bien circonscrites. Même s'il s'agit formellement d'une dissolution présidentielle, le chef d'État n'exerce en fait dans ce cas qu'un arbitrage procédural.

– 2. Vient ensuite la dissolution de majorité effectuée dans le but de renouveler le mandat du peuple pour « faire face à une question nationale d'importance exceptionnelle » (art. 41, § 2). Il s'agit évidemment d'un cas typique de dissolution de « majorité » que les Anglais appellent « dissolution de mandat ». Appliquée dans un régime bipartite, ce type de dissolution se transforme en moyen de conservation ou de reconstitution d'une majorité, puisque le gouvernement et son chef ont la possibilité de choisir librement le moment le plus favorable pour se présenter devant le corps électoral et de tenter la reconduite de leur majorité. Ce genre de dissolution peut aboutir à un véritable « référendum », le peuple étant appelé en fait à approuver ou à appuyer une certaine politique gouvernementale.

Quant aux motifs invoqués par le gouvernement pour justifier la dissolution – « problèmes d'importance nationale exceptionnelle » –, ils dépendent de l'organe habilité par la Constitution à déterminer la politique générale du pays, c'est-à-dire au gouvernement qui apprécie souverainement aussi bien l'opportunité du recours aux urnes que « l'importance » des problèmes à envisager. Il est évident que cette forme de dissolution peut susciter le détournement de la procédure, le gouvernement majoritaire ayant tout intérêt à inventer ou même à « créer » des motifs dont le président ne peut contrôler que l'inexistence manifeste.

– 3. Enfin, il y a la dissolution « automatique », provoquée sans motif par la démission du premier ministre lorsque celui-ci est le chef du parti disposant de la majorité absolue des sièges au Parlement (art. 38, § 1, al. 2). On devine facilement les raisons de la consécration constitutionnelle d'un cas de dissolution de majorité propre au régime de *two party system* : armer le premier ministre et le chef du parti majoritaire des moyens nécessaires pour consolider sa place au sein de son propre parti et décourager les opposants à sa politique en les menaçant d'élections anticipées. Ainsi, en menaçant de démissionner et de mettre fin à la vie de son gouvernement et de sa majorité parlementaire, le premier ministre peut atteindre deux objectifs : s'assurer de la discipline au sein de son parti et rappeler à l'opposition qu'étant le maître du jeu parlementaire, il incombe à lui seul de choisir la conjoncture la plus favorable à la majorité pour l'affrontement électoral.

Il en ressort que la dissolution – ce mécanisme de respiration pour le régime parlementaire – dépend, en droit constitutionnel grec, soit de la volonté du

premier ministre et du gouvernement, soit de la réalisation des conditions matérielles ou juridiques strictement réglementées.

La révision constitutionnelle a fait écho à la méfiance à l'égard de cette soupape de sécurité qu'est la dissolution en ne l'autorisant que si tous les autres moyens politiques sont épuisés. La conception qui a prévalu envisage la dissolution comme un mal nécessaire ou, pis, comme une tare du parlementarisme qu'il faudrait éviter ou même écarter. Les parlementaires sont élus pour une durée déterminée et le Parlement doit pouvoir aller au bout de son mandat.

S'il est vrai que la dissolution représente un facteur d'instabilité politique, le recours répété au peuple comme moyen de résoudre des conflits politiques n'est pas la meilleure ni la plus efficace des méthodes pour remédier aux défaillances du parlementarisme ; l'institutionnalisation de la dissolution de majorité pourrait s'avérer un moyen de gouvernement redoutable et antidémocratique.

On ne peut empêcher, dans un régime parlementaire, la majorité de faire usage à son profit de l'arme de la dissolution, mais il serait plus conforme à la logique de la démocratie pluraliste d'en faire dépendre l'emploi d'un consensus entre la majorité et l'opposition et d'y voir non seulement un moyen de gouvernement, mais un facteur d'équilibre institutionnel et politique.

IV-3. La forme républicaine du gouvernement

Le mode de désignation du président de la République

Il est élu au suffrage universel indirect par une majorité qualifiée de députés au scrutin public (avant la révision de 1986, il était élu au vote secret des députés). Si après trois scrutins consécutifs, aucun candidat n'obtient la majorité requise (au premier et au deuxième scrutin, il faut 2/3 des voix et au troisième scrutin 3/5e), la Chambre est dissoute. Ensuite, l'élection du président de la République se déroule au premier tour à la majorité des 3/5e du nombre total des députés, et si cette majorité n'est pas atteinte, à la majorité absolue (art. 32).

En pratique, la majorité gouvernementale fait élire le président de son choix avec l'appui des députés indépendants ou des députés des petits partis. Toutes les élections du président de la République ont donné l'occasion au parti gouvernemental et à sa majorité de confirmer sa place dominante dans les institutions, en étendant son influence sur l'organe du chef de l'État par l'élection du président de son choix. C'est pour cette raison qu'elles furent toutes « majoritaires » en faisant élire le candidat préféré de la majorité : l'opposition, consciente de ses limites, n'a pas osé présenter d'« alternative » au choix du gouvernement[1].

1. Cf. I. KAMTSIDOU, *op. cit.*, pp. 67 sq. et 251 sq.

Le mode d'élection du président montre bien le caractère partisan de l'élection du chef de l'État. Cependant, cette faiblesse institutionnelle et politique du président doit se concilier et s'harmoniser en fait avec sa mission constitutionnelle. La majorité qualifiée exigée par la Constitution pour son élection prouve que la personnalité du chef de l'État doit être capable de réunir autour d'elle des forces parlementaires qui dépassent l'horizon de la majorité gouvernementale. Une fois élu, le président de la République doit pouvoir incarner l'unité nationale en s'érigeant au-dessus des rivalités partisanes et en stimulant, par son comportement et ses déclarations, le sentiment d'unité et de continuité de la communauté politique qu'il représente et symbolise.

Son statut juridique

Le principe de l'irresponsabilité politique du président de la République, reconnu déjà sous le régime de la monarchie parlementaire, est affirmé dans la Constitution à l'article 35 par l'obligation faite aux ministres de contresigner tous les actes du président, tous les décrets, à l'exception de certains expressément mentionnés au paragraphe suivant du même article, dont la dissolution du Parlement selon l'article 41, paragraphe 1, ou le renvoi d'un projet ou d'une proposition de loi votée par la Chambre.

L'irresponsabilité politique du chef de l'État va de pair avec le principe parlementaire et renforce la tendance irréversible à l'effacement du président de la République, considéré comme un symbole de l'unité nationale.

La règle du contreseing ministériel n'empêche cependant pas le chef de l'État de faire des déclarations personnelles devant la presse sur des questions d'importance nationale ou sur le fonctionnement du régime.

Malgré son caractère purement symbolique, le discours présidentiel, la plupart du temps laconique, est bien reçu par l'opinion publique, qui le suit avec intérêt, et a généralement un certain impact sur le jeu des acteurs politiques.

En tant qu'organe constitutionnel élu par le Parlement, le président de la République est, à l'image du chef d'État héréditaire, enfermé étroitement dans ses compétences constitutionnelles qui doivent être interprétées strictement. La Constitution dispose : « Le président de la République n'a d'autres compétences que celles que lui confèrent expressément la Constitution et les lois conformes à celle-ci » (art. 50).

Ses attributions et fonctions

Fonction de représentation. En tant que chef de l'État, le président de la République est le symbole de l'unité nationale et représente l'État à l'intérieur et à l'extérieur dans ses relations internationales. Il accrédite les ambassadeurs

auprès des États étrangers, et les représentants des États étrangers sont accrédités auprès de lui. Il assiste aux fêtes nationales et aux défilés.

Il est chef suprême honorifique de l'armée, le commandement de celle-ci étant assuré par le gouvernement, seul responsable devant le Parlement de la définition de la politique de défense. Il déclare également, selon la Constitution, la guerre et il ratifie les traités internationaux, mais ces pouvoirs sont également purement formels, leur vrai détenteur étant le gouvernement. Il adresse enfin des messages au peuple dans des circonstances exceptionnelles après avis conforme du président du Conseil. Il n'a jamais cependant exercé ces prérogatives anciennes, qui à notre époque ont perdu tout leur sens.

Fonction de contrôle. Le président de la République promulgue les lois votées par le Parlement ainsi que les décrets pris en exécution ou sur habilitation (spécifique ou générale) législative.

Il peut demander du Parlement une deuxième lecture de la loi votée par celui-ci, en exposant les motifs de ce renvoi.

En signant et en promulguant les loi votées par le Parlement ainsi que les décrets d'application des lois et tous les autres actes importants de l'État, le président de la République exerce un contrôle de constitutionnalité formel (ou externe). En apposant ainsi sa signature sur l'acte, il certifie, en tant que chef de l'Exécutif, l'authenticité de l'acte pris par l'organe compétent, ainsi que la régularité de la procédure suivie.

Comme chef de l'Exécutif, il nomme également les hauts fonctionnaires aux emplois civils, militaires et judiciaires de l'État.

Le seul pouvoir personnel resté au chef de l'État après la révision est le droit de grâce, exercé après avis d'un conseil spécial de magistrats et sur proposition du ministre de la justice. Cette compétence présidentielle peut être exercée avec une certaine discrétion et liberté d'appréciation.

Fonctions de régulation et d'arbitrage. La Constitution grecque, dans son article 30, paragraphe 1, fait du président de la République un « régulateur » du régime politique. A ce titre, le président veille au fonctionnement régulier des institutions et au respect de la Constitution en régulant les rapports entre les organes constitutionnels (Exécutif, Législatif, gouvernement, corps électoral), ainsi que les rapports entre les partis et, notamment, entre la majorité et l'opposition. Parmi ses pouvoirs de régulation, il faut citer la nomination du premier ministre, la révocation des ministres sur proposition de ce dernier, ainsi que la dissolution du Parlement, la convocation de la Chambre des députés en session ordinaire et extraordinaire et la proclamation, par l'intermédiaire du premier ministre, de l'ouverture et de la clôture de chaque législature.

Tous ces pouvoirs, surtout depuis la révision, n'accordent pas au président de la République une marge importante d'initiative parce qu'ils sont tous soit strictement réglementés, soit constitutionnellement et politiquement conditionnés. De toute façon, le chef de l'État ne peut plus s'imposer ni agir comme garant du

régime, ne disposant ni des moyens juridiques, ni des appuis politiques nécessaires pour jouer ce rôle.

Le président de la République peut seulement mettre en œuvre les procédés constitutionnels pour dénouer une crise politique ou de régime et faire face à un blocage éventuel des institutions. En agissant ainsi, il ne se substitue pas aux forces politiques, car il n'est pas un acteur politique, mais un facteur d'équilibre constitutionnel et de modération politique. Il représente l'unité et la continuité de l'État face aux forces politiques et sociales concurrentes. Son action doit se situer au-dessus de la mêlée des intérêts partisans et intervenir en tant qu'instance de synthèse et de solidarité nationale.

Ni figure gouvernante, car il n'a pas le droit de participer à la direction politique du pays, ni force garante du système, mais pouvoir intermédiaire d'arbitrage, le président de la République hellénique doit, avant tout, faire respecter la Constitution, protéger les droits et les libertés des citoyens et veiller au fonctionnement régulier des institutions politiques. Pour accomplir cette tâche, il dispose des pouvoirs d'impulsion, de persuasion, de contrôle ou de suspension. La force symbolique de ces pouvoirs n'est pas négligeable. L'impact politique de leur exercice ou de la menace de leur exercice est parfois plus efficace que l'impact des pouvoirs dits « réels ».

V – Conclusion

La description constitutionnelle du régime politique grec et son classement parmi les régimes parlementaires monistes n'est pas une tâche difficile. Énoncés constitutionnels et pratiques constitutionnelles coïncident, depuis la révision, avec les traits caractéristiques du parlementarisme, rétabli en Grèce après la chute de la dictature militaire, il y a dix-huit ans : tout le pouvoir politique est concentré entre les mains du gouvernement qui assume et assure la direction politique du pays, disposant de la confiance expresse du Parlement.

En ce qui concerne le fonctionnement concret des institutions, il faudrait s'arrêter sur une de ses caractéristiques externes : la stabilité politique et gouvernementale. L'instabilité gouvernementale qu'a connue le régime en 1989-1990 n'a duré qu'une courte période (au total dix mois), ce qui montre bien que le régime dispose des moyens institutionnels nécessaires pour faire face aux crises.

Mais la stabilité politique du régime n'est pas tant le produit des mécanismes institutionnels que la conséquence nécessaire du système de deux partis instauré en Grèce peu après le rétablissement de la démocratie. Le *two party system* semble bien être enraciné dans la vie politique, désiré par des électeurs qui peuvent désigner directement la majorité et le premier ministre de leur choix.

Une fois instauré, tout porte à croire qu'il peut se reproduire sans cesse par l'interaction du mode de scrutin et des procédés constitutionnels appropriés établis par la révision de 1986.

Mis à part cette image idéale de stabilité politique et de fonctionnement régulier des institutions, la démocratie parlementaire en Grèce présente aussi les inconvénients du bipartisme et du parlementarisme majoritaire : concentration accrue des pouvoirs entre les mains du premier ministre, personnalisation du pouvoir, affaiblissement du Parlement, partitocratie imposée par des partis organisés de façon autoritaire, sans liens organiques avec leurs électeurs et leurs adhérents, une certaine apathie politique combinée avec une indifférence à la politique de la jeunesse, la transformation des citoyens en spectateurs passifs d'un jeu politique soigneusement mis en scène par des acteurs politiques se souciant plus des effets du spectacle que des intérêts nationaux ou collectifs mis en jeu.

La démocratie pluraliste inspirée par l'« ecclésia » athénienne et fondée sur la participation effective des citoyens libres et raisonnables à l'« espace public » est à reconstruire en Grèce, comme d'ailleurs partout en Europe, dans la perspective de l'Union européenne.

Au moment où la démocratie traverse une crise profonde, il y a malgré tout de fortes raisons d'espérer et d'aspirer à la renaissance des institutions et des pratiques qui sont nées à Athènes il y a juste 2 500 ans.

BIBLIOGRAPHIE

Ne sont citées que les études relatives au régime constitutionnel grec publiées en langue française.

– ALIVISATOS (N.), *Les Institutions politiques de la Grèce à travers les crises, 1922-1974*, L.G.D.J., Paris, 1979.

– BOLOUDAKIS (E.), *Recherche sur le suffrage politique en Grèce, 1910-1975*, thèse de doctorat ronéotypée, Paris-II, 1977.

– CASTSIAPIS (J.), « Les dix ans de la Constitution grecque du 9 juin 1975 », *Revue du droit public*, 1987, p. 399-418.

– KAMTSIDOU (I.), *Pratique et révision constitutionnelles dans la République hellénique (1975-1986)*, thèse de doctorat polycopiée, université Paris-X, Nanterre, 1989.

– KOUTSOUBINAS (S.), *Le Peuple dans la Constitution hellénique de 1975*, Presses universitaires de Nancy, 1989.

– MANESSIS (A.), « L'évolution des institutions politiques de la Grèce : à la recherche d'une légitimation difficile », *Les Temps modernes*, 1985.
– MOUZELIS (N.), « Continuités et changements en politique grecque : de E. Venizelos à A. Papandréou », *Les Temps modernes*, 1985.
– PANTÉLIS (A.), *Les Grands Problèmes de la nouvelle Constitution hellénique*, L.G.D.J., Paris, 1979.
– ROTIS (N.) *Le Peuple et l'État. Essai sur la clause finale des Constitutions helléniques de 1844 à 1952*, L.G.D.J., Paris, 1987.