Mirela Kampitsi
Aix Marseille Univ, Université de Toulon, Univ Pau &
Pays Adour, CNRS, DICE, ILF, Aix en Provence, France

Dignité et propriété face à l'intérêt public en Europe, à la lumière de l'expérience grecque : quel contrôle juridictionnel de la politique budgétaire en temps de crise ?

De nos jours on constate que la majorité des pays en Europe est confronté à une crise économique énorme. Les juridictions nationales sont souvent en première ligne et l'impact de la crise économique sur les droits de l'homme est considérable. Pour cette raison, aujourd'hui, les relations de pauvreté et de droits de l'homme sont à l'agenda politique aussi bien au niveau international qu'européen. Plus précisément en novembre 2017, au Sommet social à Göteborg, les dirigeants de l'Union Européen ont signé la déclaration du pilier social européen. Ils prévoient l'égalité des opportunités pour l'accès au travail, la protection sociale et l'intégration sociale ainsi que le support de la dimension sociale de l'Europe. En effet, ceux qui sont le plus affectés par la crise, come le Président de la Cour Européenne des droits de l'homme, Dean Spielmann, souligne[1], sont les personnes vulnérables; les prisonniers, les migrants, qui ne sont pas accueillis avec enthousiasme et aussi les retraités, dont les pensions sont réduites. En ce qui concerne la notion de la crise elle-même : « *Crise économique bien sûr mais aussi crise du politique et des institutions, crise de l'autorité comme de la démocratie ; une crise sans fin qui nous fait perdre la dimension de l'avenir*» observe M. Revault d'Allonnes. [2] Il s'agit d'une phrase qui est utilisé par l'ancien vice présidente de la Cour Européenne des droits de l'homme , Françoise Tulkens , qui souligne que les conséquences de la crise *« menacent de saper les piliers sur lesquels repose la Convention Européenne des droits de l' homme : la démocratie et l'Etat de droit* ».[3]

[1] Séminaire « La mise en œuvre de la Convention Européenne des droits de l' homme en période de crise économique », Allocution de bienvenue , Dean Spielmann, Président de la Cour Européenne des droits de l' homme , Strasbourg, le 25 janvier 2013

[2] Séminaire organisé à l'occasion de l' ouverture de l 'année judiciaire de la Cour Européenne des droits de l'homme, Strasbourg, le 25 janvier 2013 « La mise en œuvre de la Convention Européenne des droits de l'homme en période de crise économique , Françoise Tulkens , ancienne juge et vice-présidente de la Cour Européenne des droits de l'homme , p.1

[3] Séminaire organisé à l'occasion de l' ouverture de l 'année judiciaire de la Cour Européenne des droits de l'homme, Strasbourg, le 25 janvier 2013 « La mise en œuvre de la Convention Européenne des droits de l'homme en période de crise économique , Françoise Tulkens , ancienne juge et vice-présidente de la Cour Européenne des droits de l'homme, p.2

Mirela Kampitsi
Aix Marseille Univ, Université de Toulon, Univ Pau &
Pays Adour, CNRS, DICE, ILF, Aix en Provence, France

Certes, au cours des sept dernières années, la Grèce a fait face à une crise économique sans précédent, qui est aussi une crise européenne, ainsi qu'à une crise de valeurs affectant la cohésion du corps social. En réponse à cette crise économique, le gouvernement grec a signé trois mémorandums (en mai 2010, février 2012, juillet 2015) qui incluaient, d'un côté des accords de facilité de prêt avec l'Union Européenne et le Fonds Monétaire International et, de l'autre côté, des textes de déclaration des mesures d'ajustement budgétaire à adopter avec un calendrier d'application. De plus, en mai 2017, le gouvernement grec a voté une loi portant sur de multiples sujets qui incluaient des mesures d'austérité. Elle a été caractérisée comme une sorte de quatrième mémorandum.

D'autre part, le gouvernement portugais a signé un mémorandum en 2011-2014 et le Portugal a commencé à recevoir une aide économique de 78 billions d'euros.

En outre, l'Espagne a signé, le 20 juillet 2012, un mémorandum, pour soutenir son système bancaire, duquel elle est sortie en janvier 2014.

Chypre a, également, signé un mémorandum de trois ans duquel elle est sortie en janvier 2016.

On se concentre dans cet article plutôt sur la Grèce, l'Espagne et le Portugal, les trois pays de l'Europe du Sud, dans lesquels les plus grandes restrictions aux droits fondamentaux ont été observées. Il fallait que ces mesures imposées par les mémorandums soient intégrées au droit national par l'adoption de lois nationales. Le vote des lois en question a provoqué une agitation sociale, des désaccords au sein du Parlement et des changements politiques dans tous les pays mentionnés.

Parmi ces derniers, la Grèce est encore sous l'emprise du « quatrième mémorandum ». Par conséquent, il y a eu une série de transformations politiques. On constate la formation de nouveaux partis politiques (POTAMI, ANEL) et d'une coalition gouvernementale entre le parti de droite, « Démocratie Nouvelle » et le parti socialiste « Pasok » (2012- 2014). Après cette coalition a suivi une autre coalition gouvernementale de SYRIZA- ANEL qui existe jusqu'à présent. Certaines des mesures prises par les mémorandums dans la zone euro sont les suivantes : diminution des salaires, des primes et des pensions des employés publics, augmentation de l'âge

Mirela Kampitsi
Aix Marseille Univ, Université de Toulon, Univ Pau &
Pays Adour, CNRS, DICE, ILF, Aix en Provence, France

légal de départ à la retraite, changements dans le domaine de la santé publique[4], modifications imposées aux relations entre les syndicats et les employeurs ainsi qu'une restriction des négociations collectives entraînant une limitation des droits des syndicats. De plus, en Grèce, le contrat individuel de travail est revalorisé au détriment des Conventions Collectives de Travail. Surtout en ce qui concerne l'organisation du travail, le salaire minimum est fixé en dessous du seuil de pauvreté. Le licenciement est pratiquement effectué sans restriction légale et les garanties du travail à temps partiel ont été supprimées. Parallèlement, des réformes du système de sécurité sociale ont induit des diminutions importantes des allocations de toute catégorie, et elles ont modifié sensiblement les conditions d'accès à la retraite. Une taxation plus élevée a été imposé aux revenus mais aussi aux services et aux produits consommés. De même, au Portugal, il y a eu une réduction importante des salaires dans le secteur public. En Espagne, il y a eu une grande réforme du marché du travail et de l'Etat social à travers la diminution des prestations du chômage et de la réforme du système de retraite. De plus, en Chypre « le pack des mesures d'austérité » incluait la réduction des salaires des employés publics, des taxes supplémentaires pour les hauts revenus et des changements dans le calcul de la taxe sur les transactions immobilières.

Les conséquences de la crise économique ont été multiples puisque l'exercice d'un grand nombre de droits a été impacté par ces mesures d'austérité controversées. Plus précisément, les mesures d'austérité ont influencé non seulement les droits « économiques » protégés par la loi, tels que la liberté économique, l'emploi, le salaire, les biens des citoyens mais aussi les droits sociaux et, à travers eux, les valeurs fondamentales telles que la santé, l'égalité, l'Etat social et, en dernier ressort, le concept **d'une vie décente**. De ce point de vue, il est choquant qu'en 2014, 36% des citoyens en Grèce se trouvent en danger de pauvreté[5]. En outre, selon les statistiques

[4] Parmi ces mesures en ce qui concerne le droit à la santé, on peut constater : la restriction du nombre des médicaments qui sont fournis par la sécurité sociale, l'obligation de prescription des médicaments génériques au lieu des médicaments princeps, l'établissement des critères de population pour l'ouverture des pharmacies (plus précisément 1 pharmacie pour 1000 habitants) et l'augmentation des cotisations versées par les bénéficiaires de la sécurité sociale.

[5] Eurostat, *Eurostat statistiques expliquées* **(en ligne).** Disponible sur: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/File:Unemployment_rates,_seasonally_adjusted,_July_2016.png (Consulté le 08/06/2016)

Mirela Kampitsi
Aix Marseille Univ, Université de Toulon, Univ Pau &
Pays Adour, CNRS, DICE, ILF, Aix en Provence, France

d'Eurostat, le pays se classe, en juillet 2016, en « première position » dans l'Union Européenne en ce qui concerne le chômage.[6] En juillet 2017, selon Eurostat, un grec sur 3 se trouve au-dessous du seuil de pauvreté. L'Espagne vient après la Grèce en ce qui concerne le chômage et affiche un taux de chômage élevé (17,7 %). Après, vient le Portugal (9,4%)[7]. Dès lors, on peut se demander à quoi servent les mesures d'austérité et comment elles ont été abordées par les hautes juridictions en Europe.

Selon l'article 17 de la Constitution grecque, « ***La propriété*** *est sous la protection de l'Etat, mais les droits qui en découlent ne peuvent être exercés contrairement à l'intérêt public* » et selon le deuxième paragraphe du même article le droit à la propriété peut être limité mais sous des conditions spécifiques. En effet, « *[p]ersonne n'est privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique qui a été prouvée conformément à la loi, et toujours après une réparation intégrale, laquelle correspond à la valeur du bien exproprié au moment de la discussion au tribunal pour la détermination provisoire de l'indemnisation* ». De plus, au Portugal, selon l'article 62 de la Constitution portugaise tous les citoyens ont droit à la propriété privée et les restrictions justifiées par l'intérêt public doivent reposer sur une base juridique qui prévoit le paiement d'une juste indemnité. En outre, selon l'article 26 § 2 de la Constitution portugaise : « *La loi fixe les garanties effectives contre l'achat et l'utilisation abusive des informations concernant les personnes et les familles et son utilisation contraire à la dignité humaine* ». D'autre part, selon la partie I de la Constitution espagnole – section 10 – la dignité de la personne est le fondement de l'ordre politique et de la paix sociale et selon la section 33 « nul ne peut être privé de sa propriété et de droits, sauf justifiée cause d'utilité publique ou d'intérêt social et avec une compensation appropriée en conformément à la loi ». De plus, selon l'article 1er du Protocole n° 1 de la Convention européenne des droits de l'homme, « *Toute personne physique ou morale a droit au respect de ses biens. Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et dans les conditions prévues par la loi et les principes généraux du droit international […]* ». La Convention européenne des

[6] Eurostat, *Eurostat statistiques expliquées* **(en ligne).** Disponible sur: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Unemployment_statistics#Main_statistical_findings
(Consulté le 08/06/2016)
[7] Les taux de chômage en Europe, disponible en ligne : https://www.touteleurope.eu/actualite/le-taux-de-chomage-en-europe.html

Mirela Kampitsi
Aix Marseille Univ, Université de Toulon, Univ Pau &
Pays Adour, CNRS, DICE, ILF, Aix en Provence, France

droits de l'homme est appliquée par les juridictions grecques. En effet, la Convention européenne des droits de l'homme, selon l'article 28 de la Constitution grecque, dès sa ratification par la loi, elle est intégrée dans l'ordre juridique interne et prévaut sur toute disposition de loi contraire, à l'exception du droit constitutionnel grec. Le respect de la Convention européenne des droits de l'homme est assuré en droit interne grec à travers les dispositions des articles 1, 32 § 1 et 52 de la Convention européenne des droits de l'homme. Les hautes juridictions appliquent la Convention européenne des droits de l'homme directement. Plus précisément le Conseil d'Etat a fait appel à plusieurs reprises aux articles 6 et 13 de la Convention européenne des droits de l'homme en cas de procédures d'une durée excessive qui sont nombreuses dans la pratique juridique en Grèce.

Par ailleurs**,** en ce qui concerne le droit à la dignité humaine, selon l'article 2 de la Constitution grecque, « *le respect et la protection de la dignité de l'homme constituent une obligation primordiale de l'Etat* ». La combinaison de cet article avec l'article 25 qui garantit l'Etat social implique, selon une partie de la doctrine grecque, l'existence d'un noyau dur de droits sociaux ; il découlerait donc de cet article 2, le droit de toute personne d'obtenir un travail et un soutien matériel minimum de la part de l'Etat, destiné à lui garantir une vie décente. Au Portugal, la notion de la dignité humaine se trouve dans trois différents articles: selon l'article 1 de la Constitution portugaise qui se réfère aux principes fondamentaux, le Portugal est une république souveraine basée sur la dignité de la personne. Selon l'article 59 de la Constitution portugaise qui se réfère aux droits des travailleurs, le travail doit être organisé en accord avec la dignité sociale dans le but de promouvoir l'accomplissement personnel. De plus, selon cet article, le travail devrait réconcilier la vie personnelle et la vie professionnelle. Par conséquent, il y a au Portugal une base juridique très favorable à la dignité humaine. Finalement dans la constitution espagnole la dignité humaine se trouve dans la partie I – section 10 et constitue un droit fondamental.

En Grèce, selon l'article 93 §4 de la Constitution, « *[l]es tribunaux sont obligés de ne pas appliquer une loi dont le contenu est contraire à la Constitution* ». En outre, selon l'article 95 de la Constitution, c'est le Conseil d'Etat, la Cour administrative suprême grecque, qui va se prononcer en dernier ressort sur la

légitimité de ces mesures controversés. Plus précisément, au cas où un citoyen ou un groupe syndical veut contester la légitimité des mesures d'austérité, le Conseil d'Etat contrôle leur conformité à la Constitution grecque. Au Portugal, la Cour Constitutionnelle opère un contrôle de constitutionalité des lois. Enfin, en Espagne, les individus peuvent contester la constitutionalité d'une loi à travers la procédure de « recursos de amparo ».

Certes, en Grèce, le Conseil d'Etat a examiné la constitutionnalité des restrictions imposées par l'ajustement budgétaire brutal par rapport aux droits de l'homme avec un certain nombre d'arrêts critiques. En outre, au Portugal, la Cour Constitutionnelle a examiné la constitutionalité des lois d'une façon intensive à travers un activisme judiciaire[8]. D'autre part, en Espagne, la Cour constitutionnelle a examiné la constitutionnalité des restrictions économiques alors que c'est rare dans ce pays d'examiner la constitutionalité des lois budgétaires[9]. Ces affaires suscitent la question de *l'étendue et de l'intensité du contrôle juridictionnel de la politique budgétaire en temps de crise.* La question qui se pose aussi est celle de savoir *où se situe le seuil à partir duquel les mesures d'austérité ne sont pas tolérables du point de vue constitutionnel puisqu'elles mettent en péril la protection du noyau dur des droits constitutionnels*.

Notre étude se focalise sur la façon selon laquelle les juges grecs et européens ont justifié les restrictions apportées au **droit de propriété et au droit à la dignité humaine.** Nous allons démontrer ci-dessous que ces droits ont été particulièrement touchés par la crise économique. En premier lieu, le droit de propriété apparaît comme le droit qui a été soumis aux restrictions les plus nombreuses à travers les réductions des salaires et les obligations bancaires. En second lieu, selon la Déclaration de Philadelphie[10] le droit à la dignité humaine est primordial pour la vie

[8] Pour une analyse détaillée voir l'article : « Austerity measures under judicial scrutinity : the Portuguese constitutional case law », *European constitutional law review,* Mariana Canotilho, Tereza Violante, Rui Lanceiro, European Constitutional Law Review, Volume 11, Issue 1, May 2015, pp.155-183

[9] Sara COCCHI, "Constitutional Courts in the age of crisis. A look at the European Mediterranean Area", PhD at comparative law at the University of Florence, a paper presented at the IXth World Congress of Constitutional Law (Oslo, 16-20 June 2014), Workshop 12: Constitutional Changes and Financial Crisis (18 June 2014, now published in www.federalismi.it, 12 November 2014)

[10] Adoptée à l'unanimité à Philadelphie, le 17 mai 1944

Mirela Kampitsi
Aix Marseille Univ, Université de Toulon, Univ Pau &
Pays Adour, CNRS, DICE, ILF, Aix en Provence, France

humaine car il est intégral au progrès matériel et au développement spirituel de chaque individu.

Nous exposerons donc dans cet article la façon dont le juge de l'Europe du sud, mais aussi la Cour européenne des droits de l'homme, ont justifié les restrictions apportées à droits mentionnés ci dessus (I). Cette jurisprudence de crise nous amène à nous pencher sur la notion centrale de *l'intérêt public* au nom duquel les droits en question sont limités (II). Il est intéressant de voir comment cette notion, qui s'avère cruciale en temps de crise, change et s'adapte aux circonstances réelles.

I. L'affaiblissement systématique des droits fondamentaux mis en cause

En analysant la jurisprudence du Conseil d'Etat grec, de la Cour constitutionnelle portugaise et de la Cour constitutionnelle espagnole, on peut constater que les droits en question sont limités par la crise économique. D'une part, on peut constater l'affaiblissement du droit de propriété. Le Conseil d'Etat grec conclut à la non violation du **droit de propriété** par les mesures déférées, en tenant compte des circonstances réelles et urgentes de la crise économique. La Cour européenne des droits de l'homme considère elle aussi que les mesures en question sont proportionnées (A). D'autre part, on peut se référer à l'affaiblissement du droit à la dignité humaine à travers les décisions des Cours constitutionnelles des Etats de l'Europe du Sud et surtout du Conseil d'Etat grec. Le Conseil d'Etat grec refuse d'examiner l'allégation de violation du droit à la **dignité humaine,** et par conséquent les mesures d'austérité sont jugées valides (B).

A. La jurisprudence relative au droit de propriété

Pour commencer, il importe d'examiner la façon dont les juges grec, portugais et espagnol et aussi la Cour européenne des droits de l'homme justifient les restrictions concernant le droit le plus touché par la crise économique, le droit de propriété.

La Cour constitutionnelle portugaise fut très active en ce qui concerne la protection des droits fondamentaux pendant la période de la crise économique. Elle

Mirela Kampitsi
Aix Marseille Univ, Université de Toulon, Univ Pau &
Pays Adour, CNRS, DICE, ILF, Aix en Provence, France

s'est prononcée sur la constitutionnalité de la réduction du 14ème extra salaire par an pour les personnes en retraite et a jugé que cette mesure viole le droit de propriété[11].

La Cour constitutionnelle espagnole a adopté une position modérée en ce qui concerne le contrôle de la constitutionnalité des mesures d'austérité. En effet, elle a été saisie pour se prononcer sur la violation du droit de propriété en examinant la constitutionnalité des réductions des salaires. Elle a refusé d'examiner l'allégation de violation du droit de propriété à cause des raisons du mal fondé manifeste du recours[12].

Le Conseil d'Etat grec s'est prononcé sur la question de la violation du droit de propriété concernant les réductions des salaires au sein du secteur public dans le cadre du mémorandum I (Loi 3833/2010, Loi 3845/2010). De plus, il s'est prononcé dans une série de décisions sur l'adoption de la taxe spéciale d'électricité pour les surfaces structurées (Loi 4021/2011, article 53) et sur la participation du secteur privé à la diminution de la dette publique (Loi 4050/2012). La question de la réduction des salaires dans le secteur public a, particulièrement, occupé la Cour suprême administrative grecque dans l'importante décision n° 668/2012 et les décisions n° 1283-6 / 2012, qui ont suivi. Précisons d'emblée que ces décisions n'ont pas été unanimes. En effet, il y a eu un important partage de voix, ce qui souligne la difficulté du juge grec à prendre position sur ce sujet controversé.

Selon **la majorité**, en ce qui concerne les réductions des salaires et des pensions, en invoquant la jurisprudence pertinente de la Cour européenne des droits de l'homme, « *ces réductions ne sont pas contraires à l'article 1er du Protocole n° 1 de la Convention européenne des droits de l'homme parce que cet article ne prévoit pas de droit à un certain niveau de salaire ou de pension et par conséquent, ces montants peuvent varier en fonction des conditions du moment* »[13]. Dans ce cas, selon le juge administratif grec, cette restriction est constitutionnellement acceptable et justifiée par des raisons impérieuses d'intérêt général, et plus précisément pour faire face à la crise financière, éviter la faillite de l'Etat et pour assurer la viabilité du

[11] Cour Constitutionnelle Portugaise, arrêt 353/2012 et arrêt 187/2013
[12] "Constitutional Courts in the age of crisis. A look at the European Mediterranean area", 12 November 2014, Sara Cocchi, Ph.D in Comparative Law, University of Florence, p.18.
Spanish Constitutional Court , Decision 179/2011, 13 December
[13] Conseil d' Etat 668/2012§ 34,35, 1283/2012 §30,31 1284/2012§27,28, 1285/2012§ 15,16, 1286/2012§15,16

Mirela Kampitsi
Aix Marseille Univ, Université de Toulon, Univ Pau &
Pays Adour, CNRS, DICE, ILF, Aix en Provence, France

secteur de la sécurité sociale. Plus précisément, le juge grec considère que les mesures en question ne sont pas prises pour servir uniquement l'intérêt de la trésorerie de l'Etat. En effet, selon la célèbre décision 668/2012, portant sur le premier mémorandum, « *la mesure en question de réduction des primes de vacances attribuées aux retraités de toutes les catégories ne vise pas à servir l'intérêt de la trésorerie de l'État, mais constitue une partie d'un programme général d'ajustement budgétaire et d'avancement des changements structurels pour le renforcement et le redressement de l'économie grecque. Ce programme vise à la fois à faire face aux nécessités budgétaires de l'État et à améliorer la situation financière et économique de celui-ci, alors il poursuit des objectifs qui constituent des objectifs d'intérêt public sévères, ainsi que des objectifs partagés entre les États membres de l'Union européenne, eu égard à l'obligation de discipline budgétaire, ainsi qu'à l'assurance de la stabilité de la zone euro dans son ensemble* ». Par ailleurs, cette restriction du droit de propriété est jugée conforme au principe de proportionnalité, puisqu'elle est caractérisée par le juge comme « nécessaire, appropriée et proportionnée ». En effet, le principe de proportionnalité n'est pas violé puisque de nombreuses mesures ont été prises, y compris des exceptions pour les groupes vulnérables[14].

Par contre selon **la minorité** dans ce cas, à travers la suppression des indemnités des congés payés et la réduction partielle des salaires et des pensions des employés publics, il y a une violation du noyau dur du droit de propriété et, par conséquent, une privation de propriété conformément au paragraphe 2 de l'article 1er du Protocole n° 1 de la Convention européenne des droits de l'homme[15]. Cette privation de propriété est légitime à la condition que les mesures en question servent un but d'intérêt public et qu'il y ait une indemnisation équitable, laquelle, dans ce cas, est absente. Par ailleurs, la minorité estime que le principe de proportionnalité est violé en raison de l'absence d'une étude économique spécifique et complète qui démontrerait que les mesures d'austérité étaient nécessaires, et qu'elles constituaient la seule solution efficace et appropriée au but recherché[16].

En définitive, la majorité conclut à la non-violation du droit de propriété en acceptant l'existence d'un juste équilibre entre deux issues contradictoires, d'une part

[14] Conseil d'Etat, arrêt 668/2012, §35, 20 février 2012. (Référence en grec).
[15] Conseil d'Etat, arrêts 668/2012, §36 ; 1283/2012, §32 ; 1284/2012, §29 ; 1285/2012, §17 ; 1286/2012, §17. (Référence en grec)
[16] Conseil d'Etat arrêts 668/2012, §36 ; 1283/2012, §32 ; 1284/2012, §29 ; 1285/2012, §17 ; 1286/2012, §17. (Référence en grec)

l'intérêt public, d'autre part la protection des droits de l'homme. En effet, le juge grec suit un « réalisme juridique[17] », en tenant compte de la situation exceptionnelle d'urgence dans laquelle le pays se trouve.

En ce qui concerne le partage des voix[18], il semble utile de faire certains commentaires. A notre avis, les restrictions au droit de propriété n'ont pas respecté le principe de proportionnalité. En effet, on constate qu'à travers les mesures en cause, il y a eu une violation de droit de propriété puisque si ces restrictions sont appropriées et nécessaires, en revanche, elles ne sont pas proportionnées. En particulier, il existe des mesures alternatives plus douces pour faire face à la crise financière, qui n'ont pas été prises en compte. Par conséquent, ces restrictions sont disproportionnées, et constituent une violation du principe de proportionnalité. Plus précisément, au lieu de réductions des salaires et de l'augmentation horizontale[19] des charges fiscales, le législateur aurait pu mettre en place des mesures similaires mais après avoir fait une évaluation du niveau des revenus des groupes sociaux professionnels. De plus, dans le but d'assurer la proportionnalité des mesures en question, le législateur aurait pu proposer aussi l'intensification du contrôle des impôts des citoyens qui ont fait une évasion fiscale, ceux qu'on appelle les grands débiteurs. Il est important de noter qu'il y a un grand nombre de commentaires du service des affaires juridiques du Parlement grec concernant l'absence d'études de faisabilité prévues par la Constitution pour le respect du principe de proportionnalité[20]. Par ailleurs, il est généralement connu que la fraude en général et la fraude fiscale en particulier sont des pratiques courantes, pratiques qui amènent au constat selon lequel « *les dettes dues et non perçues des individus à l'État représentent un montant énorme de plus de 30 billions d'euros*[21] ».

Reconnaissant le manque de temps nécessaire pour procéder aux études de faisabilité qui auraient mené à des mesures plus douces et aussi le risque conséquent

[17] Terme utilisé par le Président du Conseil d'Etat, Monsieur Sotiris Rizos, pendant la conférence de juristes sous le titre « Responsabilité, solidarité et coopération dans l'Union Européenne: Un dialogue greco-allemand en 2014 », Athènes, 11 et 12 avril 2014, Goethe Institut.

[18] A titre indicatif, pour le partage des voix, on peut constater que dans le célèbre arrêt 668/2012, en ce qui concerne le droit à la propriété, la majorité qui a conclu à la non violation était de 46 juges et la minorité était de 5 juges ; dans les arrêts 1283,1284,1285,1286/2012, la majorité était de 45 juges et la minorité était de 6 juges.

[19] Par augmentation horizontale des charges fiscales, nous entendons que ces augmentations sont faites sans prendre en compte les revenus de chaque individu ou ménage.

[20] Voir le Rapport indicatif de service scientifique de parlement grec, Athènes, 11.6.2012 **(en ligne)** (référence en grec), disponible sur: http://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/7b24652e-78eb-4807-9d68-e9a5d4576eff/s-etxs-epist.pdf, p.19, §14.

[21] Conseil d'Etat, arrêt 1620/2011, §6, 30 mai 2010. (Référence en grec)

Mirela Kampitsi
Aix Marseille Univ, Université de Toulon, Univ Pau &
Pays Adour, CNRS, DICE, ILF, Aix en Provence, France

de faillite, on peut comprendre le « réalisme juridique » suivi par la majorité du Conseil d'Etat. Mais selon une approche strictement juridique, l'avis de la minorité, en ce qui concerne le principe de proportionnalité, nous paraît plus solide. Toutefois, il convient de noter que, malgré l'existence de mesures plus douces, compte tenu de l'ajustement budgétaire brutal en fonction d'un calendrier serré, le juge ne saurait préciser quelles sont les mesures les moins strictes. Par conséquent, la détermination de ces mesures devrait se baser sur la décision du législateur et de l'administration.

A ce stade, il est aussi intéressant de citer la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme. Selon celle-ci, le droit du juge européen, de contrôler l'appréciation par le législateur de l'intérêt public, est limité. L'interprétation de la notion de l'intérêt public constitue un sujet de politique nationale. En effet, selon la jurisprudence récente de la Cour européenne des droits de l'homme sur le concept général de « l'intérêt public[22] », on constate que : *« La Cour respecte donc la manière dont le législateur conçoit les impératifs de l'« utilité publique », sauf si son jugement se révèle manifestement dépourvu de base raisonnable* ». De plus, « *en tant que des questions de politique générale sont en jeu, sur lesquelles il peut exister de grandes variations au sein d'un Etat démocratique, il est nécessaire d'accorder une attention particulière au rôle de la personne qui prend les décisions nationales* ». En outre, selon la même décision, la Cour européenne des droits de l'homme a jugé les mesures en question comme **proportionnées** (nécessaires, appropriées et les moins restrictives pour atteindre le but visé), se référant au texte du mémorandum et en énonçant la justification suivante : « *En ce qui concerne les alternatives, étant donné que le législateur n'a pas dépassé les limites de sa marge d'appréciation, la Cour ne peut pas dire s'il a choisi de traiter le problème de la meilleure façon ou s'il devait gérer son autorité d'une façon différente* [23] ».

On constate donc qu'aujourd'hui, selon la jurisprudence du Conseil d'Etat, la notion de *l'intérêt public* est plutôt synonyme de celle d'« équilibre financier de l'Etat ». Nous y reviendrons dans la seconde partie de cet article. En même temps, selon la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, une grande

[22] Cour eur. dr. h., arrêt *Koufaki c. Grèce et A.D.E.D.Y. c. Grèce, 7 mai 2013,* §39, numéro de requête : 57665/12 et 57657/12.
[23] *Ibidem*

marge d'appréciation est reconnue au législateur national en vue de faire face à une « crise économique sans précédent ». On peut alors se demander quelles sont les limites de cette marge d'appréciation sur le fondement du respect de la dignité humaine ?

B. La jurisprudence relative au droit à la dignité humaine

Outre la violation alléguée du droit de propriété, le juge grec et européen a aussi été saisi pour se prononcer sur la violation du **droit à la dignité humaine**.

La Cour constitutionnelle portugaise a protégé la dignité humaine dans la célèbre décision n° 187/2013. Plus précisément dans cette décision, le juge portugais a considéré que la diminution de la contribution spéciale de solidarité pour les chômeurs et les malades est contraire au principe de la dignité humaine puisqu'il est nécessaire de protéger le niveau minimum de vie décente.[24]

La Cour constitutionnelle espagnole a été saisie pour examiner la violation du droit à la dignité humaine. Elle s'est prononcée sur la constitutionnalité de l'exclusion des migrants sans papiers des services de santé. Selon la Cour constitutionnelle espagnole, la réforme de la santé n'est pas contraire au droit de la dignité humaine puisque ce droit est garanti par l'accès aux services d'urgence pour les migrants sans papiers, mineurs et pour les femmes enceintes. Cependant, le refus d'accès aux services de santé peut avoir un impact négatif sur la qualité de vie des personnes mentionnées ci-dessus, mais cela n'a pas été pris en considération par le juge constitutionnel espagnol[25].

[24]Pour une analyse détaillée voir l'article : « Austerity measures under judicial scrutinity : the Portuguese constitutional case law », *European constitutional law review*, Mariana Canotilho, Tereza Violante, Rui Lanceiro, European Constitutional Law Review, Volume 11, Issue 1, May 2015, pp.155-183

[25]Pour une analyse détaillée voir l'article: Austerity against human rights, Spain, 5 aout 2016, disponible en ligne: http://www.statewatch.org/news/2016/aug/es-austerity-health-migrants.htm

Mirela Kampitsi
Aix Marseille Univ, Université de Toulon, Univ Pau &
Pays Adour, CNRS, DICE, ILF, Aix en Provence, France

Le Conseil d'Etat grec s'est prononcé sur ce sujet dans les arrêts concernant la réduction des salaires et des primes des employés publics[26]. Par ces mesures, le niveau de la vie quotidienne a été affecté et a même dans plusieurs cas baissé jusqu'au seuil de la pauvreté. Actuellement, 22,1% des citoyens grecs vivent sous le seuil de pauvreté, soit dans des conditions dont on peut penser qu'elles ne garantissent pas la dignité humaine[27]. Le Conseil d'Etat s'est en outre prononcé sur le respect de ce droit dans le contexte des arrêts concernant l'imposition d'une taxe spéciale d'électricité pour les espaces structurés.[28] Ces arrêts n'ont pas été rendus à l'unanimité eux non plus.

Plus précisément, dans les arrêts qui concernaient les réductions de salaires, la majorité n'a pas examiné les allégations de violation du droit à la dignité humaine. Selon cette majorité, l'article 2 de la Constitution grecque ne garantit pas le droit à un certain niveau de pension ou de revenu sauf si l'abaissement de la pension ou des revenus devait aller jusqu'à mettre en péril la vie décente. En l'absence d'allégations en ce sens, la majorité refuse d'examiner la violation du droit à la dignité.

Par contre, la **minorité** conclut qu'il y a une violation de l'article 2 de la Constitution grecque, qui protège la dignité humaine, puisque les lois qui prévoient ces réductions des salaires et des primes des employés publics ne les assortissent pas de la garantie d'un minimum de revenu qui assurerait une vie décente.

En l'espèce, la question critique qui se pose, est de savoir si le législateur ordinaire est contraint par l'article 2 de la Constitution grecque[29] à assortir les réductions des salaires et des primes des employés publics à un niveau minimum de vie décente ; ainsi que de savoir en quoi consiste précisément ce concept juridique[30].

[26] Conseil d'Etat n° 668/2012 20 février 2012, n° 1283-1286/2012, 2 avril 2012.
[27] ELSTAT, Autorité statistique hellénique, *Conditions de vie en Grèce*, mise à jour le 6 mai 2016, p.44, **(en ligne)**, disponible sur : http://www.statistics.gr/documents/20181/1590058/LivingConditionsInGreece_0516.pdf/b39110ea-87b8-40b4-a9f1-d271832e5854
[28] Conseil d'Etat n° 1972/2012 ,10 octobre 2011, n° 3342-3343/ 2013 ,27 septembre 2013, n° 3344-3352/2013, 27 septembre 2013
[29] Selon l'article 2 de la Constitution grecque *« Le respect et la protection de la valeur humaine constituent une obligation primordiale de l'Etat* ».
[30] Cette notion on la trouve dans l'œuvre du Professeur A. MANITAKIS, selon lequel la garantie d'un niveau minimum de vie décente et la satisfaction des besoins de subsistance de base de la personne est associé avec le principe de continuité dans les services sociaux publics, en particulier les services qui assurent l'alimentation de la communauté des biens vitaux et aussi avec la théorie de l'acquis social. Voy. son étude *:* A. MANITAKIS, *«* La dimension réglementaire des relations d'état de droit et d'état social », Sakkoulas, *La Constitution* 1993, p. 681- 702. (Référence en grec)

Pour répondre à cette question, il est utile d'examiner la notion de dignité humaine dans la jurisprudence internationale et européenne.

Selon le Parlement européen, un revenu minimum raisonnable est un élément nécessaire pour la vie décente de chacun et constitue une condition pour le plein développement du potentiel de chaque individu et de la coopération de tous dans la construction d'une société démocratique[31]. De plus, au niveau de la Convention européenne des droits de l`homme, la dignité humaine fait partie du noyau dur de la Convention comme le soutient le juge grec à la Cour européenne des droits de l'homme, Monsieur Linos-Alexandre Sicilianos[32]. En outre, selon la jurisprudence de la Cour de Strasbourg, le respect de la dignité humaine constitue « l'essence même » de la Convention européenne des droits de l'homme[33]. Cette idée selon laquelle la dignité humaine constitue un objectif principal de la Convention européenne des droits de l'homme se retrouve dans la jurisprudence de la Cour de Strasbourg à plusieurs reprises[34]. En outre, la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne garantit dans son premier article le droit à la dignité humaine ; ce texte a acquis une force juridique contraignante avec le traité de Lisbonne. Cependant, toutes ces garanties juridiques n'ont pas été prises en compte pendant la crise économique dans le but de sauvegarder l'équilibre budgétaire, autrement dit l'intérêt public.

Face à cette protection forte de la dignité humaine en droit européen et en tenant compte des données récentes de l'autorité statistique hellénique (ELSTAT) qui démontrent les difficultés économiques des citoyens grecs[35], nous pensons que le droit à la protection de la dignité humaine a été affecté de manière disproportionnée.

[31] Résolution de 20 octobre 2010 du Parlement européen sur le rôle d un revenu minimum pour lutter contre la pauvreté et la promotion de la société tolérante en Europe, p. 12, § 35, **(en ligne),** disponible sur : http://www.europarl.europa.eu/RegData/seance_pleniere/textes_adoptes/provisoire/2010/10-20/0375/P7_TA-PROV(2010)0375_FR.pdf

[32] L.-A. SICILIANOS, « La Cour Européenne des droits de l` homme face à l'Europe en Crise », Conférence SEDI/ ESIL Lecture, Cour Européenne des droits de l'homme, 16 octobre 2015, p.4.

[33] Cour eur. dr. h., arrêt *SW c. Royaume Uni*, 22 novembre 1995, §44, numéro de requête 20166/92

[34] Cour eur. dr. h., arrêt *Evans c. Royaume Uni*, 10 avril 2007,§13, numéro de requête 6339/50, opinion dissidente des juges TURMEN, TSATSA-NIKOLOVSKA, SPIELMANN AND ZIEMELE ; Cour eur. dr. h., arrêt *Pretty c. Royaume- Uni*, 29 avril 2002, §65 numéro de requête 2346/02.

[35] Selon les données de l'ELSTAT, autorité statistique hellénique, « *Recherche des revenus et des conditions de vie des foyers 2014* », mise à jour le 8/7/2015, 36% des grecs vivent sous le seuil de la pauvreté, **(en ligne)**, référence en grec, disponible sur : http://www.statistics.gr/documents/20181/985119/%CE%9A%CE%AF%CE%BD%CE%B4%CF%85%CE%BD%CE%BF%CF%82+%CE%A6%CF%84%CF%8E%CF%87%CE%B5%CE%B9%CE%B1%CF%82+%28SILC%29/169c8a36-31ec-4c56-97d4-058bcbe3f642?version=1.0

Mirela Kampitsi
Aix Marseille Univ, Université de Toulon, Univ Pau &
Pays Adour, CNRS, DICE, ILF, Aix en Provence, France

Cette vue est confirmée par la jurisprudence du Comité européen des droits sociaux[36]. Selon ce dernier, dans une affaire concernant les mesures d'austérité en Grèce, « *le Comité conclut que le salaire minimum payé aux jeunes en question apparait maintenant être en deçà du seuil de pauvreté* ». De plus, dans la même décision, on constate que « *les dispositions de l'article 74§8 de la Loi 3863/2010 et maintenant l'article 1§1 de l'acte du Conseil ministériel n°6 du 28-2-2012 constituent une violation de l'article 4§1 de la Charte de 1961 en ce qu'elles prévoient le versement d'un salaire minimum à tous les travailleurs de moins de 25 ans lequel est en deçà du seuil de pauvreté* ». Ainsi, selon cette jurisprudence, la réduction des salaires porte atteinte à l'essence même du droit à la dignité humaine. Nous pensons pour notre part que cette limitation du droit de la dignité humaine s'est réalisée en violation du principe « de juste équilibre » entre la protection de l'intérêt public et celle des droits de l'homme. Dans le cas de la Grèce, le législateur aurait dû prévoir « un minimum de salaire inviolable » comme un filet de sécurité qui aurait constitué le niveau minimum de subsistance décente.

Certes, les droits sociaux et la vie décente dépendent des conditions sociales et économiques particulières. Mais un niveau minimum de subsistance décente est accepté au niveau européen comme il est démontré ci-dessus. Sinon, il existe un risque de porter atteinte au principe de l'Etat social, lequel doit être protégé surtout en période de crise économique. En effet, de telles périodes constituent précisément celles où il y a le plus grand risque d'actes arbitraires de la part de l'Etat et du législateur. A ce point-là, il importe toutefois de mentionner l'effort accomplit par le gouvernement grec, pendant la dernière année, pour faire face à la crise humanitaire. Le Ministère de la Solidarité Sociale a notamment accordé à une partie des chômeurs et des citoyens en-dessous du seuil de pauvreté des facilités de logement et de nourriture. En pratique, le Ministère leur a procuré une carte permettant de faire des courses gratuites pour une certaine somme mensuelle et leur a octroyé une allocation pour un logement gratuit où ils ont droit à l'électricité sans payer. Ces mesures de l'Etat grec pourraient être conçues comme un « don », chose qui prouve que le droit à une vie décente se trouve en danger dans la Grèce de la crise économique.

Il en résulte donc que l'approche adoptée par la minorité, selon laquelle les mesures imposées n'ont pas respecté le principe de proportionnalité, ait une base

[36] Comité européen des droits sociaux, arrêt 66/2011, 23 mai 2012, §64 et 65.

Mirela Kampitsi
Aix Marseille Univ, Université de Toulon, Univ Pau &
Pays Adour, CNRS, DICE, ILF, Aix en Provence, France

solide, sous certaines conditions. Selon nous, le concept juridique de la vie décente doit être précisé par des études économiques et ce, dans le but de trouver un équilibre entre l'intérêt public et la vie décente. L'objectif serait de promouvoir des réductions de revenus proportionnelles à la situation financière des citoyens au lieu de procéder à des réductions horizontales[37]. De cette façon, on arriverait à sauvegarder le juste équilibre entre la protection des droits de l'homme et la promotion de l'intérêt public. S'il importe donc de préciser la notion de dignité humaine, il est aussi nécessaire, dans le but de sauvegarder l'équilibre requis, de cerner la notion de *l'intérêt public*, notion centrale en cette période de crise économique.

II. L'évolution dans l'interprétation de la notion d'intérêt public

Il importe de voir comment cette notion a évolué au fil des années dans un premier temps au niveau national (A) et dans un second temps au niveau international (B).

A. L'évolution de l'intérêt public au niveau national

L'intérêt public est un élément composant chaque acte des autorités publiques. Il s'agit d'une notion globale qui est au centre de la légitimité de l'Etat. L'intérêt public constitue une notion d'antan, puisque cette idée de la volonté collective, comme paramètre de l'État, date du 18ème siècle dans le « *Contrat Social* » de Rousseau et du 19ème siècle dans la théorie de Hegel. En outre cette notion constitue un stade préliminaire du système socialiste.

L'intérêt public n'a pas un contenu clair. Les objectifs de l'intérêt public ne sont pas fixés par la Constitution. C'est le législateur national qui détermine chaque fois l'intérêt public et dans un second temps le juge qui exerce un contrôle sur cette appréciation. Effectivement, dans la pensée juridique et politique moderne, le seul but

[37] Autrement dit : sans prendre en compte les revenus de chacun.

Mirela Kampitsi
Aix Marseille Univ, Université de Toulon, Univ Pau &
Pays Adour, CNRS, DICE, ILF, Aix en Provence, France

de l'Etat et sa légitimité résident dans la satisfaction de l'intérêt public[38]. Il s'agit d'une notion avant tout politique et sa définition présente des dangers car « *celui qui veut exercer le pouvoir public cherche par l'invocation de l'intérêt public sa légalisation politique*[39] ».

Cette notion de l'intérêt public – ou de *l'intérêt général* – se trouve explicitement dans la Constitution grecque à plusieurs reprises. Plus précisément, comme on l'a déjà indiqué ci-dessus, l'article 17 de la Constitution grecque prévoit que « *La propriété est sous la protection de l'Etat, mais les droits qui en découlent ne peuvent être exercés contrairement à l'intérêt public* ». En outre, l'article 106 par. 1er de la Constitution grecque dispose que, « *pour consolider la paix sociale et pour protéger l'intérêt général l'Etat planifie et coordonne le développement économique de tous les secteurs de l'économie nationale* ». Par ailleurs, selon l'article 33 par. 2 de la Constitution, le Président de la République grecque prête serment devant le parlement selon lequel le président doit servir « *l'intérêt général et le progrès du peuple grec* ». On constate donc qu'il s'agit d'une notion qui peut justifier des restrictions au droit de propriété, et qu'elle est le but de l'organisation de l'économie nationale et un défis pour le Président de la République. De plus, la Constitution grecque comporte encore une mention de la notion d'intérêt public dans son article 24 par.1er d, concernant la protection de l'environnement, selon lequel : « *il est interdit de changer la destination des forêts sauf s'il est important pour la croissance de l'économie nationale d'exploiter les régions agricoles, un acte imposé par l'intérêt public* ». La même notion se trouve aussi dans l'article 12 par.5 selon lequel *« Il est autorisé de créer par la loi des coopératives obligatoires conçues pour répondre à des fins publiques ou d´intérêt public ou d'exploitation commune des régions agricoles ou d'une autre source de revenu à condition toutefois d'assurer l'égalité de traitement de tous les participants* ». Enfin, on trouve cette notion dans les articles 4 par. 3b et 28 par.2 a et par. 3 où le législateur fait référence au retrait de la nationalité grecque et règle la délégation des pouvoirs à des organisations internationales au profit de l'intérêt public national.

[38] P. DAGTOGLOU, *Droits Constitutionnels – Droits Individuels*, A. Sakkoulas, Athènes, 2012, p. 120. (Référence en grec)
[39] M. GLARAKI, *Restrictions du droit à l'accès aux documents de la communauté pour des raisons d'intérêt public*, Sakkoulas, Athènes, 2005, p. 127. (Référence en grec)

Mirela Kampitsi
Aix Marseille Univ, Université de Toulon, Univ Pau &
Pays Adour, CNRS, DICE, ILF, Aix en Provence, France

Selon la théorie juridique grecque, « *l'intérêt est public lorsque son sujet est le peuple et lorsqu'il est organisé à travers le système juridique de l'Etat. Par conséquent l'intérêt public a* ***un caractère social***[40] ». Selon la théorie, dans cette notion centrale du droit public, sont inclus la défense nationale, **la santé publique**, la sécurité de l'Etat, l'ordre public, la **sécurité sociale,** la stabilité économique et les besoins monétaires de l'Etat. Dans la théorie juridique grecque, les mots intérêt *social, national, public* sont des mots qui indiquent la même notion : l'intérêt général de l'Etat[41]. En même temps, l'intérêt public constitue une notion idéologiquement neutre puisqu'elle contribue à la minimalisation des conflits entre les différentes catégories de citoyens au profit de l'unité de l'Etat. Puisqu'il s'agit d'une notion assez large et indéfinie, la question se pose de savoir qui peut la déterminer. Selon la jurisprudence grecque antérieure à la crise, la définition la plus précise de l'intérêt public appartient chaque fois au législateur[42] qui régit l'organisation et l'activité de l'administration publique et énonce les objectifs poursuivis par celle-ci. De même, il régit les moyens juridiques ou matériels pertinents. Outre le législateur, le gouvernement peut aussi imposer des règles au bénéfice de l'intérêt général. Le pouvoir du législateur et du gouvernement est toutefois limité par les droits individuels et sociaux garantis dans la Constitution grecque.

Traditionnellement, la protection de l'intérêt public constituait pour le législateur une raison de limitation des droits sociaux et individuels mais aussi, parfois, elle constituait une base pour leur élargissement. Au cours des vingt dernières années, la notion d'intérêt public, qui occupe une place importante dans la jurisprudence grecque, incluait la protection de droits sociaux et individuels.

Plus précisément, selon la jurisprudence la plus ancienne du Conseil d'Etat grec[43], l'intérêt public inclut la prestation aux citoyens des services ***de santé*** qui constitue un droit social principal. Selon cet arrêt, quand il y a une réglementation

[40] E. SPILIOTOPOULOS, *Manuel de droit administratif*, 11e édition, Sakkoulas, Athènes- Komotini, 2001, p. 23. (Référence en grec)
[41] E. VENIZELOS, *L'intérêt général et les restrictions des droits constitutionnels, Approche critique des tensions de la jurisprudence*, Paratiritis, Thessalonique, p.38. (Référence en grec)
[42] Conseil d' Etat, arrêts 1975/1991 et 3818/1997, 26 septembre 1997. (Référence en grec)
[43] Conseil d'Etat, arrêt 400/86. (Référence en grec)

Mirela Kampitsi
Aix Marseille Univ, Université de Toulon, Univ Pau &
Pays Adour, CNRS, DICE, ILF, Aix en Provence, France

constitutionnelle qui sert l'intérêt public, et dans ce cas le droit de la santé, cette réglementation prévaut sur toute disposition constitutionnelle spéciale contradictoire. Donc, depuis longtemps, le droit de la santé constitue un élément intégral de la notion de l'intérêt public.

L'avis du Conseil juridique de l'Etat grec est aussi importante. Il a decidé que « les investissements publics dans le but de **l'intérêt public** contribuent à la mise en œuvre des mesures pour le développement du pays, non seulement **économique**, mais aussi **social** et **politique** ». De plus, selon la jurisprudence récente du Conseil d'Etat, « *le simple intérêt de la trésorerie de l'Etat ne peut pas être assimilé à un intérêt public qui ainsi justifierait la violation du principe d'égalité et du droit à un procès équitable* ».[44] Dans ces décisions, le Conseil d'Etat grec refusait donc que le simple intérêt de la trésorerie de l'Etat puisse constituer un objectif d'intérêt public. De cette façon il ne pouvait légitimer aucune restriction à la protection des droits sociaux. La raison pour laquelle cet objectif ne pouvait constituer un objectif d'intérêt public s'expliquait par le fait qu'il ne découlait pas du texte constitutionnel en tant « *qu'exigence constitutionnelle, mais qu'il s'agissait plutôt d'un facteur déterminé par la conjoncture économique*».[45].

Donc, il en découle que, selon la jurisprudence la plus ancienne du Conseil d'Etat grec, la notion de l'intérêt public est assez large pour inclure un versant (aspect) social. Selon cette jurisprudence, la notion inclut la protection des droits sociaux et ne s'assimile pas à l'équilibre budgétaire de l'Etat. C'est en contradiction avec cette jurisprudence que le parlement grec a voté des lois qui assurent l'équilibre budgétaire mais limitent de manière excessive les droits des citoyens. Outre cette jurisprudence nationale, il importe d'examiner l'évolution de cette même notion devant la Cour européenne des droits de l'homme.

B. L'évolution de l'intérêt public dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme

[44] Conseil d'Etat n° 1663/2009, 13 mai 2009, n° 6/2010 11 janvier 2010
[45] M.KALARA, Doctorante à l'Université Paris I Panthéon Sorbonne. Centre de recherche en Droit Constitutionnel, IXe Congrès mondial de droit constitutionnel : « Défis constitutionnels : Globaux et Locaux », Oslo 16-20 juin 2014, *Atelier 4 : Droits sociaux et les défis de la crise économique*, p. 5

Mirela Kampitsi
Aix Marseille Univ, Université de Toulon, Univ Pau &
Pays Adour, CNRS, DICE, ILF, Aix en Provence, France

Dans sa jurisprudence, la Cour européenne des droits de l'homme a retenu une juxtaposition primordiale entre la protection de l'intérêt public et la protection des droits fondamentaux. En général, en ce qui concerne la jurisprudence relative au conflit entre l'intérêt public et la protection des droits de l'homme, il faut souligner que la Cour européenne des droits de l'homme procède toujours **à l'examen *d'un juste équilibre*** entre la sauvegarde des droits du requérant et de l'intérêt public de la société. Plus précisément, selon cette jurisprudence[46], par exemple l'atteinte à la propriété est admissible si elle respecte le principe d'un juste équilibre entre l'intérêt général qui concerne tous les citoyens et les exigences de la protection des droits individuels. Dans le cas de la crise économique, la question qui se pose est : quel est l'impact des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme sur le niveau national ? La Cour européenne des droits de l'homme accorde d'ordinaire au législateur des Etats membres une certaine marge d'appréciation pour prendre des mesures d'ordre général en matière économique sauf si le choix du législateur national se révèle être manifestement dépourvu de base raisonnable. De plus, une autre question assez importante est de clarifier si la Cour prend en compte les difficultés socioéconomiques graves rencontrées par les pays où la crise économique joue un rôle critique. Pour répondre à cette dernière question il est nécessaire d'examiner l'évolution de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme en ce qui concerne la notion de l'intérêt public.

L'interprétation de la notion de l'intérêt public dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme a évolué suivant les circonstances réelles

Plus précisément, dans l'arrêt *Meidanis contre Grèce*, le requérant se plaignait d'une violation du droit au respect de ses biens. Selon le paragraphe 31 de l'arrêt, *« le simple intérêt de trésorerie de la personne morale de droit public ne peut pas être assimilé à un intérêt public ou général et ne peut pas justifier la violation du droit au respect des biens du créancier qu'entraine la réglementation litigieuse* »[47]. La Cour a d'ailleurs adopté la même position dans l'affaire *Zouboulidis*[48]. Pourtant, pendant la période de la crise économique, la Cour européenne des droits de l'homme a changé

[46] Cour eur. dr. h., arrêt James *et autres c. Royaume Uni*, 21 février 1986, numéro de requête 8793/79 ; décision *Olczak c. Pologne*, 7 novembre 2002, numéro de requête 30417/96 ; décision *Grainger et les autres c. Royaume Uni*, 10 juillet 2012, numéros des requêtes 39692/09, 40713/09, 41008/09.
[47] Cour eur.dr. h. arrêt Meidanis c. Grèce, numéro requête 33977/06, § 31
[48] Cour eur. dr. h., arrêt Zouboulidis c. Grèce , 25 juin 2009, numéro requête 36963/06, § 35

Mirela Kampitsi
Aix Marseille Univ, Université de Toulon, Univ Pau &
Pays Adour, CNRS, DICE, ILF, Aix en Provence, France

son interprétation de l'intérêt public. En effet, selon l'arrêt *Giavi* [49] la Cour a jugé que « *les prétentions des salariés des personnes morales de droit public peuvent justifier une réglementation dans le sens de l'intérêt de la trésorerie, de la gestion efficace des deniers publics et de la continuité du service public* ». Selon ce dernier arrêt, on peut constater qu'aujourd'hui les prétentions des salariés sont associées directement à l'intérêt de la trésorerie de l'Etat et aussi à la continuité du service public ce qui fait référence directement à l'intérêt public. Il s'agit donc d'un changement de la jurisprudence puisque pendant la période de la crise économique, l'intérêt de la trésorerie se rapproche de l'intérêt public et détermine les droits de salariés des personnes morales de droit public.

Ainsi, il est évident que la notion d'intérêt public a « muté ». On constate que cette notion de *l'intérêt public* change et s'adapte aux circonstances réelles en s'éloignant de la protection des droits sociaux à la faveur de l'équilibre budgétaire. En s'éloignant de leurs jurisprudences anciennes, les juridictions nationales – particulièrement le Conseil d'Etat grec – et les juridictions internationales – en particulier la Cour européenne des droits de l'homme – acceptent aujourd'hui que l'intérêt financier de l'Etat constitue un élément crucial et un objectif d'intérêt public susceptible de justifier des restrictions aux droits fondamentaux en général.

Or, selon nous, les restrictions apportées au droit de propriété et à la dignité humaine en Grèce au cours de la crise économique ont dépassé la limite posée par le principe de proportionnalité. Si ces restrictions peuvent être jugées appropriées et nécessaires, elles ne sont pas, en revanche, proportionnées puisqu'il existait des alternatives plus douces aux mesures prises.

Il en découle aussi que l'office du juge international dans cette situation spéciale de crise est limité de son propre aveu et qu'il revient au législateur national de définir les mesures d'austérité et la limite extrême des restrictions des droits sociaux. Il s'ensuit qu'il incombe au juge national de contrôler leur constitutionalité. Le rôle du juge national reste donc important et il doit faire face au danger d'un *intérêt public trop centré sur les préoccupations budgétaires*. Or, le juge grec dans le cadre de la crise économique interprète *l'intérêt public* d'une façon trop étroite, puisqu'il le considère comme identique *à l'équilibre budgétaire*. Cette notion de l'intérêt public a ainsi **muté :** contrairement à la jurisprudence antérieure, nationale et

[49] Cour. eur. dr. h., arrêt Giavi c. Grèce, 3 octobre 2013, numéro requête 25816/09, § 48

Mirela Kampitsi
Aix Marseille Univ, Université de Toulon, Univ Pau &
Pays Adour, CNRS, DICE, ILF, Aix en Provence, France

internationale, la jurisprudence actuelle n'interprète pas la notion de l'intérêt public de façon à soutenir les droits des citoyens. La question demeure donc de savoir comment le juge peut sauvegarder l'équilibre d'une politique budgétaire sans perdre de vue l'aspect social.