

La crise des autorités administratives indépendantes en Grèce

Constantin Yannakopoulos

Professeur de la Faculté de Droit de l'Université d'Athènes

Professeur invité à l'Université Jean Moulin – Lyon 3

Ancien référendaire à la Cour de justice des communautés européennes

www.cyannakopoulos.gr

PLAN

Introduction

I. Une institutionnalisation confuse

A. Les exigences ambiguës du droit de l'Union européenne

B. La géométrie variable du droit national

II. Une indépendance malmenée

A. Les multiples atteintes

B. L'absence de protection efficace

Conclusions

Introduction

Lors de ma conférence de spécialité de 2021, qui concernait « Les vicissitudes de l'État de droit dans l'Union européenne », j'avais mis l'accent sur l'absence de volonté ou de capacité des autorités européennes et nationales d'atteindre, d'une manière cohérente, systématique et uniforme, l'objectif de renforcement de l'État de droit. Parmi les exemples révélateurs de cette situation préoccupante, j'avais mentionné l'absence de réaction appropriée à l'égard de la reconstitution arbitraire de la Commission de concurrence de Grèce en 2019¹. Le 7 février 2024, au sillage du dernier rapport annuel de la Commission européenne sur l'État de droit, le Parlement européen a adopté une résolution exprimant « sa profonde inquiétude concernant les menaces très graves qui pèsent sur la démocratie, l'Etat de droit et les droits fondamentaux en Grèce ». Parmi les principaux sujets de préoccupation, les eurodéputés citent leur vive inquiétude que les autorités indépendantes, telles que l'Autorité de sauvegarde du secret des communications et l'Autorité pour la protection des données à caractère personnel, ont été soumises à une pression croissante en raison de leur travail concernant les écoutes téléphoniques illégitimes faites par le Service national de renseignements (SNR). Effectivement, les autorités administratives indépendantes en Grèce traversent depuis longtemps une crise profonde et s'empirant progressivement, qui oblige à réfléchir en général sur la réalité institutionnelle de ces autorités et sur l'affaiblissement de l'État de droit dans cet État membre de l'Union, autre que la Pologne ou la Hongrie.

¹ Voir C. Yannakopoulos, « Les vicissitudes de l'État de droit dans l'Union européenne », conférence de spécialité à l'Université Jean Moulin Lyon 3, 10.03.2021, <https://cyannakopoulos.gr/fr/conference-de-specialite-a-luniversite-jean-moulin-lyon-3-sur-le-sujet-les-vicissitudes-de-letat-de-droit-dans-lunion-europeenne-10-03-2021/>.

L'institution des autorités indépendantes semble subir les conséquences des phénomènes du déclin de la souveraineté étatique et de la déréglementation institutionnelle subséquente en Europe, auxquels la nature même de cette institution a, dans une certaine mesure, contribué. En effet, les autorités indépendantes « laissent ... entrevoir l'image d'un État dépolitisé, dont les fonctions régulatrices sont assumées par des instances "neutres et objectives" »². En assumant la protection de certains droits fondamentaux et la régulation des marchés libéralisés, ces autorités, dont l'institution est prônée par l'Union européenne, limitent drastiquement la possibilité pour les organes du pouvoir législatif et exécutif d'exercer, dans le cadre de leurs responsabilités politiques, leurs compétences constitutionnelles en matière de satisfaction de l'intérêt général et de planification de l'économie nationale. L'activité de ces autorités, bien qu'imputable à la personne morale de l'État dont le plus souvent elles font partie, échappe à tout contrôle administratif et, hormis le contrôle judiciaire, n'est soumise qu'à un contrôle parlementaire restreint. Cela étant, les autorités indépendantes, dont la conception est inhérente à la stratégie de soumettre les pouvoirs publics à la logique du marché et dont le rôle institutionnel supplante celui des trois fonctions étatiques classiques, bouleversent significativement l'équilibre des pouvoirs au sein de l'ordre juridique national, tout en constituant un champ de dilution de la responsabilité politique³. Dans le même temps, un nombre important de ces autorités sont membres de réseaux constitués de leurs homologues au niveau européen et promeuvent l'intégration des politiques européennes pertinentes dans l'ordre juridique national. Dans ces conditions, les autorités indépendantes constituent désormais un contrepoids significatif à

² Voir J. Chevallier, « Conclusion – Synthèse », in F. Bottini (dir.), *Néolibéralisme et droit public*, Mare & Martin / Droit Public 2017, p. 415 s. et not. p. 424.

³ Voir J. Chevallier, *L'État post-moderne*, 5^e édition, LGDJ, 2017, p. 108 s..

l'égard des tout pouvoir national. Cela provoque des multiples réactions - ouvertes ou furtives- de la part de toutes les institutions étatiques, qui, refusant d'admettre la remise en cause de leur pouvoir traditionnel, tentent souvent d'exploiter les fissures des dispositifs institutionnels nationaux et européens pour neutraliser l'indépendance des autorités indépendantes. Le contournement des dispositions y afférentes du droit national et le refus d'appliquer pleinement le droit européen sont aujourd'hui des pratiques de plus en plus répandues qui ne font pas l'objet d'un contrôle systématique et efficace de la part des institutions nationales et européennes⁴. Cela propage une crise structurelle de l'État de droit, qui semble ne pas se limiter aux seuls pays habituellement cités, la Hongrie et la Pologne, mais s'étendre plus ou moins à tous les États membres de l'Union en fonction des particularités de chacun d'entre eux.

Dans l'ordre juridique grecque l'instauration des autorités indépendantes est un phénomène relativement récent⁵. Après une première tentative ayant abouti à la création de la Commission de concurrence en 1977⁶ et du Conseil national de radiotélévision en 1989⁷, la tendance à instaurer des autorités indépendantes s'est renforcée dans les années 1990 et a été consacrée par la révision constitutionnelle de 2001. Pour faire face aux objections doctrinales sur la compatibilité de l'existence de telles autorités avec le principe de la séparation des pouvoirs et le fondement démocratique de l'action administrative et dépasser les hésitations en ce qui concerne

⁴ Voir C. Yannakopoulos, *La déréglementation constitutionnelle en Europe*, Sakkoulas Publications, Athènes-Salonique, 2019, not. n° 26 et 36.

⁵ Voir Th. Fortsakis, « Grèce », in Sénat, Rapports d'office parlementaire, *Les autorités administratives indépendantes : évaluation d'un objet juridique non identifié* (Tome 2 : Annexes), Rapport n° 404 (2005-2006), tome II, déposé le 15 juin 2006, <https://www.senat.fr/rap/r05-404-2/r05-404-250.html>. Voir aussi K. Papanikolaou, « Article 101A » (en grec) in S. Vlachopoulos, X. Contiades, I. Tassopoulos (sld), *Constitution. Interprétation par article* (en grec), Juillet 2023, <https://www.syntagmawatch.gr/my-constitution/arthro-101-a/>

⁶ Voir la loi n° 703/1777.

⁷ Voir la loi n° 1866/1989.

l'efficacité pratique de leur institution, les forces politiques dominantes de l'époque ont opté pour la consécration constitutionnelle de cinq autorités indépendantes : quatre autorités ayant été déjà créées par le législateur, à savoir l'Autorité pour la protection des données à caractère personnel (article 9A)⁸, le Conseil national de radiotélévision (article 15)⁹, le Médiateur dit Avocat du citoyen (article 103, par. 9)¹⁰ et le Haut conseil de sélection de personnel (article 103, par. 7)¹¹, et une nouvelle autorité destinée à garantir le secret des lettres et la libre correspondance et communication, à savoir l'Autorité de sauvegarde du secret des communications (article 19)¹². Alors que la doctrine les qualifie d'« autorités administratives indépendantes », l'article 101A de la Constitution et sa loi d'application (n° 3051/2002) les appellent simplement « autorités indépendantes ». Elles ont beau sembler constituer un *quatrième pouvoir*, il convient de les intégrer plutôt au pouvoir exécutif, en tant qu'organes administratifs relevant de la personne morale de l'État et soumis au contrôles parlementaire et judiciaire¹³.

Je vais aborder la crise des autorités administratives indépendantes en Grèce et son impact sur l'affaiblissement de l'État de droit aussi bien au niveau national qu'au niveau européen, en mettant l'accent sur les deux paramètres de cette crise, à savoir, d'une part, sur le caractère confus de leur institutionnalisation (I) et, d'autre part, sur la maltraitance de leur indépendance (II).

⁸ www.dpa.gr.

⁹ www.esr.gr.

¹⁰ www.synigoros.gr.

¹¹ www.asep.gr.

¹² www.adae.gr.

¹³ Voir Th. Fortsakis, « Grèce », op.cit..

I. Une institutionnalisation confuse

Bien qu'elle repose sur deux pylônes normatifs, à savoir le droit de l'Union européenne et le droit national, l'institutionnalisation des autorités administratives indépendantes en Grèce n'est ni claire ni solide. Elle reflète les vicissitudes du constitutionnalisme européen multi-niveaux et le fonctionnalisme conflictuel de toute entité indépendante qui rivalise les pouvoirs publics traditionnels. Ce caractère confus de l'institutionnalisation des autorités en question résulte surtout de l'ambiguïté des exigences du droit de l'Union (A) et de la géométrie variable du droit national (B) en la matière.

A. Les exigences ambiguës du droit de l'Union européenne

Le droit primaire de l'Union impose aux États membres de confier certaines tâches à des autorités indépendantes, d'une part, dans le secteur bancaire et, plus précisément, s'agissant des banques nationales qui font partie du Système européen de banques centrales (SEBC)¹⁴, et, d'autre part, dans le domaine de la protection des personnes physiques contre le traitement de leurs données personnelles¹⁵. De sa part, le droit dérivé de l'Union européenne oblige souvent les États membres à créer des autorités de régulation indépendantes surtout pour assurer la surveillance des marchés et le respect des règles de libre concurrence¹⁶ ou assurer la surveillance des marchés et réseaux libéralisés, tels que les marchés de

¹⁴ Voir les articles 130 et 31 TFUE, ainsi que les articles 7 et 14 du Protocole n° 4 au TFUE concernant le statut du SEBC et de la Banque centrale européenne, ainsi que l'indépendance des banques centrales nationales des États membres de l'Euro.

¹⁵ Voir l'article 16, par. 2, TFUE et l'article de l'article 8, par. 2, de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

¹⁶ Voir l'art. 1, par. 1, de la directive 2019/1/UE du Parlement européen et du Conseil, du 11 décembre 2018, visant à doter les autorités de concurrence des États membres des moyens de mettre en œuvre plus efficacement les règles de concurrence et à garantir le bon fonctionnement du marché intérieur.

distribution de l'électricité ou du gaz naturel, le réseau ferroviaire ou les réseaux de communications électroniques, y compris les entités chargées de la mission plus spécifique d'enquêter sur les accidents dans de moyens de transport ou lors de l'utilisation de l'énergie atomique¹⁷. La création d'autorités indépendantes et l'établissement de règles régissant leur organisation et leur fonctionnement visent à assurer un contrôle efficace de la réalisation des objectifs européens ainsi que le respect des droits que les citoyens tirent du droit de l'Union. Or, l'évolution de celui-ci est marquée par une certaine ambiguïté, en matière de fondement, de limites et de garanties de l'indépendance des autorités nationales indépendantes.

Quant au fondement de l'indépendance de ces autorités, notamment dans le cadre de la régulation des marchés libéralisés, le droit de l'Union a présenté l'évolution progressive suivante : il a détaché l'exigence d'indépendance des autorités de régulation sectorielles de la nécessité d'impartialité imposant la séparation de l'opérateur et du régulateur pour consacrer l'idée que les États membres sont présumés partiaux lorsqu'ils régulent certains marchés, même en l'absence de toute situation concrète de conflit d'intérêts¹⁸. Or, comme il a été à juste titre signalé, « présumer la partialité des pouvoirs publics en toute circonstance, alors même qu'il n'existe aucune situation de conflit d'intérêts, contribue à les délégitimer »¹⁹. Derrière cette délégitimation généralisée se profile une stratégie de dépolitisation faisant preuve de « la méfiance à l'égard de l'autorité politique et, plus précisément, ... la volonté d'éviter que les

¹⁷ Voir, à cet égard, les arrêts CJUE, 13.6.2018, C-530/16, *Commission / Pologne*, et CJUE, 9.7.2020, C-257/19, *Commission / Irlande (Organisme d'enquête maritime)*.

¹⁸ Voir, à titre indicatif, l'art. 35 de la directive 2009/72/CE du Parlement européen et du Conseil du 13 juillet 2009 concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité et abrogeant la directive 2003/54/CE.

¹⁹ Voir H. Delzangles, « L'indépendance des autorités administratives indépendantes chargées de réguler des marchés de services publics : éléments de droit comparé et européen », *Droit et société* 2016, 93, p. 297-316, <https://doi.org/10.3917/drs.093.0297>.

objectifs de politique générale, définis par l'autorité exécutive, interfèrent avec les préoccupations propres à la régulation sectorielle du marché en cause »²⁰. D'ailleurs, la même stratégie de dépolitisation se profile derrière la jurisprudence de la Cour de justice sur la soumission des autorités indépendantes nationales à un contrôle parlementaire restreint²¹. Cette jurisprudence rétrécit le principe démocratique, qui s'éloigne de la souveraineté populaire et s'affaiblit pour s'adapter aux finalités spécifiques de l'Union²².

De l'autre côté, le droit de l'Union prévoit certains modes de contrôle des autorités de régulation nationales qui proviennent, certes, d'organes européens et non nationaux, mais mettent pourtant en question l'indépendance de ces autorités. Il en va ainsi pour la reconnaissance à la Commission européenne d'un pouvoir de quasi-tutelle à l'égard des autorités de régulation nationales dans les secteurs des communications électroniques et de l'énergie²³. Il en va de même de l'influence exercée sur les autorités de régulation nationales par les réseaux européens des régulateurs dans lesquelles ces autorités sont tenues d'être inscrites²⁴. La dépolitisation des régulateurs nationaux tend donc à être compensée par leur re-politisation croissante à travers leur soumission à ces modes d'influence -voire de contrôle- exercés par la Commission européenne, les régulateurs européens et les organes des réseaux européens de régulateurs

²⁰ Voir G. Eckert, « L'indépendance des autorités de régulation économique à l'égard du pouvoir politique », *Revue française d'administration publique* 2012, 143, p. 629-643, <https://doi.org/10.3917/rfap.143.0629>.

²¹ Voir l'arrêt CJUE, 9.3.2010, C-518/07, *Commission / Allemagne*.

²² Voir C. Yannakopoulos, *La déréglementation constitutionnelle en Europe*, op.cit., n° 90.

²³ Voir, à titre indicatif, l'art. 7, par. 4, de la directive 2002/21/CE du Parlement européen et du Conseil, du 7 mars 2002, relative à un cadre réglementaire commun pour les réseaux et services de communications électroniques (directive "cadre").

²⁴ Voir C. Vlachou, « Les réseaux européens d'autorités », in Auby, J.-B.- Dutheil de la Rochère J. (sld.), *Traité de Droit Administratif Européen*, Bruylant, Bruxelles, 2022, p. 961 s.. Voir aussi H. Delzangles, « L'indépendance des autorités administratives indépendantes chargées de réguler des marchés de services publics : éléments de droit comparé et européen », op. cit., not. sous III.

nationaux, qui ne sont pas d'autorités absolument indépendantes mais de porteurs des politiques de l'Union. Ainsi, outre le fait que l'existence d'autorités nationales indépendantes, créées sur la base du droit de l'Union, fait glisser la régulation administrative d'une légitimation politique vers une légitimité d'efficience économique prônée par le droit de l'Union, il paraît que toutes ces autorités fonctionnent en pratique comme un mécanisme de flux de pouvoirs politiques des États membres vers l'Union. Dans le secteur bancaire ledit mécanisme arrive à mettre en œuvre même un flux de souveraineté proprement dite, ce qui est devenu clair en Grèce en juin 2015, lorsque le réseau des banques centrales européennes, ayant assumé le rôle du principal contre-pouvoir à l'égard du gouvernement national, a imposé la fermeture provisoire des banques nationales et l'instauration d'un contrôle de capitaux qui a duré quatre ans.

Par ailleurs, le droit de l'Union encadre les garanties d'indépendance des autorités nationales indépendantes d'une manière qui pourrait être qualifiée à la fois d'elliptique et d'équivoque. Cette indépendance est conçue d'une manière large²⁵, mais la précision de ses modalités relève finalement des États membres, en vertu du principe d'autonomie procédurale de ceux-ci.

Ainsi, la Cour de justice a admis que la notion d'« indépendance » désigne un statut qui assure à l'autorité concernée « la possibilité d'agir en toute liberté par rapport aux organismes à l'égard desquels son indépendance doit être assurée, à l'abri de toute instruction et de toute pression »²⁶. Autrement dit, il convient d'« exclure non seulement l'influence directe,

²⁵ À cet égard, voir les conclusions, du 14 janvier 2021, de l'avocat général G. Pitruzzella, dans l'affaire C-718/18, *Commission / Allemagne*, point 128 : « Le système du droit de l'Union privilégie une conception large de l'indépendance pour ce qui concerne les compétences spécifiques dévolues aux autorités indépendantes ».

²⁶ CJUE, 11.6.2020, C-378/19, *Prezident Slovenskej republiky*, point 32.

sous forme d'instructions, mais également (...) toute forme d'influence indirecte susceptible d'orienter les décisions de l'autorité (...) »²⁷. Cela étant, pour assurer l'indépendance requise il ne suffit pas qu'il s'agisse généralement d'une « autorité créée par des moyens administratifs qui exerce ses fonctions de façon impartiale et qui a démontré son autonomie »²⁸. Il faut que chaque État membre établisse des garanties concrètes d'indépendance fonctionnelle et personnelle. À cet égard, les autorités nationales détiennent une large marge d'appréciation dont la mise en œuvre ne doit pas empêcher finalement l'autorité concernée d'exercer ses missions en toute indépendance²⁹.

Sur ce plan, la Cour de justice a, entre autres, jugé qu'il n'est pas interdit que le gouvernement d'un État membre puisse nommer et révoquer le président d'une autorité de régulation nationale, mais « ce pouvoir de nomination et de révocation doit cependant être exercé de manière que l'indépendance de cette autorité soit garantie »³⁰. Il a aussi été admis que « dans la mesure où une [autorité indépendante nationale] dispose effectivement des ressources financières lui permettant d'accomplir ses missions et d'échapper à l'influence induite tant des acteurs du marché que des autorités étatiques, le mode et les sources de son financement ne sont pas, en tant que tels, déterminants »³¹. De même, il a été jugé que les autorités nationales indépendantes peuvent parallèlement être soumises à des dispositions nationales applicables en matière de finances publiques, ainsi que, en particulier, à des dispositions de limitation et de

²⁷ CJUE, 16.10.2012, C-614/10, *Commission / Autriche*, point 43.

²⁸ CJUE, 26.7.2017, 1/15, Avis rendu en vertu de l'article 218, paragraphe 11, TFUE, point 230.

²⁹ Voir les arrêts CJUE, 16.10.2012, C-614/10, *Commission / Autriche*, point 58, CJUE, 13.6.2018, C-530/16, *Commission / Pologne*, point 85, et CJUE, 11.6.2020, C-378/19, *Prezident Slovenskej republiky*, point 38.

³⁰ CJUE, 11.6.2020, C-378/19, *Prezident Slovenskej republiky*, points 39 et 40.

³¹ CJUE, 7.9.2023, C-226/22, *Nexive Commerce e.a.*, point 42.

rationalisation des dépenses des administrations publiques, à moins que cette soumission ne porte atteinte à leur indépendance et leur impartialité³².

Dans le même esprit, il a été admis qu'un État membre peut procéder à une réforme institutionnelle consistant à fusionner une autorité indépendante nationale avec d'autres telles autorités, à condition qu'il prévoie des règles qui garantissent que le congédiement avant l'échéance de leurs mandats ne porte pas atteinte à l'indépendance et à l'impartialité des personnes concernées³³. À cet égard, la Cour de justice avait déjà jugé qu'il n'est pas loisible à un État membre de mettre fin au mandat d'une autorité de contrôle avant le terme initialement prévu de celui-ci sans respecter les règles et les garanties préétablies à cette fin par la législation applicable, car « la menace d'une telle cessation anticipée qui planerait alors sur cette autorité tout au long de l'exercice de son mandat pourrait conduire à une forme d'obéissance de celle-ci au pouvoir politique, incompatible avec ladite exigence d'indépendance (...). Cela est vrai même lorsque la fin anticipée du mandat résulte d'une restructuration ou d'un changement de modèle, lesquels doivent être organisés de façon à respecter les exigences d'indépendance posées par la législation applicable »³⁴.

De la jurisprudence susmentionnée de la Cour de justice résulte qu'en fin de compte le droit de l'Union reconnaît pour l'essentiel aux États membres une large liberté pour organiser eux-mêmes la limitation de leurs pouvoirs exécutifs et réglementaires par le biais de la création et de l'organisation d'autorités indépendantes. Il n'est pas donc surprenant que l'exercice de ce

³² CJUE, 28.7.2016, C-240/15, *Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni*, point 36.

³³ CJUE, 19.10.2016, C-424/15, *Ormaetxea Garai et Lorenzo Almedros*, points 51 et 52.

³⁴ CJUE, 8.4.2014, C-288/12, *Commission / Hongrie*, points 54-55.

pouvoir discrétionnaire puisse présenter une géométrie variable qui permet la reproduction des tensions en matière d'indépendance de ces autorités.

B. La géométrie variable du droit national

En Grèce, la constitutionnalisation des autorités indépendantes en 2001 a mené à une dichotomie du statut de ces autorités, étant donné qu'il y a désormais deux catégories de telles autorités : d'une part, les cinq « autorités indépendantes consacrées constitutionnellement ou constitutionnelles » et, d'autre part, les « autorités administratives indépendantes prévues par la législation ». Les premières sont constituées et fonctionnent conformément aux garanties prévues par l'article 101A de la Constitution et sa loi d'application (n° 3051/2002). Bien que le législateur possède un large pouvoir discrétionnaire en la matière, il ne peut pas les supprimer ou mettre en jeu leur mission constitutionnelle, en les dépouillant de leurs principales compétences pour les réduire à des organes administratifs soumis au contrôle hiérarchique du gouvernement. Les secondes sont des autorités qualifiées par la loi comme indépendantes ou régulatrices³⁵. C'est le législateur qui en réglemente les détails de la constitution et du fonctionnement, à savoir le mode d'élection de leurs membres, l'étendue de l'indépendance fonctionnelle et personnelle de ces derniers, le contrôle parlementaire auquel ces autorités sont soumises ou, le cas échéant, la possibilité dont elles disposent d'ester en justice.

L'institution des autorités indépendantes constitutionnelles a été, dès l'origine, marquée par les conditions de leur constitution difficiles à

³⁵ Cf. l'art. 56, par. 3, alinéa b, de la Constitution grecque.

remplir et par la délimitation problématique de leurs compétences par rapport aux compétences d'autres autorités étatiques.

D'un côté, le choix des membres desdites autorités a été, certes, confié par l'article 101 A de la Constitution à un organe collectif supra-partisan de la Chambre des députés, à savoir à la Conférence des présidents, à laquelle participent des membres de tous les partis représentés à la Chambre des députés en nombre proportionnel à la force parlementaire de chacun. Or, il a été prévu que la décision de cette Conférence est prise « si possible à l'unanimité, ou du moins à la majorité qualifiée des quatre cinquièmes de ses membres », ce qui rendait a priori particulièrement difficile la constitution des autorités indépendantes constitutionnelles. Ainsi, afin de faire face aux échecs -effectivement fréquents- de nomination de leurs nouveaux membres, le législateur a plusieurs fois cherché à prolonger le mandat de leurs membres sortants. Et, pour couvrir la prorogation inconstitutionnelle du fonctionnement des stations de télévision sans autorisation, le législateur est allé jusqu'à prévoir la possibilité de lancer une procédure d'autorisation de telles stations sans la participation du Conseil national de radiotélévision, dont la constitution avait échoué à plusieurs reprises en l'absence de la majorité constitutionnelle nécessaire. Avant la révision constitutionnelle de 2019, en vertu de laquelle l'article 101 A de la Constitution prévoit désormais que le choix final de la Conférence des présidents de la Chambre des députés est prise à la majorité des trois cinquièmes de ses membres et que le mandat des membres sortants des autorités indépendantes constitutionnelles est prorogée jusqu'à la nomination de leurs nouveaux membres, les initiatives législatives susmentionnées avaient été jugées contraires à la Constitution par le

Conseil d'État de Grèce³⁶. Cependant, jusqu'aujourd'hui la jurisprudence de ce dernier en la matière n'a pas su trouver une solution efficace à l'impasse qui peut, à tout moment, résulter de l'impossibilité éventuelle de constituer une autorité indépendante constitutionnelle selon les exigences de l'article 101A de la Constitution.

De l'autre côté, mis à part le fait que l'institution des autorités indépendantes entraîne généralement une rupture du mécanisme d'équilibre consacré par le principe de la séparation des pouvoirs, le texte constitutionnel n'a pas su éviter la provocation des tensions particulières entre ces autorités et les autres pouvoirs étatiques, notamment le pouvoir judiciaire. Ainsi, en prévoyant qu'une autorité indépendante garantit le secret des lettres et de la libre correspondance ou communication consacré par le premier paragraphe de l'article 19 de la Constitution, le deuxième paragraphe dudit article, inséré par la révision constitutionnelle de 2001, a mis sous le contrôle de cette autorité même l'autorité judiciaire, qui, selon le premier paragraphe, peut -sous des garanties fixées par la loi- ne pas être liée par ce secret pour des raisons de sécurité nationale ou pour assurer la constatation de délits particulièrement graves³⁷. Les conflits intenses entre le Procureur général auprès de la Cour de cassation et le Président de l'Autorité de sauvegarde du secret des communications durant l'affaire des écoutes téléphoniques qui secoue le Pays depuis deux ans a démontré encore une fois qu'il n'est guère facile pour le pouvoir judiciaire d'accepter que certains de ses membres puissent être contrôlés par une autorité

³⁶ Voir, à titre indicatif, les arrêts du Conseil d'État de Grèce n° 1098/2011, 3515/2013 (Ass.) et 95/2017 (Ass.).

³⁷ Voir l'art. 19 de la Constitution grecque : « 1. Le secret des lettres et de la libre correspondance ou communication, de toute manière que ce soit, est absolument inviolable. La loi fixe les garanties sous lesquelles l'autorité judiciaire n'est pas liée par le secret pour des raisons de sécurité nationale ou en vue de la constatation de délits particulièrement graves. 2. La loi précise les modalités de la constitution et du fonctionnement ainsi que les compétences d'une autorité indépendante qui garantit le secret du paragraphe 1. (...) ».

administrative, même si celle-ci est une autorité indépendante constitutionnelle.

Quant aux autorités qualifiées par le législateur comme indépendantes ou régulatrices, la délimitation de leurs compétences et la protection de leur indépendance sont laissées au législateur, qui n'est soumis ni aux restrictions constitutionnelles de l'article 101A ni à sa loi d'application (n° 3051/2002). Il est à noter que dans un premier temps la jurisprudence du Conseil d'État de Grèce a admis, à la majorité, que ces dispositions concernant les autorités indépendantes constitutionnelles pourraient être appliquées par analogie même sur les autorités administratives indépendantes instaurées par la loi, étant donné qu' « il n'y a aucune raison de différencier les autorités indépendantes constitutionnellement et non constitutionnellement consacrées »³⁸. Or, deux ans après, l'Assemblée de la Haute juridiction administrative a opté pour une gradation des garanties de l'indépendance, en jugeant, également à la majorité, que « le champ d'application de la disposition de l'article 101A de la Constitution couvre uniquement les autorités indépendantes expressément consacrées par la Constitution et non celles qui, comme la Commission de la concurrence, ne sont pas prévues par elle » et que « la notion du mandat constitutionnellement garanti des membres des autorités indépendantes, qui est liée avec leur indépendance personnelle et fonctionnelle, porte seulement sur les mandats qui sont encadrés par les garanties de l'article 101A de la Constitution »³⁹.

Nonobstant tout autre inconvénient, cette dichotomie s'agissant du statut des autorités indépendantes provoque une forte asymétrie à la typologie

³⁸ Voir l'arrêt du Conseil d'État de Grèce n° 2818/2009, point 8.

³⁹ Voir l'arrêt du Conseil d'État de Grèce n° 911/2021 (Ass.), point 20.

desdites autorités en droit grec, compte tenu de la multiplication des autorités instituées par voie législative sans vraiment avoir un statut unique tel que le statut prévu pour les autorités indépendantes constitutionnelles. Ce pluralisme statutaire influence même l'application du droit de l'Union européenne, étant donné que les autorités administratives indépendantes imposées comme telles par ce droit supplantent les deux catégories susmentionnées du droit national, en faisant partie tantôt des autorités indépendantes constitutionnelles, comme il en va pour l'Autorité de protection des données à caractère personnel (article 9A de la Constitution) et de l'Autorité de sauvegarde du secret des communications (article 19 de la Constitution), tantôt des autorités administratives indépendantes prévues par la législation, comme c'est le cas de la Commission de concurrence (loi n° 3959/2011) ou de la Commission nationale des télécommunications et des postes (loi n° 4070/2012). Comme il va être exposé dans la deuxième partie, au lieu d'ordonner le pluralisme statutaire national en matière de protection de l'indépendance des autorités en cause, le droit de l'Union subit plutôt ses vicissitudes qui sapent le respect uniforme et efficace des exigences européennes.

En tous cas, la variabilité statutaire des autorités indépendantes en Grèce a été intensifiée lors de la crise économique et financière qui a frappé le Pays depuis 2010. La crédibilité tant des institutions constitutionnelles nationales que des institutions liées à l'« acquis communautaire » ayant été ébranlée, dans les domaines les plus importants pour leurs intérêts les créanciers de la Grèce n'ont pas voulu confier la mise en place de leurs politiques intergouvernementales aux autorités indépendantes encadrées soit par la Constitution grecque soit par le droit de l'Union. Ainsi, d'un côté, ils ont opté pour la création de nouvelles autorités indépendantes dotées de pouvoirs leur permettant même de passer outre le pouvoir

judiciaire national. Sur ce plan, il est à noter que, en raison des pressions de la Commission européenne et des autres membres de la Troïka, qui se méfiaient du rôle des autorités judiciaires nationales, il a été créé, à côté du Conseil d'État, des cours administratives d'appel, de la Cour des comptes, et de l'Autorité unique indépendante des marchés publics, une Autorité indépendante pour l'examen des recours prévus par les directives « recours » en matière de passation des marchés publics⁴⁰. Cela a abouti à la création d'un système de contrôle complexe, impliquant plusieurs autorités qui, en adoptant des interprétations et des stratégies divergentes, ont fini par saper l'application uniforme et l'efficacité du droit des marchés publics. De l'autre côté, les créanciers de la Grèce ont aussi préféré créer de nouveaux types d'entités indépendantes dans la constitution et le fonctionnement desquelles ils seraient plus ou moins directement impliqués. C'était le cas, par exemple, de l'Autorité indépendante de revenus publics, opérationnelle depuis le 1er janvier 2017, dans le domaine stratégique des impôts et des revenus publics⁴¹ et sur laquelle la Commission européenne exerce une influence significative⁴².

Il s'ensuit que l'institutionnalisation confuse des autorités administratives indépendantes en Grèce tient avant tout à la difficulté d'identifier une conception matérielle unique de l'objectif, de l'organisation et du fonctionnement des toutes ces autorités. Il ne s'agit, toutefois, pas d'une particularité des institutions grecques. Simplement, les multiples crises intenses que ces dernières ont traversées permettent de révéler, derrière le pluralisme statutaire des autorités indépendantes, leur caractère fonctionnel

⁴⁰ Voir la loi n° 4412/2016.

⁴¹ Voir S. I. Koutnatzis, « L'indépendance de l'administration fiscale : en testant les limites du principe du parlementarisme » (en grec), *www.constitutionalism.gr*, 7.8.2018.

⁴² Plus précisément, pour les premières années de fonctionnement de cette Autorité, une participation de la Commission européenne a été prévue à la procédure de nomination aussi bien de son Conseil de l'administration (voir l'art. 10, par. 2, de la loi n° 4389/2016) que de l'Expert (voir l'art. 10, par. 5, de la loi n° 4389/2016) qui assiste les travaux du dit Conseil (voir l'art. 8, par. 3, de la loi n° 4389/2016).

généralement ambigu qui relativise le sens même de leur indépendance. En effet, quelles que soient les divergences possibles entre les différentes catégories de telles autorités en termes de leurs origines historiques et de leurs compétences, un minimum commun dénominateur apparaît : chacune de ces autorités semble contourner une structure administrative de puissance publique pour se soumettre sous l'influence ou le contrôle d'une autre puissance publique ou privé. Il en va ainsi pour toutes les autorités indépendantes qui passent outre l'administration publique traditionnelle soit pour servir la protection de droits individuels et la libéralisation de certains marchés, au profit des pouvoirs du marché, soit pour promouvoir les objectifs de l'Union européenne, soit pour servir les intérêts d'autres entités étrangères, tels que les créanciers éventuels d'un pays. Or, dans ces conditions, aucune autorité indépendante n'est vraiment indépendante. Une telle autorité a beau se revendiquer indépendante d'un centre de pouvoir donné, elle dépend ou subit, néanmoins, l'influence d'un autre⁴³. L'aménagement concret de cette fonction janusienne dépend chaque fois des caractéristiques des différents centres de pouvoir impliqués. En même temps, cet aménagement subit les multiples tensions socio-politiques soulevées entre ces centres. Ce caractère fonctionnel ambigu des autorités indépendantes et leur indépendance contestable subséquente expliquent pourquoi, notamment dans le cadre du constitutionnalisme déréglementé

⁴³ Il en va ainsi même pour les autorités indépendantes les moins impliquées dans d'intenses confrontations économiques ou politiques, tel que le Médiateur (Avocat du citoyen). Ces autorités, qui sont également membres des réseaux européens et internationaux d'autorités homologues, n'échappent pas à l'influence exercée par les politiques que reflètent les *bonnes pratiques* façonnées par ces réseaux, les interprétations -souvent dynamiques- adoptées par la jurisprudence des deux cours européennes, à savoir de la CJUE et de la Cour européenne des droits de l'homme, ou le *soft law* européen ou international, lesquelles constituent des politiques qui s'écartent parfois sensiblement aussi bien des pratiques de l'administration étatiques que des politiques jurisprudentielles des juridictions nationales. Par ailleurs, malgré les apparences, aucune des autorités indépendantes, qui exercent en principe une fonction administrative première, ne peut revendiquer une indépendance véritablement comparable à celle des autorités juridictionnelles, qui exercent en principe une compétence secondaire dans le but de résoudre un litige avec une autorité de chose jugée.

en Europe, cette indépendance est constamment mise en question et parfois même malmenée.

II. Une indépendance malmenée

En droit grec, bien que, du moins sur le papier, de nombreuses dispositions garantissent l'indépendance des autorités administratives indépendantes⁴⁴, il y en a eu d'autres qui, suivies d'omissions et des pratiques illégitimes, l'ont entaillée de bien des façons à plusieurs reprises (A). Or, cette indépendance malmenée n'a fait l'objet d'une protection efficace ni par les juridictions nationales ni par les organes de l'Union européenne (B).

A. Les multiples atteintes

Hormis les questions particulières que soulève le régime susmentionné de nomination des membres des cinq autorités indépendantes constitutionnelles, les exigences du droit de l'Union en matière de nomination des membres des autorités indépendantes ne sont pas toujours respectées par le législateur grec. Par exemple, celui-ci n'a pas suivi le jugement de la Cour de justice selon lequel le droit de l'Union « s'oppose à ce que l'autorité qui contrôle un gestionnaire de l'infrastructure et une entreprise ferroviaire puisse nommer et révoquer l'intégralité des membres de l'organisme d'enquête [d'accidents graves survenus sur le système ferroviaire], lorsque ce pouvoir n'est pas régi par la loi de manière stricte, de sorte que cette autorité soit tenue de prendre des décisions sur la base

⁴⁴ Voir sur les différentes garanties d'indépendance de leurs membres, de leur autonomie administrative et de leur indépendance financière, Th. Fortsakis, « Grèce », op. cit., n° 4, 5 et 6.

de critères objectifs, clairement et limitativement énumérés, et vérifiables »⁴⁵. Selon l'article 4, paragraphe 2, de la loi n° 5014/2023, les membres de l'autorité nationale de contrôle sont nommés par le Ministre d'infrastructure et de transports sans tenir compte de critères objectifs, clairement et limitativement énumérés et vérifiables, bien que ledit Ministre contrôle le gestionnaire national de l'infrastructure ferroviaire.

De même, la jurisprudence susmentionnée de la Cour de justice sur la protection du mandat des membres des autorités indépendantes n'a pas été respectée par les gouvernements grecs. Pour provoquer la destitution de certains membres de la Commission de concurrence qu'ils n'appréciaient pas, aussi bien le gouvernement de gauche⁴⁶ que le gouvernement actuel de droite lui ayant succédé en 2019⁴⁷ ont fait voter de nouvelles incompatibilités et de nouveaux motifs de déchéance des membres de la Commission de concurrence sans prévoir des mesures transitoires permettant de garantir le respect de la durée du mandat des membres en fonction. Qui plus est, le gouvernement actuel a fait voter une disposition applicable à toutes les autorités indépendantes constitutionnelles selon laquelle, durant leur mandat, le vice-président, le président suppléant ou un membre ordinaire d'une telle autorité peut être nommé pour un mandat complet à un poste de rang supérieur au sein de la même autorité⁴⁸. Il s'agit des interventions manifestement illégitimes, car afin qu'une autorité indépendante puisse fonctionner au-dessus de tout soupçon de partialité, le mandat de ses membres ne doit être sujet à aucune cessation anticipée imprévisible, même si une telle cessation est suivie d'une réélection avec promotion du membre concerné.

⁴⁵ Voir CJUE, 13.06.2018, C-530/16, *Commission / Pologne*, points 86 et 87.

⁴⁶ Voir l'art. 282 de la loi n° 4364/2016.

⁴⁷ Voir l'art. 101 de la loi n° 4623/2019.

⁴⁸ Voir l'art. 70 de la loi n° 4795/2021.

Par ailleurs, les gouvernements grecs légifèrent parfois dans le domaine de compétence des autorités indépendantes constitutionnelles sans les consulter et en empiétant sur leurs compétences. Comme il a été déjà mentionnée, le gouvernement de gauche a lancé une procédure d'autorisation des stations de télévision selon la loi n° 4339/2015 qui ne prévoyait pas la participation du Conseil national de radiotélévision. Pour sa part, le gouvernement actuel a fait voter l'article 87 de la loi n° 4970/2021, qui a supprimé l'obligation pesant jadis sur l'Autorité de sauvegarde du secret des communications consistant à notifier sous certaines conditions aux surveillés la mesure de suppression du levé du secret de leurs communications pour des raisons de sécurité nationale. Outre le fait que cette disposition législative n'était conforme ni à l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme ni à l'article 7 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne⁴⁹, elle a été présentée au Parlement grec sans qu'un avis de l'Autorité de sauvegarde du secret des communications soit sollicité auparavant.

En plus, alors que les autorités indépendantes doivent disposer des moyens -notamment financiers- indispensables, « afin qu'elles puissent échapper à l'influence indue des principaux acteurs du marché et d'autres autorités publiques »⁵⁰, en Grèce ces autorités ne disposent pas des ressources et des infrastructures nécessaires. D'ailleurs, il est arrivé que la libéralisation d'un marché de réseau -plus précisément, celui de téléphonie mobile- ait été opéré avant que toutes les autorités indépendantes ayant une

⁴⁹ Voir Ch. Rammos, S. Gritzalis, Aik. Papanikolaou, « Incompatibilité de l'article 87 de la loi n° 4790/2021 avec les garanties de la Convention européenne des droits de l'homme pour la sauvegarde du secret des communications », *www.constitutionalism.gr*, 7.4.2021.

⁵⁰ Voir les conclusions du 23 mars 2023 de l'avocat général M. C. Sánchez-Bordona dans l'affaire C-226/22, *Nexive Commerce e.a.*, point 58.

compétence en la matière soient bien organisé. En même temps, la multiplication des autorités administratives indépendantes prévues par la loi a pratiquement créé une nouvelle branche administrative qui reproduit la plupart des inconvénients de la bureaucratie et du clientélisme de la fonction publique traditionnelle. Cela étant, les autorités indépendantes n'arrivent pas toujours à échapper aux pressions provenant soit du secteur privé soit du pouvoir politique, d'autant plus que plusieurs membres de ces autorités ont du mal à se dissocier des partis politiques ayant proposé leur nomination et à remplir les obligations qu'implique leur indépendance personnelle et fonctionnelle.

Ces malaises institutionnels, qui portent gravement atteinte à l'indépendance des autorités indépendantes en Grèce, ont été révélées et même accentuées dans le cadre du scandale des écoutes téléphoniques qui secoue la Grèce depuis l'été 2022. En effet, peu après son élection, en 2019, le Premier ministre conservateur, Kyriakos Mitsotakis, avait placé le SNR directement sous sa commande. En été 2022, lui et le directeur du SNR ont avoué que le leader du parti politique Pasok-Kinal, troisième force politique du pays, avait été mis sur écoute. Après que le Directeur du SNR et le Chef de cabinet -et neveu- du Premier ministre aient démissionné, il a été révélé qu'une pléthore de personnes avaient été également mises sous surveillance, parmi lesquelles le Chef des forces armées, ainsi que plusieurs ministres et journalistes. À cet égard, des pressions ont été exercées sur le Président et les membres de l'Autorité de sauvegarde du secret des communications pour qu'ils renoncent à enquêter dans cette affaire. Le SNR a refusé de remettre les documents secrets pertinents à la disposition de cette Autorité indépendante. Il est à noter que celle-ci ne dispose pas encore d'une base de données électronique et que les concessionnaires privés de services des télécommunications n'ont pas

toujours été disposés à coopérer efficacement avec elle. En même temps, le Gouvernement a fait voter des nouvelles dispositions visant à limiter les pouvoirs de ladite Autorité⁵¹ et a procédé, sans la majorité constitutionnelle requise, au remplacement par la Conférence des Présidents de la Chambre des députés de trois de ses membres. Selon Ch. Rammos, Président actuel de l'Autorité de sauvegarde du secret des communications, « (...) tous ces obstacles, qui ne sont pas les seuls dressés contre l'Autorité de sauvegarde du secret des communications, démontrent le refus des organes de l'État grec de respecter l'indépendance fonctionnelle des autorités indépendantes, en particulier de celles qui sont garanties constitutionnellement (sans parler des autres). Ils constituent, également, la preuve d'une intolérance à l'égard de toute voix critique soulevant des questions qui répugnent au pouvoir et d'une suspicion à l'égard de tout organisme indépendant, de toute voix indépendante. (...) L'expérience montre que, malgré les 50 ans écoulés depuis le rétablissement du régime démocratique et les 40 ans de la participation à l'Europe unie, les organes de l'État grec ne respectent ni ne tolèrent les autorités indépendantes que lorsqu'elles ne créent pas d'obstacles à leurs choix. (...)»⁵².

B. L'absence de protection efficace

Les différentes atteintes portées à l'indépendance des autorités administratives indépendantes en Grèce ces dernières années n'ont fait l'objet d'un contrôle approprié ni par les juridictions nationales ni par la Commission européenne. L'absence de volonté ou de capacité des autorités européennes et nationales d'atteindre, d'une manière cohérente, systématique et uniforme, l'objectif de renforcement de l'État de droit par

⁵¹ Voir la loi n° 5002/2022.

⁵² Voir Ch. Rammos, « La dégradation d'un droit déjà difficile et sensible (le cas de l'article 19 de la Constitution) » (en grec), nomarchia.gr, 12.2.2024.

la réalisation de contrôles adéquats met en cause l'efficacité de ces autorités, voire leur sincérité et, de ce fait, ébranle la foi à l'existence de l'État de droit elle-même.

Le Conseil d'État de Grèce a rejeté les recours pour excès de pouvoir formés contre les décisions de mettre fin de manière anticipée en 2019 au mandat du Président, du Vice-président et de deux autres membres de la Commission de concurrence en vertu des dispositions législatives susmentionnées que la majorité gouvernementale, toujours au pouvoir aujourd'hui, a fait voter. La Haute juridiction administrative a paradoxalement interprété, à la majorité, le droit de l'Union conformément aux dispositions législatives nationales sans accueillir la proposition de l'opinion dissidente d'adresser des questions préjudicielles à la Cour de justice⁵³. Dans la même affaire, M. Vestager a eu, au nom de la Commission européenne, une réaction très prudente ne fournissant pas suffisamment d'explications⁵⁴, bien que la violation du droit de l'Union ait

⁵³ Voir C. Yannakopoulos, « Le Conseil d'État grec scande, mais sape l'État de droit. Réflexions à propos des arrêts du Conseil d'État grec (Ass.) n° 911-917/2021 » (en grec), 30.06.2021, <https://cyannakopoulos.gr/to-symvoulio-tis-epikrateias-dialalei-alla-yponomevei-to-kratos-dikaiou-30-06-2021/>, du même auteur, « Le renforcement à la carte de l'État de droit (Symvoulio tis Epikrateias [Conseil d'État de Grèce], 3 septembre 2019, n° 230-232/2019 [Commission des sursis, Assemblée], www.ste.gr », in E. Saulnier-Cassia (dir.), « Jurisprudences nationales intéressant le droit de l'Union européenne » (chronique), *Revue trimestrielle de droit européen* 1/2020, p. 155-159.

⁵⁴ Le 7 octobre 2019, M. Vestager a déclaré au nom de la Commission européenne que « The question of legality of the amendment and the dismissal orders is presently before the Greek Council of State. The Commission has full trust in the impartial assessment by this Court. The Commission understands from the Greek government that it intends to avoid politically influenced appointments or decisions by individuals having worked in positions close to the government during a cooling off period of 5 years. According to Directive 2019/11 ("the ECN+ Directive"), decision makers of national competition authorities cannot take instructions from any public entity, including the government. Therefore, even if a decision maker of a national competition authority would have previously worked for the government, that individual should in the future be guaranteed independence in the performance of his/her duties also absent the type of rule introduced in Greek law by the amendment. While the ECN+ Directive already foresees guarantees from political interference in the decision making of the national competition authorities, it does not prevent Member States from introducing stricter conditions for appointments as an extra safeguard against political interference. In this regard, the ECN+ Directive only sets a minimum standard of protection. The ECN+ Directive foresees that the decision makers of national competition authorities can be dismissed only if they have either been found guilty of serious misconduct or no longer fulfil the conditions for the performance of their duties as laid down in advance in law. However, the implementation period of the ECN+ Directive does not expire until February 2021. In this period, the legal effect of the Directive is not the same as after the expiry of the deadline. In these circumstances, it

été manifeste et qu'il y a trois ans la même Commissaire avait réagi immédiatement et clairement contre l'application des mesures analogues prises par le gouvernement de gauche⁵⁵. Ainsi, l'absence de contrôle efficace a non seulement permis au pouvoir politique actuellement dominant de créer des faits accomplis difficilement réversibles en matière de constitution de la Commission de concurrence mais lui a aussi ôté toute hésitation de procéder aux atteintes susmentionnées à l'égard de l'indépendance des autorités indépendantes survenues ultérieurement.

Par ailleurs, depuis 2022 l'évolution de l'affaire des écoutes téléphoniques n'est pas marquée seulement par le comportement encore une fois discret de la Commission européenne. Elle est aussi scellée par le fait qu'au lieu d'avancer les enquêtes sur les véritables responsables des atteintes portées au secret des communications, le pouvoir judiciaire national a plutôt cherché à mettre d'obstacles à l'Autorité de sauvegarde du secret des communications pour ne pas lui permettre d'exercer ses compétences constitutionnelles. Plus précisément, le Procureur général près la Cour de cassation a édicté l'avis n° 1/2023 pour tenter d'empêcher cette Autorité de procéder aux enquêtes nécessaires sur des installations des concessionnaires privés de services des télécommunications. Cet avis, qui a suscité une critique intense d'un grand nombre de constitutionnalistes⁵⁶, menaçait même les membres de l'Autorité de sauvegarde du secret des

does not appear justified to take further action at this stage. The Commission is in close contacts with the Member States as regards the implementation of Directive 2019/1. Once transposed, the ECN+ Directive will ensure that national competition authorities have the necessary independence, tools and resources they need to be fully effective enforcers. », http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/P-9-2019-002526-ASW_EN.pdf.

⁵⁵ Voir « La Commission européenne soutient l'indépendance des autorités nationales de concurrence » (en grec), 14.8.2019, *La Quotidienne* (journal grec « I Kathimerini »), <https://www.kathimerini.gr/1038375/article/oikonomia/ellhnikh-oikonomia/h-ee-sthrizei-thn-ane3arthsia-twn-e8nikwn-arxwn-antagwnismoy>.

⁵⁶ Voir « Déclaration de 16 professeurs de droit constitutionnel » (en grec), 12.1.2023, *La Quotidienne* (journal grec « I Kathimerini »), <https://www.kathimerini.gr/politics/562224004/dilosi-16-kathigiton-syntagmatikoy-dikaioy/>.

communications de graves responsabilités pénales en cas d'adoption des pratiques qui ne seraient pas conformes aux interprétations du droit positif proposées par le Procureur. Par ailleurs, deux membres de la même Autorité ont été convoqués comme suspects d'infractions pénales liées à l'exercice de leurs fonctions⁵⁷, alors que le pouvoir judiciaire, qui s'occupe depuis un an et demi du volet pénal du scandale des écoutes téléphoniques, n'a identifié aucun responsable et n'a inculpé personne pour l'utilisation signalée et officiellement constatée par l'Autorité de protection des données à caractère personnel d'un logiciel piraté (Predator) sur les connexions téléphoniques de divers citoyens. Ce n'est donc pas sans raison que Ch. Rammos a écrit que « le plus préoccupant dans le cas de l'Autorité de sauvegarde du secret des communications est que ce rôle de frein à ses pouvoirs a été assumé par le pouvoir judiciaire et surtout par la direction du parquet, qui invoque également son statut de chef des autorités compétentes pour les poursuites pénales »⁵⁸.

Conclusions

En essayant de répondre à la question de savoir si le scandale des écoutes téléphoniques et la crise générale des autorités administratives indépendantes font écho à une détérioration de l'État de droit en Grèce, on invoque souvent la liste des critères de la Commission de Venise pour étayer l'affirmation que, malgré l'existence de graves problèmes, la Grèce dispose d'institutions démocratiques durables et se trouve bien loin de la situation qui prévaut en Hongrie ou en Pologne. Sans parvenir à justifier

⁵⁷ Voir « Scandale des écoutes téléphoniques / Sans précédent – Des membres de l'Autorité de sauvegarde du secret des communications sont convoqués comme suspects pour fuite de secrets d'État » (en grec), 25.10.2023, *L'Aurore* (journal grec « I Avgi »), https://www.avgi.gr/koinonia/465572_protofanes-kaloy-n-meli-tis-adae-os-y-popta-se-diarroi-kratikon-mystikon.

⁵⁸ Voir Ch. Rammos, « La dégradation d'un droit déjà difficile et sensible (le cas de l'article 19 de la Constitution) », op. cit..

l'injustifiable, ce raisonnement met à mal l'importance même de l'État de droit, tant au niveau national qu'europpéen.

Limiter l'analyse de la crise de l'État de droit à l'invocation de la boîte à outils de la Commission de Venise et à la logique d'un classement comparatif basé sur des critères d'évaluation standardisés obscurcit les dimensions et la dynamique de cette crise. Le phénomène contemporain d'affaiblissement des garanties de l'État de droit en Europe, qui oscille entre le simple contournement des valeurs libérales et le développement de politiques antilibérales systématiques, ne se prête pas à une standardisation stricte et ne concerne pas uniquement certains pays. Il se propage dans tous les pays européens. Si l'intensité de chaque manifestation de ce phénomène s'explique, selon les cas, par les particularités de chaque pays, sa reproduction dans tous les pays a pour dénominateur commun la diffusion progressive de politiques autoritaires en Europe.

Cela étant, le débat public est désorienté et cesse d'être fécond lorsqu'il se concentre exclusivement sur la question de savoir si la Grèce a atteint le niveau de la Hongrie ou de la Pologne, c'est-à-dire lorsqu'on insiste à outrance sur les résultats sans rechercher les causes profondes des problèmes. Depuis 2010, en Grèce beaucoup plus que dans d'autres pays européens, la crise de l'État de droit est avant tout due au rétrécissement dramatique de l'État de droit social. La succession et l'accumulation des différentes crises (financière, migratoire, sanitaire, crise due à la guerre en Ukraine) ont démontré que bon nombre de mesures strictes d'austérité et de restriction des droits fondamentaux adoptées à l'occasion de chacune desdites crises n'allaient pas de soi, mais dépendaient bien de décisions politiques servant des intérêts concrets. Et la consolidation d'un régime d'état d'urgence permanent incomplètement légitimé a conduit à une

dégradation systématique non seulement des autorités administratives indépendantes mais de presque toutes les garanties nationales et européennes de l'État de droit et au recours à des politiques autoritaires de surveillance au nom -mais le plus souvent sous prétexte- de l'ordre public et de la sécurité nationale.

Pour comprendre ces phénomènes et empêcher leur reproduction, des changements radicaux dans les perceptions et les pratiques sont nécessaires, au niveau tant national qu'euro-péen. Il ne suffit pas de se réjouir en certifiant que la Grèce occupe une position meilleure à celle de la Hongrie ou de la Pologne dans certains classements des pays en difficulté. Il ne suffit pas non plus de faire des déclarations générales en faveur de la Démocratie, de l'État de droit et de la nécessité de renforcer les autorités indépendantes. La plupart du temps, ces généralisations tentent de présenter les problèmes comme banals et facilement gérables, ne servant que de compensation et de couverture des responsabilités des politiques dominantes qui reproduisent ces problèmes. En ce qui concerne, plus particulièrement, l'institution fonctionnellement ambiguë des autorités indépendantes, les généralisations ci-dessus négligent, entre autres, que, même s'il était possible d'assurer, de manière durable, l'indépendance et le fonctionnement efficace desdites autorités, les origines institutionnelles purement libérales et dérégulatrices de ces dernières ne pourraient guère contribuer positivement à répondre au besoin fondamental de reconstruire l'État de droit social.