

Nom et prénom: Ivi Mavromoustakou, professeur (Université de Crète)

Titre : « Le renforcement de la démocratie directe et participative en Grèce »

Introduction

L'histoire constitutionnelle grecque enregistre un nombre restreint de recours à la procédure de référendum, lesquels portaient sur des sujets presque identiques. Ainsi, sur les sept référendums qui se sont tenus au XX^e siècle, six portaient sur la question du régime, donnant le choix entre monarchie constitutionnelle et république parlementaire, avec en dernier le référendum suivant le changement de régime de 1974, qui précéda l'instauration de la république parlementaire en 1975. Depuis lors, la Grèce connaît la période la plus stable de son histoire en ce qui concerne son régime politique. Les institutions fonctionnent; il n'y a donc pas vraiment lieu d'évoquer le besoin d'un changement radical, bien que la Constitution ait déjà été révisée sur des dispositions fondamentales à trois reprises (1986, 2001, 2008) et qu'on discute depuis d'une nouvelle révision. L'unique dispositif de démocratie directe et participative de la constitution grecque de 1975/1986/2001/2008 se trouve au 2^e § de l'article 44. La procédure constitutionnelle de l'article en question ne fut pas activée avant 2015, en dépit des multiples reprises où, dans le discours politique aussi bien que dans le débat des juristes spécialistes, le recours à un référendum a été évoqué en tant qu'institution essentielle pour le fonctionnement de la démocratie.¹

L'article 44 §2 de la Constitution, telle qu'elle est actuellement en vigueur après la révision de 1986², expose les facteurs essentiels au déroulement d'un référendum

¹Chr. M. Akrivopoulou/N. Garypidis, «Réexaminer l'immédiateté du référendum en théorie et en pratique» («Επανεξετάζοντας την αμεσότητα του δημοψηφίσματος στη θεωρία και την πράξη»), <https://www.constitutionalism.gr>, σ. 2. V. entre autres : F. Hamon, *Le référendum. Étude comparative*, LGDJ, 2012 ; A. Auer, *Le référendum et l'initiative populaire aux États-Unis*, Economica, 1989 ; F. Délperée (éd.), *Référendums*, Bruxelles CRISP, 1985, *Revue Pouvoirs*, no 77, *Le référendum*, 1996, S. Diémert, Le référendum législatif d'initiative minoritaire dans l'article 11, révisé, de la Constitution, *Revue française de droit constitutionnel*, 77, 2009, p. 55-97.

² « Après une résolution prise, sur proposition du Conseil des Ministres, à la majorité absolue du nombre total des députés, le président de la République proclame par décret le référendum sur des questions nationales cruciales. Après une résolution prise, sur proposition des deux cinquièmes, par les trois cinquièmes du nombre total des députés, le président de la République proclame par décret le référendum sur des projets de loi adoptés par la Chambre des députés et traitant d'une question sociale grave, excepté les projets de loi fiscaux, ainsi qu'en disposent le Règlement de la Chambre et une loi

ainsi que la procédure à suivre. Plus précisément, cette disposition introduit le référendum, créatif aussi bien qu'abrogatif, consultatif ou décisionnel, toujours facultatif et, en tout état de cause, émanant de l'Etat. Ces caractéristiques du référendum rendirent dans une ample mesure la disposition du paragraphe 2 de l'article 44 foncièrement inactive³, avec pour seul cas d'application le référendum du 5 juillet 2015. Celui-ci suscita, comme il fallait s'y attendre, diverses discussions de spécialistes aussi bien à propos de la procédure de recours à ce référendum qu'à propos de ses effets, suivant la Constitution et sa loi d'application, loi 4023/2011, portant pour titre 'Élargissement de la démocratie directe et participative par le recours au référendum'. En outre, lors de ces débats menés dans un contexte de forte contestation des institutions, la question d'assurer la participation des citoyens au processus de prise de décision se trouva posée plus nettement. On proposa donc d'une part d'y recourir davantage et d'autre part d'introduire un mécanisme d'initiative législative citoyenne, de manière à renforcer les institutions de démocratie participative sans pour autant altérer le dispositif actuel. Des réserves ont évidemment été formulées en ce qui concerne le renforcement des institutions de démocratie directe et participative car celles-ci risquent entre autres de faire naître un terrain favorable au développement d'une rhétorique de politique populiste. Cette réflexion s'inscrit dans le dialogue sur le besoin de renforcer les institutions de participation des citoyens au système politique grec, sans léser la forme représentative du régime, mais en tant que contrepoids à son aspect centré sur le Premier ministre, sachant que, lors de la révision de 1986, les compétences du président de la République ont été réduites et le rôle du Premier ministre renforcé, ce qui eut pour effet d'augmenter son pouvoir vis-à-vis du gouvernement, de son groupe parlementaire et de son parti. Le

portant sur l'application du présent paragraphe. Au cours de la même législature il n'est pas introduit plus de deux propositions de référendum sur un projet de loi (...) ».

³ Dans «Projet de démocratisation. Douze réflexions pour une autre révision» («Σχεδιάσμα εκδημοκρατισμού. Δώδεκα σκέψεις για μια άλλη αναθεώρηση»), <https://www.constitutionalism.gr>, K. Chrysogonos expose que «les conditions de procédure préalables à la proclamation d'un référendum (art. 44§2) ont été conçues de manière à ce que, dans la pratique, il soit presque exclu qu'il s'en tienne un, (...) car le gouvernement et la majorité parlementaire (...) ne trouveraient presque jamais de raison à en faire tenir un, attendu que, de cette façon, ils céderaient une part de leur pouvoir (...)». Cf. également V. Voloudakis, «L'institution du référendum après la révision de la constitution: élargissement de la souveraineté populaire ou façade démocratique?» («Ο θεσμός του δημοψηφίσματος μετά την αναθεώρηση του Συντάγματος: διεύρυνση της λαϊκής κυριαρχίας ή δημοκρατική πρόσοψη;»), *Droit et Politique (Dikaio kai Politiki)* 13-14, p. 225sq (255), remarque la mise au rancart à laquelle est condamnée l'institution, surtout après la révision de 1986. Ath. Xiros fait la même remarque dans «Approfondissement de la démocratie et rénovation du système politique» («Εμβάθυνση της Δημοκρατίας και αναζωογόνηση του πολιτικού συστήματος»), <https://www.constitutionalism.gr>, ce qui fait qu'aucun gouvernement n'avait jamais pris la décision de l'activer.

dispositif de l'État se trouve désormais centré sur le Premier ministre. Il y manquait de forts contrepoids institutionnels, non seulement en raison de la réduction des attributions du président de la République mais également à cause d'autres faiblesses du système politique, telle celle concernant la sauvegarde de l'indépendance de la justice; en outre, l'adoption du système électoral dit de la «proportionnelle renforcée» fit que ce type de régime centré sur le Premier ministre se trouva durablement établi.

1. La disposition de la Constitution

En Grèce, le référendum fut considéré comme une innovation de la Constitution de 1975 (article 44 § 2) par rapport aux constitutions précédentes du XXe siècle, à savoir celles de 1911 et de 1952 (qui n'en prévoyaient pas). Néanmoins, la révision constitutionnelle de 1986 qui, du président de la République, en transfère l'initiative au Gouvernement (al. a) et à l'Assemblée (al. b) a donné lieu à des affirmations soutenant qu'elle faisait du référendum une procédure inactive dans la mesure où ces deux organes ne seraient guère portés à céder par ce biais leur pouvoir sur un sujet d'actualité. En effet, suivant l'article 44 § 2^{de} la Constitution, le référendum est proclamé par décret présidentiel, dans deux cas: a) quand il porte sur une question nationale cruciale, sur proposition du Conseil des Ministres b) après le vote d'un projet de loi traitant d'une question sociale grave, sur proposition des deux cinquièmes du nombre total des députés. Il n'est pas du ressort de la justice (article 101 §. 2 Const. et articles 35 sq.) d'établir dans quelle mesure il s'agit d'une «question nationale cruciale» (al. a) ou si une résolution déjà votée régleme une «question sociale grave» (al. b) de manière à justifier la proclamation d'un référendum. C'est ce qu'a encore rappelé le récent arrêt pris en séance plénière par le Conseil d'Etat à propos d'une demande d'annulation et de suspension provisoire qui avait été déposée à l'encontre de l'annonce du référendum du 5 juillet 2015 (arrêt du CE no 2787/2015).

L'initiative et la décision de la proclamation de la tenue d'un référendum revient au gouvernement et à la majorité parlementaire, laquelle doit être absolue s'il s'agit d'une question nationale cruciale - c'est donc l'habituelle majorité parlementaire gouvernementale, selon le premier alinéa du second paragraphe de l'article 44; elle

devra en revanche être composée des trois cinquièmes s'il s'agit d'un projet de loi déjà voté - c'est alors une majorité parlementaire de consensus, dépassant les limites des partis, des trois cinquièmes des membres du Parlement, selon le second alinéa du même paragraphe. Il est à noter que la décision de recourir au référendum doit être mise en application par les organes compétents, mais que le choix du mode d'application revient principalement au Gouvernement dans l'un et l'autre cas.

Les deux cas de référendum, cas de question nationale cruciale et cas de question sociale grave, se distinguent l'un de l'autre par leurs conditions préalables, de fond et de procédure, ainsi que par leurs effets. La doctrine reconnaît ainsi que le référendum pour question nationale cruciale s'inscrit dans la compétence générale du gouvernement pour les questions nationales⁴ et porte pour le fond sur des questions de politique étrangère nationale et de défense. Quant aux effets de ce référendum, trois points de vue différents sont exposés sur le plan doctrinal: le premier soutient qu'il est consultatif avec effet contraignant; le second, qu'il est décisionnel dans son principe; et le troisième, qu'il est authentique et décisionnel⁵. On considère qu'il constitue «la catégorie de référendum la plus 'risquée' dans la mesure où il active les aspects négatifs de la procédure référendaire, en particulier la possibilité de manipuler et d'orienter le sentiment national du corps électoral»⁶.

Quant au référendum sur une grave question sociale, à part les questions d'ordre financier, il est incontestablement du ressort de l'Assemblée nationale. On a affirmé que le rôle de ce référendum peut être de légitimer ou bien de délégitimer les initiatives législatives du gouvernement. En particulier, dans la mesure où il a lieu sur des résolutions ayant été votées, à savoir des initiatives législatives du gouvernement pour lesquelles l'Assemblée donne son accord de principe, il fournit à celle-ci la possibilité «de transférer ou d'élargir au peuple la responsabilité de légitimer les initiatives gouvernementales». Toutefois, la majorité de consensus exigée afin de décider de ce cas de référendum donne à l'Assemblée la possibilité de provoquer une

⁴ Chr. M. Akrivopoulou/N. Garypidis, op.cit., σ. 15: «Le pouvoir décisionnaire du gouvernement sur la tenue d'un référendum sur une question nationale cruciale est également confirmé par l'exigence constitutionnelle de soumission de la proposition par le conseil des ministres, par sa confirmation par la majorité absolue de l'Assemblée (c'est-à-dire l'ordinaire majorité parlementaire du gouvernement) ainsi que par la compétence nominale du président de la République limitée au contrôle du respect des conditions procédurales préalables».

⁵ Ibid, p. 15, note 25, *Manitakis référendum consultatif; Venizélos, décisionnel dans son principe; Spyropoulos, les deux à la fois en tant qu'authentique et décisionnel; Chrysogonos, décisionnel dans son principe.*

⁶ Chr. M. Akrivopoulou/N. Garypidis, op.cit., p. 15.

crise plus vaste de légitimité du gouvernement en place dans le cas où ce dernier n'approuverait pas le recours au référendum, «conférant en l'occurrence également un caractère de contrôle exercé sur le gouvernement pour ce processus référendaire particulier»⁷.

2. Loi d'application

La législation ordinaire a fixé la procédure de recours à référendum sur «une question nationale cruciale» (Loi 350/1976), bien que la Constitution de 1975 ne fit aucune mention de la promulgation d'une loi d'application. Après la révision de 1986, la Constitution prévoyait cette promulgation dans le second alinéa qui fut alors ajouté. De plus, la loi 350/1976 fut abrogée par la loi 4023/2011, qu'on qualifie d'interprétative de l'ensemble du paragraphe 2 de l'article 44 de la constitution, et qui porte sur les deux cas de référendum.

Cette loi compte 24 articles y compris ses dispositions finales, et porte entre autres : sur ce qui concerne la proclamation du référendum (le décret présidentiel de référendum sur une question nationale cruciale est contresigné par le conseil des ministres, et celui de référendum sur une résolution déjà votée, traitant d'une question sociale grave, par le président de l'Assemblée nationale, article 2§2); sur la formulation de la question ou des questions posées au référendum (de manière claire et concise, article 3 §2); sur les principes du scrutin (correspondant à ceux des élections législatives, article 4 §1); en ce qui concerne la participation au dialogue public portant sur la ou les questions posées aux électeurs de la part des partis politiques parlementaires ou non, des associations, des organisations d'experts, des organismes professionnels ou syndicaux et de tout autre type d'organisation de la société civile (articles 5 et 10); sur les garanties particulières concernant le financement privé et toute autre sorte d'aides ou de facilités accordées à ceux qui prennent part au déroulement d'un référendum (article 6); sur l'imposition d'une limite des dépenses liées à la participation à la tenue d'un référendum (article 7); sur les garanties spéciales de promotion des partis et de la société civile dans les médias

⁷ Ibid., p. 16.

(article 9); sur le mode d'expression du corps électoral par bulletin imprimé (article 13); sur les garanties portant sur la formulation de la ou des questions et des réponses du référendum (article 15); sur les conditions engageant le respect du résultat du référendum (quorum de participation d'au moins 40% des inscrits pour le référendum sur une question nationale cruciale et d'au moins 50% pour celui sur un projet de loi traitant d'une question sociale grave (article 16); et sur l'assignation du contrôle de la validité du référendum et du résultat du scrutin au Haut Tribunal Spécial qui est prévu par l'article 100 de la Constitution (article 20).

Quant à la critique de cette loi, on a d'abord soutenu qu'elle ne précise pas le mode de formulation de la ou des questions posées ni les résultats réglementaires, les effets, de la procédure référendaire, si bien qu'elle laisse «un large champ au pouvoir discrétionnaire des organes compétents de l'Etat pour adopter des pratiques manipulatrices sur les électeurs, pratiques particulièrement redoutables au cours des procédures référendaires». On a également affirmé qu'elle n'assure pas une réelle égalité des possibilités données aux partis et à la société civile au cours de la procédure du référendum, puisqu'elle ne finance pas les organisations représentant cette dernière. Enfin, on a qualifié de problématique, par rapport aux principes fondateurs du Code de la Commission de Venise, «l'établissement d'un seuil pour la reconnaissance des résultats du référendum», attendu que «l'assimilation du vote négatif à l'abstention des électeurs s'y trouve renforcée, et que l'indifférence des électeurs y est dans le fond encouragée par le législateur alors qu'il devrait rechercher dans son texte à revigorer la participation politique en une période de crise des institutions qui subissent un vif discrédit». Or, un autre problème de constitutionnalité de cette disposition se pose également, celui de savoir dans quelle mesure le législateur ordinaire peut établir une distinction entre référendums contraignants ou non contraignants en fonction du taux de votants - à plus forte raison avec un taux différent selon la catégorie de référendum, alors que le rédacteur de la loi n'a pas même prévu expressément de caractère non contraignant et qu'il ne semble pas y avoir de fondement à cette différence de traitement⁸.

⁸ Ibid., p. 17-18. V. aussi, ibid., p. 2, sur 'l'architecture' des référendums, à propos du 'Code de Bonne Conduite en matière référendaire' de la Commission de Venise du Conseil de l'Europe, dans lequel les règlements sont analysés «à travers la perspective des deux composantes fondamentales de la démocratie, celles consistant à garantir l'égalité des chances et la libre formation de la volonté de l'électeur lors de l'exercice de leurs libertés politiques et de leur participation à la démocratie», tandis que les conclusions et les principes qui émanent de ce 'Code' constituent «le fondement de l'approche

3. L'exemple du référendum du 5 juillet 2015

La critique exercée sur ce référendum portait principalement sur: 1. les conditions préalables essentielles (de fond), à savoir dans quelle mesure le sujet posé sous forme de question était constitutionnelle ou non. 2. la modification de la procédure de déroulement des référendums que prévoyait la loi d'application après sa proclamation par acte de contenu législatif⁹, surtout en ce qui concerne la composition des Comités de soutien¹⁰. 3. le délai exceptionnellement court qui a été imparti à sa tenue¹¹. 4. la formulation-même de la question qui a été directement mise en rapport avec les effets du verdict populaire, lesquels ne paraissent avoir été connus a priori.

En ce qui concerne les conditions de fond du recours au référendum en question, l'une des opinions est qu'il portait sur des sujets d'ordre financier, en raison du sujet formulé sous forme de question, à savoir, sommairement, «convention d'emprunt, oui ou non»¹², et comme aucun référendum n'est autorisé à porter sur des sujets concernant les finances de l'Etat attendu que «ce qui est expressément fixé pour le référendum sur des lois déjà votées (art. 44 §2 al. 2 Const.) vaut, pour conserver le caractère identique du fondement juridique, aussi pour le référendum consultatif sur

critique des règlements de la loi 4023/2011». Cf. également une critique du projet de loi sur le déroulement des référendums prévus à l'article 44 §2 de la Constitution, K. Botopoulos, «Directe ou inutile?» («Άμεση ή άχρηστη:»), <https://www.constitutionalism.gr>

⁹ Intitulé: «Mesures d'urgence pour l'organisation de la procédure référendaire du 5 juillet 2015» J.O. A' 64/28/06/2015. L'édiction d'un Acte de contenu législatif est prévue par l'article 44 §1: «Dans des cas exceptionnels d'une nécessité extrêmement urgente et imprévue, le président de la République peut, sur proposition du Conseil des Ministres, édicter des actes de contenu législatif. Ces actes sont soumis à la Chambre des députés pour ratification, selon les dispositions de l'article 72, paragraphe 1, dans les quarante jours à compter de leur édicition ou dans les quarante jours à compter de la convocation de la Chambre en session. S'ils ne sont pas soumis à la Chambre dans les délais ci-dessus ou s'ils ne sont pas ratifiés par elle dans les trois mois à partir de leur dépôt, ils deviennent caducs pour l'avenir».

¹⁰ Cf. *infra*.

¹¹ Cf. le même acte de contenu législatif.

¹² Cf. décret présidentiel 38/2015 (J.O. A' 63/28/06/2015) sur la «Proclamation de référendum sur une question nationale cruciale», conformément à l'article 44 §2 alinéa 1 de la Const., où se trouve la question: «Acceptez-vous le projet d'accord soumis par la Commission européenne, la Banque centrale européenne et le Fonds monétaire international lors de l'Eurogroupe du 25 juin 2015 et composé de deux parties, qui constitue leur proposition unifiée ? Le premier document est intitulé «Reforms for the completion of the Current Program and Beyond» (« Réformes pour la réussite du programme actuel et au-delà »), le second «Preliminary Debt sustainability analysis» («Analyse préliminaire de la soutenabilité de la dette»). Tous les citoyens du pays qui rejettent la proposition des trois institutions votent: NON ACCEPTÉ / NON. Tous les citoyens du pays qui sont d'accord avec la proposition des trois institutions votent: ACCEPTÉ / OUI.» A propos du sujet formulé sous forme de question, X. Kontiadis («L'auto-critique de M. Tsipras» «Η αυτοκριτική του κ. Τσίπρα », Journal Ethnos 01/07/2017), a noté que «le gouvernement a proposé un référendum sur l'approbation ou le rejet de deux textes techniques, non signés, qui n'ont pas de fondement institutionnel et qui ne constituent plus une base de négociations».

des questions nationales cruciales (art. 44 §2 al. 1 Const.)»¹³, le référendum était anticonstitutionnel.

Une seconde opinion, opposée, soutenait que les conditions de fond de recours à ce référendum avaient été respectées, en raison du sujet traité, lequel constitue «incontestablement une question nationale cruciale», puisque «la relation de notre pays avec ses partenaires de l'Union européenne et ses créanciers comprend des éléments de politique financière, sociale et étrangère et, détermine en tout cas pour beaucoup l'avenir de notre pays» (article 44 §2 al. 1 Const.). Faisant porter sa critique sur la première opinion, la seconde a relevé que la Constitution n'autorise pas la tenue d'un référendum sur une question de finances publiques dans le second cas de référendum, qui porte sur des lois déjà votées, lesquelles traitent d'une question sociale grave: «Les deux sortes de référendum ont une logique institutionnelle et une finalité différentes, suivent une procédure distincte et sont sujettes à d'autres limitations»¹⁴.

La modification des conditions de tenue du référendum, que prévoyait la loi d'application avec l'acte de contenu législatif¹⁵ promulgué après la proclamation du référendum, fut également l'objet de critiques : on remarqua que le gouvernement avait changé «unilatéralement et dans son intérêt les règles du jeu qui étaient en vigueur pour la tenue de référendums»¹⁶, et de surcroît «sans le contrôle indispensable

¹³ Ch. Anthopoulos, «Référendum et principe de sincérité» («Δημοψήφισμα και αρχή της ειλικρίνειας»), journal *Ethnos* (Εθνος), 30/06/2015. S'orientent dans la même direction: *Stathopoulos, Kontiadis et Venizélos*, in G. Gerapetritis, « Constitutionnalité et exactitude politique du référendum » («Συνταγματικότητα και πολιτική ορθότητα του Δημοψηφίσματος»), http://www.huffingtonpost.gr/giorgos-gerapetritis/-_626_b_7685248.html

¹⁴ Cf. G. Gerapetritis, op.cit.

¹⁵ Dans un acte de contenu législatif, où il est fixé à l'article 1 §3 b) et c) que, spécialement pour le référendum du 5 juillet 2015, les Comités de soutien se forment le lendemain de la publication du décret présid., à la suite d'une déclaration à ce sujet des représentants juridiques des partis et organisations intéressées précisées à l'art. 5 de la loi 4023/2011 (v. infra) au ministre de l'Intérieur et de la Réorganisation administrative. S'il n'est pas possible de constituer un Comité de soutien unique pour le «oui» ou pour le «non», en raison de désaccords idéologiques, politiques ou autres, ce fait est annoncé au même ministre par le représentant du premier parti en pouvoir parlementaire, parmi ceux qui soutiennent le même choix. Dans ce cas, le temps qui est imparti pour le soutien en public du «oui» ou du «non» par les paragraphes 2 et 3 de l'article 9 de la loi 4023/2011 pour publier leurs messages et présenter leur action est réparti pour 2/3 entre les partis, en fonction de l'importance de leur représentation parlementaire et pour 1/3 à égalité pour le oui ou pour le non entre les autres organisations. Enfin, l'absence de formation de Comités de soutien n'influe aucunement sur la validité du référendum.

¹⁶ N. Alivizatos, « Référendum ou détournement? » («Δημοψήφισμα ή εκτροπή;»), <http://www.constitutionalism.gr>

de l'Assemblée»¹⁷, ce qui constitue «un coup sérieux porté à l'équilibre du fonctionnement des organes politiques de l'Etat»¹⁸. On a ainsi tout particulièrement critiqué la substitution des partis aux Comités de soutien¹⁹, laquelle fut qualifiée d'«intervention inadmissible» du gouvernement dans la stratégie des partisans du «oui» (soit de la perspective européenne) «pour des motifs intéressés»²⁰.

A propos du délai exceptionnellement court offert pour recourir aux urnes, on a formulé l'opinion selon laquelle on ne saurait concevoir une période de cinq jours, «c'est contraire à la nature même de l'institution, qui prévoit que le citoyen ait un temps suffisant pour s'informer correctement afin de peser les avantages et les inconvénients du 'oui' et du 'non'»²¹. En effet, la loi d'application prévoit l'allocation d'un temps suffisant dans tous les médias et des garanties partielles de délai pour assurer le débat public²², ce qui ne pouvait être respecté en raison du temps imparti pour sa tenue. Et enfin, un délai raisonnable devrait être d'au moins 15 jours, bien que la Constitution et la loi d'application ne prévoient pas de délai minimal entre la proclamation et la tenue du référendum.²³

La critique de ce référendum portait en outre, d'une part, sur la formulation même de la question, dont on a vivement affirmé qu'elle doit être claire et brève, conformément

¹⁷ G. Sotirélis, « Les facteurs constitutionnels du référendum » («Οι συνταγματικές παράμετροι του δημοψηφίσματος»), <http://www.anoixtoparathyro.gr>

¹⁸ G. Gerapetritis, op.cit. D'après G. Sotirélis, « Les facteurs constitutionnels du référendum », op.cit., «Toutes proportions gardées, c'est comme si on proclamait des élections législatives ou municipales et qu'un gouvernement arrive par la suite et change la loi électorale, en la rapetassant pour la réajuster à son gré (...)». Et N. Alivizatos, op.cit., a souligné que la modification est «juridiquement problématique» attendu qu'elle est intervenue après la proclamation du référendum.

¹⁹ Cf. article 5 loi 4023/2011, où il est précisé: «Au débat public sur la ou les questions soumises au scrutin, et en général à la tenue du référendum, participent des partis politiques, indépendamment de leur représentation à l'Assemblée nationale ou au Parlement européen, des associations, des organisations professionnelles ou syndicales et tout autre organisation de la société civile»; et article 10 §1: «C'est sur le critère de leur position sur la ou les questions soumises au jugement des électeurs que les partis politiques, les associations, des organisations professionnelles ou syndicales et tout autre organisation de la société civile participent au "Comité de soutien" correspondant».

²⁰N. Alivizatos, op.cit., «Autrement dit, comme (le gouvernement) ne souhaite évidemment pas constituer de Comité de soutien en commun avec Aube dorée, M. Tsipras s'assure le droit d'apparaître seul à la télévision durant la plus grande partie du temps de radio et de télévision imparti (...)». Ce règlement empêche également les partisans du «oui» d'apparaître de façon unie, au-dessus des clivages de partis (...).

²¹ Ch. Anthopoulos, op.cit.

²² Ibid.

²³ G. Sotirélis, Interview accordée au journal *Real News*, 04/07/2015. Voir aussi Kontiadis, op.cit., qui a soutenu que le délai de consultation et d'échange des arguments sur le référendum ne peut être si court, «quand, dans les démocraties actuelles, l'organisation de référendums suppose des semaines de débat public». K. Menoudakos («Problématiques institutionnelles» «Θεσμικοί προβληματισμοί», journal *Kathimerini*, Καθημερινή, 03/07/2015) signale que la durée limitée de «campagne préélectorale» ne permet pas une «information complète» des citoyens ni de parvenir à une «mûre réflexion».

à l'article 3 §2 de la loi 4023/2011, et d'autre part, sur la façon dont était inscrite la réponse à la question sur le bulletin, à savoir d'abord le «non» et ensuite le «oui», comme ce fut le cas en l'occurrence, un fait sans précédent²⁴. On a également soutenu que le référendum devait porter sur un sujet sur lequel le pays exerçait une compétence exclusive, attendu que la question posée dans le cas qui nous occupe ne dépend pas de la volonté de l'Etat grec, mais de la volonté des partenaires et des créanciers, et par conséquent «n'est pas adéquate pour une question référendaire»²⁵. Par suite, les effets de la réponse, quelle qu'elle fût, donnée à la question posée étaient entachés d'incertitude, si bien que si le oui l'emportait, cela ne signifiait pas «purement et simplement» la reprise du programme des créanciers»²⁶, lequel n'était (depuis le 30 juin 2015) de fait plus en vigueur, alors que si c'était le «non» qui l'emportait, cela ne signifiait pas davantage que le gouvernement aurait «la possibilité politique, mais aussi juridique, de négocier un accord à des conditions différentes»²⁷.

Une opinion accuse la formulation particulière de la question de violer le principe de sincérité, le principe constitutionnel qui doit régir la formulation des questions du référendum (article 52 Const.)²⁸. Ainsi, quand le gouvernement tente, comme c'est ici le cas, «de recueillir par une voie détournée l'approbation du peuple pour sortir de la zone euro», vu qu'il «n'ose pas poser la question ouvertement», sachant quelle sera la réponse, il viole le principe en question²⁹. La formulation imprécise de la question fut considérée comme permettant de la remplacer d'emblée de manière démagogique dans le débat public par la question «l'euro ou la drachme?», ce qui a eu pour effet d'intimider le corps électoral. Par ailleurs, cette même imprécision de la question formulée a été beaucoup plus considérée comme dissimulant une «fausse question trompeuse», qui masquait le fait que «l'enjeu final du référendum portait sur l'avenir européen du pays, sur la sécurité nationale, la politique monétaire, les alliances

²⁴ X. Kontiadis, op.cit. Même orientation chez K. Menoudakos, op.cit., qui affirmait avec force : «Certains éléments rendent le prochain référendum sans comparaison possible avec tous ceux qui se sont tenus en Europe durant ces dernières décennies».

²⁵ G. Gerapetritis, op.cit. De plus, K. Menoudakos, op.cit., a fait ressortir que, pour comprendre la question, il est nécessaire d'avoir auparavant effectué une estimation complexe des notions techniques et des facteurs financiers. Par conséquent, la question ne revêt pas la «simplicité» ni la «clarté» qui doivent caractériser les sujets proposés à l'approbation des citoyens par la procédure du référendum.

²⁶ G. Gerapetritis, op.cit.

²⁷ K. Menoudakos, op.cit.

²⁸ Lequel précise: «La manifestation libre et inaltérée de la volonté populaire, en tant qu'expression de la souveraineté populaire, est garantie par tous les organes de la République, qui sont tenus de l'assurer en toute circonstance (...)».

²⁹ Ch. Anthopoulos, op.cit.

internationales», sur lequel il pouvait y avoir diverses interprétations, en particulier à propos de ses répercussions.³⁰

4. Le référendum en tant que contrepoids

Dans le droit constitutionnel grec, le référendum se classe parmi les compétences de l'organe suprême de l'Etat, le corps électoral, mais, comme nous l'avons dit, l'initiative en revient au président de la République, au gouvernement et à l'Assemblée des députés. Le débat des spécialistes de la discipline sur la révision de la constitution est en cours; mû par le désir de corriger l'inconvénient majeur du régime actuel qui est le déficit démocratique, il propose d'introduire dans le texte constitutionnel un réel contrepoids au gouvernement et à la majorité gouvernementale, ainsi qu'un outil de contrôle de ces derniers par le corps électoral, à savoir le référendum à l'initiative des citoyens³¹, outre les deux cas de référendum qui y sont prévus, ou bien sans ces deux cas.

Sur les deux cas de référendum en vigueur actuellement, seul le second est évoqué comme pouvant jouer l'office de contrepoids au pouvoir du gouvernement, puisqu'il est à même de remettre en cause une initiative législative du gouvernement.³² Quant au référendum à l'initiative du pouvoir exécutif, il n'y a guère de doute qu'il agit comme un dispositif de récompense ou simplement de soutien au gouvernement, et en tout cas certainement pas contre lui. Mais, quel que soit le cas, aucun des référendums prévus par la constitution n'a de caractère obligatoire et leur effet, surtout dans le premier cas, peut se révéler peu sûr. En revanche, pour constituer un contrepoids, le référendum devra en premier lieu être au moins contraignant en ce qui concerne son effet, en second lieu l'initiative de l'organe compétent devra pouvoir se faire de façon

³⁰ X. Kontiadis, op.cit.

³¹Cf. A. Dimitropoulos, « Le référendum d'initiative populaire » («Το Δημοψήφισμα με πρωτοβουλία των Πολιτών»), <https://www.constitutionalism.gr>. K. Chrysogonos, op.cit, propose d'introduire un référendum législatif, parce que, que ce soit de manière plus proche de la variante danoise ou de la variante italienne, son avantage est que «la question est fixée à l'avance, d'une certaine façon, par la majorité parlementaire qui a voté le projet de loi ou la loi et n'est pas posée arbitrairement par les députés (d'ordinaire de l'opposition) ou par les électeurs signant une pétition. Il assure ainsi un équilibre raisonnable entre gouvernement et opposition parlementaire, avec le peuple souverain pour juge ultime». V. de propositions analogues de partis politiques (comme SYRIZA et ANEL) ou de députés des partis (comme La Nouvelle Démocratie), de juristes (comme N. Alivizatos, P. Vourloumis, G. Gerapetritis, G. Ktistakis, St. Manos, Ph. Spyropoulos) etc.

³² Ch. M. Akrivopoulou/N. Garypidis, op.cit., surtout p. 16.

simple, en troisième lieu une information substantielle du corps électoral devra être assurée, ainsi qu'un réel débat sur le fond, afin d'éviter un déficit démocratique. Certes, le lancement d'un référendum peut toujours comprendre un certain degré de difficulté à propos de sa thématique particulière (p. ex. l'avortement) et de la question qui sera formulée. Ce sont des points qui sont inclus dans le débat sur la révision de la constitution.

La relance du débat de spécialistes sur lesdites institutions «de démocratie directe» ou, finalement, «de participation directe»³³, a été associée à des périodes de crise de la démocratie représentative, qui apparaissent soit dans le rapport des organes de représentation entre eux soit dans le rapport représentatif lui-même.³⁴ En consacrant l'institution du référendum, on considère que «la possibilité se présente de renforcer la participation politique à travers l'implication dans le processus de décision» et donc que le fossé entre les citoyens et l'Etat se réduit. Et certes que le fonctionnement du système représentatif se renforce, que ses inconvénients se trouvent atténués³⁵. A

³³ Ibid., p. 24, chez qui les référendums visent à renforcer la participation directe des citoyens à la prise de décisions et fonctionnent «comme des moyens complétant les institutions représentatives et nullement comme des formes alternatives de démocratie par rapport à celles-ci». Il a évidemment été constaté que «dans la doctrine, il n'y a pas de critères uniques qui tiennent, ni pour distinguer les institutions de la démocratie représentative de ceux de la démocratie directe, ni pour classer ces dernières»; de plus, les termes d'institutions de démocratie directe et de référendum sont employés comme synonymes, Oz. Athanasiadou, «Les institutions de démocratie représentative dans la démocratie représentative: confluence ou conflit?» («Οι αμεσοδημοκρατικοί θεσμοί στην αντιπροσωπευτική δημοκρατία: σύζευξη ή σύγκρουση;»), www.constitutionalism.gr, p 1. Cf. également in Ath. Xiros, op.cit. : «sans méconnaître les réserves qui sont formulées par les spécialistes de la discipline, et qu'on relève d'une part à propos de la falsification ou de l'altération du caractère représentatif du régime démocratique et d'autre part au sujet de l'éventualité de manipulation de la majorité par le biais de la question posée, le référendum constitue le moyen par excellence pour assurer au citoyen la possibilité de décider sans intermédiaire. Sous cet aspect, il constitue, en même temps, une institution participative, en révélant de manière très concrète les limites floues dans la pratique entre démocratie directe et participative».

³⁴ Sur le sujet de «L'invention d'un nouveau référendum pour 'résoudre' la crise », M. Paoletti, RDP, no 109, mars 2017, p. 173-196.

³⁵ Cf. Oz. Athanasiadou, op.cit., p. 7-8 et 6. Voir aussi Ch. M. Akrivopoulou/N. Garypidis, op.cit., où on considère comme avantage fondamental du référendum le fait que, des institutions représentatives traditionnelles, il reporte la responsabilité de la prise de décisions politiques sur le corps électoral. Suivant une autre opinion, «le référendum ne doit être diabolisé, pas plus qu'il ne doit être surestimé, élevé au rang de panacée. En tant qu'institution de démocratie directe, à la condition d'être correctement mis en application (...), il peut d'abord vraiment contribuer à enrichir la démocratie représentative par des processus concrets de participation (...). Néanmoins, afin de servir réellement à la souveraineté du peuple, la tenue d'un référendum doit s'entourer de garanties particulières sur l'authenticité de l'expression de la volonté populaire, pour ne pas servir d'alibi et surtout pour ne pas se faire insérer dans une logique de populisme institutionnel ou d'arrière-pensées politiciennes, qui mènent en droite ligne à l'emploi abusif de l'institution, visant à obtenir les réponses voulues en contournant la constitution», G. Sotirélis, «Les facteurs constitutionnels du référendum », op.cit. On mentionne comme inconvénient du référendum que c'est «une institution qui comporte une contradiction fondamentale: il permet la participation directe du peuple pour traiter une question politique mais il permet aussi à l'organe de l'Etat qui a l'autorité en la matière de décider si, quand et à

l'inverse, certains affirment que, avec ladite démocratie directe, le principe de majorité se trouve faussé car il exige qu'un mandat ou un gouvernement précis soit légitimé pour ce qui est de l'exercice du pouvoir. Tandis que, avec le système représentatif, c'est l'organe compétent qui décide pour le compte de l'organe souverain.

Pour revenir au cas de la Grèce, il n'y existe pas de culture politique du référendum, ce qui est dû d'une part à des raisons d'ordre historique, puisque sur les sept référendums ayant eu lieu au XXe siècle, trois ont été tenus par des régimes dictatoriaux (1935, 1968, 1973), et d'autre part à une attitude de réserve car il peut revêtir d'une «légitimation formelle» des résolutions déjà prises, comme dans le cas du référendum frauduleux de 1935 qui ramena la monarchie constitutionnelle³⁶. Or le seul référendum de la IIIe République grecque ne semble guère avoir eu d'action positive sur l'élaboration d'une telle culture politique du référendum.

quelle conditions le corps électoral sera appelé à exprimer son opinion», I. Kamstidou, Interview accordé au journal *Avgi* (Αυγή), 3.7.2011. Cf. aussi la critique que fait A. Manitakis, *Droit constitutionnel grec*, Sakkoulas, Athènes-Thessalonique, p 325 : «(...) la procédure référendaire modèle et simplifie l'opposition, expose des dilemmes politiques de manière à forcer la main au peuple et favorise des actes du pouvoir politique ayant l'aspect d'une 'césarienne'».

³⁶ G. Gerapetritis, op.cit.