

# Comment remettre en cause le programme d'austérité grec, un an après sa signature ?

 [cadt.org/Comment-remettre-en-cause-le](http://cadt.org/Comment-remettre-en-cause-le)

13 juillet par **Renaud Vivien**

Le 13 juillet 2015, le premier ministre grec Alexis Tsipras [signait un accord avec l'Eurogroupe](#) ouvrant la voie au troisième mémorandum (MoU [|1|](#)), qui détaille les mesures d'austérité que doit mettre en œuvre le gouvernement grec pour avoir accès aux nouveaux prêts. Un an plus tard, comme on pouvait s'y attendre, la situation sociale s'est encore dégradée et la tutelle des créanciers sur la Grèce s'est renforcée. Le Tribunal étudiant de règlement des différends internationaux (TERDI [|2|](#)) a examiné la légalité du troisième mémorandum et a conclu dans [sa décision datée du 27 juin 2016](#) que l'État grec était en droit d'invoquer l'argument de l'état de nécessité pour ne pas exécuter les mesures dictées par les créanciers. Il rejoint sur ce point le rapport préliminaire de la Commission pour la Vérité sur la [dette](#) grecque [|3|](#).

## La Grèce a le droit de suspendre immédiatement le programme d'austérité et le paiement de la [dette](#)

L'« état de nécessité » est une notion de droit utilisée par les tribunaux internationaux et définie à l'article 25 du projet d'articles de la Commission de Droit International (CDI). Comme il est expliqué dans le commentaire de l'article 25, l'« état de nécessité » est utilisée pour désigner les cas exceptionnels où le seul moyen qu'a un État de sauvegarder un intérêt essentiel menacé par un péril grave et imminent est, momentanément, l'inexécution d'une obligation internationale dont le poids ou l'urgence est moindre. En droit international, la destruction de l'État en tant que tel ou la mise en danger de la vie de personnes sont deux circonstances qui permettent d'invoquer l'état de nécessité pour suspendre des obligations internationales telles que la mise en œuvre d'accords (comme un programme d'austérité conclu entre un État et ses créanciers) et le remboursement des dettes.

*« La Grèce fait face à une situation financière extrême qui ne lui permet pas de fournir les services médicaux essentiels à sa population, dont la mortalité augmente par conséquent de manière substantielle. Dès lors, le Tribunal considère que la Grèce est bien dans une situation matérielle qui constitue un péril grave et imminent au sens de l'article 25 du Projet d'articles de la CDI, et qu'elle peut donc légitimement invoquer l'état de nécessité. »*

Pour rendre cette décision, ce tribunal s'est notamment appuyé sur des décisions de justice rendues par le [CIRDI](#)

Jusqu'en 1996, le CIRDI a fonctionné de manière extrêmement sporadique : 1972 est la date de sa première affaire (la seule de l'année), l'année 1974 suivit avec 4 affaires, et suivirent de nombreuses années creuses sans aucune affaire inscrite (1973, 1975, 1979, 1980, 1985, 1988, 1990 et 1991). L'envolée du nombre d'affaires par an depuis 1996 (1997 : 10 affaires par an contre 38 affaires pour 2011) s'explique par l'effet des nombreux accords bilatéraux de protection et de promotion des investissements (plus connus sous le nom de « TBI ») signés à partir des années 90, et qui représentent 63% de la base du consentement à la compétence du CIRDI de toutes les affaires (voir graphique)). Ce pourcentage s'élève à 78% pour les affaires enregistrées uniquement pour l'année 2011.

[Cliquez pour plus d'infos](#) (Centre international de règlement des différends relatifs aux investissements) et la Cour internationale de justice (CIJ), dont un arrêt réglant un différend entre le Portugal et le Royaume-Uni [|4|](#). Dans cette affaire, le gouvernement portugais avait saisi des biens de ressortissants britanniques afin d'assurer la subsistance de certains contingents de ses propres troupes, invoquant pour ce faire l'état de nécessité. Le Royaume-Uni avait accepté l'argument.

Comme le souligne le TERDI, « Si l'état de nécessité peut être valablement mobilisé pour assurer la subsistance d'un contingent de troupes, le Tribunal ne voit pas comment il pourrait ne pas l'être pour assurer la subsistance de l'ensemble d'un peuple (...) La Grèce peut donc invoquer l'état de nécessité de manière à ne pas s'acquitter des [obligations](#) du MoU qui l'empêchent de fournir des services essentiels à sa population (...) En

effet, le MoU prévoit explicitement, entre autres, de diminuer les retraites afin d'économiser 1% du PIB d'ici à 2016 (MoU, p. 13), de diminuer les dépenses de santé publique et de réinstaurer le paiement obligatoire de 5 euros pour chaque visite à l'hôpital (MoU, p. 15) (...). La suspension des obligations contenues dans le MoU permettrait dès lors à la Grèce d'assurer les services essentiels que sa population nécessite, et ainsi d'au moins diminuer le danger imminent auquel elle fait face. »

À côté de la suspension du mémorandum, la Grèce est fondée à suspendre le paiement de sa dette insoutenable, d'autant que celle-ci est également qualifiée d'illégale, illégitime et odieuse par la Commission pour la Vérité sur la dette grecque.

### **La Grèce peut remettre en cause la validité du programme d'austérité sur le fondement juridique de la contrainte et de l'absence de bonne foi**

Au delà de la suspension, c'est la validité même de l'accord du 13 juillet et du troisième mémorandum du 19 août 2015 qui peuvent être remis en cause.

Précisons d'abord que le fait qu'un accord ait été signé par le créancier et le débiteur n'est pas un fondement suffisant pour exiger le respect dudit accord et le remboursement de la dette qui y est attachée. Comme le souligne l'Expert des Nations-unies sur la dette [5] Juan Pablo Bohoslavsky, « *On admet que tout contrat entre deux ou plusieurs parties est généralement sujet aux règles s'appliquant à l'ensemble de la société. Les contrats contraires aux lois et valeurs du groupe ne seront donc pas exécutés, même si les parties en ont initialement accepté les termes, qu'il s'agisse de personnes physiques, de personnes morales ou de toute autre entité liée par ces règles* ». Ainsi, le principe juridique *Pacta sunt servanda* (les contrats doivent être respectés), que les prêteurs invoquent pour exiger le remboursement total et inconditionnel des dettes et le respect des programmes d'austérité, comporte de nombreuses exceptions.

Nous nous limiterons ici à donner un seul type d'argument juridique de nature à remettre en cause la validité du programme d'austérité conclu entre la Grèce et ses créanciers : la contrainte combinée à la violation par les créanciers de leur obligation d'agir de bonne foi [6]. Car pour apprécier la validité d'un accord, il faut examiner les circonstances entourant sa conclusion et notamment les événements précédant sa signature. Le droit international oblige, en effet, les différentes parties à agir de bonne foi dans les négociations et interdit la contrainte.

La contrainte est définie à l'article 52 de la Convention de Vienne de 1986 : « *Est nul tout traité dont la conclusion a été obtenue par la menace ou l'emploi de la force en violation des principes de droit international incorporés dans la Charte des Nations Unies* ». La notion de « contrainte » peut couvrir des situations de pressions économiques, lorsque celles-ci sont susceptibles de produire des effets similaires à ceux du recours à la menace ou l'emploi de la force armée. Il est dès lors interdit à un État ou à une organisation internationale ou régionale d'exercer des pressions économiques sur un autre État dans le but d'obtenir la signature d'un « accord ». [7]

En plus de s'abstenir d'exercer toute contrainte, les parties doivent agir de bonne foi. La bonne foi est mentionnée au paragraphe 2 de l'article 69 de la Convention de Vienne de 1969 : « *les actes accomplis de bonne foi avant que la nullité ait été invoquée ne sont pas rendus illicites du seul fait de la nullité du traité* ». Ce qui signifie implicitement que les actes accomplis de mauvaise foi sont toujours illicites [8].

Or, pendant toute la durée des négociations de janvier à juillet 2015, les créanciers de la Grèce ont multiplié les pressions pour faire plier (avec succès) le gouvernement Syriza, en faisant preuve de mauvaise foi. On se limitera ici à donner deux exemples : l'asphyxie financière par la BCE qui a limité drastiquement les liquidités d'urgence pour les banques grecques (ELA : *Emergency Liquidity Assistance*) et la menace d'exclusion de la Grèce la zone euro, qui s'est intensifiée avant le tenue du référendum du 5 juillet 2015.

Seulement deux jours après l'annonce par Tsipras du référendum portant sur les nouvelles exigences des créanciers, Benoît Coeuré, membre du directoire exécutif de la BCE déclarait qu'« *une sortie de la zone euro, jusqu'à présent tout à fait théorique, ne peut malheureusement plus être exclue* », en ajoutant qu'il s'agit d'une

conséquence de la décision d'Athènes de rompre les négociations. Il a ensuite dit que si les Grecs votaient « OUI » au référendum, il n'y aurait alors pas de doute que les autorités de la zone euro trouveraient une solution pour la Grèce. A l'inverse, si le NON l'emportait, « *il serait très difficile de reprendre le dialogue* ». Les déclarations faites par les créanciers, y compris celles fondées sur des suppositions dont on savait qu'elles déboucheraient sur une dégradation de l'économie grecque et des conditions de vie de la population grecque, constituent des mesures de contrainte économiques auxquelles s'est ajoutée la mauvaise foi. En effet, le 14 septembre, soit quelques semaines après la capitulation du premier ministre grec, le vice-président de la BCE, Vitor Constancio, [déclarait dans une interview](#) que « *seuls les marchés ont eu des doutes quant à une éventuelle sortie de la Grèce de la zone Euro, ça n'en a jamais soulevé pour la majorité des États membres. Nous maintenons que l'Euro est irréversible. Aucun pays, ne peut légalement faire l'objet d'une expulsion. Cette perspective n'a donc jamais été une menace sérieuse* ».

Ajoutons à ces déclarations, la décision de la BCE de limiter juste avant la tenue du référendum les liquidités d'urgence (ELA) pour le système bancaire grec. Ce qui a entraîné la mise en place d'un contrôle strict des capitaux et la fermeture des banques grecques. Cette décision de la BCE a été prise à la fois en violation de son propre mandat et du Traité sur le fonctionnement de l'UE (TFUE) [9] mais aussi du droit à l'autodétermination, qui est une norme fondamentale du droit international. Ce droit est notamment repris dans le premier principe de la résolution de l'Assemblée générale de l'ONU sur les restructurations de dettes souveraines, qui a été [adoptée à une très large majorité des États le 10 septembre 2015](#) [10] : « *Tout État a le droit, dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire, d'élaborer sa politique macroéconomique, et notamment de restructurer sa dette souveraine, droit dont nulle mesure abusive ne saurait empêcher ou gêner l'exercice* ». L'Assemblée générale de l'ONU a clairement souligné que les principes énoncés dans cette résolution étaient guidés par le droit international coutumier. Par conséquent, ces principes doivent impérativement être respectés par tous les créanciers de la Grèce, y compris les États qui n'ont pas voté en faveur de cette résolution onusienne et les institutions comme le [FMI](#)

[À ce jour, 188 pays en sont membres \(les mêmes qu'à la Banque mondiale\).](#)

[Cliquez pour plus.](#) , la BCE et la Commission européenne.

Soulignons que le droit à l'autodétermination est aussi inscrit dans les traités européens. Le respect de la démocratie, et donc du droit à l'autodétermination, constitue en effet une condition sine qua non de l'adhésion à l'Union européenne ([Article 49 TUE](#)). Malgré cette obligation morale et juridique pour les institutions et les États de l'UE de respecter les choix démocratiques des peuples, ils ont rejeté le résultat du vote de janvier 2015 (élection de Syriza sur base d'un programme anti-austérité) et du référendum du 5 juillet 2015 (à l'issue duquel 61,3% des Grecs - qui se sont exprimés - ont rejeté le nouveau programme d'austérité) en imposant la signature de l'accord de 13 juillet suivi du mémorandum d'août 2015.

Enfin, les mesures de contrainte économique prises par les créanciers de la Grèce violent un autre principe inscrit à l'article 2 de la Charte de l'ONU qui est de remplir de bonne foi les obligations de la présente Charte. En vertu de l'article 55, les membres des Nations-Unies doivent favoriser « *le relèvement des niveaux de vie, le plein emploi et des conditions de progrès et de développement dans l'ordre économique et social ; b. la solution des problèmes internationaux dans les domaines économique, social, de la santé publique et autres problèmes connexes, et la coopération internationale dans les domaines ; de la culture intellectuelle et de l'éducation ; c. le respect universel et effectif des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous, sans distinction de race, de sexe, de langue ou de religion.* » Or, l'accord du 13 juillet et le mémorandum d'août 2015 poursuivent la logique des deux précédents mémorandums qui contiennent des prescriptions violant directement les droits humains et les libertés fondamentales [11].

Les conditions de la contrainte posées à l'article 52 de la Convention de Vienne de 1986 sont donc remplies. En conséquence, le programme d'austérité grec n'est pas valide et peut donc être annulé. Mais pour l'annuler, il faudra passer de la théorie (juridique) à la pratique (politique) et être prêt à refuser de payer les dettes illégitimes. Car en Grèce comme ailleurs, les puissants utilisent l'arme de la dette pour imposer aux populations des mesures rétrogrades contraires à la volonté populaire.

[1] Memorandum Of Understanding Between The European Commission Acting On Behalf Of The European Stability Mechanism And The Hellenic Republic And The Bank Of Greece, 19 August 2015.

[http://ec.europa.eu/economy\\_finance...](http://ec.europa.eu/economy_finance...)

[2] Basé à Bruxelles, le TERDI est constitué d'étudiants en droit international qui souhaitent appliquer leurs connaissances théoriques à une situation réelle. Il est rattaché au Centre de droit international de l'Université libre de Bruxelles (ULB). <http://cdi.ulb.ac.be/>

[3] Cette Commission a été créée le 4 avril 2015 par l'ex-présidente du Parlement grec Zoé Konstantopoulou. L'objectif général de l'audit assumé par la Commission est d'examiner la nature et l'étendue de la dette publique nationale, de même que le processus d'apparition et/ou d'accumulation de l'endettement. L'objectif étant, in fine, d'identifier la partie ou proportion de la dette publique qui pourrait être considérée comme illégitime, illégale, odieuse ou insoutenable. La commission a rendu deux rapports d'audit (en juin 2015 et septembre 2015). Voir le rapport préliminaire (juin 2015) sur <http://cadtm.org/Rapport-preliminai...> et le deuxième rapport (septembre 2015) sur <http://cadtm.org/Analyse-de-la-lega...> La commission a été dissoute par le nouveau Président du Parlement grec le 12 novembre 2015. Elle continue toutefois ses travaux sous le statut d'association (de droit hellénique).

[4] Commentaire au projet d'articles de la CDI sur la responsabilité de l'État », *Annuaire de la Commission du droit international*, 2001, vol. II(2), article 25, p. 209, par. 4.

[5] L'intitulé complet de sa fonction est le suivant : Expert indépendant chargé d'examiner les effets de la dette extérieure et des obligations financières internationales connexes des États sur le plein exercice de tous les droits de l'homme, en particulier des droits économiques, sociaux et culturels

[6] Dans un prochain article, nous examinerons d'autres arguments juridiques centrés sur le contenu même du troisième mémorandum.

[7] Lire l'Acte final de la Convention de Vienne de 1969 et la « Déclaration » « condamnant solennellement le recours à la menace ou à l'emploi de toutes les formes de pression militaire, politique ou économique en vue de contraindre un autre État à la conclusion d'un traité : « *La Conférence des Nations Unies sur le droit des traités [...] condamne solennellement le recours à la menace ou à l'emploi de toutes les formes de pression, militaire, politique ou économique, par quelque État que ce soit, en vue de contraindre ou accomplir un acte quelconque lié à la conclusion d'un traité, en violation des principes de l'égalité souveraine des États et de la liberté du consentement.* »

Voir aussi le préambule de la « Déclaration relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les États conformément à la Charte des Nations Unies » annexée à la Résolution 2625 de l'Assemblée Générale de l'Organisation des Nations Unies qui « *condamne unanimement les situations de contraintes économiques si la contrainte a pour objet d'obtenir la subordination de l'exercice des droits souverains d'un État : Rappelant le devoir des États de s'abstenir, dans leurs relations internationales, d'user de contrainte d'ordre militaire, politique, économique ou autre, dirigée contre l'indépendance politique ou l'intégrité territoriale de tout État* »

[8] Bien que l'absence de bonne foi n'entraîne pas automatiquement la nullité d'un accord, elle justifie, dans des circonstances exceptionnelles, la dénonciation de cet accord conformément à l'article 56, paragraphe 1, alinéa b de la Convention (un droit de dénonciation implicitement lié à la nature du traité).

[9] <http://www.cadtm.org/Analyse-de-la-...>

Étant donné que la BCE avait reconnu que les banques grecques étaient solvables lors des « stress tests » bancaires de 2014, elle était dans l'obligation de continuer à leur fournir des liquidités d'urgence pour soutenir le système bancaire tant que les banques grecques déposaient les collatéraux auprès de la BCE prévus par les réglementations. Au moment où la BCE a limité les liquidités d'urgence, il a été estimé que les banques grecques auraient pu avoir accès à 28 milliards supplémentaires de liquidités d'urgence. La BCE a clairement enfreint ses obligations telles que prévues par les Traités européens. Premièrement, le blocage du système des

paiements de la Grèce constitue une violation claire des dispositions prévues à l'article 127 du TFUE (Traité sur le Fonctionnement de l'UE). Deuxièmement, la BCE a pour mandat de soutenir les politiques économiques générales dans l'UE dans l'optique de contribuer aux objectifs de l'Union. L'une de ces politiques économiques consiste à briser le cercle vicieux entre les banques et les États souverains]. En obligeant à la fermeture des banques et en poussant le pays à une sortie de facto de la zone Euro (en violation des Traités européens), la BCE a créé une situation qui a augmenté l'interconnexion entre l'État et les banques grecques.

|10| 136 États ont voté pour, 6 ont voté contre et on relève 41 abstentions.

|11| Lire notamment le rapport du Commissaire européen aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe « Safeguarding human rights in time of economic crises », publié le 3 décembre 2013 ; le rapport de l'Expert de l'ONU sur la dette suite à sa mission en Grèce, présenté au Conseil des droits de l'homme de l'ONU le 5 mars 2014 ou encore le rapport « Human Rights in Times of Austerity Policy », publié le 17 février 2014